



SALINAN

**PUTUSAN
Nomor 13/PUU-XVI/2018**

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:



1. Nama : ***Indonesia for Global Justice (Indonesia untuk Keadilan Global)***, diwakili oleh Rachmi Hertanti, selaku Direktur Eksekutif.

Alamat : Jalan Duren Tiga Raya Nomor 9, Pancoran, Jakarta Selatan;

Sebagai ----- Pemohon I;

2. Nama : ***Indonesia Human Rights Committee for Social Justice (IHCS)***, diwakili oleh Henry David Oliver, selaku Ketua Eksekutif.

Alamat : Jalan Pengadegan Utara I Nomor 11, Pancoran, Jakarta Selatan;

Sebagai ----- Pemohon II;

3. Nama : ***Serikat Petani Indonesia (SPI)***, diwakili oleh Henry Saragih selaku Ketua Umum Badan Pelaksana.

Alamat : Jalan Mampang Prapatan XIV Nomor 5, Jakarta Selatan;

Sebagai ----- Pemohon III;

4. Nama : ***Yayasan Bina Desa Sadajiwa (Bina Desa)***, diwakili oleh Dwi Astuti selaku Ketua Pengurus.

Alamat : Jalan Saleh Abud Nomor 18-19, Otto Iskandardinata, Jakarta Timur;

Sebagai ----- Pemohon IV;

5. Nama : **Aliansi Petani Indonesia (API)**, diwakili oleh Muhammad Nur Uddin selaku Sekretaris Jenderal.

Alamat : Jalan Kayu Manis I Lama Nomor 3 RT 02/RW 08 Kelurahan Palmeriam, Matraman, Jakarta Timur;

Sebagai ----- Pemohon V;

6. Nama : **Solidaritas Perempuan (SP)**, diwakili oleh Puspa Dewy selaku Ketua Badan Eksekutif.

Alamat : Jalan Siaga II, RT. 002, RW. 005, Nomor 36, Kelurahan Pejaten Barat, Pasar Minggu, Jakarta Selatan;

Sebagai ----- Pemohon VI;

7. Nama : **Perkumpulan Koalisi Rakyat Untuk Keadilan Perikanan (KIARA)**, diwakili oleh Susan Herawati Romica selaku Sekretaris Jenderal.

Alamat : Jalan Mangga Blok M Nomor 23, Jakarta Selatan;

Sebagai ----- Pemohon VII;

8. Nama : ***Farmer Initiatives for Ecological Livelihood and Democracy (FIELD)***, diwakili oleh Widyastama Cahyana selaku Direktur Eksekutif.

Alamat : Jalan Teluk Peleng 87A, Komplek TNI AL Rawa Bambu, Pasar Minggu, Jakarta Selatan;

Sebagai ----- Pemohon VIII;

9. Nama : **Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS)**, diwakili oleh Mansuetus Alsy Hanu selaku Ketua Badan Pengurus;

Alamat : Jalan Perumahan Bogor Baru Blok A5 Nomor 17, Bogor, Jawa Barat;

Sebagai ----- Pemohon IX;

10. Nama : **Amin Abdullah**

Pekerjaan : Petambak Garam Tradisional

Alamat : Lungkak, Kelurahan Ketapang Raya, Kecamatan Keruak Kabupaten Lombok Timur;

Sebagai ----- Pemohon X;

11. Nama : **Mukmin**

Pekerjaan : Petambak Garam Tradisional

Alamat : Serumbung, Kelurahan Pemongkong, Kecamatan Jerowaru, Kabupaten Lombok Timur.

Sebagai ----- Pemohon XI;

12. Nama : **Fauziah**

Pekerjaan : Petambak Garam Tradisional

Alamat : Serumbung, RT. 001, Kel. Pemongkong, Kecamatan Jerowaru, Kabupaten Lombok Timur;

Sebagai ----- Pemohon XII;

13. Nama : **Baiq Farihun**

Pekerjaan : Petambak Garam Tradisional

Alamat : Lungkak, Kelurahan Ketapang Raya, Kecamatan Keruak;

Sebagai ----- Pemohon XIII;

14. Nama : **Budiman**

Pekerjaan : Petambak Garam Tradisional

Alamat : Pengoros, Kelurahan Sekaroh, Kecamatan Jerowaru.

Sebagai ----- Pemohon XIV;

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus masing-masing bertanggal 1 Februari 2018, 12 Februari 2018, dan 13 Februari 2018 memberi kuasa kepada Henry Davod Oliver Sitorus, S.H., M.H., Ecoline Situmorang, S.H., M.H., Ridwan Darmawan, S.H., Janses E. Sihaloho, S.H., B.P. Beni Dikty Sinaga, S.H., Riando Tambunan, S.H., Ahmad Marthin Hadiwinata, S.H., M.H., Priadi, S.H., Anton Febrianto, S.H., Arif Suherman, S.H., Muhammad Rizal Siregar, S.H., Reza Setiawan, S.H., Ibrahim Sumantri, S.H., M.Kn., M.A. Arifian Nugroho, S.H., Azis Purnayudha, S.H., Imelda, S.H., Rahmat Maulana Sidik, S.H., dan Gelar Lenggang Permada, S.H., Advokat yang tergabung dalam Tim Advokasi Keadilan Ekonomi, yang berkedudukan hukum di Kantor *Indonesia Human Rights Committee for Social Justice* (IHCS), Jalan Pengadegan Utara 1 Nomor 1, Pancoran, Jakarta Selatan, bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon;**

- [1.2] Membaca permohonan para Pemohon;
 Mendengar keterangan para Pemohon;
 Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;
 Mendengarkan dan membaca keterangan Presiden;
 Membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
 Mendengar dan membaca keterangan ahli para Pemohon;
 Mendengar dan membaca keterangan ahli Presiden;
 Membaca kesimpulan para Pemohon dan Presiden;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 14 Februari 2018, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada hari Rabu, tanggal 14 Februari 2018, berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 22/PAN.MK/2018 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 13/PUU-XVI/2018 pada hari Senin, tanggal 19 Februari 2018, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 19 Maret 2018, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

A. PENDAHULUAN

Dalam hukum nasional Indonesia, aturan mengenai ketentuan teknis dan prosedural pengikatan Indonesia terhadap perjanjian internasional merujuk kepada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Sementara itu, hukum internasional juga telah mengatur tata cara pengikatan sebuah perjanjian internasional.

Dalam perkembangan hukum internasional terdapat dua konvensi yang berkembang dari kebiasaan internasional mengenai Perjanjian Internasional yaitu: **Pertama**, Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional yang banyak mengatur perjanjian-perjanjian internasional antara negara dan negara saja, dan; **Kedua**, Konvensi Wina 1986 tentang Hukum Perjanjian Internasional antara Organisasi Internasional dan Negara dan antara Organisasi Internasional dan Organisasi Internasional yang sesuai dengan namanya mengatur tentang perjanjian internasional antara organisasi internasional dan negara ataupun perjanjian internasional antara sesama organisasi internasional.

Indonesia tidak meratifikasi Konvensi Wina. Namun, Konvensi Wina tentang Perjanjian Internasional (Konvensi Wina) telah menjadi hukum kebiasaan internasional. Untuk hukum kebiasaan internasional, keterikatan bermula ketika negara yang bersangkutan secara sukarela ikut mempraktikkan kebiasaan internasional dan menerima serta menjalankan praktik itu sebagai hukum. Suatu negara tidak terikat dengan hukum kebiasaan ketika negara menunjukkan diri sebagai *persistent objection* (menolak secara konsisten) terhadap kebiasaan itu. Sehingga misalnya, ketika Indonesia tidak pernah menunjukkan diri sebagai *persistent objector* terhadap suatu norma hukum kebiasaan internasional, bahkan menjalankan praktik itu dan menerimanya sebagai hukum, negara Indonesia dengan demikian terikat dengannya.

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

Pernyataan persetujuan atau tidak terhadap pengikatan kepada perjanjian internasional tergantung pada kesepakatan para pihak yang membuat perjanjian, hukum nasional masing-masing, dan tergantung dari kewenangan yang diberikan kepada delegasi dari negara yang bersangkutan apakah perjanjian yang ditandatangani perlu disahkan atau tidak sebelum mengikat. Sebagian perjanjian internasional misalnya, mensyaratkan pengesahan sebelum pernyataan pengikatan dilakukan. Sebagian yang lain hanya mensyaratkan penandatanganan dan pemberitahuan kesediaan negara bersangkutan untuk terikat. Sebagian negara memberikan kewenangan penuh kepada delegasinya untuk mengikatkan diri kepada suatu perjanjian tertentu, sementara sebagian negara yang lain tidak memberikan kewenangan yang demikian kepada delegasinya. Perbedaan dua kategori itu berhubungan langsung dengan substansi perjanjian. Sehingga, untuk mengetahui mana suatu perjanjian internasional yang membutuhkan pengesahan dan mana yang tidak, menjadi penting.

Perlu dipahami, bahwa konsekuensi atas keterikatan atau tunduknya suatu negara pada suatu perjanjian internasional terbagi dalam dua aspek, yakni:

aspek eksternal dan *aspek internal*. Aspek eksternalnya adalah negara itu memikul kewajiban dan menerima hak dari perjanjian internasional itu. Sedangkan aspek internalnya adalah perjanjian internasional itu masuk dan berlaku sebagai bagian dari hukum nasionalnya. Oleh karena itu, pertimbangan matang dan kontrol rakyat terhadap negara untuk terikat ke dalam perjanjian internasional menjadi penting sebelum negara tersebut memberikan pernyataan persetujuannya.

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 negara di satu sisi, dengan wilayah keberlakuan hukum internasional di sisi lain. Persetujuan atau penolakan DPR adalah tindakan atau perbuatan hukum dalam lingkup hukum nasional yang diatur menurut hukum nasional, sementara pernyataan pengikatan yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan persetujuan DPR tadi, adalah tindakan atau perbuatan hukum internasional yang dilakukan berdasarkan hukum internasional.

Setelah empat belas tahun, kemudian dirasakan bahwa ragam isu yang dimasukkan ke dalam Pasal 10 tidak cukup. Misalnya, disadari bahwa terdapat isu perdagangan dan perlindungan investasi (penanaman modal) yang juga membawa akibat luas dan fundamental serta tidak terbatas pada aspek-aspek yang bersifat prosedural. Bahkan, lebih jauh lagi, diakui substansi perjanjian perdagangan dan investasi (perlindungan penanaman modal) internasional dapat menimbulkan konsekuensi keuangan negara dan membawa keharusan mengubah undang-undang, sehingga perjanjian dengan karakteristik seperti ini perlu mendapat pengesahan DPR sebelum pemerintah menyatakan keterikatannya.

Kesalahan dalam mengkualifikasikan perjanjian internasional tentunya akan berdampak terhadap hilangnya kontrol rakyat yang direpresentasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk secara hati-hati mengikatkan Indonesia kepada perjanjian internasional yang akan membawa dampak secara langsung terhadap kedaulatan negara. Sehingga hak-hak rakyat tidak akan dirugikan dan tidak akan dilanggar atas penerapan perjanjian internasional ke dalam hukum nasional.

Bahwa banyak perjanjian internasional yang merugikan rakyat, dan tanpa melibatkan masyarakat dalam setiap proses pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional tersebut. Bahwa padahal, perjanjian internasional yang diratifikasi dan/atau disahkan oleh Pemerintah membawa dampak yang luas bagi kehidupan masyarakat, baik dari sisi ekonomi dan perdagangan. Namun, masyarakat tidak diberikan mekanisme untuk mengontrol setiap perjanjian internasional yang disahkan tersebut. Karena, kewenangan persetujuan DPR sebagai representasi rakyat dihilangkan dalam Undang-Undang No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

B. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Hak Uji, baik formil maupun materiil, diakui keberadaannya dalam sistem hukum kita, sebagaimana terdapat dalam Konstitusi Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar 1945, yang telah mengalami perubahan sebanyak empat kali, dalam Pasal 24 ayat (1), yang menyatakan: *“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”*.
2. Sedangkan pengaturan mengenai kewenangan hak uji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar tersebut terdapat dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang selengkapnya menentukan sebagai berikut:
 Pasal 24C ayat (1) berbunyi, *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”*.
3. Bahwa selanjutnya Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan*

terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

4. Bahwa Pasal 1 angka (3) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakan bahwa *“Permohonan adalah permintaan yang diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”;*
5. Bahwa selanjutnya Pasal 18 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan *“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.*
6. Bahwa selain itu, Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur secara hirarki kedudukan Undang-Undang Dasar 1945 lebih tinggi dari undang-undang, oleh karenanya setiap ketentuan undang-undang tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Maka jika terdapat ketentuan dalam undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 maka ketentuan undang-undang tersebut dapat dimohonkan untuk diuji melalui mekanisme pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi;
7. Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian secara materiil Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, dan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional terhadap Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

C. KEDUDUKAN DAN HAK KONSTITUSIONAL PEMOHON

8. Pengakuan hak setiap warganegara Republik Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 merupakan salah satu indikator kemajuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 merupakan manifestasi jaminan konstitusional

terhadap pelaksanaan hak-hak dasar setiap warganegara sebagaimana diatur dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 *juncto* Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003. Mahkamah Konstitusi merupakan badan judicial yang menjaga hak asasi manusia sebagai manifestasi peran *the guardian of the constitution* (pengawal konstitusi) dan *the sole interpreter of the constitution* (penafsir tunggal konstitusi).

9. Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, bahwa "Pemohon" adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang yaitu;
 - a. perorangan warga negara Indonesia;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik atau privat; atau
 - d. lembaga negara.
10. Bahwa dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 dikatakan bahwa: "*Yang dimaksud dengan 'hak konstitusional' adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*" Uraian kerugian hak konstitusional para Pemohon akan dijabarkan lebih lanjut dalam Permohonan *a quo*.
11. Bahwa Mahkamah sejak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tertanggal 11 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi harus memenuhi lima syarat yaitu:
 - a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan Undang-Undang Dasar 1945;
 - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstiusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
 - e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstiusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;
12. Bahwa lima syarat sebagaimana dimaksud di atas dijelaskan lagi oleh Mahkamah melalui Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 tertanggal 16 Juni 2010 dalam pengujian formil Perubahan Kedua Undang-Undang Mahkamah Agung, yang menyebutkan sebagai berikut: "Dari praktik Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (*tax payer*; vide Putusan Nomor 003/PUU-I/2003 tanggal 29 Oktober 2004) berbagai asosiasi, termasuk partai politik dan NGO/LSM yang *concern* terhadap suatu Undang-Undang demi kepentingan publik, badan hukum, pemerintah daerah, lembaga negara, dan lain-lain, oleh Mahkamah dianggap memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materiil Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945.
13. Bahwa berkaitan dengan permohonan ini, Para Pemohon menegaskan bahwa para Pemohon memiliki hak-hak konstiusional sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, yaitu apabila dinyatakan sebagai setiap pribadi warga negara berhak untuk mendapatkan perlakuan sesuai dengan prinsip "perlindungan dari kesewenang-wenangan" sebagai konsekuensi dari dinyatakannya Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) dan Undang-Undang Dasar 1945.
14. Bahwa merujuk kepada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 dan putusan-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa

kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi harus memenuhi 5 (lima) syarat sebagaimana yang telah diuraikan di atas, maka Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai PEMOHON dalam permohonan pengujian undang-undang *a quo*.

15. Bahwa PEMOHON I sampai dengan PEMOHON IX adalah badan hukum privat, yang bergerak, berminat dan didirikan atas dasar kepedulian untuk dapat memberikan perlindungan dan penegakan KONSTITUSI, KEADILAN SOSIAL dan HAK ASASI MANUSIA, yang berbadan hukum privat dan didirikan berdasarkan akta notaris;
16. Bahwa adapun organisasi yang dapat atau bisa mewakili kepentingan publik (umum) adalah organisasi yang telah memenuhi syarat yang ditentukan oleh berbagai undang-undang maupun yurisprudensi, yaitu:
 - Berbentuk badan hukum;
 - Dalam AD/ART secara tegas menyebutkan tujuan didirikan organisasi tersebut;
 - Secara rutin telah melakukan kegiatan yang telah diamanatkan oleh AD/ART nya tersebut.
17. Bahwa dalam hal ini PARA PEMOHON I sampai dengan IX terdiri dari berbagai organisasi non pemerintah (badan hukum privat) yang dikenal telah memperjuangkan Hak–Hak Konstitusional, khususnya di bidang Hak Atas Tanah, keadilan agraria di Indonesia, dan Hak atas Pangan di mana hal tersebut tercermin dalam AD/ART dan aktivitas sehari-hari Para Pemohon dan PEMOHON X sampai dengan XIV merupakan pemohon Individu sebagai warga negara Indonesia yang dirugikan secara langsung;
18. Bahwa Pemohon Organisasi telah mendapatkan status hukum sebagai badan hukum Privat, sebagaimana tercantum dalam Akta Notaris, adapun PARA PEMOHON adalah sebagai berikut:
 - 1) **Indonesia for Global Justice (IGJ) Indonesia untuk keadilan Global**
Bahwa **Pemohon I** adalah Badan Hukum yang berbentuk PERKUMPULAN yang didirikan berdasarkan Akta Nomor 34 tertanggal 22 April 2002 pada Notaris dan PPAT H. Abu Jusuf, S.H yang beralamat di Bungur Grand Centre Blok C.7. Jalan Ciputat Raya Nomor 4-6

Kebayoran Lama, Jakarta Selatan *jo* Akta Nomor 9 tertanggal 10 Februari 2012 pada Notaris Dian Fitriana, S.H., M.Kn., yang beralamat di Kalimalang Square Blok F/21 Jalan K.H Noer Ali Bekasi tentang perubahan nama Institute untuk Keadilan Global menjadi Indonesia untuk Keadilan Global dan berdasarkan surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor AHU-0001785.AH.01.07 Tahun 2018 tentang Pengesahan Badan Hukum Perkumpulan **Pemohon I**.

Bahwa berdasarkan Pasal 9 Angka (6) AD/ART **Pemohon I**, menyatakan:

“Direktur Eksekutif berhak dan berwenang mewakili perkumpulan di dalam dan di luar pengadilan”

Bahwa berdasarkan Akta Nomor 25 tertanggal 28 September 2016 dan berdasarkan Surat Keputusan Rapat Dewan Pengurus Indonesia for Global Justice tentang Penetapan Direktur Eksekutif dan Badan Pengurus Indonesia untuk Keadilan Global **telah menetapkan Rachmi Hertanti sebagai Direktur Eksekutif Indonesia untuk Keadilan Global, sehingga Rachmi Hertanti berwenang mewakili Indonesia untuk Keadilan Global dalam permohonan a quo.**

Bahwa **Pemohon I** dalam Pasal 6 AD/ART menyebutkan bahwa tujuan perkumpulan Indonesia untuk Keadilan Global adalah:

1. Berkembangnya kesadaran kritis masyarakat terhadap globalisasi;
2. Adanya kebijakan lokal, nasional dan global yang melindungi, menghargai nilai-nilai hidup dan kehidupan;
3. Adanya tatanan dunia baru yang berazaskan pluralisme, keragaman, keberlanjutan dan keadilan.

Untuk mendukung tujuan perkumpulan, kegiatan Indonesia untuk Keadilan Global berdasarkan Pasal 7 AD/ART **Pemohon I** yang mengatakan bahwa Perkumpulan melakukan kegiatan-kegiatan: Riset, Advokasi, Pendidikan, Pengembangan Jaringan Kerja, dan Kegiatan-kegiatan lain yang sesuai dengan tujuan organisasi.

Bahwa Undang-Undang *a quo* perlu diadvokasi oleh **Pemohon I** karena mengakibatkan kebijakan nasional dan global yang tidak melindungi,

menghargai nilai-nilai hidup dan kehidupan dan adanya tatanan dunia baru yang berasaskan pluralisme, keragaman, keberlanjutan dan keadilan.

Bahwa berdasarkan penelitian dan analisa kritis **Pemohon I** banyak perjanjian-perjanjian perdagangan dan investasi internasional baik dalam lingkup bilateral, regional maupun multilateral, seperti: Perjanjian Perdagangan antara ASEAN dan China yang diratifikasi melalui Keputusan Presiden Nomor 48 Tahun 2004, dan Perjanjian Peningkatan Perlindungan Penanaman Modal (P4M) atau dikenal dengan Bilateral Investment Treaty (BIT), seperti P4M antara Indonesia dengan Singapura yang disahkan dengan Keppres No. 6 Tahun 2006 atau P4M antara Indonesia dengan India dengan Keppres No. 93 Tahun 2003, termasuk perjanjian dagang dan investasi internasional Indonesia dan Uni Eropa (IEU CEPA) dan Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) dan Bilateral Investment Treaty (BIT) dengan negara-negara lain bersama dengan jaringan masyarakat sipil Indonesia, serta perjanjian-perjanjian Indonesia dengan organisasi internasional (WTO, ASEAN, APEC, ADB, G20, dsb) yang telah merugikan hak-hak konstitusional rakyat Indonesia.

Bahwa dengan diberlakukannya Undang-Undang *a quo*, khususnya Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10 dan Pasal 11 ayat (1), yang tidak sesuai dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 telah menimbulkan kerugian ataupun berpotensi menimbulkan kerugian bagi **Pemohon I** karena tidak adanya keterlibatan dan kontrol rakyat dalam setiap proses pembuatan dan pengesahan perjanjian Internasional yang menyangkut ekonomi, perdagangan, dan kerjasama perlindungan penanaman modal, serta penghindaran pajak berganda yang menimbulkan dampak luas bagi kehidupan rakyat akibat tidak melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang adalah representasi rakyat.

Sehingga, **Pemohon I** berdasarkan tujuan organisasi yaitu "*adanya kebijakan lokal, nasional dan global yang melindungi nilai-nilai hidup dan kehidupan*" memandang perlu untuk mengajukan Judicial Review Undang-Undang *a quo* di Mahkamah Konstitusi untuk memastikan

adanya kontrol dan keterlibatan rakyat dalam proses pembuatan dan pengesahan perjanjian Internasional, khususnya perjanjian yang berdampak luas terhadap kehidupan rakyat sesuai dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 guna menjamin terpenuhinya hak-hak setiap warga negara sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

2) Indonesia Human Rights Committee for Social Justice (IHCS)

Bahwa Pemohon II tercatat di Akta Notaris Ny. Nurul Muslimah Kurniati, S.H., dengan nomor Akta 16 tanggal 16 Februari 2008.

Bahwa dalam akta Pasal 7 mengenai tujuan organisasi ini adalah :

Organisasi ini bertugas untuk memperjuangkan tata dunia yang damai, adil dan makmur. Menghapus ketidakadilan global yang disebabkan oleh negara dan modal. Dan dunia yang bebas dari kemiskinan dan kelaparan, peperangan dan perbudakan serta bebas dari neokolonialisme dan imperialisme. Di tingkatan nasional adalah terciptanya negara demokratis yang menghormati, memenuhi, dan melindungi hak asasi manusia serta mewujudkan keadilan sosial bagi warganya.

Organisasi ini berperan memajukan dan membela hak asasi manusia serta mewujudkan keadilan nasional.

Selanjutnya dalam pasal 9 menyatakan :

-----*Fungsi*-----

Organisasi ini berfungsi :

Membela korban pelanggaran hak asasi manusia melalui advokasi litigasi dan non litigasi;

- *Memfasilitasi korban-korban pelanggaran hak asasi manusia untuk berubah menjadi pejuang hak asasi;*
- *Melakukan advokasi kebijakan publik untuk menciptakan sistem negara yang demokratis dan menghormati, memenuhi dan melindungi hak asasi manusia;*
- *Melakukan inisiatif jalan pemenuhan hak asasi manusia, keadilan sosial, pembaruan sistem ekonomi, politik, hukum dan keamanan serta penyelesaian konflik kekerasan bersenjata;*

Bahwa perjanjian internasional banyak melanggar ketidakadilan dan pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh pemodal (*capital violence*) yang dilindungi oleh Undang-Undang (*judicial violence*) sehingga tujuan pendirian organisasi Pemohon II akan mengalami kesulitan dalam mewujudkan tujuannya. Bahwa Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional tidak memungkinkan organisasi Pemohon I menjalankan peran dan fungsinya untuk membela

korban pelanggaran Hak Asasi Manusia yang disebabkan oleh perjanjian internasional. Karena tidak kuatnya DPR RI dalam menjalankan peran dan fungsinya sebagaimana mandat didalam Undang-Undang Dasar 1945.

3) Serikat Petani Indonesia (SPI)

Bahwa Pemohon III adalah Serikat Petani Indonesia (SPI) yang didirikan pada tanggal 6 Juli 2000 dengan Akta Notaris Nomor 3 dan perubahan Anggaran Dasar terakhir pada tanggal 14 April 2008 dengan Akta Notaris Nomor 18. Bahwa dalam Pasal 8 mengenai tujuan organisasi:

1. *Terjadinya perombakan, pembaruan, pemulihan dan penataan pembangunan ekonomi nasional dan internasional, agar tercipta perikehidupan ekonomi petani, rakyat, bangsa dan negara yang mandiri, adil dan makmur, secara lahir dan batin, material dan spiritual; baik dalam kebijakan maupun dalam kenyataan hidup sehari-hari.*
2. *Bahwa perikehidupan ekonomi yang mandiri, adil dan makmur tersebut hanya dapat dicapai jika terjadi tatanan agraria yang adil dan beradab. Tatanan agraria yang adil dan beradab tersebut hanya dapat terjadi dilaksanakan pembaruan agraria sejati oleh petani, rakyat, bangsa, dan negara.*

Bahwa Pemohon III merupakan organisasi massa petani yang terus menerus aktif melakukan pendampingan dan advokasi hak-hak petani, peternak dan nelayan di Indonesia, serta penguatan organisasi tani dalam rangka menghadapi perjanjian perdagangan internasional dan liberalisasi sektor pertanian baik yang misalnya: yang disepakati melalui World Trade Organization (WTO), maupun *Free Trade Agreement* yang merugikan kaum tani.

Bahwa selama ini, banyak perjanjian internasional terutama yang di bawah mekanisme WTO (*World Trade Organization*) mengakibatkan liberalisasi agraria, pertanian dan pangan yang merugikan petani, termasuk petani anggota SPI.

Bahwa Pemohon III tidak bisa memperjuangkan kepentingan petani anggotanya dalam perjanjian internasional melalui mekanisme di DPR, karena DPR berdasarkan Undang-Undang *a quo* hanya berfungsi untuk konsultasi dan pengesahan perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah, bukan mekanisme persetujuan DPR dimana DPR bisa membuka ruang aspirasi masyarakat khususnya petani anggota SPI.

Bahwa, khususnya pengesahan perjanjian internasional mengenai bidang ekonomi dan kerja sama perlindungan penanaman modal, yang merupakan perjanjian internasional yang menimbulkan dampak luas bagi hidup kehidupan masyarakat, penghidupan dan kesejahteraan petani. Justru hal itu tidak melibatkan persetujuan DPR yang merupakan wakil rakyat Indonesia yang berarti tidak melibatkan peran serta masyarakat.

Sehingga Pemohon III menganggap perlu mengajukan judicial review Undang-Undang *a quo* karena banyak merugikan hak konstitusional Pemohon III sebagaimana yang telah dijamin dalam UUD 1945.

4) Yayasan Bina Desa

Bahwa PEMOHON IV adalah Badan Hukum yang berbentuk Yayasan yang didirikan berdasarkan Akta Notaris Nomor 03 tanggal 18 April 2006, pada Notaris Joyce Karnadi, S.H., di Jakarta dan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor C-1014.HT.01.02 TH 2006 tertanggal 17 Mei 2006.

Bahwa berdasarkan Pasal 16 ayat (5) AD/ART PEMOHON IV, menyatakan:

“5. Pengurus berhak mewakili Yayasan di dalam dan diluar Pengadilan tentang segala kejadian,...”

Bahwa berdasarkan Akta Pernyataan Keputusan Berita Acara Rapat Gabungan Organ Yayasan Bina Desa Sadajiwa Nomor 32 tertanggal 29 November 2010 sebagaimana dibuat dihadapan Notaris Agus Madjid, S.H., di Jakarta Selatan, **telah menetapkan Dwi Astuti sebagai Ketua Pengurus Yayasan Bina Desa Sadajiwa**, sehingga berdasarkan hal tersebut **Dwi Astuti** berwenang untuk mewakili Yayasan Bina Desa Sadajiwa dalam permohonan *a quo*;

Untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut di atas, Yayasan menjalankan kegiatan sebagai berikut:

- (1) *Di bidang Sosial :*
 - a. *Mengadakan, menyelenggarakan, dan mendirikan Lembaga pendidikan, ketrampilan dan pelatihan baik formal maupun non formal bagi masyarakat di pedesaan.*
 - b. *Memfasilitasi reorientasi kaum intelektual tentang masalah-masalah rakyat.*

- c. *Mengadakan, menyelenggarakan dokumentasi dan penyebaran informasi dalam bidang pendidikan melalui penerbitan buku-buku, media massa elektronik maupun non elektronik.*
 - d. *Mengadakan, menyelenggarakan, pembinaan dalam bidang pendidikan pada masyarakat pedesaan.*
 - e. *Mengadakan, menyelenggarakan, penelitian dibidang Ilmu Pengetahuan mengenai kemasyarakatan, kemandirian, Lingkungan Hidup dan Teknologi.*
- (2) *Mengadakan, menyelenggarakan Studi banding di bidang kemandirian:*
- a. *Memberikan pelayanan kesehatan bagi masyarakat pedesaan;*
 - b. *Membangun dan mengembangkan masyarakat- masyarakat pedesaan.*
 - c. *Memberikan bantuan kepada korban bencana alam, korban korban Hak Asasi manusia.*
 - d. *Memberikan bantuan kepada pengungsi akibat perang.*
 - e. *Memberikan bantuan kepada tuna wisma, fakir miskin, dan gelandangan.*
 - f. *Memberikan perlindungan konsumen.*
 - g. *Melestarikan lingkungan hidup.*

Bahwa dengan diberlakukannya Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10 dan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang a quo, akan berpotensi mengancam keberlanjutan pertanian masyarakat dampingan dari Pemohon IV dan menghambat peran serta masyarakat dampingan Pemohon IV dalam memberikan masukan kepada Pemerintah melalui mekanisme DPR dalam proses pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional.

Sehingga, tujuan pendirian organisasi Pemohon IV akan terhalangi, terlebih lagi komunitas yang berada di wilayah dampingan Pemohon IV yaitu para petani kecil, nelayan tradisional, perempuan dan masyarakat adat akan terancam keberadaan dan kesejahteraannya. Untuk itu, Pemohon IV memandang perlu untuk melakukan uji materiil Undang-Undang a quo di Mahkamah Konstitusi agar terjaminnya hak-hak konstitusional sebagaimana dicantumkan dalam UUD 1945.

5) Aliansi Petani Indonesia (API)

Bahwa Pemohon V didirikan pada tanggal 5 Agustus 2005 dengan Akta Notaris Nomor 10. Bahwa dalam Pasal 12 mengenai Tujuan Sosial Ekonomi Organisasi ini adalah:

1. *Perlindungan dan jaminan berusaha tani oleh pemerintah dari ancaman dan penetrasi perdagangan bebas pertanian di pedesaan.*

2. *Dukungan oleh pemerintah dalam hal akses terhadap lembaga keuangan untuk keberlangsungan kewirausahaan social pedesaan dan akses pasar yang mengikut sertakan lembaga ekonomi petani.*
3. *Mengembangkan budidaya pertanian yang ramah lingkungan dan membangun pemasaran bersama antar anggota organisasi untuk memperkuat posisi tawar petani dalam mata rantai pertanian yang berkelanjutan.*
4. *Mengembangkan tehnologi pertanian yang dapat diadaptasi oleh petani sesuai dengan tradisi dan budaya serta potensi wilayahnya.*
5. *Mengembangkan sistem dan model ekonomi kerakyatan di pedesaan melalui korporasi-korporasi pertanian.*
6. *Meningkatkan pendapat, kesejahteraan, harkat dan martabat petani dan masyarakat pedesaan. Melakukan pemberdayaan kelompok-kelompok tani yang mengembangkan komoditas usaha tani dan memperbaiki mata rantai pertanian yang berkelanjutan.*

Bahwa Pemohon V merasa dirugikan dengan berbagai perjanjian-perjanjian internasional yang terlahir setelah lahirnya Undang-Undang *a quo* utamanya di sektor pertanian, agraria dan perkebunan. Diantara perjanjian internasional yang merugikan anggota petani Pemohon V seperti, perjanjian Internasional *Free Trade Agreement* (FTA) ASEAN baik internal ASEAN maupun ASEAN + 3. Karena perjanjian ini menyebabkan derasnya arus impor produk-produk pertanian.

Bahwa anggota petani Pemohon V di berbagai wilayah juga menjadi terhambat kesejahteraannya, karena dominasi penguasaan korporasi yang disebabkan perjanjian internasional ASEAN *Comprehensive Investment Agreement* (ACIA) yang disahkan melalui Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2011. Mekanisme pengesahan tanpa peran serta masyarakat mengakibatkan kerugian terhadap anggota petani di berbagai wilayah dampingan Pemohon V. Sehingga mengakibatkan dominasi liberalisasi di sektor pertanian dan pangan di Indonesia.

Sehingga Pemohon V perlu mengajukan judicial review terhadap Undang-Undang *a quo*, mengingat banyak nya kerugian dan dampak yang luas di sektor pertanian dan pangan di Indonesia dari perjanjian internasional yang lahir tanpa peran serta masyarakat dan dilegalisasi dengan Undang-Undang *a quo*.

6) Koalisi Rakyat Untuk Keadilan Perikanan (KIARA)

Bahwa Pemohon VI 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 perikanan.

Bahwa keberadaan Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, dan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang *a quo* telah menimbulkan kerugian konstitusional bagi Pemohon VI, karena perjanjian-perjanjian internasional yang disahkan melalui Keputusan Presiden tanpa adanya keterlibatan masyarakat pesisir khususnya nelayan, pembudidaya ikan, perempuan nelayan, masyarakat adat di pesisir, dan petambak garam sehingga perjanjian internasional yang disahkan itu berdampak merugikan Pemohon VI dan masyarakat pesisir.

Bahwa, Pemohon VI telah melakukan kajian mengenai dampak perjanjian internasional di bidang perdagangan internasional seperti perjanjian perdagangan internasional ACFTA (*Asean China Free Trade Agreement*) yang disahkan melalui Keputusan Presiden Nomor 48 Tahun 2004. Bahwa keluasaan dan liberalisasi yang diberikan kepada investasi asing salah satunya dari China yaitu dengan mengeksploitasi sumber daya laut di Indonesia.

Bahwa, liberalisasi berdampak pada aktivitas yang melanggar hak konstitusional masyarakat pesisir dan kedaulatan bangsa, yaitu *Over Fishing, Over Exploitation dan IUU Fishing*. Dampak dari hal tersebut adanya ketidakadilan ruang dalam penangkapan ikan yang harus dihadapi oleh masyarakat pesisir. Bahwa, Pemohon VI telah melakukan riset dan advokasi mengenai persoalan di atas, dikarenakan adanya ruang yang terbuka dari regulasi nasional untuk memberikan kesempatan bagi investasi asing masuk ke Indonesia. Salah satu perjanjian yang merugikan konstitusional Pemohon VI adalah perjanjian ASEAN China FTA yang disahkan melalui Keputusan Presiden tanpa melibatkan masyarakat termasuk Pemohon VI. Bahwa karena hal itu, Pemohon VI menjadi tidak dapat mandiri dalam perekonomian dan terhambat

kesejahteraan nya karena perjanjian internasional itu lahir berdasarkan Undang-Undang *a quo*.

Sehingga Pemohon VI perlu mengajukan judicial review khususnya Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10 dan Pasal 11 Ayat (1) Undang-Undang *a quo* dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 guna terjaminnya hak ekonomi dan keadilan bagi warga negara sebagaimana telah dinyatakan dalam UUD 1945.

7) Perserikatan Solidaritas Perempuan (SP)

Bahwa Pemohon VII adalah Perserikatan Solidaritas Perempuan yang didirikan pada tanggal 1 April 1993 dan tercatat di Akta Notaris Gde Kertayasa, S.H. di Jakarta dengan nomor Akta 33 tanggal 17 Januari 1994. Bahwa dalam pasal 2 mengenai tujuan organisasi ini adalah:

“perserikatan ini berasaskan Hak Asasi Manusia (HAM) dan Hak Asasi Perempuan (HAP) yang utuh dan bersifat universal.”

Bahwa Pasal 3:

“Perserikatan ini bertujuan untuk mewujudkan tatanan sosial yang demokratis, dengan prinsip-prinsip keadilan, keutuhan ekologis, menghargai keberagaman, menolak diskriminasi dan kekerasan, dengan berdasarkan pada sistem hubungan laki-laki dan perempuan yang setara, dimana keduanya dapat berbagai akses dan kontrol atas sumber daya alam, sosial, budaya, ekonomi, dan politik secara adil.”

Bahwa ketentuan perjanjian tentang Trade Related Intellectual Property Rights dalam WTO mengacu pada hak atas kekayaan intelektual terhadap benih pertanian mengancam kedaulatan petani dalam memuliakan benih. Akibatnya, saat ini perusahaan-perusahaan transnasional besar yang berkuasa atas benih dan memaksa petani untuk tergantung terhadap benih yang dihasilkan berikut berbagai produk pestisida yang menjadi suplemen dari benih tersebut. Perempuan petani yang bekerja bersama Solidaritas Perempuan di antaranya merupakan pemulia benih yang terancam kehilangan kedaulatannya akibat perjanjian ini. Bersama dengan mekanisasi pertanian, perempuan petani kehilangan perannya dan terpinggirkan dari sektor pertanian sehingga banyak yang akhirnya terpaksa bekerja di luar negeri menjadi buruh migran tanpa perlindungan yang memadai dan terlanggar hak-hak sebagai perempuan.

Bahwa selain itu, adanya ketidakpastian hukum dalam Undang-Undang *a quo* yang menghambat tujuan dari organisasi Pemohon VII dalam melindungi hak-hak perempuan terutama di sektor pertanian, nelayan dan buruh dalam perjanjian-perjanjian internasional.

Sehingga Pemohon VII perlu mengajukan *judicial review* Undang-Undang *a quo* karena dirugikan hak konstitusionalnya khususnya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

8) ***Farmer Initiatives for Ecological Livelihood and Democracy (FIELD)***

Bahwa Pemohon VIII tercatat di Akta Notaris Zarkasyi Nurdin, S.H., dengan nomor Akta 1 tanggal 1 Juni 2001. Bahwa dalam akta Pasal 4 mengenai maksud dan tujuan organisasi ini adalah:

"Mengupayakan terwujudnya masyarakat tani yang demokratis dan berkeadilan, dengan mendukung gerakan petani yang menjalankan kehidupan bertani yang sehat dan berkelanjutan, melalui pendidikan partisipatoris, penguatan kelompok dan jaringan petani, riset aksi, kajian kebijakan dan penyebaran gagasan-gagasan demokratis dan ekologis."

Untuk mencapai maksud dan tujuan tersebut, yayasan melakukan serangkaian program (Pasal 5):

- 1) *Pendidikan bagi para petani yang bersifat partisipatif khususnya yang mendukung pengembangan:*
 1. *budidaya pertanian ekologis;*
 2. *kesehatan kerja petani;*
 3. *organisasi petani;*
 4. *ketrampilan pemasaran produk;*
 5. *advokasi oleh petani;*
 6. *media komunikasi antarpetani;*
 7. *wawasan keadilan gender di masyarakat petani.*
- 2) *Dukungan terhadap pengembangan organisasi petani yang berakar di desa-desa dalam rangka advokasi petani terhadap kebijakan di tingkat lokal, dan dukungan terhadap pengembangan jaringan kerja antar organisasi petani dengan organisasi kemasyarakatan lainnya.*
- 3) *Penyebaran gagasan (kampanye), melalui berbagai media komunikasi yang mungkin, kepada konsumen dan masyarakat luas tentang:*
 - a) *Gagasan pertanian ekologis dan organik*
 - b) *hasil-hasil penelitian dan pengorganisasian petani*
 - c) *masalah-masalah aktual, seperti reformasi agraria, peraturan usaha pertanian oleh negara, hak milik intelektual yang diperdagangkan (TRIPS), benih transgenik (GMO).*

- 4) *Riset aksi bersama masyarakat petani untuk menjawab permasalahan yang ada dan untuk menyempurnakan pelayanan program lain.*
- 5) *Melakukan penelitian pendukung gerakan.*
- 6) *Melakukan kerjasama dengan berbagai organisasi petani dan masyarakat.*
- 7) *Melakukan kerjasama dengan pihak penyandang dana untuk memberikan jasa teknis dan pelatihan bagi organisasi-organisasi petani dan lain dalam arti katayang seluas-luasnya.”*

Bahwa Pemohon VIII yang didirikan sejak tahun 2001 mendukung masyarakat marjinal mendapatkan dan dapat mengelola kembali wilayah perikehidupannya untuk meningkatkan kesejahteraannya, serta bergerak untuk memperkuat demokrasi, keadilan, dan kesehatan lingkungan hidup. Sehingga, misinya memfasilitasi masyarakat agar mampu memperkuat masyarakat petani yang rentan untuk menjadi pelaku dalam upaya memperjuangkan (terwujudnya) ekosistem lingkungan yang seimbang, dan memperoleh kehidupan yang layak, serta memperkuat gerakan masyarakat petani/pedesaan melalui pendidikan partisipatif, riset, aksi dan penguatan jaringan organisasi petani.

Bahwa Pasal 96 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan:

“Masyarakat (orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan) berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”;

Bahwa Pasal 96 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan:

“Masukan tersebut dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.” dan ayat (3): “Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis maka setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat”

Bahwa dengan berlakunya Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang *a quo*, akan merugikan Pemohon VIII karena tidak adanya keterlibatan dan kontrol masyarakat dalam setiap proses pembuatan dan pengesahan perjanjian Internasional yang menyangkut ekonomi, perdagangan, dan kerjasama perlindungan penanaman modal

yang dapat merugikan perikehidupan masyarakat petani, melemahkan demokrasi, memudarnya keahlian petani, rusaknya ekosistem pertanian pangan dan iklim, ekonomi petani dan ancaman regenerasi petani selaku produsen pangan.

Sehingga Pemohon VIII perlu untuk mengajukan *judicial review* Undang-Undang *a quo* di Mahkamah Konstitusi supaya ada kontrol dan keterlibatan rakyat dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian Internasional. Selain itu, agar hak-hak petani sebagai warga negara tidak terlanggar sebagaimana telah terjamin hak-hak nya dalam UUD 1945.

9) Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS)

Bahwa Pemohon IX dalam Pasal 6 AD/ART menyebutkan bahwa tujuan perkumpulan SPKS adalah mewujudkan petani kelapa sawit yang mandiri, berdaulat, bermartabat dan sejahtera.

Bahwa selanjutnya Pasal 7 AD/ART menyebutkan bahwa kegiatan yang dilakukan dalam mencapai tujuan tersebut diatas, organisasi menjalankan kegiatan sebagai berikut:

1. *Peningkatan lewat kapasitas pendidikan dan pelatihan :*
 - a) *Kepemimpinan dan politik;*
 - b) *Kewirausahaan;*
 - c) *Manajemen perkebunan kelapa sawit;*
 - d) *Teknis perkebunan kelapa sawit;*
2. *Penguatan dan konsolidasi usaha-usaha ekonomi anggota;*
3. *Inisiasi diversifikasi usaha-usaha ekonomi bersama anggota;*
4. *Penelitian untuk menjawab kebutuhan petani kelapa sawit;*
5. *Promosi untuk menguatkan posisi petani sawit;*
6. *Advokasi berbagai persoalan petani kelapa sawit.*

Bahwa Pasal 96 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan, "*Masyarakat (orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan) berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*", Ayat (2): "*Masukan tersebut dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.*" dan Ayat (3): "*Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan*

dan/atau tertulis maka setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.”

Bahwa Pemohon IX dirugikan dengan Undang-Undang *a quo* khususnya di sektor pertanian, agraria, pangan dan kelapa sawit. Karena, para anggota petani Pemohon IX menjadi tidak berdaulat dalam menentukan kesejahteraannya. Terlebih, ketika adanya perjanjian internasional tentang P4M antara Indonesia dengan India yang disahkan melalui Keppres Nomor 93 Tahun 2003. Karena perjanjian itu, mengancam keberlanjutan kehidupan petani yang tidak bisa mandiri di bidang ekonomi dan pangan. Maka, Pemohon IX menganggap bahwa hak Pemohon sudah terampas sebagaimana yang telah dijamin dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

Sehingga, Pemohon IX perlu mengajukan judicial review Undang-Undang *a quo* ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, demi menjamin terpenuhinya hak-hak Pemohon IX sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945.

10) Bahwa Pemohon X sampai dengan XIV adalah **warga negara Indonesia:**

1. Nama : Amin Abdullah
 Nomor KTP : 5203013112670081
 Pekerjaan : Petambak Garam Tradisional
 Alamat : Lungkak, Kelurahan Ketapang Raya,
 Kecamatan Keruak Kabupaten
 Lombok Timur
 Kewarganegaraan : Indonesia
 Untuk selanjutnya disebut sebagai ----- Pemohon X
2. Nama : Mukmin
 Nomor KTP : 5203200107780346
 Pekerjaan : Petambak Garam Tradisional
 Alamat : Serumbung, Kelurahan Pemongkong,
 Kecamatan Jerowaru, Kabupaten
 Lombok Timur
 Kewarganegaraan : Indonesia
 Untuk selanjutnya disebut sebagai ----- Pemohon XI
3. Nama : Fauziah
 Nomor KTP : 5203204706820002
 Pekerjaan : Petambak Garam Tradisional
 Alamat : Serumbung, RT 001, Kelurahan

Pemongkong Kecamatan Jerowaru
Kabupaten Lombok Timur

Kewarganegaraan : Indonesia

Untuk selanjutnya disebut sebagai ----- Pemohon XII

4. Nama : Baiq Farihun
 Nomor KTP : 5203017112690068
 Pekerjaan : Petambak Garam Tradisional
 Alamat : Lungkak, Kelurahan Ketapang Raya
 Kecamatan Keruak

Kewarganegaraan : Indonesia

Untuk selanjutnya disebut sebagai ----- Pemohon XIII

5. Nama : Budiman
 Nomor KTP : 5203202507880001
 Pekerjaan : Petambak Garam Tradisional
 Alamat : Pengoros, Kelurahan Sekaroh,
 Kecamatan Jerowaru

Kewarganegaraan : Indonesia

Untuk selanjutnya disebut sebagai ----- Pemohon XIV

Bahwa PEMOHON X sampai dengan PEMOHON XIV sebagai warga negara Indonesia telah dirugikan hak konstitusionalnya berupa meniadakan hak konstitusional Pemohon X sampai dengan Pemohon XIV untuk ikut memberikan aspirasinya melalui Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagai lembaga perwakilan yang mewakili dan menyuarakan kepentingan rakyat Indonesia serta terjadinya ketidakpastian hukum yang menyebabkan meningkatnya jumlah garam impor yang beredar di pasaran Indonesia, sehingga merugikan PARA PEMOHON untuk memenuhi dan meningkatkan kesejahteraannya.

D. FAKTA HUKUM

19. Bahwa pada tanggal 23 Oktober 2000 Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Pemerintah telah menyetujui dan mengesahkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2004 tentang Perjanjian Internasional;
20. Bahwa salah satu dasar pembentukan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional adalah Pasal 11 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan:
 - (1) *Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain;*

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

21. Bahwa karena Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai salah satu dasar pembentukan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, maka sudah seharusnya ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional selaras dengan Undang-Undang Dasar 1945;
22. Bahwa pada faktanya, ketentuan Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional tidak selaras dengan Undang-Undang Dasar 1945 yang akan PARA PEMOHON uraikan lebih lanjut dalam "***alasan-alasan pengajuan permohonan uji materil***".
23. Bahwa untuk perjanjian internasional tertentu, DPR ikut terlibat dalam memberikan persetujuan tentang tindakan pemerintah yang hendak menyatakan keterikatannya kepada perjanjian internasional.
24. Dengan demikian, konstitusi dan peraturan perundang-undangan Indonesia mengatur kekuasaan membentuk dan pihak yang menjalankan kekuasaan untuk mengikatkan Indonesia kepada hukum internasional. Kekuasaan itu berada di tangan Presiden (Pemerintah) dan dijalankan oleh Presiden atau orang-orang yang diberi kewenangan oleh Presiden. Namun, untuk kategori perjanjian internasional tertentu, persetujuan dan pengesahan DPR perlu diperoleh Presiden sebelum perjanjian itu mengikat Indonesia

E. ALASAN-ALASAN PENGAJUAN PERMOHONAN UJI MATERIIL

1. **Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena telah mengganti frasa "*dengan persetujuan DPR*" dengan frasa "*berkonsultasi dengan DPR dalam hal menyangkut kepentingan publik*".**

25. Bahwa Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, menyatakan:

"Menteri memberikan pertimbangan politis dan mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional, dengan berkonsultasi dengan Dewan

Perwakilan Rakyat dalam hal yang menyangkut kepentingan publik”;

26. Bahwa 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 dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”

27. Bahwa menurut Pasal 2 ayat (1) butir a Vienna Convention on the Law of Treaties 1969 (Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Internasional), Perjanjian internasional (istilah yang dipakai dalam konvensi itu adalah *treaty* atau traktat) adalah *“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.”* (Suatu kesepakatan internasional yang dibuat oleh negara-negara dalam bentuk tertulis dan diatur oleh hukum internasional baik dituangkan dalam satu atau dua instrumen atau lebih yang saling terkait dan dituangkan dalam bentuk nama apapun sesuai kehendak).

28. Bahwa, menurut Pasal 2 ayat (1) butir a Konvensi Wina 1986 disebutkan:

The Treaty means an international agreement governed by international law and concluded in written form: (i) between one or more states and one or more international organisations’ or (ii) between international organizations, whether that agreement is embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation (Perjanjian berarti suatu persetujuan internasional yang diatur oleh hukum internasional dan dirumuskan dalam bentuk tertulis: (i) antara satu atau lebih negara dan satu atau lebih organisasi internasional; atau (ii) sesama organisasi internasional, baik persetujuan itu berupa satu instrument atau lebih dari satu instrument yang saling berkaitan dan tanpa memandang apapun juga namanya).

29. Bahwa Undang-Undang *a quo* memberikan definisi perjanjian internasional sebagai:

“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.”

30. Bahwa dalam Penjelasan Bagian Umum UU *a quo* menyebutkan:
“*Perjanjian internasional yang dimaksud dalam undang-undang ini adalah setiap perjanjian di bidang hukum publik, diatur oleh hukum internasional, dan dibuat oleh Pemerintah dengan negara, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lain.*”
31. Bahwa, Indonesia sendiri tidak meratifikasi Konvensi Wina. Namun, Konvensi Wina tentang Perjanjian Internasional (Konvensi Wina) telah menjadi hukum kebiasaan internasional. Untuk hukum kebiasaan internasional, keterikatan bermula ketika negara yang bersangkutan secara sukarela ikut mempraktikkan kebiasaan internasional dan menerima serta menjalankan praktik itu sebagai hukum (*opinio juris*).
32. Bahwa suatu negara tidak terikat dengan hukum kebiasaan ketika negara menunjukkan diri sebagai *persistent objection* (menolak secara konsisten) terhadap kebiasaan itu. Sehingga misalnya, ketika Indonesia tidak pernah menunjukkan diri sebagai *persistent objector* terhadap suatu norma hukum kebiasaan internasional, bahkan menjalankan praktik itu dan menerimanya sebagai hukum, negara Indonesia dengan demikian terikat dengannya.
33. Bahwa keterikatan negara kepada hukum internasional yang bersumber dari perjanjian internasional harus dinyatakan secara formal dan mengikuti prosedur tertentu. Karena perjanjian internasional hampir selalu bersifat tertulis, dibuat, dan disetujui oleh negara-negara secara formal.
34. Bahwa berdasarkan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945, kekuasaan Presiden dalam membuat dan mengikatkan Negara Indonesia dalam Perjanjian Internasional itu terbatas. Untuk kategori perjanjian internasional tertentu, persetujuan DPR diperlukan sebelum perjanjian itu mengikat Indonesia.
35. Bahwa Presiden dengan persetujuan DPR dapat membuat perjanjian dengan Negara lain [vide: Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar tahun 1945].—Presiden Indonesia adalah pemegang kekuasaan menjalankan hubungan internasional yang salah satu bentuknya dilakukan dengan kewenangan membuat perjanjian internasional dengan negara atau subjek hukum internasional lain.

36. Bahwa Pasal 3 Undang-Undang *a quo* menentukan secara teknis bagaimana kekuasaan untuk mengikatkan negara kepada perjanjian internasional itu dilakukan. Cara dimaksud adalah:
- a. penandatanganan;
 - b. pengesahan;
 - c. pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik;
 - d. cara cara lain sebagaimana disepakati para pihak dalam perjanjian internasional.
37. Bahwa ketentuan Pasal 3 Undang-Undang *a quo* pada hakekatnya adalah penulisan ulang ketentuan Pasal 11 Konvensi Wina 1969. Namun, Undang-Undang *a quo* membuat suatu istilah tersendiri yakni '*pengesahan*'. Kata '*pengesahan*' ini sebagaimana disebut di dalam Pasal 1 dan Penjelasan Undang-Undang *a quo* mewakili cara pernyataan pengikatan yang dilakukan dengan ratifikasi (*ratification*), penerimaan (*acceptance*), persetujuan (*approval*) atau aksesi (*accession*), sebagaimana termaktub dalam Pasal 11 Konvensi Wina itu. Konvensi Wina sendiri mengartikan *ratification*, *acceptance*, *accession* atau *approval* adalah bentuk-bentuk pernyataan pengikatan negara (*consent to be bound*) kepada perjanjian internasional. Dengan demikian, Undang-Undang *a quo* ini menghendaki setiap perjanjian internasional yang pernyataan pengikatannya harus dilakukan dengan cara *ratification*, *acceptance*, *accession* atau *approval* adalah perjanjian-perjanjian internasional yang **mengharuskan pengesahan**.
38. Bahwa didalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945, pengikatan suatu Perjanjian Internasional mensyaratkan adanya persetujuan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
39. Bahwa menjadi pertanyaan besar bagi PARA PEMOHON, bagaimana jika menteri dalam berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat tentang pembuatan perjanjian internasional, dan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan tidak sepakat atau setuju dengan perjanjian internasional tersebut? Tentu keberatan Dewan Perwakilan Rakyat tersebut dapat diabaikan oleh menteri, karena kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pasal 2 Undang-Undang *a quo*, Dewan Perwakilan Rakyat hanya terbatas untuk memberikan konsultasi bukan

untuk memberikan persetujuan;

40. Bahwa mengingat kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan yang mewakili dan menyuarakan kepentingan rakyat, salah satu wewenang Dewan Perwakilan Rakyat dalam perjanjian internasional adalah memberikan persetujuan sebagaimana mandat Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan;

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

41. Bahwa frase “berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat” dalam Pasal 2 Undang-Undang *a quo* 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 sebagai bentuk perwujudan kedaulatan rakyat.

42. Bahwa dengan merubah frase “*dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*” menjadi frase “*konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat*” di dalam Pasal 2 Undang-Undang *a quo* telah menghilangkan kedaulatan rakyat yang diemban oleh DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.

43. Bahwa persetujuan oleh Dewan Perwakilan Rakyat terhadap pembuatan perjanjian internasional oleh Indonesia menjadi sangat penting. Mengutip dari buku yang ditulis oleh DR. Eddy Pratomo, SH., MA., (2016, 512), disebutkan bahwa:

“perlu diingat ketika membuat suatu perjanjian internasional pada dasarnya kita telah memberikan sebagian “kedaulatan kita”.

Oleh karena itu, “persetujuan” oleh 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.

44. Bahwa, di dalam Undang-Undang *a quo* tidak ditemukan satu klausul pun

yang menyebutkan tentang "persetujuan oleh DPR". Yang ada hanya tindakan pengesahan dalam bentuk undang-undang yang memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

45. Bahwa Pasal 2 Undang-Undang *a quo* menghilangkan frasa "persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat ", dan menggantinya dengan frasa "dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat". Berarti Dewan Perwakilan Rakyat dalam perjanjian internasional hanya terlibat ketika perjanjian itu telah diterima oleh pemerintah tanpa melalui persetujuan DPR.
46. Bahwa hilangnya makna "dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat" di dalam Pasal 2 Undang-Undang *a quo* juga telah menghilangkan hak warga Negara (dalam hal ini Para Pemohon) untuk menyatakan pendapat tentang sebuah perjanjian internasional yang akan diikatkan oleh negara Indonesia melalui peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat sebagai *check & balance* dalam bentuk memberikan persetujuan sesuai dengan Pasal 11 UUD 1945 sebagai perwujudan kedaulatan rakyat.
47. Bahwa jika frase "berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat" dalam Pasal 2 Undang-Undang *a quo* dimaknai sebagai suatu persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, hal ini juga menimbulkan kerancuan mengingat bahwa dalam Pasal 2 Undang-Undang *a quo* tidak menjelaskan apakah kata berkonsultasi tersebut adalah persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat atas proses atau persetujuan atas hasil/substansi dari Pejanjian Internasional;
48. Bahwa perlu dihindari pemaknaan persetujuan oleh Dewan Perwakilan Rakyat hanya dimaknai sekedar memberikan stempel saja terhadap sebuah perjanjian internasional yang diikatkan oleh Pemerintah Indonesia. Sehingga sangat penting untuk memperjelas bagaimana proses seharusnya pemberian persetujuan yang diberikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat terhadap perjanjian internasional.
49. Bahwa memperhatikan fakta sejarah mengenai pelaksanaan politik luar negeri khususnya mengenai pemberlakuan perjanjian internasional di Australia, sebagaimana diuraikan pada buku: "*Hukum Perjanjian Internasional: Dinamika dan Tinjauan Kritis Terhadap Politik Hukum*

Indonesia" (DR.Eddy Pratomo, 2016, 326)-

50. Bahwa Konstitusi Australia mengatur kewenangan pembuatan perjanjian internasional sebagai kewenangan eksekutif. Hal ini juga serupa dengan di Indonesia. Namun, pada tahun 1995 muncul kritik terhadap Pemerintah Australia mengenai praktik dan proses pembuatan perjanjian internasional Australia yang dinilai kurang demokratis, karena tidak melibatkan parlemen. Lalu pada 2 Mei 1996, Pemerintah Commonwealth Australia di depan Parlemen menanggapi kritik tersebut dengan menawarkan beberapa proses yang dimaksud untuk menjamin suatu proses demokratis yang terbuka dalam pembuatan perjanjian internasional. Proses-proses yang ditawarkan seperti:

Pertama; Perjanjian akan disampaikan kepada kedua kamar parlemen paling tidak 15 hari sidang sebelum Pemerintah mengambil langkah mengikat diri secara hukum (*treaty action*), dengan pengecualian yang dilakukan terhadap perjanjian yang dinilai bersifat segera dan sensitif.

Kedua; perjanjian akan disampaikan kepada Parlemen disertai dengan analisis tentang kepentingan nasional yang merangkum latarbelakang perlunya keikutsertaan Australia pada Perjanjian Internasional tersebut, termasuk untung rugi serta dampak yang akan ditimbulkan dari perjanjian internasional.

Ketiga; Pemerintah mengusulkan pendirian Komite Bersama Parlemen mengenai perjanjian internasional untuk mempertimbangkan perjanjian internasional dan analisis kepentingan nasional yang disampaikan kepada parlemen.

Keempat; Pemerintah juga mendukung pembentukan Dewan Perjanjian Internasional (*treaties council*) sebagai bagian dari Dewan Pemerintah Australia yang berfungsi sebagai badan penasihat.

Kelima; perjanjian internasional dapat diakses tanpa biaya oleh setiap individu atau kelompok kepentingan.

Seluruh pilar Reformasi 1996 yang ditawarkan tersebut diatas diterima oleh Parlemen. Untuk mendukung Reformasi 1996, *Department of Foreign Affairs Trade* (DFAT) mendirikan sekretariat Perjanjian Internasional dengan tugas memantau dan mengadministrasikan

jalannya reformasi.

51. Bahwa dengan membandingkan proses berlakunya perjanjian internasional menjadi ketentuan hukum nasional dalam sistem hukum negara Australia, maka persetujuan parlemen terhadap perjanjian internasional merupakan proses demokrasi yang melibatkan partisipasi publik;
 52. Bahwa serupa dengan negara Indonesia, dimana dalam Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 terdapat frasa: “dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”, maka perjanjian Internasional yang dibuat oleh pemerintah Indonesia harus mendapatkan persetujuan dari Dewan perwakilan Rakyat demi kepastian hukum serta terbukanya ruang publik dalam rangka memberikan pengakuan, jaminan serta perlindungan hukum bagi warga Negara sehingga terwujud kesejahteraan dalam kehidupan dan kehidupan rakyat Indonesia;
 53. Bahwa mengganti frasa “dengan persetujuan DPR-RI” dengan frasa “berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat” telah bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, maka Pasal 2 Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.
- 2. Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**
54. Bahwa Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang *a quo* menyatakan:

“Pengesahan perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) dilakukan dengan undang-undang atau keputusan presiden”;
 55. Bahwa pada bagian Penjelasan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang *a quo* menyatakan:

“Pengesahan dengan undang-undang memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pengesahan dengan keputusan presiden selanjutnya diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”;
 56. Bahwa Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 menyatakan:

“Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan

perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”

57. Bahwa didalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 menyatakan. yang dibutuhkan dalam perjanjian Internasional adalah persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Undang-Undang *a quo* menggantikan frasa “persetujuan DPR” dengan frasa “pengesahan dengan Undang-Undang”. Hal ini berarti hanya melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat dalam bagian akhir penyusunan perjanjian Internasional;
58. Bahwa pada awalnya, sebelum UUD 1945 diamandemen seperti sekarang, ketentuan UUD 1945 tentang perjanjian internasional pada Pasal 11 UUD 1945 ini lebih sederhana. Pasal itu hanya berbunyi:
“Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain.”
 Dalam praktik, ketentuan permintaan persetujuan DPR terkait pembuatan perjanjian itu ternyata merepotkan Presiden (Pemerintah) maka Presiden Soekarno mengeluarkan Surat Nomor 2826/HK/60.
59. Bahwa Surat Nomor 2826/HK/60 berbunyi:
“... maka Pemerintah akan tidak mempunyai cukup keleluasan bergerak untuk menjalankan hubungan internasional dengan sewajarnya karena untuk tiap-tiap perjanjian walaupun mengenai soal-soal yang kecil-kecil harus diperoleh persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan hubungan internasional dewasa ini demikian sensitifnya, sehingga menghendaki tindakan-tindakan yang cepat dari Pemerintah yang membutuhkan prosedur konstitusionil yang lancar.”
60. Bahwa atas alasan ini, Presiden menafsirkan persetujuan DPR hanya diperlukan untuk perjanjian internasional yang penting yang disebut *treaty* untuk perjanjian yang tidak penting disebut sebagai *agreement*, Pemerintah hanya akan menyampaikan kepada DPR untuk diketahui. Kemudian, Presiden Soekarno merinci apa yang dimaksudkannya sebagai perjanjian yang penting itu yakni perjanjian internasional yang mengandung;
“...Soal-soal politik atau soal-soal yang dapat mempengaruhi haluan politik luar negeri Negara,... Ikatan-ikatan yang sedemikian rupa sifatnya sehingga bisa mempengaruhi haluan politik luar negeri Negara.... dan

Soal-soal yang menurut Undang-Undang Dasar atau menurut sistem perundang-undangan kita harus diatur dengan undang-undang....”.

61. Bahwa walaupun dalam bentuk surat, kemudian Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat menjadikannya sebagai pedoman dalam menafsirkan dan mengimplementasikan Pasal 11 UUD 1945. Lalu pada tahun 2000, terbit Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Dalam undang-undang ini praktik yang sudah berjalan sebelumnya mendapatkan landasan yuridis yang lebih kuat. Undang-undang dimaksud meneguhkan pembedaan perjanjian internasional yang perlu disetujui DPR dan mana yang tidak.
62. Bahwa ada perbedaan penggunaan istilah yang dipakai dalam Undang-Undang *a quo* dengan kata yang dipakai dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 ketika menentukan kewenangan DPR dalam hubungannya dengan pembuatan perjanjian internasional ini. Jika Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menggunakan istilah ‘persetujuan’, Undang-Undang *a quo* menggunakan istilah ‘pengesahan’. Dan ketika Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 mengatur kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat untuk terlibat dalam pembuatan perjanjian internasional yang dibuat Presiden dengan ‘persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat’, Undang-Undang *a quo* menggambarkannya dengan ‘pengesahan dengan undang-undang atau keputusan presiden’.
63. Bahwa dengan menggunakan pengertian kata ‘pengesahan’ itu, maka pada frase ‘pengesahan dengan undang-undang atau dengan Keputusan Presiden’, artinya adalah: suatu perbuatan hukum untuk mengikat diri pada suatu perjanjian internasional dengan undang-undang atau dengan keputusan presiden. Dengan pengertian ini berarti, peran DPR yang seharusnya menyetujui atau menolak tindakan pemerintah yang akan mengikat negara kepada suatu kesepakatan internasional tertentu berubah perannya menjadi hanya pembuat pernyataan pengikatan (*consent to be bound*) melalui suatu undang-undang maupun bentuk lainnya.
64. Bahwa menyatakan terikat kepada perjanjian internasional merupakan tugas atau pekerjaan pemerintah yang dilakukan dengan mendepositkan atau mempertukarkan apa yang disebut sebagai instrumen ratifikasi. Dan

- ini bukan undang-undang atau keputusan Presiden. Kata pengesahan seharusnya tidak ada dan tidak bisa menggantikan kata “persetujuan”
65. Bahwa ketentuan dalam Undang-Undang *a quo* ini patut diduga lahir karena ketidaktepatan dalam meletakkan dan menentukan mana wilayah keberlakuan hukum nasional (dalam hal ini hukum administrasi negara dan hukum tata negara) di satu sisi, dengan wilayah keberlakuan hukum internasional di sisi lain.
 66. Bahwa persetujuan atau penolakan Dewan Perwakilan Rakyat adalah tindakan atau perbuatan hukum dalam lingkup hukum nasional yang diatur menurut hukum nasional, sementara pernyataan pengikatan yang dilakukan oleh Pemerintah (berdasarkan persetujuan DPR tadi), adalah tindakan atau perbuatan hukum internasional yang dilakukan berdasarkan hukum internasional. Sehingga, frasa “pengesahan perjanjian internasional dengan undang-undang atau keputusan presiden” tidak seharusnya ada, melainkan frasa ‘persetujuan perjanjian internasional oleh Dewan Perwakilan Rakyat’ seperti disebut di dalam Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Dan kata ‘persetujuan’ sendiri harus diartikan sebagai tindakan DPR menerima atau menolak tindakan pemerintah untuk mengikatkan negara kepada suatu perjanjian internasional tertentu.
 67. Bahwa frasa “pengesahan dengan undang-undang atau keputusan presiden” berarti menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat hanya dalam akhir penyusunan dan/atau pembuatan perjanjian Internasional dan menjadikan Dewan Perwakilan Rakyat hanya dimaknai sekedar lembaga memberikan stempel pengesahan saja terhadap sebuah perjanjian internasional yang akan diikatkan oleh Pemerintah Indonesia.
 68. Bahwa dikarenakan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang *a quo* telah mereduksi makna dari frasa dengan “persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat” menjadi “pengesahan melalui undang-undang ataupun keputusan presiden”, maka Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang *a quo* telah bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.
- 3. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 sepanjang frasa “menimbulkan akibat yang luas dan**

mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang” dimaknai hanya terbatas pada kategori : ***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.”***

69. Bahwa Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional menyatakan:

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

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

70. Bahwa Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan;

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

71. Bahwa berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dimaksud dengan Undang Undang adalah: *”Peraturan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden”*

72. Bahwa jika pengesahan perjanjian internasional yang disahkan melalui bentuk undang-undang dimaknai oleh pembuat Undang-Undang *a quo*

sebagai perjanjian internasional yang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 10 Undang-Undang *a quo* telah memberikan pengaturan mengenai kategori perjanjian internasional yang dapat disahkan dengan undang-undang;

73. Bahwa perjanjian internasional diluar ketentuan Pasal 10 Undang-Undang *a quo* disahkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, yaitu Keputusan Presiden (sekarang Peraturan Presiden) tanpa harus melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
74. Bahwa pembatasan perjanjian internasional yang dapat disahkan dengan undang-undang telah mengabaikan 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 yang tidak diatur sebagaimana ketentuan Pasal 10 Undang-Undang *a quo*;
75. Bahwa karena perjanjian internasional yang dapat disahkan dengan undang-undang telah dibatasi sebagaimana ketentuan Pasal 10 Undang-undang *a quo*, lalu bagaimana dengan perjanjian internasional yang juga berakibat secara luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat akan tetapi diluar ketentuan Pasal 10 Undang-Undang *a quo*?
76. Bahwa perjanjian internasional menyangkut kerjasama di bidang ekonomi ilmu pengetahuan, teknik, perdagangan, kebudayaan, pelayaran niaga, penghindaran pajak berganda, dan kerja sama perlindungan penanaman modal merupakan perjanjian internasional yang menimbulkan dampak yang luas bagi masyarakat dan menimbulkan beban keuangan Negara, akan tetapi perjanjian internasional tersebut diatas disahkan dengan Keputusan Presiden sebagaimana ketentuan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional;
77. Bahwa perjanjian internasional di bidang ekonomi, khususnya perdagangan internasional, merupakan perjanjian yang paling banyak dibuat karena politik ekonomi dari kebijakan perdagangan internasional menjadi bidang yang paling fundamen di dalam pembangunan hubungan

masyarakat internasional. Peningkatan dan pembangunan ekonomi secara berkelanjutan telah menjadi rumus penting dalam pembuatan perjanjian internasional. karena tanpa adanya peningkatan dan pembangunan ekonomi, maka tidak akan ada pembangunan disektor-sektor lain.

