



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 13/PUU-XVI/2018  
TENTANG**

**Kewenangan DPR Dalam