78. Bahwa, melihat perkembangan perjanjian perdagangan internasional di era abad 21, perjanjian tersebut sudah melampaui dari praktek tradisional yang hanya mengatur kegiatan ekspor dan impor saja. Rezim perjanjian perdagangan bebas telah berkembang sedemikian rupa dan mencakup aspek-aspek investasi, hak atas kekayaan intelektual, peran Badan Usaha Milik Negara dan persaingan usaha, mekanisme penyelesaian sengketa, dan lain-lain. Sehingga, secara formal, nama perjanjian ini tidak lagi memakai istilah *international trade agreement* tetapi *economic partnership agreement*, seperti pada *Trans-Pacifik Economic Partnership Agreement*, *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), dan *Comprehensive Economic Partnership Agreement* (CEPA).
79. Bahwa, dalam konteks ASEAN misalnya, walaupun kesepakatan perdagangan bebas tidak dibuat dalam satu perjanjian yang komprehensif, tetapi tersusun dalam serangkaian perjanjian yang mencakup banyak aspek. Tidak hanya tentang tarif dan pengurangan/penghapusan hambatan perdagangan barang tetapi juga menyangkut investasi, penyelesaian sengketa, jasa keuangan, kebebasan pergerakan orang, dan lain-lain yang semuanya dibuat sebagai suatu kerangka hukum yang terintegrasi bagi landasan berlangsungnya perdagangan bebas atau bagi terwujudnya masyarakat ekonomi ASEAN.
80. Bahwa, perjanjian-perjanjian ASEAN yang luas tersebut di atas selama ini hanya disahkan dengan Keppres, seperti: *ASEAN Trade in Goods Agreement* (ATIGA) yang diratifikasi dengan Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2010; *ASEAN Comprehensive Investment Agreement* (ACIA) yang diratifikasi dengan Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2011; dan *ASEAN Framework Agreement on Services* (AFAS).
81. Bahwa hal yang sama terjadi dengan perjanjian perlindungan

penanaman modal. Selama ini perjanjian perlindungan penanaman modal hanya disahkan dengan Keppres atau Perpres. Misalnya, Perjanjian Peningkatan Perlindungan Penanaman Modal (P4M) atau dikenal dengan Bilateral Investment Treaty (BIT), antara Indonesia dengan Singapura yang disahkan dengan Keppres Nomor 6 Tahun 2006. Atau P4M antara Indonesia dengan India dengan Keppres Nomor 93 Tahun 2003. Padahal isi di dalam perjanjian tersebut bukan hal yang menyangkut prosedural ataupun teknis. Di dalam perjanjian tersebut menyangkut ketentuan yang didalamnya berisi kewajiban Indonesia untuk tidak melakukan hal-hal yang merugikan investor asing, seperti tindakan diskriminasi, tindakan nasionalisasi, serta tindakan pengamanan terhadap investor asing. Jika Indonesia melanggar maka Indonesia dapat digugat oleh Investor asing di arbitrase internasional. Mekanisme ini disebut penyelesaian sengketa antara investor dan negara (*Investor to State Dispute Settlement/ISDS*)

82. Bahwa, Indonesia sudah punya paling tidak 8 pengalaman kasus gugatan investor asing terhadap Indonesia dengan nilai klaim kerugian yang dimintakan ganti rugi oleh investor mencapai milyaran dollar Amerika. Beberapa kasusnya seperti gugatan Rafat Ali Rizvi (kasus Bank Century), Churchill Mining (Inggris), Planet Mining, Newmont (Belanda), India Metal Ferro Alloys (India), dan lain sebagainya.

83. Bahwa, dari pengalaman gugatan tersebut, Pemerintah Indonesia menyadari perjanjian perlindungan penanaman modal memiliki persoalan besar terhadap kedaulatan negara. Merujuk pada sebuah tulisan yang ditulis oleh Abdul Kadir Jailani "*Indonesia's perspective on review of international investment agreement*", dalam sebuah buku yang berjudul "*Rethinking Bilateral Investment Treaties: Critical Issues and Policy Choices*", disebutkan bahwa ada 4 alasan mengapa Indonesia pada akhirnya harus melakukan review terhadap perjanjian perlindungan penanaman modal, yaitu:

Pertama, tidak adanya keseimbangan antara perlindungan investor dan kedaulatan nasional; **Kedua**, ketentuan dalam perjanjian memberikan perlindungan dan hak-hak yang luas bagi investor asing, membiarkan negara tuan rumah tidak memiliki ruang kebijakan (*policy space*) untuk

menerapkan tujuan pembangunannya sendiri. **Ketiga**, permasalahan yang ditimbulkan dari Penyelesaian Sengketa Investor-Negara Bagian (ISDS), yang telah meningkatkan eksposur Indonesia terhadap klaim investor dalam arbitrase internasional. **Keempat**, ketentuan perjanjian investasi internasional berpotensi mengesampingkan undang-undang nasional.

84. Bahwa, dampak dari perjanjian investasi internasional yang memuat mekanisme ISDS ini juga telah menghilangkan fungsi negara dalam menjalankan kewajiban pemenuhan Hak Asasi Manusia terhadap rakyatnya. Dalam laporan A/HRC/30/44 tanggal 14 Juli 2015 yang disusun oleh *United Nations Independent Expert on the Promotion of a Democratic and Equitable International Order*, Alfred Mauritius De Zayas, secara eksplisit menyatakan bahwa pelaksanaan ISDS yang diatur di dalam sebuah perjanjian perdagangan dan perjanjian investasi internasional telah mengganggu fungsi negara dalam mengatur kepentingan umum melalui praktek *chilling effect* dalam mengadopsi peraturan yang melindungi lingkungan, keamanan pangan, akses terhadap obat-obatan yang murah, dan pelaksanaan konvensi pengendalian tembakau yang disepakati di bawah WHO. Dampak dari "Chilling effect" dari penerapan ISDS telah mencegah negara dalam melaksanakan kewajibannya untuk menghormati, memenuhi, dan melindungi hak asasi manusia. De Zayas memastikan bahwa hilangnya ruang kebijakan negara karena penerapan mekanisme ISDS di bawah perjanjian perdagangan dan investasi internasional telah bertentangan dengan Pasal 28 dari Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia dan Pasal 2 Kovenan internasional tentang Hak Sipil dan Politik.
85. Bahwa perjanjian internasional menyangkut kerjasama di: 1) bidang ekonomi, 2) ilmu pengetahuan, 3) teknik, 4) perdagangan internasional, 5) kebudayaan, 6) pelayaran niaga, 7) penghindaran pajak berganda, dan 8) kerja sama perlindungan penanaman modal merupakan perjanjian internasional yang menimbulkan dampak yang luas bagi masyarakat dan menimbulkan beban keuangan negara, akan tetapi perjanjian internasional tersebut diatas walaupun berdampak luas bagi masyarakat dan menimbulkan beban keuangan Negara dan/atau

mengharuskan pembentukan atau perubahan undang-undang, perjanjian internasional tersebut tidak disahkan dengan undang-undang, karena perjanjian tersebut diatas dianggap tidak masuk kategori/ kriteria yang diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang *a quo*.

86. Bahwa pembatasan perjanjian internasional yang dapat disahkan dengan undang-undang telah mengabaikan perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan pembentukan atau perubahan undang-undang yang tidak diatur sebagaimana ketentuan Pasal 10 Undang-undang *a quo*.

87. Bahwa dengan demikian Pasal 10 Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 sepanjang frasa "*menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara dan perubahan atau pembentukan undang-undang*" **dimaknai hanya terbatas** pada kategori : 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";

4. **Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sepanjang frasa "*menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang*" dimaknai hanya terbatas pada kategori: 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."**

88. Bahwa Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional menyatakan:

"Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang

apabila berkenaan dengan:

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

89. Bahwa Pasal 28D ayat (1) menyatakan:

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”;

90. Bahwa perjanjian internasional yang tidak termasuk dalam kualifikasi Pasal 10 Undang-Undang *a quo*, maka hanya perlu disahkan dengan Keputusan Presiden/ Keppres (sekarang Peraturan Presiden/Perpres). Perjanjian internasional yang menyangkut kerjasama di bidang ekonomi, ilmu pengetahuan, teknik, perdagangan, kebudayaan, pelayaran niaga, penghindaran pajak berganda, dan kerja sama perlindungan penanaman modal merupakan perjanjian internasional yang menimbulkan dampak yang luas bagi masyarakat dan menimbulkan beban keuangan Negara, akan tetapi perjanjian internasional tersebut diatas disahkan dengan keputusan presiden.

91. Bahwa ada perjanjian internasional dibidang pinjaman dan/atau hibah luar negeri yang hanya disahkan dengan Keputusan Presiden/ Keppres (sekarang Peraturan Presiden/Perpres). Seharusnya berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang *a quo* perjanjian tersebut harus disahkan dengan undang-undang. Perjanjian tersebut terkait dengan keikutsertaan Indonesia sebagai anggota *Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)*. Pada tahun 2015 Pemerintah Indonesia meratifikasi perjanjian pembentukan AIIB ini dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 171 Tahun 2015.

92. Bahwa, perjanjian pembentukan AIIB itu bukan hanya sekedar bersifat teknis dan prosedural, tetapi ini menyangkut keterikatan Indonesia dengan utang luar negeri yang tentunya akan berdampak terhadap

beban keuangan negara. Faktanya setelah Indonesia bergabung menjadi anggota AIIB, Pemerintah Indonesia telah menandatangani Loan Agreement dengan AIIB sebesar US\$ 406 juta untuk proyek pembangunan *Regional Infrastructure Development Fund* dan US\$ 300 juta untuk pembangunan bendungan (*Dam Operation Improvement*).

93. Bahwa, pengesahan perjanjian pembentukan AIIB melalui Keputusan Presiden (sekarang Peraturan Presiden) menunjukkan adanya ketidakselarasan mengenai kualifikasi pengesahan perjanjian internasional melalui undang-undang dan pengesahan melalui Keputusan Presiden.
94. Bahwa ketidakselarasan mengenai kualifikasi-kualifikasi pengesahan perjanjian internasional melalui undang-undang dan pengesahan melalui Keputusan Presiden (sekarang Peraturan Presiden) telah menimbulkan ketidakpastian hukum.
95. Bahwa Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang *a quo* telah menimbulkan ketidakpastian hukum maka Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang *a quo* telah bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.
- 5. Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional beserta penjelasan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar tahun 1945.**
96. Bahwa Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional berbunyi:
- (1) Pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi sebagaimana dimaksud Pasal 10, dilakukan dengan keputusan presiden;*
97. Bahwa penjelasan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang *a quo* berbunyi:
- “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 adalah 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”;

98. Bahwa Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:
“Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”;
99. Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan:
“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.
100. Bahwa dikarenakan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang *a quo* beserta Penjelasan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang *a quo* adalah suatu kesatuan yang tidak terpisahkan dari Pasal 10 Undang-Undang *a quo* yang menurut hemat PARA PEMOHON, Pasal 10 Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang frasa *“menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara”* dimaknai **hanya terbatas pada kategori:** 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”;
101. Bahwa karena Pasal 10 Undang-Undang *a quo* telah memberikan batasan terhadap Perjanjian Internasional yang dapat disahkan dengan undang-undang dinyatakan inkonstitusional dan juga telah terdapat ketidakselarasan mengenai kualifikasi perjanjian internasional yang pengesahan perjanjian internasional melalui undang-undang dengan pengesahan melalui peraturan presiden, maka pembatasan pengesahan

perjanjian internasional dengan Keputusan Presiden sebagaimana Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang *a quo* berserta Penjelasan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dan harus juga dinyatakan inkonstitusional;

F. KESIMPULAN

1. Pasal 2 Undang Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945;
2. Pasal 9 ayat (2) Undang Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional telah mengganti frasa "*dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*" dengan frasa "*pengesahan dengan undang-undang*" sehingga menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat di bagian akhir penyusunan perjanjian Internasional dengan hanya berperan mengesahkan perjanjian internasional yang telah dibuat oleh Pemerintah Indonesia, sehingga Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Pasal 10 Undang Undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 sepanjang frasa "*menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara*" dimaknai **hanya terbatas pada kategori: 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**”;
4. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sepanjang frasa "*menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang*" dimaknai **hanya terbatas pada kategori : 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”;

5. Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional beserta Penjelasan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.
6. Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional beserta Penjelasan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

G. PETITUM

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, dengan ini PARA PEMOHON memohon kepada Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia agar berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan seluruh permohonan pengujian ini;
2. Menyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya:
 - 2.1 Pasal 2 Undang–Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185;
 - 2.2 Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185;
 - 2.3 Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185. sepanjang frasa “*menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara*” dimaknai hanya terbatas pada kategori: 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”;

2.4 Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional beserta Penjelasan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185;

3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau apabila Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-15, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Anggaran Dasar Pemohon I;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Anggaran Dasar Pemohon II;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Anggaran Dasar Pemohon III;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Anggaran Dasar Pemohon IV;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Anggaran Dasar Pemohon V;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Anggaran Dasar Pemohon VI;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Anggaran Dasar Pemohon VII;
10. Bukti P-10 : Fotokopi Anggaran Dasar Pemohon VIII;
11. Bukti P-11 : Fotokopi Anggaran Dasar Pemohon IX;
12. Bukti P-12 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk Pemohon X sampai dengan Pemohon XIV;
13. Bukti P-13 : Fotokopi Surat Presiden Soekarno kepada Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2826/HK/1960, tanggal 22 Agustus 1960, perihal Pembuatan Perjanjian-Perjanjian Dengan Negara Lain;
14. Bukti P-14 : Fotokopi Memorandum Saling Pengertian antara Departemen Pertahanan dan Keamanan Republik Indonesia dan Kementerian

Pertahanan Republik Italia tentang Kerjasama Dalam Bidang Peralatan, Logistik dan Industri Pertahanan (*Memorandum of Understanding Between The Department of Defence and Security of The Republik of Indonesia and The Ministry of Defence of The Italian Republic Concerning Cooperation In The Field of Defence Equipment, Logistic and Industry*)

15. Bukti P-15 : Fotokopi Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2013 tentang Pengesahan Memorandum Saling Pengertian antara Departemen Pertahanan dan Keamanan Republik Indonesia dan Kementrian Pertahanan Republik Italia tentang Kerjasama Dalam Bidang Peralatan, Logistik dan Industri Pertahanan (*Memorandum of Understanding Between The Department of Defence and Security of The Republik of Indonesia and The Ministry of Defence of The Italian Republic Concerning Cooperation In The Field of Defence Equipment, Logistic and Industry*).

Selain itu, para Pemohon juga mengajukan keterangan tertulis Ahli a.n. Irfan R. Hutagalung, Cenuk Widiyastrisna Sayekti, Boli Sabon Max, Luthfiah Hanim, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 26 April 2018 dan 21 Mei 2018, serta didengarkan dalam persidangan pada tanggal 30 April 2018 dan 22 Mei 2018, yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

1. Irfan R. Hutagalung

Maksud Dan Tujuan Pembentukan

1. Maksud dan tujuan pembentukan UU ini yang terlihat secara normatif termaktub dalam konsiderannya bahwa: pertama, ketentuan tentang kekuasaan pembuatan dan prosedur internal pengikatan (atau dalam bahasa UU *a quo* disebut pengesahan) kepada perjanjian internasional dalam UUD 1945 sangat singkat. Kedua, surat Presiden Republik Indonesia Nomor 2826/HK/1960 tanggal 22 Agustus 1960 tentang "Pembuatan Perjanjian-Perjanjian dengan Negara Lain" yang dijadikan pedoman bahkan hukum kebiasaan pada waktu itu dinilai "tidak sesuai lagi dengan semangat reformasi" dan ketiga karena sifat pedoman tadi yang berupa surat presiden dari segi bentuk hukumnya atau dari segi

perundang-undangan, dianggap kurang kuat dan tidak jelas. Padahal, pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional adalah hal yang sangat penting. Sehingga, perlu dibuat UU *a quo*. Juga, dalam bagian Penjelasan Umum UU ini disebutkan bahwa Undang-Undang *a quo* “merupakan pelaksanaan Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membuat perjanjian internasional dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 bersifat ringkas sehingga memerlukan penjabaran lebih lanjut.” Semua alasan ini dapat diterima. Persoalan kemudian adalah apakah maksud dan tujuan tadi terwujud dalam keseluruhan norma yang termaktub dalam UU itu atau tidak bukan? Paparan di bawah ini akan menjawab pertanyaan itu.

Tidak Menjabarkan Malah Mengganti Persetujuan Menjadi Pengesahan

2. Seperti disebutkan UU *a quo* bertujuan menjabarkan ketentuan Pasal 11 UUD. Namun, alih-alih menjabarkan, UU *a quo* malah membuat ketentuan yang berbeda dan menimbulkan pertentangan dengan Pasal 11 UUD itu sendiri. Seperti yang dapat dibaca, Pasal 11 UUD menentukan kewenangan DPR untuk menyetujui atau tidak menyetujui tindakan presiden dalam membuat perjanjian internasional (baca: mengikat diri kepada perjanjian internasional). Tetapi, sebagaimana dapat dilihat dalam batang tubuh UU *a quo*, persetujuan DPR tidak ada lagi disebut-sebut. UU *a quo* malah menentukan kewenangan lain bagi DPR yakni kewenangan untuk mengesahkan suatu perjanjian internasional tertentu sebagaimana diatur di dalam Pasal 9 ayat (2). Uniknya, kekuasaan itu harus pula dibagi dengan Presiden karena kekuasaan mengesahkan itu harus diwujudkan dalam bentuk UU. Sebagaimana kita semua tahu, UU adalah produk bersama antara Presiden dengan DPR. Sementara itu, tentang kekuasaan pengesahan sebagaimana dimuat di dalam Pasal 9 ayat (2) dan pasal-pasal setelahnya terkait pengesahan juga menimbulkan persoalan lain. Persoalan ini akan dibahas dalam paragraf 4.

Pengesahan Tidak Dapat Disamakan Dengan Persetujuan

3. Sebagian pihak mengatakan bahwa Pasal 9 ayat (2) yang menyebutkan pengesahan perjanjian tertentu yang dilakukan dengan UU harus dibaca sebagai bentuk permintaan persetujuan yang diajukan Presiden

(pemerintah) kepada DPR sebagaimana dikehendaki Pasal 11 UUD. Saya menolak pandangan ini. Berikut alasannya. Pertama, persetujuan DPR patutlah tidak diwujudkan dalam bentuk UU karena persetujuan haruslah produk tindakan sepihak DPR bukan tindakan dua belah pihak sebagaimana UU. Kedua, sebagian pihak mungkin mengatakan bahwa UU dalam konteks ini harus dibaca sebagai UU formal (lawan dari UU materil). Pandangan ini juga tidak tepat karena secara normatif dan praktik, proses pembuatan UU dimaksud sama saja dengan proses pembuatan UU materil. Ketiga, jika dibaca secara seksama, walau dirumuskan secara keliru, Pasal 9 UU *a quo* itu sesungguhnya mengatur tentang cara pengikatan (*consent to be bound*) terhadap perjanjian internasional. Ini karena di dalam Pasal itu mengatur tentang 'pengesahan perjanjian internasional. Sementara kata 'pengesahan' sendiri artinya menurut Pasal 1 butir 2 UU *a quo* adalah: "perbuatan hukum untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi (*ratification*) aksesi (*accession*), penerimaan (*acceptance*) dan penyetujuan (*approval*)." Sehingga, sekali lagi, Pasal 9 (2) adalah tentang pernyataan pengikatan diri kepada perjanjian internasional bukan permintaan persetujuan pemerintah kepada DPR. Namun, pernyataan pengikatan diri itu dirumuskan secara keliru karena mencampuradukkan proses internal yang tunduk pada hukum nasional dengan proses eksternal yang tunduk pada hukum internasional.

Pengesahan Merupakan Pernyataaan Pengikatan Diri

4. Dalam Paragraf 2, saya telah menyebutkan bahwa kekuasaan mengesahkan perjanjian internasional bermasalah. Berikut penjelasannya. Jika diperhatikan, Pasal 1 butir 2 UU *a quo* tentang pengertian 'pengesahan', pengesahan adalah suatu perbuatan hukum untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi (*ratification*) aksesi (*accession*), penerimaan (*acceptance*) dan penyetujuan (*approval*). Namun, pengertian pengesahan yang dijelaskan dalam Pasal 1 butir 2 ini berubah maknanya ketika diaplikasikan dalam pasal-pasal yang termaktub dalam Bab 3 Tentang Pengesahan. Misalnya, Dalam Pasal 9 (1) disebutkan: Pengesahan perjanjian internasional oleh Pemerintah Republik Indonesia dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh

perjanjian internasional tersebut. Lalu, Ayat (2) berbunyi “Pengesahan perjanjian internasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan undang-undang atau keputusan presiden.” Penjelasan Pasal Demi Pasal terkait ayat ini meneguhkan norma Pasal 9 ayat (2) itu bahwa perbuatan hukum untuk mengikat diri pada suatu perjanjian internasional dilakukan dengan UU atau Kepres (sekarang Perpres). Jika pengertian kata ‘pengesahan’ sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 butir 2 di atas diterapkan dalam Pasal 9 ayat (2) ini, maka Pasal (2) ini menjadi tidak masuk akal dan tidak mungkin dilaksanakan karena tidak pernah dan tidak mungkin pemerintah menggunakan UU, Keppres, atau Perpres sebagai suatu bentuk perbuatan hukum untuk mengikat diri kepada perjanjian internasional sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 11 *Vienna Convention on the Law of Treaties* atau Konvensi Wina 1969 terkait aturan tentang *consent to be bound*. Dengan pengertian ini berarti, peran DPR yang seharusnya menyetujui atau menolak tindakan pemerintah yang akan mengikat negara kepada suatu kesepakatan internasional tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 UUD berubah perannya menjadi pembuat pernyataan pengikatan (*consent to be bound*) bersama-sama dengan Presiden (pemerintah) melalui suatu undang-undang. Ini tentu membingungkan dan tidak mungkin diaplikasikan karena memang DPR dan Presiden tidak mungkin melakukan itu dan rasanya tidak pula lembaga perwakilan manapun di dunia ini melakukannya. Menyatakan terikat (meratifikasi) kepada perjanjian internasional adalah pekerjaannya pemerintah semata sebagaimana disebut dalam Pasal 9 ayat (1) UU *a quo* yang dilakukan dengan mendepositkan atau mempertukarkan kepada pihak peserta perjanjian apa yang disebut sebagai instrumen ratifikasi (*instrument of ratification*). Instrumen ini bukan undang-undang, bukan pula produk DPR.

Kesalahan Menentukan Wilayah Hukum Nasional dengan Wilayah Hukum Internasional

5. Ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU *a quo* ini berbunyi demikian patut diduga karena ketidaktepatan dalam meletakkan dan menentukan mana wilayah keberlakuan hukum nasional -dalam hal ini hukum administrasi negara dan hukum tata negara- di satu sisi, dengan wilayah keberlakuan hukum

internasional di sisi lain dalam rentang proses tindakan meminta persetujuan untuk mengikat diri sebagaimana dikehendaki Pasal 11 UUD dan tindakan mengikat diri itu sendiri sebagaimana diatur di dalam Konvensi Wina. Persetujuan atau penolakan DPR adalah tindakan atau perbuatan hukum dalam lingkup hukum nasional yang diatur menurut hukum nasional, sementara pernyataan pengikatan yang dilakukan oleh pemerintah-berdasarkan persetujuan DPR tadi, adalah tindakan atau perbuatan hukum internasional yang dilakukan berdasarkan hukum internasional pula. Sehingga, frase “pengesahan perjanjian internasional dengan undang-undang” tidak seharusnya ada, melainkan seharusnya frase “DPR menyetujui (tidak menyetujui) pengikatan kepada perjanjian internasional” agar sejalan dengan Pasal 11 UUD. Lalu, setelah disetujui DPR barulah kemudian pemerintah memiliki dasar untuk menyatakan keterikatannya dengan perjanjian itu.

Masih Tentang Kesalahan Menentukan Wilayah Hukum Nasional dengan Wilayah Hukum Internasional

6. Kembali ke persoalan penjabaran dan kekeliruan menentukan wilayah keberlakuan hukum nasional dan internasional. UU *a quo* menjabarkan Pasal 11 UUD dengan membuat ketentuan tentang aspek-aspek sebagai berikut:
 - a. pembuatan perjanjian internasional seperti: siapa pejabat atau kementerian yang berwenang untuk membuat perjanjian dan panduan bagi mereka dalam membuat perjanjian itu;
 - b. pengesahan perjanjian internasional;
 - c. pemberlakuan perjanjian internasional;
 - d. penyimpanan perjanjian internasional; dan
 - e. pengakhiran perjanjian internasional.

Dari beberapa substansi aturan yang dijabarkan itu, UU *a quo* telah mencampuradukkan dimensi wilayah keberlakuan hukum nasional dan wilayah keberlakuan hukum internasional di luar dari apa yang saya sebut di paragraf sebelumnya. Hal ini misalnya terlihat pada aspek pengaturan tentang pengakhiran perjanjian. Dalam UU *a quo* Pasal 18 butir huruf ‘h’ disebutkan: Perjanjian internasional berakhir apabila terdapat hal-hal yang merugikan kepentingan nasional. Penentuan tentang kapan berakhirnya

perjanjian internasional bukanlah wilayah hukum nasional alias bukan wilayah UU *a quo*, melainkan wilayah hukum internasional alias wilayah hukum perjanjian internasional yang tersebut di dalam Konvensi Wina 1969. Hal yang sama ditemukan juga pada bagian Penjelasan Pasal Demi Pasal terkait Penjelasan Pasal 9 ayat (1) UU *a quo* disebutkan: “ Perjanjian internasional yang memerlukan pengesahan akan mulai berlaku setelah terpenuhinya prosedur pengesahan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.” Sebagaimana ketentuan tentang saat dimulai berlakunya perjanjian internasional, hukum internasional juga mengatur saat berakhirnya perjanjian internasional. Hukum nasional tidak dapat mengatur sepihak kapan mulai berlakunya perjanjian internasional. Hukum nasional hanya dapat memilih atau menentukan kapan perjanjian internasional mengikat dirinya dengan menentukan kapan suatu negara mau mengikatkan diri kepada perjanjian internasional. Hukum nasional atau UU *a quo* bisa saja menulis ulang isi konvensi itu tetapi tidak bisa mengatur berbeda dan bertentangan dengan konvensi dimaksud, apalagi mengatur objek yang masuk dalam wilayah hukum internasional.

Sekali Lagi: Tidak Menjabarkan Malah Membuat Ketentuan Yang Bertentangan Dengan UUD

7. Selain dari kesalahkaprahan Pasal 9 ayat (2) terkait penjabaran konsep persetujuan yang berubah menjadi pengesahan atau pernyataan pengikatan diri kepada perjanjian internasional sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, Pasal 10 UU *a quo* melahirkan kontradiksi lain dengan UUD, walaupun pengesahan perjanjian internasional itu dimaknai sebagai permintaan persetujuan pemerintah kepada DPR. Pasal 10 UU *a quo* menyebutkan: Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan :
 - 1) masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
 - 2) perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
 - 3) kedaulatan atau hak berdaulat negara;
 - 4) hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
 - 5) pembentukan kaidah hukum baru;
 - 6) pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Sekali lagi, walaupun pengesahan dimaknai persetujuan, Pasal 10 ini telah menyimpangi UUD Pasal 11. Berikut alasannya: Pasal 10 UU *a quo* telah membuat kriteria atau kualifikasi yang tertutup (*exhaustive*) terbatas pada enam aspek dimaksud, sementara Pasal 11 ayat (2) UUD membuat kriteria yang terbuka. Pasal 11 ayat (2) UUD menyebutkan: “Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.” Memang, Pasal 10 UU *a quo* ini lahir terlebih dahulu dari Pasal 11 ayat (2) UUD. Sehingga, sebagian pihak mungkin mengatakan tidaklah tepat untuk menghadapkan Pasal 10 UU *a quo* dengan Pasal 11 ayat (2) UUD. Baiklah, untuk sementara ahli akan kesampingkan menghadap-hadapkan Pasal 10 UU *a quo* dengan Pasal 11 ayat (2) UUD.

Dengan demikian, Pasal 10 ini harus dihadapkan pada Pasal 11 lama yang sekarang menjadi Pasal 11 ayat (1). Artinya, sesuai dengan maksud pembentukannya, Pasal 10 UU *a quo* akan menjabarkan lebih lanjut ketentuan Pasal 11 ayat (1) ini, bukan? Pertanyaannya kemudian adalah, apakah Pasal 10 berhasil mencapai maksudnya untuk menjabarkan ketentuan Pasal 11 ayat (1). Untuk menjawab ini saya perlu kembali ke Surat Presiden Soekarno yang disebutkan di awal. Surat ini punya maksud yang sama dengan UU *a quo* yakni bagaimana menjabarkan atau mengimplementasikan Pasal 11 ayat (1) itu karena jika semua perjanjian internasional harus memerlukan persetujuan DPR maka akan merepotkan pemerintah sendiri dan dapat mengganggu keefektifitasan hubungan luar negeri sebagaimana pernah disampaikan oleh Soekarno dalam suratnya itu. Lalu, dalam surat itu juga Presiden Soekarno membuat kriteria perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan DPR yakni:

“... Soal-soal politik atau soal-soal yang dapat mempengaruhi haluan politik luar negeri negara,... Ikatan-ikatan yang sedemikian rupa sifatnya sehingga bisa mempengaruhi haluan politik luar negeri negara.... dan Soal-soal yang menurut Undang-Undang Dasar atau menurut sistem perundang-undangan kita harus diatur dengan undang-undang....”

Jelas terlihat bahwa kualifikasi yang dibuat oleh Presiden waktu itu sama karakternya dengan Pasal 11 ayat (2) yang dibuat 42 tahun kemudian, yakni sama-sama bersifat terbuka. Dengan demikian, Surat Presiden itu lebih berhasil melaksanakan Pasal 11 ayat (1) UUD.

Mengingat bahwa Pasal 11 ayat (2) ini lahir belakangan dibandingkan dengan Surat Presiden itu dan bahkan muncul setelah lahirnya Pasal 10 UU *a quo*, sangatlah *fair* untuk mengatakan Pasal 11 ayat (2) UUD lebih memilih kriteria yang digunakan oleh Surat Presiden dibandingkan dengan kriteria yang digunakan oleh Pasal 10 UU *a quo*. Artinya, jika norma UUD yang lahir belakangan menyimpangi norma UU *a quo* yang lahir lebih dahulu, dapatlah dipastikan norma UU itu bertentangan dengan norma UUD. Jadi, andaipun dimungkinkan untuk menghindari menilai Pasal 10 UU *a quo* dengan Pasal 11 ayat (2) UUD karena Pasal 10 itu lahir terlebih dahulu, tetapi mutlak tidak dapat dihindari untuk menghadapi Pasal 11 ayat (2) UUD dengan Pasal 10 UU itu. Selain adanya dimensi pertentangan ini, mungkin timbul pertanyaan: Apa masalahnya jika Pasal 10 UU *a quo* membuat kriteria atau kualifikasinya tertutup? Penjelasanannya adalah sebagai berikut ini.

Kriteria Problematis

8. Enam kualifikasi substantif perjanjian internasional yang disebut pada Pasal 10 UU *a quo* memiliki makna implisit bahwa enam kriteria perjanjian internasional itu adalah jenis-jenis perjanjian internasional yang penting karena memerlukan UU dalam pengesahannya (jika dimaknai pengesahan adalah permintaan persetujuan DPR sebagaimana saya singgung di atas). Sementara secara *a contrario* perjanjian internasional di luar enam kualifikasi itu adalah kurang penting. Sehingga, cukuplah pengesahannya dengan Perpres. Persoalannya adalah apakah perjanjian internasional yang penting terbatas hanya pada enam kualifikasi tersebut? Jawabannya adalah tidak. UU Nomor 7 tahun 2014 tentang Perdagangan dalam Pasal 84 ayat (3) huruf a dan huruf b menyebutkan:
 - a. Dalam hal perjanjian Perdagangan internasional menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau

pembentukan undang-undang, pengesahannya dilakukan dengan undang-undang.

- b. Dalam hal perjanjian Perdagangan internasional tidak menimbulkan dampak sebagaimana dimaksud dalam huruf a, pengesahannya dilakukan dengan Peraturan Presiden.

Dari ketentuan tersebut, jelas terlihat bahwa selain enam kriteria itu, ada kriteria lain yang juga penting. Yakni, perjanjian yang mengatur tentang perdagangan internasional yang substansinya “menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang” Sehingga, pengesahannya harus dilakukan dengan UU.

Bercermin dari UU Perdagangan, maka dapat diketahui bahwa substansi 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” pasti banyak atau tidak terbatas pada enam kriteria yang disebut di dalam Pasal 10 UU *a quo* dan Pasal 84 ayat (3) huruf a UU Perdagangan. Dari UU Perdagangan ini pula, secara sangat meyakinkan kita harus mengatakan bahwa kriteria Pasal 10 UU *a quo* yang bersifat tertutup tidak bisa diterima. UU Perdagangan menggunakan kriteria Pasal 11 ayat (2) UUD yang bersifat terbuka. Jangankan terhadap perjanjian internasional yang spektrum substansinya sangat luas, bahkan terhadap perjanjian perdagangan yang sangat spesifikpun substansi aturannya bisa sangat terbuka: “ada yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang” ada yang tidak- sehingga cukup disahkan dengan Peraturan Presiden. Sementara itu, dari sisi kewenangan DPR, enam kriteria tertutup ini jelas telah mengibiri lembaga perwakilan rakyat itu mengontrol tindakan pemerintah dalam mengikatkan diri kepada perjanjian internasional dan ini adalah persoalan yang sangat serius.

Contoh Perjanjian Internasional Yang Membawa Akibat Yang Luas dan Mendasar

9. Sejak berlaku tahun 2000 dan dengan segala permasalahan yang telah dipaparkan di atas, UU *a quo* dan secara spesifik Pasal 9, Pasal 10, dan Pasal 11 telah menjadi dasar bagi Presiden (pemerintah) dan juga DPR dalam mengikat diri kepada perjanjian internasional. Sejak tahun 2000 itu pula, pemerintah telah membuat ratusan perjanjian internasional. Di antara sekian banyak perjanjian itu ada perjanjian internasional “yang menimbulkan dampak yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang” tetapi pengesahannya dilakukan dengan Peraturan Presiden seperti perjanjian-perjanjian tersebut di atas. Saya tidak akan merinci satu persatu perjanjian-perjanjian dimaksud. Namun jelas, hampir semua perjanjian kemitraan ekonomi selalu diratifikasi setelah terbit Perpres atau dalam bahasa UU *a quo* disahkan melalui Perpres.

Dalam lingkup ASEAN misalnya, Indonesia terikat pada perjanjian perdagangan/investasi bebas melalui ASEAN *Framework Agreement on Services* (AFAS) 1995 yang disahkan dengan Keputusan Presiden Nomor 88 Tahun 1995; ASEAN *Trade in Goods Agreement* (ATIGA) 2009 yang disahkan pada tahun 2010 dengan Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2010; ASEAN *Comprehensive Investment Agreement* (ACIA) tahun 2009 yang sahkan Indonesia pada tahun 2011 dengan Peraturan Presiden No. 49 Tahun 2011. Semua perjanjian dalam rangka mewujudkan masyarakat ekonomi ASEAN alias pasar bebas ASEAN itu -menurut bahasa UU *a quo*- disahkan dengan Peraturan Presiden bukan dengan UU. Yang lain adalah perjanjian internasional yang bernama: *Agreement Between The Republic of Indonesia and Japan For An Economic Partnership* 2007 atau yang biasa disebut *Indonesia-Japan Economic Partnership* (IJEPA), yang disahkan lewat Perpres Nomor 36 Tahun 2008.

Perjanjian ini adalah suatu perjanjian internasional tentang kemitraan ekonomi antara Indonesia dengan Jepang. Perjanjian yang terdiri dari tidak kurang 154 pasal mengatur kerjasama ekonomi dua negara yang sangat luas. Mulai dari aturan perdagangan berbagai jenis produk dan jasa, kepabeanan dan bea masuk, pajak, investasi, hak atas kekayaan intelektual (hak cipta, merek dagang, disain industri, paten) persaingan

usaha, penyediaan barang pemerintah (*government procurement*) pergerakan orang, sampai dengan penyelesaian sengketa. Luasnya cakupan perjanjian dan mengingat besarnya nilai dan volume kerjasama ekonomi antara Indonesia dan Jepang, terlihat jelas bahwa perjanjian ini memiliki dampak yang luas bagi Indonesia dan oleh karenanya sangat penting. Jepang sendiri menganggap perjanjian ini penting. Sehingga, Pemerintah Jepang memerlukan persetujuan parlemennya terlebih dahulu sebelum menyatakan terikat dengan perjanjian ini. Namun, seperti disebutkan sebelumnya, Indonesia menyatakan keterikatannya dengan perjanjian ini setelah diterbitkannya Perpres. Pemerintah tidak meminta persetujuan dari DPR.

Contoh lain adalah berbagai Perjanjian Perdagangan bebas ASEAN-China yang mulai dibentuk pada tahun 2002 melalui perjanjian internasional bernama *Framework Agreement On Comprehensive Economic Co-operation Between The Association Of South East Asian Nations And The People's Republic Of China* (Persetujuan Kerangka Kerja Mengenai Kerjasama Ekonomi Menyeluruh Antara Negara-Negara Anggota Asosiasi Bangsa-Bangsa Asia Tenggara Dan Republik Rakyat China tahun 2002 yang disahkan melalui Keppres Nomor 48 Tahun 2004. Ada banyak perjanjian internasional lain yang dibuat antara negara-negara ASEAN termasuk Indonesia dengan China ini dalam mengimplementasikan framework agreement itu seperti *Agreement on Trade in Goods of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation Between The Association Of South East Asian Nations And The People's Republic Of China* (Perpres No.25/2011), *Agreement on Investment of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation Between The Association Of South East Asian Nations And The People's Republic Of China* (Perpres No. 57/2010), dan *Agreement on Trade in Services of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation Between The Association Of South East Asian Nations And The People's Republic Of China* (Perpres No. 18/2008) plus amandemen dan protokol-protokolnya. Indonesia ikut menjadi pihak dalam paket perjanjian internasional pasar bebas di bidang perdagangan dan investasi ini dan pengesahannya dilakukan tidak dengan UU walau dampak dari rangkaian

perjanjian-perjanjian ini sangat besar. Menurut Serikat Petani Indonesia (SPI), pasar bebas antara ASEAN dengan China dimana Indonesia ikut di dalamnya membuat pertanian Indonesia terancam. Petani bawang putih kita misalnya adalah salah satu pihak yang paling terkena dampak buruk dari perjanjian internasional ini.

Sementara itu, banyak kalangan menilai Perjanjian Kemitraan Ekonomi dengan Jepang itu merugikan Indonesia. Ini dikatakan antara lain oleh Menteri Perindustrian MS Hidayat sebagaimana dilaporkan oleh media Bisnis Indonesia yang ditulis ulang pada situs Kementerian Perindustrian. Pendapat yang sama juga disampaikan oleh Menteri Perindustrian setelahnya yakni Saleh Husin sebagaimana dilaporkan oleh CNN Indonesia. Memang, ada juga laporan yang menyebutkan bahwa IJEPA menguntungkan Indonesia. Namun, tidak dapat dibantah bahwa ketika Indonesia menunda bea masuk mobil impor utuh *completely build up* (CBU) dari Jepang karena Indonesia menilai penurunan bea masuk ini akan menghambat investasi industri mobil -padahal penurunan itu telah disepakati dalam IJEPA- itu berarti bahwa perjanjian IJEPA ini merugikan Indonesia. Secara umum, perjanjian ini dinilai tidak menguntungkan Indonesia sehingga muncul keinginan dari pihak Indonesia untuk mengkaji ulang atau mengamendamentanya. Pertanyaannya kemudian adalah mengapa pemerintah mengesahkan perjanjian internasional yang penting ini dengan Perpres? Jawabannya jelas. Ini karena kategori atau kualifikasi perjanjian internasional dimaksud di luar kriteria perjanjian internasional yang pengesahannya dilakukan dengan UU sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 UU *a quo*. Sehingga, bentuk pengesahan perjanjian itu masuk dalam kategori Pasal 11 UU *a quo*.

Hak Konstitusionalitas Yang Diberikan UUD

10. Akhirnya, ahli akan sampaikan pendapat terkait hak dan kerugian konstitusionalitas akibat berlakunya UU *a quo*. Pertanyaan fundamentalnya adalah: Apa hak konstitusionalitas yang dimiliki warga negara dan kerugian konstitusionalitas sehubungan dengan UU *a quo*? Negara Republik Indonesia adalah negara yang dalam konstitusinya memberikan perhatian yang serius terhadap sistem perekonomiannya termasuk menentukan bentuk usaha perekonomian yang berasaskan

kekeluargaan. Sehingga, dalam hubungan ini, cabang-cabang produksi penting termasuk air dan kekayaan yang terkandung di dalam bumi pertiwi dikuasai negara dan dimanfaatkan untuk kemakmuran rakyat. Ini termaktub jelas dalam Pasal 33 UUD. Bahkan, pada perubahan UUD tahun 2002, komitmen konstitusionalitas dipertegas dan diperluas lagi dengan menyebut bahwa: "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.", sebagaimana dapat dibaca pada ayat (4) dalam Pasal 33 UUD itu.

Dengan demikian, UUD mewajibkan pemerintah untuk menjamin terciptanya sistem perekonomian sebagaimana disebut di dalam Pasal 33 ayat (4) UUD itu. Melalui Pasal 33 ayat (4) ini pula, warga negara Republik Indonesia secara konstitusional berhak untuk mendapatkan kesejahteraan dan kemakmuran atau setidaknya berhak melakukan berbagai aktivitas perekonomian untuk memperoleh kesejahteraan dan kemakmuran dalam suatu sistem perekonomian yang harus pemerintah ciptakan sesuai dengan kehendak Pasal 33 itu.

Jika pemerintah belum mampu mewujudkan sistem perekonomian ke arah sana, setidaknya pemerintah tidak membuat -baik secara keseluruhan atau sebagian- atau setidaknya pemerintah tidak memfasilitasi suatu sistem perekonomian atau praktik usaha, industri, perdagangan, investasi atau aktivitas perekonomian lain yang justru bertentangan dengan sistem yang diperintahkan untuk dibentuk oleh UUD.

Kerugian Konstitusionalitas

11. Tidak mudah untuk menentukan apakah sistem perdagangan bebas merugikan atau menguntungkan negara-negara yang terlibat. Banyak pro-kontra seputar ini. Walaupun demikian, secara spesifik masih bisa ditentukan apakah suatu jenis perjanjian kemitraan tertentu merugikan atau menguntungkan negara peserta dalam suatu kurun waktu tertentu seperti perjanjian-perjanjian yang sudah disebutkan di atas. Dalam konteks Indonesia dan IJEPA serta perjanjian dalam kerangka pasar bebas ASEAN dengan China, perjanjian-perjanjian itu merugikan perekonomian nasional

secara umum. Jika dikaitkan dengan industri otomotif Indonesia misalnya, industri ini dapat terancam kemandiriannya, keberlangsungannya, atau setidaknya akan terganggu akibat adanya ketentuan penurunan bea masuk mobil dari Jepang sebagai konsekuensi perjanjian IJEPA itu. Serta, jika dikaitkan dengan petani Indonesia jelas petani kita merugi karena kalah bersaing dengan produk pertanian China akibat serangkaian perjanjian pasar bebas ASEAN-China. Lalu, pertanyaan kuncinya adalah apa hubungan antara hak yang diberikan konstitusi dalam Pasal 33 ayat (4) dan kerugian yang timbul dari perjanjian internasional seperti IJEPA dan perjanjian pasar bebas ASEAN-China dengan UU *a quo* yang dimohonkan untuk diuji materi? Bukankah kerugian itu berasal dari IJEPA dan perjanjian pasar bebas ASEAN-China bukan dari UU *a quo*? Lalu, mengapa yang diuji adalah UU *a quo*?

Pemohon mengajukan uji materi terhadap perjanjian internasional yang bernama Piagam ASEAN karena perjanjian internasional yang disahkan melalui UU Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan *Asean Charter* itu, memuat Piagam ASEAN dalam lampirannya. Mengingat bahwa lampiran UU adalah bagian yang tidak dapat dipisahkan dengan UU, maka mereka memohon pengujiannya ke MK. Jika menggunakan logika ini dan jika IJEPA disahkan dengan UU misalnya maka yang diuji adalah IJEPA-nya karena IJEPA itu menjadi lampiran dari produk hukum yang mengesahkannya. Walau permohonan tersebut ditolak, namun MK sependapat dengan logika pemohon bahwa MK berwenang melakukan uji materi perjanjian internasional Piagam ASEAN karena Piagam itu merupakan lampiran dari UU Nomor 38 Tahun 2008 itu. Ahli dalam hal ini tidak sependapat dengan putusan MK tersebut karena menurut tindakan pengesahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) UU *a quo* adalah tindakan hukum nasional, sehingga yang patut diuji oleh MK adalah tindakan hukum nasional itu. Sementara substansi perjanjian internasional dan ketentuan keterikatan atau ketidakterikatan kepadanya adalah wilayah hukum internasional, sehingga hukum internasional pulalah yang harus digunakan. Jadi, yang semestinya dilakukan MK dalam konteks uji materi tersebut adalah menyatakan persetujuan yang dibuat dalam bentuk UU Nomor 38 Tahun 2008 bertentangan atau tidak bertentangan dengan UUD.

Dan jika MK menyatakan bertentangan, putusan MK itu harus menjadi dasar bagi pemerintah untuk mundur dari perjanjian dimaksud dan dilakukan menurut syarat-syarat yang diatur dalam hukum internasional. Dengan dasar argumen ini pulalah ahli hendak menjawab pertanyaan hubungan antara hak yang diberikan UUD dan kerugian konstitusionalitas yang ditimbulkan oleh suatu perjanjian yang disahkan dengan Perpres seperti IJEPA dengan uji materi UU *a quo*. Bahwa tidak mungkin untuk mengajukan permohonan uji materi perjanjian internasional walau perjanjian internasional itu merupakan lampiran dari suatu UU yang mengesahkannya karena permohonan itu bukan wilayah hukum dan bukan wilayah peradilan nasional melainkan wilayah hukum internasional. Yang mungkin dilakukan adalah membatalkan atau menguji materi perundang-undangan yang mengesahkannya. Jika bentuk pengesahannya adalah UU maka bisa diuji ke MK atau jika Perpres, bisa diuji ke peradilan lain. Kemudian, terhadap pertanyaan bukankah yang merugikan itu adalah perjanjian internasionalnya tetapi mengapa yang diuji adalah UU *a quo*?

Semua perjanjian internasional sejak berlakunya UU *a quo* tahun 2000 dilakukan menurut UU ini. Walau memang, sejak berlakunya UU Perdagangan Nomor 7 Tahun 2014 sebagian pengesahan perjanjian internasional dilakukan menurut UU ini. Artinya, UU *a quo* lah –dalam hal ini ketentuan tentang pengesahan yakni Pasal 9 ayat (2) Pasal 10 dan Pasal 11 ayat (1)- yang menentukan berlakunya perjanjian-perjanjian internasional yang merugikan hak konstitusional itu. Ini dilakukan dengan memberikan kekuasaan pada pemerintah untuk menyatakan keterikatan Indonesia kepada perjanjian seperti perjanjian IJEPA dan perjanjian ASEAN China tanpa harus mendapat persetujuan DPR. Mungkin sebagian pihak akan bertanya, bukankah kerugian itu bersifat tidak langsung? Dan bukankah -walau pengikatannya disetujui DPR- kerugian atau potensi kerugian bisa saja terjadi?

Benar, kerugian yang ditimbulkan tidak langsung diciptakan oleh UU *a quo* tetapi oleh perjanjian internasional. Namun, bukankah satu-satunya cara membuat perjanjian internasional itu mengikat Indonesia karena Indonesia

yang menginginkannya dan keinginan itu hanya dapat terwujud jika telah memenuhi ketentuan UU *a quo*?

Jika sifat kerugiannya harus bersumber langsung dari UU *a quo*, bayangkan bagaimana warga negara yang hak konstitusionalitasnya dirugikan atau berpotensi dirugikan menghentikan pemerintah untuk tidak mengikatkan diri kepada perjanjian internasional yang demikian?

Terhadap pertanyaan: Bukankah kerugian atau potensi kerugian bisa saja terjadi walau pengikatannya disetujui DPR? Memang benar, tidak ada jaminan jika suatu perjanjian internasional yang telah dibuat pemerintah lalu disetujui DPR pasti tidak akan merugikan Indonesia. Namun, jika UU *a quo* membuat kriteria yang sejalan dengan UUD warga negara pemilik hak lewat wakil-wakilnya di DPR -melalui proses yang ada di DPR yang perlu dibuat partisipatif dan transparan- punya kesempatan untuk menghentikan langkah pemerintah mengikatkan diri kepada perjanjian internasional yang berpotensi merugikan hak-hak konstitusionalitas warga negara dimaksud. Karena pemilik hak tidak mungkin menggugat atau memohon pembatalan suatu perjanjian internasional kepada hukum nasional melalui peradilan nasional, maka tidak ada jalan lain bagi rakyat kecuali mengharapkan DPR dapat menghentikan usaha pemerintah untuk mengikatkan diri kepada perjanjian internasional dengan meminta DPR untuk tidak menyetujuinya. UU *a quo* yang sekarang diuji materi menghilangkan harapan itu.

Oleh karena itu, jika majelis yang mulia biasanya memutuskan diterima atau tidaknya uji materiil suatu UU karena ada kerugian langsung dari UU yang diujimaterilkan, izinkan ahli mengundang majelis untuk sungguh-sungguh mempertimbangkan uji materi UU *a quo* yang sangat khas ini dengan melihat kerugian yang tidak langsung yang diciptakannya. Khas karena pada hakekatnya UU *a quo* hanya mengatur kewenangan Presiden (pemerintah) dan DPR serta tidak secara langsung mengatur hak dan kewajiban warga negara. Sehingga, dampak kerugiannya juga tidak langsung dirasakan oleh warga negara pemilik hak konstitusional. Namun, walau tidak langsung, kerugian yang dihasilkannya nyata.

Selain itu, ahli juga memberikan keterangan dalam persidangan, yang pokok-pokoknya adalah sebagai berikut:

- Ketika frasa persetujuan kemudian berubah menjadi pengesahan, menurut ahli tidak merubah peran rakyat dalam memberikan partisipasi melalui DPR. Partisipasi dalam hal ini tetap ada tetapi dalam konteks yang berbeda, jika menyangkut dengan perjanjian internasional yang disahkan melalui undang-undang maka partisipasi tersebut bersifat terbuka;
- Menurut ahli, yang dimaksud dengan “....perjanjian internasional lainnya..” dalam Pasal 11 ayat (2), jika melihat pada perjalanan pasal tersebut lahir maka yang dimaksud oleh frasa *a quo* pada Pasal 11 ayat (2) sebelum amandemen yang dimaksud dengan perjanjian internasional lainnya dengan melihat pada subjek yang melakukan perjanjian, sebelum amandemen adalah perjanjian terhadap Indonesia dengan negara lainnya, lalu kemudian berubah menjadi perjanjian antara negara Indonesia dengan subjek bukan negara atau dengan organisasi internasional;
- Menurut ahli, ketika norma dalam UU lebih dulu ada sebelum adanya amandemen UUD 1945 maka dapat dikatakan norma yang terdapat dalam UU tersebut adalah bertentangan dengan UUD 1945, karena yang dilihat pada lebih dulu dibuat tetapi pada substansinya. Hal tersebut dikarenakan bahwa terkait dengan pasal yang diuji oleh para Pemohon yaitu Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 10 UU PI menentukan perjanjian internasional dapat diratifikasi hanya dengan pengesahan dan dengan kriteria tertutup tanpa adanya persetujuan sementara Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 menentukannya terbuka atau dengan persetujuan DPR, dan hal tersebut oleh UU Perdagangan telah dilakukan penyesuaian sehingga setiap perjanjian internasional yang akan diratifikasi tetap harus mendapat persetujuan DPR. Dan dalam prakteknya, beberapa perjanjian internasional yang seharusnya dilakukan ratifikasi dengan undang-undang sebagai contoh perjanjian internasional terkait dengan pertahanan dengan Negara Cekoslovakia dilakukan dalam bentuk peraturan presiden, sehingga secara nyata bahwa kriteria yang dicantumkan dalam Pasal 10 tersebut tidaklah *aplicable*, hal ini berbeda dengan UU Perdagangan yang bunyinya sejalan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945
- Perbedaan antara Pasal 11 ayat (1) dengan Pasal 11 ayat (2) UU PI merupakan perbedaan yang sebenarnya saling melengkapi. Perjanjian internasional yang dimaksudkan dalam Pasal 11 ayat (1) UU PI adalah

perjanjian internasional antara dengan negara sedangkan perjanjian internasional yang dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) UU PI tentu bukan perjanjian internasional dengan negara lagi tetapi juga dengan selain negara yang membawa dampak serius bagi kehidupan negara, oleh karena itu maka seharusnya perjanjian internasional yang dibuat dengan organisasi internasional seperti misalkan IMF atau Bank Dunia diratifikasi dalam bentuk undang-undang dengan persetujuan DPR karena kriteria membawa dampak yang luas tersebut. Hal ini sesungguhnya telah diakomodir dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 namun dalam UU PI justru tidak terakomodir;

- Partisipasi masyarakat jika melihat Pasal 11 UU PI ini tertutup terutama terhadap perjanjian internasional yang disahkan selain dengan UU, hal tersebut dikarenakan masyarakat tidak ada kesempatan dalam hal informasi maupun akses penyampaian pendapat kepada presiden atau menteri terkait perjanjian internasional tersebut apakah merugikan Indonesia atau tidak;
- Jika melihat Pasal 9 ayat (1) UU PI maka Pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan atau membuat perjanjian internasional, terkait dengan hal ini Ahli setuju, karena disetiap negara posisi parlemen atau DPR adalah pada posisi untuk dimintai persetujuannya dan bukan membuat perjanjian internasional;
- Terkait dengan format atau bentuk dari persetujuan DPR bisa dilakukan dengan bentuk pernyataan atau resolusi atau nomenklatur lainnya.

2. Cenuk Widiyastrisna Sayekti

Pada intinya Para Pemohon Uji Materi mengajukan pengujian atas Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional terhadap Pasal 11 ayat (2) UUD 1945. Para Pemohon Uji Materi mempertanyakan kewenangan DPR dalam proses pembuatan perjanjian internasional sehingga menyebabkan hilangnya kontrol DPR atas perjanjian internasional yang dibuat oleh Lembaga Eksekutif dengan pihak luar. Sebelum menjawab permasalahan di atas, perlu ahli tegaskan bahwa pendapat ahli berangkat dari perspektif Hukum Ekonomi Internasional yang menganalisis partisipasi *legislative* dalam proses evolusi perjanjian ekonomi internasional ke dalam sistem hukum nasional. Berkenaan dengan apakah pasal-pasal yang diajukan dalam uji materi ini bertentangan atau inkonstitusi maka itu adalah ranah kepakaran ahli Hukum Tata Negara.

Dalam sidang ini, ahli hendak menyampaikan pandangan ahli terkait dengan pentingnya peranan Lembaga legislatif pada proses pembentukan perjanjian ekonomi internasional. Beberapa kasus di beberapa negara menunjukkan perubahan arah kebijakan dagang luar negeri setelah perjanjian internasional disahkan tanpa melibatkan legislatif pada saat pra-negosiasi sampai dengan penandatanganan perjanjian. Amerika mengesahkan *Trade Promotion Authority Act* setelah menyadari ratifikasi NAFTA dalam sistem hukum nasionalnya berdampak luas pada undang-undang lainnya. Kanada mewajibkan parlemen untuk terlibat dalam pra-negosiasi dalam bentuk konsultasi oleh eksekutif pada legislative dikarenakan beberapa perjanjian dagang internasional berdampak pada petani, nelayan, peternak, dan masyarakat Kanada.

Pada umumnya, kewenangan untuk melakukan hubungan internasional termasuk membuat dan mengikatkan diri pada perjanjian internasional merupakan hak dari Presiden atau Lembaga eksekutif. Presiden atau kepala negara atau Lembaga eksekutif sepanjang diberikan mandat oleh Konstitusi negaranya untuk membuat perjanjian internasional dengan pihak luar maka setiap perjanjian yang dibuat adalah sah menurut konstitusi.

Dalam hal proses pembuatan perjanjian internasional sampai dengan pelaksanaannya tidak ada kesepakatan yang berlaku sama pada setiap negara. Hal ini merupakan kewajaran karena pemberlakuan perjanjian internasional tunduk pada konstitusi masing-masing negara. Hal mendasar yang menjadi parameter dan kesepakatan bersama negara-negara di dunia adalah Article 26 of the *Vienna Convention on the Law of Treaties* di mana negara-negara yang saling mengikatkan diri wajib untuk melaksanakan perjanjian internasional dengan itikad baik. Hal ini juga dinyatakan di dalam Article 13 of the *United Nations Declaration on the Rights and Duties of States*, bahwa:

“Every State has the duty to carry out in good faith its obligations arising from treaties and other sources of international law, and it may not invoke provisions in its constitution or its laws as an excuse for failure to perform this duty.”

Beberapa perjanjian internasional memuat ketentuan khusus yang mewajibkan para pihak yang saling mengikatkan diri dalam perjanjian tersebut agar melakukan tindakan lanjut untuk meratifikasi ke dalam sistem hukum nasional mereka. Selain kewajiban hukum, ada keharusan praktis yang

memaksa negara untuk mematuhi kewajiban perjanjian internasionalnya. Ketidapatuhan negara atas kewajibannya dapat mengakibatkan pihak lain menolak manfaat di bawah perjanjian itu dikarenakan tidak terpenuhinya persyaratan itikad baik. Oleh karena itu, suatu negara tidak dapat menyatakan dirinya telah gagal menjalankan norma-norma ekonomi internasional dengan itikad baik hanya karena alasan bertentangan dengan konstitusi atau hukum dinegaranya, kecuali dinyatakan sebaliknya oleh perjanjian internasional tersebut.

Untuk menghindari konflik dengan konstitusi ataupun dengan hukum nasional, setiap negara memiliki mekanisme yang berbeda-beda dalam praktiknya. Dalam hal ini, peranan legislatif menjadi krusial dalam proses pembuatan perjanjian ekonomi internasional, khususnya perjanjian perdagangan internasional yang berdampak luas. Keterlibatan legislative tidak saja merupakan bentuk pengawasan atas kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif dalam membuat perjanjian perdagangan dengan negara lain maupun dengan organisasi internasional, tetapi juga bentuk peran aktif melindungi kepentingan nasional. Berikut adalah beberapa praktik di negara-negara yang keterlibatan Lembaga legislatifnya memiliki peranan yang sangat penting dalam rangka melindungi kepentingan nasional tanpa melanggar norma-norma ekonomi internasional yang telah disepakati.

Kanada merupakan salah satu dari sekian negara yang Lembaga legislatifnya telah secara aktif terlibat dalam proses perjanjian perdagangan internasional mulai dari negosiasi sampai dengan implementasi isi perjanjian perdagangannya. Berdasarkan Konstitusi Kanada, *Executive Branch* memiliki hak istimewa untuk melakukan negosiasi dan menandatangani perjanjian dagang internasional, sedangkan Parlemen memiliki kekuasaan khusus untuk mengesahkan undang-undang yang dibuat *Executive Branch*.

Pemerintah Kanada memiliki kewajiban untuk berkonsultasi dengan parlemen sebelum mengembangkan agenda negosiasi perdagangan dengan pihak lain. Dengan mendorong kesadaran publik dan pemahaman tentang perdagangan internasional, serta partisipasi warga dalam konsultasi publik, posisi parlemen sangat penting untuk pengembangan kebijakan perdagangan yang mencerminkan kepentingan semua warga Kanada. Oleh karena itu,

Parlemen berfungsi sebagai instrumen kunci untuk berkontribusi pada pengembangan dan penyempurnaan strategi perdagangan luar negeri Kanada.

Pada bulan Januari 2008, pemerintah federal Kanada mengumumkan kebijakan baru untuk meningkatkan keterlibatan parlemen dalam proses pengesahan perjanjian perdagangan dengan memastikan bahwa semua perjanjian antara Kanada dan negara-negara lain atau dengan entitas internasional diajukan kepada *House of Commons* sebelum dilakukan ratifikasi. *The House of Commons* mendistribusikan teks lengkap dari perjanjian yang disertai dengan sebuah memorandum yang menjelaskan isu-isu utama yang dirundingkan, termasuk materi pokok, kewajiban utama, kepentingan nasional, pertimbangan kebijakan, pertimbangan pemerintah federal-provinsi/teritorial, masalah implementasi, dan deskripsi konsultasi yang dilakukan. *House of Commons* memiliki waktu selama 21 hari untuk mempertimbangkan perjanjian sebelum eksekutif menyatakan perjanjian berlaku efektif dengan ratifikasi. Parlemen memiliki kewenangan untuk memperdebatkan perjanjian dan mengesahkan, termasuk ratifikasi; namun, kewenangan semacam itu tidak memiliki implikasi hukum. Pada kasus-kasus luar biasa, eksekutif dihadapkan pada pilihan untuk segera meratifikasi perjanjian sebelum perjanjian internasional dapat diajukan kepada Parlemen. Untuk melakukan hal ini, eksekutif akan meminta persetujuan dari Perdana Menteri untuk meminta pengecualian dan mengirimkan notifikasi kepada *House of Commons* bahwa perjanjian tersebut secepat mungkin harus diratifikasi tanpa persetujuan Parlemen.

Selain berkonsultasi dengan Parlemen, Pemerintah melakukan konsultasi terintegrasi mulai dari pemerintahan federal sampai dengan pemerintahan kota berkenaan dengan kebijakan negosiasi perdagangan internasionalnya. Pemerintah Federal secara berkala mengadakan pertemuan yang disebut dengan C-Trade untuk meninjau agenda perdagangan dan melakukan konsultasi berkenaan dengan posisi Kanada dalam negosiasi perjanjian perdagangan internasional. Hal ini memberikan kesempatan untuk mendapatkan masukan dari pemerintah negara bagian dan pemerintah kota tentang pandangan mereka terkait dengan klausul impor dan ekspor barang dan/atau jasa, investasi dan penanaman modal asing, penyediaan barang dan

jasa oleh pemerintah, dan permasalahan kekayaan intelektual yang sejalan dengan kepentingan dagang Kanada.

Contoh lain mengenai keterlibatan Legislatif adalah Amerika Serikat. Konstitusi Amerika Serikat memberikan kewenangan Presiden untuk melakukan perjanjian dagang dengan luar negeri dalam bentuk *Treaty*. Kewenangan ini tunduk pada ketentuan di mana Presiden wajib meminta nasihat, melakukan konsultasi, dan meminta persetujuan Senat dengan minimal 2/3 suara. Ketentuan ini diatur di dalam *Trade Promotion Authority Act* (TPA). Pada dasarnya, tujuan TPA adalah melakukan keseimbangan kembali kewenangan melakukan perjanjian perdagangan dengan luar negeri antara Kongres dengan Presiden. Disahkannya TPA berangkat dari kekhawatiran Kongres akan kesepakatan pasar bebas regional antara Amerika Serikat, Kanada, dan Meksiko yang tergabung dalam NAFTA. NAFTA menjadi perhatian karena potensi dampaknya terhadap ekonomi Amerika Serikat dan karena cakupannya yang luas dan dampaknya pada amandemen sejumlah undang-undang yang diperlukan untuk menerapkannya.

TPA memberikan wewenang kepada Presiden dan U.S. Trade Representative (atas nama Presiden) untuk menegosiasikan perjanjian sesuai dengan mandat yang ditetapkan oleh Kongres. TPA memberikan Kongres otoritas pengawasan yang signifikan di seluruh negosiasi untuk memantau kepatuhan Presiden dan U.S. Trade Representative (USTR) terhadap perjanjian dagang yang akan berlangsung. USTR berkewajiban untuk memberikan laporan pada setiap anggota Kongres atas permintaan, yang memuat tentang informasi terbaru tentang perkembangan negosiasi yang relevan. Permintaan anggota Kongres tersebut juga harus dilengkapi dengan "materi terkait", termasuk dokumen negosiasi yang bersifat rahasia.

Menurut ketentuan Pasal 104 and 105, TPA mewajibkan USTR untuk berkonsultasi pada Kongres. Konsultasi ini dilakukan dalam bentuk pertemuan dengan anggota Kongres untuk mendiskusikan prioritas utama yang harus dinegosiasikan di dalam perjanjian perdagangan Amerika. Sebelum negosiasi dilakukan, TPA juga mewajibkan Presiden untuk membuat laporan khusus yang terdiri atas: laporan tentang dampak lingkungan, laporan kajian ketenagakerjaan, laporan analisis perburuhan baik di dalam Amerika Serikat maupun di negara yang menjadi mitra dagang internasional, laporan kesiapan

infrastruktur, laporan biaya yang diperlukan untuk melaksanakan isi perjanjian tersebut, dan laporan analisis dampak perjanjian pada negara-negara bagian. Setelah negosiasi selesai, Kongres tidak dapat mengajukan amendemen terhadap perjanjian internasional tersebut. Kongres wajib memberikan persetujuannya untuk melakukan ratifikasi yang dipercepat (*expedited ratification*) jika perjanjian disetujui oleh mayoritas suara di Kongres dan Senat.

Sistem kedua negara di atas menunjukkan keterlibatan aktif legislative dalam proses perjanjian ekonomi internasional yang memiliki dampak luas pada masyarakat negara-negara tersebut. Persiapan berjenjang yang dilakukan kedua contoh negara di atas dilakukan untuk menghindari konflik antara hukum nasional dengan norma-norma ekonomi internasional sebelum dan saat perjanjian dinegosiasikan.

Indonesia, partisipasi *legislative* dalam proses perjanjian internasional didasarkan pada Pasal 11 UUD 1945 yang menyatakan dengan tegas bahwa pengikatan perjanjian internasional mensyaratkan adanya persetujuan melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Selanjutnya, di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 menyatakan bahwa Menteri memberikan pertimbangan politis dan mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional, dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal menyangkut kepentingan publik. Tidak ada penjelasan lebih lanjut apakah mekanisme Konsultasi tersebut di atas bersifat suka rela ataukah sebuah kewajiban bagi eksekutif. Tidak ada penjelasan sampai di mana peranan DPR dalam konsultasi ini dan apa saja yang menjadi materi konsultasi. Ketidakjelasan ini menunjukkan adanya keterbatasan partisipasi legislatif dalam proses perjanjian internasional.

Lebih jauh, jika melihat ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan Internasional, bahwa Pemerintah Indonesia perlu berkonsultasi dengan DPR setelah perjanjian internasional ditandatangani. Pada saat konsultasi, baru akan diputuskan apakah perjanjian perdagangan internasional perlu diratifikasi dalam bentuk undang-undang yang membutuhkan persetujuan legislatif atau dapat dilaksanakan langsung oleh pemerintah dalam bentuk Peraturan Presiden. Dalam hal persetujuan diperlukan, ada kemungkinan bahwa DPR tidak memberikan persetujuannya dan perjanjian tersebut dibatalkan. Pemerintah Indonesia akan

menemukan lebih banyak kesulitan dalam merumuskan kebijakan, termasuk mendapatkan persetujuan untuk perjanjian perdagangan internasional.

Ini membawa konsekuensi terhadap negosiasi perdagangan internasional di masa depan. Undang-Undang Perjanjian Internasional meningkatkan ketidakpastian seputar posisi Indonesia di berbagai bidang komitmen dan kerja sama internasional. Mengacu kembali pada Article 26 of *the Vienna Convention on the Law of Treaties* di atas bahwa setiap negara yang telah sepakat mengikatkan dirinya dalam perjanjian internasional maka wajib melaksanakan dengan itikad baik terlepas hal tersebut bertentangan dengan konstitusi atau hukum nasionalnya, kecuali ditentukan lain dalam perjanjian.

Selain itu, Ahli juga memberikan keterangan dalam persidangan, yang pokok-pokoknya adalah sebagai berikut:

- Keterlibatan parlemen di beberapa negara seperti Kanada dan Amerika Serikat ketika membuat perjanjian internasional berfungsi sebagai pengawasan dalam rangka *checks and balances*. Afrika Selatan dalam hal ini mewajibkan persetujuan DPR atas semua perjanjian yang dibuat oleh eksekutif dengan entitas internasional terlepas apakah perjanjian internasional tersebut bersifat teknis atau prosedural yang Ahli tidak ketahui tetapi secara umum berdasarkan konstitusi Afrika Selatan mewajibkan adanya persetujuan DPR;
- Menurut Ahli, ketika ada ketidakjelasan mekanisme terkait dengan mekanisme ratifikasi perjanjian internasional dalam UU PI yang menyebabkan inkonstitusional maka disebut sebagai bentuk inkonstitusional dari UUD 1945;
- Jika perjanjian internasional yang telah dibuat atau Indonesia telah menandatangani perjanjian internasional tersebut maka perjanjian internasional tersebut tetap. Disinilah pentingnya konsultasi kepada DPR yang sifatnya wajib dilakukan oleh presiden sebelum menandatangani perjanjian internasional tersebut, sehingga jika perjanjian sudah ditandatangani dan kemudian baru dimintakan persetujuannya kepada DPR maka akan melanggar prinsip itikad baik dalam hal negara yang bersangkutan tidak mau melaksanakan perjanjian yang sudah ditandatanganinya sendiri.

3. Boli Sabon Max

Perjanjian Internasional dan Hak Asasi Rakyat

Berbicara tentang perjanjian internasional bagi rakyat dan bangsa Indonesia adalah berbicara tentang hal yang sangat penting, yang sangat berarti bagi rakyat dan bangsa Indonesia seluruhnya. Bagi rakyat dan bangsa Indonesia, tidak ada seorang manusia pun di bumi ini diciptakan secara sama dan sempurna, bahkan anak kembar sekalipun. Pasti tiap-tiap orang mempunyai kelebihan dan kekurangan. Sifat dasar setiap manusia selalu berusaha untuk melengkapi kekurangannya. Untuk itu, setiap manusia memerlukan manusia lain baik di dalam negaranya sendiri maupun dengan manusia di negara lain untuk melengkapi kekurangannya itu. Guna memenuhi kebutuhan dalam melengkapi kekurangan rakyat dan bangsa Indonesia yang berkaitan dengan kelebihan manusia-manusia di negara lain, maka rakyat dan bangsa Indonesia akan melakukan hubungan dengan masyarakat di negara lain. Manusia Indonesia adalah manusia yang diciptakan dalam keberadaan kebersamaan dengan manusia lain (*men are created in togetherness which each other*). Kebutuhan hubungan dengan masyarakat negara lain inilah yang antara lain dicapai melalui perjanjian internasional, baik di bidang hukum privat maupun di bidang hukum publik.

Kebutuhan rakyat dan bangsa Indonesia yang paling utama adalah perlindungan terhadap hak asasinya, dalam hal ini hak asasi rakyat dan bangsa Indonesia. Memang untuk itulah negara Indonesia ini didirikan dengan tujuan: (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum dan kesejahteraan individu; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Keempat tujuan tersebut dijalankan untuk mencapai cita-cita negara Indonesia yaitu: merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. Semua itu adalah perlindungan dan pemajuan terhadap hak-hak asasi manusia khususnya hak asasi rakyat dan bangsa Indonesia seluruhnya.

Berbicara tentang hak asasi manusia pada zaman berkembangnya teori-teori perjanjian masyarakat (*contract social*), orang yang pertama berbicara tentang hak asasi manusia adalah John Locke (1632-1704), seorang filsuf Inggris. Ia berpendapat bahwa sejak awal mula, masyarakat masih dalam status alamiah (*status naturalis*) manusia sudah mempunyai hak asasi sehingga manusia dinamakannya *homo sapiens* bukan *homo hominilupus bellum omnium contra*

omnes seperti kata Thomas Hobbes. Meskipun demikian, hak asasi itu selalu dilanggar, tidak dilindungi oleh penguasa, oleh yang kuat terhadap yang lemah, sehingga timbul gagasan untuk mendirikan organisasi negara guna melindungi hak asasi manusia tersebut sebagai peralihan masyarakat dari status hidup alamiah (*status naturalis*) ke status hidup perlindungan terhadap hak asasi manusia (*status civilis*).

Terkait perlindungan hak asasi manusia tersebut, John Locke berpendapat bahwa kekuasaan politik dalam negara harus dibagi antara pemerintah (kekuasaan eksekutif), parlemen (kekuasaan yang menetapkan undang-undang), dan rakyat (kekuasaan federatif) yang memutuskan tentang hal-hal yang sangat penting, seperti perang dan damai. Kekuasaan rakyat yang adalah kekuasaan federatif tersebut, oleh Magniz-Suseno dijelaskan bahwa yang dimaksud oleh John Locke dengan kekuasaan federatif adalah kekuasaan untuk melakukan hubungan dengan luar negeri. Dari pernyataan-pernyataan itu dapat disimpulkan bahwa urusan hubungan luar negeri bagi rakyat Indonesia melalui perjanjian internasional adalah urusan yang sangat penting terkait perlindungan dan pemajuan hak asasi rakyat dan bangsa Indonesia seluruhnya.

Oleh karena begitu pentingnya urusan hubungan luar negeri bagi rakyat Indonesia, maka di dalam Pasal 11 UUD 1945 sebelum amandemen ditetapkan bahwa: "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, *membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.*" (kursif oleh penulis). Setelah amandemen UUD 1945, ketentuan ini diubah menjadi 3 ayat, yaitu:

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

Rumusan tersebut di atas dapat dipahami bahwa betapapun dibedakan atas dua macam perjanjian internasional, yaitu macam yang pertama adalah perjanjian internasional antarnegara (rumusan ayat kesatu), dan macam yang kedua adalah perjanjian internasional yang bukan antarnegara (rumusan ayat kedua), namun

keduanya harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan perkataan lain bahwa semua perjanjian internasional, baik antarnegara maupun bukan antarnegara, harus dibuat dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian maka ketentuan Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, dan Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2000 yang membedakan ada perjanjian internasional yang disahkan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan ada pula yang disahkan tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat yaitu melalui Keputusan Presiden, adalah bertentangan dengan Pasal 11 UUD 1945, sehingga pantas, layak, dan adil dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat. Pengertian persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat hendaknya dipahami sesuai pengertian Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yaitu proses pembahasan bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, sebelum ditandatangani Presiden sebagai tanda pengesahan.

Pengesahan Perjanjian Internasional harus berdasarkan Cita Negara Indonesia

Semua negara di dunia ini didirikan atas dua dasar yang utama, sebagaimana disebut cita negara (*staatsidee*) dan cita hukum (*rechtsidee*). Cita negara yang dimaksud adalah suatu daya yang sangat kuat yang mengandung hakikat terdalam sebagai dasar dalam mendorong masyarakat tertentu untuk hidup bernegara, artinya hidup di dalam suatu organisasi yang disebut negara. Sementara cita hukum adalah suatu dasar hidup ber hukum, maksudnya organisasi negara yang akan didirikan itu bukanlah organisasi kekuasaan semata-mata, melainkan organisasi kekuasaan yang berdasarkan hukum dan selalu dipantau oleh hukum selaku norma kritik. Posisi cita hukum (*rechtsidee*) dibentuk sebagai konstruksi atas dasar cita negara (*staatsidee*).

Berbicara tentang kedua hal itu, para Pendiri Republik Indonesia ini ketika merancang berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia berusaha keras untuk mencari kedua dasar itu dari keaslian Indonesia sendiri. Mereka gmereka mau menghindari segala unsur kolonial. Mereka menamakan sistem yang digunakan dalam UUD adalah "Sistem Sendiri," sebagaimana dikemukakan oleh Soepomo dan Soekiman. Pandangan para pendiri negara Republik Indonesia tentang cita negara Republik Indonesia sebagaimana diketahui antara lain, Bung Karno tentang *Socio-democratie* yaitu demokrasi yang ada "*sociale rechtvaardigheid*"-nya dan merupakan inti terdalam dari semua itu adalah gotong-royong, Bung Hatta tentang

demokrasi ekonomi yang disebutnya dengan istilah "negara pengurus, berdasarkan gotong-royong, usaha bersama"; kemudian Supomo tentang kekeluargaan atau negara integralistik. Menurut Hamid Attamimi bahwa para pendiri negara Republik Indonesia ini telah berbulat pendapat untuk menetapkan cita negara integralistik Indonesia atau cita negara persatuan sebagai cita negara yang tepat bagi bangsa Indonesia. Akan tetapi sesungguhnya hal itu hanya pendapat Supomo, yang masih ditentang oleh Sukarno. Sukarno setelah menguraikan lima dasar negara, yang kemudian dapat diperas menjadi tiga dasar, dan dapat diperas lagi menjadi satu dasar, yaitu gotong royong. Gotong royong ini adalah cita negara Indonesia, bukan kekeluargaan (atau integralistik, atau persatuan), karena faham kekeluargaan adalah faham yang statis, sedangkan faham gotong-royong adalah faham yang dinamis. Demikian pula Mohammad Hatta berbeda pendapat dengan Supomo, tentang faham persatuan atau integralistik. Menurut Mohammad Hatta bahwa negara yang menganut faham persatuan atau *collectivisme* pun mengenal hak untuk mengeluarkan perasaannya, sehingga ia mengusulkan agar di dalam undang-undang dasar yang sedang disusun dimasukkan juga beberapa hak asasi (*grondrechten*). Supomo tidak sependapat dengan itu, sehingga menolak memasukkan *grondrechten* dalam undang-undang dasar demi menjaga kesatuan sistem yang menurut Supomo dianut oleh undang-undang dasar yang sedang disusun, yaitu sistem kekeluargaan. Jelas ketiga tokoh ini sepakat bahwa cita negara Indonesia hanyalah gotong-royong, karena Sukarno tegas-tegas menyebut "*gotong-royong*", Mohammad Hatta menyebut "*gotong-royong* dan usaha bersama", Supomo menyebut "semangat *gotong-royong*, semangat kekeluargaan".

Yang menjadi pertanyaan awal adalah apakah ada cita negara asli Indonesia? Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa para pendiri negara Republik Indonesia telah berbulat pendapat untuk menetapkan cita negara Indonesia adalah cita negara integralistik atau cita negara persatuan sebagai cita negara yang tepat bagi bangsa Indonesia. Akan tetapi pendapat ini hanyalah mendukung pendapat Soepomo selaku anggota BPUPK dan anggota PPKI sebagaimana telah diuraikan di atas. Cita negara integralistik sebagai cita negara asli Indonesia bukan kesepakatan dari para pendiri negara. Sukarno sendiri dengan tegas menolak pendapat itu dengan mengatakan:

"... maka dapatlah saya satu perkataan Indonesia yang tulen, yaitu perkataan "*gotong-royong*". Negara Indonesia yang kita dirikan haruslah negara gotong-royong! Alangkah hebatnya! Negara Gotong-Royong! "*Gotong-royong*"

adalah faham yang dinamis, lebih dinamis dari "kekeluargaan", saudara-saudara! Kekeluargaan adalah suatu faham yang statis, tetapi gotong-royong menggambarkan suatu usaha, suatu amal, suatu pekerjaan ... Gotong-royong adalah pembanting-tulang bersama pemerasan-keringat bersama, perjuangan bantu-binantu bersama. Amal semua buat kepentingan semua, keringat semua buat kebahagiaan semua. Holopis-kuntul-baris buat kepentingan bersama! Itulah gotong-royong!

Kutipan pendapat Sukarno ini secara jelas menganjurkan gotong-royong sebagai cita negara Indonesia, dan menolak faham kekeluargaan (integralistik, persatuan) karena beberapa alasan sebagai berikut: (1) gotong-royong adalah faham keaslian Indonesia karena kata itu berasal dari kata Indonesia yang tulen (asli); (2) dalam kata gotong-royong tersirat ada daya atau kemampuan, kekuatan untuk usaha bersama demi kepentingan bersama; (3) gotong-royong adalah faham yang dinamis, sebaliknya faham kekeluargaan adalah faham yang statis. Dalam kaitan istilah dinamis ini, Drijarkara menulis bahwa dari kata benda dinamis dibentuk kata sifat dinamika yang artinya: punya kekuatan, punya daya gerak. Daya gerak itu disebut dinamika. Dinamika manusia berarti kekuatan yang bergerak dan menggerakkan, guna menghidupkan kesatuan manusia dengan sesama dan dunianya. Penulis berpendapat bahwa pengertian gotong-royong yang dinamis ini relevan dengan konsep cita negara yaitu suatu daya yang membentuk negara, sebagai hakikat terdalam dari negara.

Tentang kesepakatan bulat atas pokok-pokok gagasan Supomo mengenai cita negara integralistik, atau cita negara persatuan, atau cita negara kekeluargaan itu, A. Hamid S. Attamimi hanya mengangkat pendapat Bung Hatta sebagai anggota Panitia Perancang UUD pada 15 Juli 1945 yang secara eksplisit mengatakan bahwa pokok-pokok yang dikemukakan Supomo dapat disetujuinya. Akan tetapi jika disimak baik-baik dan dipahami sungguh-sungguh kata-kata yang diucapkan Bung Hatta, nyatalah bahwa justru Bung Hatta tidak setuju alias menolak gagasan Supomo tersebut. Demikian kata-kata Bung Hatta:

“Paduka Tuan Ketua, sidang yang terhormat! Pokok-pokok yang dikemukakan oleh Syusa Panitia Kecil Perancang Undang-undang Dasar, saya *setujui*. Memang kita harus menentang individualisme dan saya sendiri boleh dikatakan lebih dari 20 tahun berjuang untuk menentang individualisme. Kita mendirikan negara baru di atas dasar *gotong-royong dan hasil usaha bersama*. *Tetapi satu hal yang saya kuatirkan*, kalau tidak ada satu keyakinan atau satu pertanggungjawaban kepada rakyat dalam Undang-undang Dasar yang mengenai hak untuk mengeluarkan suara, yaitu bahwa nanti di atas Undang-undang Dasar yang kita susun sekarang ini, mungkin terjadi suatu bentukan negara yang tidak kita *setujui*. Sebab dalam hukum negara sebagai sekarang

ini mungkin timbul suatu keadaan "kadaver dicipline" seperti yang kita lihat di Rusia dan Jerman, inilah yang saya kuatkan. Tentang memasukkan hukum yang disebut "*droits de l'homme et du citoyen*", *memang tidak perlu dimasukkan di sini*, sebab itu semata-mata adalah syarat-syarat untuk mempertahankan hak-hak orang seorang terhadap kezaliman raja-raja di masa dahulu. Hak-hak ini dimasukkan dalam *grondwet-grondwet* sesudah Franse Revolutie semata-mata untuk menentang kezaliman itu. *Akan tetapi* kita mendirikan negara yang baru. Hendaklah kita memperhatikan syarat-syarat supaya negara yang kita bikin, *jangan menjadi Negara Kekuasaan*. Kita menghendaki *negara pengurus*, kita membangunkan masyarakat baru yang *berdasar kepada gotong-royong, usaha bersama*; tujuan kita ialah membarui masyarakat. Tetapi di sebelah itu janganlah kita memberikan *kekuasaan yang tidak terbatas kepada negara* untuk menjadikan di atas negara baru itu suatu *negara kekuasaan*. Sebab itu ada baiknya dalam salah satu fasal, misalnya fasal yang mengenai warga-negara, disebutkan juga di sebelah hak yang sudah diberikan kepada misalnya tiap-tiap warga negara rakyat Indonesia, supaya tiap-tiap warga-negara jangan takut mengeluarkan suaranya. Yang perlu disebut di sini hak untuk berkumpul dan bersidang atau menyurat dan lain-lain. Formuleringnya atau redaksinya boleh kita serahkan kepada Panitia Kecil. Tetapi tanggungan ini perlu untuk menjaga, supaya *negara kita tidak menjadi negara kekuasaan*, sebab kita mendasarkan negara kita atas kedaulatan rakyat. Tetapi kedaulatan rakyat bisa dipergunakan oleh negara, apa lagi menurut susunan Undang-undang Dasar sekarang ini yang menghendaki kedaulatan rakyat yang kita ketemui di dalam majelis permusyawaratan rakyat dan penyerahan kekuasaan kepada Presiden, ialah Presiden jangan sanggup menimbulkan *negara kekuasaan*. Jadi bagaimanapun juga, kita menghargai tinggi keyakinan itu atas kemauan kita untuk menyusun negara baru, tetapi ada baiknya jaminan diberikan kepada rakyat, yaitu hak untuk merdeka berfikir. Memang ini agak sedikit berbau individualisme, tetapi saya katakan tadi bahwa ini bukan individualisme. Juga dalam *colectivisme* ada sedikit hak bagi anggota-anggota *colectivisme*, anggota-anggota dari keluarga itu untuk mengeluarkan perasaannya untuk mengadakan, menjadikan badan *collectivisme* itu dengan sebaik-baiknya. Usul saya ini tidak lain dan tidak bukan hanya menjaga supaya *negara pengurus* ini nanti jangan menjadi *negara kekuasaan, negara penindas*. Dasar yang kita kemukakan ialah *dasar gotong-royong dan usaha bersama*. Pendek kata dasar *colectivisme*. Sekianlah. (kursif oleh Penulis)."

Jika diperhatikan kata-kata yang dikursif di atas, kiranya tidak kurang dari tiga alasan dapat disampaikan bahwa Bung Hatta tidak setuju dengan gagasan Supomo mengenai cita negara Indonesia. Alasan pertama, tampak jelas bahwa betapapun Bung Hatta secara eksplisit menyatakan "setuju" terhadap pokok-pokok pikiran Supomo, akan tetapi kemudian disusul dengan kata "tetapi" maka hendaklah dipahami dalam gaya bahasa Indonesia semacam itu satu-satunya maksud yang dapat disimpulkan adalah tidak setuju, karena setiap "ya" yang disusul dengan "tetapi", selalu diartikan sebagai "tidak". Kemudian gaya bahasa yang sebaliknya digunakan oleh Bung Hatta ketika mengatakan "*droits de l'homme et du citoyen*"

tidak perlu dimasukkan ke dalam Undang-Undang Dasar, yaitu gaya bahasa "tidak" - "tetapi", sehingga kesimpulannya adalah "ya", artinya Bung Hatta menghendaki agar sebagian "*droits de l'homme et du citoyen*" dimasukkan ke dalam UUD yang sedang dirumuskan itu. Alasan kedua, sebagai bukti Bung Hatta tidak menyetujui pendapat Supomo tentang cita negara integralistik, atau cita negara persatuan, atau cita negara kekeluargaan adalah Bung Hatta tidak satu katapun menyebut istilah itu, melainkan sebaliknya menyampaikan pandangannya sendiri tentang cita negara Indonesia ialah *negara pengurus, negara yang berdasarkan gotong-royong dan usaha bersama*. Bahkan sampai tiga kali Bung Hatta mengulangi kata-kata negara yang berdasarkan gotong-royong dan usaha bersama. Bung Hatta tidak menyebut negara berdasarkan paham integralistik, atau persatuan, atau kekeluargaan. Alasan ketiga bahwa justru Bung Hatta mengkhawatirkan implikasi gagasan Supomo bagi timbulnya negara kekuasaan. Kekhawatiran akan timbulnya negara kekuasaan ini bahkan sampai enam kali diulangi Bung Hatta, menunjukkan sesuatu yang sungguh-sungguh serius bahwa gagasan Supomo tentang cita negara integralistik, atau cita negara persatuan, atau cita negara kekeluargaan sangat mungkin membawa implikasi negara kekuasaan sehingga tidak dapat disetujui seluruhnya, setidak-tidaknya harus dimodifikasi dengan menambahkan unsur hak asasi manusia di dalamnya. Perlu diketahui bahwa memasukkan unsur hak asasi manusia dalam UUD 1945 bukanlah berarti menganut paham individualisme. Bung Hatta sendiri dalam kutipan tersebut di atas secara tegas mengatakan memang agak sedikit berbau individualisme, tetapi ini bukan individualisme, karena disadarinya sungguh-sungguh bahwa paham individualisme dapat membawa implikasi tidak ada tempat untuk partisipasi dan kontribusi individu bagi masyarakat dan negaranya bahkan sebaliknya dapat terjadi individu hanya mengharap agar masyarakat dan negaranya memenuhi tuntutan-tuntutannya. Ide dasar ini didukung oleh Bung Karno dengan mengatakan:

“Buat apa *grondwet* menuliskan bahwa manusia bukan saja mempunyai hak kemerdekaan suara, hak kemerdekaan memberi suara, mengadakan persidangan dan berapat, jikalau misalnya tidak ada *social recvaardigbrif* keadilan sosial ... Maka oleh karena itu, jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada paham kekeluargaan, paham tolong-menolong, paham gotong-royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap-tiap paham individualisme dan liberalisme dari padanya.”

Pendapat Bung Karno tersebut menegaskan bahwa pencantuman hak asasi manusia di dalam UUD 1945 bukanlah penganut paham individualisme karena di

dalam UUD 1945 juga dicantumkan unsur-unsur keadilan sosialnya sebagai partisipasi dan kontribusi dari rakyat bagi masyarakat dan negaranya. Dengan demikian pandangan Bung Karno ini mengandung nilai keserasian antara nilai integralistik dan nilai hak asasi manusia yang tampak antinomis. Hasil kompromi yang dicapai oleh para pendiri Negara Republik Indonesia adalah menerima jalan pikiran Bung Hatta sebagaimana kemudian dapat dibaca pada Pasal 28 UUD 1945. Kecuali itu, ketentuan-ketentuan lain tentang hak asasi manusia pun dapat dibaca pada Pasal 27 mengenai hak persamaan kedudukan, serta hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Pasal 29 tentang kebebasan beragama. Pasal 30 tentang hak pembelaan negara, dan Pasal 31 tentang hak atas pendidikan. Bahkan pada bagian Pembukaan UUD 1945 alinea pertama dicantumkan hak atas kemerdekaan. Hasil kompromi juga menerima jalan pikiran Bung Karno dengan memasukkan unsur keadilan sosial sebagaimana dicantumkan pada alinea keempat Pembukaan UUD 1945, kemudian pada Bab XIV tentang kesejahteraan sosial, yang terdiri atas Pasal 33 tentang perekonomian, dan Pasal 34 tentang fakir-miskin dan anak-anak yang terlantar. Uraian ini sekaligus menunjukkan bahwa pendapat Hamid Attamimi mengenai para pendiri Negara Republik Indonesia ini telah berbulat pendapat untuk menetapkan cita negara Indonesia adalah cita negara integralistik, atau cita negara persatuan, adalah tidak terbukti, sekurang-kurangnya dua tokoh utama pendiri negara ini, yaitu Bung Karno dan Bung Hatta tidak menerima cita negara Indonesia gagasan Supomo, melainkan memilih kesersian di antaranya. Titik keserasian hasil kompromi adalah gotong royong, yang di dalamnya terdapat unsur kekeluargaan, unsur hak asasi manusia, dan unsur keadilan sosial.

Sejarah membuktikan bahwa baik Bung Karno, Bung Hatta, maupun Supomo meskipun berbeda pendapat tentang rumusan cita negara Indonesia, ada satu pernyataan yang sama pada mereka tentang cita negara Indonesia yang asli ialah cita negara gotong-royong. Supomo misalnya, betapapun berulang kali ia mengatakan cita negara Indonesia yang asli adalah cita negara integralistik, dengan ciri pemerintah sebagai kepala rakyat yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun sesuai hukum tata negara adat desa-desa di Indonesia. Namun dalam persatuan itu, semua golongan diliputi oleh semangat gotong-royong, semangat kekeluargaan. Pernyataan Bung Hatta dan Bung Karno sudah diutarakan di atas, bahwa negara yang hendak didirikan adalah negara berdasarkan gotong-royong. Dengan demikian

gotong-royong adalah hakikat terdalam yang mempunyai dinamika, artinya memiliki daya dorong untuk membentuk negara (*staatsidee*) yang oleh Supomo disebut *semangat gotong-royong*. Daya dorong bukan terletak pada kekeluargaan, atau persatuan, atau integralistik, melainkan terletak pada semangat gotong-royong yang meliputinya; maka semangat gotong-royong itulah cita negara asli Republik Indonesia. Itulah sebabnya maka Koentjaraningrat menulis: “Dengan singkat, apa yang bisa kita ambil dari gotong royong untuk pembangunan kita sekarang ini terutama adalah semangatnya”.

Semangat gotong royong, yang mengandung keserasian unsur kekeluargaan, unsur hak asasi manusia, dan unsur keadilan sosial itulah hasil kesepakatan menjadi hukum dasar Indonesia, karena hukum adalah resultante dari berbagai pandangan dan pendapat yang berbeda-beda. Hasil ini kemudian dirumuskan di dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen, berbunyi: *“Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”* Dengan pengertian *“persetujuan”* sebagaimana telah diuraikan di atas, maka semua undang-undang di Indonesia bukanlah produk Presiden semata-mata, melainkan produk bersama secara gotong royong antara Presiden dan DPR. Demikian pula setelah amandemen UUD 1945, cita negara gotong royong, yang di mengandung keserasian unsur kekeluargaan, unsur hak asasi manusia, dan unsur keadilan sosial, dipertegas kembali pada Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 berbunyi: *“Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.”* Lagi-lagi hal ini membuktikan bahwa semua undang-undang di Indonesia bukanlah produk Presiden semata-mata, atau produk DPR semata-mata, melainkan produk kerja sama secara gotong royong antara Presiden dan DPR.

Kembali kepada pengesahan perjanjian internasional yang merupakan hal yang sangat penting bagi perlindungan dan pemajuan hak asasi rakyat dan bangsa Indonesia seluruhnya, sudah selayaknya pula dibangun di atas cita negara Indonesia yaitu gotong royong antara Presiden dan DPR. Oleh karena itu maka ketentuan Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, dan Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2000 yang membedakan ada perjanjian internasional yang disahkan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan ada pula yang disahkan tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat yaitu melalui Keputusan Presiden, artinya tidak berdasarkan cita negara Indonesia gotong royong antara Presiden dan DPR

hendaknya dinyatakan bertentangan dengan Pasal 11 UUD 1945, maka pantas, layak, dan adil dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Perjanjian Internasional Tunduk di Bawah Kedaulatan Negara

Betapapun kuatnya suatu perjanjian internasional yang mengikat para pihak, selalu tunduk di bawah kedaulatan negara, karena kedaulatan selalu dan tetap ada pada negara. Maka sepanjang sebuah perjanjian internasional itu belum atau tidak disahkan oleh negara, maka perjanjian itu tidak berlaku bagi negara yang bersangkutan. Bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia, pengesahan sebuah perjanjian internasional harus diletakkan atas dasar cita negara (*staatsidee*) Indonesia, yaitu gotong royong antara Presiden dan DPR.

Terjadinya negara menurut konsep hukum internasional, bukan lagi mengikuti perkembangan masyarakat dari sederhana ke modern, melainkan terjadinya negara di antara negara-negara lainnya yang sudah timbul terlebih dahulu. Dengan demikian tahap-tahap penting yang harus dilewati adalah proklamasi sebagai pernyataan sebuah negara baru terhadap negara-negara lainnya bahwa dia sudah menjadi negara mandiri yang berdaulat ke dalam (*internal*) maupun ke luar (*external*). Hal ini kemudian disusul dengan pengakuan *de jure* oleh negara-negara berdaulat lainnya sebagai sesama warga dunia. Kedaulatan internal yang dimaksud adalah supremasi dari pemerintah negara yang bersangkutan atas semua individu dan kelompok di wilayah negaranya, sedangkan kedaulatan eksternal adalah kemerdekaan penuh dari sebuah negara dalam hubungannya dengan negara-negara lain sebagai anggota negara-negara sedunia. Dalam hal ini saya setuju dengan pendapat C.F. Strong sebagai berikut:

"We have defined internal sovereignty as the supremacy of a person or body of persons in the state over the individuals or associations of individuals within the area of its jurisdiction, and external sovereignty as the absolute independence of one state as a whole with reference to all other states." (Kita sudah menggambarkan kedaulatan internal sebagai supremasi dari seseorang atau sekelompok orang dalam negara atas individu atau golongan di dalam area yurisdiksinya, dan kedaulatan eksternal adalah kemerdekaan yang absolut dari satu negara secara utuh dalam hubungannya dengan semua negara yang lain selaku warga dunia).

Atas dasar ini maka ketika Mochtar Kusumaatmadja mewakili Indonesia dalam masalah gugatan organisasi buruh pekerja internasional, yang menganggap Indonesia telah bertindak sebagai pedagang, bukan sebagai negara berdaulat (*iuri*

imperii) karena telah melakukan suatu “*Commercial Activity*” yang berdampak melambungnya harga minyak, dengan tegas Mochtar menolak untuk hadir dalam persidangan di Pengadilan Los Angeles. Alasan Mochtar berdasarkan asas “*Par in parem non habet jurisdictionem*,” (di antara sesama yang sama rata dan sama tinggi tidak ada yang satu dapat mengadili yang lain). Asas ini sebelumnya telah diadopsi dalam *Foreign Sovereign Immunity Act (FSIA)* di Amerika. Di dalam peraturan itu dikatakan bahwa suatu negara yang merdeka dan berdaulat tidak dapat digugat di hadapan pengadilan dari suatu negara. Jadi Indonesia tidak dapat diadili di Amerika karena Indonesia dan Amerika adalah berdiri sama tinggi, duduk sama rendah.

Dengan ini Ahli ingin menegaskan bahwa kedaulatan dalam arti kekuasaan tertinggi dari semua organisasi di dunia ini, hanya satu-satunya organisasi yang memiliki kedaulatan, baik internal maupun eksternal adalah negara. Secara internasional, setiap negara yang telah mendapat pengakuan *de jure* dari negara-negara lain di dunia ini, dengan sendirinya memiliki kedaulatan itu. Bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar [Pasal 1 ayat (2) UUD 1945]. UUD 1945 telah menetapkan bahwa kedaulatan Indonesia terhadap pengesahan suatu perjanjian internasional adalah melalui cita negara Indonesia, yaitu gotong royong antara Presiden dan DPR, alias persetujuan bersama antara Presiden dan DPR.

Dengan demikian seandainya suatu perjanjian internasional yang disepakati dalam suatu pertemuan internasional yang dihadiri oleh menteri atau kuasa hukum yang mewakili Indonesia, maka bagi Indonesia penandatanganan naskah perjanjian internasional itu merupakan suatu “*MOU (Memory of Understanding)*” untuk dilaporkan kepada Presiden, dan jika diperlukan untuk disahkan maka harus dibahas bersama terlebih dahulu oleh Presiden dan DPR untuk mendapat kesepakatan bersama mengenai perlu atau tidak perlu disahkan.

Hubungan kewenangan antara Presiden dan menteri atau kuasa hukum selaku delegasi Indonesia untuk suatu pertemuan internasional, adalah hubungan kewenangan mandat. Artinya Presiden sebagai *CEO (Chief Executive Officer)* Negara Kesatuan Republik Indonesia melimpahkan kewenangannya melalui mandat kepada menteri atau juru kuasa tertentu untuk mewakili Pemerintah Indonesia menghadiri pertemuan internasional tertentu. Mandat adalah pelimpahan

kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat (Pasal 1 angka 24 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan). Ini berarti Presiden selaku Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi melimpahkan kewenangannya kepada menteri dan atau kuasa hukum tertentu selaku Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada Presiden. Memang di dalam kabinet yang menganut sistem pemerintahan presidensial, menteri adalah pembantu Presiden [Pasal 17 ayat (1) UUD 1945], yang diangkat oleh Presiden [Pasal 17 ayat (2) UUD 1945] untuk melaksanakan sebagian kewenangan Presiden yang dilimpahkan kepadanya [Pasal 17 ayat (3) UUD 1945], yang pada gilirannya bertanggung jawab kepada Presiden. Manakala ada menteri yang dinilai tidak dapat mempertanggungjawabkan kewenangan yang dilimpahkan kepadanya, maka setiap saat menteri itu dapat diberhentikan oleh Presiden [Pasal 17 ayat (2) UUD 1945] karena kewenangan Presiden yang dilimpahkan kepada menteri yang bersangkutan hanya sebatas mandat, tanggung jawab dan tanggung gugat pemerintahan tetap berada di tangan Presiden.

Bahkan seandainya Presiden sendiri yang menghadiri pertemuan internasional dan menandatangani suatu perjanjian internasional pun, perjanjian itu tidak langsung sah dan berlaku di Indonesia karena belum merupakan hasil kesepakatan bersama antar Presiden dan DPR sesuai cita negara (*staatsidee*) Indonesia. Penandatanganan naskah perjanjian internasional itu hanya merupakan suatu “*MOU (Memory of Understanding)*” untuk dibahas bersama antara Presiden dan DPR guna mencapai kesepakatan bersama dan memutuskan sah atau tidak perjanjian internasional itu berlaku sebagai hukum positif Indonesia. Dengan ini hendak ditegaskan bahwa setiap perjanjian internasional hanya sah berlaku sebagai hukum positif Indonesia jika sudah disepakati bersama oleh Presiden dan DPR. Oleh karena itu maka ketentuan Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, dan Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2000 yang membedakan ada perjanjian internasional yang disahkan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan ada pula yang disahkan tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat yaitu melalui Keputusan Presiden, artinya tidak berdasarkan cita negara Indonesia gotong royong antara Presiden dan DPR hendaknya dinyatakan bertentangan dengan Pasal 11 UUD 1945, maka pantas, layak, dan adil dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Closing Statement

Berdasarkan uraian uraian tersebut di atas, maka Ahli hendak menutup keterangannya dengan beberapa pernyataan berikut:

- a) perjanjian internasional adalah perjanjian yang sangat penting dalam rangka perlindungan dan pemajuan hak asasi rakyat dan bangsa Indonesia seluruhnya, maka pengesahan perjanjian internasional harus mendapat partisipasi dan kontribusi dari rakyat selaku pemegang kedaulatan melalui wakilnya yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat;
- b) negara Indonesia mempunyai sistem sendiri, yaitu pengesahan perjanjian internasional harus berdasarkan cita negara (*staatsidee*) Indonesia, yaitu gotong royong antara Presiden dan Dewan, Rakyat yang di dalamnya mengandung keserasian antara unsur kekeluargaan, hak asasi manusia, dan keadilan sosial, yang padanya cita hukum (*rechtsidee*) Indonesia yaitu Pancasila dikonstruksikan;
- c) Pasal 11 UUD 1945 mengatur dua macam perjanjian internasional, yaitu perjanjian internasional antarnegara dan perjanjian internasional yang bukan antarnegara, namun pengesahan keduanya harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka manakala ada undang-undang yang mengatur pengesahan perjanjian internasional tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat adalah bertentangan dengan UUD 1945, sehingga berlaku asas hukum *lex superior derogate legi inferiori*, maka ketentuan undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan mengikat;
- d) UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, khususnya Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, dan Pasal 11 ayat (1) bertentangan dengan Pasal 11 UUD 1945, maka pantas, layak, dan adil dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat, dan dengan demikian tidak juga mempunyai kekuatan berlaku.

Selain itu, ahli juga memberikan keterangan dalam persidangan, yang pokok-pokoknya adalah sebagai berikut:

- Terdapat 2 macam pengesahan, yaitu a) pengesahan perjanjian internasional yang hanya dapat dilakukan dengan cara mengesahkannya menjadi hukum positif Indonesia, dengan demikian, menurut ahli pengesahan ketika belum dibawa ke Indonesia dan disahkan menjadi hukum positif maka hanya sekedar MoU saja, ketika ingin disahkan menjadi hukum positif di Indonesia maka MoU tersebut harus mendapatkan persetujuan DPR terlebih dahulu; b) pengesahan

undang-undang adalah ketika undang-undang tersebut berlaku dengan melalui tahapan-tahapan yang telah diketahui selama ini.

- Terkait dengan permasalahan praktis bahwa Indonesia setiap tahunnya menandatangani 200 perjanjian internasional, bukan menjadikan alasan untuk tidak mendapatkan persetujuan DPR. DPR tetap harus memberikan persetujuan terhadap perjanjian internasional yang telah ditandatangani oleh pemerintah bagaimanapun kondisinya karena itu merupakan tugas DPR.
- Indonesia dapat tidak tunduk dan taat kepada perjanjian internasional walaupun merupakan bagian dari PBB. Ahli berpendapat bahwa menjadi anggota PBB tidak serta-merta tunduk kepada setiap perjanjian internasional, jika Indonesia bukan pihak dalam perjanjian internasional tersebut maka Indonesia tidak harus tunduk pada perjanjian internasional tersebut, walaupun ketentuan Statuta Mahkamah Internasional menentukan bahwa setiap Negara yang menjadi anggota PBB maka dengan sendirinya menjadi bagian dari perjanjian internasional tersebut.

4. Luthfiyah Hanim

- Perjanjian internasional terkait peningkatan dan perlindungan penanaman modal selama ini disahkan dengan menggunakan perpres dengan asumsi bahwa perjanjian tersebut tidak terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang dalam pelaksanaannya, hal ini terjadi pula dengan perjanjian internasional terkait perdagangan;
- Bahwa senyatanya kedua perjanjian di atas tersebut dapat berdampak pada keuangan negara sehingga dibutuhkan perubahan pengaturan menjadi undang-undang;
- Yang pertama adalah Perjanjian Peningkatan dan Perlindungan Penanaman Modal. Seperti kita ketahui bahwa penanaman modal asing itu adalah hal yang penting dalam pengembangan ekonomi di negara-negara berkembang dan sebagai kebanyakan negara-negara berkembang, seperti Indonesia itu adalah negara yang banyak mengimpor atau membutuhkan investasi asing. Sementara, negara-negara maju dalam hal ini, sekarang juga banyak negara-negara atau beberapa negara berkembang juga menjadi pengekspor modal.

Dalam hal ini, Negara membuat aturan untuk meningkatkan minat investor agar tetap berinvestasi di negaranya;

- Setidaknya terdapat dua jenis perjanjian investasi internasional, yaitu *Bilateral Investasi Treaty* (BIT) dan *Free Trade Agreement* (FTA). Dan kritik dari dua perjanjian tersebut adalah tidak adanya bukti yang cukup bahwa Negara yang mengikuti perjanjian investasi akan menaikkan investasi asing atau penanaman modal asing, selain itu berkurangnya ruang kebijakan karena harus pada akhirnya pemerintah harus bernegosiasi dengan peraturan-peraturan yang ditujukan untuk perlindungan investor asing, dalam BIT tidak seimbang antara hak dan kewajiban investor dan pemerintah bahkan dapat dikatakan pemerintah hampir tidak memiliki hak dan investor asing hampir tidak memiliki kewajiban, dalam perjanjian ini juga tidak ada bentuk timbal-balik layaknya sebuah perjanjian;
- Terkait dengan penyelesaian sengketa (*dispute settlement*) dapat dilakukan dengan dua macam yaitu *state to state* dan *investor state dispute settlement*. Salah satu contoh sengketa yang pernah terjadi antara Pemerintah dengan PT. Newmont;
- Permasalahan lain dengan adanya BIT antara lain adalah sebagai berikut:
 1. Definisi mengenai investasi yang diatur dalam BIT sangat luas dan tidak terbatas;
 2. Bahwa dengan berlakunya BIT, negara dapat memberikan perlakuan yang sama antara investor lokal dan investor asing. Memberikan perlakuan yang sama ini dapat diartikan secara luas sekali dan terkadang justru perlakuan-perlakuan yang diberikan pemerintah justru menguntungkan investor asing;
 3. Jaminan untuk tidak melakukan ekspropriasi atau nasionalisasi, jaminan ini biasanya diberikan kepada investor asing;
 4. Prinsip wajar dan sesuai (*fair and equitable treatment*) yang diartikan luas dan BIT dan kemudian investor asing dapat menggunakan prinsip tersebut sesuai kondisi atau negara investor sendiri dan tidak selalu salam dengan prinsip yang sesuai dengan yang ditentukan oleh *host country*;
 5. Adanya larangan pengalihan dana atau pengaturan pengalihan dana (*repatriasi*);
 6. Adanya kebebasan menentukan pimpinan perusahaan bagi investor asing;

7. Adanya ketentuan kompensasi jika terjadi kerusuhan sosial atau mengalami kerusakan;
 8. Adanya ketentuan perpanjangan otomatis, sehingga jika pemerintah negara Indonesia tidak memberikan notifikasi selama 6 sampai 12 bulan sebelum masa perjanjian tersebut berakhir maka perjanjian BIT tersebut secara otomatis diperpanjang;
- Mekanisme penyelesaian sengketa dalam BIT itu sendiri memiliki permasalahan, seperti tidak transparan, adanya *conflict of interest* antara arbiter dengan perusahaan yang berkonflik misalkan arbiter memiliki saham di perusahaan yang berkonflik. Salah satu gugatan investor asing kepada Pemerintah Indonesia yang diajukan ke ICSD adalah Churchill Mining vs Indonesia;
 - FTA pun memiliki dampak negatif di dalam negeri Indonesia sendiri antara lain terjadinya kenaikan harga obat, akses pasien terhadap obat menjadi terbatas, tidak terlindunginya akses hak-hak petani dan masih banyak lagi dampak buruk dari FTA baik yang sedang dirundingkan maupun yang telah berlaku;
 - Bahwa karena selama ini terdapat beberapa perjanjian internasional yang disahkan dengan perpres dan pada kenyataannya banyak sekali masalah dan justru tidak menempatkan pemerintah sebagaimana mestinya, menurut Ahli ketika potensi-potensi tersebut sudah terlihat merugikan keuangan negara maka sudah seharusnya ada perubahan atau pembentukan undang-undang baru terkait dengan perjanjian internasional tersebut.

Selain itu, para Pemohon juga mengajukan keterangan ahli tertulis a.n Ika Riswanti Putranti dan Arimbi Heroepoetri, yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 26 April 2018 dan 21 Mei 2018, yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

a. Ika Riswanti Putranti

Atas petitum yang disampaikan oleh para Pemohon terhadap Undang-Undang *a quo* selaku saksi ahli kami menyampaikan pandangan sebagai berikut:

- 1) Kata “Persetujuan” dalam Pasal 11 UUD 1945 merupakan perwujudan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut UUD maka Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 yang merupakan pelaksanaan Pasal 11 merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat yang sesuai dengan UUD.

- 2) Kata “Persetujuan” juga merupakan salah satu wujud dari pelaksanaan asas demokrasi dalam negara hukum dimana dalam demokrasi penting untuk menegakan partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas.
- 3) Perjanjian internasional merupakan salah satu wujud pelaksanaan kewajiban negara untuk ikut melaksanakan ketertiban yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial sehingga pembentukan perjanjian internasional harus memperhatikan prinsip tersebut.
- 4) Persetujuan dalam pembentukan undang-undang sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan sesuai dengan undang-undang, menggunakan prinsip demokrasi dan berdasarkan keadilan sosial kami perlu sampaikan beberapa pendapat ahli dan risalah sidang dalam amandemen terhadap UUD 1945, sebagai berikut:
 - a) Bahwa perjanjian internasional dilakukan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia baik yang dilakukan dengan negara maupun dengan aktor non negara baik yang bersifat multilateral, plurilateral, ataupun universal merupakan bentuk pelaksanaan dari mandat yang ada dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Dasar 1945, yang berbunyi sebagai berikut :
“.....dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu hukum dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat...”
 - b) Bahwa berdasarkan mandat dari pembukaan Undang-Undang Dasar Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan tugasnya ikut melaksanakan ketertiban dunia harus berdasarkan kepada 3 asas yaitu *kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial*.
 - c) Bahwa selanjutnya dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 prinsip kedaulatan rakyat telah ditetapkan pada alinea keempat dan tertuang dalam Ppasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedaulatan rakyat merupakan hal mendasar dalam ketatanegaraan modern dan demokrasi. Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie gagasan kedaulatan rakyat meliputi gagasan demokrasi politik dan ekonomi. Pasal 1 ayat (2) menyatakan: “Kedaulatan berada di tangan

rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar.” Ketentuan tersebut mengandung arti bahwa Kedaulatan Rakyat dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara yang kewenangannya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.

- d) Bahwa cita-cita kedaulatan rakyat merupakan penegasan dari sistem kehidupan bangsa kita sendiri yang didasarkan atas musyawarah, mufakat, dan gotong royong yang dipimpin oleh hasrat pengabdian terhadap kepentingan bersama. Selanjutnya Cita-cita keadilan sosial menghendaki terciptanya kemakmuran rakyat secara adil dan merata, dan sebagai asas pokok dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyat.
- e) Bahwa konsep kedaulatan dalam proses pembentukan perjanjian internasional merupakan bentuk distribusi kedaulatan kepada lembaga tinggi negara yang mana Presiden dengan persetujuan DPR menandatangani perjanjian internasional. Konsep kedaulatan yang dalam konteks perjanjian internasional ini disampaikan pada tanggal 17 Mei 2000 dilakukan Rapat PAH I BP MPR ke- 32 dengan agenda Mendengarkan Usulan Fraksi Mengenai Perubahan Bab I UUD 1945. Rapat itu dipimpin oleh Jakob Tobing. Pada kesempatan pertama, F-PDI Perjuangan melalui juru bicaranya, Harjono mengemukakan usulan yang terkait dengan konsep kedaulatan rakyat dan kedudukan MPR sebagai berikut:

... “Karena kedaulatan tidak lagi dilaksanakan dan diurut secara linear, tetapi kedaulatan didistribusikan tidak hanya ke MPR tetapi juga lembaga lembaga negara yang lain. Contohnya pada saat kita membuat perjanjian internasional yang dilakukan oleh Presiden bersama DPR. Sebetulnya Presiden dengan DPR sudah melaksanakan juga kedaulatan atas negara, yaitu pada saat melakukan penandatanganan persetujuan dengan negara lain. Jadi maksudnya lembaga tinggi negara. Tertinggi negara tidak kena lagi, kemudian kedaulatan itu di distribusikan kepada lembaga negara yang lain. Oleh karena itu bagaimana pelaksanaan distribusi kedaulatan rakyat itu, kita baru bisa mengetahui kalau lengkap Undang-Undang Dasar ini. Kita pahami yang kita ajukan itu, oleh karena itu bunyinya tadi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar ini”.

Selanjutnya menurut Menurut Dr. Sutoyo, S.H., M.Hum dalam artikel yang berjudul "Konsep Kedaulatan Rakyat Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" :

“kedaulatan mempunyai dua makna, yaitu kedaulatan ke dalam dan keluar. Kedaulatan ke dalam adalah kedaulatan suatu negara untuk mengatur segala kepentingan rakyatnya tanpa campur tangan negara lain. Sedangkan kedaulatan keluar adalah kedaulatan suatu negara untuk mengadakan hubungan atau kerjasama dengan negara-negara lain demi kepentingan bangsa dan negara. Kedaulatan keluar mengandung pengertian kekuasaan untuk mengadakan atau kerjasama dengan negara lain. Hubungan dan kerjasama ini tentu saja untuk kepentingan sosial. Didalam kedaulatan rakyat ada prinsip-prinsip demokrasi dalam kekuasaan negara. Dimana rakyat berfungsi sebagai pemegang kedaulatan negara dan pemerintah sebagai alat yang ditentukan oleh rakyat untuk mengelola negara bagi kepentingan rakyat. Kedaulatan rakyat yang diberlakukan di Indonesia adalah kedaulatan rakyat yang berdasarkan Pancasila, yakni konsepsi kedaulatan yang sesuai dengan budaya dan peradaban bangsa Indonesia. Kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila, mengandung dua asas, yakni asas kerakyatan dan asas musyawarah. Asas kerakyatan adalah asas kesadaran akan cinta kepada rakyat, manunggal dengan cita-cita rakyat, berjiwa kerakyatan, menghayati kesadaran senasib, seperjuangan dan cita- cita bersama. Sedangkan asas musyawarah untuk mufakat adalah asas yang memperhatikan aspirasi atau kehendak seluruh rakyat Indonesia, baik melalui forum permusyawaratan maupun aspirasi murni dari rakyat”.

- f) Selanjutnya dalam tanggapan akhir F-PDI Perjuangan, melalui juru bicara I Dewa Gede Palguna, menyampaikan tanggapan akhir sebagai berikut:

.....”bahwa kedaulatan rakyat harus dihormati, demokrasi harus dikembangkan, dan untuk itu mekanisme checks and balances harus ditegakkan membawa konsekuensi pada suatu pemikiran bahwa kedaulatan rakyat tidak hanya dijalankan oleh MPR, tetapi juga oleh lembaga negara lainnyadengan demikian, kedaulatan rakyat dilakukan oleh MPR, seluruh lembaga-lembaga negara, dan oleh rakyat sendiri sebagaimana diatur dalam UUD...”

- g) Bahwa Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan Undang-Undang Dasar 1945 menurut F-PG, melalui juru bicara T.M. Nurlif dalam tanggapan akhir merupakan wujud prinsip-prinsip demokrasi dan tegaknya asas kedaulatan rakyat. Selanjutnya karena kedaulatan rakyat berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar maka semua kedaulatan rakya yang ada di dalam berdemokrasi ini harus secara keseluruhan dan utuh mendasar kepada Undang-Undang Dasar 1945.
- h) Bahwa pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan, Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
- i) Bahwa menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan bahwa Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.
- j) Bahwa berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:
 - a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
 - c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
 - e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- k) Bahwa menurut Penjelasan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dimaksud dengan “perjanjian internasional tertentu” adalah perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau perjanjian tersebut mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang dengan persetujuan DPR.
- l) Bahwa Pasal 2 Undang-Undang 24 Tahun 2000 menyatakan Menteri memberikan pertimbangan politis dan mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional,

dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal yang menyangkut kepentingan publik.

- m) Bahwa Pasal 9 Undang-Undang 24 Tahun 2000 Pengesahan Perjanjian Internasional oleh Pemerintah RI dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut dan Pengesahan Perjanjian Internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan undang-undang atau keputusan presiden.
 - n) Bahwa Pasal 10 Undang-Undang 24 Tahun 2000 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.
- 5) Ketentuan terhadap jenis maupun bidang perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan parlemen sebenarnya juga dilakukan di beberapa negara salah satunya negara-negara anggota Uni Eropa. Seperti contohnya konstitusi Prancis mengamanatkan bahwa kewenangan untuk berunding dan meratifikasi traktat berada di tangan Presiden. Namun, traktat mengenai hal-hal yang dianggap penting harus disetujui dan diratifikasi melalui undang-undang yang disusun oleh parlemen. Yang dimaksud dengan hal-hal penting ialah traktat perdamaian, traktat perdagangan, traktat atau perjanjian terkait dengan organisasi internasional, atau traktat yang berhubungan dengan komitmen finansial Prancis, perubahan wilayah negara, amandemen dari suatu perundang-undangan, atau yang terkait dengan status perseorangan. Traktat atau perjanjian yang demikian mulai berlaku jika dan hanya jika disetujui dan diratifikasi oleh parlemen. Konstitusi Portugal mengamanatkan bahwa kewenangan untuk meratifikasi traktat berada di tangan Presiden. Namun, *Assembly of the Republic* atau Majelis Republik memiliki kewenangan untuk menyetujui perjanjian internasional terkait hal-hal yang menjadi kuasa penuh parlemen tersebut, yaitu perjanjian terkait akses negara ke dalam organisasi

internasional, perjanjian persahabatan, perjanjian damai, perjanjian pertahanan, perjanjian militer, dan perjanjian-perjanjian lainnya yang disampaikan ke Majelis Republik oleh Pemerintah. Hal-hal yang tidak disebutkan di atas menjadi kewenangan Pemerintah untuk menyetujui.

- 6) Bahwa pengkategorian atau pengelompokan perjanjian internasional yang didasarkan pada sifat dan dampak perjanjian internasional yang mengkategorikan perjanjian perdagangan hanya merupakan perjanjian teknis semata telah mengabaikan prinsip dasar kedaulatan dan prinsip keadilan sosial dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar.
- 7) Bahwa di beberapa negara seperti Perancis dan negara anggota uni Eropa yang lain perjanjian perdagangan dianggap perjanjian yang akan memberikan dampak luas kepada masyarakat.
- 8) Bahwa isu mengenai defisit demokrasi dalam perjanjian internasional khususnya perdagangan bebas telah menjadi perhatian di beberapa negara seperti Amerika Serikat, Australia, New Zealand, Canada, Inggris, dan negara-negara anggota uni Eropa sehingga mereka banyak melakukan perubahan prosedur dalam proses negosiasi dan ratifikasi perjanjian dengan memberikan ruang partisipasi dan meningkatkan peran parlemen sebagai control (*check and balance*) untuk menghindari hal-hal yang dapat memberikan dampak yang tidak sesuai dengan kepentingan nasional.
- 9) Bahwa perkembangan hukum internasional dan hubungan internasional yang semakin kompleks mempengaruhi perkembangan hukum nasional dan segala peraturan yang berlaku di bawahnya. Didalam era Mega FTA dimana negara-negara didunia berlomba untuk mengikuti "parade perjanjian internasional" dengan tujuan untuk mendapatkan apa disebut sebagai akses dan fasilitasi baik dalam segi ekonomi, perdagangan, investasi, dan politik. Isu yang mengemuka di kawasan Asia Pasifik saat ini adalah pembentukan dua blok dagang yang mempunyai mega kekuatan baik dari sisi sumber daya maupun potensi pasar., yaitu *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) dan *Trans-Pacific Strategic Partnership Agreement* (TPP). Kedua skema FTA tersebut bersifat interregional dan menerapkan standard yang sangat tinggi dalam perdagangan barang maupun jasa. Mega FTAs secara komprehensif mengcover aktivitas ekonomi dan perdagangan. Sehingga menuntut negara yang terlibat dalam perjanjian tersebut untuk mematuhi standar yang diterapkan sehingga dapat

melakukan akses terhadap fasilitas yang disediakan dalam perjanjian. Perjanjian perdagangan bebas atau FTA antara negara-negara di dalam satu kawasan mulai berkembang dengan 1990. Pada 2012 WTO menerima 511 pemberitahuan perjanjian perdagangan bebas, terdiri dari 370 perjanjian perdagangan bebas regional berdasarkan Pasal XXIV GATT 1947 atau GATT 1994, 36 di bawah Enabling Clause, dan 105 berdasarkan Pasal V dari GATS. Ada 319 perjanjian yang sudah berlaku. Indonesia sebagai salah satu negara anggota ASEAN terlibat dalam 8 perjanjian perdagangan bebas (data tahun 2014). Selanjutnya proliferasi rezim perdagangan bebas ini membawa efek yang rumit dalam penyesuaian terhadap hukum internasional karena tumpang tindihnya aturan dan tuntutan dalam kepatuhan terhadap rezim internasional. Disisi lain “parade perjanjian internasional” yang dilakukan oleh negara menimbulkan isu mengenai “pengawasan dan kontrol yang bersifat demokratis” dalam proses negosiasi perjanjian perdagangan.

- 10) Bahwa ada perbedaan antara apa yang disebut dengan “perjanjian biasa” dan traktat: sebuah perjanjian biasa mulai berlaku setelah ditandatangani oleh perwakilan dari negara-negara anggota perjanjian tersebut; di sisi lain, traktat mulai berlaku setelah diratifikasi. Perbedaan ini dibuat untuk memfasilitasi cabang eksekutif yang memiliki hak tertentu dalam perjanjian internasional tanpa harus meminta “*approval*” parlemen.
- 11) Peran parlemen dalam mengesahkan perjanjian internasional dan traktat menjadi bahasan penting di badan-badan parlemen di seluruh dunia, terutama di era sekarang, di mana banyak urusan publik yang sekarang diatur oleh hukum internasional dan di mana status organisasi internasional menjadi lebih kuat sekarang. Proses ini membuat parlemen perlu terlibat lebih jauh dalam penetapan kebijakan luar negeri dan dalam ratifikasi traktat.
- 12) Berikut praktek beberapa negara dalam mengatasi defisit demokrasi:
 - a) Berdasarkan penelitian yang dilakukan The Knesset - *Research and Information Center* menunjukkan bahwa secara keseluruhan kebijakan luar negeri dan penandatanganan traktat dan perjanjian internasional menjadi hak utama dari cabang eksekutif. Bagaimanapun, di setiap negara, parlemen memiliki sejumlah peran dalam menyetujui perjanjian internasional dan traktat. Ada tiga bentuk peran parlemen yang berbeda dari beberapa negara. Bentuk yang pertama ada kewajiban di mana parlemen

harus menyetujui semua traktat dan hanya beberapa perjanjian-perjanjian tertentu (misalnya Ceko, Denmark, Finlandia, Prancis, Jerman, Irlandia, Italia, Afrika Selatan, dan Swedia). Bentuk yang kedua persetujuan dari parlemen diwajibkan untuk semua traktat dan perjanjian internasional dengan beberapa pengecualian (misalnya Belanda dan Amerika Serikat). Bentuk yang ketiga persetujuan dari parlemen tidak menjadi keharusan, namun perjanjian dan traktat yang dimaksud harus diketahui oleh parlemen sebagaimana diamanatkan oleh hukum nasional atau hukum kebiasaan negara tersebut (misalnya Australia, Britania Raya, dan Selandia Baru).

b) **Praktik Negara-negara dalam Demokratisasi Pembentukan Perjanjian Internasional**

Inggris

Diungkapkan oleh Dr. Holger Hestermeyer dengan contoh di Inggris, dominannya peran kerajaan dan sedikitnya peran pemerintah ditambah porsi pengaruh parlemen yang sangat dibatasi menimbulkan isu mengenai defisiensi pengawasan yang secara demokratis terhadap perundingan, penandatanganan, dan ratifikasi terhadap perjanjian internasional. Beberapa pertanyaan muncul mengenai pentingnya pengawasan yang demokratis dalam proses perjanjian internasional? Selanjutnya, bagaimana seharusnya parlemen terlibat dalam memutuskan perjanjian internasional.

Parlemen Inggris tidak memiliki peran resmi dalam urusan traktat. Namun, menurut praktik konstitusional yang dinamakan "*The Ponsonby Rule*", setiap traktat atau perjanjian internasional yang membutuhkan ratifikasi dari Pemerintah wajib diserahkan pada Parlemen sekurang-kurangnya 21 hari kerja sebelum ratifikasi sehingga Parlemen dapat memberikan pendapat terkait traktat atau perjanjian internasional tersebut. Diasumsikan bahwa dalam tiga pekan tersebut diadakan debat terkait traktat-traktat yang penting atau kontroversial. Sejalan dengan aturan tersebut, Pemerintah harus melaporkan kepada Parlemen mengenai setiap perjanjian, kewajiban, dan pemahaman yang memerlukan tindakan negara dalam situasi tertentu. Selain itu, terdapat kebiasaan di mana traktat yang memiliki dampak langsung terhadap anggaran negara harus mendapatkan "*consent*" Parlemen. Ini terkait dengan perjanjian-perjanjian bilateral yang dirancang untuk mencegah pemajakan ganda. Pada bulan Oktober 2000,

Pemerintah Inggris mengadopsi sejumlah rekomendasi dari *Parliament's Procedure Committee Report* terkait dengan "*Parliamentary Scrutiny of Treaties*". Pemerintah menyerahkan salinan dari setiap traktat kepada Komite sebagai pengawas sebagaimana yang sudah diserahkan kepada Parlemen dan ditambahi dengan penjelasan-penjelasan. Komite tersebut memiliki kewenangan untuk membuat salinan dan menyerahkannya kepada komite yang lain. Komite tersebut memiliki waktu 21 hari untuk memeriksa traktat tersebut dan Pemerintah berhak untuk memberikan "*consent*" untuk memperpanjang batas waktu tersebut.

Amerika Serikat

Selanjutnya Dr. Hestemeyer memberikan contoh proses demokratisasi dan transparansi dalam pembentukan dan pengesahan perjanjian internasional di Amerika Serikat. Di Amerika Serikat, Kongres memainkan peran penting sehubungan dengan perjanjian perdagangan. Secara konstitusional Pasal I Bagian 8 memberi Kongres kekuatan "untuk mengatur perdagangan dengan negara-negara asing". Namun, menurut Pasal II Bagian 2, Presidenlah yang memiliki kekuasaan untuk membuat perjanjian "dengan saran dan persetujuan Senat ... dengan syarat dua pertiga dari Senator hadir dengan persetujuan".

Untuk perjanjian perdagangan, telah menjadi persyaratan *de-facto* bagi Kongres untuk meloloskan suatu undang-undang yang memberikan wewenang kepada "Trade Promotion Authority" di bawah Presiden. Undang-undang tersebut menetapkan tujuan yang perlu dicapai dalam proses kesepakatan perdagangan dan juga menentukan prosedur yang perlu diikuti dalam negosiasi, seperti persyaratan konsultasi bagi Perwakilan Perdagangan Amerika Serikat, yaitu kantor pemerintah yang bertanggung jawab atas negosiasi, dengan Kongres. Kongres menentukan tujuan negosiasi perdagangan, diperbarui secara konstan dan menyetujui kesepakatan apa pun yang dihasilkan dari negosiasi, dalam voting. Dengan demikian, sistem AS menawarkan pengawasan demokratis atas mandat negosiasi dengan voting di parlemen dan keterlibatan parlemen dalam proses negosiasi. Keterlibatan parlemen dalam mandat sebagai bentuk persetujuan parlemen untuk negosiasi, memperkuat posisi negosiator dan memastikan bahwa parlemen telah berkomitmen pada negosiasi. Ditambah

konsensus bipartisan untuk memastikan bahwa perubahan pemerintah tidak akan mempengaruhi negosiasi. Keterlibatan parlemen juga merupakan salah satu aspek untuk memastikan proses negosiasi yang efektif dan dapat dipertanggungjawabkan secara demokratis. AS mencoba untuk memastikan bahwa suara industri, dan juga masyarakat sipil, terdengar dalam negosiasi.

Jerman

“*Basic Law*” Jerman membedakan antara “*competencies of negotiation*” atau kompetensi perundingan dan adopsi traktat internasional. Sesuai dengan Pasal 32 ayat (1) *Basic Law*, Pemerintah Jerman memiliki kewenangan penuh untuk melakukan perundingan traktat internasional.

Parlemen Jerman atau *Bundestag* memiliki kewenangan untuk mengadopsi traktat yang sudah dirundingkan oleh Pemerintah dan mentransformasinya ke dalam sistem hukum domestik sesuai dengan Pasal 59 ayat (2) *Basic Law*. Tidak ada kewajiban bagi *Bundestag* dalam perundingan traktat secara umum, kecuali dalam hal pengawasan tidak langsung.

Sehubungan dengan hal-hal yang terkait Uni Eropa, *Bundestag* dan negara-negara bagian melalui *Bundesrat* berpartisipasi dalam menentukan hal-hal terkait Uni Eropa sesuai dengan Pasal 23 ayat (2) *Basic Law*. Sebaliknya, Pasal 23 ayat (2) *Basic Law* mengamanahkan “*prior involvement*” yang lebih tinggi kepada *Bundestag* terkait Uni Eropa, dalam artian Pemerintah harus menginformasikan kepada *Bundestag* dan *Bundesrat* secara menyeluruh dan sedini mungkin.

Mahkamah Konstitusi Federal Jerman atau *Bundesverfassungsgericht* memiliki yurisprudensi terkait dengan hak *Bundestag* untuk diberikan informasi mengenai “*European Stability Mechanism*”. Dijelaskan bahwa *Bundestag* wajib diberikan informasi sedemikian rupa sehingga *Bundestag* bisa memberikan pertimbangan dalam proses pembuatan kebijakan yang dilakukan Pemerintah secara efektif dan sedini mungkin. Lebih lanjut, dalam kasus di mana terjadi perundingan yang lebih lama dari biasanya, *Bundesverfassungsgericht* tidak serta merta membiarkan Pemerintah untuk memberikan informasi kepada *Bundestag* hanya ketika perundingan sudah berakhir. Pemerintah diwajibkan untuk memberikan informasi ketika

perundingan sedang berjalan sehingga *Bundestag* dapat melaksanakan haknya untuk berpartisipasi secara efektif terhadap proses perundingan.

Tidak ada praktik semacam "*Informal Role of the German Parliament in International Treaty Negotiations*". Sampai taraf tertentu, anggota komite bisa saja memiliki peran tidak langsung dalam perundingan traktat dalam kapasitas bertukar pandangan dengan perwakilan Pemerintah. Namun, dampak dari komunikasi informal tersebut tidak diketahui dengan pasti.

Hak Parlemen atas Informasi

Tidak ada aturan dalam *Basic Law* Jerman yang mengatur hak *Bundestag* atas informasi mengenai proses perundingan yang dilakukan oleh Pemerintah (lebih-lebih hak untuk mengubah proses tersebut). Namun, untuk mencegah penolakan terhadap traktat dalam tahap ratifikasi oleh Parlemen [Pasal 59 ayat (2) *Basic Law*], Pemerintah secara rutin memberikan informasi kepada Parlemen – lebih khususnya komite-komite yang bertanggung jawab – sedini mungkin terkait proses perundingan. Komite-komite yang paling sering menerima informasi mengenai proses perundingan traktat yang sedang berlangsung biasanya ialah "*Committee on Foreign Affairs*", "*Committee on Human Rights and Humanitarian Aid*", "*Committee on Economic Cooperation and Development*", dan "*Committee on Legal Affairs*". Lebih dari itu, Pemerintah juga memiliki kewenangan penuh untuk memberikan informasi kepada "*Committee on Foreign Affairs*" dalam tahap perundingan traktat. Keputusan ini bergantung pada pertimbangan yang berbeda-beda, misalnya apakah proses memberikan informasi ini dapat membeberkan taktik atau posisi negosiasi yang dapat melemahkan daya tawar Pemerintah.

Prosedur Parlemen dalam Pengolahan Informasi yang Diterima

Komite berhak mengajukan pertanyaan kepada anggota Pemerintah yang menyajikan informasi tentang negosiasi traktat, untuk mendiskusikan implikasi politik selama pertemuan dan untuk mempertimbangkan kembali topik-topik tertentu pada tahap selanjutnya. Di akhir perundingan, komite biasanya memberikan rekomendasi pada sidang paripurna (lihat pertanyaan 6 di bawah).

Pengaruh Parlemen terhadap Perundingan Traktat Internasional

Parlemen Jerman tidak dapat mengajukan amandemen pada suatu traktat Internasional ketika perundingan telah ditutup secara resmi (lihat Aturan 82 (2) Aturan Prosedur Bundestag Jerman). Dalam perkara di mana negosiasi tertunda, komite yang kompeten dapat memberikan rekomendasi pada sidang paripurna Parlemen. Meskipun rekomendasi ini tidak mengikat namun dapat memberikan pengaruh politik yang cukup besar karena rekomendasi ini dapat mengarahkan proses pengambilan keputusan dalam sidang paripurna. Oleh karena itu, Pemerintah memiliki kepentingan yang kuat untuk memastikan perjanjian komite yang kompeten pada tahap awal.

Sebagai instrumen lebih lanjut untuk menegaskan pengaruh pada perundingan traktat yang sedang berlangsung, komite yang kompeten dapat mengirimkan surat kepada Pemerintah untuk menjelaskan pandangan politik dan hukumnya pada masalah yang dinegosiasikan.

Tidak Ada Hak Parlementer untuk Mengajukan Keberatan terhadap Perjanjian Internasional dalam Perundingan.

Parlemen Jerman tidak dapat menolak traktat internasional yang sedang dirundingkan. Parlemen hanya dapat menolak perjanjian yang telah dihentikan. Jika tidak ada kesepakatan untuk meratifikasi traktat yang dirundingkan sesuai dengan Pasal 59 (2) Undang-Undang Dasar Presiden Federal (*Bundespräsident*) tidak akan mengajukan approval resmi dari traktat tersebut kepada mitra perundingan lainnya sehingga traktat itu tidak akan berlaku.

Ratifikasi Perjanjian Internasional di Jerman

Setiap traktat internasional yang akan diratifikasi di Jerman sesuai dengan Pasal 59 (2) *Basic Law*, harus mendapat approval oleh Bundestag dan Bundesrat (*Vertagsgesetz* atau *Ratifikationsgesetz*). Proses legislatif sama dengan hukum lainnya: setelah presentasi kepada paripurna, draf proposal dirujuk kepada komite yang bertanggung jawab dalam musyawarah. Setelah musyawarah (dan, jika diperlukan, sidang para ahli), komite membuat rekomendasi draf proposal. Jika musyawarah menyangkut proposal penting atau kontroversial, biasanya diskusi juga diadakan secara intensif didalam berbagai kelompok parlemen dan komite koalisi (*Koalitionsausschuss*). Di akhir prosedur, draf proposal kembali disajikan

dalam sidang paripurna. Paripurna hanya dapat mengadopsi atau menolak proposal *en bloc*, yaitu tidak dapat mengadopsinya secara prinsip dan hanya objek pada bagian tertentu (atau bahkan mengubahnya).

Status Hukum dari Traktat Ratifikasi

Traktat yang telah diratifikasi memiliki status sukum di bawah *Basic Law* Jerman. Namun tidak secara otomatis menjadi bagian dari hukum domestik Jerman karena Jerman mengikuti sistem dualistik. Traktat menjadi bagian dari sistem hukum setelah *Ratifikationsgesetz* mulai berlaku.

Efektivitas Peran Parlemen dalam Perundingan Perjanjian Internasional

Ketika membahas mengenai ratifikasi perjanjian internasional, Parlemen Jerman, sejauh ini, hampir selalu memberikan “*consent*”-nya untuk meratifikasi traktat internasional sesuai dengan Pasal 59 (2) *Basic Law*. Hanya ada satu traktat internasional yang tidak diratifikasi oleh Parlemen Jerman; traktat yang dirundingkan pada tahun 1962 oleh Pemerintah Perancis terkait dengan Mundatwald (daerah di wilayah Jerman Selatan Palatinate) yang mana harus diserahkan kepada Perancis.

Setelah diskusi intensif, Komite Urusan Luar Negeri memutuskan untuk menolak ratifikasi dari traktat dan, dengan demikian, tidak menyajikan draf proposal *Ratifikationsgesetz* kepada paripurna Parlemen Jerman.

Italia

Adapun pembentukan traktat dan perjanjian (hukum internasional konvensional), Konstitusi menyajikan hanya dalam pasal 80 bahwa “Kamar Parlemen mengesahkan dengan undang-undang ratifikasi traktat yang bersifat politis, atau menyediakan untuk arbitrase atau peradilan penyelesaian sengketa, atau melibatkan variasi dalam wilayah negara atau beban pada keuangan negara atau modifikasi dalam hukum perundang-undangan”.

Lebih lanjut, dalam Pasal 87 Konstitusi menetapkan bahwa: “Presiden Republik... meratifikasi traktat internasional, setelah disahkan oleh Dewan, jika Konstitusi mewajibkannya.” Melalui ketentuan ini, para penyusun Konstitusi hendak mengakhiri praktik lama traktat rahasia seperti Traktat Tiga Aliansi dan Traktat London. Lebih dari itu, prinsip-prinsip konstitusional yang baru dimaksudkan untuk membuat beberapa perubahan dalam aturan

sebelumnya dari Italia yang monarkis; tetapi sejauh mana perubahannya, tetap terbuka untuk argumen.

Misalnya, mungkin diperdebatkan, asumsi bahwa ketentuan Pasal 80 dan Pasal 87 harus diambil dalam arti harfiahnya, bahwa Konstitusi mengimplikasikan prinsip-prinsip semacam ini, sangat berinovasi vis-i-vis hukum lama:

- a. Karena istilah 'traktat' harus diambil untuk mengacu pada semua jenis perjanjian internasional, Pasal 87 mengharuskan Italia untuk menyimpulkan *semua* perjanjiannya dalam bentuk yang membuat tanda tangan dan ratifikasi berbeda dan membuat perjanjian internasional mengikat dan hanya berlaku setelah ratifikasi.
- b. Aturan bahwa Presiden meratifikasi perjanjian adalah penerapan khusus dari gagasan perannya sebagai "penjamin" Konstitusi dan legalitas. Semua perjanjian internasional harus diserahkan kepada Presiden sebelum ratifikasi sehingga ia dapat memeriksa bahwa mereka tidak bertentangan dengan Konstitusi dan undang-undang.
- c. Negosiasi dan penandatanganan perjanjian adalah milik pemerintah, sementara ratifikasi hanya dapat terjadi setelah Presiden menentukan keabsahannya. Ini berlaku untuk semua traktat. Tetapi sehubungan dengan perjanjian yang disebutkan dalam Pasal 80, ada kondisi tambahan karena mereka secara sah disimpulkan dari sudut pandang Konstitusi Italia. Setelah traktat ditandatangani, dan sebelum diberlakukan pada hukum internasional melalui ratifikasi, Parlemen harus "*consent*" pada traktat tersebut. Secara khusus, frase "traktat oleh politik" harus diambil pada nilai nominalnya. Dan karena hampir semua traktat internasional memiliki implikasi politik, Parlemen akan menikmati semacam *veto* pencegahan pada hampir semua keterlibatan internasional di mana Italia memasuki.

Konstitusi Itali menetapkan bahwa ratifikasi dari Parlemen dibutuhkan hanya untuk traktat-traktat sebagai berikut: traktat mengenai politik, traktat yang menjabarkan mengenai pengaturan arbitrase atau keputusan, traktat yang membutuhkan perubahan dari wilayah Negara, traktat yang melibatkan obligasi finansial, atau traktat-traktat yang melibatkan

amandemen legislatif. Ratifikasi dari traktat-traktat ini berlaku sesuai dengan hukum pada prosedur yang biasanya.

New Zealand

Berdasarkan pada Konstitusi Belanda 1983, dibutuhkan approval dari Dewan Negara Parlemen Belanda untuk bergabung dalam perjanjian-perjanjian ataupun keluar dari perjanjian-perjanjian tersebut. Prosedur dalam memberikan approval, dan kasus-kasus di mana approval tidak diperlukan, telah dijelaskan dalam hukum. Dalam hal ini, Konstitusi membolehkan approval dalam artian "*tacit consent*".

Konstitusi ini juga menetapkan bahwa ketentuan-ketentuan dari suatu perjanjian yang berkontradiksi dengan Konstitusi, atau cenderung berkontradiksi dengannya, harus disetujui oleh setidaknya dua per tiga dari total partisipan dalam pemilihan, pada Dewan Negara pertama dan kedua. Seperti yang telah dikatakan di atas, Konstitusi mengesahkan pihak yang berwenang dalam legislatif untuk mendasarkan prosedur *approval* pada hukum, dan kasus-kasus di mana *approval* oleh Dewan Negara tidak dibutuhkan. Tetapi hukum ini belum diberlakukan. Sementara itu, maka pengaturan dari Konstitusi 1972 tetap berlaku. Pengaturan ini mencakup sebagai berikut: Mengenai prosedur pemberian *approval*, sebelum perjanjian-perjanjian diratifikasi, Pemerintah harus menyampaikan sebelumnya di hadapan dua Dewan Negara untuk *approval*. *Approval* dari Dewan Negara dapat diberikan secara eksplisit maupun implisit (i.e. "*tacit consent*"). Jika dalam waktu 30 hari sejak perjanjian disampaikan pada Dewan Negara tidak ada permintaan yang disampaikan oleh salah satu dari Kamar Parlemen, atau setidaknya satu per lima dari anggota tiap Kamar Parlemen, hingga menyebabkan diperlukannya approval eksplisit dari Dewan Negara, maka hal ini dianggap sebagai *approval* implisit. Dalam kasus lainnya di mana approval eksplisit dibutuhkan, maka harus diberikan sesuai dengan hukum oleh Dewan Negara.

Konstitusi 1972 menjelaskan perjanjian-perjanjian mana saja yang tidak membutuhkan *approval* dari Dewan Negara. Hal ini meliputi perjanjian-perjanjian yang berhubungan dengan implementasi dari perjanjian yang telah disetujui oleh Dewan Negara, selama hukum yang menyetujui perjanjian tersebut tidak menyatakan sebaliknya; sebuah perjanjian yang

tidak menentukan kewajiban finansial yang signifikan pada negara, dan ditandatangani dalam jangka waktu tidak lebih dari satu tahun; sebuah perjanjian mendesak, mengenai kepentingan negara yang perlu untuk segera diberlakukan tanpa penundaan, sebelum disetujui oleh Dewan Negara (perjanjian seperti ini akan disampaikan, dalam kegiatan apapun, untuk mendapat approval Dewan Negara, tanpa penundaan).

Republik Ceko

Berdasarkan pada Konstitusi Ceko, “*consent*” dari *Poslanecka Snemovna* (parlemen Ceko) dibutuhkan untuk meratifikasi perjanjian-perjanjian internasional mengenai subjek-subjek sebagai berikut: perjanjian mengenai hak dan kewajiban dari masyarakat, perjanjian-perjanjian damai, persekutuan atau perjanjian politik manapun, perjanjian di mana Republik Ceko akan bergabung dalam organisasi internasional, perjanjian mengenai ekonomi, atau perjanjian mengenai isu-isu lainnya yang membutuhkan pengaturan hukum.

Berdasarkan pada *Rules of Procedure*, *Poslanecka Snemovna* mendebatkan perjanjian-perjanjian internasional yang membutuhkan ratifikasi, sebelum diratifikasi, atau ketika keluar dari perjanjian-perjanjian tersebut.

Mengenai prosedur, adalah perlu untuk memberikan *Poslanecka Snemovna* setidaknya satu salinan dari perjanjian versi orisinal, dan satu salinan terjemahan ke dalam bahasa Ceko. Instruksi-instruksi dari *Rules of Procedures* yang berlaku pada perdebatan mengenai rancangan undang-undang, juga berlaku pada perdebatan mengenai perjanjian internasional (dengan pengecualian pada beberapa artikel). Setelah perdebatan perjanjian pada pembacaan pertama, Komite yang menyampaikan perjanjian tersebut harus memberi tahu Presiden dari *Poslanecka Snemovna* mengenai apakah *Poslanecka Snemovna* memutuskan untuk merekomendasikan bahwa Kamar Parleme memberikan “*consent*” pada ratifikasi perjanjian tersebut. Presiden maka harus memastikan bahwa keputusan-keputusan Komite diberikan kepada para anggota dari *Poslanecka Snemovna* setidaknya 24 jam, sebelum debat di pembacaan kedua.

Sebuah debat parlementer akan dilakukan pada perjanjian dan berdasarkan pada rekomendasi Komite, dimana *Poslanecka Snemovna* akan memutuskan mengenai pemberian “*consent*” untuk meratifikasi perjanjian tersebut setelahnya.

New Zealand

Berdasarkan pada *Rules of Procedure* dari *House of Representatives*, Pemerintah memiliki obligasi untuk menyampaikan traktat-traktat berikut ini pada Kamar Parlemen: traktat yang membutuhkan ratifikasi, *approval*, pencapaian atau penerimaan, dan penarikan dari traktat tersebut; traktat yang melalui prosedur-prosedur ini secara mendesak, sesuai dengan beberapa kepentingan nasional; traktat bilateral mengenai kepentingan sentral, yang tidak membutuhkan ratifikasi, *approval* atau penerimaan dalam arti tertentu, di mana Menteri Luar Negeri dan Perdagangan memutuskan harus untuk disampaikan pada *House of Representatives*.

Traktat ini harus disampaikan pada Parlemen dengan didampingi oleh sebuah “analisis kepentingan nasional”, yang berfungsi sebagai latar belakang dari permintaan tersebut, dan perincian mengenainya. Traktat dan analisis kepentingan nasional ini diberikan kepada Komite Urusan Luar Negeri, Pertahanan dan Perdagangan (*Hereinafter* – “Komite Urusan Luar Negeri”), yang akan memeriksa mereka atau diberikan kepada komite lainnya untuk diperiksa. Jika Komite Urusan Luar Negeri tidak mampu untuk bersidang dalam kurun waktu tujuh hari sejak traktat tersebut disampaikan, dan subyek yang dibahas dalam traktat tersebut secara jelas merupakan kompetensi dari komite lainnya, maka Juru Bicara dari *House of Representatives* akan memberikan traktat tersebut pada komite lainnya untuk diperiksa dan melaporkannya pada Kamar Parlemen. Komite harus mempertimbangkan apakah perlu melibatkan *House of Representatives* pada beberapa aspek dari traktat ini. Komite harus menambahkan analisis kepentingan nasional sebagai lampiran pada laporannya.

Irlandia

Konstitusi Irlandia menetapkan bahwa wewenang mengenai urusan luar negeri dari Irlandia berada di tangan Pemerintah, tetapi perjanjian internasional akan berubah menjadi bagian dari hukum negara tersebut, berdasarkan pada keputusan dari parlemen.

Berdasarkan pada Konstitusi, Pemerintah berkewajiban untuk memberitahukan seluruh perjanjian internasional yang telah diikuti oleh Parlemen. Sebagai tambahan, negara tidak diperbolehkan untuk bergabung dalam perjanjian internasional manapun yang melibatkan pengeluaran dari dana publik, kecuali Parlemen telah menyetujui kondisi dari Perjanjian. Dua kewajiban ini tidak berlaku pada perjanjian atau traktat yang bersifat teknis atau administratif.

Setelah traktat telah dijabarkan di hadapan Parlemen setelah jangka waktu tertentu, tanpa ada penolakan yang diterima, hal ini dipandang sebagai "*tacit consent*".

- 13) Dampak luas dari perjanjian internasional dapat dilihat dari beberapa klausul perjanjian seperti HAKI, SPS, *cumulation of origin*, fasilitasi perdagangan, lingkungan, HAM, *food safety*, *energy security*, teknologi informasi, investasi, penyelesaian sengketa, *anti money laundering*, mata uang bahkan *transnational organized crime* seperti *crimes related trade* dan terorisme serta pasal-pasal yang juga memberi dampak secara langsung maupun tidak langsung terhadap sektor strategis nasional seperti pertanian, perikanan, kehutanan, dan *infant* industri.
- 14) Pandangan perjanjian perdagangan internasional hanya merupakan perjanjian bersifat teknis ini harus dirubah dan perlu dilakukan kajian lebih dalam lagi karena masuknya Indonesia kedalam sebuah perjanjian perdagangan internasional seperti perdagangan bebas maupun sistem multilateral, bilateral, pluriteral yang lain harus tetap mempertimbangkan kepentingan nasional, *development needs*, kedaulatan nasional, dan keadilan sosial sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar.
- 15) Untuk itu menurut pandangan ahli saya bahwa Pasal 11 UUD 1945 merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat yang dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Dasar. Selanjutnya Pasal 11 UUD 1945 juga merupakan perwujudan dari amanat pembukaan Undang-Undang Dasar dimana negara republik Indonesia sebagai warga dunia yang baik ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berlandaskan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sehingga UU Nomor 24 Tahun 2000 merupakan wujud pengaturan dan pelaksanaan Pasal 11 UUD 1945 sehingga Pasal 2, 9, 10, 11 UU Nomor 24 tidak boleh bertentangan dengan Pasal 11 UUD 1945.

- 16) Bahwa pengkategorian perjanjian internasional yang dianggap memberikan dampak luas harus tetap memperhatikan amanat pembukaan UUD 1945 mengenai keadilan sosial, prinsip demokrasi, dan kedaulatan rakyat.

b. Arimbi Heroepoetri

Lembaga-lembaga Keuangan Internasional seperti Bank Dunia (*World Bank/WB*), Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund/IMF*) dan Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank/ADB*) menerapkan sistem keanggotaan, sehingga negara-negara anggota dapat memberi pinjaman (kreditur), ataupun menerima pinjaman (debitur). Indonesia telah menjadi anggota WB/IMF sejak tahun 1954 (walaupun di tengah jalan sempat menarik diri melalui UU Nomor 1 Thn 1966, kemudian kembali menjadi anggota melalui UU Nomor 9 Tahun 1966). Demikian juga dengan Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank/ADB*), Indonesia telah menjadi anggota ADB sejak tahun 1966 melalui UU no. 8 Thn 1966. Sejak itu WB telah memberikan pinjaman sebesar 221,57 triliun untuk 567 proyek, dan ADB sebesar 3.524,63 juta USD (Rp. 47,65 triliun) untuk 920 proyek ke Indonesia. Pinjaman dari Bank Dunia dan ADB turut menyumbang pada akumulasi utang luar negeri Indonesia yang mencapai 382,26 miliar Rp.5,2 triliun (per Juli 2017).

Selama hampir 20 tahun belakangan ini, Ahli terlibat aktif dalam melakukan pemantauan beberapa proyek dan kebijakan yang didanai dari WB, IMF dan ADB. Tidak semuanya membawa kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia. Berangkat dari pengalaman Indonesia yang melakukan pembangunan bertumpu pada utang, adalah lemahnya akuntabilitas sang pemberi utang terhadap keberhasilan proyek. Contoh-contoh proyek gagal, seperti dam Kedungombo (1989) yang dibiayai Bank Dunia dan Exim Bank Jepang (total 181,2 Juta USD), menimbulkan dampak sosial dan ekologi karena menenggelamkan 37 desa di Jawa Tengah. Irigasi yang dibiayai ADB melalui proyek Bali Irrigation Sector Project (BIP) di tahun 1978 dengan utang 108,9 juta USD ternyata merusak sistem subak di Bali. Program ini menggabungkan subak-subak yang dahulu mengurus irigasi secara mandiri dan demokratis menjadi dalam kesatuan irigasi baru yang hierarkis, akibatnya malah menimbulkan konflik horizontal diantara pemakai irigasi. Ini diakui sendiri oleh ADB, ketika melakukan PPA (*Project Performance Audit*) di tahun 1992. Ataupun proyek legislasi UU Sumber Daya Air (UU No. 7 Thn 2004) yang dibiayai Bank Dunia yang akhirnya

dibatalkan Mahkamah Konstitusi (2013), karena bertentangan dengan Pasal 33 konstitusi.

Tahun 2009 salah satu temuan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah adanya kejanggalan dalam pengelolaan utang luar negeri. "Ada perbedaan antara data hutang luar negeri. Di Depkeu itu Rp 450 triliun, sedangkan data di BI 443 triliun," ujar Wakil Ketua KPK Haryono Umar, Rabu (18/2/2009). Dalam pemeriksaannya BPK menemukan dari tahun 1967 hingga 2005, hanya 44 persen hutang luar negeri yang dimanfaatkan. Sedangkan 56 persen lagi tidak jelas pemanfaatannya. "Kita ingin melihat 2.214 loan dan program loan ini karena makin lama hutang yang dibayar makin lama makin tinggi," ungkapnya. KPK pun akan memanggil Bapenas, BI, dan BUMN-BUMN yang menggunakan kredit luar negeri, untuk meminta klarifikasi dari tiga instansi di atas. KPK akan mengecek apakah kejanggalan dalam hutang luar negeri ini hanya masalah kesalahan administrasi saja, atau ada persoalan hukum. KPK juga menyesalkan soal "Tidak ada *borrowing* strateginya. Belum jelas pemanfaatannya untuk apa, sudah meminjam ke luar negeri," jelas Haryono. Namun sampai sekarang, rencana KPK tersebut belum terdengar lagi bagaimana realisasinya.

Pada tahun 2015, Indonesia melalui Peraturan Presiden Nomor 171 Tahun 2015 tentang Pengesahan Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), resmi menjadi anggota AIIB. Dengan demikian, Indonesia mendapat utang dari AIIB untuk beberapa proyek, antara lain untuk pembangunan Dam sebesar 300 juta USD. Menurut hemat saya, ini tindakan yang mengabaikan aspek keefektifan, dan kemaslahatan penggunaan utang yang hanya bertumpu kepada mekanisme pengawasan di tingkat eksekutif.

Perikatan internasional antara Indonesia dengan WB, IMF dan ADB saja masih menimbulkan masalah karena keterbatasan DPR untuk menjalankan fungsi pengawasannya, apalagi sebuah perikatan internasional yang didasari dengan Peraturan Pemerintah seperti yang terjadi dengan keanggotaan Indonesia dalam AIIB.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Presiden memberikan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 11 April 2018, yang didengarkan dalam persidangan pada tanggal 5 April 2018, dan

keterangan tertulis tambahan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 16 April 2018, yang pada pokoknya mengemukakan hal sebagai berikut:

I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON

Bahwa pada pokoknya Pemohon mengajukan Permohonan pengujian materiil ketentuan Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, Pasal 11 ayat (1) UU PI bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 2 UUPI:

“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) UUPI:

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

Pasal 10 UUPI:

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

masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;

perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;

kedaulatan atau hak berdaulat negara;

hak asasi manusia dan lingkungan hidup;

pembentukan kaidah hukum baru;

pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Pasal 11 ayat (1) UUPI:

“Pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi sebagaimana dimaksud Pasal 10, dilakukan dengan keputusan presiden”. karena menurut para Pemohon ketentuan-ketentuan *a quo* telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan:

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

Terhadap Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 28D UUD 1945, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 11 ayat (2) UUD 1945

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

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Sehubungan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) Para Pemohon, Pemerintah berpendapat sebagai berikut:

1. Bahwa berdasar Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang.
2. Bahwa selanjutnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 kerugian hak ditentukan dengan lima syarat yaitu:
 - a. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UU 1945;
 - b. Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
 - c. Kerugian hak dan/atau kewenangan tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
 - e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional tersebut tidak akan atau tidak lagi terjadi.

3. Bahwa pengujian kelima syarat tersebut terhadap posita para pemohon adalah sebagai berikut:
 - a. Bahwa para pemohon mendalilkan hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan UUD 1945 adalah Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 28D UUD 1945;
 - b. Bahwa Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 mengatur mengenai kewenangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan khususnya dalam hal membuat perjanjian internasional dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat untuk menyetujui suatu perjanjian internasional.
 - c. Bahwa lebih lanjut Para Pemohon mendalilkan kerugian konstitusionalnya berdasarkan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945, yang mana pasal *a quo* mengatur mengenai Presiden dalam proses pembentukan suatu perjanjian internasional, bukan mengatur hak konstitusional para Pemohon baik sebagai perorangan warga Negara Indonesia, maupun sebagai badan hukum privat. Dengan demikian para pihak dalam perkara *a quo* tidak memiliki *legal standing* karena bukan merupakan pihak yang terlibat dalam pembuatan Perjanjian Internasional. Selain itu, Pemerintah juga berpendangan bahwa Para Pemohon tidak dapat membuktikan adanya *causa verband* (sebab akibat) yang menegaskan bahwa hak konstitusionalnya dirugikan akibat diberlakukannya UU *a quo*.
 - d. Pemerintah berpendapat Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 yang mengatur mengenai prosedur pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional yang hanya terkait dengan pengejawantahan kewenangan konstitusional Pemerintah dan DPR dan bukan mengatur hak konstitusional warga negara, sehingga adalah keliru dan tidak tepat jika para Pemohon menggunakan Pasal 11 ayat (2) sebagai batu uji mengingat tidak ada kerugian konstitusional yang dialami para Pemohon didasarkan pada pasal *a quo*.
 - e. Para Pemohon juga mendalilkan kerugian konstitusionalnya berdasarkan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dapat Pemerintah jelaskan bahwa pasal-pasal yang diuji justru memberikan kepastian hukum dengan memberikan pengaturan mengenai pelaksanaan pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional, justru malah akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan juga kekosongan hukum apabila petitum Para Pemohon

dikabulkan, terlebih lagi ketentuan yang diuji berlaku sama untuk semua warga Negara Indonesia, sehingga tidak ada diskriminasi apalagi pembedaan perlakuan dalam ketentuan *a quo*.

- f. Bahwa selanjutnya Para Pemohon juga mendalilkan kerugian konstitusionalnya yang pada pokoknya antara lain sebagai berikut: “*Bahwa dengan berlakunya Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10 dan Pasal 11 UU PI, akan merugikan Pemohon VIII karena tidak adanya keterlibatan dan kontrol masyarakat dalam setiap proses pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional yang menyangkut ekonomi, perdagangan dan kerjasama perlindungan penanaman modal yang dapat merugikan perikehidupan masyarakat petani, melemahkan demokrasi, memudarnya keahlian petani, rusaknya ekosistem pertanian pangan dan iklim, ekonomi petani, dan ancaman regenerasi petani selaku produsen pangan*” (vide salinan perbaikan para Pemohon halaman 21-22) serta dalil kerugian konstitusional para Pemohon yang antara lain pada pokoknya menyatakan sebagai berikut: “*Bahwa Pemohon X sampai dengan Pemohon XIV sebagai warga negara Indonesia telah dirugikan hak konstitusionalnya berupa meniadakan hak konstitusional Pemohon X sampai dengan Pemohon XIV untuk memberikan aspirasinya melalui DPR RI sebagai lembaga perwakilan yang mewakili dan menyuarakan kepentingan rakyat Indonesia serta terjadinya ketidakpastian hukum yang menyebabkan meningkatnya jumlah garam impor yang beredar di pasaran Indonesia sehingga merugikan para Pemohon untuk memenuhi dan meningkatkan kesejahteraannya*”, (vide salinan perbaikan Permohonan para Pemohon halaman 24) Pemerintah berpendapat sebagai berikut:

1. Dalam melaksanakan politik luar negeri yang diabdikan kepada kepentingan nasional, Pemerintah Republik Indonesia melakukan berbagai upaya termasuk membuat perjanjian internasional dengan negara lain, organisasi internasional, dan subjek-subyek hukum internasional lain. Perkembangan dunia yang ditandai dengan pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah meningkatkan intensitas hubungan dan interdependensi antar negara. Sejalan dengan peningkatan hubungan tersebut, maka makin meningkat pula kerja sama internasional yang dituangkan dalam

beragam bentuk perjanjian internasional. Pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional melibatkan berbagai lembaga negara dan lembaga pemerintah berikut perangkatnya. Agar tercapai hasil yang maksimal, diperlukan adanya koordinasi di antara lembaga-lembaga yang bersangkutan. Untuk tujuan tersebut, diperlukan adanya suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur secara jelas dan menjamin kepastian hukum atas setiap aspek pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional. Pengaturan mengenai pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional yang ada sebelum disusunnya undang-undang ini tidak dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan yang jelas sehingga dalam praktiknya menimbulkan banyak kesimpang-siuran.

2. Pengaturan sebelumnya hanya menitikberatkan pada aspek pengesahan perjanjian internasional. Oleh karena itu, diperlukan adanya suatu peraturan perundang-undangan yang mencakup aspek pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional demi kepastian hukum. Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional merupakan pelaksanaan Pasal 11 UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membuat perjanjian internasional dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan Pasal 11 UUD 1945 bersifat ringkas sehingga memerlukan penjabaran lebih lanjut. Untuk itu, diperlukan suatu perangkat perundang-undangan yang secara tegas mendefinisikan kewenangan lembaga eksekutif dan legislatif dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional serta aspek-aspek lain yang diperlukan dalam mewujudkan hubungan yang dinamis antara kedua lembaga tersebut.
3. Bahwa peran DPR dalam pembentukan perjanjian internasional sebagaimana amanat Pasal 11 UUD 1945 tersebut di atas justru tercermin di antaranya dalam Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, dan Pasal 11 UU PI yang diuji oleh Para Pemohon, sehingga adalah sangat tidak tepat dan keliru jika Para Pemohon mendalilkan tidak adanya keterlibatan dan kontrol masyarakat serta meniadakan hak konstitusional Pemohon X sampai dengan Pemohon XIV untuk memberikan aspirasinya melalui DPR RI, mengingat sangat terang

benderang justru pasal-pasal *a quo* yang diuji memberikan pengaturan yang jelas dan tegas mengenai peran dan mekanisme persetujuan DPR dalam pembuatan perjanjian internasional sebagaimana amanat Pasal 11 UUD 1945. Lebih lanjut Pemerintah sampaikan bahwa pasal-pasal yang diuji juga sama sekali tidak menghalangi warga Negara untuk menyampaikan aspirasinya kepada DPR, bahwa tidak ada satu pasal pun dalam UU PI yang merintangi, menghambat, menghalangi, dan/atau melarang warga negara termasuk para Pemohon untuk menyampaikan aspirasinya terkait perjanjian internasional kepada DPR apalagi sampai merugikan Para Pemohon untuk memenuhi dan meningkatkan kesejahteraannya.

4. Bahwa peran dan keterlibatan DPR semakin tercermin ketika kita membaca Penjelasan Pasal 11 ayat (2) UU *a quo* yang memberikan hak kepada DPR untuk meminta pertanggungjawaban atau keterangan Pemerintah (bahkan) untuk perjanjian-perjanjian yang sifatnya teknis. Penjelasan Pasal ini menegaskan bahwa apabila dipandang merugikan kepentingan nasional, perjanjian internasional tersebut dapat dibatalkan atas permintaan DPR. Dengan demikian, alih-alih mengabaikan peran DPR, UU PI justru telah memberikan ruang yang begitu luas bagi DPR dalam pembuatan, pengesahan bahkan pemberlakuan perjanjian internasional.
5. Bahwa meskipun UU PI telah memberikan peran yang luas kepada DPR, namun dalam perspektif ilmu konstitusi, kekuasaan membentuk Perjanjian Internasional (*capacity to make treaties*) tetap masuk dalam kewenangan kekuasaan eksekutif. Sejalan dengan itu, para perumus UUD 1945 beserta Perubahannya dengan tepat telah menempatkan pengaturan mengenai kekuasaan membuat Perjanjian Internasional ini dalam Pasal 11 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintah Negara. Bab III ini mengatur hal-hal mengenai Presiden baik sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan. Kekuasaan membuat perjanjian internasional, bersama-sama dengan kekuasaan lain seperti menyatakan perang dan membuat perdamaian merupakan kewenangan Pemerintah.

- g. Bahwa Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*”, oleh karena itu tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan termasuk di dalamnya pilihan pengaturan mengenai mekanisme pembuatan perjanjian internasional sepanjang mampu memberikan kepastian hukum bagi Pemerintah dalam melakukan hubungan dan kerja sama internasional dalam rangka mencapai tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan social, maka hal tersebut merupakan pilihan hukum (*legal policy*) dari Pemerintah bersama DPR sebagai pembentuk UU dan pilihan kebijakan yang demikian tidaklah dapat diuji, kecuali dilakukan secara sewenang-wenang (*willekeur*) dan melampaui kewenangan pembuat uu (*detournement de pouvoir*).
- h. Bahwa walaupun berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Para Pemohon mendalilkan dalam kedudukannya sebagai perorangan warga negara Indonesia dan sebagai badan hukum adalah pihak yang dapat saja mengajukan permohonan pengujian UU, namun sekali lagi Pemerintah sampaikan bahwa tidak terdapat kerugian konstitusional yang dialami oleh para Pemohon.

Berdasarkan pertimbangan diatas, maka dalil para Pemohon atas hak dan/atau kewenangan konstitusional pada Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 adalah tidak berdasar dan/atau keliru, sehingga Pemerintah berpendapat para Pemohon tidak memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) dan adalah tepat jika Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*).

III. PENJELASAN PEMERINTAH TERHADAP MATERI YANG DIMOHONKAN OLEH PARA PEMOHON

1. Mengingat persidangan ini bersifat terbuka untuk umum, maka Pemerintah akan menggunakan kesempatan persidangan ini dengan sebaik-baiknya utamanya untuk menjelaskan dan meluruskan pemahaman pemohon dan masyarakat luas pada umumnya terkait prosedur dan tata cara pengikatan negara terhadap suatu perjanjian internasional. Penjelasan ini sekaligus diharapkan dapat menambah khazanah akademik dan yurisprudensi terkait hubungan antara disiplin ilmu hukum tata negara dan ilmu hukum internasional.
2. Sebelum memasuki pokok materi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 yang diuji dalam Mahkamah yang mulia ini, perkenankan kami terlebih dahulu memberikan penjelasan umum mengenai latar belakang dan kronologi lahirnya Undang-Undang *a quo*. Penjelasan ini diharapkan dapat menjawab sebagian besar persoalan yang dipermasalahkan oleh Pemohon khususnya tentang batu uji Pasal 11 ayat (2) serta pemahaman tentang “pengesahan” yang selalu diperhadapkan dengan “persetujuan DPR”.
3. Undang-Undang *a quo* adalah pengejawantahan dari kebiasaan internasional yang telah dituangkan dalam Konvensi Wina tahun 1969 tentang Perjanjian Internasional. Prinsip-prinsip yang tercantum dalam Konvensi Wina 1969 tersebut telah berlaku secara universal dan dijadikan pedoman bagi masyarakat internasional dalam membuat dan mengesahkan perjanjian internasional.
4. Jika Konvensi Wina 1969 mengatur tentang wilayah hukum internasional maka Undang-Undang *a quo* pada hakikatnya adalah mengatur wilayah hukum nasional khususnya aspek-aspek domestik dari pembuatan perjanjian internasional oleh Indonesia yakni norma hukum tatanegara dan administrasi negara yang berdimensi luar negeri (*Außenstaatsrecht*). UU ini mengatur tentang kewenangan organ-organ negara khususnya pemerintah serta prosedur internal Indonesia dalam rangka membuat dan mengikatkan diri pada perjanjian internasional.
5. Undang-Undang *a quo* dibentuk sebagai norma operasional dari Pasal 11 UUD 1945 (sebelum amandemen) yang menyatakan: “Presiden dengan persetujuan

Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain”.

6. Mengingat ketentuan Pasal 11 UUD 1945 sangat singkat dan tidak terdapat keterangan lebih jauh dalam penjelasannya maka sebelumnya pemerintah berupaya menjabarkannya melalui Surat Presiden Republik Indonesia No. 2826/HK/60 tertanggal 22 Agustus 1960 kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengenai Pembuatan Perjanjian-Perjanjian dengan Negara lain.
7. Surat tersebut pada intinya adalah pandangan dari pihak Pemerintah dalam rangka menjamin kelancaran dalam pelaksanaan kerja sama antara Pemerintah dan DPR terkait dengan perjanjian-perjanjian apa saja yang perlu mendapat persetujuan DPR sebelum dilakukan pengesahan (ratifikasi/aksesi) oleh Presiden. Menurut Surat ini, tidak semua perjanjian harus mendapat persetujuan DPR. Butir 2 Surat dimaksud menyatakan:

Menurut pendapat Pemerintah perkataan “perjanjian” di dalam Pasal 11 ini tidak mengandung arti segala perjanjian dengan Negara Asing, tetapi hanya perjanjian-perjanjian yang terpenting saja, yaitu yang mengandung soal-soal politik dan yang lazimnya dikehendaki berbentuk Traktat atau Treaty. Jika tidak diartikan sedemikian maka Pemerintah akan tidak mempunyai cukup keleluasaan bergerak untuk menjalankan hubungan internasional dengan sewajarnya karena untuk tiap-tiap perjanjian walaupun mengenai soal-soal yang kecil harus diperoleh persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan hubungan internasional dewasa ini demikian intensifnya, sehingga menghendaki tindakan-tindakan yang cepat dari Pemerintah yang membutuhkan prosedur konstitusional yang lancar.

8. Selanjutnya Surat Presiden tersebut merumuskan kriteria tentang perjanjian apa saja yang perlu mendapat persetujuan DPR yakni perjanjian yang terpenting saja yang berdasarkan muatan materinya berisi:
 - a. Soal-soal politik atau soal-soal yang mempengaruhi haluan politik luar negeri seperti perjanjian-perjanjian persahabatan, perjanjian-perjanjian persekutuan (aliansi), dan perjanjian -perjanjian tentang perubahan wilayah atau penetapan tapal batas;
 - b. Ikatan-ikatan yang sedemikian rupa sifatnya sehingga mempengaruhi politik luar negeri negara; dapat terjadi bahwa ikatan-ikatan sedemikian dicantumkan di dalam perjanjian kerjasama ekonomi dan teknis atau pinjaman uang .
 - c. Soal-soal yang menurut UUD atau menurut sistem peraturan perundang-undangan kita (Indonesia) harus diatur dengan Undang-Undang, seperti soal kewarganegaraan dan soal-soal kehakiman.

9. Butir 4 Surat Presiden tersebut selanjutnya menyatakan:

*Sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan yang tersebut diatas Pemerintah berpendapat bahwa perjanjian-perjanjian yang harus disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk **mendapat persetujuan** sebelumnya **disyahkan** oleh Presiden, ialah perjanjian-perjanjian yang lazim berbentuk Treaty yang mengandung materi sebagai berikut:*

Butir 4 Surat ini secara jelas membedakan antara “persetujuan DPR” di satu pihak dengan “disyahkan” di pihak lain. Dalam hal ini tergambar bahwa kewenangan DPR adalah memberikan persetujuan sedangkan kewenangan Presiden adalah melakukan pengesahan setelah diperoleh persetujuan DPR.

10. Walaupun DPR tidak pernah menjawab Surat Presiden tersebut, Surat Presiden tersebut sebelum adanya Undang-Undang *a quo* telah berlaku sebagai pedoman bagi pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah Republik Indonesia. Setelah dipraktikan selama kurang lebih 40 tahun, Surat Presiden Republik Indonesia No. 2826/HK/60 dipandang sudah tidak relevan lagi, yang dalam bahasa konsideran menimbang Undang-Undang *a quo* huruf c adalah “...tidak sesuai lagi dengan semangat reformasi...” sehingga kemudian dirasa penting untuk menyempurnakan Surat Presiden Republik Indonesia No. 2826/HK/60 guna menciptakan kepastian hukum dengan menuangkannya dalam Undang-Undang *a quo*.
11. Selanjutnya Undang-Undang *a quo* menulis kembali semangat seperti yang tertuang dalam Surat Presiden tersebut dengan menyempurnakan kriteria perjanjian yang harus mendapatkan persetujuan DPR sesuai dengan perkembangan pada saat itu. Dalam Pasal 10 Undang-Undang *a quo* dirumuskan bahwa perjanjian yang perlu mendapat persetujuan DPR adalah Perjanjian yang 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.*

12. Setelah Undang-Undang *a quo* berlaku pada tahun 2000, pada tahun 2001 dan tahun 2002 telah dilakukan Amandemen ke-3 dan ke-4 terhadap UUD 1945 yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 11

- (1) *Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.****)*
 - (2) *Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***)*
 - (3) *Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.***)*
13. Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 pada hakikatnya mengatur kembali soal kriteria perjanjian yang harus mendapatkan persetujuan DPR. Namun berbeda dengan apa yang dipahami oleh Pemohon, “perjanjian internasional lainnya” seperti yang dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) adalah perjanjian selain dengan negara [seperti yang dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1)], yakni perjanjian-perjanjian yang dibuat oleh Indonesia dengan organisasi-organisasi internasional. Hal ini secara jelas tercermin dalam risalah pembahasan amandemen ke-3 dan ke-4 UUD 1945 yang waktu itu dipicu oleh kontroversi Letter of Intent dengan IMF tahun 1998 menyusul krisis moneter pada waktu itu. Dalam perdebatan di MPR mengenai Pasal 11 ayat (1) dan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 diperoleh pemahaman bahwa kedua ayat tersebut pada dasarnya mengatur jenis perjanjian yang berbeda. Pasal 11 ayat (1) membuat perjanjian dengan negara lain maka Pasal 11 ayat (2) membuat perjanjian selain dengan negara lain (misalnya perjanjian dengan organisasi internasional). Anggota MPR dari F-PDI Perjuangan, Soewarno menyatakan: “perjanjian internasional lainnya, artinya bukan yang tercantum pada ayat (1).” (vide Naskah Komprehensif Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku IV Kekuasaan Pemerintah Negara Terbitan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Halaman 626). Selanjutnya Jacob Tobing pada Rapat Komisi A Sidang Tahunan MPR Ke-5, 8 November 2001 yang dipimpinnya dengan salah satu agendanya tentang pengesahan Rancangan Perubahan Ketiga UUD 1945, memberikan narasi mengenai rancangan perubahan ketiga UUD 1945 yang merupakan hasil

pembahasan dari tim perumus, berikut pemaparannya terkait dengan Pasal 11, khususnya mengenai 'perjanjian internasional lainnya' yaitu: "Kemudian Pasal 11. Ini adalah sebenarnya apa yang ada di dalam Undang-Undang Dasar yang asli, yang mengatur perjanjian dengan negara lain. Sekarang oleh karena perkembangan dunia internasional sedemikian rupa, bisa saja perjanjian dengan IMF atau dengan WTO, atau dengan badan-badan internasional lainnya menyebabkan harus ada perubahan undang-undang di dalam negeri atau menyebabkan hal-hal yang sangat berat bagi..., atau membebani rakyat, itu harus dengan persetujuan DPR. (vide Naskah Komprehensif Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku IV Kekuasaan Pemerintah Negara Terbitan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Halaman 631-632).

Lebih lanjut, DR. Harjono, S.H., MCL dalam tulisannya berjudul: "Perjanjian Internasional dalam Sistem UUD 1945" yang dimuat dalam Jurnal *Opinio Juris* Volume 4, Januari – April 2012 membenarkan penafsiran bahwa perjanjian internasional lainnya yang dimaksud disini adalah subjek hukum internasional lainnya selain Negara. Yang bersangkutan menulis: "...Pasal 11 ayat (2) menggunakan istilah perjanjian internasional lainnya, yang maksudnya di luar yang disebut oleh Pasal 11 ayat (1) yaitu perjanjian perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Dengan demikian ada keperluan untuk menetapkan apa yang dimaksud dengan perjanjian internasional lainnya. Pengertian "yang lain" tentunya yang bukan perjanjian perdamaian, dan bukan perjanjian dengan negara lain". Dengan demikian termasuk dalam pengertian perjanjian internasional lainnya yaitu perjanjian yang dibuat dengan subyek hukum internasional lain selain negara".

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Pemerintah berpendapat bahwa cakupan subjek pembuat perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 telah diejawantahkan dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU *a quo* yang mengatur mengenai subjek-subjek dalam perjanjian internasional yaitu perjanjian dengan negara, organisasi internasional atau subjek hukum internasional lain.

14. Selanjutnya setelah amandemen UUD 1945 tersebut, terdapat dinamika yang cukup pesat dalam hubungan internasional yang antara lain ditandai dengan munculnya perjanjian-perjanjian perdagangan yang semakin membuka akses

pasar. Pada masa diundangkannya Undang-Undang *a quo*, perjanjian-perjanjian perdagangan masih bersifat teknis dan administratif. Namun pasca berdirinya organisasi perdagangan dunia (WTO) dan maraknya liberalisasi perdagangan mengakibatkan perjanjian-perjanjian ini menjadi semakin bersifat substantif dan dapat mempengaruhi pasar domestik.

15. Pesatnya liberalisasi perdagangan ini mengakibatkan kriteria perjanjian yang harus mendapat persetujuan DPR, seperti yang dirumuskan pada Pasal 10 Undang-Undang *a quo* tidak memadai lagi. Untuk itu Pemerintah dan DPR pada saat pembahasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan sepakat untuk menambah kriteria baru sehingga di dalam Undang-Undang tersebut memasukkan perjanjian perdagangan sebagai perjanjian yang harus mendapat persetujuan DPR. Penambahan kriteria ini dituangkan dalam Pasal 82, 83, dan 84 Undang-Undang tersebut yang memuat mekanisme persetujuan DPR terhadap pembuatan dan pengesahan perjanjian perdagangan internasional yang dilakukan oleh Pemerintah.
16. Dari uraian diatas seyogianya sudah dapat menjawab persoalan yang dimohonkan oleh Pemohon. Namun Pemerintah ingin menjawab secara rinci materi yang dimohonkan untuk mendapatkan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi sbb:
17. Terhadap dalil para Pemohon yang antara lain pada pokoknya menyatakan bahwa "Pasal 2 UU PI bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 karena telah mengganti frasa "*dengan persetujuan DPR*" dengan frasa "*berkonsultasi dengan DPR dalam hal menyangkut kepentingan publik*" (vide salinan perbaikan permohonan para Pemohon halaman 25 huruf E angka I), Pemerintah berpendapat:
 - a. Bahwa Para Pemohon dalam memahami Pasal 2 UU *a quo* harus sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan isi UU *a quo*, para Pemohon hanya memahami pasal dimaksud secara parsial tidak melihat sebagai bagian yang terintegrasi dengan Pasal-Pasal lainnya. Artinya Pasal 2 UU PI merupakan langkah awal dari pembuatan dan pengesahan suatu perjanjian internasional, namun perlu para Pemohon cermati bahwa pada Pasal-Pasal selanjutnya jelas terlihat langkah-langkah apa saja yang harus diambil dalam rangka pembuatan dan penyusunan suatu perjanjian internasional. Misalnya pada Pasal 4 ayat (1) "Pemerintah Republik

Indonesia membuat perjanjian internasional dengan satu negara atau lebih, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lain berdasarkan kesepakatan; dan para pihak berkewajiban untuk melaksanakan perjanjian tersebut dengan iktikad baik”, selanjutnya pada Pasal 5 ayat (1) “Lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen, ditingkat pusat dan daerah, yang mempunyai rencana untuk membuat perjanjian internasional, terlebih dahulu melakukan konsultasi dan koordinasi mengenai rencana tersebut dengan Menteri”, selanjutnya pada ayat (2) Pemerintah juga harus membuat pedoman delegasi RI, kemudian pada Pasal 6 “Pembuatan perjanjian internasional dilakukan melalui tahap peninjauan, perundingan, perumusan naskah, penerimaan, dan penandatanganan”, dan selanjutnya Pasal 10 dan Pasal 11 UU *a quo* yang mengatur bahwa untuk masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara, perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia, kedaulatan atau hak berdaulat negara, hak asasi manusia dan lingkungan hidup, pembentukan kaidah hukum baru, pinjaman dan/atau hibah luar negeri, harus melalui tahapan pengesahan dengan UU, dengan demikian seharusnya para Pemohon dapat memahami bahwa pembuatan dan pengesahan suatu perjanjian internasional, tidak hanya berhenti hanya pada Pasal 2 UU *a quo*, sehingga memahami Pasal 2 UU *a quo* sebagai satu kesatuan dan bagian yang tidak terpisahkan dari Pasal-Pasal berikutnya dalam UU PI. Pemerintah berpandangan bahwa Para Pemohon telah membaca UU *a quo* secara parsial sehingga bukan hanya telah menimbulkan kebingungan tapi juga berakibat pada adanya kekeliruan tafsir. Dalam pandangan Pemerintah, Pasal 2 UU PI harus dibaca secara satu kesatuan dengan Pasal 10 dan Pasal 11 UU *a quo*. Dua pasal terakhir dengan tegas dan jelas menjelaskan keterlibatan DPR dalam pembuatan dan pengesahan internasional.

- b. Bahwa sesuai konstruksi Pasal 10 dan Pasal 11 UU PI di atas, kiranya perlu dipahami bahwa frasa “*konsultasi dengan DPR*” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU PI tidak dapat dipertentangkan dengan kata “*persetujuan*” dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945. Proses konsultasi disini dapat dimaknai sebagai proses keterlibatan DPR dalam seluruh rangkaian

tahapan pembuatan dan pengesahan Perjanjian Internasional yang dapat berupa forum Rapat Dengar Pendapat (RDP) atau bentuk konsultasi lainnya sesuai Tata Tertib DPR. Sementara frase “persetujuan” didalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 lebih terkait dengan mekanisme pengesahan yang diatur dalam Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 10 UUPI.

- c. Bahwa jika menyimak kronologis lahirnya UU *a quo* seperti yang diuraikan diatas, maka jelas terlihat bahwa Pasal 2 adalah mekanisme konsultasi yang sebelumnya tidak diatur oleh Surat Presiden Nomor 2826 Tahun 1960. Mekanisme konsultasi ini merupakan mekanisme yang ditambahkan pada UU *a quo* untuk memperkuat peran DPR yang sebelumnya tidak ada dalam Surat Presiden dan praktik pada masa itu. Sehingga selain mekanisme ‘persetujuan DPR’, UU *a quo* menambahkan satu lagi kewenangan DPR yakni mekanisme konsultasi.
- d. Karena mekanisme ini adalah tambahan kewenangan DPR yang sebelumnya tidak ada, maka Para Pemohon menjadi keliru jika Pasal 2 ini diartikan sebagai ‘meniadakan’ mekanisme ‘persetujuan DPR’. Mekanisme ‘persetujuan DPR’ tetap ada dan tidak diatur dalam Pasal 2 UU *a quo*, melainkan diatur dalam Pasal 10 dan Pasal 11 UU *a quo*. Dua pasal terakhir dengan tegas dan jelas menjelaskan keterlibatan DPR dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional.
- e. Dengan demikian dapat dimaknai konsultasi sebagai bagian dari struktur demokratik dalam pembuatan perjanjian internasional mensyaratkan partisipasi aktif DPR sebagai perwakilan dari rakyat. Konsultasi kepada parlemen memiliki manfaat luas yang lebih dari sekedar setuju atau tidak setuju yaitu dalam melakukan identifikasi keberagaman aspirasi yang muncul. Dengan demikian mekanisme itu akan membuat sebuah kondisi perdebatan konstruktif pada saat pembahasan perjanjian internasional dimintakan persetujuannya kepada DPR. Melalui mekanisme ini pula DPR dapat berperan sebagai penghubung atas aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat yang mungkin saja belum terakomodir oleh lembaga eksekutif dalam pembuatan perjanjian internasional.
- f. Persoalan yang dihadapi Para Pemohon sehingga keliru memaknai Pasal 2 UU *a quo* mungkin disebabkan oleh kerancuan pemohon dalam memaknai arti “pengesahan” pada Pasal 10 UU *a quo*. Para Pemohon

secara keliru berasumsi bahwa frasa “persetujuan” pada Pasal 11 (2) UUD 1945 tidak terkait dengan Pasal 10 Undang-Undang *a quo*. Namun sayangnya, Para Pemohon terlalu cepat berspekulasi bahwa Pasal 2 UU *a quo* adalah norma yang relevan untuk mengimplementasikan frasa “persetujuan” dimaksud. Perihal kerancuan ini akan dijelaskan lebih lanjut dalam materi Pasal 10 UU *a quo* pada bagian berikutnya.

- g. Mengingat terdapat kekeliruan pamaknaan Pasal 2 UU *a quo* maka Pemerintah merasa tidak perlu membahas satu persatu dalil yang diajukan para Pemohon perihal Pasal ini.
- h. Namun Pemerintah perlu menjelaskan bahwa sekalipun hasil konsultasi dengan DPR tidak mengikat, namun dalam praktiknya sangat dihormati oleh Pemerintah. Rekomendasi DPR dalam mekanisme konsultasi, yang biasanya dilakukan dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) atau bentuk konsultasi lainnya sesuai Tata Tertib DPR tetap diperhatikan dan ditaati oleh Pemerintah. Sebagai contoh, Pemerintah tidak melanjutkan pengesahan Perjanjian Pertahanan RI-Singapura 2007 karena hasil konsultasi dengan DPR mengindikasikan penolakan atas perjanjian ini. Penghentian proses perjanjian ini justru menggunakan mekanisme Pasal 2 bukan mekanisme Pasal 10 Undang-Undang *a quo*.
- i. Berdasarkan uraian di atas maka permohonan para Pemohon agar Mahkamah menyatakan Pasal 2 ini tidak mempunyai kekuatan mengikat akan mengurangi dan bahkan menggerogoti kewenangan DPR yang sudah berfungsi secara efektif. Permohonan ini justru bertolak belakang dari niat para Pemohon untuk memperkuat peran DPR. Namun situasi anomali ini dapat dipahami karena Para Pemohon bertolak dari premis atau pemaknaan yang keliru sehingga hasil yang diharapkan justru menjadi terbalik.
- j. Pemerintah berpendapat bahwa walaupun Peran DPR pada dasarnya adalah menyetujui perjanjian internasional yang dibuat Pemerintah melalui pengesahan sesuai mekanisme Pasal 10 UU PI, DPR juga memiliki peran untuk mengevaluasi perjanjian Internasional yang sifatnya teknis dan disahkan dengan Peraturan Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (2) UUPI.

- k. Bahwa dalil yang dinyatakan oleh para Pemohon dimana mereka mempermasalahkan minimnya peran DPR dalam pembuatan dan pengesahan Perjanjian Internasional, adalah tidak relevan. Jika demikian adanya, maka anggota DPR sebagai cabang kekuasaan yang membentuk Undang-Undang, dapat melakukan perbaikan atas UU tersebut melalui proses *legislative review*.
 - l. Bahwa dengan demikian seandainya permohonan terkait Pasal 2 *a quo* dikabulkan, maka hal tersebut justru akan semakin menghilangkan peran DPR dalam pembuatan dan pengesahan Perjanjian Internasional.
18. Terhadap dalil para Pemohon yang antara lain pada pokoknya menyatakan “bahwa frasa “*pengesahan dengan undang-undang atau keputusan presiden*” berarti menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat hanya dalam akhir penyusunan dan/atau pembuatan perjanjian internasional dan menjadikan DPR hanya dimaknai sekedar lembaga memberikan stempel pengesahan saja terhadap sebuah perjanjian internasional yang akan diikatkan oleh Pemerintah Indonesia” (vide salinan perbaikan permohonan Para Pemohon halaman 35 angka 67) serta dalil Para Pemohon yang menyatakan “bahwa dikarenakan Pasal 9 ayat (2) UU *a quo* telah mereduksi makna dari frasa dengan “*persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*” menjadi “*pengesahan melalui undang-undang ataupun keputusan presiden*”, maka Pasal 9 UU *a quo* telah bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945” (vide salinan perbaikan Para Pemohon halaman 35 angka 68), Pemerintah berpendapat:
- a. Dalil para Pemohon tersebut di atas dibayangi oleh kekeliruan para Pemohon tentang makna “*pengesahan*” pada UU *a quo* serta kekeliruan para Pemohon atas peran sebenarnya dari DPR dalam proses pembuatan perjanjian.
 - b. Seperti telah diuraikan di atas, dalam proses pengikatan diri terhadap suatu perjanjian, proses ‘*persetujuan DPR*’ dengan proses “*pengesahan*” adalah dua proses yang terpisah namun tersambung. Perbedaan ini sangat jelas tertera dalam Surat Presiden Nomor 2826/1960 maupun dalam Undang-Undang *a quo*. Dalam Surat Presiden terdapat kalimat ...“*perjanjian-perjanjian yang harus disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan sebelumnya disahkan*

oleh Presiden,... Sedangkan dalam Pasal 1 ayat (2) UU *a quo*, pengertian “pengesahan” didefinisikan secara khusus sebagai perbuatan hukum untuk mengikat diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi (*ratification*), aksesi (*accession*), dan penerimaan (*acceptance*).

- c. Pengertian “pengesahan” baik pada Surat Presiden maupun UU *a quo* adalah sama yakni perbuatan hukum Presiden untuk mengikat diri pada suatu perjanjian, yang lazimnya dituangkan dalam bentuk “*instrument of ratification*” yang ditandatangani oleh Menteri Luar Negeri. Perbuatan hukum ini bukan perbuatan hukum oleh DPR melainkan oleh Presiden. Perbuatan hukum DPR adalah memberikan “persetujuan” sehingga menjadi basis konstitusional bagi Presiden untuk melakukan pengesahan dimaksud. Presiden tidak mungkin melakukan pengesahan jika tidak mendapat persetujuan DPR.
- d. Para Pemohon mengalami kesulitan untuk menemukan dan untuk mempertanyakan di mana istilah “persetujuan DPR” dalam UU *a quo*. Pertanyaan ini dapat dijelaskan melalui pendekatan historis dan praktik ketatanegaraan sebelum lahirnya UU *a quo* ini, yaitu:
 - 1) Produk persetujuan DPR pada era sebelum terbitnya UU *a quo* itu adalah dalam bentuk UU (yang meratifikasi perjanjian dimaksud) sehingga pembuatan UU selama ini dimaknai sebagai bentuk persetujuan DPR. Tradisi ini mewarisi sistem hukum Belanda yang sampai saat ini tetap menggunakan UU sebagai bentuk persetujuan DPR.
 - 2) Mengingat dalam praktiknya UU dimaknai sebagai “persetujuan DPR” maka UU *a quo* cenderung menggunakan istilah “pengesahan dengan UU” ketimbang menggunakan istilah “persetujuan DPR”. Namun dalam hal ini perlu ditekankan bahwa istilah “pengesahan dengan UU” tidak sama dengan istilah “pengesahan” itu sendiri karena istilah “pengesahan” telah didefinisikan secara khusus dalam Pasal 1 ayat (2) UU *a quo*. Menurut Pemerintah istilah “pengesahan dengan UU” dalam UU *a quo* harus diartikan sebagai “persetujuan DPR”, yakni prosedur internal untuk menyetujui

Presiden melakukan prosedur eksternal dalam bentuk “pengesahan” per definisi UU *a quo*.

- e. Pemerintah menyadari bahwa pengertian “pengesahan” khususnya istilah “pengesahan dengan UU” mengalami kerancuan dalam pemahaman publik dan bahkan menjadi perhatian Mahkamah Konstitusi dalam PUU UU Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan Piagam ASEAN (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-IX/2011). Sejalan dengan pandangan Mahkamah Konstitusi, Pemerintah berpendapat bahwa UU yang mengesahkan suatu perjanjian bukan dimaksudkan untuk mengesahkan perjanjian tersebut menjadi berlaku, karena pemberlakuan suatu perjanjian tergantung pada syarat yang ditetapkan oleh perjanjian itu sendiri dan bukan ditetapkan oleh UU negara yang hendak meratifikasinya. Oleh sebab itu Pemerintah berpendapat bahwa UU yang mengesahkan harus dimaknai sebagai “persetujuan DPR” kepada Presiden untuk melakukan “pengesahan” dalam rangka pemberlakuan perjanjian dimaksud sesuai dengan yang disyaratkan oleh perjanjian itu.
- f. Dari uraian di atas maka dalil para Pemohon bahwa istilah “pengesahan” telah mereduksi istilah “persetujuan DPR” adalah tidak berdasar sama sekali.
- g. Dalil berikutnya dari para Pemohon bahwa istilah “pengesahan” telah menempatkan DPR hanya dalam bagian akhir penyusunan perjanjian internasional dan sebagai lembaga memberikan stempel pengesahan saja, juga mencerminkan pemahaman yang tidak lengkap tentang praktik internasional dalam pembuatan perjanjian internasional. Jika maksud dari Para Pemohon dengan dalil ini adalah bahwa DPR harus terlibat dari proses peninjauan sampai ke proses pemberlakuannya, maka dalil ini bukan hanya tidak praktis namun juga tidak berakar dalam teori.
- h. Proses pembuatan perjanjian adalah proses yang panjang dan kompleks yang lazimnya dimulai dari peninjauan, 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 parlemen-nya untuk keseluruhan proses ini. Proses

penjajagan, perundingan dan perumusan teks misalnya dilakukan dengan proses perundingan yang selanjutnya dituangkan dalam bentuk pengajuan draft, tanggapan terhadap draft, dan kompromi terhadap draft perjanjian. Keterlibatan DPR dalam proses ini justru menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana DPR yang berjumlah 560 anggota mengambil keputusan untuk setuju atau tidak setuju terhadap pasal demi pasal perjanjian yang sedang dalam proses perundingan.

- i. Pemerintah menyayangkan bahwa dengan dalil-dalil yang tidak akurat ini, Para Pemohon justru ingin meminta Mahkamah agar menyatakan Pasal 9 ayat (2) UU *a quo* ini tidak memiliki kekuatan mengikat. Jika Pasal ini ditiadakan maka negara akan kembali pada persoalan yang lahir pada tahun 1960 sebelum lahirnya Surat Presiden Nomor 2826, yakni semua perjanjian harus mendapat persetujuan DPR. Dapat dibayangkan bahwa pertumbuhan jumlah perjanjian pada tahun 1960 saja telah menyulitkan Pemerintah jika semua harus melalui DPR, apalagi saat ini di mana jumlah perjanjian yang dibuat sudah mencapai lebih kurang 200 naskah per tahun.
- j. Dalam hal ini Pemerintah dapat memastikan bahwa ketiadaan Pasal 9 ayat (2) ini akan mengakibatkan terhambatnya pemerintahan di bidang perjanjian internasional. Selain itu jika Pasal ini dicabut maka akan lahir ketidakpastian hukum karena UU Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan menganut sistem adanya perjanjian yang tidak memerlukan persetujuan DPR.
- k. Secara historis dan teoritis, kewenangan membuat perjanjian internasional pada awalnya adalah kewenangan eksklusif dari Raja (eksekutif). Pendekatan ini juga dianut oleh UUD 1945 beserta Perubahannya. UUD 1945 menempatkan pengaturan mengenai kekuasaan membuat Perjanjian Internasional ini dalam Pasal 11 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintah Negara. Bab III ini mengatur hal-hal mengenai Presiden baik sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan.

- I. Dengan demikian apabila permohonan para Pemohon untuk menyatakan tidak berlaku Pasal 9 UU *a quo* dikabulkan akan menimbulkan beberapa akibat antara lain:
 - i. Ketiadaan prosedur internal dalam pengesahan perjanjian internasional.
 - ii. DPR harus menangani semua perjanjian internasional.
 - iii. Menghilangkan praktik ketatanegaraan yang selama ini sudah berjalan dengan baik,
 - iv. Mengarah kepada kekosongan hukum.

19. Terhadap dalil para Pemohon yang antara lain pada pokoknya menyatakan *“bahwa perjanjian internasional di luar ketentuan Pasal 10 UU a quo disahkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yaitu Keputusan Presiden (sekarang Peraturan Presiden) tanpa harus melalui Dewan Perwakilan Rakyat”* (vide salinan perbaikan permohonan Para Pemohon halaman 36 angka 73) serta dalil Para Pemohon yang menyatakan *“bahwa karena perjanjian internasional yang dapat disahkan dengan undang-undang telah dibatasi sebagaimana ketentuan Pasal 10 undang-undang a quo, lalu bagaimana dengan perjanjian internasional yang juga berakibat secara luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat akan tetapi diluar ketentuan Pasal 10 UU a quo?”* (vide salinan perbaikan permohonan para Pemohon halaman 37 angka 75), Pemerintah berpendapat bahwa:
 - a. Pembentuk undang-undang memiliki kewenangan untuk membentuk materi muatan dalam peraturan perundang-undangan dalam instrumen hukum berupa undang–undang (UU). Kewenangan dimaksud tidaklah sewenang–wenang, melainkan harus mewujudkan kesesuaian antara undang-undang dengan kepastian hukum.
 - b. Dalam perspektif *positivisme*, Hans Kelsen menciptakan teori *hierarki/jenjang norma (Stufenbau Theori)*, Hans Nawiasky menciptakan teori hierarki jenjang norma hukum (*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*). Gagasan Hans Kelsen yang disempurnakan Hans Nawiasky pada pokoknya menyatakan bahwa suatu norma hukum yang lebih rendah, dalam pembentukannya harus mengacu kepada norma hukum yang lebih tinggi. Adapun norma yang lebih tinggi harus menjadi

acuan/dasar bagi pembentukan norma yang lebih rendah. Semakin tinggi posisi suatu norma maka sifatnya akan lebih abstrak, sementara norma yang semakin rendah bersifat semakin teknis.

- c. Merujuk pada teori tersebut, UUD 1945 diposisikan sebagai “norma perintah”, sementara norma UU diposisikan sebagai “norma pelaksana”. Sebagai norma pelaksana maka UU harus bersifat lebih teknis dan lebih sempit cakupannya dibandingkan dengan UUD 1945.
- d. Ketika norma hukum yang lebih tinggi mendelegasikan pengaturan kepada norma hukum yang lebih rendah, atau jika norma hukum yang lebih tinggi tersebut tidak mengatur sama sekali, maka pembuat UU dapat membuat suatu kebijakan hukum bersifat terbuka “*open*”. Dalam konteks peraturan perundang-undangan berbentuk UU, kebijakan pembentukan UU dikatakan bersifat terbuka ketika UUD 1945 sebagai norma hukum yang lebih tinggi tidak mengatur atau tidak memberikan batasan jelas mengenai apa dan bagaimana materi tertentu harus diatur oleh UU.
- e. 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 Undang-Undang *a quo*. Dengan kata lain, UUD 1945 telah mendelegasikan sepenuhnya kepada pembentuk 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*.
- f. Dengan demikian, 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*). Dengan demikian, kriteria lebih lanjut mengenai materi perjanjian

internasional yang membutuhkan persetujuan DPR merupakan kewenangan pembentuk UU.

- g. Sama halnya dengan penentuan bentuk dan model persetujuan DPR, ketentuan lebih lanjut untuk menjabarkan secara konkret kriteria perjanjian internasional yang membutuhkan persetujuan DPR adalah kewenangan pembentuk UU *a quo*. Dalam UU *a quo*, kriteria tersebut dijabarkan lebih konkret dalam Pasal 10 UU *a quo* dengan mengacu pada kriteria umum yang sediakan oleh UUD 1945. Dengan demikian, Pasal 10 UU *a quo* merupakan *delegated norms* yang konstitusional.
- h. Secara historis, penentuan kriteria tersebut dituangkan dalam Surat Presiden Nomor 2826/HK/60 dengan menyebutkan materi apa saja yang menjadi ruang lingkup perjanjian internasional yang membutuhkan persetujuan DPR. Dengan logika yang sama, pembentuk UU *a quo* menyempurnakan kriteria dimaksud dengan memperhatikan dinamika kepentingan nasional serta perkembangan perjanjian internasional pada masa itu.
- i. Namun perlu pula ditekankan bahwa persoalan penetapan 'kriteria' perjanjian apa yang harus mendapat persetujuan parlemen ini adalah persoalan umum yang terjadi di semua sistem hukum negara dan akan berkembang dinamis seiring dengan dinamika hukum nasional masing-masing. Namun semua negara pada umumnya menerapkan bahwa tidak semua perjanjian harus mendapatkan persetujuan DPR sehingga diperlukan penetapan kriteria. Penetapan kriteria akan berbeda dari satu negara dengan negara lainnya karena sangat tergantung pada politik hukum negara dimaksud. Beberapa negara menerapkan kriteria berdasarkan bidang materi perjanjian (politik, ekonomi, Hankam, dll), sedangkan beberapa negara berdasarkan dampak perjanjian, dan beberapa negara lain mendasarkan pada pembagian kewenangan eksekutif dan legislatif.
- j. Sistem hukum Indonesia juga mengalami dinamika perihal kriteria ini. Sejak Surat Presiden Nomor 2826/1960, kriteria yang diberlakukan oleh Indonesia telah mengalami perkembangan sesuai dengan dinamika yang berkembang, yakni:

- a. UUD 1945 tidak mengatur tentang perjanjian internasional yang dibuat oleh Indonesia dengan subjek lain selain negara, misalnya organisasi internasional. Pasca krisis moneter 1998, terdapat tuntutan agar perjanjian dengan organisasi internasional harus diatur dan ditetapkan kriterianya. Kebutuhan ini melahirkan amandemen Pasal 11 UUD 1945 yang melahirkan Pasal 11 ayat (2), yang pada intinya menetapkan kriteria baru untuk perjanjian yang dibuat dengan organisasi internasional yang perlu mendapatkan persetujuan DPR yakni “yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat” (kriteria berdasarkan dampak perjanjian).
- b. Perjanjian perdagangan berdasarkan kriteria UU *a quo* tidak termasuk pada perjanjian yang harus mendapatkan persetujuan DPR. Namun pesatnya liberalisasi perdagangan yang dituangkan dalam perjanjian jenis ini juga telah mendorong penyempurnaan kriteria sehingga pada Undang-Undang No. 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan telah memasukkan perjanjian perdagangan sebagai perjanjian yang memerlukan persetujuan DPR (kriteria berdasarkan bidang materi perjanjian).
- k. Dari uraian di atas maka tergambar dengan jelas bahwa soal kriteria ini bukanlah soal yang statis namun dinamis. Pemerintah dan DPR selalu mencermati dinamika perjanjian internasional serta implikasinya terhadap Indonesia. Melalui kebijakan terbuka (*open legal policy*), pembentuk UU akan selalu menyempurnakan kriteria ini. Saat ini Pemerintah sedang mengevaluasi soal kriteria ini dalam rangka Amandemen UU *a quo*. Namun kekhawatiran Pemohon tentang perjanjian perdagangan, yang oleh UU *a quo* tidak termasuk perjanjian yang mengharuskan persetujuan DPR, telah diakomodasi dalam UU Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan seperti yang diuraikan di atas.
- l. Pemohon dalam hal ini pada intinya mempersoalkan tentang kriteria ini dan mempertanyakan tentang kebijakan Pembentuk UU *a quo* yang tidak memasukkan perjanjian tertentu ke dalam kriteria Pasal 10 UU *a quo*. Sehubungan dengan itu, sesuai dengan Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, dijelaskan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak dapat

membatalkan UU atau sebagian normanya jika norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai *open legal policy* oleh pembentuk UU. Posisi yang demikian yang juga ditegaskan melalui Putusan MK Nomor 010/PUU-III/2005, sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk UU, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak bertentangan dengan UUD 1945. Dalam kaitan ini, maka pembentuk Undang-Undang dalam penyusunan Pasal 10 dan Pasal 11 ayat (1) UU *a quo* beserta penjelasannya pada dasarnya tidak melakukan perbuatan yang melampaui kewenangan, atau melakukan penyalahgunaan wewenang dan tindakan yang bertentangan dengan UUD 1945.

- m. Sesuai dengan penjelasan diatas, maka permohonan para Pemohon agar Pasal 10 dan Pasal 11 ayat (1) UU *a quo* dinyatakan bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 adalah tidak tepat karena penetapan kriteria pada dasarnya merupakan *open legal policy* yang tidak bertentangan dengan UUD 1945.
- n. Dalam kaitan ini Pemerintah ingin mengungkapkan fakta bahwa petitum para Pemohon justru mereduksi kewenangan DPR, karena jika permohonan ini disetujui oleh Mahkamah, maka kriteria Pasal 10 UU *a quo* akan berkurang menjadi hanya sepanjang frasa “berakibat secara luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat”.
- o. Dalam praktik penerapan kriteria Pasal 10 UU *a quo*, Pemerintah secara konsisten telah menerapkan frasa “apabila berkenaan dengan” masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara; dst. Dalam hal ini Pemerintah akan meminta persetujuan DPR jika perjanjian tersebut berkenaan dengan masalah yang tertera pada kriteria dalam Pasal 10 UU *a quo* tanpa melihat apakah perjanjian itu “berakibat secara luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat”. Sebagai contoh, semua perjanjian pertahanan akan selalu dimintakan persetujuan DPR sekalipun perjanjian tersebut tidak “berakibat secara luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat”. Demikian juga perjanjian-perjanjian lainnya yang masuk dalam kriteria Pasal 10 UU *a quo*.

- p. Dengan petitum yang dimohonkan oleh para Pemohon, maka Pemerintah justru akan diberikan diskresi yang lebih luas sehingga akhirnya tidak semua perjanjian pertahanan dan lain-lainnya harus mendapatkan persetujuan DPR. Situasi ini justru mengurangi kriteria Pasal 10 UU *a quo* dan dalam hal ini Pemerintah berkeyakinan bahwa bukan situasi ini yang diharapkan oleh para Pemohon. Pemerintah juga berkeyakinan bahwa anomali ini disebabkan oleh titik tolak yang keliru tentang makna batu ujinya yakni Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.
- q. Sebelum menutup bagian ini, Pemerintah ingin pula menguak adanya kontradiksi antara petitum Pemohon terhadap Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (1) UU *a quo* dengan Pasal 10 UU *a quo*. Pada petitum 2.2 dan 2.4 yakni terhadap Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (1) UU *a quo*, para Pemohon pada dasarnya ingin menghapus soal 'kriteria' sehingga dengan dicabutnya pasal-pasal tersebut tanpa sengaja melahirkan suatu norma baru bahwa "semua perjanjian internasional" harus mendapat persetujuan DPR. Namun dilain pihak, pada petitum 2.3, yakni terhadap Pasal 10 UU *a quo*, Para Pemohon justru sebaliknya ingin mempertahankan adanya kriteria, yakni kriteria "berakibat secara luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat" untuk semua perjanjian internasional. Permohonan penghapusan adanya "kriteria" di satu petitum dan tetap mempertahankan "kriteria" di petitum lainnya, mengakibatkan apa pun petitum yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi akan melahirkan kontradiksi hukum.
20. Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang pada pokoknya antara lain menyatakan "Adanya perjanjian pinjaman yang hanya disahkan dengan Peraturan Presiden yaitu perjanjian terkait dengan keikutsertaan Indonesia sebagai anggota *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) yang telah disahkan oleh Pemerintah melalui Peraturan Presiden Nomor 171 Tahun 2015" (vide salinan perbaikan Permohonan para Pemohon halaman 42 angka 91) serta dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa "Perjanjian AIIB bukan sekedar perjanjian teknis prosedural, tetapi menyangkut keterikatan Indonesia dengan utang luar negeri karena setelah Indonesia bergabung dengan AIIB, Pemerintah dinyatakan telah menandatangani *loan agreement* dengan AIIB senilai 406 juta dollar AS untuk pembangunan regional infrastruktur dan 300

juta dollar AS untuk pembangunan bendungan” (vide salinan perbaikan Permohonan Para Pemohon halaman 42 angka 92), Pemerintah berpendapat:

- a. Para Pemohon membangun dalil yang menggambarkan adanya pertentangan antara Pasal 10 UU *a quo* dengan Pasal 28D (1) UUD 1945 namun tidak melakukan permohonan kepada Mahkamah untuk mencabut Pasal tersebut. Sehubungan dengan itu Pemerintah tidak akan menyampaikan secara panjang lebar bagian ini dan hanya menjelaskan beberapa persoalan yang diangkat oleh para Pemohon.
- b. Para Pemohon telah keliru memahami *Articles of Agreement* AIIB yang ditandatangani oleh Pemerintah dengan menganggap perjanjian tersebut sebagai bentuk keterikatan Indonesia dengan perjanjian hutang luar negeri. Pemerintah menegaskan bahwa perjanjian AIIB bukan merupakan perjanjian pinjaman, melainkan perjanjian pendirian organisasi internasional (pendirian bank) yang bersifat prosedural.
- c. Data yang disampaikan Pemohon perlu dikoreksi, besaran *Loan Agreement* yang telah ditandatangani Pemerintah dengan AIIB bukan sebagaimana yang didalilkan Pemohon, melainkan dengan uraian sebagai berikut: sebesar USD 216.5 juta untuk *National Slum Upgrading Program*, USD 125 juta untuk *Dam Operational Improvement and Safety Project*, dan sebesar USD 100 juta untuk *Regional Infrastructure Development Fund Project*.
- d. Pengesahan *Article of Agreement* AIIB sejalan dengan pengesahan pembentukan Bank lainnya seperti pengesahan *Agreement Establishing The International Islamic Trade Finance Corporation* (Persetujuan Pendirian Korporasi Pembiayaan Perdagangan Islam Internasional) yang disahkan dengan Peraturan Presiden Nomor 104 Tahun 2016 dan Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2017 tentang pengesahan *Articles of Agreement of The Islamic Corporation For The Insurance of Investment and Export Credit* (Pasal Persetujuan Korporasi Islam untuk Asuransi Investasi dan Kredit Ekspor). *Agreement* tersebut bukan perjanjian pinjaman dan/atau hibah luar negeri, melainkan perjanjian pendirian organisasi internasional (pendirian korporasi pembiayaan) sebagaimana dimaksud dalam huruf b.

- e. Menimbang adanya kekeliruan dalam memahami perjanjian pembentukan AIBB maka Pemerintah merasa tidak perlu untuk membahas dalil-dalil lainnya yang terkait.
 - f. Terlebih Pemerintah berpendapat bahwa dalil para Pemohon yang mempertentangkan Pasal 10 UU *a quo* dan Pasal 28D (1) UUD 1945 tidak berdasar menurut hukum dan cenderung melakukan loncatan kesimpulan (*jumping into a conclusion*).
21. Sebagai penutup, Pemerintah berpendapat sebagai berikut:
- a. Pasal 11 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, “ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang” pada dasarnya merupakan aturan pendelegasian yang bersifat *open legal policy* untuk mengatur mekanisme pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional.
 - b. Bahwa Para Pemohon bertitik tolak dari pemahaman dan pemaknaan yang keliru tentang batu uji Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 dan UU *a quo* sehingga menghasilkan kesimpulan dan bahkan permohonan petitum yang justru bertentangan dengan niat awal dari Para Pemohon untuk memperkuat peran DPR.
 - c. Ketidakkuratan para Pemohon dalam memahami konsepsi dasar yang melatarbelakangi Pasal demi Pasal yang dipersoalkan telah melahirkan Petitum yang berpotensi mereduksi kewenangan DPR dan bahkan melahirkan saling pertentangan antara petitum yang satu dengan petitum yang lain dengan uraian sebagai berikut:
 - i. Apabila petitum para Pemohon 2.1 dikabulkan (vide Petitum para Pemohon angka 2 sub (2.1) “yang memohon agar Majelis Hakim Konstitusi menyatakan Pasal 2 UU *a quo* bertentangan dengan UUD 1945”), maka Pemerintah tidak diwajibkan lagi melakukan konsultasi dengan DPR yang akibatnya kewenangan DPR menjadi berkurang.
 - ii. Apabila petitum para Pemohon 2.2. dan 2.4 dikabulkan (vide Petitum Para Pemohon angka 2 sub (2.2) dan Petitum 2 sub 4 yang memohon agar Majelis Hakim Konstitusi menyatakan Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (1) UU *a quo* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya), maka:

- 1) tidak ada lagi kriteria perjanjian yang tidak memerlukan persetujuan DPR. Dalam hal ini Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 akan diterapkan secara harfiah bahwa semua perjanjian harus mendapat persetujuan DPR.
 - 2) Dengan ketiadaan Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 11 ayat (1) UU *a quo* maka Petitum para Pemohon 2.3 tidak relevan lagi.
- d. Apabila Petitum Para Pemohon 2.3. dikabulkan (vide Petitum Para Pemohon angka 2 sub (2.3) yang memohon agar Majelis Hakim Konstitusi menyatakan Pasal 10 UU *a quo* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang frasa “menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara” dimaknai terbatas pada kriteria: 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)”, maka Petitum para Pemohon 2.2 dan 2.4 yang menghapus kriteria tersebut harus ditolak karena akan melahirkan pertentangan dengan Petitum para Pemohon 2.3 yang masih mempertahankan kriteria.

IV. PETITUM

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*);
2. Menerima keterangan Pemerintah secara keseluruhan; dan
3. Menyatakan Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, dan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Namun apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon kiranya dapat memberikan putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Selanjutnya Pemerintah menyampaikan keterangan tambahan sebagai jawaban Pemerintah atas pertanyaan yang disampaikan oleh Majelis Hakim Konstitusi pada persidangan tanggal 5 April 2018 sebagai berikut:

I. PERTANYAAN DARI MAJELIS HAKIM MAHKAMAH KONSTITUSI

a. Hakim I Dewa Gede Palguna menyampaikan pertanyaan-pertanyaan yang pada pokoknya sebagai berikut:

- 1) Indonesia sampai saat ini belum meratifikasi Konvensi Wina 1969. Bagaimana posisi Indonesia terhadap Konvensi Wina? Apakah Indonesia memperlakukannya sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional? Karena kita tahu Konvensi Wina tahun 1969 itu adalah semacam kodifikasi dari kebiasaan-kebiasaan internasional, yang diterima sebagai bagian dari sumber hukum internasional. Dan materi dari Undang-Undang tentang Pembuatan Perjanjian Internasional segaris dengan materi yang terdapat dalam Konvensi Wina tahun 1969, dalam konteks perjanjian antarnegara sebagaimana ruang lingkup perjanjian internasional.
- 2) Negara bukan hanya mengadakan perjanjian dengan antarnegara saja, tapi juga mungkin dengan organisasi internasional atau bahkan subjek hukum internasional yang lain. Prosedur yang berlaku dalam pengesahan perjanjian internasional yang diatur dalam undang-undang ini, apakah *mutatis mutandis* berlaku untuk perjanjian internasional yang dibuat oleh Indonesia dengan subjek hukum internasional yang lain?
- 3) Bagaimana posisi Pemerintah dalam memahami Undang-Undang tentang Pembuatan Perjanjian Internasional ini, apakah semangatnya adalah bahwa seluruh perjanjian internasional harus diketahui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)? Apa saja bentuk perjanjian yang perlu diberitahukan kepada DPR? Dan apa saja yang cukup dengan pemberitahuan dari Pemerintah? Dalam kaitan ini bagaimana mekanisme pemberitahuan untuk perjanjian yang tidak memerlukan persetujuan DPR? Apakah disampaikan lebih awal, sebelum keputusan Presiden itu dibuat? Ataukah setelah keputusan itu, sehingga hanya semacam tembusan saja? Sebagai contoh *agreement* yang bersifat teknis, yang tidak menyangkut persoalan-persoalan

politik itu gimana? Apakah setelah Presiden menandatangani itu kemudian baru diberitahukan kepada DPR atau ada proses awal konsultasi dulu? Bagaimana prosedur perjanjian yang sifatnya *technical agreement*, apakah prosedurnya memang setelah Presiden menandatangani baru kemudian diberitahukan ataukah sebelumnya sudah ada semacam konsultasi.

- 4) Bagaimana sikap Pemerintah Indonesia terhadap perkembangan baru dalam hukum internasional yang disebut sebagai *international regulatory regime* yang bukan merupakan *agreement* atau *treaty*? (Catatan: Majelis hakim juga menanyakan pandangan Pemerintah tentang persetujuan terhadap perjanjian internasional yang diberikan pada tahap akhir yang merupakan bagian dari pengesahan melalui undang-undang mengingat undang-undang membutuhkan persetujuan DPR. Penjelasan ini diperlukan mengingat hakim memandang dengan hal-hal yang disampaikan Pemohon).
- 5) Indonesia dalam posisi negara yang menganut paham dualis, dalam hubungan antara hukum nasional dan hukum internasional. Jadi, tidak monis. Tidak serta-merta terikat dalam suatu perjanjian internasional. Majelis Hakim ingin mendapatkan gambaran mengenai contoh negara dengan posisi yang sama dengan Indonesia untuk perbandingan. Di negara tersebut, bagaimana penerapan ratifikasinya di dalam hukum nasionalnya terhadap perjanjian internasional?
 - b. Hakim Saldi Isra menyampaikan pokok pertanyaan apakah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 ini masih konstitusional mengingat terdapat perubahan aturan konstitusi yang terkait perjanjian internasional setelah lahirnya UU *a quo*?
 - c. Hakim Arief Hidayat menyampaikan pokok pertanyaan mengenai sikap Pemerintah terkait dengan perjanjian-perjanjian yang dilakukan oleh pihak swasta atau lembaga negara non-eksekutif?

II. PENJELASAN PEMERINTAH TERHADAP PERTANYAAN HAKIM KONSTITUSI

- A. Jawaban terhadap pertanyaan Hakim I Gede Dewa Palguna

1. Terkait pertanyaan mengenai posisi RI terhadap Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional, Pemerintah berpandangan sebagai berikut:

- a. Pemerintah berpendapat bahwa Konvensi Wina 1969 adalah kodifikasi dari norma kebiasaan internasional kecuali norma-norma yang bersifat prosedural seperti keharusan penyelesaian sengketa melalui pihak ketiga.
- b. Karena karakternya sebagai hukum kebiasaan internasional, dan Indonesia tidak melakukan penolakan (*persistent objection*), maka norma Konvensi mengikat Indonesia dengan atau tanpa menjadi pihak pada Konvensi.
- c. Terikatnya Indonesia pada norma kebiasaan Konvensi ini telah dikonfirmasi oleh Mahkamah Internasional dalam perkara Sipadan dan Ligitan tahun 2002. Mahkamah menyatakan bahwa Indonesia sekalipun bukan pihak pada Konvensi telah terikat pada Konvensi Wina tahun 1969 Pasal 31-33 tentang Penafsiran.
- d. Mahkamah Konstitusi juga telah menggunakan Konvensi Wina Tahun 1969 (*Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*) dalam Putusan Nomor 2-3/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika terhadap UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

“Berhubung para Pemohon menekankan keikutsertaan Indonesia dalam perjanjian internasional, *in casu International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*, yang menurut para Pemohon menghendaki dihapuskannya pidana mati, maka untuk mengetahui ada-tidaknya pelanggaran suatu kewajiban internasional yang lahir dari perjanjian internasional, ketentuan yang harus dijadikan rujukan pertama adalah ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam Konvensi Wina Tahun 1969 tentang Perjanjian Internasional (*Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*, selanjutnya disebut Konvensi Wina 1969), yang khusus berlaku bagi perjanjian internasional negara dengan negara”.

Dalam kaitan tersebut, Pemerintah berpendapat bahwa pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut telah memperkuat posisi Pemerintah

- yang mengakui Konvensi Wina 1969 sebagai hukum kebiasaan internasional yang diakui oleh sistem hukum nasional.
- e. Dengan demikian sekalipun di kemudian hari Indonesia hendak meratifikasi Konvensi Wina 1969 ini maka ratifikasi dimaksud tidak akan mengubah sifat mengikat Konvensi Wina 1969 sebagai hukum kebiasaan internasional terhadap Indonesia.
 - f. Namun demikian, tidak semua norma Konvensi Wina 1969 sudah berkarakter hukum kebiasaan internasional, khususnya Pasal 66 tentang Penyelesaian Sengketa. Pemerintah masih berkeberatan dengan prosedur memaksa dari pasal ini yakni mewajibkan negara untuk menggunakan mekanisme pihak ketiga yakni Mahkamah Internasional (*International Court of Justice*). Posisi Indonesia saat ini adalah menyelesaikan setiap sengketa melalui konsultasi dan negosiasi dan hanya menggunakan pihak ketiga jika disepakati oleh para pihak melalui perjanjian tersendiri.
2. Terkait pertanyaan mengenai prosedur pengesahan perjanjian internasional UU *a quo* apakah diberlakukan *mutatis mutandis* terhadap perjanjian yang dibuat oleh Indonesia dengan organisasi internasional dan subjek hukum internasional lainnya, Pemerintah berpendapat sebagai berikut:
 - a. Ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU *a quo* adalah, “Pemerintah Republik Indonesia membuat perjanjian internasional dengan satu negara atau lebih, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lain berdasarkan kesepakatan, dan para pihak berkewajiban untuk melaksanakan perjanjian tersebut dengan iktikad baik.”
 - b. Sehubungan dengan itu, perjanjian internasional per definisi Pasal 1 ayat (1) *juncto* Pasal 4 UU *a quo mutatis mutandis* diberlakukan pula pada perjanjian negara dengan organisasi internasional dan negara dengan subjek hukum internasional lainnya.
 - c. Dari catatan Pemerintah, Indonesia belum pernah membuat perjanjian internasional dengan subjek hukum internasional lainnya.
 3. Terkait pertanyaan mengenai mekanisme pemberitahuan kepada DPR untuk perjanjian yang tidak memerlukan persetujuan DPR, Pemerintah berpendapat sebagai berikut:

- a. Pasal 11 ayat (2) UU *a quo* mewajibkan Pemerintah menyampaikan salinan setiap keputusan presiden yang mengesahkan suatu perjanjian internasional kepada DPR untuk dievaluasi. Pemerintah selalu menyampaikan salinan ini kepada DPR setelah diterbitkannya peraturan presiden untuk pengesahan perjanjian dimaksud.
- b. Penjelasan Pasal 11 ayat (2) tersebut menyatakan:
“Dewan Perwakilan Rakyat 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 Dewan Perwakilan Rakyat 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.”
- c. Selain melalui penyampaian salinan setiap Keputusan Presiden berdasarkan Pasal 11 ayat (2) UU *a quo*, Pemerintah juga aktif melakukan mekanisme konsultasi berdasarkan Pasal 2 UU *a quo*. Dalam rapat-rapat rutin Pemerintah dengan DPR khususnya dengan Komisi I, sering dibahas tentang perjanjian-perjanjian internasional baik yang sedang dirundingkan maupun yang sudah ditandatangani Pemerintah. Komisi I juga sering mempertanyakan mengenai status implementasi perjanjian internasional yang telah dibuat oleh Indonesia.
- d. Selain itu, pada Rapat Komisi I DPR dengan Menteri Luar Negeri, terdapat pula praktik yang sudah dilembagakan yakni Menteri Luar Negeri melaporkan setiap hasil pertemuan tingkat tinggi (Presiden) maupun tingkat menteri dengan negara-negara lain, yang juga mencakup tentang perjanjian-perjanjian yang dihasilkan dari pertemuan tersebut.
- e. Menurut Pemerintah mekanisme konsultasi ini sudah berjalan dengan baik, sebagai contoh:
 - Dalam RDP Komisi I DPR dengan Kemenlu dan Kemendag tanggal 31 Agustus 2015, Mendag melakukan konsultasi dengan DPR terkait

rencana pengesahan *First Protocol to Amend the Agreement Establishing the ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Area (AANZFTA)* dan *Agreement on Trade in Service under the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between the ASEAN and the Republic of India (AIFTA)*.

- Dalam RDP Komisi I DPR dengan Menlu tanggal 31 Januari 2018, Menlu menyampaikan rencana penyelesaian berbagai perjanjian dibidang ekonomi, antara lain *Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)*, *Indonesia-Chile Comprehensive Economic Partnership Agreement (CEPA)*, *ASEAN-Hong Kong Free Trade Area (FTA)*, *Indonesia-Australia CEPA*, *Indonesia-European Free Trade Association (EFTA) CEPA*, *Indonesia-Uni Eropa CEPA*, *Indonesia-Turki CEPA*, dan sebagainya. Pada rapat ini juga Menlu atas pertanyaan Komisi 1 DPR menjelaskan hasil monitoring dan evaluasi pelaksanaan perjanjian internasional.
4. Terkait pertanyaan mengenai posisi Pemerintah terhadap perkembangan *International Regulatory Regime*, Pemerintah berpendapat sebagai berikut:
- a. Perihal *International Regulatory Regime*, atau sering juga disebut sebagai proliferasi norma-norma administrasi internasional (*international administrative norms*) telah menjadi perhatian Pemerintah dalam hal ini Kemenlu. Norma-norma ini biasanya lahir bukan dalam bentuk *treaty* namun dalam format keputusan-keputusan lembaga internasional yang Indonesia aktif menjadi anggota, termasuk dalam hal ini G20 dan *World Bank*. Sebagai contoh:
 - 1) *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems* yang dikeluarkan oleh *Bank for International Settlements*. Basel III adalah *an internationally agreed set of measures* yang dikembangkan oleh *the Basel Committee on Banking Supervision* untuk merespon krisis finansial 2007-2009. *The measures* yang dibuat dimaksudkan untuk memperkuat regulasi, pengawasan dan manajemen resiko perbankan. Bank Indonesia dalam hal ini adalah anggota dari *Bank for International Settlements*.

2) *Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions* yang dikeluarkan Financial Stability Board (FSB) – G-20 tanggal 4 November 2011. *Policy measures* tersebut dibuat berdasarkan *endorsement G-20 Leaders* (Cannes Summit - 2011) untuk mengantisipasi risiko dalam sistem keuangan global. Indonesia adalah anggotanya.

Kedua contoh tersebut pada dasarnya masih bersifat *guidance* bagi penyusun kebijakan. Esensi dari *International Regulatory Regime* tersebut dituangkan dalam peraturan/kebijakan domestik tanpa merujuk kepada *instruments* dimaksud.

- b. Karena norma ini tidak lahir dari *treaty* maka menurut Pemerintah isu ini berada diluar rezim hukum perjanjian internasional. Posisi ini juga dianut oleh negara-negara lain. Isu ini masih belum diatur secara memadai dalam hukum nasional Indonesia.
- c. Selain itu, beberapa organisasi internasional seperti *International Maritime Organization* (IMO), *International Labour Organization* (ILO), dan *Food and Agriculture Organization* (FAO) telah mengeluarkan berbagai keputusan yang mengandung berbagai norma administratif yang dipatuhi oleh Indonesia. Terhadap norma-norma ini lazimnya Pemerintah melakukan legislasi nasional untuk menjadikannya norma mengikat di Indonesia.
- d. Selain norma administratif, terjadi pula proliferasi norma substantif yang lahir dari keputusan organisasi internasional. Salah satu contoh yang menonjol dewasa ini adalah apakah hukum nasional Indonesia wajib mematuhi Resolusi Dewan Keamanan PBB (DK PBB) yang melibatkan penegakan hukum di wilayah Indonesia tanpa basis Undang Undang Pidana nasional. Beberapa Resolusi DK PBB mengharuskan negara untuk mengambil tindakan-tindakan hukum terhadap negara-negara yang terkena embargo, termasuk penahanan kapal berbendera negara tersebut. Di satu pihak, Indonesia terikat pada Resolusi ini namun di lain pihak penegak hukum Indonesia mengalami kesulitan prosedural untuk mencantumkan Resolusi DK PBB sebagai dasar penahanan kapal karena perihal tersebut tidak diatur oleh hukum acara pidana Indonesia.

- e. Pemerintah sedang melakukan pengkajian terhadap persoalan ini khususnya tentang perlu tidaknya suatu undang-undang tersendiri yang mengatur tentang kekuatan mengikat setiap keputusan-keputusan lembaga internasional dalam hukum nasional Indonesia. Beberapa negara telah mengeluarkan *International Organizations Act* atau *UN Act* untuk mengatur persoalan ini.
 - f. Untuk mengantisipasi hal ini, maka Pemerintah dalam hal ini Kemenlu selalu mengingatkan para Delegasi RI untuk mencermati setiap norma-norma yang lahir melalui mekanisme lembaga internasional ini dan melakukan verifikasi apakah sejalan dengan hukum nasional. Jika tidak sejalan maka biasanya dilakukan terlebih dahulu penyesuaian pada legislasi nasional sebelum Indonesia menyetujui lahirnya norma-norma tersebut.
5. Terkait pertanyaan mengenai apakah Indonesia *dualist*, dan contoh negara yang sama dengan Indonesia, Pemerintah berpendapat sebagai berikut:
- a. Sekalian di luar konteks perkara yang sedang di uji dalam persidangan ini, pertanyaan ini sangat relevan sekali karena telah menjadi perdebatan akademis di Indonesia pada era 1990-an pada saat mempersoalkan *direct applicability* dari *1958 New York Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards*. Masalah ini muncul kembali sejak tahun 2006 dan telah menjadi materi disertasi dari beberapa Doktor hukum di Indonesia. Perdebatan akademis ini sendiri telah menjadi perdebatan klasik dan akan terus diperdebatkan seiring dengan dinamika hubungan hukum nasional dan hukum internasional itu sendiri.
 - b. Dari pengamatan Pemerintah, mengingat kompleksitas persoalan ini, maka perdebatan akademis juga, seperti halnya di negara-negara lain, masih mengalami kerancuan karena para pakar sendiri tanpa sengaja belum seragam mengartikan apa yang dimaksud dengan monisme dan dualisme khususnya dalam perspektif hukum nasional Indonesia.
 - c. Beberapa negara menganut sistem yang berbeda. Negara-negara Inggris, Australia, Singapura yang menganut sistem *common law*, pada umumnya menganut dualisme dalam menyikapi perjanjian internasional. Karena memisahkan secara tegas hukum nasional dan hukum

internasional, maka semua perjanjian internasional menurut sistem dualis ini hanya berlaku pada level hukum internasional dan tidak langsung berlaku dalam hukum nasional. Untuk berlaku dalam hukum nasional maka perjanjian itu harus ditransformasi kedalam UU nasional dan berdasarkan UU nasional ini maka norma perjanjian dalam karakternya sebagai norma UU berlaku dalam hukum nasional. Dalam tradisi dualisme, semua perjanjian biasanya di *copy paste* kedalam format UU, kecuali jika UU nasionalnya sudah cukup memadai. Ciri esensial dari dualisme adalah, bukan norma perjanjian yang diterapkan oleh hukum nasional, melainkan norma UU-nya. Jika perjanjian sudah berakhir, tidak otomatis norma UU-nya juga berakhir.

- d. Negara-negara hukum kontinental seperti Belanda dan Perancis menganut monisme. Karena menganut bahwa kedua sistem hukum ini adalah satu kesatuan (monisme) maka Perjanjian yang sudah berlaku bagi negara tersebut secara otomatis berlaku di dalam sistem hukum nasionalnya. Pada prinsipnya tidak dibutuhkan legislasi nasional untuk memberlakukan norma perjanjian dimaksud. Namun dalam sistem monisme, terdapat komplikasi sehubungan dengan lahirnya perjanjian yang bersifat *non-self executing*. Karena karakter normanya, maka perjanjian jenis ini harus diejawantahkan dalam hukum nasional. Misalnya, Konvensi PBB Anti Korupsi 2003 memuat beberapa kewajiban negara untuk menjadikan perbuatan *money laundering* sebagai delik pidana. Konvensi tidak mungkin melahirkan delik pidana ini, sehingga untuk seseorang dapat dipidana akibat perbuatan ini maka delik ini harus terlebih dahulu diejawantahkan dalam hukum nasional, yakni UU Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.
- e. Belanda yang dikenal sebagai penganut monisme murni memaknai UU untuk menyetujui suatu perjanjian hanya dimaknai sebagai bentuk formal persetujuan DPR, bukan sebagai UU yang memberlakukan perjanjian itu kedalam hukum nasional. UU ini dimaknai sebagai UU dalam arti formal (*wet in formele zijn*). Sedangkan pemberlakuan perjanjian tersebut kedalam hukum nasional ditentukan oleh perjanjian itu sendiri dalam arti

jika perjanjian itu berlaku berdasarkan hukum internasional maka otomatis berlaku dalam sistem hukum nasional.

- f. Jerman juga mengikuti sistem ini namun akibat perdebatan monis-dualis, Jerman mengambil jalan tengah yang sering disebut dengan *vollzugsbefehl (order of execution)*, yaitu UU yang mengesahkan suatu perjanjian bersifat ganda, di satu pihak UU ini berfungsi sebagai ekspresi formal persetujuan DPR (elemen monis), namun di lain pihak UU ini juga menjadi perintah untuk mengeksekusi perjanjian itu dalam hukum nasional (elemen dualis). Untuk mengkonsiliasi kedua kutub ini maka UU sebagai ekspresi formal mulai berlaku pada saat UU tersebut diundangkan, namun sebagai perintah untuk eksekusi kedalam hukum nasional, UU itu berlaku pada saat perjanjian tersebut berlaku.
- g. Dalam praktiknya Pemerintah tidak terlalu melakukan dikotomi terhadap kedua *school of thoughts* ini namun secara historis Indonesia mewarisi tradisi hukum Belanda. Hal ini tercermin dari pandangan para ahli hukum di era awal kemerdekaan, seperti Prof. Utrecht yang secara tegas menyatakan bahwa Indonesia menganut monisme primat hukum internasional yang ditandai oleh pidato Perdana Menteri RIS Mohammad Hatta pada tanggal 11 Agustus 1950. Dalam pidato ini, Hatta menyatakan “Berdasarkan anggapan-anggapan yang diterima dalam pergaulan antara negara-negara, maka traktat itu lebih tinggi daripada Undang-Undang Dasar.”
- h. Namun dapat dipastikan bahwa semangat pembuatan UU *a quo*, para perumus dipengaruhi oleh pemikiran Prof. Mochtar Kusumaatmadja, yang pernah menjadi Menteri Luar Negeri, yang dalam bukunya “Pengantar Hukum Internasional”, secara jelas menggambarkan bahwa Indonesia mengarah pada monisme primat hukum internasional dan menyarankan agar di kemudian hari pilihan politik hukum yang diambil adalah aliran ini.
- i. Apa yang dilakukan oleh Indonesia tentang perjanjian internasional sejak kemerdekaan pada umumnya mengikuti praktik Belanda, yakni persetujuan DPR dituangkan dalam format undang-undang dan berdasarkan undang-undang ini Presiden melakukan ratifikasi.

- j. Sekalipun tidak mempersoalkan dikotomi kedua aliran ini, namun terdapat praktik yang dilakukan Indonesia yang mungkin terkait dengan kedua aliran ini adalah sbb:
- 1) Setiap perjanjian internasional mulai berlaku terhadap Indonesia pada saat perjanjian itu mulai berlaku, bukan pada saat berlakunya UU yang mengesahkannya. Contoh, Konvensi Hukum Laut PBB (UNCLOS) 1982 diberlakukan oleh Indonesia pada saat berlakunya Konvensi ini yakni tanggal 16 November 1994, bukan pada tanggal 31 Desember 1985 pada saat berlakunya UU Nomor 17 Tahun 1985 yang mengesahkan UNCLOS 1982.
 - 2) Indonesia memberlakukan Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik dan Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Kekonsuleran secara langsung setelah mengesahkan melalui UU Nomor 1 Tahun 1982 tanpa harus ditransformasikan terlebih dahulu dalam hukum nasional. Para diplomat dan konsul asing di Indonesia menikmati kekebalan dan keistimewaan dari Konvensi ini dan bukan dari hukum nasional.
 - 3) Dalam memberlakukan konvensi-konvensi HAM, Pemerintah pada dasarnya merujuk pada norma konvensi dalam karakternya sebagai norma perjanjian internasional, bukan dalam karakternya sebagai norma UU yang mengesahkannya.

B. Jawaban terhadap pertanyaan Hakim Saldi Isra

Terkait pertanyaan mengenai apakah UU *a quo* masih tetap konstitusional dengan adanya Amandemen Pasal 11 UUD 1945, Pemerintah berpendapat sebagai berikut:

- a. Dari sisi kronologis memang perubahan Pasal 11 UUD 1945 terjadi setelah lahirnya UU *a quo*. Namun Pemerintah berpandangan bahwa perubahan ini tidak mengakibatkan UU *a quo* menjadi tidak konstitusional mengingat materi yang diubah dalam Pasal 11 UUD 1945 hanya merupakan penambahan elemen untuk perjanjian internasional yang dibuat dengan organisasi internasional.
- b. Sebelum amandemen, perjanjian yang dikenal oleh Pasal 11 UUD 1945 adalah perjanjian antara negara saja, tidak termasuk perjanjian dengan subjek hukum internasional lainnya. Akibat kontroversi *Letter of Intent*

(LOI) Pemerintah RI dengan IMF tahun 1998, maka organisasi internasional sebagai subjek perjanjian dimasukkan dalam Pasal 11 UUD 1945 sebagai ayat (2) dalam kualifikasi “perjanjian internasional lainnya”. Di lain pihak, perjanjian dengan organisasi internasional sudah menjadi objek pengaturan UU *a quo*. Dengan demikian, Pemerintah berpandangan bahwa penambahan ayat (2) pada Pasal 11 UUD 1945 ini justru memperkuat dan memberi basis konstitusional baru bagi UU *a quo*.

C. Jawaban terhadap pertanyaan Hakim Arief Hidayat

Terkait pertanyaan mengenai status Perjanjian oleh Non-Eksekutif dan antara Pemerintah dengan Swasta, Pemerintah berpendapat sebagai berikut:

- a. Pasal 11 UUD 1945 dan UU *a quo* mengatur tentang perjanjian seperti yang dimaksud oleh Konvensi Wina 1969 *on the Law of Treaties*. Rezim hukum ini tidak mencakup perjanjian-perjanjian lain yang pihaknya bukan oleh negara/subjek hukum internasional, dan hukum yang menguasainya bukan hukum internasional. Pemahaman ini sudah dikonfirmasi oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 terhadap UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas sehingga akhirnya Mahkamah memutuskan bahwa Kontrak Kerjasama (KKS) Migas bukan termasuk perjanjian internasional seperti yang dimaksud Pasal 11 UUD 1945 (Para 3.19).
- b. Dalam kaitan ini, prosedur UU *a quo* hanya diterapkan terhadap perjanjian-perjanjian sesuai dengan kriteria UU, yakni (i) Dibuat oleh negara dan subjek hukum internasional lainnya, (ii) *governed by international law*. Perjanjian-perjanjian lainnya, sekalipun dilakukan oleh negara namun bersifat perdata atau yang tunduk pada suatu hukum nasional tertentu, dikelola menurut mekanisme tersendiri oleh Kementerian/Lembaga terkait. Misalnya perjanjian pembelian tanah/bangunan oleh negara asing untuk kebutuhan kedutaan besarnya, tunduk pada hukum pertanahan Indonesia dan melibatkan Pemerintah DKI dan Badan Pertanahan Nasional.
- c. Khusus tentang perjanjian yang dibuat oleh lembaga “non-eksekutif”, misalnya antara Mahkamah Konstitusi atau antara Parlemen dan

lembaga negara lainnya, Pemerintah berpendapat bahwa sekalipun perjanjian ini dibuat oleh lembaga negara “non-eksekutif” namun materi yang diperjanjikan adalah bidang kewenangan eksekutif. Dalam hal ini sekalipun perjanjian tersebut ditandatangani Ketua lembaga negara tersebut, namun perannya adalah sebagai *Chief of Administration* dari lembaga itu. Kerjasama yang dilakukan oleh lembaga-lembaga ini masih pada tahap kerjasama administrasi, pengembangan kapasitas, pertukaran informasi yang pada hakekatnya berada pada tugas pokok dan fungsi dari kesekretariatan jenderal lembaga dimaksud.

- d. Dalam konteks Mahkamah Konstitusi misalnya, peran Ketua MK sebagai *Chief of Administration* diatur dalam Perpres No. 49 Tahun 2012 tentang Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi. Pasal 1 ayat (2) Perpres *a quo* mengatur bahwa ‘Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal adalah aparatur negara yang menjalankan tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Ketua Mahkamah Konstitusi’. Dari rumusan Pasal tersebut nampak jelas bahwa Sekretaris Jenderal dan Panitera bertanggung jawab kepada Ketua Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, Ketua MK selain bertindak sebagai ketua persidangan, juga bertindak sebagai penanggung jawab umum administrasi negara di lingkungan Mahkamah Konstitusi.
- e. Fungsi sebagai *Chief of Administration* ini juga dilakukan oleh pimpinan lembaga negara non-eksekutif lain seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 *juncto* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) mengejawantahkan fungsi pimpinan DPR sebagai *Chief of Administration* ini antara lain dengan menyatakan bahwa Pimpinan DPR ‘turut dalam penyusunan rencana anggaran’ (Pasal 86 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014). Selanjutnya dalam Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib juga dijelaskan kembali fungsi dan tugas dari pimpinan DPR sebagai *chief of administration*, yakni ‘*mengawasi pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan*

oleh Sekretaris Jenderal dengan dibantu oleh Badan Urusan Rumah Tangga' (Pasal 30).

- f. Dalam kaitan ini, praktik Indonesia masih menempatkan perjanjian semacam ini sebagai perjanjian internasional sehingga memberlakukan pula UU *a quo* tentang Perjanjian Internasional dalam proses pembuatannya. Argumen yang dikembangkan adalah bahwa kewenangan ini masih berada pada kewenangan Pemerintah RI (Kesekjenan Lembaga Negara).
- g. Perjanjian-perjanjian yang dibuat oleh lembaga non-eksekutif pada dasarnya adalah kerja sama pertukaran informasi, *capacity building*, saling kunjung, dan lainnya seperti:
 - 1) *Memorandum of Understanding on Co-Operation between The Constitutional Court of The Republic of Indonesia and The Constitutional Council of The Kingdom of Morocco (2010)*
 - 2) *Memorandum Saling Pengertian antara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Dewan Konstitusi Republik Rakyat Demokratik Aljazair (2015)*
 - 3) *Memorandum of Understanding between the House of Representatives of the Republic of Indonesia and the Parliament of the Republic of Vanuatu on the Establishment of Parliamentary Friendship Groups (2015)*
 - 4) *Memorandum of Understanding between Authority for Fair Competition and Consumer Protection, Government Regulatory Agency of Mongolia and Commission for the Supervision of Business Competition (KPPU) Republic of Indonesia on Strengthening Cooperation in Competition Law and Policy Development (2017)*

Bahwa untuk memperkuat keterangannya, Presiden kemudian mengajukan ahli a.n Bagir Manan dan Hikmahanto Juwana, yang keterangan tertulisnya diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 21 Juni 2018 dan didengar keterangannya dalam persidangan pada tanggal 25 Juni 2018, yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

1. Bagir Manan

Sebelum secara khusus, menyampaikan beberapa catatan atas Pasal-pasal yang menurut para Pemohon bertentangan dengan UUD 1945 dan merugikan hak-hak konstitusional Pemohon, ahli terlebih dahulu menyampaikan beberapa catatan pendahuluan yang relevan, dan karena itu perlu dipertimbangkan oleh Majelis dalam memutus permohonan para Pemohon.

Pertama; tentang status hubungan internasional suatu negara.

Telah lama diketahui dan diajarkan, baik dalam Ilmu Negara Umum (*Algemene Staatsleer*), Ilmu Hukum (*Rechtswetenschap, Science of Law*), maupun Ilmu Politik (*Political Science*), bahwa salah satu ciri negara adalah “melakukan hubungan (dengan) luar negeri (*to take into relationship with other states*). Ciri ini ditambah beberapa syarat lain yang secara hukum mendudukan negara sebagai subyek hukum internasional. Ciri ini secara *inherent* memungkinkan suatu satuan kenegaraan, meskipun masih di bawah kekuasaan negara lain atau subyek hukum internasional lain, menjadi pihak dalam hubungan internasional. Hindia Belanda (Indonesia di masa kekuasaan kolonial Belanda), diakui - setidaknya-tidaknya oleh pihak-pihak tertentu sebagai subyek hukum internasional, karena itu menjadi pihak atau turut serta, di luar negara induk (Kerajaan Belanda), dalam sejumlah perjanjian internasional. Hak melakukan hubungan internasional ini secara doktriner dipandang sebagai ciri “memiliki kedaulatan”, karena itu dalam pelajaran (secara akademik) ada juga yang menyebutkan, hubungan internasional merupakan ciri atau tanda kedaulatan cq. kedaulatan keluar.

Kedua; kedaulatan keluar dalam perspektif pemisahan/pembagian kekuasaan, khususnya dalam perspektif kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Baik secara historis, konstitusional, maupun praktik, kekuasaan hubungan luar negeri secara asasi adalah “*the original power*” yang ada di tangan pemegang kekuasaan eksekutif cq Kepala Negara (Raja, Ratu, Presiden, Kaisar atau nama jabatan lain yang melekat sebagai Kepala Negara seperti “Führer” pada masa pemerintahan Nazi di Jerman).

Hakim Agung Amerika Serikat Sutherland dalam suatu putusan yang diterima secara aklamasi oleh seluruh anggota Majelis menyatakan:

*“The President **alone** has the power to speak or listen as a representative of the nation ... As Marshall said in his great argument of March 7, 1800 in the House of Representatives, “The **President is the sole organ** of the nation in its external relations, and **the sole representative** with foreign nations”.*

Demikian pula Blackstone (*commentaries*) dari Inggris menyatakan:

“What is done by royal authority, with to foreign power is the act of whole nation”.

Original power menunjukkan semua inisiatif untuk menciptakan, memasuki, turut serta, atau keluar dari suatu hubungan internasional semata-mata berasal dari keputusan pemegang kekuasaan eksekutif, seperti membuka, tidak membuka, atau mengakhiri hubungan diplomatik, semata-mata ditentukan oleh inisiatif kekuasaan eksekutif. Begitu pula keputusan membuat, turut serta, atau mengundurkan diri dari suatu perjanjian internasional (*treaties atau executive agreements*), semata-mata atas inisiatif pemegang kekuasaan eksekutif. Demikian pula “*war power*” - apalagi dikaitkan dengan “*commander in-chief*” - sepenuhnya ada pada kekuasaan eksekutif.

Bagaimana hal-hal tersebut jika dikaitkan dengan Pasal 11 ayat (1) UUD 1945, yang menyebutkan: “Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain”. Khusus untuk “perjanjian internasional” lebih dirinci dalam Pasal 11 ayat (2): “Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Secara “*a contrario*” ketentuan Pasal 11 ayat (2) menunjukkan “Presiden mempunyai kekuasaan membuat perjanjian internasional yang tidak menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan tidak mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang”. Perjanjian internasional yang dibuat Presiden tanpa memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, lazim disebut “*executive agreement*”. Dengan rumusan yang dimulai dengan kata “Presiden dan dimungkinkannya Presiden membuat perjanjian internasional yang tidak memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, merupakan pengakuan konstitusional bahwa Presiden (eksekutif) merupakan pemegang dan pelaksana utama dalam membuat perjanjian internasional atau hubungan internasional pada umumnya. Kalau demikian, apa fungsi “persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”?

Meskipun 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, 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. Bagaimana dengan "bentuk undang-undang" terhadap perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat?

Memberi bentuk undang-undang (*wet in formeele zin*) perjanjian internasional yang disetujui 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.

Di negara-negara lain, seperti dalam lingkungan Uni Eropa, masalah perjanjian internasional secara hirarkis ditempatkan di atas UUD. Di Amerika Serikat, perjanjian internasional (*treaty*) secara konstitusional digolongkan sebagai "*the supreme law of the land*". Tetapi berdasarkan prinsip: "tidak boleh ada ketentuan, keputusan, atau tindakan bertentangan dengan UUD, Mahkamah Agung Amerika Serikat menetapkan, perjanjian internasional sederajat dengan undang-undang.

Ketiga; karakteristik UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional ditinjau dari penggolongan undang-undang.

Salah satu pelajaran baku dalam Ilmu Hukum adalah membedakan antara: "undang-undang formal" (*formeel wet, formal legislation*), dan "undang-undang materil" (*materiel wet, substantive legislation*). Selain itu dikenal pula perbedaan antara "undang-undang dalam arti formal" (*wet in formeele zin*), dan "undang-undang dalam arti materil" (*wet in materiële zin, law in substantive sense*). Membedakan antara "undang-undang formal" dengan "undang-undang materil" penting - terutama dalam *judicial review* - sebagai salah satu cara menentukan ada atau tidak ada "*standing*". Keterangan di bawah ini dibatasi pada "undang-undang formal" dan "undang-undang materil". Undang-undang formal (*formeel wet, formal legislation*) adalah undang-undang dalam arti formal (*wet in formeele zin*) yang tidak mengikat umum artinya suatu undang-undang, tetapi tidak melahirkan hak dan atau kewajiban pada perorangan. Sebaliknya, undang-undang materil (*materiel wet*) adalah undang-undang dalam arti formal yang mengikat umum, artinya menimbulkan hak dan

kewajiban pada perorangan. Yang lazim dijadikan contoh undang-undang formal adalah UU APBN.

Bagaimana dengan UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional? UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional secara substantif “hanya” mengatur tata cara membuat, memasuki atau turut serta dalam perjanjian internasional baik perjanjian bilateral atau multilateral. Tata cara ini lebih dibatasi, yaitu “hanya” mengatur hak dan kewajiban Presiden (Pemerintah) dan Dewan Perwakilan Rakyat ketika (akan) membuat, memasuki, atau turut serta dalam perjanjian internasional. Hak dan kewajiban itu pun hanya berlaku pada saat ada aktivitas (proses) membuat, memasuki, atau turut serta dalam perjanjian internasional. Selama tidak ada aktivitas (proses) membuat, memasuki, atau turut serta dalam perjanjian internasional, hak dan kewajiban tidak berlaku. Dengan ungkapan yang sederhana, ketentuan-ketentuan dalam UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional mengatur “seandainya” (*as if*) ada aktivitas (proses) membuat, memasuki, atau turut serta dalam perjanjian internasional. UU No. 24 Tahun 2000 bukannya undang-undang yang mengikat umum atau mengikat perorangan (bukan undang-undang materil).

Selanjutnya ahli akan menyampaikan keterangan mengenai Pasal-pasal dalam UU No. 24 Tahun 2000 yang menurut Pemohon bertentangan dengan UUD 1945.

1. 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”.

Menurut Pemohon, ketentuan Pasal 2 UU Nomor 24 Tahun 2000, bertentangan dengan Pasal 11 UUD 1945 karena “mengganti frasa dengan persetujuan DPR” dengan frasa “berkonsultasi dengan DPR dalam hal yang menyangkut kepentingan publik”.

Persoalan hukumnya, yaitu antara kata “berkonsultasi” dengan kata “persetujuan”.

Pasal 11 UUD 1945 menggunakan ungkapan: “Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-

Undang Dasar". Presiden adalah "*the real executive*" dan merupakan "*the single executive*". Presidenlah yang mempunyai hubungan "*checks and balances*" dengan Dewan Perwakilan Rakyat, karena itu "persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat" menunjukkan hubungan "*checks and balances*" dengan Presiden, bukan dengan Menteri. Dalam hal "persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap perjanjian internasional" bukan hanya mengandung makna Presiden "diperbolehkan" mengesahkan - menjadi undang-undang, tetapi Presiden "diperbolehkan" melakukan ratifikasi sebagai bukti bagi negara atau negara-negara peserta lain bahwa Indonesia mengikatkan diri pada perjanjian internasional tersebut.

Menteri, menurut UUD 1945, adalah pembantu Presiden. Menteri bekerja untuk Presiden. Menteri tidak dalam hubungan "*checks and balances*" dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Hubungan Menteri dengan Dewan Perwakilan Rakyat hanya bersifat konsultatif, bukan untuk memperoleh persetujuan. Hanya Presiden yang memperoleh atau tidak memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Hasil konsultasi akan dilaporkan kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan membuat, memasuki, atau turut serta dalam perjanjian internasional. Presidenlah yang akan menentukan atau memutuskan pengajuan naskah perjanjian internasional untuk memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

2. Pasal 9 ayat (2)

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

Menurut Pemohon, frasa: "Pengesahan ... dilakukan dengan undang-undang" mengandung makna hanya melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat".

Menurut ketentuan tentang peraturan perundang-undangan, wewenang mengesahkan RUU yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat berada di tangan Presiden untuk menjadi undang-undang. Selanjutnya, undang-undang yang telah disahkan tersebut dimuat dalam Lembaran Negara untuk diketahui umum. Dengan perkataan lain: "pengesahan merupakan syarat RUU yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat untuk menjadi undang-undang". Demikian pula pengesahan oleh Presiden, perjanjian internasional yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat menjadi syarat perjanjian internasional menjadi undang-undang. Tentu saja, Presiden hanya mengesahkan perjanjian

internasional menjadi undang-undang setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

3. Pasal 10

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

1. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
2. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
3. kedaulatan atau hak berdaulat negara;
4. hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
5. pembentukan kaidah hukum baru;
6. perjanjian dan/atau hibah luar negeri.

Menurut Pemohon, pada pokoknya, ketentuan Pasal 10 (supra) merupakan pembatasan terhadap perjanjian internasional yang disahkan dengan undang-undang atau memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Memang benar, secara gramatikal, ketentuan tersebut dapat diartikan sebagai membatasi (pembatasan) perjanjian internasional yang disahkan dengan undang-undang atau memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Benar pula pendapat Pemohon bahwa masih didapati berbagai obyek perjanjian internasional lain yang, misalnya, akan berakibat pada beban anggaran negara atau menimbulkan kewajiban-kewajiban lainnya atau mempunyai dampak politik, dan lain-lain. Tetapi perlu dipertimbangkan aspek-aspek berikut:

Pertama; suatu ketentuan hukum tidak hanya diberi makna secara gramatikal. Hukum itu bukan sekedar “bunyi”, tetapi suatu “pengertian” (*begrippen, concept*). Kita mengenal berbagai pendekatan untuk memberikan pengertian atau makna yang tepat suatu kaidah melalui penafsiran, konstruksi, analogi, dan lain-lain. Penafsiran suatu kaidah hukum tidak hanya secara gramatikal, tetapi dapat juga menggunakan, misalnya “*contemporary interpretation* atau penafsiran sosiologis” agar suatu kaidah hukum tetap merupakan “*the living norms*” yang sesuai dengan kelaziman yang hidup dan berkembang, baik dalam hubungan domestik atau internasional.

Kedua; pada bagian lain keterangan ini (supra) telah dikemukakan, dalam praktik atau kelaziman yang berlaku, dikenal “*executive agreements*” yang tidak memerlukan persetujuan (*advise and consent*) dari badan perwakilan rakyat

(atau salah satu kamar badan perwakilan rakyat). Dengan demikian, tidak akan mungkin menentukan semua perjanjian internasional harus disahkan dengan undang-undang (memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat).

Ketiga; perjanjian internasional adalah hasil kesepakatan antara negara-negara pihak, baik bilateral atau multilateral. Kelaziman atau praktik yang berlaku pada negara pihak akan menentukan suatu objek perjanjian internasional perlu atau tidak perlu disahkan dengan undang-undang (memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat). Tidak kurang penting, yaitu kelaziman hukum internasional itu sendiri.

Keempat; hubungan internasional cq perjanjian internasional pada dasarnya dijalankan atas dasar “diskresi”, bahkan “prerogatif” dalam makna kebebasan untuk mempertimbangkan membuat atau tidak membuat, memenuhi atau tidak memenuhi, turut serta atau tidak turut serta dalam suatu perjanjian internasional. Demikian pula, diskresi untuk mempertimbangkan perlu atau tidak perlu disahkan dengan undang-undang (memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat).

Berdasarkan aspek-aspek di atas, ketentuan enumeratif tentang perjanjian internasional yang disahkan dengan undang-undang (memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat), tidak berarti tidak ada peluang pelanggaran sehingga mencakup obyek-obyek yang lebih luas. Praktik ketatanegaraan di manapun di dunia ini, baik melalui praktik ketatanegaraan atau putusan hakim dapat terjadi perluasan atau penyempitan makna suatu kaidah hukum. Segala sesuatu tergantung pada tatanan hidup bernegara, seperti demokrasi, negara hukum, dan penghormatan terhadap hak-hak warga cq. hak asasi warga yang semuanya akan menumbuhkan suatu penyelenggaraan negara yang bertanggung jawab (*responsible government*) dalam makna tanggung jawab pada kepentingan rakyat.

4. Pasal 11 ayat (1).

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

Menurut Pemohon, ketentuan ini bertentangan 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 dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan

atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Telah dikemukakan, dalam praktik di manapun di dunia ini dikenal “*executive agreement*”. Dengan demikian, eksistensi perjanjian internasional yang hanya disahkan dengan keputusan presiden, baik dalam praktik (maupun doktrin) sesuatu yang telah diterima secara universal.

Persoalannya: “Bagaimana menjamin secara hukum, agar pengesahan perjanjian internasional dengan keputusan presiden (tanpa memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat) tidak melampaui ketentuan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945?

Dalam keterangan terhadap Pasal 10 (supra) telah dicatat aspek-aspek yang lazim menjadi dasar [di luar ketentuan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945] untuk menentukan suatu perjanjian internasional disahkan dengan undang-undang atau dengan keputusan presiden. Bahkan, mungkin menjadi “*unreasonable*” kalau dianut pendirian seolah-olah segala sesuatu yang “diasumsikan” atau sekedar menurut “logika”, termasuk hal-hal yang, misalnya dianggap akan menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat, sehingga perlu disahkan menurut undang-undang (memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat). Dalam kaitan ini perlu dicatat keterangan Hakim Agung Amerika Serikat Oliver Wendell Holmes yang mengatakan: “*The life of the law has not been logic; it has been experience*”. Dalam ungkapan yang lebih lunak mungkin dapat dipergunakan ungkapan: “hukum tidak sekedar rumusan logis (logik), tetapi juga pengalaman (*experience*). Dalam bidang hukum ketatanegaraan, kita mengenal praktik ketatanegaraan (konvensi ketatanegaraan) yang tumbuh dalam perjalanan pengalaman praktik bernegara.

Selanjutnya ahli memberikan keterangan tambahan dalam persidangan, yang keterangannya adalah sebagai berikut:

- UUPI adalah undang-undang yang mengatur segala sesuatu terkait dengan perjanjian internasional, karena itu undang-undang ini termasuk dalam undang-undang formil;
- Undang-Undang Formil (*formele wet*) adalah undang-undang yang mengatur hal tertentu dan tidak melahirkan hak serta kewajiban, sebagai contoh adalah UU APBN yang hanya menimbulkan hak dan kewajiban bagi penyelenggara pemerintahan saja;

- Terkait dengan layak atau tidaknya pengujian UUPI maka dapat dilihat dengan 2 hal, yaitu pengujian UU merupakan hak warga negara yang tidak dapat dibatasi; kelayakan tersebut merupakan pandangan hakim konstitusi dalam memutus layak atau tidaknya.
- Terkait dengan tindakan presiden dapat berupa *diskresi* atau *prerogatif* pada beberapa negara modern tidak dapat dengan mudah diketahui batasan-batasan antara dua jenis tindakan tersebut karena semakin modern negara tersebut maka kewenangan presiden semakin tidak dapat dibatasi. Pembatasan secara mudahnya dapat dilihat dalam konstitusi negara itu sendiri, ada beberapa tindakan yang telah jelas merupakan kewajiban konstitusi dan secara jelas disebutkan dalam UUD 1945 sehingga tidak dapat dikatakan bahwa tersebut adalah prerogatif presiden, sebagai contoh adalah perombakan kabinet;
- Pasal 10 UU PI dapat dilihat secara luas maupun sempit jika dilihat dari praktik ketatanegaraan selama ini. Misalkan ketika mendefinisikan “mempunyai dampak politik” maka tidak dapat dengan mudah ditentukan perjanjian internasional yang seperti apa yang dapat dikategorikan “mempunyai dampak politik” secara keseluruhan sehingga kriteria tersebut ditentukan dengan melihat pada praktik-praktik ketatanegaraan selama ini yang dilakukan dengan mendasarkan pada *general principles of justice*. Dalam hal seperti itu maka diperlukan *diskresi* baik dari kepala negara;
- Ada 3 prinsip *diskresi* (*the three principles of descretion*) yang harus dipenuhi untuk mencegah menjadi tindakan sewenang-wenang:
 1. Adanya kewenangan untuk melakukan tindakan hukum (*diskresi*);
 2. Tujuan dari tindakan hukum (*diskresi*) tersebut dibenarkan oleh hukum;
 3. Tindakan hukum (*diskresi*) tersebut dilakukan berdasarkan hukum.

Cara lain agar *diskresi* Presiden atau pemerintah tidak melanggar konstitusi salah satunya adalah melalui mekanisme interpelasi DPR bahkan mekaniske *impeachment* pun dapat digunakan oleh DPR.
- Tindakan hukum *diskresi* dalam praktik ketatanegaraan disebut juga *political ethics* atau *constitutional ethics*, yang berarti adalah tindakan berupa etika saja namun memiliki kekuatan untuk menggeser konstitusi. Sebagai contohnya, dalam konstitusi parlementer seorang kepala negara dapat menolak untuk mengesahkan undang-undang, namun dalam praktik

ketatanegaraan hal tersebut tidak ada karena kepala negara tidak pernah menolak dengan alasan karena keputusan parlemen merupakan kehendak dari rakyat banyak;

- *Political Question Doctrine* mulai ada ketika praktik *judicial review* terhadap undang-undang, hal tersebut dibutuhkan sebagai *self restraint* dengan tujuan untuk menghindari lembaga peradilan bertindak menjadi lembaga legislatif atau melakukan proses politicking. Sehingga segala tindakan atau kebijakan yang dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat merupakan kehendak dari rakyat maka haruslah dihormati kecuali apabila secara nyata bertentangan dengan UUD 1945. Pembatasan yang dimaksud jika terkait dengan pengujian undang-undang adalah berkaitan dengan pelanggaran terhadap *individual rights*;
- Kewenangan untuk memberikan persetujuan atau tidak Perjanjian Internasional merupakan *original power* Presiden. Adanya *advise and consent* dari DPR pun sebenarnya adalah bentuk *checks and balances* legislatif kepada eksekutif. Sehingga ketika Perjanjian Internasional tersebut akan diratifikasi maka sebaiknya Presiden atau Pemerintah melakukan konsultasi terlebih dahulu sebelum menyetujui atau tidak untuk meratifikasi Perjanjian Internasional tersebut. Konsultasi menurut ahli adalah penting sebelum menuju ke proses selanjutnya yaitu persetujuan;
- Mekanisme partisipasi rakyat dalam hal memberikan masukan terhadap proses ratifikasi Perjanjian Internasional dapat dilakukan dalam bentuk preventif dan represif

2. Hikmahanto Juwana

Pengertian Frasa “Perjanjian Internasional Lainnya”

Dalam kesempatan ini ahli ingin mengulang kembali pendapatnya pada uji materi terhadap Undang-undang Perjanjian Internasional (selanjutnya disingkat “UU PI”) di depan Mahkamah ini dengan Nomor Perkara 20/PUU-V/2007 bahwa Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disingkat “UUD 1945”) yang menyebutkan, “Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya ...” dimana kata “lainnya” dalam frasa “perjanjian internasional lainnya” menurut pendapat saya merupakan perjanjian internasional antara Indonesia sebagai negara dengan subyek hukum internasional selain negara.

Ketika itu ahli mengatakan, “Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa kata perjanjian internasional lainnya ini merujuk pada mitra negara, negara RI sebagai subjek hukum internasional untuk membuat perjanjian dengan subjek hukum internasional selain negara. Dalam konteks demikian dan diakui oleh hukum internasional yang dapat menjadi mitra negara dalam membuat perjanjian internasional adalah organisasi internasional, Vatikan Suci, Palang Merah Internasional, dan kemudian belligerent.”

Dengan demikian dalam pandangan ahli adalah kurang tepat jika frasa “perjanjian internasional lainnya” dimaknai sebagai perjanjian internasional diluar dari apa yang diatur dalam Pasal 10 UU PI.

Pasal 10 UU PI menyebutkan, “Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan: (a) masalah politik, (b) perdamaian, (c) pertahanan, dan keamanan negara; (d) perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia; (e) kedaulatan atau hak berdaulat negara; (f) hak asasi manusia dan lingkungan hidup; (g) pembentukan kaidah hukum baru; (h) pinjaman dan/atau hibah luar negeri.”

Mengapa Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 dimunculkan? Alasannya sederhana, karena Pasal 11 UUD 1945 versi asli hanya menyebut Negara, tidak subyek hukum internasional selain negara.

Pasal 11 UUD 1945 sebelum diamandemen menyebutkan, “Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat ... membuat ... perjanjian dengan **negara lain**.”

Dari Pasal 11 UUD 1945 versi asli tersebut jelas sama sekali tidak menyebut subyek hukum internasional selain negara.

Padahal dalam UU PI yang lahir sebelum adanya Amandemen Ketiga UUD 1945 secara tegas dalam Pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa, “Pemerintah Republik Indonesia membuat perjanjian internasional dengan satu negara atau lebih, **organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lain** berdasarkan kesepakatan; ...”

Dengan demikian UU PI secara progresif telah mengeksposisikan subyek hukum internasional selain negara yaitu “organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lain.”

Oleh karenanya untuk mengakomodasi subyek hukum internasional selain negara dilakukanlah amandemen atas Pasal 11 UUD 1945 sehingga secara komprehensif

Pasal 11 UUD 1945 menentukan Presiden tidak hanya membuat perjanjian dengan negara lain, tetapi juga dengan subjek hukum internasional selain negara.

Lalu timbul pertanyaan, mengapa dalam Pasal 11 ayat 2 terdapat frasa, “yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang”?

Dalam pandangan ahli, hal ini tidak terlepas dari pengalaman buruk Indonesia ketika Presiden menandatangani *Letter of Intent* (selanjutnya disingkat “LoI”) yang ditujukan kepada International Monetary Fund (IMF) pada tanggal 31 Oktober 1997. Ketika itu Indonesia dalam kondisi yang sangat membutuhkan likuiditas karena terjadinya krisis moneter.

Sementara IMF mempunyai sejumlah kepentingan yang diantaranya merupakan kepentingan negara anggotanya. Saat itu bank-bank asing selaku kreditur menghadapi masalah karena piutang mereka tidak terbayarkan oleh debitur Indonesia. Para debitur ini memberi alasan tidak dapat membayar hutang mereka ke kreditur asing karena pemerintah dianggap gagal menjaga stabilitas nilai tukar rupiah dengan Dolar.

Akibatnya kreditur asing tidak memiliki jalan untuk keluar dari permasalahan yang dihadapi di Indonesia, kecuali mempailitkan debitur Indonesia. Sayangnya mekanisme yang diatur dalam UU Kepailitan peninggalan masa Belanda tahun 1905 tidak luwes dan sangat memakan waktu. Oleh karenanya UU tersebut perlu untuk diamandemen.

Amandemen inilah yang diminta oleh IMF dan disetujui oleh pemerintah Indonesia yang termuat dalam LoI. Tidak heran bila amandemen UU Kepailitan awalnya menggunakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yaitu Perpu Nomor 1 Tahun 1998 yang ditetapkan pada tanggal 22 April 1998.

Perpu ini dalam hitungan bulan kemudian ditetapkan menjadi UU setelah mendapat persetujuan pada tanggal 9 September 1998. Berdasarkan UU Kepailitan yang telah diamandemen tahun 1998 maka untuk mempailitkan debitur sangat mudah, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 yaitu, “Debitur yang mempunyai dua atau lebih kreditur dan tidak membayar sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan Pengadilan yang berwenang...” (untuk pembahasan lebih komprehensif terkait masalah ini telah saya tuangkan dalam tulisan dalam suatu jurnal dengan judul **“Reform of Economic Laws and Its**

Effects on the Post-Crisis Indonesian Economy” dimuat dalam Jurnal *The Developing Economies*, XLIII-1 (March 2005): 72–90 yang dapat diakses versi online di: http://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Periodicals/De/pdf/05_01_04.pdf)

Berbekal pengalaman pahit ini, agar di masa depan tidak terulang kembali, perumus amandemen ketiga UUD 1945 memasukkan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 dengan frasa, “yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang.”

Presiden sebagai Organ yang Memegang Kekuasaan untuk Membuat Perjanjian Internasional

Pertama perlu dipahami bahwa kekuasaan untuk membuat Perjanjian Internasional dari perspektif trias politika berada di tangan Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Mengapa demikian?

Alasan yang mendasari hal ini karena dalam suatu entitas abstrak seperti negara maka menjadi pertanyaan siapakah yang dapat mewakili entitas tersebut ketika berhubungan atau berinteraksi dengan entitas lain. Ini tentu berkaitan dengan organ-organ yang ada dalam entitas abstrak tersebut, terutama bila jumlah organ dari entitas tersebut lebih dari satu.

Sebuah Kerajaan dimana Raja memiliki kekuasaan yang absolut maka Raja itulah yang berhak mewakili Kerajaan ketika berinteraksi dengan Kerajaan atau negara lain.

Namun bila sebuah negara tidak lagi mengenal kekuasaan absolut di tangan Raja dan menganut trias politika, bahkan cabang kekuasaan begitu banyak tentu menjadi masalah siapa organ yang berhak untuk berhubungan dan berinteraksi dengan negara lain.

Di kebanyakan negara, organ yang memiliki kewenangan untuk mewakili suatu negara saat berinteraksi dengan negara lain adalah Kepala Pemerintahan, baik organ itu disebut sebagai Presiden, Perdana Menteri atau penyebutan lainnya.

Berdasarkan Konstitusi Indonesia Presiden sebagai Kepala Pemerintahan adalah organ yang paling berhak mewakili Negara Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) UUD 1945. Ada tiga kewenangan Presiden yang termaktub dalam Pasal 11 ayat (1) saat berinteraksi dengan negara lain. Tiga kewenangan itu adalah: (a) ketika Indonesia berperang dengan negara lain; (b) ketika Indonesia

mengadakan perdamaian dengan negara lain; dan (c) ketika Indonesia membuat perjanjian internasional dengan negara lain.

Kalaupun ada frasa dalam Pasal 11 ayat (1) yang menentukan, “dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat” maka persetujuan DPR dimunculkan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh Presiden dalam melaksanakan kewenangannya. Ini mengingatkan lembaga kepresidenan yang berbeda dengan DPR, MA dan lembaga negara lainnya, hanya diisi oleh satu orang, yaitu yang menjabat sebagai Presiden. Oleh karenanya kondisi ini sangat rentan untuk disalah-gunakan. Kekuasaan asli (*original power*) dari Presiden untuk mewakili negara dalam tiga kapasitas tersebut diatas sangat dipahami oleh perumus konstitusi maupun perumus dari amandemen konstitusi. Tidak heran bila Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 tidak mengalami amandemen.

Bila dikontraskan dengan kekuasaan untuk membentuk undang-undang, tentu ini sangat berbeda.

Sebagaimana diketahui berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum mengalami amandemen maka, “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”

Pasca amandemen UUD 1945, kekuasaan membentuk Undang-undang tidak lagi ada ditangan Presiden. Kekuasaan tersebut telah beralih ke tangan DPR sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Pasal tersebut menentukan, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.”

Sementara Presiden hanya diberi hak inisiatif untuk mengajukan Undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang telah diamandemen. Pasal tersebut menentukan, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”

Keharusan Presiden Mendapat Persetujuan dari DPR dalam Membuat Perjanjian Internasional

Perlu dipahami di dunia yang telah meng-global negara tidak mungkin hidup secara terisolasi. Suatu negara membutuhkan negara lain untuk melakukan berbagai kegiatan, mulai dari perdagangan, memerangi kejahatan lintas negara hingga menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh dunia secara bersama-sama.

Disisi lain dengan adanya kedaulatan di masing-masing negara maka tidak ada satupun entitas yang memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari negara.

Oleh karenanya berbagai kegiatan antar negara perlu tidak didasarkan pada hubungan yang subordinatif, tetapi koordinatif. Untuk menguatkan hubungan koordinatif ini negara-negara menuangkan dalam suatu perjanjian internasional.

Dalam praktik proses pembentukan perjanjian internasional biasanya diinisiasi oleh suatu negara. Di dalam negara itupun proses tidak dilakukan oleh Kepala Pemerintahan melainkan oleh para pembantu dan jajaran birokrasinya. Praktek ini dilakukan meski dalam konstitusi sebuah negara disebutkan bahwa Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan untuk membuat perjanjian internasional.

Perjanjian internasional bisa dinegosiasikan oleh jajaran dalam pemerintahan yang lebih rendah dari Kepala Pemerintahan. Dalam hukum internasional siapapun pejabat yang memiliki kedudukan yang lebih rendah dari Kepala Pemerintahan dapat secara sah mewakili sebuah negara sepanjang pejabat tersebut memiliki Kuasa Penuh (*Full Powers*).

Kuasa Penuh ini merupakan pendelegasian Kepala Pemerintahan kepada pejabat tertentu, apakah menteri atau pejabat dibawahnya. Menteri yang mendapat pendelegasian pun tidak harus menteri luar negeri.

Di Indonesia, Kuasa Penuh ini diatur dalam UU PI. Kuasa Penuh diistilahkan sebagai 'Surat Kuasa'. Pasal 7 ayat (1) UU PI menyebutkan, "Seseorang yang mewakili Pemerintah Republik Indonesia, dengan tujuan menerima atau menandatangani naskah suatu perjanjian atau mengikatkan diri pada perjanjian internasional, memerlukan Surat Kuasa."

Menurut UU PI Surat Kuasa ini tidak diperlukan apabila yang mewakili Pemerintah Republik Indonesia adalah Presiden atau Menteri Luar Negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) UU PI. Pasal tersebut menentukan, "Pejabat yang tidak memerlukan Surat Kuasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 3 adalah: (a) Presiden, dan (b) Menteri." Adapun yang dimaksud Menteri disini berdasarkan Pasal 1 angka (9) adalah menteri yang bertanggung jawab di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri.

Dalam Vienna Convention on Treaties 1969, *Full Powers* sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) huruf (c). *Full Powers* didefinisikan sebagai, "... a document emanating from the competent authority of a State designating a person or persons to represent the State for negotiating, adopting or authenticating the text of a treaty, for expressing the consent of the State to be bound by a treaty, or for accomplishing any other act with respect to a treaty."

Menjadi persoalan apabila para pejabat yang menerima Surat Kuasa melakukan perundingan dan kemudian menyepakati teks suatu perjanjian internasional, bahkan menandatangani, apakah semua perjanjian internasional yang akan diikuti harus mendapat persetujuan dari DPR?

Pertanyaan ini muncul mengingat substansi perjanjian internasional mengatur beragam isu. Ada masalah yang berkaitan dengan haluan negara, ada isu yang akan membebani keuangan negara hingga isu-isu yang sangat teknis. Teknis disini tidak berarti tidak atau kurang penting, karena semua perjanjian internasional sebagai dokumen hukum harus dianggap penting. Isu bersifat teknis karena memang dari sifatnya bukan hal yang mendasar atau fundamental.

Di samping itu ada perjanjian internasional yang disepakati oleh para pembentuknya memerlukan proses pengesahan (*ratification*) dalam negeri. Artinya setelah ditandatangani oleh pejabat yang berwenang maka perjanjian internasional tersebut tidak langsung efektif berlaku.

Di banyak negara, tidak semua perjanjian internasional harus disetujui oleh lembaga legislatif. Di samping akan memberi beban yang terlalu banyak pada lembaga legislatif, juga birokrasi akan menjadi panjang, bahkan berimplikasi pada biaya.

Intinya adalah tidak akan realistis bila semua perjanjian internasional harus dibawa ke lembaga legislatif untuk mendapat persetujuan. Bila ini terjadi maka akan menjadikan Kepala Pemerintahan tidak lincah dalam melakukan hubungan dengan negara lain.

Oleh karenanya pengkatagorian perjanjian internasional pun dilakukan. Pengkatagorian tidak dilakukan atas dasar penting atau tidak penting. Pengkatagorian dilakukan berdasarkan mana perjanjian internasional yang akan mempengaruhi secara fundamen suatu negara. Disinilah kemudian di setiap negara dilakukan penafsiran tentang apa yang dianggap fundamen bagi suatu negara.

Di Indonesia, pengkatagorian pun dilakukan. Pada tahun 1960 Presiden menyurati Ketua DPR dengan suratnya bernomor 2826/HK/1960 tertanggal 22 Agustus 1960 (selanjutnya disingkat "Surat 2826"). Dalam angka (2) surat tersebut, disampaikan bahwa:

"Menurut pendapat Pemerintah perkataan "perjanjian" di dalam pasal 11 ini tidak mengandung arti segala perjanjian dengan Negara lain, tetapi hanya perjanjian-perjanjian yang terpenting saja, yaitu yang mengandung soal-soal politik dan yang lazimnya dikehendaki berbentuk traktat atau treaty. Jika tidak diartikan, maka Pemerintah akan tidak mempunyai cukup keleluasaan bergerak untuk menjalankan hubungan internasional dengan

sewajarnya karena untuk tiap-tiap perjanjian walaupun mengenai soal-soal yang kecil-kecil harus diperoleh persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan hubungan internasional dewasa ini demikian sensitifnya, sehingga menghendaki tindakan-tindakan yang cepat dari Pemerintah yang membutuhkan prosedur konstitusional yang lancar.”

Selanjutnya disimpulkan bahwa perjanjian internasional yang perlu mendapatkan persetujuan dari DPR, sebagaimana tertuang dalam angka (4) Surat 2826 adalah:

Sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan yang tersebut di atas Pemerintah berpendapat bahwa perjanjian-perjanjian, yang harus disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan sebelumnya disahkan oleh Presiden, ialah perjanjian-perjanjian yang lazimnya berbentuk treaty yang mengandung materi sebagai berikut:

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

Surat Presiden 2826 telah menjadi pedoman selama bertahun-tahun, bahkan dikategorikan sebagai konvensi ketatanegaraan. Keberadaan Surat 2826 berakhir dengan pengaturan dalam Pasal 10 UU PI.

Perjanjian Internasional yang Pengesahannya Dilakukan dengan Keputusan/Peraturan Presiden

Pasal 11 ayat (1) UU PI menyebutkan, “Pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi sebagaimana dimaksud Pasal 10, dilakukan dengan keputusan presiden.” Berdasarkan pasal ini tentu muncul pertanyaan, “Mengapa ada perjanjian internasional yang pengesahannya dilakukan dengan Keputusan/Peraturan Presiden?” Ada dua jawaban untuk hal ini.

Pertama, adanya keharusan dalam perjanjian internasional untuk dapat berlaku secara efektif perlu adanya dokumen pengesahan (*document of ratification*).

Sebagaimana diketahui ada perjanjian internasional yang berlaku segera setelah ditandatangani, namun ada pula perjanjian internasional yang mensyaratkan disampaikannya dokumen pengesahan sebelum dinyatakan berlaku.

Bila suatu perjanjian internasional mensyaratkan dokumen pengesahan sementara perjanjian internasional tersebut tidak masuk katagori yang diatur dalam Pasal 10 UU PI yang mewajibkan untuk mendapat pengesahan dari DPR, apakah ini menjadi suatu kebuntuan?

Kebuntuan tidak terjadi karena diselesaikan dengan adanya Pasal 11 ayat (1) UU PI. Dokumen pengesahan tetap ada meski pengesahan tidak dilakukan oleh DPR.

Alasan kedua mengapa perlu adanya pengesahan berupa Keputusan/Peraturan Presiden adalah karena hampir seluruh perjanjian internasional, sebagaimana telah disampaikan, tidak diinisiasi atau dimunculkan oleh Kepala Pemerintahan. Para pembantu Kepala Pemerintahan, Menteri dan pejabat dibawahnya, yang menginisiasi suatu perjanjian internasional.

Dalam rangka untuk memastikan bahwa Kepala Pemerintahan menyetujui apa yang diinisiasi, dirundingkan dan disepakati oleh mereka yang mendapat mandat Kuasa Penuh, Kepala Pemerintahan perlu memberi pengesahan. Dalam konteks di Indonesia Kepala Pemerintahan adalah Presiden dan karenanya Presiden pun dapat melakukan pengesahan. Oleh karenanya tidak hanya DPR yang dapat melakukan pengesahan.

Perlu dipahami sebagai dokumen pengesahan yang disampaikan oleh pemerintah Indonesia kepada negara lain atau ditempat penyimpanan (*deposit*) tidak disampaikan fisik dari Undang-undang atau Keputusan/Peraturan Presiden tentang Pengesahan, melainkan berupa surat dari Menteri Luar Negeri yang menyatakan bahwa perjanjian internasional tertentu telah mendapat pengesahan dari otoritas yang berwenang.

Ini yang diatur dalam Pasal 14 UU PI. Pasal ini menyebutkan, "Menteri menandatangani piagam pengesahan untuk mengikatkan Pemerintah Republik Indonesia pada suatu perjanjian internasional untuk dipertukarkan dengan negara pihak atau disimpan oleh negara atau lembaga penyimpan pada organisasi internasional."

Konsultasi ke DPR

Dalam Pasal 2 UU PI disebutkan bahwa, "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."

Ketentuan Pasal 2 ini berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki oleh Menteri Luar Negeri berkaitan dengan perjanjian internasional. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya pemegang kekuasaan dalam membuat perjanjian internasional berdasarkan Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 adalah Presiden.

Dalam konteks Presiden sebagai wakil dari Pemerintah Republik Indonesia ketika berhadapan dengan negara lain atau subyek hukum internasional selain negara dan akan mengikat diri dalam suatu perjanjian internasional maka Presiden perlu diberikan berbagai pertimbangan.

Disinilah peran penting dari Menteri Luar Negeri berdasarkan Pasal 2 UU PI dimana Menteri Luar Negeri mempunyai tugas memberi pertimbangan politis dan mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional...”

Lebih lanjut Pasal 2 UU PI juga memberikan rambu-rambu yaitu bila sejak awal telah diketahui bahwa perjanjian internasional yang akan diikuti oleh Negara Republik Indonesia ternyata menyangkut kepentingan publik, maka Menteri Luar Negeri mempunyai kewajiban untuk berkonsultasi dengan DPR. Ini dituangkan dalam Pasal 2 UU PI di frasa, “dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal yang menyangkut kepentingan publik.”

Istilah untuk Perjanjian Internasional

Dalam angka (3) Surat Presiden Nomor 2826/HK/1960 disebutkan sebagai berikut:

*Untuk menjamin kelancaran di dalam pelaksanaan kerjasama antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai tertera di dalam pasal 11 Undang-undang Dasar, Pemerintah akan menyampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat hanya **perjanjian-perjanjian yang terpenting saja** (treaties), yang diperincikan di bawah, **sedangkan perjanjian lain** (agreements) akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat hanya untuk diketahui.*

Mencermati apa yang disampaikan oleh pemerintah tersebut seolah ada pembedaan antara treaties dan agreements. Adapun perjanjian internasional yang masuk dalam katagori **treaties** adalah perjanjian-perjanjian (internasional) yang terpenting. Sementara perjanjian internasional yang masuk dalam katagori **agreements** adalah perjanjian lain (namun bukan perjanjian yang kurang atau tidak penting).

Ada dua isu yang saya ingin sampaikan dalam kesempatan ini. Pertama adalah isu penamaan atau penggunaan istilah *treaties and agreements*. Isu kedua yang berkaitan kata 'lain' dalam frasa 'perjanjian lain'.

Pembedaan antara *treaties* dan *agreements* sebagaimana dinyatakan dalam Surat Presiden Nomor 2826/HK/1960 dalam pandangan ahli tidaklah tepat.

Perjanjian internasional tidak seharusnya dilihat dari penamaan atau istilah yang digunakan untuk menentukan penting atau yang lain. Penamaan atau istilah atas suatu perjanjian internasional hanyalah suatu kesepakatan saat sebuah perjanjian internasional dirancang.

Terlebih lagi dalam situasi suatu negara melakukan aksesinya atas suatu perjanjian internasional dengan nama tertentu maka negara tersebut tidak memiliki kendali untuk menentukan nama atau istilah yang digunakan bagi perjanjian internasional. Nama atau istilah yang digunakan atas suatu perjanjian internasional tidak merupakan instrumen untuk menentukan mana yang penting dan mana yang lainnya dari suatu perjanjian internasional.

Untuk mengetahui mana yang penting dan mana yang lainnya harus dilihat dari substansi atau materi muatan yang diatur dalam perjanjian internasional. Sebagai contoh meski digunakan istilah *Agreement* namun *Agreement Establishing the World Trade Organization* merupakan suatu perjanjian internasional yang disahkan dengan Undang-undang. Demikian pula dengan sejumlah perjanjian internasional yang menggunakan istilah *Convention* atau *Covenant* banyak yang disahkan dengan Undang-undang, seperti *Convention on the Law of the Sea* atau *International Covenant on Civil and Political Rights*.

Intinya penamaan atau penggunaan istilah atas suatu perjanjian internasional tidak mempengaruhi mana yang harus disahkan oleh DPR. Faktor yang mempengaruhi adalah substansi atau materi muatan yang diatur dalam perjanjian internasional.

Selanjutnya perkenankanlah ahli menyampaikan pandangan terkait kata 'lain' dalam frasa 'perjanjian lain.' Ahli ingin membahas hal ini karena kemungkinan frasa 'perjanjian lain' dikaitkan dengan penafsiran dari Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 yang menggunakan frasa 'perjanjian internasional lainnya'.

Frasa 'perjanjian lain' dalam Surat 2826 tidak seharusnya dipadankan dengan frasa 'perjanjian internasional lainnya' dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945. Dua frasa ini mengandung dua hal yang berbeda dan seharusnya mendapatkan penafsiran yang berbeda pula.

Frasa 'perjanjian internasional lainnya' dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 sebagaimana telah ahli sampaikan di awal Keterangan ini mengacu pada perjanjian internasional yang dibuat dengan subyek hukum internasional selain negara. Sementara 'perjanjian lain' dalam Surat 2826 merupakan pembedaan mana yang harus mendapat pengesahan oleh DPR dan mana yang hanya untuk diketahui oleh DPR.

Pelibatan/Partisipasi Masyarakat dalam Keikutsertaan Indonesia dalam suatu Perjanjian Internasional

Apakah dengan tidak adanya persetujuan dari DPR maka masyarakat kehilangan kesempatan untuk tidak dilibatkan atau berpartisipasi dalam keikutsertaan Indonesia dalam suatu perjanjian internasional? Tentu jawabannya adalah tidak.

Pelibatan 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.

Namun ahli berpendapat bahwa kesempatan yang diinginkan oleh masyarakat dan dilakukan oleh pemerintah tidak seharusnya dilakukan dengan pembatalan sejumlah frasa dalam UU PI. Pembatalan sejumlah frasa justru akan mengubah secara fundamental konstruksi prosedur dan proses suatu perjanjian internasional sejak diwacanakan hingga pada akhirnya diikuti, bahkan Indonesia keluar dari suatu perjanjian internasional.

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

Namun ini semua tidak berarti tanpa pasal yang mengatur pelibatan masyarakat, pemerintah menutup kemungkinan pelibatan masyarakat dalam suatu perjanjian internasional. Pemerintah modern yang transparan dalam menghadapi masyarakat yang sadar akan pentingnya hubungan internasional bagi mereka dan *well-informed* terhadap isu-isu global sudah sewajarnya untuk memberi ruang bagi pelibatan masyarakat dan membangun terus kapasitas masyarakat untuk terlibat.

Selanjutnya Ahli memberikan keterangan tambahan dalam persidangan, yang keterangannya adalah sebagai berikut:

- Terdapat setidaknya 2 macam perjanjian internasional dilihat dari keberlakuannya, yaitu perjanjian yang self executing dan perjanjian yang non self executing. Perjanjian internasional yang termasuk dalam self executing misalnya *treaty contract* terkait dengan perjanjian perbatasan antara Indonesia dengan Malaysia, Indonesia dengan Filipina, Indonesia dengan Singapura, apabila *treaty contract* tersebut telah disepakati dan ada pertukaran dokumen ratifikasi antar para pihak dalam perjanjian tersebut maka seharusnya saat itu juga sudah berlaku ke hukum domestik masing-masing tanpa perlu menunggu adanya peraturan hukum nasional. Sedangkan yang termasuk perjanjian internasional non self executing adalah norma dalam perjanjian internasional yang harus diterjemahkan ke dalam hukum domestic atau hukum nasional, misalkan UN *Convention Against Corruption* (UNCAC) yang menentukan bahwa negara yang sudah meratifikasi maka sudah harus memiliki definisi korupsi yang sama sehingga dengan demikian hal-hal yang diatur dalam UNCAC kemudian coba diterjemahkan kedalam peraturan perundang-undangan nasional seperti KUHP agar pengaturan mengenai korupsi sama dengan yang dimaksud dalam UNCAC.
- Yang dimaksud dengan perjanjian internasional lainnya dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945, menurut ahli adalah perjanjian internasional antara negara dengan subjek hukum internasional selain negara dan dianggap penting. Dengan demikian, maka menurut Ahli, batu uji yang digunakan oleh para Pemohon adalah tidak tepat karena sebenarnya Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 tidak membicarakan mengenai perjanjian internasional tersebut penting atau tidak

penting tetapi justru mengenai perjanjian internasional antara negara dengan subjek hukum internasional selain negara;

- Menurut ahli, yang dapat menilai perjanjian internasional tersebut penting atau tidak adalah merupakan wilayah Presiden. Karena Presiden ketika berkonsultasi dengan DPR terkait perjanjian internasional tersebut didahului dengan telaahan dari Presiden sendiri. Konsekuensi dari kesalahan Presiden dalam menilai perjanjian internasional tersebut, misalkan saja dari perjanjian internasional yang penting tetapi dinilai tidak penting, maka ada proses *impeachment*. Dengan proses seperti itu, kemudian penilaian penting dan tidak penting pada akhirnya diserahkan kepada kementerian terkait;
- Partisipasi masyarakat dalam hal ini sebenarnya 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.

Bahwa selain keterangan ahli yang didengar dalam persidangan, Presiden pun mengajukan keterangan ahli lain a.n Abdul Kadir Jailani dan Eddy Pratomo, yang diajukan secara tertulis dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 26 Juli 2018, yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

1. Abdul Kadir Jailani

1. Keterangan ini disampaikan hanya sebatas mengenai salah satu Petitum Pemohon dalam perkara *a quo* yang menegaskan bahwa Pasal 10 UU PI bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 (Petitum 2.3).
2. Pemohon berpandangan bahwa Pasal 10 UU PI bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 sepanjang frasa "*menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara dan perubahan atau pembentukan undang-undang*" dimaknai hanya terbatas pada kategori: 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.

3. Menurut hemat kami, pandangan Pemohon tersebut tidak didukung oleh argumentasi hukum yang memadai. Sehubungan dengan hal itu, kami akan menyampaikan beberapa fakta hukum yang kiranya dapat menjadi pertimbangan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan perkara *a quo*, yaitu sebagai berikut:
 - a) Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 adalah suatu norma baru yang dibentuk khusus untuk mengatur pembuatan perjanjian internasional oleh Indonesia dengan Organisasi Internasional, dan keberadaannya tidak mempengaruhi konstusionalitas Pasal 10 UU PI;
 - b) Perjanjian Perlindungan Investasi (PPI) yang dibuat dengan "negara lain" tidak termasuk dalam perjanjian internasional yang harus disahkan dengan undang-undang sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 10 UU PI.

Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 adalah suatu norma baru yang dibentuk khusus untuk mengatur pembuatan perjanjian internasional oleh Indonesia dengan Organisasi Internasional, dan keberadaannya tidak mempengaruhi konstusionalitas Pasal 10 UU PI.

4. UU PI diundangkan pada tanggal 23 Oktober 2000 sebelum Perubahan Ketiga terhadap Pasal 11 UUD 1945 dilakukan. Pembentukan UU PI dimaksudkan sebagai pelaksanaan Pasal 11 UUD 1945 dengan mendefinisikan kewenangan lembaga eksekutif dan legislatif dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian (vide: Bagian Umum Penjelasan UU PI).
5. Meskipun Pasal 11 UUD 1945 hanya mengatur pembuatan perjanjian internasional dengan "negara lain", Pasal 4 ayat (1) UU PI memberi kewenangan kepada Pemerintah untuk membuat perjanjian internasional dengan Organisasi Internasional dan subyek hukum internasional lainnya. Dengan demikian, semua ketentuan mengenai pembuatan perjanjian internasional dengan negara lain dalam UU PI diterapkan secara *mutatis mutandis* terhadap pembuatan perjanjian internasional dengan Organisasi Internasional dan subyek hukum internasional lainnya (**Sebagai catatan:** di tingkat hukum internasional,

perjanjian internasional yang dibuat antar negara diatur dalam 1969 *Vienna Convention on Law of Treaties* dan perjanjian internasional yang dibuat oleh Organisasi Internasional diatur dalam 1986 *Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizational*).

6. Situasi tersebut berubah dan menjadi berbeda setelah Perubahan Ketiga terhadap UUD 1945 yang disahkan pada Sidang Tahunan MPR pada tanggal 1-9 November 2001. Ketentuan Pasal tersebut berubah menjadi berbunyi:
 - 1) *Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian **denqan negara lain.***
 - 2) *Presiden dalam membuat **perjanjian internasional lainnya** yang menimbu/kan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*
 - 3) *Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.*
7. Frase "**perjanjian internasional lainnya**" dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 secara jelas menunjukkan bahwa ketentuan tersebut mengatur perjanjian internasional yang "berbeda" dengan perjanjian yang dibuat oleh Pemerintah dengan "**negara lain**" sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (1) UUD 1945.
8. Ketentuan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 merupakan suatu norma baru yang secara khusus mengatur kriteria-kriteria perjanjian yang dibuat oleh Pemerintah dengan "Organisasi Internasional" yang memerlukan persetujuan DPR. Pemahaman bahwa frase "perjanjian internasional lainnya" sepatutnya difahami sesuai maksud perumus Perubahan Ketiga UUD 1945. Beberapa anggota MPR yang terlibat langsung dalam Perubahan Pasal 11 UUD1945 menyatakan bahwa frase "perjanjian internasional lainnya" merujuk pada badan atau Organisasi Internasional.
9. Konsekuensi yuridis pemberlakuan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 adalah dikeluarkannya perjanjian internasional dengan "Organisasi Internasional"

dari ruang lingkup penerapan Pasal 10 UU PI. Dengan demikian, kriteria perjanjian internasional dengan "Organisasi Internasional" yang memerlukan persetujuan DPR sepenuhnya ditentukan oleh Pasal 11 ayat (2) UUD 1945, yaitu perjanjian 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.

10. Meskipun demikian, kriteria-kriteria perjanjian dalam Pasal 10 UU PI masih tetap berlaku walaupun terbatas hanya terhadap perjanjian internasional yang dibuat dengan "negara lainnya" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) UUD 1945. Situasi ini berbeda dengan keadaan sebelum diberlakukannya Perubahan Ketiga UUD 1945 dimana Pasal 10 UU PI berlaku untuk perjanjian internasional yang dibuat baik dengan "negara lain" maupun dengan "Organisasi Internasional" sebagaimana dijelaskan dalam butir 5.
11. Penetapan kriteria atau klasifikasi perjanjian internasional dalam Pasal 10 UU PI juga tidak bertentangan dengan Pasal 11 ayat (1) UUD 1945. Hal ini didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:
 - a. Pasal 11 ayat (3) UUD 1945 secara tegas memandatkan pembentukan suatu undang-undang yang memuat ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional;
 - b. Berdasarkan mandat tersebut, pembentuk undang-undang memiliki kewenangan untuk menciptakan suatu norma baru untuk menerapkan ketentuan Konstitusi tersebut sepanjang prosedur pembentukan dan materi muatan norma tersebut sejalan dengan UUD 1945;
 - c. Materi muatan Pasal 10 UU PI juga pada dasarnya merupakan panduan praktis bagi pelaksanaan Pasal 11 ayat (1) UUD 1945.
12. Dari perspektif teoritis, pandangan tersebut sejalan dengan pendapat Hans Kelsen dalam bukunya yang berjudul *General Theory of Law & State* yang pada pokoknya menjelaskan bahwa setiap norma dapat diciptakan berdasarkan prosedur dan materi muatannya sejalan dengan ketentuan norma yang lebih tinggi. Hans Kelsen bahkan menegaskan bahwa:

"... Most legal acts are acts of both creation and law application. With each of these legal acts, the higher-level norm is applied and a lower level norm is created..."

13. Atas dasar itu, fakta-fakta hukum tersebut di atas menguatkan argumentasi Pemerintah yang secara khusus menekankan bahwa:

"... UUD 1945 telah memberi 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 don model persetujuan DPR, sehingga dapat disimpulkan bahwa penentuan terhadap bentuk don model persetujuan serta kriteria lebih lanjut mengenai pembuatan perjanjian internasional yang membutuhkan

14. Di samping hal-hal tersebut di atas, disampaikan pula beberapa hal penting lainnya yang perlu diperhatikan untuk memperkuat argumentasi tentang konstitusionalitas Pasal 10 UU PI, yaitu:

- a. Penetapan kriteria atau klasifikasi perjanjian internasional dalam Pasal 10 UU PI juga dimaksudkan untuk menciptakan kepastian hukum dan keseragaman atas bentuk pengesahan perjanjian internasional dengan undang-undang (vide Penjelasan Pasal 10 UU PI);
- b. Kriteria atau klasifikasi perjanjian internasional tersebut pada dasarnya bersifat dinamis dan dapat disesuaikan menurut perkembangan dan tantangan hukum ketatanegaraan melalui perubahan UU PI di masa mendatang;
- c. Penetapan kriteria perjanjian tertentu yang memerlukan persetujuan parlemen merupakan praktek konstitusional yang terjadi di banyak Negara.

15. Meskipun demikian, kami menyadari adanya persoalan hukum lain berkaitan dengan kriteria pengesahan perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan DPR. Persoalan ini muncul dari pengaturan mengenai kewenangan DPR dalam Pasal 71 huruf h Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 (UU MD3). Ketentuan Pasal tersebut menegaskan bahwa:

Memberi persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban

16. Dengan memperhatikan rumusannya, Pasal tersebut dapat diterapkan dalam konteks pembuatan perjanjian internasional dengan negara lain atau

organisasi internasional. Dengan demikian, meskipun substansinya sangat berbeda, Pasal 10 UU PI dan Pasal 71 huruf h UU MD3 juga mengatur hal yang sama, yaitu mengatur kriteria perjanjian internasional dengan negara lain yang memerlukan persetujuan DPR.

17. Dengan kata lain, saat ini terdapat dua macam kriteria hukum yang berbeda satu sama lain untuk menentukan perjanjian internasional dengan negara lain yang memerlukan persetujuan DPR. Pasal 10 UU PI menggunakan kriteria-kriteria berdasarkan materi perjanjiannya. Sedangkan Pasal 71 huruf h UU MD3 menerapkan kriteria-kriteria berdasarkan kualifikasi dampak yang ditimbulkan oleh perjanjian-perjanjian tersebut.

18. Menurut hemat kami, hal ini merupakan salah satu persoalan hukum ketatanegaraan yang berkaitan dengan proses pembuatan perjanjian internasional. Meskipun persoalan hukum tersebut tidak berkaitan langsung dengan perkara *a quo*, kami melihat ada beberapa pertanyaan hukum yang mungkin juga relevan untuk dijadikan bahan pertimbangan Majelis Hakim, yaitu antara lain:

- a. Bagaimana hubungan ketentuan Pasal 10 UU PI dengan Pasal 71 huruf h UU MD3?;
- b. Apakah asas *lex posterior derogate legi priori* (dalam peraturan perundangan yang sederajat, peraturan perundangan yang paling baru menghapuskan berlakunya peraturan perundangan yang lebih lama) dapat diterapkan untuk menjelaskan hubungan ketentuan Pasal 10 UU PI dengan Pasal 71 huruf h UU MD3?;

Perjanjian Perlindungan Investasi (PPI) yang dibuat dengan "negara lain" tidak termasuk dalam perjanjian internasional yang harus disahkan dengan undang-undang sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 10 UU PI

19. Untuk membuktikan inkonstitusionalitas Pasal 10 UU PI, berpandangan bahwa PPI tidak termasuk perjanjian internasional yang menyangkut persoalan prosedural dan teknis, sehingga seharusnya disahkan dengan undang-undang. Menurut Pemohon, PPI menyangkut ketentuan yang di dalamnya berisi kewajiban Indonesia untuk tidak melakukan hal-hal yang

merugikan investor asing, seperti tindakan diskriminasi, tindakan nasionalisasi, serta tindakan pengamanan terhadap investor asing. Jika Indonesia melanggar maka Indonesia dapat digugat di arbitrase internasional. Dengan demikian, PPI merupakan Perjanjian yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan atau mengharuskan pembentukan atau perubahan undang-undang sebagaimana dikehendaki oleh Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.

20. Untuk memperkuat argumentasinya tersebut, Pemohon merujuk pada tulisan kami yang berjudul *Indonesia's Perspective on Review on International Agreement* dalam buku *Rethinking Bilateral Investment Treaties: Critical Issues and Policy Choices* yang diterbitkan secara bersama sama oleh *Both Ends, Madhyam dan SOMO* pada tahun 2016 di Belanda dan India.

21. Pemohon secara umum menyoroti penjelasan kami mengenai latar belakang peninjauan kembali PPI yang telah dibuat oleh Pemerintah Indonesia. Dalam Tulisan tersebut kami menjelaskan latar belakang peninjauan kembali tersebut sebagai berikut:

"The rationales for the review conducted by Indonesia are essentially similar to the rationales for reviews undertaken by other countries.

First, the review has been undertaken to strike a balance between investor protection and national sovereignty, as indicated by Mrs. Retno Marsudi in her opening remarks at the Regional Interactive Meeting on the Development of Investment Treaty Models hosted by the Ministry of Foreign Affairs, International Institute for Sustainable Development (I/SD) and United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

Second, most provisions of the existing/IA are outdated, as they grant extensively broad protections and rights for foreign investors, leaving the host state with little to no policy space to implement its own development goals. Indonesia also believes that the current regime of I/As does not grant sufficient space for sustainable development. Therefore, a general modernization is needed to

update the existing outdated I/As in order to preserve the right for states to exercise their regulatory and policy space.

Third, one of Indonesia's greatest concerns regarding I/As is the provision of the Investor-State Dispute Settlement {ISDS}, which has increased Indonesia's exposure to investor claims in international arbitration. To Indonesia, ISDS provisions seem to be problematic and their benefits are far from clear. They also create uneven playing fields between national and foreign corporations. It is expected that the inclusion of ISDS provisions will be a highly contentious issue in the ratification process.

To date, Indonesia has been involved in at least six ISDS cases. In comparison to other Association of South-East Asian Nations {ASEAN} countries, Indonesia has the highest number of international arbitration cases. The decision to undertake the review was particularly encouraged by a billion-dollar lawsuit by the UK-listed Churchill Mining and a frivolous claim arising from a bailout following the collapse of a private bank (Rafat Ali Rizvi v. Indonesia). Because of this, Indonesia's then-President, Mr. Susilo Bambang Yudhoyono, stressed that the Government will not let multinational companies do as they please with their international back-up and put pressure on developing countries such as Indonesia.

Similarly, Jan Knoerich and Axel Berger, in their seminal work Friends or Foes? Interactions Between Indonesia's International Investment Agreements and National Investment Law, held that, because the ISDS clause is being invoked by foreign investors with increased frequency, I/As are beginning to have serious repercussions for developing countries, particularly for Indonesia.

Fourth, the provisions in IIAs may potentially override national legislation. Moreover, the decisions of international arbitration may possibly supersede the decisions of domestic courts. These two considerations are well-founded considering that the current IIAs regime has sometimes appeared to be superior to national law,

which will raise questions of the law applicable for either the investors or the host states.

From the aforementioned rationales of the review, it can be safely assumed that Indonesia has not lost faith in I/As in general. Indonesia merely intends to modernize and renegotiate its I/As with a view to providing greater capacity to regulate in the public interest. For that purpose, excessive benefits to foreign investors that may prejudice Indonesia's policy space need to be reexamined. The new investment regime should aim to foster investments that do not only reap benefits for the host state but also contribute to the overall development of that particular state. Such review processes also include the need to place procedural and substantive restraints on foreign investors from lodging international claims against Indonesia. '

22. Tulisan kami tersebut pada pokoknya merupakan suatu analisa kritis mengenai PPI yang sejalan dengan berbagai pandangan pakar hukum investasi internasional, sehingga mendorong banyak negara melakukan peninjauan kembali terhadap PPI yang telah mereka buat. Para pakar tersebut melihat sebagian besar ketentuan PPI dianggap telah memberikan hak-hak yang terlampau luas kepada investor asing sehingga dapat mempengaruhi kapasitas dan kemandirian negara dalam mengatur kebijakan strategi pembangunan nasionalnya. *Aikaterini Titi*, seorang pakar hukum investasi internasional, mengatakan ketentuan-ketentuan PPI dapat mempengaruhi pemenuhan hak dan keberpihakan terhadap kepentingan negara untuk "mengatur" (*right to regulate/regulatory interest* di bidang-bidang tertentu yang strategis (misalnya keamanan, ketertiban umum, pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, lingkungan hidup, ketenagakerjaan, kebudayaan nasional dan kemampuan untuk menyelesaikan suatu krisis ekonomi). Meskipun demikian, kami tetap berpandangan bahwa PPI tidak termasuk dalam perjanjian internasional yang harus disahkan dengan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 UU PI. Oleh karena itu, rujukan Pemohon pada Tulisan kami tersebut tidak dapat digunakan untuk mendukung argumentasi Pemohon mengenai konstitusionalitas Pasal 10 UU PI.

23. Meskipun PPI dapat mempengaruhi kebebasan negara untuk mengambil kebijakan nasional dan membuka kemungkinan gugatan swasta terhadap negara di depan arbitrase internasional, pengesahan PPI tidak harus dilakukan dengan undang-undang. Pandangan ini didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

- a. Praktik pengesahan dengan PPI dengan "Keputusan Presiden"/"Peraturan Presiden" telah dilakukan sejak pertama kali pembuatan PPI pada tahun 1968 (catatan: hanya 12 dari 71 PPI yang dibuat Pemerintah setelah berlakunya UU PI tanggal 23 Oktober 2000). Meskipun semua PPI tersebut disahkan dengan Keputusan Presiden/Peraturan Presiden, Pemerintah dan DPR melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal tidak mempersoalkan praktek pengesahan dan bahkan menegaskan kembali keberlakuan semua PPI yang dibuat sebelum tanggal 26 April 2007 (vide Pasal 35 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal)
- b. Materi muatan PPI tidak berkaitan langsung dengan kriteria yang telah ditentukan di Pasal 10 UU PI, yaitu
 - masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
 - perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
 - kedaulatan atau hak berdaulat negara;
 - hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
 - pembentukan kaidah hukum baru;
 - pinjaman dan/atau hibah luar negeri;
- c. Materi muatan PPI tidak berkaitan langsung dengan persoalan "kedaulatan atau hak berdaulat" sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UU PI. Dalam praktik frase "kedaulatan atau hak berdaulat" dalam Pasal tersebut difahami hanya dalam konteks "kewilayahan". Penafsiran ini didasarkan pertimbangan bahwa frase tersebut hanya relevan dalam konteks wilayah laut, dimana frase "Kedaulatan dan hak berdaulat" lazimnya digunakan untuk menjelaskan kewenangan negara di Laut Wilayah atau Zona Ekonomi Eksklusif dan Landas Kontinen

sebagaimana diatur dalam *United Nations Convention on the Law of the Sea* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut) yang telah disahkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985).

- d. Pembatasan kewenangan negara untuk mengambil kebijakan nasional dalam suatu PPI merupakan suatu konsekuensi logis dari pembuatan suatu perjanjian internasional, sepanjang pembatasan tersebut diperlukan untuk mencegah tindakan sewenang-wenang oleh negara. Sebagaimana diketahui, setiap pembuatan perjanjian internasional, termasuk PPI, pada pokoknya dimaksudkan untuk menyepakati norma-norma hukum internasional yang akan mengontrol dan membatasi kewenangan negara dalam melakukan hubungan internasional. Pembatasan terhadap kewenangan tersebut dapat dibenarkan karena hakekatnya kewenangan negara tersebut "bukan tidak terbatas". Negara dapat bertindak apa saja sepanjang bukan merupakan *abuse of power*. Tindakan negara seperti itu pada gilirannya dapat merugikan kepentingan suatu negara dalam rangka menarik investasi asing dengan memberikan komitmen perlindungan terhadap investor asing. Oleh karena itu, *Jonathan Bonnaticha* mengatakan:

"the use of this unqualified conception of sovereignty as a basis for normative critique is problematic. It is self-evident that investment treaties place limits on host state' sovereignty, in the sense that they require states to compensate investors for otherwise permissible exercises of governmental power. The same could be said for any rule of international law.

- e. Materi PPI pokoknya merupakan penegasan kembali atau penjabaran lebih jauh mengenai komitmen-komitmen Indonesia yang sudah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Fakta ini dapat disimpulkan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:
- Pasal 6 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal secara khusus mengakui hak-hak istimewa yang diberikan kepada investor asing berdasarkan suatu PPI;
 - Pasal 32 ayat (4) Undang-Undang dimaksud mengatur kemungkinan penyelesaian sengketa antara Pemerintah dengan investor asing

melalui arbitrase internasional berdasarkan kesepakatan para pihak yang lazimnya dituangkan dalam salah satu ketentuan PPI.

- Pasal 36 Undang-Undang tersebut mewajibkan agar setiap PPI yang belum disetujui oleh Pemerintah Indonesia disesuaikan dengan undang-undang dimaksud. Sedangkan menurut Pasal 35 Undang-Undang dimaksud PPI yang sudah disetujui Pemerintah tetap berlaku sampai dengan berakhirnya perjanjian tersebut.

24. Selanjutnya, seperti disampaikan dalam butir-butir sebelumnya, argumentasi pemohon yang mengkait PPI dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 juga kurang tepat. Mengingat ketentuan tersebut pada dasarnya hanya mengatur kriteria perjanjian internasional yang dibuat Pemerintah dengan "Organisasi Internasional", Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 tidak dapat diterapkan terhadap PPI yang lazimnya dibuat dengan negara lain. Ketentuan dalam Pasal tersebut seyogyannya hanya dapat diterapkan terhadap PPI yang dibuat oleh Pemerintah dengan suatu organisasi "Organisasi Internasional", misalnya dengan Uni Eropa.

2. Dr. Eddy Pratomo, S.H., M.A.

A. Pendahuluan

Setelah mencermati butir-butir permohonan pemohon, keterangan Pemerintah dan keterangan saksi-saksi dari pihak pemohon, ahli ingin mengajukan pandangan bahwa substansi uji materi pada dasarnya lebih terkait dengan diskursus bagaimana menempatkan partisipasi rakyat dalam proses pembuatan perjanjian internasional ketimbang isu konstusionalitas undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Namun demikian, ahli juga melihat adanya kesulitan dan ketidakjelasan permohonan Pemohon dalam menempatkan dimensi partisipasi rakyat tersebut. Apakah yang dimaksud disini adalah menguatkan peran DPR dalam proses pembuatan perjanjian internasional yang berarti juga menguatkan peran rakyat. Atau menguatkan mekanisme non kelembagaan dimana rakyat baik secara individu maupun berkelompok dapat berpartisipasi dalam pembuatan perjanjian internasional. Namun, demikian ahli mencoba memahami permohonan ini sesuai kedua konteks tersebut, baik partisipasi DPR maupun partisipasi rakyat non

kelembagaan DPR baik secara individu maupun kelompok dalam pembuatan perjanjian internasional.

B. Pandangan hukum terhadap Dalil Pertama Pemohon

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 karena telah mengganti frase “dengan persetujuan DPR” dengan frase “berkonsultasi dengan DPR dalam hal menyangkut kepentingan Publik”.

Penjelasan Ahli:

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (UUPI) menurut pandangan saya harus dipahami secara holistik sesuai sejarah hukum. UUPI ditetapkan untuk memberikan landasan hukum prosedural untuk melaksanakan Pasal 11 UUD 1945 baik sebelum ataupun setelah amandemen. Sehingga ketika kita harus menilai apakah Pasal 2 UU PI bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 atau bahkan keseluruhan ketentuan Pasal 11 UUD 1945, memahaminya pun harus secara holistik terutama apabila dikaitkan dengan isu partisipasi rakyat dalam pembuatan perjanjian internasional.

Pertama, yang harus ditinjau adalah siapakah di lingkup negara yang memiliki kewenangan untuk membuat perjanjian internasional (*treaty making power*). Jawaban langsung yang bisa disampaikan disini dalam lingkup Indonesia adalah kekuasaan eksekutif yang dalam hal ini dicerminkan melalui kekuasaan Presiden. Mengapa Presiden?

Marilah kita bersama-sama mencermati Pasal 11 UUD 1945, khususnya Pasal 11 UUD 1945 sebelum amandemen yang pada intinya menggariskan:

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

Pasal ini secara struktur diletakan di Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara (*executive power*) yang berada di tangan Presiden. Konstitusi mengakui bahwa Presiden sebagai lembaga negara yang memiliki kekuasaan untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Sehingga kewenangan membuat perjanjian dengan negara lain pada dasarnya adalah kewenangan eksekutif.

Secara semantik ketentuan Pasal 11 UUD 1945 mirip dengan ketentuan Pasal 13 Konstitusi Meiji (1890) yang terjemahan bahasa Inggrisnya berbunyi “*The Emperor declares war, makes peace, and concludes treaties*”.

Secara struktur, kewenangan Kaisar untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan membuat perjanjian internasional berada dibawah Bab mengenai Kaisar (Emperor). Sehingga secara struktur terdapat kemiripan yang mencerminkan bahwa kewenangan membuat perjanjian internasional adalah kewenangan asli eksekutif yang dalam konteks Jepang pada waktu itu berada ditangan Kaisar dan dalam konteks Konstitusi Indonesia berada ditangan Presiden.

Mengingat UUD 1945 menganut paham demokrasi, maka kewenangan asli membuat perjanjian internasional tersebut, kemudian dibagi dengan DPR, sehingga dalam konteks Indonesia ditambahkan dengan kata “persetujuan DPR”. Namun demikian disadari, bahwa UUD 1945 ataupun risalah pembuatan UUD 1945 tidak mengungkap kapan persetujuan DPR diberikan, apakah sebelum atau sesudah suatu perjanjian internasional telah disepakati atau ditandatangani oleh Presiden (Eksekutif). Sesuai praktik pembuatan perjanjian internasional selama Republik Indonesia berdiri, “persetujuan DPR” selalu diletakkan setelah selesainya proses perundingan atau setelah Presiden (Eksekutif) menyepakati atau menandatangani suatu perjanjian internasional, yaitu sebelum proses pengikatan (*consent to be bound*).

Praktik ini dikuatkan dengan implementasi Surat Presiden RI kepada Ketua DPRGR Nomor 2826 Tahun 1960 yang menempatkan praktik persetujuan DPR pada tahap akhir sebelum negara melakukan pengikatan terhadap perjanjian internasional. Penempatan proses “persetujuan DPR” pada tahap akhir kiranya dapat dipahami sebagai pengejawantahan prinsip pembagian kekuasaan (*division of power*) yang dianut oleh UUD 1945 dimana pembuatan perjanjian internasional adalah kewenangan asli Presiden. Namun mengingat DPR memiliki kewenangan legislasi, persetujuan DPR sesuai konstruksi pembagian kekuasaan UUD 1945 harus dicerminkan dalam bentuk proses legislasi. Sehingga tidak mengherankan apabila bentuk persetujuan DPR terhadap perjanjian internasional dituangkan dalam bentuk legislasi yaitu pengesahan dengan Undang Undang.

Penempatan proses persetujuan DPR pada tahap akhir pembuatan perjanjian internasional, yaitu sebelum Presiden (eksekutif) melakukan proses pengikatan terhadap perjanjian internasional pada dasarnya juga mencerminkan

demokratisasi dalam proses pembuatan perjanjian internasional. Rakyat melalui DPR diberikan kewenangan untuk “setuju” atau “tidak setuju” terhadap suatu perjanjian internasional.

Ahli juga menyadari bahwa Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 merumuskan ketentuan Pasal tersebut dengan kata “membuat” perjanjian dengan negara lain/perjanjian internasional. Apabila ketentuan dimaksud dihadapkan dengan UUPI secara holistik, maka kata “membuat” dapat ditafsirkan mencerminkan keseluruhan proses pembuatan perjanjian internasional dari tahap perencanaan, perundingan hingga pengikatan. Namun mengingat kewenangan DPR dalam konteks pembagian kekuasaan antara lembaga Pemerintah adalah legislasi, maka keterlibatan DPR haruslah pada tahap yang tidak terkait dengan kewenangan eksekutif yang kemudian dicerminkan dalam proses persetujuan DPR dalam bentuk produk legislasi.

Sesuai dengan diatas, maka struktur UUPI membagi kewenangan dalam proses “membuat” perjanjian internasional atas dua, yaitu proses “pembuatan” dan “pengesahan”. Proses “pembuatan” mencerminkan mekanisme operasionalisasi pelaksanaan kewenangan asli Presiden (eksekutif), sedangkan proses “pengesahan” mencerminkan operasionalisasi pelaksanaan kewenangan DPR untuk memberikan “persetujuan” terhadap perjanjian internasional yang “dibuat” oleh Presiden. Dengan demikian, UUPI pada dasarnya berupaya mencerminkan operasionalisasi prinsip pembagian kekuasaan Presiden dan DPR yang dikandung dalam UUD 1945 terhadap perjanjian internasional.

Sehubungan dengan seluruh penjelasan diatas, adanya frase “berkonsultasi dengan DPR” pada Pasal 2 UUPI pada dasarnya tidak bertentangan dengan kata “persetujuan DPR” dalam Pasal 11 ayat (1) atau ayat (2) UUD 1945 mengingat konteks kedua frase tersebut berbeda sehingga tidak bisa dilawankan. Hal ini mengingat kata berkonsultasi terkait dengan operasionalisasi kewenangan eksekutif dalam UUPI dalam proses pembuatan perjanjian internasional, sedangkan kata “persetujuan DPR” seharusnya lebih terkait dengan ketentuan UUPI dalam tahap pengesahan dimana kewenangan lembaga legislatif ditempatkan.

Untuk itu kiranya Pasal 2 UUPI tidak memiliki isu konstitusionalitas terhadap Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 dan bahkan juga ayat (1) Pasal 11 UUD 1945. Adanya ketentuan Pasal 2 UUPI yang membolehkan Menlu (Eksekutif) yang mencerminkan

kewenangan Presiden untuk membuat perjanjian internasional untuk “berkonsultasi” dengan DPR kiranya perlu disambut baik sebagai pencerminan nilai demokratisasi kewenangan lembaga negara. Secara prinsip, Pasal tersebut telah memperluas kewenangan DPR untuk adanya mekanisme “konsultasi” antara pemerintah dan DPR dalam pembuatan perjanjian internasional. Apabila Pasal 2 UUPI dihapuskan, saya berpandangan bahwa justru hal tersebut akan membatasi keterlibatan DPR dalam “membuat” perjanjian internasional hanya dalam tahap “persetujuan”/“pengesahan” perjanjian internasional.

Sekiranya kedepan, terdapat keinginan untuk memperluas mekanisme konsultasi tersebut yang berujung pada perluasan kewenangan DPR, maka kami berpandangan bahwa hal tersebut bisa saja dilakukan melalui mekanisme legislasi. Misal dengan proses revisi UUPI atau amandemen Pasal 11 UUD 1945.

C. Pandangan hukum terhadap Dalil Kedua Pemohon

Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hal ini dikarenakan pada intinya:

Bahwa frase “pengesahan dengan undang-undang atau keputusan presiden” berarti menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat hanya dalam tahap akhir penyusunan dan/atau pembuatan perjanjian internasional dan menjadikan Dewan Perwakilan Rakyat hanya dimaknai sekedar lembaga memberikan stempel pengesahan saja terhadap sebuah perjanjian internasional yang akan diikatkan oleh Pemerintah Indonesia.

Penjelasan Ahli:

Sebagaimana pandangan ahli terhadap dalil pertama Pemohon bahwa UUD 1945 pada dasarnya dibangun atas dasar logika pembagian kekuasaan (*division of power*), maka persetujuan DPR dapat diartikan sebagai stempel pengesahan DPR. Ahli kira tidak ada yang salah dari konteks DPR sebagai lembaga stempel mengingat adanya logika pembagian kekuasaan. Yang harus dipahami adalah walaupun DPR sebagai lembaga stempel, tidak berarti DPR harus “selalu memberikan persetujuan” atas suatu perjanjian internasional yang diajukan oleh Presiden (Eksekutif) untuk disahkan. DPR dapat pula “tidak setuju” terhadap suatu perjanjian internasional, sebagaimana contoh yang diberikan pemerintah

dalam keterangannya dalam *Judicial Review* ini terkait *Defence Cooperation Agreement* RI-Singapura yang ditolak DPR untuk disahkan.

Sepanjang DPR dapat menempatkan dirinya secara proporsional sesuai dengan kewenangannya, maka kewenangan sebagai “lembaga stempel” justru akan menjadi mekanisme kontrol DPR terhadap Presiden terkait pelaksanaan kewenangan eksekutif yang terkait dengan perjanjian internasional. Dengan demikian, DPR dapat “mengontrol” kewenangan eksekutif Presiden sekiranya DPR berpandangan suatu perjanjian internasional yang diajukan untuk memperoleh persetujuan DPR dipandang merugikan negara (rakyat).

Selanjutnya terkait Pasal 9 ayat (2) UUPI yang berkaitan dengan pembagian adanya perjanjian yang disahkan dengan undang-undang atau keputusan Presiden, ahli berpandangan bahwa kiranya hal ini mencerminkan pembagian perjanjian internasional yang penting dan tidak penting sesuai dengan praktik yang dibangun berdasarkan Surat 2826 tahun 1960. Pertanyaannya apakah mekanisme pembagian tersebut konstitusional apabila dihadapkan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945, maka ahli kira pembagian tersebut tidak memiliki permasalahan konstitusionalitas.

Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 berbunyi:

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

Sesuai bunyi dari Pasal tersebut kiranya dapat dimaknai bahwa ada perjanjian yang tidak menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat. Selain itu, pasal tersebut dapat juga dimaknai bahwa terdapat perjanjian internasional yang diidentifikasi tidak terkait dengan beban keuangan negara dan tidak mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang yang tidak memerlukan persetujuan DPR.

Sehingga dengan demikian, pembagian perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan DPR yang dalam bahasa Pasal 9 ayat (2) disahkan dengan undang-undang, serta perjanjian internasional yang tidak memerlukan persetujuan DPR disahkan melalui Keputusan Presiden (Peraturan Presiden) pada dasarnya dimungkinkan diatur demikian dan kiranya tidak bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.

Latar belakang adanya pembagian ketentuan ini kiranya telah dibahas lengkap oleh Pemerintah dalam keterangannya, khususnya latar historis Pasal 9 ayat (2) yang merupakan pencerminan pembagian perjanjian yang dapat diajukan ke DPR dan yang tidak sesuai Surat Presiden Nomor 2826 tahun 1960.

D. Pandangan hukum terhadap Dalil Ketiga dan Keempat Pemohon

Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.

Penjelasan Ahli:

Sebagaimana ahli telah sampaikan diawal, bahwa permohonan pemohon pada dasarnya lebih terkait dengan isu partisipasi publik (DPR) dalam pembuatan perjanjian internasional. Secara lebih spesifik pemohon berpandangan bahwa perjanjian-perjanjian yang terkait bidang penanaman modal, perjanjian penghindaran pajak berganda, perjanjian perdagangan bebas seharusnya dikategorikan dalam perjanjian yang harus disahkan dengan Undang-Undang sesuai dengan Pasal 10 UU PI karena memiliki dampak luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat sebagaimana dimaksud oleh Pasal 11 ayat (2) UUD 1945. Pengesahan perjanjian-perjanjian tersebut menggunakan undang-undang dimaksudkan oleh Pemohon agar perjanjian-perjanjian dengan kategori tersebut memperoleh persetujuan DPR.

Namun demikian, sesuai petitum pemohon yang meminta agar Pasal 10 dan Pasal 11 ayat (1) UU PI dinyatakan tidak berkekuatan hukum dengan maksud agar perjanjian bidang penanaman modal, perjanjian penghindaran pajak berganda dan perjanjian perdagangan bebas memperoleh persetujuan DPR berdasarkan batu uji Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 yang dapat mencakup ketiga jenis perjanjian tersebut sebagai perjanjian yang menimbulkan dampak luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat, kiranya akan menimbulkan komplikasi prosedural tersendiri. Hal ini mengingat Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 pada dasarnya mengatur mengenai “perjanjian internasional lainnya” yang menimbulkan dampak luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat.

Pada keterangan pemerintah yang disampaikan dalam Sidang *Judicial Review* ini terkait dengan maksud frase “perjanjian internasional lainnya” dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945, ahli dapat menyetujui pandangan pemerintah bahwa “perjanjian internasional lainnya” diidentifikasi sebagai perjanjian antara negara

(Indonesia) dengan organisasi internasional. Ahli juga memiliki pemahaman yang sama dengan Pemerintah bahwa Pasal 11 ayat (2) dirumuskan untuk mengantisipasi jenis perjanjian internasional seperti perjanjian antara Pemerintah dengan *International Monetary Fund* (IMF) pada tahun 1998.

Namun demikian, secara semantik Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 dapat juga diartikan berbeda, yaitu sebagai perjanjian apa saja yang “menimbulkan dampak luas”. Penafsiran semantik ini akan menimbulkan persoalan apakah berarti seluruh perjanjian yang dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) tidak memiliki kualifikasi “menimbulkan dampak luas”? Atau apakah Pasal 11 ayat (1) harus diterapkan pula kualifikasi “menimbulkan dampak luas” sesuai Pasal 11 ayat (2) UUD 1945? Apabila penafsiran semantik digunakan, maka sebenarnya menjadi tidak jelas maksud dari “perjanjian internasional lainnya” sebagaimana Pasal 11 ayat (2), apakah ini merujuk pada pihak pada perjanjian selain negara? Atau merujuk pada kualifikasi perjanjian yang “menimbulkan dampak luas”?

Selanjutnya ahli tidak akan mengangkat isu konsistensi antara UUPI, khususnya Pasal-Pasal yang dimaksud pemohon dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 yang sudah dijelaskan oleh Pemerintah. Pada akhir bagian ini, ahli hanya ingin menggarisbawahi bahwa mungkin saja terdapat hal-hal yang perlu disesuaikan antara Pasal 10 dan Pasal 11 UU PI dengan Pasal 11 UUD 1945. Namun isu kesesuaian tersebut bisa saja bukan merupakan isu konstusionalitas. Hal ini bisa saja terjadi karena adanya perbedaan dimensi waktu antara lahirnya UUPI dengan lahirnya Pasal 11 ayat (2) UUD 1945. Untuk itu ahli berpandangan, sekiranya terdapat rencana untuk melakukan revisi terhadap UUPI, Pemerintah dan DPR dapat bekerja sama melalui proses legislasi untuk menyesuaikan maksud Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 dengan Pasal 10 dan Pasal 11 UUPI guna mengklarifikasi cakupan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 di dalam UUPI.

E. Komentar terhadap kutipan Pemohon terhadap buku Ahli Pemerintah

Sebagaimana dimaklumi bersama, pemohon dalam berkas perbaikan permohonan perkara Nomor 13/PUU-XVI/2018 telah mengutip tulisan saya dalam buku berjudul: “Hukum Perjanjian Internasional: Dinamika dan Tinjauan Kritis terhadap Politik Hukum Indonesia” yang diterbitkan pada tahun 2016. Adapun elemen yang dikutip oleh pemohon tercermin dalam butir-butir permohonan paragraf 43, 49 dan 50.

Penjelasan kutipan pada paragraf 43:

“Bahwa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap pembuatan perjanjian internasional oleh Indonesia menjadi sangat penting. Disebutkan bahwa: “perlu diingat ketika membuat suatu perjanjian internasional pada dasarnya kita telah memberikan sebagian “kedaulatan kita”. Oleh karena itu, “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 (Hukum Perjanjian Internasional: Dinamika dan Tinjauan Kritis terhadap Politik Hukum Indonesia” halaman 512).”

Kiranya benar bahwa ahli berpandangan bahwa DPR sebagai perwujudan kedaulatan rakyat perlu terlibat dalam proses persetujuan terhadap perjanjian internasional yang memiliki akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat, yang kemudian ahli hubungkan pada akhir tulisan buku ahli dengan pentingnya untuk melakukan revisi terhadap UU PI agar dimensi prosedural UUPI dapat mencerminkan situasi tersebut dan melakukan amandemen terhadap UUD 1945 terhadap ketentuan pembuatan perjanjian internasional sebagai cerminan untuk memperjelas politik hukum/kedudukan perjanjian internasional di dalam hukum nasional.

Ahli memahami bahwa saat ini Pemerintah sedang menyiapkan proses revisi UUPI dengan maksud menyempurnakan kategorisasi perjanjian internasional yang perlu memperoleh persetujuan DPR yang ahli percaya akan mempertimbangkan pula cakupan perjanjian apa saja yang memiliki akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat. Revisi tersebut juga dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan perkembangan peraturan perundang-undangan yang timbul belakangan setelah UU PI yang juga mengatur aspek perjanjian internasional seperti UU Perdagangan dan UU MD3. Untuk itu kami berpandangan mungkin dalam *Judicial Review* ini Mahkamah dapat memberikan pandangan atau penafsiran yang mendorong revisi UU PI ketimbang menetapkan hanya sekedar penolakan atau penerimaan terhadap permohonan Pemohon yang kiranya perlu diakui tidak memiliki masalah konstitusionalitas.

Penjelasan kutipan pada paragraf 49 dan 50:

“ (49.) Bahwa memperhatikan fakta sejarah mengenai pelaksanaan politik luar negeri khususnya mengenai pemberlakuan perjanjian internasional di Australia (Hukum Perjanjian Internasional: Dinamika dan Tinjauan Kritis terhadap Politik Hukum Indonesia” halaman. 326).

(50.) *Bahwa Konstitusi Australia mengatur kewenangan pembuatan perjanjian internasional sebagai kewenangan eksekutif. Hal ini juga serupa dengan di Indonesia. Namun, pada tahun 1995 muncul kritik terhadap Pemerintah Australia mengenai praktik dan proses pembuatan perjanjian internasional di Australia yang dinilai kurang demokratis, karena tidak melibatkan parlemen. Lalu pada tanggal 2 Mei 1996, Pemerintah Commonwealth Australia di depan Parlemen menanggapi kritik tersebut dengan menawarkan beberapa proses yang dimaksud untuk menjamin suatu proses demokratis yang terbuka dalam pembuatan perjanjian internasional. Proses-proses yang ditawarkan seperti:*

Pertama: Perjanjian akan disampaikan kepada kedua kamar parlemen paling tidak 15 hari sidang sebelum Pemerintah mengambil langkah mengikatkan diri secara hukum (treaty action), dengan pengecualian yang dilakukan terhadap perjanjian yang dinilai bersifat segera dan sensitif.

Kedua: perjanjian akan disampaikan kepada parlemen disertai dengan analisis tentang kepentingan nasional yang merangkum latar belakang perlunya keikutsertaan Australia pada perjanjian internasional tersebut, termasuk untung rugi serta dampak yang akan ditimbulkan dari perjanjian internasional.

Ketiga: Pemerintah mengusulkan pendirian komite bersama parlemen mengenai perjanjian internasional untuk mempertimbangkan perjanjian internasional dan analisis kepentingan nasional yang disampaikan kepada parlemen.

Keempat: pemerintah juga mendukung pembentukan Dewan Perjanjian Internasional (treaties council) sebagai bagian dari Dewan Pemerintah Australia yang berfungsi sebagai badan penasihat.

Kelima: perjanjian internasional dapat diakses tanpa biaya oleh setiap individu atau kelompok kepentingan.

Seluruh pilar reformasi 1996 yang ditawarkan tersebut diatas diterima oleh parlemen. Untuk mendukung reformasi 1996, DFAT mendirikan sekretariat perjanjian internasional dengan tugas memantau dan mengadministrasikan jalannya reformasi.”

Penjelasan Ahli:

Ahli kira Pemohon mengutip aspek reformasi 1996 oleh DFAT Australia mengenai prosedur pembuatan perjanjian internasional pada dasarnya karena adanya dimensi penguatan peran parlemen dalam proses pembuatan perjanjian internasional. Saya

mengangkat contoh itu dengan maksud agar apabila terdapat rencana untuk melakukan revisi UUPI kedepan, dapat pula mempertimbangkan dimensi demokratisasi khususnya penguatan peran Parlemen dalam menyetujui suatu perjanjian internasional. Dari contoh tersebut pun saya kira Pemerintah Australia juga menganut kategorisasi perjanjian mana saja yang perlu dibawa ke parlemen dan mana yang tidak.

Contoh tersebut kiranya tidak memuat mekanisme penampungan aspirasi langsung dari publik karena hanya menyangkut mekanisme antar lembaga negara. Apabila yang dimaksud pemohon mencakup pula penampungan aspirasi publik secara langsung, contoh Australia kurang relevan. Namun demikian bukan berarti, penampungan aspirasi publik secara langsung tidak dimungkinkan. Pemerintah sebagai perunding perjanjian internasional dapat saja membuat mekanisme yang membuka masukan publik atas suatu perjanjian internasional melalui forum seminar atau workshop. Ataupun konsultasi dengan *stakeholders*. Namun demikian, tidak semua informasi rinci dalam perundingan dapat dibagikan ke publik, mengingat dimensi rahasia dari dokumen-dokumen perundingan. Oleh karena itu, Pemerintah berdasarkan kewenangan yang dimiliki, memiliki diskresi untuk memilih informasi yang dapat dibagikan ke publik terkait perjanjian internasional yang masih dalam tahapan perundingan.

Untuk penyempurnaan mekanisme koordinasi/konsultasi antar lembaga negara mengenai pembuatan perjanjian internasional, model yang ditawarkan Australia kiranya dapat saja dijadikan referensi. Termasuk dalam konteks revisi UUPI apabila kedepan ini dikehendaki oleh Pemerintah dan DPR. Dengan demikian “deal”-nya harus dilakukan antara Pemerintah dan Parlemen. “Deal” bagaimana kedua lembaga negara tersebut mendefinisikan konteks pembagian kekuasaan dan pembagian peran terkait kewenangan pembuatan perjanjian internasional sesuai UUD 1945.

Terkait dengan penampungan aspirasi publik, apabila nantinya terdapat agenda revisi terhadap UU PI, pembentukan mekanisme sosialisasi dan penampungan masukan dari publik dapat saja dimasukkan kedalam materi revisi. Namun tentunya dengan mempertimbangkan aspek-aspek sebagaimana disebutkan diatas.

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat memberikan keterangan tertulis bertanggal 6 Juni 2018, yang diterima di

Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 6 Juni 2018, yang pada pokoknya sebagai berikut:

A. KETENTUAN UU PERJANJIAN INTERNASIONAL YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UUD NRI TAHUN 1945

Para Pemohon dalam permohonan mengajukan pengujian Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10 dan Pasal 11 ayat (1) UU Perjanjian Internasional yang dianggap bertentangan dengan Pasal 11 UUD 1945. Bahwa isi ketentuan pasal-pasal *a quo* adalah sebagai berikut:

1. 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”.

2. Pasal 9 ayat (2)

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

3. 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;”*

4. Pasal 11 ayat (1)

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

B. HAK DAN/ATAU KEWENANGAN KONSTITUSIONAL YANG DIANGGAP PARA PEMOHON TELAH DIRUGIKAN OLEH BERLAKUNYA PASAL A QUO UU PERJANJIAN INTERNASIONAL

Para Pemohon dalam permohonannya mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar oleh berlakunya ketentuan pasal-pasal *a quo* sebagaimana dikemukakan dalam permohonannya yang pada intinya sebagai berikut:

1. Bahwa Pemohon I dan Pemohon VIII mendalilkan telah dirugikan ataupun berpotensi dirugikan karena tidak adanya keterlibatan dan kontrol rakyat dalam setiap proses pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional yang menyangkut ekonomi, perdagangan, dan kerjasama perlindungan penanaman modal, serta penghindaran pajak berganda yang menimbulkan dampak luas bagi kehidupan rakyat akibat tidak melalui persetujuan DPR RI yang adalah representasi rakyat.

(vide Perbaikan Permohonan hal. 12-13, 21)

2. Bahwa Pemohon II mendalilkan sulitnya mewujudkan tujuan membela korban pelanggaran ham yang disebabkan Perjanjian Internasional, pendirian organisasinya akibat pemberlakuan UU Perjanjian Internasional karena tidak kuatnya DPR RI dalam menjalankan peran dan fungsinya sebagaimana mandat UUD NRI Tahun 1945.

(vide Perbaikan Permohonan hal. 14)

3. Bahwa Pemohon III dan Pemohon IV mendalilkan tidak bisa memperjuangkan kepentingan petani anggotanya dalam perjanjian internasional dalam mekanisme di DPR RI yang dalam Undang-Undang *a quo* hanya berfungsi untuk konsultasi dan pengesahan perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah, dimana DPR RI seharusnya dapat membuka ruang aspirasi masyarakat khususnya petani, nelayan tradisional, perempuan dan masyarakat adat anggota Pemohon III dan Pemohon IV.

(vide Perbaikan Permohonan hal. 15)

4. Bahwa Pemohon V mendalilkan kerugiannya dengan berbagai perjanjian-perjanjian internasional yang terlahir setelah lahirnya Undang-Undang *a quo* utamanya di sektor pertanian, agraria dan perkebunan yang merugikan anggota petani Pemohon V karena perjanjian-perjanjian tersebut menyebabkan derasnya arus impor produk-produk pertanian.

(vide Perbaikan Permohonan hal. 17)

5. Bahwa Pemohon VI mendalilkan pemberlakuan pasal-pasal *a quo* telah menimbulkan kerugian konstitusional karena perjanjian-perjanjian

internasional yang disahkan melalui Keputusan Presiden tanpa adanya keterlibatan masyarakat pesisir khususnya nelayan, pembudidaya ikan, perempuan nelayan, masyarakat adat pesisir, dan petambak garam sehingga perjanjian internasional yang disahkan itu berdampak merugikan Pemohon VI dan masyarakat pesisir.

(vide Perbaikan Permohonan hal. 18)

6. Bahwa Pemohon VII mendalilkan perempuan petani kehilangan perannya dan terpinggirkan dari sektor pertanian sehingga banyak yang akhirnya terpaksa bekerja sebagai buruh migran tanpa perlindungan yang memadai dan terlanggar hak-hak sebagai perempuan. Selain itu adanya ketidakpastian hukum dalam Undang-Undang *a quo* yang menghambat tujuan dari organisasi Pemohon VII dalam melindungi hak-hak perempuan di sektor pertanian, nelayan dan buruh dalam perjanjian-perjanjian internasional.

(vide Perbaikan Permohonan hal. 20)

7. Bahwa Pemohon IX mendalilkan akibat pemberlakuan pasal-pasal *a quo* khususnya di sektor pertanian, agraria, pangan dan kelapa sawit menyebabkan para anggota petani Pemohon IX menjadi tidak berdaulat dalam menentukan kesejahteraannya terutama dalam perjanjian internasional tentang P4M antara Indonesia dengan India yang disahkan melalui Keputusan Presiden Nomor 93 Tahun 2003.

(vide Perbaikan Permohonan hal. 22)

8. Bahwa Pemohon X sampai Pemohon XIV telah dirugikan hak konstitusionalnya berupa meniadakan hak konstitusional untuk ikut memberikan aspirasinya melalui DPR RI serta terjadinya ketidakpastian hukum yang menyebabkan meningkatnya jumlah garam impor yang beredar di pasaran Indonesia, sehingga merugikan para Pemohon untuk memenuhi dan meningkatkan kesejahteraannya.

(vide Perbaikan Permohonan hal. 24)

Bahwa pasal-pasal *a quo* oleh para Pemohon dianggap bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berketentuan sebagai berikut:

1. Pasal 11 ayat (2) UUD 1945

“Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang

terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”

2. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945

“Setiap orang yang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Bahwa berdasarkan uraian-uraian permohonannya, Para Pemohon dalam Petitemnya memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

1. Mengabulkan seluruh permohonan pengujian ini;
2. Menyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya:
 - 2.1. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185;
 - 2.2. Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185;
 - 2.3. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185. sepanjang frasa *“menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara”* dimaknai hanya terbatas pada kategori: 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;
 - 2.4. Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional beserta penjelasan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185;

3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau apabila Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

C. KETERANGAN DPR RI

Terhadap dalil para Pemohon sebagaimana diuraikan dalam permohonan *a quo*, DPR RI dalam penyampaian keterangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon sebagai berikut:

1. Kedudukan Hukum (*legal standing*) Para Pemohon

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh Para Pemohon sebagai Pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi, yang menyatakan bahwa "*Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang yaitu:*

- a. Perorangan warga negara Indonesia;*
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
- c. Badan hukum publik atau privat; atau*
- d. Lembaga Negara."*

Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut, dipertegas penjelasannya bahwa "*yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*". Ketentuan Pasal 51 ayat (1) ini menegaskan bahwa hak-hak yang secara eksplisit diatur di dalam UUD 1945 saja yang termasuk "*hak konstitusional*". Oleh karena itu menurut UU Mahkamah Konstitusi agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi;

- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang.

Mengenai parameter kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang harus memenuhi 5 (lima) syarat (vide Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007) yaitu sebagai berikut:

- a. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. Bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. Bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik/khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Jika kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh Pemohon dalam perkara pengujian Undang-Undang *a quo*, maka Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon. Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, DPR RI memberikan pandangan sebagai berikut:

- a. Bahwa Pemohon I dan Pemohon VIII merupakan badan hukum privat yang harus dapat membuktikan terlebih dahulu terkait kerugian konstitusionalnya sebagai akibat dari pemberlakuan pasal-pasal *a quo*. Dalam permohonannya, Pemohon I dan Pemohon VII tidak menguraikan secara detail adanya kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusional organisasinya sebagai dampak dari diberlakukannya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji. DPR RI sebagai representasi rakyat terlibat dan melakukan kontrol terhadap setiap proses pembuatan perjanjian internasional melalui forum

konsultasi dengan Menteri Luar Negeri. Sehingga kepentingan hukum Pemohon I dan Pemohon VIII sudah terpenuhi dan tidak memiliki kerugian konstitusional dengan berlakunya pasal-pasal *a quo*.

- b. Bahwa Pemohon II merupakan badan hukum privat yang harus dapat membuktikan terlebih dahulu terkait kerugian konstitusional yang dialami oleh organisasi Pemohon II sebagai akibat dari pemberlakuan pasal-pasal *a quo*. Tujuan pendirian organisasi Pemohon II untuk membela korban pelanggaran HAM dapat dilakukan dengan mekanisme advokasi yang sudah diatur melalui peraturan perundang-undangan yang ada. Sehingga kepentingan hukum Pemohon II sudah terpenuhi dan tidak memiliki kerugian konstitusional dengan berlakunya pasal-pasal *a quo*.
- c. Bahwa Pemohon III dan Pemohon IV merupakan badan hukum privat yang harus dapat membuktikan terlebih dahulu adanya kepentingan hukum dan kerugian konstitusional yang dialami secara langsung oleh organisasi Pemohon III dan Pemohon IV sebagai akibat dari pemberlakuan pasal-pasal *a quo*. Organisasi Pemohon III dan Pemohon IV yang mewakili kepentingan petani, nelayan tradisional, perempuan dan masyarakat adat sudah diwakili oleh DPR RI sebagai representasi rakyat Indonesia. Sehingga kepentingan hukum Pemohon III dan Pemohon IV sudah terpenuhi dan tidak memiliki kerugian konstitusional dengan berlakunya pasal-pasal *a quo*. Selain itu, Pemohon III dan Pemohon IV tidak menunjukkan adanya perjanjian internasional yang telah disahkan dan berdampak merugikan secara langsung terhadap organisasi Pemohon III dan Pemohon IV sehingga dalil yang diajukan hanya berdasarkan asumsi saja.
- d. Bahwa Pemohon V merupakan badan hukum privat yang harus dapat membuktikan terlebih dahulu adanya kepentingan hukum dan kerugian konstitusional yang dialami secara langsung oleh organisasi Pemohon V sebagai akibat dari pemberlakuan pasal-pasal *a quo*. Pemohon V belum menunjukkan adanya perjanjian internasional pasca disahkannya UU Perjanjian Internasional dan berdampak merugikan secara langsung organisasi Pemohon V sehingga dalil yang diajukan hanya berdasarkan asumsi saja. Jika memang terdapat kerugian konstitusional bagi Pemohon V, maka hal tersebut bukan materi yang dijamin melalui Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sehingga permohonan *a quo* hanya

kekhawatiran Pemohon V semata karena perjanjian internasional bidang pertanian dan agraria tidak harus memerlukan persetujuan DPR RI. Kerugian Pemohon V bukanlah karena alasan konstitusional sehingga tidak ada kepentingan hukum karena bukan mengatasnamakan rakyat.

- e. Bahwa Pemohon VI merupakan badan hukum privat yang harus dapat membuktikan terlebih dahulu adanya kepentingan hukum dan kerugian konstitusional yang dialami secara langsung oleh organisasi Pemohon VI sebagai akibat dari pemberlakuan pasal-pasal *a quo*. Pemohon VI tidak menyebutkan adanya Keputusan/Peraturan Presiden yang secara langsung berdampak merugikan Pemohon VI dan masyarakat pesisir. Pemohon VI juga tidak menjelaskan letak perlindungan kepastian hukum yang tidak dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
- f. Bahwa Pemohon VII merupakan badan hukum privat yang harus dapat membuktikan terlebih dahulu adanya kepentingan hukum dan kerugian konstitusional yang dialami secara langsung oleh organisasi Pemohon VII sebagai akibat dari pemberlakuan pasal-pasal *a quo*. Pemohon VII tidak menyebutkan contoh hak-hak perempuan yang terlanggar di sektor pertanian sehingga bekerja menjadi buruh migran tanpa perlindungan yang memadai, hal ini menjadi kabur karena Pemohon VII juga mendalilkan pasal-pasal *a quo* menghambat tujuan organisasi pemohon.
- g. Bahwa Pemohon IX merupakan badan hukum privat yang harus dapat membuktikan terlebih dahulu adanya kepentingan hukum dan kerugian konstitusional yang dialami secara langsung oleh organisasi Pemohon IX sebagai akibat dari pemberlakuan pasal-pasal *a quo*. Bahwa perjanjian internasional tentang P4M antara Indonesia dan India disahkan melalui Keputusan Presiden Nomor 93 Tahun 2003 yang tidak memerlukan persetujuan DPR karena Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 menghendaki perjanjian internasional sektor pertanian, agraria, pangan dan kelapa sawit untuk diatur selain dengan undang-undang.
- h. Bahwa Pemohon X sampai Pemohon XIV merupakan perorangan warga negara Indonesia yang juga belum mengkonstruksikan secara jelas letak kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai akibat dari pemberlakuan pasal-pasal *a quo*. Dengan demikian, hal yang dimohonkan para Pemohon adalah sesuatu yang belum dibuktikan

kerugiannya bersifat spesifik atau aktual yang ditimbulkan akibat berlakunya pasal-pasal *a quo*.

- i. Bahwa terhadap syarat ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian, DPR RI juga berpandangan bahwa para Pemohon tidak dapat membuktikan secara logis hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian yang dialami para Pemohon dengan berlakunya pasal *a quo* yang dimohonkan pengujian. Bahwa kerugian yang dialami para Pemohon, sesungguhnya bukanlah akibat langsung dari berlakunya pasal *a quo*, namun kerugian tersebut muncul berdasarkan anggapan para Pemohon bahwa dengan berlakunya pasal *a quo* menjadikan tujuan perkumpulannya menjadi tidak terlaksana. Secara konvensional hak gugat hanya bersumber pada prinsip “tidak gugatan tanpa kepentingan hukum” (*point d’interest point d’action*). Kepentingan hukum (*legal interest*) yang dimaksud di sini adalah merupakan kepentingan yang berkaitan dengan kepemilikan (*proprietary interest*) atau kepentingan material berupa kerugian yang dialami secara langsung (*injury in fact*). Perkembangan hukum konsep hak gugat konvensional berkembang secara pesat seiring pula dengan perkembangan hukum yang menyangkut hajat hidup orang banyak (*public interest law*) di mana seorang atau sekelompok orang atau organisasi dapat bertindak sebagai penggugat walaupun tidak memiliki kepentingan hukum secara langsung, tetapi dengan didasari oleh suatu kebutuhan untuk memperjuangkan kepentingan, masyarakat luas atas pelanggaran hak-hak publik seperti lingkungan hidup, perlindungan konsumen, hak-hak Civil dan Politik.
- j. Bahwa terhadap syarat ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi. DPR RI memberikan pandangan bahwa Para Pemohon tidak memiliki *legal standing*, sebagaimana telah dijelaskan secara rinci oleh DPR RI dari nomor 1-4 yang menanggapi *legal standing* Para Pemohon di atas. Tidak ada kerugian hak konstitusional Para Pemohon dari pemberlakuan pasal-pasal *a quo*, sehingga tidak ada dasar bagi pengujian pasal-pasal *a quo*. Sesungguhnya, berlakunya ketentuan pasal-pasal *a quo* sama sekali tidak menghalangi hak dan kerugian konstitusional Para

Pemohon sebagai warga Negara, sehingga apabila pasal-pasal *a quo* diputuskan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat maka tidak memberikan pengaruh apapun terhadap Para Pemohon.

DPR RI memberikan pandangan senada dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari tanggal 15 Juni 2016, yang pada pertimbangan hukum [3.5.2] Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa menurut Mahkamah:

*...Dalam asas hukum dikenal ketentuan umum bahwa tiada kepentingan maka tiada gugatan yang dalam bahasa Perancis dikenal dengan point d'interest, point d'action dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan zonder belang geen rechtsingang. Hal tersebut sama dengan prinsip yang terdapat dalam Reglement op de Rechtsvordering (Rv) khususnya Pasal 102 yang menganut ketentuan bahwa "**tiada gugatan tanpa hubungan hukum**" (**no action without legal connection**).*

Syarat adanya kepentingan hukum juga telah digariskan dalam syarat kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana termuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, tanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, tanggal 20 September 2007 huruf d yang menentukan *adanya hubungan sebab-akibat (causal verband) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;*

Berdasarkan pada hal-hal yang telah disampaikan tersebut DPR RI berpandangan bahwa Para Pemohon secara keseluruhan tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) karena tidak memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, serta tidak memenuhi persyaratan kerugian konstitusional yang diputuskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu. Bahwa para Pemohon dalam permohonan *a quo* tidak menguraikan secara konkrit mengenai hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dianggap dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, utamanya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji tersebut.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, DPR RI menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 011/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstitusional.

2. Pengujian Materiil atas Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, dan Pasal 11 ayat (1) UU Perjanjian Internasional terhadap UUD 1945.

Terhadap dalil-dalil yang dikemukakan para Pemohon, DPR RI berpandangan dengan memberikan keterangan/penjelasan sebagai berikut:

a. Pandangan Umum

- 1) Bahwa tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam alinea ke-4 UUD 1945 yaitu, “...*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu undang-undang dasar negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Pancasila;*”
- 2) Bahwa Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan “*kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Hal tersebut mengandung makna bahwa Undang-Undang Dasar adalah merupakan sumber hukum tertulis tertinggi dalam hierarki perundang-undangan yang menjadi sumber hukum bagi setiap komponen bangsa untuk menjalankan kedaulatannya berupa pelaksanaan fungsi, tugas, dan kewenangannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Bahwa DPR RI berdasarkan UUD 1945 adalah lembaga negara yang merupakan representasi rakyat yang diberikan kedaulatan/kekuasaan oleh UUD 1945 untuk membuat undang-undang.

- 3) Bahwa UU Perjanjian Internasional disahkan pada tanggal 23 Oktober 2000 sebagai peraturan pelaksana Pasal 11 UUD 1945 yang belum pernah diamandemen. Namun pada amandemen ketiga pada tanggal 10 November 2001, Pasal 11 UUD 1945 diubah dengan menambahkan ayat (2) dan ayat (3) sebagaimana berikut:
- (1) *“Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.*
- (2) *Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undangundang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.* (amandemen ketiga)
- (3) *Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undangundang.”* (amandemen ketiga)
- 4) Bahwa UU Perjanjian Internasional merupakan pelaksanaan Pasal 11 Undang UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membuat kewenangan kepada Presiden untuk membuat perjanjian internasional dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan Pasal 11 UUD 1945 bersifat ringkas sehingga memerlukan penjabaran lebih lanjut. Untuk itu, diperlukan suatu perangkat perundang-undangan yang secara tegas mendefinisikan kewenangan lembaga eksekutif dan legislatif dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional serta aspek-aspek lain yang diperlukan dalam mewujudkan hubungan yang dinamis antara kedua lembaga tersebut.

b. Pandangan Terhadap Pokok Permohonan

- 1) Bahwa istilah perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 UUD 1945 harus ditafsirkan dengan mengkaitkan kewenangan Presiden sebagai kepala negara dalam kaitannya dengan politik luar negeri dan berhubungan dengan negara lain. Apabila dikaitkan dengan wewenang tradisional kepala negara seperti menyatakan perang, membuat perdamaian serta membuat perjanjian internasional (hak-hak prerogatif) dimana hal-hal ini adalah dalam hubungannya dengan negara lain.

- 2) Bahwa Perjanjian Internasional yang dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 adalah instrumen yang selama ini dikenal dalam hukum tata negara dan hukum internasional sesuai dengan Konvensi Winna tahun 1969 dan tahun 1986 tentang Perjanjian Internasional. Istilah Perjanjian Internasional yang digunakan dalam Konvensi Winna adalah *Treaty*. Pasal 1 Konvensi Wina Tahun 1969 tentang Hukum Perjanjian (*Law of Treaties*) mendefinisikan ruang lingkup dari Konvensi ini adalah berlaku untuk *treaties between states*. Selanjutnya dalam Pasal 2 *treaty* diartikan sebagai: *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*. Disamping itu dalam Pasal 1 Konvensi Winna tahun 1986 ditegaskan bahwa lingkup dari perjanjian internasional adalah perjanjian antara satu atau lebih negara dan satu atau lebih organisasi internasional, dan perjanjian antar organisasi internasional.
- 3) Bahwa sesuai dengan Pasal 1 angka 1 UU Perjanjian Internasional yang merupakan amanat Pasal 11 ayat (3) UUD 1945, diperoleh definisi tentang perjanjian internasional yaitu: Perjanjian dalam bentuk dan nama tertentu yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik. Lebih lanjut dalam Pasal 4 ayat (1) UU Perjanjian Internasional, disebutkan elemen-elemen dari perjanjian internasional adalah:
- a) Dibuat oleh negara, organisasi internasional, dan subjek hukum internasional lainnya;
 - b) Diatur oleh hukum internasional; dan
 - c) Menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.
- 4) Bahwa *Vienna Convention on the Law of Treaties* 1969 (selanjutnya disebut Konvensi Wina 1969) dianggap sebagai induk hukum perjanjian internasional karena konvensi inilah yang pertama kali memuat ketentuan-ketentuan (*code of conduct* yang mengikat) mengenai perjanjian internasional. Melalui konvensi ini semua ketentuan mengenai perjanjian internasional diatur, mulai dari ratifikasi, reservasi hingga pengunduran diri negara dari suatu perjanjian internasional.

- 5) Bahwa sebelum keberadaan Konvensi Wina 1969, perjanjian internasional antar negara diatur berdasarkan kebiasaan internasional yang berbasis pada praktek negara dan keputusan-keputusan Mahkamah Internasional atau Mahkamah Permanen Internasional maupun pendapat-pendapat para ahli hukum internasional (sebagai perwujudan dari *opinion juris*).
- 6) Bahwa sebelum masyarakat internasional mengikat diri pada Konvensi Wina 1969, perjanjian antar negara baik bilateral maupun multilateral diselenggarakan semata-mata berdasarkan asas-asas seperti, *good faith, pacta sunt servanda*, dan perjanjian tersebut terbentuk atas *consent* dari negara-negara di dalamnya.
- 7) Bahwa setiap negara punya kedaulatan hukum yang dicantumkan dalam setiap konstitusi negaranya, dalam hal ini Indonesia mencantumkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang mengatur:

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Dengan demikian, Indonesia mengatur sendiri hukum formil perjanjian internasional yang menimbulkan kewajiban secara internasional dan ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 yaitu melalui undang-undang atau keputusan/peraturan presiden.

- 8) Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang mendalilkan Konvensi Wina 1969 telah menjadi hukum kebiasaan Internasional meskipun Indonesia tidak meratifikasi Konvensi Wina 1969 ke dalam hukum nasional (*Vide* Perbaikan Permohonan hal. 4-5), DPR RI memberikan pandangan bahwa dalam hukum Romawi dikenal asas *“pacta tertiis nec nocent nec prosunt”* dimana suatu konvensi atau perjanjian tidak memberi hak dan kewajiban pada pihak ketiga (negara bukan pihak, yang tidak atau belum meratifikasi). Asas ini kemudian dimasukkan dalam Pasal 34 Konvensi Wina 1969 yang menyatakan:

“A treaty does not create either obligations or rights for a third state without its consent”

Dengan demikian, Indonesia sebagai negara non-peserta dan tidak meratifikasi Konvensi Wina 1969 tidak terikat dan tidak wajib untuk tunduk pada perjanjian internasional tersebut.

- 9) Bahwa dengan adanya konvensi ini, perjanjian internasional antar negara tidak lagi diatur oleh kebiasaan internasional namun oleh suatu perjanjian yang mengikat yang menuntut nilai kepatuhan yang tinggi dari negara anggotanya dan hanya bisa berubah apabila ada *consent* dari seluruh negara anggota Konvensi Wina 1969 tersebut, tidak seperti kebiasaan internasional yang dapat berubah apabila ada tren internasional baru. Dengan demikian, Konvensi Wina 1949 mengikat kepada para negara pesertanya dan perjanjian internasional yang dilakukan oleh negara non-peserta Konvensi Wina 1969 tetap dilakukan berdasarkan asas-asas *good faith*, *pacta sunt servanda* dan perjanjian tersebut terbentuk atas *consent* dari negara-negara di dalamnya.
- 10) Bahwa sebelum diundangkannya UU Perjanjian Internasional, ketentuan mengenai pengesahan perjanjian internasional di Indonesia diatur dengan Surat Presiden Nomor 2826/HK/1960 tertanggal 22 Agustus 1960, kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat, yang telah menjadi pedoman dalam proses pengesahan perjanjian internasional, yaitu pengesahan melalui undang-undang dan keputusan presiden, bergantung kepada materi yang diaturnya (vide Penjelasan Umum UU Perjanjian Internasional hal. 2). Dalam ketentuan tersebut belum memuat materi tentang pembuatan perjanjian internasional sehingga undang-undang *a quo* dibuat untuk mengatur materi perjanjian internasional mulai dari proses pembuatan hingga pengesahannya. Sedangkan dalam UU Perjanjian Internasional telah lengkap pengaturan tentang:
- a) Pengesahan perjanjian internasional
 - b) Pemberlakuan perjanjian internasional
 - c) Penyimpanan perjanjian internasional
 - d) Pengakhiran perjanjian internasional
 - e) Serta ketentuan peralihan dan penutup
- 11) Bahwa dalam Surat Presiden Nomor 2826/HK/1960 tersebut dinyatakan bahwa:
- a) Kata "perjanjian" dalam Pasal 11 UUD 1945 tidak mengandung arti segala perjanjian dengan negara lain, tetapi hanya perjanjian-perjanjian yang terpenting yang mengandung soal-soal politik dan

yang lazimnya dikehendaki berbentuk traktat atau *treaty*. Jika tidak diartikan demikian, maka Pemerintah tidak mempunyai cukup keleluasaan bergerak untuk menjalankan hubungan internasional dengan sewajarnya karena untuk tiap-tiap perjanjian walaupun mengenai soal-soal yang kecil-kecil harus diperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPR RI, sedangkan hubungan internasional saat ini membutuhkan tindakan-tindakan yang cepat dari Pemerintah yang membutuhkan prosedur konstitusional yang lancar.

- b) Untuk menjamin kelancaran di dalam pelaksanaan kerjasama antara Pemerintah dan DPR RI sebagaimana tertera di dalam Pasal 11 UUD 1945, Pemerintah akan menyampaikan kepada DPR RI untuk memperoleh persetujuan DPR RI hanya perjanjian-perjanjian yang terpenting saja (*treaties*), sedangkan perjanjian lain (*agreements*) akan disampaikan kepada DPR RI hanya untuk diketahui.
- c) Pasal 11 UUD 1945 tidak menentukan bentuk juridis dari persetujuan DPR RI, sehingga tidak ada keharusan bagi DPR RI untuk mengesahkan dengan undang-undang.
- d) Sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan yang tersebut di atas Pemerintah berpendapat bahwa perjanjian-perjanjian yang harus disampaikan kepada DPR RI untuk mendapat persetujuan sebelumnya disahkan oleh Presiden, ialah perjanjian-perjanjian yang lazimnya berbentuk *treaty* yang mengandung materi sebagai berikut:
 - Perjanjian tentang politik atau yang dapat mempengaruhi haluan politik luar negeri negara seperti perjanjian-perjanjian persahabatan, perjanjian-perjanjian persekutuan (aliansi), perjanjian-perjanjian tentang perubahan wilayah atau penetapan tapal batas.
 - Perjanjian tentang kerjasama ekonomi dan teknis atau pinjaman uang yang dapat mempengaruhi haluan politik luar negeri negara.
 - Perjanjian yang harus diatur dengan undang-undang menurut UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lain, seperti menyangkut kewarganegaraan dan kehakiman.

e) Perjanjian-perjanjian yang mengandung materi yang lain yang lazimnya berbentuk *agreement* akan disampaikan kepada DPR RI hanya untuk diketahui setelah disahkan oleh Presiden.

Dengan demikian sebelum berlakunya UU Perjanjian Internasional, DPR RI hanya berwenang untuk memberikan persetujuan perjanjian internasional yang berbentuk *treaty* terkait materi-materi penting politik dan hal-hal lain yang lazim diatur dengan *treaty*. Sedangkan perjanjian internasional yang berbentuk *agreement* hanya disampaikan kepada DPR RI untuk diketahui setelah disahkan oleh Presiden.

- 12) Bahwa hadirnya UU Perjanjian Internasional adalah untuk menggantikan Surat Presiden Nomor 2826/HK/1960 yang hanya mengatur pada proses pengesahan perjanjian Internasional, dan mengatur ketentuan-ketentuan terkait proses pembuatan perjanjian Internasional.
- 13) Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan Pasal 2 UU Perjanjian Internasional telah mengganti frasa “dengan persetujuan DPR” dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 dengan frasa “berkonsultasi dengan DPR dalam hal menyangkut kepentingan publik”, DPR RI memberikan pandangan bahwa pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional merupakan wilayah kekuasaan eksekutif, bahkan sebagai kekuasaan eksklusif (*exclusive power*) eksekutif dalam hal ini Presiden atau Pemerintah yang bertindak atas kuasa atau atas nama Presiden, dimana yang memegang peranan penting adalah Presiden yang dalam hal ini diwakili oleh Menteri yang dalam pembuatan perjanjian internasional, berpedoman pada kepentingan nasional dan berdasarkan prinsip-prinsip persamaan kedudukan, saling menguntungkan, dan memperhatikan, baik hukum nasional maupun hukum internasional yang berlaku.
- 14) Bahwa Pasal 2 UU Perjanjian Internasional menyebut subjeknya adalah Menteri (dalam hal ini adalah Menteri Luar Negeri) yang sesuai dengan tugas dan fungsinya untuk memberikan pendapat dan pertimbangan politis dalam membuat dan mengesahkan perjanjian internasional berdasarkan kepentingan nasional. Sebagai pelaksana hubungan luar negeri dan politik luar negeri, Menteri juga terlibat dalam setiap proses pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional, khususnya dalam mengkoordinasikan langkah-langkah yang perlu diambil untuk

melaksanakan prosedur pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional.

- 15) Bahwa sebagai perwakilan rakyat, keterlibatan DPR yaitu dengan keharusan berkonsultasi dengan DPR untuk hal-hal yang menyangkut kepentingan publik. Konsultasi dengan DPR diperlukan pada saat pembuatan perjanjian internasional saja, sementara persetujuan DPR dibutuhkan pada saat perjanjian internasional diratifikasi. Upaya untuk perlindungan masyarakat dalam hal ini hanya ada untuk upaya preventif yaitu berupa adanya pedoman delegasi yang dibuat oleh DPR dan kementerian terkait sebelum delegasi ikut berunding dalam pembuatan perjanjian internasional. Dengan demikian, Menteri dalam memberikan pendapat dan pertimbangan politisnya melakukan konsultasi dengan DPR RI. Kemudian hasil konsultasi tersebut menjadi dasar pertimbangan Presiden dalam membuat dan menandatangani perjanjian internasional. Sehingga Pasal 2 UU Perjanjian Internasional sudah sesuai dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.
- 16) Bahwa terhadap dalil Para Pemohon yang menyatakan Pasal 9 ayat (2) UU Perjanjian Internasional telah mengganti frasa “persetujuan DPR” dengan frasa “pengesahan dengan Undang-Undang” sehingga bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 (vide Perbaikan Permohonan hal. 32), DPR RI memberikan pandangan bahwa dalam Pasal 11 UUD 1945 memang diatur bahwa dalam hal Presiden membuat perjanjian internasional, perlu ada persetujuan DPR RI. Akan tetapi, tidak semua perjanjian internasional butuh persetujuan DPR RI. Adapun yang memerlukan persetujuan DPR adalah:
 - a) Perjanjian internasional dengan negara lain sebagaimana tercantum dalam Pasal 11 ayat (1) UUD 1945, sehingga setiap perjanjian internasional yang dibuat oleh Presiden dengan negara lain baik bilateral maupun multilateral harus mendapatkan persetujuan DPR RI.
 - b) 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 sebagaimana tercantum dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945. Perjanjian internasional lainnya disini artinya

perjanjian dengan subjek hukum internasional lainnya, contohnya dengan organisasi internasional.

- c) Selanjutnya, Pasal 11 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa ketentuan mengenai perjanjian internasional ini diatur dengan Undang-Undang. Berkaitan dengan ketentuan tersebut, Undang-Undang yang dijadikan rujukan adalah UU Perjanjian Internasional.
- 17) Bahwa Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 harus diartikan tidak terpisah dengan pasal sebelumnya yang menekankan pada perjanjian internasional yang dilakukan Indonesia dengan negara lain, sehingga yang dimaksud “perjanjian internasional yang lainnya” adalah perjanjian internasional yang dilakukan Indonesia, selain dengan subyek negara lain artinya perjanjian internasional yang dilakukan oleh subyek hukum internasional lainnya, yaitu organisasi internasional. Frasa “yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang” adalah kriteria bagi perjanjian internasional yang dilakukan oleh Indonesia dengan organisasi internasional yang harus mendapatkan persetujuan DPR RI. Adapun perjanjian internasional yang dilakukan oleh Indonesia dengan negara lain sudah jelas disebutkan dalam ayat (1) harus mendapatkan persetujuan DPR RI.
- 18) Bahwa Penjelasan UU Perjanjian Internasional menyatakan Perjanjian internasional yang dimaksud dalam undang-undang ini adalah setiap perjanjian di bidang hukum publik, diatur oleh hukum internasional, dan dibuat oleh Pemerintah dengan negara, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lain. Sebelum perjanjian internasional ini berlaku dan mengikat di Indonesia, perjanjian internasional itu perlu disahkan. Yang dimaksud “Pengesahan”, menurut Pasal 1 angka 2 UU Perjanjian Internasional, adalah perbuatan hukum untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi (*ratification*), aksesinya (*accession*), penerimaan (*acceptance*) dan penyetujuan (*approval*).
- 19) Bahwa lebih lanjut Pasal 9 ayat (2) UU Perjanjian Internasional menyatakan bahwa pengesahan perjanjian internasional dilakukan

dengan undang-undang atau keputusan presiden. Penjelasan Pasal 9 ayat (2) UU Perjanjian Internasional menyatakan bahwa:

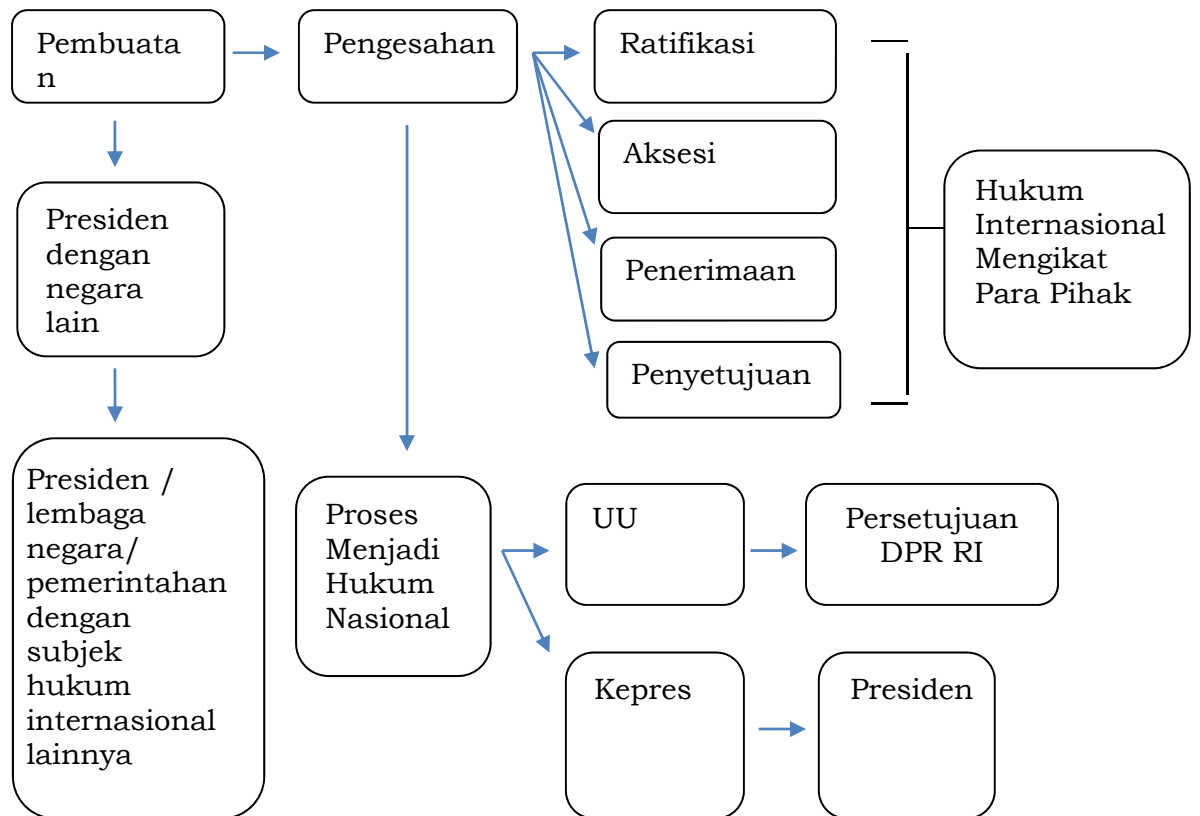
- Pengesahan perjanjian internasional dengan undang-undang memerlukan persetujuan DPR RI;
- Pengesahan perjanjian internasional yang dilakukan dengan keputusan presiden (Keppres), cukup diberitahukan saja kepada DPR RI.

Bahwa setelah diundangkannya UU Perjanjian Internasional, negara lain atau badan internasional tidak lagi dilakukan dengan Keputusan Presiden tapi dengan Peraturan Presiden sehingga persetujuan DPR RI diberikan pada saat perjanjian internasional akan disahkan menjadi undang-undang, bukan sebelum penandatanganan perjanjian internasional.

- 20) Bahwa prosedur pembuatan undang-undang dan perjanjian internasional memiliki perbedaan yang sangat mendasar, dimulai dari pembentukan awal bahwa jika pembuatan undang-undang melalui proses pra legislasi yang membutuhkan pengkajian RUU dan dibahas oleh lembaga legislatif negara itu sendiri. Sedangkan untuk pembuatan perjanjian internasional dibentuk secara bersama-sama oleh negara lain. Bentuk pengesahan perjanjian internasional ke dalam undang-undang hampir sama dengan pengesahan suatu Rancangan Undang-Undang ke Undang-Undang, namun jika pengesahan perjanjian internasional peran DPR RI disini hanya dapat menyetujui atau menolak pengesahan yang merupakan bentuk dari fungsi DPR RI yang melakukan *check and balances* terhadap Presiden. Beda halnya dengan peran DPR RI dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang merupakan peran legislatif DPR RI untuk membuat undang-undang. Oleh karena itu bentuk undang-undang pengesahan perjanjian internasional bukanlah undang-undang dalam bentuk produk legislasi.
- 21) Bahwa pengesahan perjanjian internasional berbentuk Keputusan Presiden atau Peraturan Presiden yaitu mayoritas perjanjian internasional yang disahkan melalui Keputusan Presiden atau Peraturan Presiden merupakan perjanjian bilateral. Beda halnya dengan undang-undang yang notabene meratifikasi atau mengesahkan perjanjian

internasioal yang sifatnya multilateral. Hanya perjanjian-perjanjian yang penting/*treaty* yang disampaikan kepada DPR RI sedangkan perjanjian lain /*agreement* akan disampaikan kepada DPR RI hanya untuk diketahui. Dalam pasal ini tidak menentukan bentuk yuridis persetujuan DPR RI. Oleh karena itu tidak ada keharusan bagi DPR RI untuk memberikan persetujuannya dalam bentuk undang-undang.

- 22) Bahwa pengesahan pada hakikatnya adalah *the international act so named whereby a State establishes on the international plane its consent to be bound by a treaty yang* diwujudkan melalui penerbitan *instrument of ratification/accession* oleh Menteri Luar Negeri. Pengesahan ini harus dilihat sebagai proses yang menginkorporasi materi Perjanjian Internasional ke dalam hukum nasional. Selain itu pengesahan dilakukan dengan Undang-Undang atau Peraturan Presiden harus dilihat sebagai mekanisme internal hukum ketatanegaraan untuk memberikan landasan hukum bagi Pemerintah (Menteri Luar Negeri) untuk mengikatkan Indonesia pada perjanjian. Dalam hal ini, Undang-Undang/Peraturan Presiden dimaksud adalah instrumen yang memiliki efek prosedural bukan efek normatif.
- 23) Bahwa perbedaan bentuk pengesahan perjanjian internasional dengan undang-undang syaratnya memenuhi kriteria materi muatan yang dapat disahkan dengan undang-undang dan Peraturan Presiden adalah pada materi muatannya. Dibentuk dengan Perpres jika dalam perjanjian internasional disyaratkan adanya pengesahan sebelum berlakunya perjanjian tersebut, tetapi memiliki materi yang bersifat prosedural dan memerlukan penerapan dalam waktu singkat tanpa mempengaruhi perundang-undangan nasional sesuai dengan materi muatan Peraturan Presiden sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 dan juga selain materi yang diatur dalam Undang-Undang sebagaimana tercantum dalam Pasal 11 UU Perjanjian Internasional dan penjelasannya. Untuk ciri khususnya, Peraturan Presiden biasanya jika perjanjian tersebut perjanjian bilateral, sedangkan untuk undang-undang biasanya adalah perjanjian multilateral.
- 24) Bahwa dalam skema pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional dalam UU Perjanjian Internasional adalah sebagai berikut:



Berdasarkan bagan tersebut telah jelaslah perbedaan antara pengesahan dan persetujuan perjanjian Internasional dalam UU Perjanjian Internasional. Pengesahan atas perjanjian internasional dilakukan dengan 4 cara yang memiliki konsekuensi hukum mengikat para pihak dalam hukum internasional. Kemudian untuk menjadikan perjanjian internasional tersebut menjadi hukum nasional, maka dilakukan dengan persetujuan DPR RI melalui Undang-Undang atau persetujuan Presiden dengan Keputusan Presiden. Dalam hal persetujuan DPR RI melalui undang-undang, praktik hukum nasional selama ini menggunakan mekanisme ratifikasi. Dengan demikian, frasa “pengesahan dengan Undang-Undang” adalah sebuah bentuk persetujuan DPR RI atas suatu perjanjian internasional. Sehingga Pasal 9 ayat (2) UU Perjanjian Internasional sudah sesuai dengan UU Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.

25) Bahwa terhadap dalil Para Pemohon yang menyatakan Pasal 10 UU Perjanjian Internasional yang membatasi pengesahan melalui undang-undang hanya terbatas pada masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara; perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah

negara Republik Indonesia; kedaulatan atau hak berdaulat negara; hak asasi manusia dan lingkungan hidup; pembentukan kaidah hukum baru; pinjaman dan/atau hibah luar negeri adalah bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 (vide Perbaikan Permohonan hal. 35), DPR RI memberikan pandangan bahwa pengaturan materi yang hanya bisa dilakukan melalui undang-undang diatur dalam Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12 Tahun 2011) yang menyatakan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang yaitu:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945.
- b. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu.**
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi. dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Pasal 10 ayat (1) huruf c UU 12 Tahun 2011 mengatur hanya perjanjian internasional tertentu yang dapat disahkan menjadi undang-undang yang kemudian kata “tertentu” tersebut dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 10 UU Perjanjian Internasional. Ketentuan dalam kedua undang-undang tersebut merupakan pengaturan lebih lanjut dari Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.

- 26) Bahwa berdasarkan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 yang menyebut frasa “akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat” hanya terkait pada adanya beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang. Jika tidak mengandung unsur-unsur tersebut seperti yang didalilkan Para Pemohon, seperti *Trans-Pacific Economic Partnership Agreement dan Comprehensive Economic Partnership Agreement (CEPA)*, maka tidak sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.
- 27) Bahwa dalam Penjelasan Pasal 11 ayat (1) UU Perjanjian Internasional dinyatakan bahwa materi perjanjian internasional diluar Pasal 10 UU Perjanjian Internasional 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 dilakukan pengesahan ratifikasinya dengan Keputusan Presiden. Dengan demikian, ketentuan dalam Pasal 10 UU Perjanjian Internasional sudah sesuai dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.

- 28) Bahwa ketentuan dalam pasal *a quo* merupakan *original intent* para pembentuk undang-undang sebagai suatu *open legal policy*. DPR RI mengutip pertimbangan putusan angka [3.17] dalam Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 yang menyatakan: **“Menimbang bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal kontitusi tidak mungkin untuk membatalkan Undang-undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang ditentukan sebagai legal policy oleh pembentuk Undang-undang. Meskipun seandainya isi suatu Undang-undang dinilai buruk, Mahkamah tetap tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk legal policy tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang intorable.”**
- 29) Bahwa pandangan hukum MK tersebut, sejalan dengan Putusan MK Nomor 010/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 yang menyatakan: **“...sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk Undang-undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah.”** Oleh karena itu, pasal *a quo* selain merupakan norma yang telah umum berlaku, juga merupakan pasal yang tergolong sebagai kebijakan hukum terbuka bagi pembentuk undang-undang (*open legal policy*). Pasal *a quo* juga merupakan delegasi kewenangan langsung dari konstitusi, yaitu dari Pasal 20 dan Pasal 20A UUD 1945. Dengan demikian, perlu kiranya Pemohon memahami bahwa terkait hal yang dipersoalkan oleh Pemohon bukan merupakan *objectum litis* bagi pengujian undang-undang, namun merupakan kebijakan hukum terbuka bagi pembentuk undang-undang (*open legal policy*).
- 30) Bahwa Para Pemohon mendalilkan Pasal 10 UU Perjanjian Internasional yang membatasi pengesahan melalui undang-undang bertentangan

- dengan Pasal 28D ayat 1) UUD 1945. (vide Perbaikan Permohonan hal. 41)
- 31) Bahwa sesuai Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3) ditentukan bahwa DPR RI memiliki tiga fungsi yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- 32) Bahwa fungsi legislasi DPR RI dilaksanakan sebagai perwujudan DPR RI selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sehingga Dalam hal perjanjian internasional, DPR RI menjalankan fungsi legislasi sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang dalam memberikan persetujuan atas pengesahan perjanjian Internasional melalui undang-undang dalam mekanisme ratifikasi.
- 33) Bahwa selanjutnya dalam Pasal 71 huruf h UU MD3 *juncto* Pasal 6 huruf a Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (selanjutnya disebut Peraturan Tatib DPR RI) dijelaskan bahwa kewenangan DPR RI hanya sebatas memberikan persetujuan atas perjanjian internasional,
- “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 undang-undang.”*
- 34) Bahwa selanjutnya DPR RI menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pelaksanaan undang-undang ratifikasi perjanjian internasional oleh pemerintah.
- 35) Bahwa dalam Penjelasan Umum hal 1 UU Perjanjian Internasional telah tegas disebutkan bahwa Pasal 11 UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membuat perjanjian internasional dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini selanjutnya diatur dengan Pasal 4 ayat (1) UU Perjanjian Internasional yang menyatakan bahwa kewenangan pembuatan perjanjian internasional ada di pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif.
- “Pemerintah Republik Indonesia membuat perjanjian internasional dengan satu negara atau lebih, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lain berdasarkan kesepakatan, dan para pihak*

berkewajiban untuk melaksanakan perjanjian tersebut dengan iktikad baik.”

Dengan demikian, kewenangan pemerintah membuat perjanjian internasional adalah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat dicampuri dengan kewenangan DPR RI sebagai pemegang kekuasaan legislatif.

- 36) Bahwa negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 tidak boleh dilepaskan dari ketentuan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 untuk memastikan hak warga negaranya mendapat pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Hukum Indonesia telah mengatur secara detail dan hati-hati dalam setiap peraturan yang dapat mengikat Indonesia dengan perjanjian yang dapat menimbulkan kewajiban Internasional agar tidak mengurangi dan menyalahi hak dan kewajiban setiap warga negara Indonesia. Hal ini dapat dilihat dengan pengulangan ketentuan yang sama dari Pasal 11 ayat (2) UUD 1945, pasal-pasal *a quo*, Pasal 71 huruf h UU MD3 dan Pasal 6 huruf a Peraturan Tatib DPR RI. Dengan demikian, Pasal 10 UU Perjanjian Internasional sudah sesuai dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
- 37) Bahwa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 menjelaskan bahwa pada dasarnya dalam Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Migas (UU Migas) tergolong ke dalam konstruksi perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara haruslah mendapatkan persetujuan DPR. Perjanjian Internasional yang dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 adalah instrumen yang selama ini dikenal dalam hukum tata negara dan hukum internasional sesuai dengan Konvensi Winna tahun 1969 dan tahun 1986 tentang Perjanjian Internasional. Subjek hukum dalam perjanjian internasional (*treaty*) adalah negara (*state*) dan subjek hukum dalam perjanjian internasional lainnya adalah organisasi internasional. Sedangkan kontrak kerja sama minyak dan gas bumi yang bersifat perdata dan *governed by national*. Sesuai dengan Pasal 1 huruf a

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (UU Nomor 24 Tahun 2000) yang merupakan amanat Pasal 11 ayat (3) UUD 1945, diperoleh definisi tentang perjanjian internasional yaitu: ***Perjanjian dalam bentuk dan nama tertentu yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.*** Bahwa sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD juncto Keputusan DPR RI Nomor 03A/DPR RI/2001-2002 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI, maka hak-hak para anggota DPR telah terpenuhi pada saat penyusunan rancangan UU Migas dengan disetujuinya materi muatan Pasal 11 ayat (2) UU Migas. Sehingga Pasal 11 ayat (2) UU Migas sama sekali tidak mengingkari kedaulatan rakyat Indonesia, sebaliknya ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU Migas telah memberikan penegasan dan/atau kepastian hukum kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai institusi lembaga negara yang mewakili kepentingan rakyat Indonesia. Pada sisi lain ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU Migas juga telah memberikan batasan yang tegas kepada Pemerintah untuk melaksanakan kontrak-kontrak internasional antara Pemerintah dan *international company*.

- 38) Bahwa terkait dengan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang *a quo*, bahwa sebagai sebuah pernyataan kehendak yang ditujukan ke luar, perjanjian internasional seharusnya berwadah hukum keputusan presiden karena presiden adalah wakil negara dalam berhubungan dengan negara lain. Dengan adanya klausula persetujuan DPR RI dalam Pasal 11 UUD 1945 tidak berarti bahwa bentuk hukum ratifikasi perjanjian internasional adalah undang-undang, oleh karena itu diperlukan pengaturan tersendiri yang berbeda dengan persetujuan bersama dalam pembuatan Undang-Undang. Perjanjian internasional mempunyai kekuatan hukum mengikat dan menjadi sumber hukum dalam hukum nasional karena telah dibuat sesuai dengan ketentuan konstitusi bukan karena diwadahi dalam bentuk undang-undang, sehingga perjanjian internasional merupakan sumber hukum di luar sumber hukum undang-undang.

c. Latar Belakang Pembahasan UU *A Quo*

Bahwa selain pandangan secara konstitusional, teoritis, dan yuridis, sebagaimana telah diuraikan di atas, dipandang perlu untuk melihat latar belakang perumusan dan pembahasan pasal-pasal terkait dalam undang-undang *a quo* sebagai berikut:

1) Raker ke-2 (05 Juli 2000) RUU Perjanjian Internasional

a) F-PG (Slamet Efendy Yusuf)

Menteri disini juga harus definitif, jadi kalau memang ayat (1), ayat (2), dan seterusnya pada Pasal 1 dan Pasal 2 tidak perlu penjelasan position saja di ketentuan umum. Tetapi menteri ini adalah definisi, jadi angkat saja apa saja yang di penjelasan menjadi frasa sehingga nanti tidak perlu penjelasan. Karena apa nanti di bawah itu kita akan terus menerus ketemu dengan kata menteri. Dan yang dimaksud dengan menteri disini adalah yang berurusan dengan masalah-masalah luar negeri. Jadi kita definisikan saja, maksud menteri disini adalah Menteri Luar Negeri atau menteri yang berurusan dengan luar negeri dan sebagainya.

b) Pemerintah

Jadi definisi menteri itu adalah di ayat (1) butir 9 definisinya. Lalu pengaturannya itu adalah di misalnya disini agar menteri memberi pertimbangan politis itu di ketentuan umum Pasal 2 lalu menteri akan disebut beberapa kali di dalam pasal-pasal selanjutnya. Menterinya itu adalah Menteri Luar Negeri tapi menteri yang saya jelaskan tadi lazim di peraturan perundang-undangan kita menteri itu disebutkan menteri tapi bukan Menteri Pendidikan, Menteri Pertahanan Keamanan karena itu sebagai contoh dua mengapa tadi kita sebutkan cukup menteri tadi yang embel-embel yang bertanggung jawab masalah apa. Karena di Kabinet kita sekarang tidak mempunyai Menteri Pertahanan dan Keamanan, yang ada Menteri Pertahanan, Keamanannya hilang. Kemudian tadi Menteri Kebudayaan dulu Mendikbut, walaupun Dirjen Kebudayaan masih disitu tetapi sebutannya Mendiknas sekarang. Jadi itulah definisi menteri itu ada di Pasal 1 butir 9, tetapi mengenai ketentuan-ketentuannya ada di Pasal 2 dan beberapa pasal selanjutnya.

c) F-PKB (Effendi Choiri)

Karena begini begitu Pasal 2 menyebut soal Menteri memberikan pertimbangan politis artinya salah satu fungsi sebutkan disini kemudian setelah itu tidak disebut akan cukup sekali disebut dan untuk selanjutnya sudah jelas sehingga tidak menyebut berulang-ulang.

2) Raker ke-3 (06 Juli 2000) RUU Perjanjian Internasional

a) F-TNI/POLRI (Sri Hardjendro)

Pada Pasal 9 ini kalau kita banyak baca ayat (1) Pasal 9 demikian pula nantinya. Saya mohon izin untuk sekaligus ayat (2) nantinya sudah terwadai di Pasal 10 dan Pasal 11 sehingga sebenarnya Pasal 9 ini tidak perlu dibuat lagi menjadi pasal tersendiri karena materinya atau substansinya sudah terwadai pada Pasal 10 dan Pasal 11 ini saran dari F-TNI/POLRI Pasal 9 dihapus.

b) Pemerintah/Staf Ahli

Disini ingin saya jelaskan bahwa pasal ini pada dasarnya mengatur masalah pengesahan, kepentingan umum atau nasional. Memang selalu menjadi dasar pertimbangan dalam pembuatan dan pengesahan Perjanjian Internasional. Dari bunyi ayat (1) Pasal 9 ini yang ingin diatur adalah bahwa Pemerintah kita Indonesia hanya akan mengesahkan Perjanjian Internasional. Sepanjang itu dipersalahkan atau diminta oleh Perjanjian Internasional yang akan disahkan atau yang kita ingin menjadi pihaknya. Jadi apabila di Perjanjian Internasional tidak ada persyaratan pengesahan tentu tidak akan disahkan. Jadi ini yang menjadi dasar dan kemudian yang ini bisa dilanjutkan dengan Pasal yang berikutnya. Jadi pasal berikutnya itu kita menyalahkan cara pengesahan itu bisa dilakukan dengan dua cara yaitu: dengan UU apabila pengesahan itu memerlukan persetujuan dari DPR dan dilakukan dengan KEPRES. Apabila tidak memerlukan persetujuan DPR namun pemberitahuan atau laporan kepada DPR bahwa Pemerintah telah melakukan pengesahan terhadap Perjanjian Internasional. Dan ini sekaligus menjawab usulan dari F-TNI/POLRI yang menghapuskan Pasal 9 ini. Karena memang isinya tidak sama dengan Pasal 10 di Pasal 10.

Disini disebutkan bahwa pengesahan perjanjian dilakukan dengan UU apabila materinya menyangkut hal-hal yang ditetapkan disini A sampai D. dan Pasal 11 yang tidak diatur oleh Pasal 10 ada yang tidak memerlukan pengesahan dengan UU akan dilakukan pengesahan dengan KEPRES. Mengenai usulan dari F-PBB untuk mengubah isi ayat ini sehingga berbunyi pengesahan Perjanjian Internasional meliputi hal-hal yang diurekan secara Yudikatif pada Pasal 10 UU ini. Pada hematnya kurang relevan karena Pasal ini hanya dibuat untuk mengatur apakah Perjanjian Internasional itu mensyaratkan dilakukan satu pengesahan atau tidak. Sedangkan pengesahannya itu dengan UU atau dengan Keppres diatur oleh Pasal 10 dan Pasal 11.

c) F-PDKB (Prof. DR. Astrid S. Susanto)

Jadi sebetulnya ini ada sedikit kaitannya dengan tadi yang diatas itu yang hampir sama. Dan juga terkait apa yang akan dibicarakan tadi pertama saya melihat kurang adanya kriteria yang bisa mengatakan apa yang harus diundangkan dan apa yang Keppres. Apakah perlu dibuat sesuai dengan rangking dari chaise agreement yang dibuat, saya tidak tahu untuk memudahkan DPLU kalau mungkin bisa dikatakan apa yang perlu Keppres apa yang harus UU berdasarkan soal agreement mungkin itu bisa diperkeppres begitu bukan hanya dengan kata atau karena itu sebetulnya yakni mengulang lagi seperti tadi sebetulnya mengenai pperan dari DPR dalam perjanjian itu, mau diselipkan bagaimana tidak bisa saja hanya implisit tidak ada tetapi atau saja ada sebagaimana yang kita bicarakan dengan kemungkinan diselip disana-disini atau diselip sebagai penjelasan itu.

d) Pemerintah

Ada tambahan yang bagian penjelasan Pasal 9 ayat (2) yang sudah kita berikan pengesahan dengan UU memerlukan persetujuan DPR, pengesahan dengan Keppres selanjutnya diberitahukan kepada DPR. Selanjutnya ada tambahan sedikit, untuk memberikan informasi kepada Ibu Astrid, di dalam ayat (2) Pasal 9 ini, sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) UU atas keputusan Presiden ini kemudian

dijabarkan didalam Pasal 10 dan Pasal 11 dimana perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan DPR yang dilakukan dengan UU adalah yang materinya yang menyangkut berkenaan dengan politik, perdamaian, pertahanan, keamanan negara, kemudian juga perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Indonesia, kedaulatan, daulat negara hak asasi negara dan pembentukan kaidah hukum internasional baru. Pembentukan hukum internasional baru memang diperlukan karena seperti yang kita ketahui konvensi-konvensi yang kaidah hukum yang baru itu ada kalanya diperaturan perundang-undangan nasional kita belum ada atau belum diangkat atau mungkin sudah ada tapi perlu disesuaikan dengan kondisi baru yang ada dikonvensi itu, oleh karena itu memang pengesahan perjanjian internasional itu sangat penting artinya bagi negara karena khususnya dalam implementasinya kalau kita sudah menjadi pihak dari perjanjian internasional tentu kita ingin juga mengimplementasikannya secara baik dan benar, dan itu bisa dilakukan dengan peraturan perundang-undangan harus dilakukan apabila belum dilakukan atau diperbaiki apabila memang diperbaiki dan sebagainya.

e) F-PDI (Pataniari S.)

Kami mohon usul yang dari Pemerintah mengenai penjelasan Pasal 9 ayat (2) yang tambahan, tolong redaksinya nanti bisa disesuaikan dengan ini Pasal 20 UUD 1945, karena kekuasaan menurut UU bukan Presiden. DPR jadi semua nanti redaksi ini kan, tim perumus menyesuaikan dengan UUD 1945, supaya siapa yang mempunyai wewenang.

Kami banyak usul perubahan yaitu pada huruf (A) agar dibuat penjelasan tentang pertahanan TNI dan keamanan dalam negeri POLRI, karena sudah ada pemisahan antara POLRI dan TNI. Ini terkait dengan nanti masalah-masalah mungkin ada masalah narkotik dan sebagainya mungkin kewenangan POLRI supaya ini bisa dipisahkan. Yang berikutnya untuk huruf (C) Mohon dijelaskan apa perbedaan dengan kedaulatan dan hak berdaulat. Pada huruf (D) Materi dapat diganti menjadi (D) Penerapan terdapat krisis universal hak manusia

dan lingkungan hidup. Kemudian saya mengusulkan tambahan butir F, G, H dan yang baru 4 hal ini sekaligus menjawab beberapa hal yang dipersoalkan oleh teman-teman dari fraksi-fraksi lain yang saling terjadi yaitu banyak hal-hal yang menyangkut kepentingan warga negara yang selama ini tidak ditangani secara konsitusi. Untuk itu mengusulkan tambahan butir (F) Kepentingan umum yang dipertanggungjawaban oleh rakyat ini harus dengan UU. Kemudian (g) Perjanjian dengan badan Internasional yang mengakibatkan beban keuangan secara langsung maupun tidak langsung kepada warga negara artinya pengalaman kita sekarang mempunyai utang yang menanggung semua warga negara. Kemudian (a) Perjanjian pada badan Internasional yang mengakibatkan dilakukannya perubahan terhadap UU Nasional yang berkenan dengan Wewenang Lembaga Negara. (i) Perjanjian badan Internasional yang menyangkut daerah dan data penduduk kami di kamar belakang bahwa beberapa hal yang menjadi ancaman atau gangguan terhadap ekstensi negara kesatuan saat ini. Kalau seperti ini segera tidak hanya oleh Pemerintah sendiri tapi berkaitan dengan undang-undang DPR.

f) F-PG (Ibrahim Ambong)

Jadi yang pertama yang sudah tertera disini mengenai perlunya dicantumkan yang berkenaan dengan pinjaman atau bidang luar negeri memang sejak awal ini dalam pandangan fraksi-fraksi ini pada waktu PU semuanya menanggapi tidak pernah disinggung-singgung. Walaupun Pemerintah sudah memberikan penjelasan, tapi penjelasan-penjelasan tersebut bisa dikatakan ataupun dipahami mungkin juga belum jelas. Jadi selama bertahun-tahun, puluhan tahun bahkan sejak merdeka kita tidak pernah mempersoalkan ini. Barulah kali ini persoalan pinjaman atau tahage perlu dicantumkan secara jelas walaupun memang kritik tersebut telah muncul, tapi aturannya tidak ada. Jadi sepakat saja agar ini masuk menjadi butir (g) karena ini dimana-mana sudah menjadi isu global apa yang terjadi di negara lain menyentuh disini apa yang terbakar di Kalimantan atau Sumatera menyentuh Malaysia atau Singapura yaitu mengenai pembakaran hutan.

g) F-PPP (A. Karmani)

Kami ingin menambahkan masalah-masalah yang bersangkutan dengan ekonomi, keuangan, sosial, dan lain-lainnya. Karena memang masalah-masalah yang pandangan umum yaitu mengenai masalah kehidupan pekerja yang sekarang ini memang sangat dominan permasalahannya di lingkup hubungan internasional oleh karena itu kita ingin usulkan untuk tambah dengan butir f yaitu masalah ekonomi, keuangan, sosial.

h) F-PDKB (Prof. Astrid S)

Sebenarnya ini kalau kita lihat maksud kami mempunyai dua masalah, satu masalah biasa masalah Bahasa, tetapi yang kedua yang ingin tambahkan sebetulnya tadi sudah disebut masalah ekonomi yang... zaman dan seterusnya itu ditambahkan sebagai salah satu poin disini disebut a yang agak menyinggung lagi masalah butir-butir khusus yakni mengenai masalah hak asasi manusia disebut sebagai perlu diperhatikan Pasal 10, kalau bisa ya ini juga masalah Bahasa dan perasaan Bahasa lagi ditambahkan istilah warga negara Indonesia itu, tapi yang lebih penting lagi itu penambahan kalau bisa apabila terjadi perubahan internasional, kaidah-kaidah internasional yang dikaitkan kepada Republik Indonesia agar supaya tidak bertentangan dengan falsafah hidup dan kepentingan bangsa kalau bisa, jadi ini kaidah-kaidah jadi abstrak banget itu ya umpamanya saja seperti dahulu di Beijing, keputusannya adalah mengenai families and families, saya kira masalah begitulah yang harus dibicarakan bahkan dengan itu saya mohon mungkin dipertimbangkan bisa dimasukkan apa tidak yang menyangkut masalah kaidah-kaidah yang hakiki.

i) Pemerintah/Staf Ahli

Ada dua tanggapan dari pemerintah yang pertama sebagaimana kemarin telah disampaikan oleh teman-teman dari Departemen Keuangan menyangkut tambahan atau dipertimbangkannya tambahan butir pinjaman luar negeri, pada prinsipnya sebagaimana yang kita dengar kemarin pinjaman keuangan dari luar negeri memerlukan penanganan yang khusus yang sifatnya teknis dan memerlukan kecepatan dalam proses, mekanisme persetujuan DPR

yag terkadang makan waktu bagi departemen keuangan hal itu bisa menghambat proses pinjaman itu sendiri, namun dalam hal ini Departemen Keuangan, Bappenas, dan BI tengah menyusun RUU Pinjaman Luar Negeri yang mencakup mekanisme persetujuan oleh DPR, kalau toh ini akan ditambah maka mungkin yang bisa dipertimbangkan adalah butir f, jadi berbunyi sebagai berikut masalah ekonomi yang dapat menimbulkan dampak politis. Di butir e ini ada pembentukan kaidah hukum baru, hukum internasional baru barangkali kalau kita menggunakan hukum baru saja akan mencakup seluruh hukum-hukum baru, jadi apakah itu nanti hukum internasional yang kemudian didalam peraturan perundang-undangan kita menjadi hukum nasional termasuk juga di masalah lingkungan hidup pada dasarnya konvensi-konvensi yang dihasilkan apakah itu di HFO (International Maritime Organisation) yang mengatur masalah polisi di laut atau konvensi-konvensi lain yang di lingkungan Unite atau UN masalah lingkungan juga ada, tapi pada dasarnya semua bisa ditampung di dalam butir e yaitu pembentukan kaidah hukum mungkin internasionalnya dicoret hukum baru, sehingga ini menampung segala macam hukum internasional maupun nasional dan juga yang semua diatur oleh berbagai konvensi-konvensi termasuk mengenai lingkungan hidup. Kemudian perjanjian dengan badan-badan internasional yang mengakibatkan beban keuangan negara secara langsung, maupun langsung kepada warga negara, barangkali ini yang dimaksudkan tadi pinjaman luar negeri itu kemudian Pemerintah sudah mengajukan sesuatu usulan yang bunyinya tadi masalah ekonomi yang dapat menimbulkan dampak politis. Kemudian perjanjian dengan badan-badan internasional yang diakibatnya dilakukan perubahan dalam perundang-undangan internasional yang berkaitan dengan wewenang lembaga negara, ini yang tadi tidak sebetulnya ditampung di huruf e tadi pembentukan kaidah hukum baru. Yang jelas ingin kami gambarkan didalam Pasal 10 hukum ini sebetulnya tidak terlalu tapi yang pokok-pokok yang penting kita anggap betul-betul penting dan harus mendapat persetujuan DPR adalah mengenai masalah politik, perdamaian, pertahanan keamanan dan kebetulan karena pertahanan

dan keamanan disini dibelakangnya keamanan pakai dan sebetulnya bukan menjadi satu tapi pertahanan bisa digunakan dengan keamanannya. Lalu perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara RI ini saya kira perlu dicantumkan karena kita juga membayangkan di waktu yang akan datang apabila proyek penegasan perbatasan kita di Kalimantan yang sekarang kita mempunyai konpensi 1891 mengenai perbatasan darat di Kalimantan itu, sedang diadakan penegasan perbatasan. Mengenai masalah kedaulatan dan hak berdaulat tadi ada pertanyaan dari F-PDIP, kedaulatan ini adalah yang menyangkut masalah wilayah, sedang hak berdaulat saya ambil contoh hak wilayah zona ekonomi eksklusif dan landas continen merupakan wilayah dimana Indonesia mempunyai hak berdaulat, dan artinya wilayah tersebut bukan wilayah kedaulatan kita karena itu diluar laut teritorial tapi kita mempunyai hak berdaulat karena kita bisa mengeksploatir sumber-sumber daya alam hayati dan non hayati yang ada di landas continen maupun di zona ekonomi eksklusif. Namun demikian kami bersifat fleksibel untuk bisa akomodatif dengan DPR kecuali untuk pasal-pasal yang sifatnya teknis, jadi kami menganggap bahwa hal-hal yang kita cantumkan disini adalah hal yang memang pokok yang perlu mendapatkan persetujuan DPR.

j) F-PG (Hanny Bone Z)

FPG tidak akan mencabut ini bahkan kami ingin mempertegas, pertama pengertian untuk diketahui ini orang bisa menafsirkan bahwa ini sekedar untuk diketahui, bahwa DPR itu adalah sekedar stempel dari Pemerintah masih akan berkembang kembali. Oleh karena itu juga kami tetap ingin menambahkan bahwa peran dari DPR ini bukan hanya sekedar mengetahui tetapi juga untuk mengevaluasi, untuk mengontrol, untuk mengkritisi, apa yang sudah dilakukan oleh Pemerintah, jadi oleh karena itu tetap kami menambahkan disini untuk pengertian, untuk mengetahui ini ditambahkan dan untuk dievaluasi. Jadi bunyi ayat ini komplitnya adalah "Pemerintah RI menyampaikan Salinan setiap keputusan Presiden yang mengesahkan suatu perjanjian internasional kepada DPR untuk diketahui dan dievaluasi".

k) Pemerintah/Staf Ahli

Bahwa maksud dari pasal ini adalah untuk melaporkan kepada DPR bahwa Pemerintah telah mengesahkan berbagai perjanjian-perjanjian yang pada umumnya adalah non teknis, adalah wewenang dari DPR apakah akan dievaluasi atau dianggap bahwa itu tidak seyogyanya dilakukan dengan Keppres mau ditingkatkan tentu bisa saja, hanya kalau sudah diputuskan sebagai satu pihak itulah yang perlu menjadi pertimbangan DPR, karena tadi yang menjadi kensen adalah konvensi yang diratifikasi dengan Keppres yang mungkin itu bisa ditingkatkan dengan UU dan itu memang terjadi di masa lampau dimana konvensi mengenai Hak Anak yang juga menurut kami dari Deplu seyogyanya dengan UU tapi dilakukan dengan Keppres itu tentu masalahnya adalah masalah kalau dengan UU maka peraturan perundang-undangan yang akan dirubah itu sudah tidak ada masalah karena pengesahan melalui UU sehingga diperlukan peraturan perundang-undangan yang setingkat juga, dan kalau Keppres itu ada ketidakseimbangan, jadi masalahnya sebetulnya masalah hukum ketatanegaraan, tapi kami tidak ada keberatan kalau memang akan dimasukkan untuk dievaluasi, bahwa ini ada satu UU yang mengatur demikian tentu DPR memang akan melakukan evaluasi yang diminta oleh UU ini, tapi kami serahkan kepada DPR untuk dimasukkan atau tidak kami tidak ada keberatan untuk memasukkan ini.

Melalui ketentuan ayat ini DPR dapat melakukan pengawasan terhadap Pemerintah walaupun tidak diminta persetujuan sebelum pembuatan perjanjian internasional tersebut karena pada umumnya pengesahan dengan Keppres hanya dilakukan bagi perjanjian internasional di bidang teknis. Apabila dipandang merugikan kepentingan nasional perjanjian internasional tersebut dapat saja dibatalkan atas permintaan DPR.

l) F-PDKB (Prof. Astrid S)

Jadi dengan berpangkal tolak pada penjelasan yang luar biasa tadi yang dirumuskan oleh Deplu untuk Pasal 11 ayat (1) saya kira secara implisit dan substansial sudah tercakup, sehingga dengan demikian kami cabut.

m) Pemerintah

Jadi di Pasal 10 dan 11, 9, 10, 11 kita atur bahwa pengesahan perjanjian internasional dapat dilakukan dengan UU apabila menyangkut materi yang pokok-pokok tadi yang penting dan apabila di luar UU akan dilakukan oleh Keputusan Presiden. Jadi kami menganggap pengesahan dengan Keputusan Presiden ini masih perlu dilakukan, karena usulan PDKB sudah dicabut demikian juga PDI Perjuangan.

Bahwa berdasarkan dalil-dalil tersebut di atas, DPR RI memohon agar kiranya, Ketua Majelis Hakim Konstitusi memberikan amar putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
2. Menolak permohonan *a quo* untuk seluruhnya atau setidaknya permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
3. Menerima keterangan DPR RI secara keseluruhan;
4. Menyatakan Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, dan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945;
5. Menyatakan Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, dan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

Apabila Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.5] Menimbang bahwa Mahkamah telah menerima kesimpulan Pemohon bertanggal 20 Desember 2017, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah tanggal 20 Desember 2017, yang pada pokoknya Pemohon tetap pada pendiriannya;

[2.6] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4012, selanjutnya disebut UU 24/2000) terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh para Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum para Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa norma Undang-Undang yang dimohonkan dalam permohonan *a quo* adalah Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, serta Pasal 11 ayat (1) dan Penjelasan Pasal 11 ayat (1) UU 24/2000, yang rumusannya masing-masing sebagai berikut:

Pasal 2 UU 24/2000:

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

Pasal 9 ayat (2) UU 24/2000:

(1) ...

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

Pasal 10 UU 24/2000:

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) UU 24/2000:

(1) *Pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi sebagaimana dimaksud Pasal 10, dilakukan dengan keputusan presiden.*

(2) ...

Penjelasan Pasal 11 ayat (1) UU 24/2000:

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 adalah 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 pengesahan yang bersifat teknis.

2. Bahwa Pemohon I, *Indonesia for Global Justice* (Indonesia untuk Keadilan Global), mendalilkan dirinya sebagai badan hukum privat yang berbentuk perkumpulan dan didirikan berdasarkan Akta Nomor 34 Notaris dan PPAT H.

Abu Jusuf, S.H., bertanggal 22 April 2002 *juncto* Akta Nomor 9 Notaris Dian Fitriana, S.H., M.Kn, bertanggal 10 Februari 2012, yang dalam hal ini diwakili oleh Rachmi Hertanti selaku Direktur Eksekutif yang berdasarkan Pasal 9 angka (6) AD/ART Pemohon I berhak dan berwenang mewakili perkumpulan di dalam dan di luar pengadilan.

Menurut Pasal 6 AD/ART Pemohon I dikatakan bahwa tujuan Perkumpulan *a quo* (Pemohon I) adalah (1) Berkembangnya kesadaran kritis masyarakat terhadap globalisasi; (2) Adanya kebijakan lokal, nasional dan global yang melindungi, menghargai nilai-nilai hidup dan kehidupan; (3) Adanya tatanan dunia baru yang berazaskan (*sic!*) pluralisme, keragaman, keberlanjutan dan keadilan.

Untuk mendukung tujuan dimaksud, Pemohon I melakukan aktivitas riset, advokasi, pendidikan, pengembangan jaringan kerja, dan kegiatan-kegiatan lain yang sesuai dengan tujuan organisasi.

Menurut Pemohon I, pengajuan pengujian terhadap Undang-Undang *a quo* adalah sejalan dengan tujuan angka (2) di atas guna memastikan adanya kontrol dan keterlibatan rakyat dalam proses pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional, khususnya perjanjian yang berdampak luas terhadap kehidupan rakyat sesuai dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.

Dengan uraian demikian, setelah memeriksa AD/ART Pemohon I, khususnya yang berkait dengan tujuan didirikannya Perkumpulan dan aktivitas Perkumpulan serta pihak yang berhak mewakili Pemohon I dalam konteks permohonan *a quo*, Mahkamah berpendapat Pemohon I 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 (Pemohon I);

3. Bahwa Pemohon II, *Indonesian Human Rights Committee for Social Justice* (IHCS), mendalilkan dirinya sebagai Organisasi, yang dalam hal ini diwakili oleh Henry David Oliver selaku Ketua Eksekutif berdasarkan Pasal 21 angka (4) AD/ART yang menyatakan bahwa Ketua Eksekutif berhak dan berwenang mewakili dan atau menunjuk kuasanya untuk mewakili organisasi di muka hukum baik di Pengadilan maupun lembaga hukum lainnya, tanpa menjelaskan

apakah Organisasi dimaksud telah berbadan hukum atau tidak melainkan hanya dikatakan didirikan berdasarkan Akta Nomor 16 Notaris Ny. Nurul Muslimah Kurniati, S.H., bertanggal 16 Februari 2008. Oleh karena itu, sesuai dengan ketentuan dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK, Mahkamah akan memperlakukannya sebagai sekelompok orang yang mempunyai kepentingan sama.

Berdasarkan Pasal 7 Akta Notaris dimaksud diterangkan bahwa tujuan Organisasi adalah bertugas, di antaranya di tingkat nasional, untuk “terciptanya negara yang demokratis yang menghormati, memenuhi, dan melindungi hak asasi manusia serta mewujudkan keadilan sosial bagi warganya.” Sementara itu, dalam Pasal 9 Akta Notaris dimaksud dikatakan, antara lain, bahwa fungsi Organisasi (Pemohon II) adalah membela korban pelanggaran hak asasi manusia melalui advokasi litigasi dan non-litigasi.

Dengan uraian demikian, setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama AD/ART Pemohon II, khususnya yang berkait dengan tujuan didirikannya Perkumpulan dan aktivitas Perkumpulan serta pihak yang berhak mewakili Pemohon II dalam konteks permohonan *a quo*, Mahkamah 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 (Pemohon II);

4. Bahwa Pemohon III, Serikat Petani Indonesia (SPI), mendalilkan diri sebagai organisasi massa petani yang didirikan dengan Akta Notaris Nomor 3 Notaris Reno Yanti bertanggal 6 Juli 2000 dan Akta Notaris Nomor 18 bertanggal 14 April 2008 Notaris Ny Soetati Mochtar, S.H., yang dalam hal ini diwakili oleh Henry Saragih selaku Ketua Umum Badan Pelaksana Pusat.

Berdasarkan Pasal 8 Anggaran Dasarnya, organisasi ini bertujuan, pada intinya, menciptakan tatanan agraria yang adil dan beradab. Guna mencapai tujuan itu, Pemohon III secara terus-menerus melakukan pendampingan dan advokasi hak-hak petani, peternak, dan nelayan serta penguatan organisasi tani dalam rangka menghadapi perjanjian perdagangan internasional dan liberalisasi sektor pertanian. Pemohon III menganggap tidak bisa memperjuangkan kepentingan petani anggotanya dalam perjanjian internasional melalui mekanisme DPR karena, berdasarkan Undang-Undang *a quo*, DPR hanya

berfungsi untuk konsultasi dan pengesahan perjanjian internasional, bukan memberi persetujuan. Karena alasan itulah, Pemohon III mengajukan permohonan *a quo*.

Berdasarkan uraian di atas, oleh karena Pemohon III bukan badan hukum maka, dengan mengacu pada Penjelasan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK, Mahkamah dapat mengkuifikasikannya sebagai kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama. Dalam konteks itu, dengan merujuk pada Anggaran Dasar Pemohon III, pengajuan permohonan *a quo* relevan dengan tujuan didirikannya Organisasi SPI (Pemohon III) dan aktivitas yang dilakukan untuk mencapai tujuan itu. Namun, setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama AD/ART Pemohon III, Mahkamah tidak menemukan ketentuan yang mengatur mengenai siapa yang berhak untuk dan atas nama Pemohon III. Oleh karena itu, Mahkamah tidak memperoleh keyakinan apakah Saudara Henry Saragih selaku Ketua Umum Badan Pelaksana Pusat berhak bertindak untuk dan atas nama Pemohon III dalam kaitan dengan pengajuan permohonan *a quo*. Karena itu, Mahkamah berpendapat Pemohon III tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam Permohonan *a quo*.

5. Bahwa 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 Joyce Karnadi, S.H. dalam hal ini diwakili oleh Dwi Astuti selaku Ketua Pengurus. Pasal 16 ayat (5) AD/ART Pemohon IV menyatakan pada intinya bahwa Pengurus berhak mewakili Yayasan di dalam dan di luar Pengadilan tentang segala kejadian. Sementara itu, berdasarkan Akta Pernyataan Keputusan Berita Acara Rapat Gabungan Organ Yayasan Bina Desa Sadajiwa Nomor 32 bertanggal 29 November 2010 yang dibuat di hadapan Notaris Agus Madjid, S.H., menetapkan Dwi Astuti sebagai Ketua Pengurus Yayasan Bina Desa Sadajiwa. Dengan demikian, Dwi Astuti berhak bertindak untuk dan atas nama Pemohon IV dalam permohonan *a quo*.

Selanjutnya, setelah Mahkamah memeriksa AD/ART Pemohon IV telah ternyata bahwa maksud dan tujuan Yayasan Bina Desa Sadajiwa (Pemohon IV), pada intinya, adalah melakukan kegiatan sosial dan kemanusiaan dalam arti luas khususnya bagi masyarakat pedesaan, khususnya petani, nelayan tradisional, perempuan, dan masyarakat adat. Pemohon IV menganggap berlakunya

Undang-Undang *a quo* menghalangi tujuan pendirian Pemohon IV dimaksud, khususnya dalam memberi masukan kepada DPR dalam proses pembuatan perjanjian internasional.

Berdasarkan uraian di atas, Mahkamah berpendapat bahwa pengajuan permohonan *a quo* relevan dengan maksud dan tujuan didirikannya Yayasan Bina Desa Sadajiwa (Pemohon IV) dan Pemohon IV diwakili oleh pihak yang berdasarkan AD/ART Pemohon IV berhak bertindak untuk dan atas nama Pemohon IV sehingga Mahkamah berpendapat Pemohon IV memiliki kedudukan hukum untuk bertindak selaku Pemohon dalam Permohonan *a quo*.

6. Bahwa Pemohon V, Aliansi Petani Indonesia (API), mendalilkan dirinya sebagai organisasi yang didirikan tanggal 5 Agustus 2005 berdasarkan Akta Notaris Nomor 10 Notaris Agus Madjid, S.H., oleh karena itu, dengan mengacu pada Penjelasan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK, Mahkamah akan memperlakukan Pemohon V, yang dalam hal ini diwakili oleh Muhammad Nur Uddin selaku Sekretaris Jenderal, sebagai kelompok orang yang memiliki kepentingan sama. Dengan merujuk pada Pasal 12 Akta Pendirian Pemohon V, yaitu Tujuan Sosial Ekonomi didirikannya API (Pemohon V), Mahkamah menilai tujuan dimaksud ada relevansinya dengan pengajuan Permohonan *a quo*. Namun, oleh karena Pemohon V sama sekali tidak menjelaskan siapa yang berhak bertindak untuk dan atas nama Pemohon V, Mahkamah tidak memperoleh keyakinan apakah Saudara Muhammad Nur Uddin selaku Sekretaris Jenderal berhak bertindak untuk dan atas nama Pemohon V. Dengan demikian, Mahkamah berpendapat Pemohon V tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam Permohonan *a quo*;
7. Bahwa Pemohon VI, Koalisi Rakyat Untuk Keadilan Perikanan (KIARA), yang dalam hal ini diwakili oleh Susan Herawati Romica selaku Sekretaris Jenderal. Namun, sebelum mempertimbangkan lebih jauh kedudukan hukum Pemohon VI, terlebih dahulu Mahkamah memberikan catatan bahwa dalam uraian Permohonan di halaman sebelumnya (halaman 2), yang disebut sebagai Pemohon VI adalah Solidaritas Perempuan, bukan KIARA, tetapi di halaman Permohonan selanjutnya (halaman 18) yang diterangkan sebagai Pemohon VI adalah KIARA. Sebagai catatan tambahan lainnya, di halaman 2 Permohonan, singkatan KIARA merujuk pada Perkumpulan Koalisi Rakyat Untuk Keadilan

Perikanan, sedangkan di halaman 18 singkatan KIARA merujuk pada Koalisi Rakyat Untuk Keadilan Perikanan, sehingga menimbulkan pertanyaan apakah Pemohon VI ini “Perkumpulan” ataukah hanya organisasi non-pemerintah (yang tidak berbentuk perkumpulan). Demi menghindari kekacauan yang disebabkan oleh tidak konsistennya Pemohon dalam menerangkan identitasnya maka yang akan dipertimbangkan kedudukan hukumnya sebagai Pemohon VI dalam Permohonan *a quo* adalah KIARA dalam pengertian semata-mata sebagai organisasi non-pemerintah yang dengan merujuk pada Penjelasan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK oleh Mahkamah akan diperlakukan sebagai kelompok orang yang memiliki kepentingan sama.

Pemohon VI mendalilkan dirinya sebagai organisasi non-pemerintah didirikan tanggal 13 Maret 2009 berdasarkan Akta Notaris Nomor 29 Notaris Haji Dana Sasmita, S.H. yang menaruh perhatian terhadap dinamika isu kelautan, perikanan, dan nelayan yang berkaitan dengan perdagangan bebas dan liberalisasi sektor perikanan sebagaimana tercantum dalam Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7 dan Pasal 8 Anggaran Dasar Pemohon VI. Namun, setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama, tidak terdapat uraian yang menerangkan siapa yang berhak bertindak untuk dan atas nama Pemohon VI, apakah hak demikian dimiliki oleh Susan Herawati Romica selaku Sekretaris Jenderal KIARA ? Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat Pemohon VI tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam Permohonan *a quo*;

8. Bahwa Pemohon VII, Solidaritas Perempuan, mendalilkan dirinya sebagai Perkumpulan yang didirikan tanggal 1 April 1993 dan tercatat di Akta Notaris Gde Kertayasa, S.H. dengan Nomor 29 bertanggal 17 Januari 1994, yang dalam hal ini diwakili oleh Puspa Dewy selaku Ketua Badan Eksekutif. Namun, sebelum mempertimbangkan lebih jauh kedudukan hukum Pemohon VII, Mahkamah hendak memberikan catatan bahwa di halaman 6 Permohonan, yang disebut sebagai Pemohon VII adalah Perkumpulan Koalisi Rakyat Untuk Keadilan Perikanan (KIARA), namun di halaman 19 Permohonan, yang diterangkan sebagai Pemohon VII adalah Perserikatan Solidaritas Perempuan. Selain itu, juga terdapat inkonsistensi. Di halaman 2 Permohonan, singkatan SP digunakan untuk merujuk pada Solidaritas Perempuan, sementara itu di halaman 19 Permohonan, singkatan yang sama digunakan untuk merujuk Perserikatan Solidaritas Perempuan. Oleh sebab itu, dalam pertimbangan

berikut, Mahkamah akan mengartikan singkatan SP untuk Pemohon VII sebagai singkatan dari Perserikatan Solidaritas Perempuan.

Selanjutnya, Mahkamah mempertimbangkan bahwa oleh karena Pemohon VII (SP) tidak mendalilkan dirinya sebagai badan hukum melainkan sebagai organisasi non-pemerintah maka, dengan merujuk pada Penjelasan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK, Mahkamah akan memperlakukan Pemohon VII sebagai kelompok orang yang memiliki kepentingan sama.

Setelah Mahkamah memeriksa secara cermat uraian Pemohon VII, baik dengan asas maupun tujuan pendiriannya, Mahkamah tidak menemukan adanya relevansi dari asas dan tujuan tersebut dengan pengajuan Permohonan *a quo*. Pemohon VII hanya menguraikan asas perserikatan (SP, Pemohon VII) dengan uraian, “perserikatan ini berasaskan Hak Asasi Manusia (HAM) dan Hak Asasi Perempuan (HAP) yang utuh dan bersifat universal”, sedangkan dalam uraiannya mengenai tujuan perserikatan (SP, Pemohon VII) dikatakan, “Perserikatan ini bertujuan untuk mewujudkan tatanan sosial yang demokratis, dengan prinsip-prinsip keadilan, keutuhan ekologis, menghargai keberagaman, menolak diskriminasi dan kekerasan, dengan berdasarkan pada sistem hubungan laki-laki dan perempuan yang setara, dimana keduanya dapat berbagi akses dan kontrol atas sumber daya alam, sosial, budaya, ekonomi, dan politik secara adil”. Dengan demikian, konteks dari asas maupun tujuan SP (Pemohon VII) adalah lebih menekankan pada kesetaraan hubungan laki-laki dengan perempuan dalam aktivitasnya sehingga terlalu jauh relevansinya dengan pengajuan Permohonan *a quo*. Selain itu, Mahkamah juga tidak menemukan penjelasan dalam uraian Pemohon VII perihal siapa yang berhak bertindak untuk dan atas nama Pemohon VII sehingga Mahkamah tidak memperoleh keyakinan apakah Saudara Puspa Dewy selaku Ketua Badan Eksekutif berhak bertindak untuk dan atas nama Pemohon VII dalam pengajuan Permohonan *a quo*. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat Pemohon VII tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak selaku Pemohon dalam Permohonan *a quo*;

9. Bahwa Pemohon VIII, *Farmer Initiatives for Ecological Livelihood and Democracy* (FIELD), yang dalam hal ini diwakili oleh Widyastama Cahyana selaku Direktur Eksekutif, mendalilkan dirinya sebagai “organisasi” yang tercatat di Akta Notaris Zarkasyi Nurdin, S.H. dengan Akta Nomor 1 Notaris DRS.

Zarkasyi Nurdin, S.H., bertanggal 1 Juni 2001. Setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama permohonan dan alat bukti [vide permohonan para Pemohon dan bukti P-10], bahwa maksud dan tujuan dari organisasi tidak memiliki relevansinya dengan permohonan *a quo*. Selain itu, dalam permohonan maupun Anggaran Dasar Pemohon VIII tidak ditemukan siapa yang berhak bertindak untuk dan atas nama Pemohon VIII, termasuk untuk mengajukan Permohonan *a quo*, sehingga timbul keragu-raguan pada Mahkamah apakah Widyastama Cahyana selaku Direktur Eksekutif berhak bertindak untuk dan atas nama Pemohon VIII. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat Pemohon VIII tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam Permohonan *a quo*;

10. Bahwa Pemohon IX, Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS), yang dalam hal ini diwakili oleh Mansuetus Alsy Hanu selaku Ketua Badan Pengurus, 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 [vide bukti P-11]. Adapun kegiatan yang dilakukan dalam mencapai tujuan tersebut, menurut Pasal 7 AD/ART-nya, diterangkan bahwa Pemohon IX melakukan kegiatan, antara lain, promosi untuk menguatkan posisi petani kelapa sawit dan advokasi berbagai persoalan petani kelapa sawit. Sementara itu, dalam menerangkan relevansinya dengan Permohonan *a quo*, Pemohon IX menerangkan bahwa keberadaan Undang-Undang *a quo* merugikan Pemohon IX karena mengancam kedaulatan petani kelapa sawit. Pemohon IX mencontohkan perjanjian Indonesia dengan India yang disahkan dengan Keppres Nomor 93 Tahun 2003 yang dianggap mengancam keberlanjutan kehidupan petani sehingga tidak bisa mandiri di bidang ekonomi dan pangan. Dengan uraian demikian, Mahkamah berpendapat bahwa terdapat korelasi sekaligus relevansi diajukannya Permohonan *a quo* dengan tujuan maupun kegiatan atau program-program Pemohon IX. Namun, Pemohon IX tidak menerangkan, menurut AD/ART-nya, siapa yang berhak bertindak untuk dan atas nama Pemohon IX, apakah Saudara Mansuetus Alsy Hanu selaku Ketua Badan Pengurus memiliki hak itu? Oleh sebab itu, Mahkamah berpendapat Pemohon IX tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam Permohonan *a quo*;

11. Bahwa Pemohon X sampai dengan Pemohon XIV (Amin Abdullah, Mukmin, Fauziah, Baiq Farihun, dan Budiman), menerangkan dirinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang semuanya berprofesi sebagai petambak garam. Pemohon X sampai dengan Pemohon XIV menganggap hak konstitusionalnya sebagai perseorangan warga negara Indonesia dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang *a quo*, yaitu hak untuk ikut memberikan aspirasi kepada DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat dan berakibat meningkatnya jumlah garam impor sehingga merugikan hak-hak mereka untuk memenuhi dan meningkatkan kesejahteraan.

Dengan uraian demikian, dalam menilai kedudukan hukum Pemohon X sampai dengan Pemohon XIV, Mahkamah terlebih dahulu mempertimbangkan bahwa undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam Permohonan *a quo* adalah undang-undang yang bersangkutan dengan pembuatan perjanjian internasional. Sementara itu, bilamana negara telah menyatakan diri terikat dalam suatu perjanjian internasional dan perjanjian internasional itu telah diimplementasikan ke dalam (dan dijadikan bagian dari) hukum nasional maka warga negara pun terikat oleh isi perjanjian internasional itu, bukan hanya negara. Dengan kata lain, implementasi ke dalam hukum nasional dari suatu perjanjian internasional menjadikan perjanjian internasional mengikat sebagaimana halnya undang-undang. Adapun norma undang-undang yang dipersoalkan adalah berkait dengan kewenangan DPR dalam proses pembuatan perjanjian internasional dimaksud, sementara DPR adalah representasi rakyat di lembaga perwakilan. Oleh karena itu, meskipun Pemohon X sampai dengan Pemohon XIV sebagai perseorangan warga negara Indonesia tidak secara eksplisit menyebut hak konstitusionalnya yang dianggapnya dirugikan dimaksud melainkan hanya mengaitkan konteksnya dikaitkan dengan tidak maksimalnya pelaksanaan kewenangan DPR dalam pembuatan perjanjian internasional sehingga, menurut Pemohon X sampai dengan Pemohon XIV, impor garam meningkat dan hal itu dinilai menghambat hak mereka untuk memenuhi dan meningkatkan kesejahteraan sebagai petani garam. Terlepas dari benar atau tidaknya anggapan Pemohon X sampai dengan Pemohon XIV perihal apakah peningkatan jumlah garam impor dimaksud berkait langsung dengan keberlakuan suatu perjanjian internasional, Mahkamah menilai, secara kontekstual, penalaran demikian dapat diterima sehingga Mahkamah

berpendapat Pemohon X sampai dengan Pemohon XIV memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam Permohonan *a quo*.

Berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan pada angka 1 sampai dengan angka 15 di atas, telah ternyata bahwa hanya Pemohon I, Pemohon II, Pemohon IV, Pemohon X sampai dengan Pemohon XIV yang memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam Permohonan *a quo*.

[3.6] Menimbang bahwa karena Mahkamah berwenang mengadili Permohonan *a quo* dan sebagian dari Pemohon (yang selanjutnya disebut para Pemohon) memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam Permohonan *a quo*, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

[3.7] Menimbang bahwa dalam mendalilkan inkonstitusionalitas Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, dan Pasal 11 ayat (1) UU 24/2000, para Pemohon mengemukakan alasan-alasan yang pada pokoknya sebagai berikut (alasan-alasan para Pemohon selengkapnya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara Putusan ini):

A. Bahwa, menurut para Pemohon, Pasal 2 UU 24/2000 bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 karena telah mengganti frasa “dengan persetujuan DPR” dengan frasa “berkonsultasi dengan DPR dalam hal menyangkut kepentingan publik”, dengan argumentasi yang pada intinya:

- 1) para Pemohon memulai argumentasinya dengan membandingkan atau menghubungkan rumusan Pasal 2 UU 24/2000 dengan rumusan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 serta mengutip pengertian *Treaty* dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969* (selanjutnya disebut Konvensi Wina 1969) dan membandingkannya dengan definisi “Perjanjian Internasional” dalam UU 24/2000 dan Penjelasan Umum Undang-Undang *a quo* tanpa memuat penjelasan mengenai maksud memperbandingkan dan menghubungkan tersebut. Namun, para Pemohon menegaskan bahwa Konvensi Wina 1969 telah menjadi hukum kebiasaan internasional sehingga meskipun Indonesia tidak meratifikasinya, Indonesia tetap terikat

kepadanya ketika secara sukarela ikut mempraktikkan dan menerima kebiasaan itu sebagai hukum (*opinio juris*) tanpa pernah melakukan penolakan secara konsisten (*persistent objection*);

- 2) kekuasaan Presiden dalam membuat dan mengikat Indonesia dalam perjanjian internasional itu terbatas, di mana untuk kategori perjanjian internasional tertentu, persetujuan DPR diperlukan sebelum perjanjian itu mengikat Indonesia;
- 3) rumusan Pasal 3 UU 24/2000 yang memuat bagaimana cara negara mengikat diri kepada perjanjian internasional adalah penulisan ulang ketentuan dalam Pasal 11 Konvensi Wina 1969, namun Undang-Undang *a quo* menggunakan istilah tersendiri yakni “pengesahan” untuk menunjukkan cara negara menyatakan terikat kepada suatu perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 Konvensi Wina 1969 tersebut, sehingga Undang-Undang *a quo* menghendaki setiap perjanjian internasional yang pernyataan pengikatannya dilakukan menurut cara sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Konvensi Wina 1969 adalah perjanjian internasional yang mengharuskan pengesahan;
- 4) Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 mempersyaratkan adanya persetujuan DPR dalam pengikatan terhadap suatu perjanjian internasional, sementara Pasal 2 UU 24/2000 menyatakan Menteri berkonsultasi dengan DPR, pertanyaan kemudian adalah bagaimana jika DPR tidak setuju dengan perjanjian internasional itu, karena kewenangan DPR dalam Pasal 2 UU 24/2000 tersebut hanya terbatas memberikan konsultasi. Frasa “berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat” dalam Pasal 2 Undang-Undang *a quo* tidak menjelaskan kekuatan mengikat pelaksanaan konsultasi tersebut, padahal DPR adalah pihak yang memiliki kewenangan memberikan persetujuan;
- 5) Undang-Undang *a quo* tidak memuat satu pun klausul “persetujuan oleh DPR”, yang ada hanya tindakan pengesahan dalam bentuk undang-undang yang memerlukan persetujuan DPR. Pasal 2 UU 24/2000 menghilangkan frasa “persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat” dan menggantinya dengan frasa “dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat.” Berarti, DPR hanya terlibat ketika perjanjian itu telah diterima oleh pemerintah tanpa melalui persetujuan DPR;

- 6) hilangnya makna “dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat” berarti menghilangkan hak warga negara (melalui peran DPR) sebagai perwujudan kedaulatan rakyat untuk menyatakan pendapatnya tentang suatu perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 UUD 1945;
 - 7) para Pemohon kemudian membandingkan dengan peran Parlemen Australia dalam praktik pembuatan perjanjian internasional negeri itu dan menyimpulkan bahwa persetujuan Parlemen Australia dalam pembuatan perjanjian internasional merupakan proses demokrasi yang melibatkan partisipasi publik. Menurut para Pemohon, hal serupa seharusnya dilakukan di Indonesia dengan mengacu pada Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945.
- B. Bahwa, menurut para Pemohon, Pasal 9 ayat (2) UU 24/2000 bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 dengan mengemukakan argumentasi yang pada intinya:
- 1) Undang-Undang *a quo* mengganti frasa “persetujuan DPR” dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 dengan frasa “pengesahan dengan Undang-Undang” sehingga berarti DPR hanya terlibat pada bagian akhir penyusunan perjanjian internasional;
 - 2) para Pemohon kemudian melakukan tinjauan historis terhadap rumusan dalam Pasal 11 UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan di mana atas dasar rumusan itu kemudian Presiden melalui Surat Nomor 2826/HK/60 perihal persetujuan DPR dalam Pasal 11 UUD 1945 (sebelum perubahan) itu ditafsirkan bahwa agar pemerintah memiliki keleluasaan bergerak dalam menjalankan hubungan internasional maka tidak semua perjanjian internasional diperlukan persetujuan DPR melainkan hanya terhadap perjanjian internasional yang disebut *treaty* saja, yaitu yang menyangkut soal-soal politik yang dapat mempengaruhi haluan politik luar negeri Negara dan soal-soal yang menurut Undang-Undang Dasar atau menurut sistem perundang-undangan harus diatur dengan undang-undang. Surat inilah yang kemudian oleh Presiden dan DPR dijadikan sebagai pedoman dalam menafsirkan Pasal 11 UUD 1945 dan tahun 2000 terbitlah UU 24/2000 sehingga praktik yang sudah berjalan sebelumnya memperoleh landasan yuridis yang lebih kuat. Undang-Undang *a quo* meneguhkan perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan DPR dan yang tidak;

- 3) Pasal 11 UUD 1945 menggunakan istilah “persetujuan”, sementara Undang-Undang *a quo* menggunakan istilah “pengesahan” sehingga DPR berubah perannya dari yang seharusnya menyetujui atau menolak tindakan pemerintah yang mengikat diri kepada suatu kesepakatan internasional menjadi hanya pembuat pernyataan pengikatan (*consent to be bound*) melalui suatu undang-undang atau bentuk lainnya. Menyatakan terikat kepada suatu perjanjian internasional adalah tugas atau pekerjaan pemerintah yang dilakukan dengan mendepositkan atau mempertukarkan apa yang disebut instrumen ratifikasi. Kata “pengesahan” seharusnya tidak ada dan tidak bisa menggantikan kata “persetujuan”. Tindakan persetujuan atau penolakan DPR adalah perbuatan dalam lingkup hukum nasional yang diatur dalam hukum nasional, sedangkan pernyataan pengikatan yang dilakukan oleh pemerintah (dengan persetujuan DPR) adalah perbuatan yang dilakukan berdasarkan hukum internasional. Karena itu, frasa “pengesahan perjanjian internasional dengan undang-undang atau keputusan presiden” tidak seharusnya ada melainkan seharusnya “persetujuan oleh DPR” sebagaimana disebut dalam Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Frasa “pengesahan dengan undang-undang atau keputusan presiden” berarti menempatkan DPR hanya dalam akhir penyusunan dan/atau pembuatan perjanjian internasional.
- C. Bahwa, menurut para Pemohon, Pasal 10 UU 24/2000 bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 sepanjang 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) UUD 1945 tersebut dimaknai hanya terbatas pada kategori: 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”, dengan argumentasi yang pada intinya:
- 1) jika pengesahan perjanjian internasional yang disahkan melalui bentuk undang-undang dimaknai oleh pembuat undang-undang sebagai perjanjian internasional yang harus dengan persetujuan DPR, Pasal 10 UU 24/2000 telah memberikan pengaturan mengenai kategori perjanjian internasional

yang dapat disahkan dengan undang-undang dan perjanjian internasional yang di luar Pasal 10 UU 24/2000 disahkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yaitu Keputusan Presiden (sekarang Peraturan Presiden) tanpa harus melalui persetujuan DPR. Pembatasan atau pengkategorian demikian telah mengabaikan perjanjian internasional lainnya, di luar Pasal 10 UU 24/2000, yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang, misalnya perjanjian internasional menyangkut kerjasama di bidang ekonomi, ilmu pengetahuan, teknik, perdagangan, kebudayaan, pelayaran niaga, penghindaran pajak berganda, dan kerjasama perlindungan penanaman modal;

- 2) para Pemohon kemudian memberikan catatan sekaligus contoh mengenai perjanjian internasional di bidang perdagangan yang sudah melampaui praktik tradisional yang hanya mengatur kegiatan ekspor dan impor saja. Intinya, dengan contoh-contoh dan pengalaman Indonesia dalam menghadapi gugatan yang berasal dari keterikatannya dalam perjanjian-perjanjian internasional, para Pemohon hendak menegaskan bahwa pengkategorian yang diatur dalam Pasal 10 UU 24/2000 tidak mencukupi untuk memaknai 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” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945.

Bahwa, menurut para Pemohon, Pasal 10 UU 24/2000 juga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sepanjang frasa “menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang” dimaknai hanya terbatas pada kategori: 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”, dengan argumentasi yang pada intinya bahwa ketidakselarasan pengaturan mengenai kualifikasi pengesahan perjanjian internasional melalui undang-undang dan melalui Keputusan Presiden (sekarang

Peraturan Presiden) telah menimbulkan ketidakpastian hukum. Dalam kaitan ini, para Pemohon mencontohkan ratifikasi dengan Peraturan Presiden (pada tahun 2015) terhadap perjanjian pembentukan AIIB (*Asian Infrastructure Investment Bank*).

D. Bahwa, menurut para Pemohon, Pasal 11 ayat (1) beserta Penjelasan Pasal 11 ayat (1) UU 24/2000 bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dengan argumentasi yang pada intinya bahwa oleh karena Pasal 11 ayat (1) UU 24/2000 dan Penjelasan Pasal 11 ayat (1) UU 24/2000 merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan dari Pasal 10 UU 24/2000, sementara itu Pasal 10 UU 24/2000 menurut para Pemohon adalah bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 maka Pasal 11 ayat (1) dan Penjelasan Pasal 11 ayat (1) UU 24/2000 juga bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

[3.8] Menimbang bahwa untuk mendukung dalil-dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan P-15.

[3.9] Menimbang bahwa Mahkamah telah memeriksa secara saksama permohonan para Pemohon, bukti-bukti yang diajukan para Pemohon, keterangan Presiden, keterangan DPR, keterangan ahli para Pemohon dan ahli Presiden, kesimpulan para Pemohon dan Presiden.

[3.10] Menimbang bahwa setelah mendengar permohonan para Pemohon, memeriksa bukti-bukti yang diajukan sebagaimana diuraikan pada Paragraf [3.8], serta mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana diuraikan pada Paragraf [3.9], sebelum mempertimbangkan lebih lanjut dalil-dalil para Pemohon, dalam memahami Permohonan *a quo*, Mahkamah memandang penting untuk terlebih dahulu menjelaskan konstruksi pemikiran berikut.

Bahwa pada era global dewasa ini, secara empirik, setiap negara adalah bagian dari masyarakat internasional yang hidup saling bergantung satu sama lain. Tak ada satu negara pun di dunia, termasuk Indonesia, yang mampu bertahan hidup dengan mengisolasi diri tanpa sama sekali berhubungan dengan negara-negara lainnya. Dengan kata lain, keberadaan masyarakat internasional (yaitu masyarakat yang beranggotakan terutama negara-negara merdeka dan berdaulat itu) bukan lagi

hanya fiksi yang dibutuhkan sebagai titik tolak argumentasi dalam memberikan landasan sosiologis bagi ada dan berlakunya hukum internasional melainkan telah merupakan realitas. Karena masyarakat internasional telah merupakan realitas maka hukum internasional pun (sebagai bidang hukum yang berlaku bagi dan/atau dalam masyarakat internasional) harus diterima sebagai realitas. Dalam realitas itu, perjanjian internasional memegang peran penting karena merupakan salah satu sumber primer hukum internasional. Sumber primer bukan semata-mata dalam pengertian bahwa perjanjian internasional adalah sumber yang pertama-tama akan dirujuk oleh Mahkamah Internasional (*International Court of Justice*) dalam memutus perkara konkret yang sedang ditanganinya, sesuai dengan ketentuan Pasal 38 ayat (1) huruf a Statuta Mahkamah Internasional, tetapi juga dalam pengertian bahwa sejak abad ke-20 perkembangan hukum internasional lebih banyak diarahkan oleh perjanjian-perjanjian internasional, tidak lagi oleh kebiasaan-kebiasaan internasional sebagaimana terjadi pada era sebelumnya. Oleh karena itu, bagi Indonesia, berperan dalam pembentukan perjanjian internasional di samping sebagai tuntutan kebutuhan sekaligus juga turut memberi arah perkembangan hukum internasional. Misalnya, untuk menyebut satu contoh, dalam perkembangan hukum laut internasional di mana Indonesia sejak pertengahan abad ke-20 telah turut aktif berperan membentuk sekaligus memberi arah lahirnya sejumlah konsep mendasar dalam bidang hukum laut yang telah diterima sebagai bagian dari kaidah hukum internasional positif di bidang hukum laut sebagaimana tercermin dalam Konvensi Hukum Laut PBB 1982 (*UN Convention on the Law of the Seas, UNCLOS*), misalnya konsep negara kepulauan (*archiplegic state*), zona ekonomi eksklusif (*economic exclusive zone*), landas kontinen (*continental shelf*), dan lain-lain. Demikian pula halnya peran Indonesia dalam bidang-bidang atau bagian-bagian hukum internasional lainnya. Dengan uraian demikian, keterlibatan atau keterikatan Indonesia dalam perjanjian internasional tidak tepat jika dinilai seolah-olah Indonesia hanya sekadar mengikuti arus atau fenomena yang berkembang dalam masyarakat internasional;

Bahwa 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. Pembukaan UUD 1945 alinea keempat menyatakan, antara lain, "Untuk membentuk Pemerintah

Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia ... dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial...”. Berdasarkan rumusan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat itu telah jelas bahwa “ikut serta melaksanakan ketertiban dunia” adalah salah satu amanat konstitusi yang ditujukan kepada Pemerintah Negara Indonesia. Ketertiban dunia yang oleh Pembukaan UUD 1945 diamanatkan untuk turut dilaksanakan oleh Pemerintah Negara Indonesia itu adalah ketertiban dunia yang dilandasi oleh atau didasarkan atas kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dengan kata lain, secara *a contrario*, Pemerintah Negara Indonesia wajib menentang (atau setidaknya tidak boleh ikut serta dalam) upaya-upaya yang mengatasnamakan ketertiban dunia namun bertentangan dengan tiga landasan di atas (kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial). Sarana untuk menciptakan, mempertahankan, atau melaksanakan ketertiban dunia itu, salah satunya, adalah perjanjian internasional. Dengan demikian, bagi Indonesia, melibatkan diri dalam perjanjian internasional adalah bagian dari upaya mencapai tujuan bernegara yang pemenuhannya, berdasarkan Konstitusi, diamanatkan kepada Pemerintah Negara Indonesia.

Bahwa proses pembuatan perjanjian internasional melibatkan dua bidang hukum, yaitu hukum nasional (khususnya hukum tata negara) dan hukum internasional yang keduanya berjalan secara sendiri-sendiri atau terpisah namun dalam hal tertentu terdapat keterkaitan. Dalam konteks Indonesia, secara konstitusional (hukum tata negara), berkenaan dengan perjanjian internasional, Pasal 11 UUD 1945 menyatakan:

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

Dengan rumusan demikian, secara sistematis, Pasal 11 UUD 1945 membedakan antara perjanjian internasional antarnegara dan perjanjian internasional antara negara (*in casu* Indonesia) dengan subjek hukum internasional lain selain negara. Hal ini sejalan dengan praktik maupun kaidah hukum

internasional yang berlaku hingga saat ini yang membedakan antara perjanjian internasional antara negara dengan negara, perjanjian internasional antara negara dengan subjek hukum internasional lain selain negara, dan perjanjian internasional antar-sesama subjek hukum internasional bukan negara.

Bahwa dalam lapangan hukum internasional, pengaturan tentang perjanjian internasional antarnegara berlaku ketentuan sebagaimana diatur dalam Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional (*Vienna Convention on the Law of Treaties*, selanjutnya disebut Konvensi Wina 1969). Hal itu ditegaskan dalam Pasal 1 Konvensi Wina 1969 yang menyatakan, "*The present Convention applies to treaties between States.*" Selain itu, berdasarkan Pasal 2 ayat (1), Konvensi Wina 1969 juga tidak berlaku terhadap persetujuan internasional antarnegara yang bentuknya tidak tertulis. Sedangkan untuk perjanjian internasional antara negara dengan organisasi internasional atau antar-sesama organisasi internasional diatur dalam Konvensi Wina 1986 (*Vienna Convention on the Law of Treaties between and International Organizations or between International Organizations*, selanjutnya disebut Konvensi Wina 1986). Hal itu ditegaskan dalam Pasal 1 Konvensi Wina 1986 yang menyatakan, "*The present Convention applies to: (a) treaties between one or more States and one or more international organizations, and (b) treaties between international organizations.*" Konvensi Wina 1986, dalam Pasal 3-nya, menegaskan bahwa Konvensi ini tidak berlaku: (i) terhadap persetujuan internasional di mana satu atau lebih Negara, satu atau lebih organisasi internasional dan satu atau lebih subjek hukum internasional selain negara atau organisasi internasional merupakan pihak; (ii) terhadap persetujuan internasional di mana satu atau lebih organisasi internasional dan satu atau lebih subjek hukum internasional selain negara atau organisasi internasional merupakan pihak; (iii) terhadap persetujuan internasional yang bentuknya tidak tertulis antara satu atau lebih negara dan antara satu atau lebih organisasi internasional, atau antarorganisasi internasional.

Dengan demikian, baik Konvensi Wina 1969 maupun Konvensi Wina 1986 secara implisit mengakui adanya persetujuan internasional tidak tertulis, baik yang dibuat antarnegara atau antara negara dengan organisasi internasional maupun antarsesama organisasi internasional. Namun, hal itu berada di luar ruang lingkup pengaturan kedua Konvensi tersebut. Dengan kata lain, secara implisit,

pengaturan terhadap persetujuan internasional dalam bentuk tidak tertulis itu diserahkan kepada praktik yang berlaku di luar ketentuan kedua Konvensi di atas.

[3.11] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan dalam Paragraf [3.10] di atas, dalam hubungannya dengan Permohonan *a quo*, bagaimanakah ketentuan dalam Pasal 11 UUD 1945 harus ditafsirkan jika dikaitkan konteksnya dengan berlakunya ketentuan-ketentuan dalam hukum internasional yang telah diterima secara universal dalam pergaulan internasional antarsesama anggota masyarakat internasional. Persoalan demikian menjadi penting dijadikan titik tolak mengingat adanya dua kebutuhan hukum yang sama-sama harus dipenuhi, yaitu, di satu pihak, tidak mungkinnya Indonesia mengisolasi diri dari pergaulan internasional dengan mengabaikan ketentuan hukum internasional yang berlaku dalam pergaulan internasional, dalam hal ini ketentuan hukum internasional yang berlaku dalam pembuatan perjanjian internasional; dan di lain pihak, kebutuhan untuk tetap menegaskan keberadaan Indonesia sebagai negara merdeka dan berdaulat dalam kedudukannya sebagai bagian dari masyarakat internasional sesuai dengan sifat hakikat hukum internasional sebagai tertib hukum koordinatif (*coordinative legal order*).

Dengan mengingat kedua kebutuhan hukum yang saling berkait itu maka, dalam hubungannya dengan permohonan *a quo*, pertanyaan-pertanyaan yang harus dipertimbangkan lebih jauh oleh Mahkamah adalah:

- (1) apakah terhadap setiap perjanjian internasional, baik perjanjian internasional antarnegara maupun perjanjian internasional lainnya yang melibatkan Indonesia sebagai negara pihak (*state party*), senantiasa membutuhkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- (2) mengingat proses pembuatan atau pembentukan perjanjian internasional itu terdiri atas beberapa tahap, pada tahapan mana persetujuan DPR tersebut harus diberikan.

Berkenaan dengan pertanyaan (1): apakah terhadap setiap perjanjian internasional, baik perjanjian internasional antarnegara maupun perjanjian internasional lainnya yang melibatkan Indonesia sebagai negara pihak (*state party*), senantiasa membutuhkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah mempertimbangkan bahwa dengan mengingat semangat Pembukaan

UUD 1945 serta hakikat kekuasaan eksekutif yang berada di tangan Presiden serta pada saat yang sama memerhatikan pula secara saksama praktik negara-negara berdaulat yang ada dan berlaku hingga saat ini, baik yang menganut konstitusi tertulis maupun yang menganut konstitusi tidak tertulis, keterlibatan parlemen atau lembaga perwakilan rakyat dalam bentuk pemberian persetujuan dalam proses pembuatan perjanjian internasional pada umumnya tidaklah berlaku terhadap semua perjanjian internasional melainkan hanya terhadap perjanjian internasional yang dianggap penting saja. Sedangkan untuk perjanjian internasional lainnya, misalnya perjanjian-perjanjian yang bersifat teknik atau administratif (sekadar untuk menyebut contoh), persetujuan parlemen atau lembaga perwakilan rakyat tidak dibutuhkan. Adapun perihal mana perjanjian internasional yang dianggap penting, di negara-negara yang menganut konstitusi tidak tertulis hal itu ditentukan berdasarkan hukum kebiasaan yang berlaku berdasarkan praktik di negara yang bersangkutan, sedangkan di negara-negara yang menganut konstitusi tertulis hal itu ditentukan dalam konstitusinya dan/atau dalam pengaturan lebih lanjut dalam hukum positifnya.

Secara umum, perjanjian internasional yang dianggap penting adalah perjanjian-perjanjian yang memiliki dimensi politik yang bersangkutan paut dengan kedaulatan negara, di antaranya perjanjian-perjanjian yang memengaruhi batas wilayah negara; yang memengaruhi hubungan federasi dengan negara bagian (di negara-negara yang berbentuk federal atau serikat); yang memengaruhi beban keuangan negara yang harus ditanggung oleh rakyat; yang memengaruhi perimbangan atau pembagian kekuasaan raja/atau ratu dengan parlemen (di negara-negara yang berbentuk kerajaan); yang memiliki dampak luas sehingga dibutuhkan pembentukan undang-undang baru. Contoh-contoh tersebut tentu dapat bertambah sesuai dengan kebutuhan atau pertimbangan masing-masing negara. Adapun untuk perjanjian internasional lainnya, lembaga perwakilan rakyat atau parlemen pada umumnya cukup dengan menerima pemberitahuan.

Dengan demikian, bahkan untuk perjanjian antarnegara pun, menurut praktik yang umum berlaku hingga saat ini, tidak selalu dipersyaratkan adanya persetujuan lembaga perwakilan rakyat atau parlemen jika perjanjian demikian tidak dianggap penting menurut negara yang bersangkutan. Misalnya perjanjian internasional antar negara yang hanya bersifat teknis atau administratif atau perjanjian yang hanya merupakan pengaturan teknis-administratif lebih lanjut dari

perjanjian (penting) yang dibuat sebelumnya sehingga tidak dianggap sebagai perjanjian tersendiri.

Praktik sebagaimana diuraikan di atas dapat diterima oleh penalaran yang wajar sebab eksekutif sebagai pemegang dan sekaligus penanggung jawab kekuasaan pemerintahan di negara-negara modern membutuhkan keleluasaan bergerak yang cukup yang dalam konteks pembuatan perjanjian internasional dengan keleluasaan bergerak yang cukup itu memungkinkannya untuk melaksanakan pemerintahan secara efektif tanpa di satu pihak mengganggu atau menghambat negara yang diwakilinya dalam pergaulan internasional dan di pihak lain pada saat yang sama tanpa mengorbankan kedaulatan negara. Dalam konteks Indonesia, praktik demikian juga telah menjadi praktik yang diterima sejak sebelum lahirnya UU 24/2000, yaitu sejak praktik pembuatan perjanjian internasional masih berpedoman pada Surat Presiden Nomor 2826/HK/1960. Bahkan, secara esensial, lahirnya UU 24/2000 sesungguhnya merupakan penegasan dalam bentuk undang-undang terhadap praktik yang telah berlangsung lama dan diterima tersebut. Penegasan dalam bentuk undang-undang dibutuhkan sebab terlepas dari penerimaannya dalam praktik “bentuk hukum” yang bernama “Surat Presiden” itu menimbulkan persoalan dalam hierarki peraturan perundang-undangan, lebih-lebih apabila dihubungkan dengan ketentuan Pasal 11 ayat (3) UUD 1945 yang mengamanatkan pengaturan lebih lanjut mengenai (pembuatan) perjanjian internasional dalam undang-undang, meskipun ketentuan Pasal 11 ayat (3) UUD 1945 baru lahir kemudian, yaitu setelah dilakukan perubahan UUD 1945.

Berdasarkan pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat, secara sistematis, Pasal 11 UUD 1945 haruslah ditafsirkan bahwa: *pertama*, dengan penegasan melalui frasa “perjanjian internasional lainnya” dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 berarti UUD 1945 menegaskan bahwa perjanjian antarnegara atau “perjanjian dengan negara lain”, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) UUD 1945, bukanlah berada di luar pengertian perjanjian internasional melainkan termasuk ke dalam pengertian perjanjian internasional. Penegasan dalam peristilahan demikian dibutuhkan mengingat, dalam lapangan hukum internasional, perjanjian internasional antarnegara dan perjanjian internasional antara negara dengan subjek hukum internasional lain yang bukan negara tunduk pada pengaturan yang berbeda. Perjanjian internasional antarnegara diatur oleh Konvensi Wina 1969, sedangkan perjanjian internasional lainnya, yaitu perjanjian

internasional antara negara dengan subjek hukum internasional lainnya yang bukan negara (termasuk perjanjian internasional antarsesama subjek hukum internasional lainnya yang bukan negara) diatur dalam Konvensi Wina 1986; *kedua*, tidak semua perjanjian internasional yang dibuat oleh Presiden mempersyaratkan adanya persetujuan DPR melainkan hanya perjanjian-perjanjian internasional yang memenuhi persyaratan umum yang ditentukan dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945, yaitu 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. Dengan demikian, secara *a contrario*, meskipun perjanjian yang dibuat itu adalah perjanjian antarnegara, jika tidak menimbulkan akibat yang luas dan mendasar yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang, persetujuan DPR tidak dipersyaratkan; *ketiga*, perihal dalam hal apa atau dalam keadaan bagaimana suatu materi perjanjian internasional menimbulkan akibat yang luas dan mendasar yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang, hal itu tidak dapat ditentukan secara limitatif melainkan harus dinilai secara kasuistis berdasarkan pertimbangan dan perkembangan kebutuhan hukum secara nasional maupun internasional.

Terhadap pertanyaan (2): pada tahapan mana persetujuan DPR tersebut harus diberikan, Mahkamah mempertimbangkan beberapa hal. *Pertama*, harus dibedakan, di satu pihak, antara persetujuan DPR dengan persetujuan untuk terikat dalam suatu perjanjian internasional (*consent to be bound by a treaty*) dan, di lain pihak, antara persetujuan untuk terikat dengan pengesahan perjanjian internasional. *Kedua*, "tahapan" yang dimaksud dalam hal ini adalah tahapan pembuatan perjanjian internasional dalam konteks hukum nasional, bukan dalam konteks hukum internasional. *Ketiga*, harus dibedakan antara pengesahan perjanjian internasional menurut hukum internasional dan pengesahan perjanjian internasional menurut hukum nasional.

Dalam hubungannya dengan persoalan pertama, sebagaimana telah dipertimbangkan sebelumnya, persetujuan DPR dipersyaratkan adalah terhadap perjanjian-perjanjian internasional yang memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945. Sedangkan persetujuan untuk terikat pada suatu perjanjian internasional adalah berkait dengan jenis perjanjian internasional

berdasarkan tahapannya. Tahapan yang dimaksud di sini adalah tahapan menurut hukum internasional, bukan tahapan menurut hukum nasional, sebagaimana akan dipertimbangkan berikutnya. Menurut hukum internasional, *in casu* Konvensi Wina 1969, berdasarkan tahapannya, ada perjanjian internasional yang terdiri atas dua tahapan, yaitu tahapan perundingan (*negotiation*) dan tahapan penandatanganan (*signature*). Dalam perjanjian internasional jenis ini, tahapan penandatanganan adalah sekaligus sebagai pernyataan untuk terikat kepada suatu perjanjian internasional (*consent to be bound by a treaty*). Sementara itu, ada pula jenis perjanjian internasional yang terdiri atas tiga tahap, yaitu tahapan perundingan (*negotiation*), tahapan penandatanganan (*signature*), dan tahapan pengesahan (*ratification*). Berbeda dari perjanjian internasional yang terdiri atas dua tahapan, dalam perjanjian internasional yang terdiri atas tiga tahapan maka tahapan penandatanganan (*signature*) bukan berfungsi sebagai pernyataan untuk terikat melainkan sebagai semacam pernyataan bahwa wakil para pihak dalam perundingan itu telah mencapai kata sepakat mengenai masalah-masalah yang dirundingkan. Sedangkan agar perjanjian (yang telah ditandatangani) itu mengikat para pihak masih diperlukan satu tahap lagi yaitu tahap pengesahan (*ratification*). Untuk melaksanakan tahapan ini, wakil para pihak akan mengajukan perjanjian itu kepada pemerintahnya masing-masing untuk diratifikasi atau disahkan. Perihal bagaimana ratifikasi itu akan dilaksanakan, hal itu diserahkan kepada hukum nasional masing-masing pihak. Dengan demikian, dalam perjanjian internasional yang terdiri atas tiga tahapan, ratifikasi atau pengesahan adalah salah satu cara untuk menyatakan terikat pada suatu perjanjian internasional (*consent to be bound by a treaty*). Dalam hubungan inilah terdapat keterkaitan antara persetujuan untuk terikat dalam suatu perjanjian internasional dengan pengesahan perjanjian internasional menurut hukum nasional masing-masing pihak, yaitu bahwa dalam perjanjian internasional yang terdiri atas tiga tahapan, suatu negara menyatakan dirinya sah terikat dalam suatu perjanjian internasional apabila telah meratifikasi perjanjian internasional itu sesuai dengan prosedur atau tata cara yang berlaku menurut hukum nasionalnya, sehingga ada kemungkinan suatu negara turut menjadi penandatanganan suatu perjanjian internasional namun tidak terikat oleh perjanjian internasional itu karena tidak meratifikasinya. Dengan demikian, maksud persetujuan DPR pada Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 adalah perjanjian internasional yang proses pembentukannya melalui 3 tahapan. Dalam hubungan ini Mahkamah penting

menegaskan bahwa menurut Konvensi Wina 1969 pernyataan untuk terikat dalam suatu perjanjian internasional dapat dilakukan melalui penandatanganan (*signature*), ratifikasi (*ratification*), pertukaran dokumen yang melahirkan suatu perjanjian internasional (*exchange of instruments constituting a treaty*), penerimaan atau akseptasi (*acceptance*), persetujuan (*approval*), aksesi atau pernyataan turut serta (*accession*), atau melalui cara lain yang disepakati (*any other means if so agreed*). Hal ini ditegaskan pula dalam UU 24/2000, Pasal 6 ayat (2) *juncto* Pasal 15 ayat (1). Pasal 6 ayat (2) UU 24/2000 menyatakan, “*Penandatanganan suatu perjanjian internasional merupakan persetujuan atas naskah perjanjian internasional tersebut yang telah dihasilkan dan/atau merupakan pernyataan untuk mengikatkan diri secara definitif sesuai dengan kesepakatan para pihak*”. Pasal 15 ayat (1) UU 24/2000 menyatakan, “*Selain perjanjian internasional yang perlu disahkan dengan undang-undang atau keputusan presiden, Pemerintah Republik Indonesia dapat membuat perjanjian internasional yang berlaku setelah penandatanganan atau pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik, atau melalui cara-cara lain sebagaimana disepakati oleh para pihak pada perjanjian tersebut*”.

Berkenaan dengan persoalan kedua, yaitu perbedaan antara pengertian tahapan pembuatan perjanjian internasional menurut hukum internasional dan tahapan dalam pengertian hukum nasional, sebagaimana telah disinggung di atas, tahapan dalam pengertian hukum internasional adalah bergantung pada jenis perjanjiannya, yaitu perjanjian internasional yang terdiri atas dua tahapan dan perjanjian internasional yang terdiri atas tiga tahapan. Sementara tahapan menurut hukum nasional, hal itu bergantung pada hukum nasional masing-masing pihak (negara). Dalam konteks Indonesia, tahapan dimaksud adalah sebagaimana diatur mulai dari Pasal 2 sampai dengan Pasal 18 UU 24/2000.

Sementara itu, berkenaan dengan persoalan ketiga, yaitu perbedaan antara pengesahan perjanjian internasional menurut hukum internasional dan pengesahan perjanjian internasional menurut hukum nasional, pengesahan menurut hukum internasional (Konvensi Wina 1969) selain merupakan tahapan pembuatan perjanjian internasional (yaitu dalam hal perjanjian internasional yang terdiri atas tiga tahapan) juga merupakan pernyataan untuk terikat dalam suatu perjanjian internasional. Sedangkan pengesahan perjanjian internasional menurut hukum nasional, dalam konteks Indonesia, adalah merujuk pada tindak lanjut dari perjanjian internasional yang mempersyaratkan adanya pengesahan di mana pengesahan itu

dilakukan dengan undang-undang atau keputusan presiden (Pasal 9 UU 24/2000, saat ini dengan Peraturan Presiden yaitu setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Artinya, pengesahan menurut hukum internasional baru memiliki arti sebagai pernyataan untuk terikat kepada suatu perjanjian internasional (dan baru mengikat pihak-pihak, *in casu* negara) apabila telah dilakukan pengesahan di tingkat nasional, terlepas dari apa pun bentuk hukum pengesahan di tingkat nasional tersebut yang sepenuhnya merupakan kewenangan hukum nasional pihak-pihak dalam perjanjian internasional yang bersangkutan.

Setelah mendapat kejelasan mengenai hal-hal mendasar di atas, persoalan sesungguhnya tidak terletak pada tahapan mana persetujuan DPR diberikan. Persoalan mendasarnya adalah terletak pada perjanjian internasional yang bagaimana yang memerlukan persetujuan DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 yaitu perjanjian internasional yang lazimnya dalam proses pembentukannya melalui tiga tahapan (perundingan, penandatanganan, dan pengesahan).

Pasal 2 UU 24/2000 menyatakan, "Menteri memberikan pertimbangan politis dan mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional, dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal yang menyangkut kepentingan publik." Adanya tahapan di mana pemerintah (melalui Menteri) berkonsultasi dengan DPR dalam pembuatan perjanjian internasional, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU 24/2000 tersebut, secara implisit berarti bahwa pada tahapan ini telah dapat diketahui bagaimana pendapat DPR mengenai substansi sesuatu yang akan diperjanjikan. Menurut penalaran yang wajar, dalam tahap ini telah dapat diketahui apakah DPR berpendapat bahwa suatu substansi perjanjian internasional termasuk ke dalam perjanjian yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 atau tidak. Hal ini 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 24/2000) 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 24/2000 yang menyatakan:

- (1) ...
- (2) Pemerintah Republik Indonesia dalam mempersiapkan pembuatan perjanjian internasional, terlebih dahulu harus menetapkan posisi Pemerintah Republik Indonesia yang dituangkan dalam suatu pedoman delegasi Republik Indonesia.
- (3) Pedoman delegasi Republik Indonesia, yang perlu mendapat persetujuan Menteri, memuat hal-hal sebagai berikut:
 - a. latar belakang permasalahan;
 - b. analisis permasalahan ditinjau dari aspek politis dan yuridis serta aspek lain yang dapat mempengaruhi kepentingan nasional Indonesia;
 - c. posisi Indonesia, saran, dan penyesuaian yang dapat dilakukan untuk mencapai kesepakatan.
- (4) ...

Artinya, meskipun UUD 1945 tidak menentukan adanya bentuk hukum tertentu untuk persetujuan DPR dimaksud, menurut penalaran yang wajar, ada atau tidaknya persetujuan DPR tersebut telah dapat diketahui dari hasil pelaksanaan tahapan konsultasi dimaksud dan hal itu pada akhirnya akan tercermin dari disahkan atau tidaknya suatu perjanjian internasional, di mana untuk perjanjian internasional yang tunduk pada persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 mempersyaratkan pengesahan dalam bentuk undang-undang, sebagaimana dituangkan ke dalam Pasal 10 UU 24/2000.

Dalam praktik yang berlangsung selama ini, sebagaimana diterangkan Presiden (Pemerintah) dalam persidangan, dalam konsultasi tersebut DPR akan memberikan rekomendasi. Meskipun bentuknya hanya rekomendasi, yang secara hukum tidak mengikat, namun rekomendasi tersebut dalam praktik sangat dihormati oleh Pemerintah. Contohnya, Pemerintah tidak melanjutkan pengesahan perjanjian Pertahanan RI-Singapura 2007 karena hasil konsultasi dengan DPR mengindikasikan penolakan terhadap perjanjian ini di mana proses penghentian itu dilakukan dengan menggunakan mekanisme sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU 24/2000.

Praktik demikian semakin memperjelas bahwa mekanisme konsultasi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU 24/2000 sekaligus merupakan mekanisme untuk mengetahui ada atau tidaknya persetujuan DPR terhadap suatu substansi perjanjian internasional. Dengan demikian, mekanisme konsultasi tersebut juga sekaligus berarti proses untuk mempertemukan pandangan antara Presiden (pemerintah) dan DPR perihal apakah suatu substansi perjanjian internasional

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

Menurut Mahkamah, karena UUD 1945 tidak mengharuskan adanya bentuk hukum tertentu bagi pernyataan persetujuan DPR terhadap substansi suatu perjanjian internasional yang termasuk ke dalam kriteria Pasal 11 ayat (2) UUD 1945, bentuk hukum berupa rekomendasi sebagaimana yang dipraktikkan selama ini tidaklah bertentangan dengan UUD 1945. Sebaliknya, praktik demikian justru memenuhi dua kebutuhan hukum sekaligus. *Pertama*, mekanisme demikian memberikan keleluasaan bergerak kepada Presiden dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahannya, dalam hal ini fungsi pemerintahan yang berkaitan dengan masalah-masalah hubungan internasional dengan tetap menempatkan kepentingan nasional Indonesia sebagai titik tolak namun pada saat yang sama juga mempertimbangkan kaidah-kaidah yang telah diterima secara universal oleh masyarakat internasional. *Kedua*, melalui mekanisme konsultasi tersebut fungsi pengawasan DPR juga terpenuhi tanpa menghambat keleluasaan bergerak Presiden. Tanpa adanya mekanisme konsultasi demikian akan sulit, bahkan tidak mungkin, untuk menentukan apakah suatu perjanjian internasional akan disahkan dengan undang-undang atau dengan keputusan presiden (saat ini dengan Peraturan Presiden). Adapun perihal pada tahapan mana mekanisme konsultasi tersebut dilaksanakan, hal itu merupakan kewenangan pembentuk undang-undang untuk merumuskannya dengan menyelaraskannya dengan kebutuhan dan praktik yang berlaku secara universal sebagaimana diatur dalam kaidah-kaidah hukum internasional, khususnya Konvensi Wina 1969 dan Konvensi Wina 1986. UUD 1945 hanya menentukan bahwa untuk perjanjian internasional tertentu dipersyaratkan adanya persetujuan DPR.

[3.12] Menimbang bahwa, setelah mempertimbangkan hal-hal penting sebagaimana diuraikan dalam Paragraf [3.10] dan Paragraf [3.11] sesungguhnya dengan sendirinya telah menjawab dalil-dalil para Pemohon. Namun demikian,

secara spesifik Mahkamah tetap akan memberikan pertimbangannya terhadap dalil-dalil para Pemohon sebagai berikut:

- A. Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan Pasal 2 UU 24/2000 bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 karena telah mengganti frasa “dengan persetujuan DPR” dengan frasa “berkonsultasi dengan DPR dalam hal menyangkut kepentingan publik” dengan argumentasi sebagaimana diuraikan pada huruf A Paragraf [3.7], Mahkamah berpendapat, sebagaimana telah dipertimbangkan dalam Paragraf [3.11], mekanisme konsultasi yang diatur dalam Pasal 2 UU 24/2000 justru dibutuhkan untuk mengetahui apakah substansi suatu perjanjian internasional menurut Pasal 11 UUD 1945 tergolong ke dalam perjanjian yang membutuhkan persetujuan DPR atau tidak. Tanpa adanya mekanisme tersebut akan menyulitkan Pemerintah dalam merumuskan posisinya dalam perundingan padahal penentuan posisi demikian sangat penting karena akan dijadikan pedoman oleh delegasi Indonesia dalam proses perundingan suatu perjanjian internasional. Dengan demikian, Mahkamah berpendapat dalil para Pemohon sepanjang berkenaan dengan inkonstitusionalitas Pasal 2 UU 24/2000 adalah tidak beralasan menurut hukum.
- B. Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan Pasal 9 ayat (2) UU 24/2000 bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 dengan argumentasi sebagaimana diuraikan pada huruf B Paragraf [3.7], Mahkamah berpendapat bahwa tahapan pengesahan perjanjian internasional yang diatur dalam Pasal *a quo* 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. Tahapan pengesahan (menurut hukum nasional) juga merupakan konsekuensi dari suatu perjanjian internasional yang mempersyaratkan adanya pengesahan (ratifikasi) sebagai pernyataan untuk terikat (*consent to bound*) pihak-pihak yang menjadi peserta dalam perjanjian internasional yang bersangkutan. Dengan demikian, tahapan pengesahan (menurut hukum nasional) terhadap suatu perjanjian internasional adalah sekaligus sebagai instrumen yang menjadikan suatu perjanjian internasional sebagai bagian dari hukum nasional. Sementara itu, oleh karena menurut UUD 1945 tidak seluruh perjanjian internasional mempersyaratkan adanya persetujuan DPR maka hanya perjanjian

internasional yang mempersyaratkan persetujuan DPR itulah yang pengesahannya dilakukan dengan undang-undang. Secara *a contrario* berarti untuk pengesahan perjanjian internasional lainnya tidak dipersyaratkan adanya bentuk hukum tertentu. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat dalil para Pemohon sepanjang berkenaan dengan inkonstitusionalitas Pasal 9 ayat (2) UU 24/2000 adalah tidak beralasan menurut hukum.

- C. Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan Pasal 10 UU 24/2000 bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 sepanjang 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) UUD 1945 tersebut dimaknai hanya terbatas pada kategori: 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”, dengan argumentasi sebagaimana diuraikan pada huruf C Paragraf [3.7] di atas, Mahkamah terlebih dahulu menegaskan bahwa tidak terdapat 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 rumusan Pasal 10 UU 24/2000. Namun demikian, Mahkamah dapat memahami maksud para Pemohon yaitu bahwa norma yang dirumuskan dalam Pasal 10 UU 24/2000 tersebut adalah berkait dengan frasa *“menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang”* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 dan karena itulah maka pengesahan terhadap perjanjian-perjanjian demikian dilakukan dengan undang-undang.

Oleh karena itu, terhadap dalil para Pemohon *a quo* Mahkamah berpendapat bahwa, sebagaimana telah dipertimbangkan dalam Paragraf [3.11], persoalan apakah suatu perjanjian internasional tergolong ke dalam perjanjian yang membutuhkan persetujuan DPR atau tidak baru dapat diketahui dalam mekanisme konsultasi dengan DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 2

UU 24/2000, maka rumusan norma dalam Pasal 10 UU 24/2000 telah menimbulkan penafsiran bahwa hanya perjanjian-perjanjian internasional yang disebutkan dalam Pasal 10 UU 24/2000 itulah yang tergolong ke dalam perjanjian demikian. Sementara itu, perkembangan yang terjadi dalam pergaulan internasional yang makin intens sehingga membuat sesama anggota masyarakat internasional makin saling bergantung satu sama lain dalam pemenuhan kebutuhannya, dalam batas penalaran yang wajar, akan sangat berpengaruh terhadap kepentingan nasional Indonesia. Dalam kesalingtergantungan demikian sangat terbuka kemungkinan bahwa hal-hal yang di masa lalu tidak terlalu berdampak terhadap kepentingan dan kebutuhan nasional Indonesia, di masa yang akan datang sangat mungkin membawa dampak serius. Oleh karena itu, 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 24/2000 tidak akan mampu menjawab kebutuhan dan ketidakmampuan menjawab kebutuhan demikian bukan sekadar persoalan teknis-administratif melainkan berkait langsung dengan pemenuhan amanat Konstitusi. Dengan demikian, Mahkamah berpendapat dalil para Pemohon sepanjang berkenaan dengan Pasal 10 UU 24/2000 adalah beralasan menurut hukum.

- D. Terhadap dalil para Pemohon yang menyatakan Pasal 11 ayat (1) beserta Penjelasan Pasal 11 ayat (1) UU 24/2000 bertentangan dengan Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dengan argumentasi sebagaimana diuraikan pada huruf D Paragraf [3.7] di atas, Mahkamah berpendapat oleh karena dalil para Pemohon *a quo* berkorelasi dengan dalil para Pemohon tentang inkonstitusionalitas Pasal 9 maka pertimbangan Mahkamah sebagaimana diuraikan pada huruf B di atas berlaku pula terhadap dalil para Pemohon *a quo*, termasuk persoalan kepastian hukum yang dijadikan argumentasi para Pemohon. Sementara itu, meskipun dalil para Pemohon *a quo* seolah-olah berkait dengan Pasal 10 UU 24/2000, namun oleh karena pertimbangan Mahkamah terhadap inkonstitusionalitas Pasal 10 bukan berkenaan dengan bentuk hukum pengesahan suatu perjanjian internasional melainkan hanya berkenaan dengan jenis-jenis perjanjian internasional yang mempersyaratkan persetujuan DPR maka pertimbangan Mahkamah terhadap

inkonstitusionalitas Pasal 10 UU 24/2000 tidak ada relevansinya dengan dalil para Pemohon perihal inkonstitusionalitas Pasal 11 ayat (1) dan Penjelasan Pasal 11 ayat (1) UU 24/2000. Oleh karena itu, dalil para Pemohon sepanjang berkenaan dengan Pasal 11 ayat (1) dan Penjelasan Pasal 11 ayat (1) UU 24/2000 tidak beralasan menurut hukum.

[3.13] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat permohonan para Pemohon sepanjang berkenaan dengan inkonstitusionalitas Pasal 10 UU 24/2000 adalah beralasan menurut hukum sedangkan dalil para Pemohon untuk selain dan selebihnya adalah tidak beralasan menurut hukum.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Pemohon I, Pemohon II, Pemohon IV, Pemohon X, Pemohon XI, Pemohon XII, Pemohon XIII, dan Pemohon XIV memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pemohon selebihnya tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.4] Pokok permohonan beralasan menurut hukum untuk sebagian.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

1. Menyatakan permohonan Pemohon III, Pemohon V, Pemohon VI, Pemohon VII, Pemohon VIII, dan Pemohon IX tidak dapat diterima;
2. Mengabulkan permohonan Pemohon I, Pemohon II, Pemohon IV, Pemohon X, Pemohon XI, Pemohon XII, Pemohon XIII, dan Pemohon XIV untuk sebagian;
3. 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;
4. Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, Saldi Isra, Wahiduddin Adams, Arief Hidayat, Enny Nurbaningsih, Manahan M.P. Sitompul, dan Suhartoyo, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Senin, tanggal delapan, bulan Oktober, tahun dua ribu delapan belas**, dan pada **hari Senin, tanggal sembilan belas, bulan November, tahun dua ribu delapan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Kamis, tanggal dua puluh dua, bulan November, tahun dua ribu delapan belas**, selesai diucapkan **pukul 15.25 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, Saldi Isra, Arief Hidayat, Enny Nurbaningsih, Manahan M.P. Sitompul, dan Suhartoyo, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Dian Chusnul Chatimah sebagai Panitera Pengganti,

serta dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Anwar Usman

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Aswanto

ttd.

Saldi Isra

ttd.

Enny Nurbaningsih

ttd.

I Dewa Gede Palguna

ttd.

Arief Hidayat

ttd.

Manahan M.P. Sitompul

ttd.

Suhartoyo

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Dian Chusnul Chatimah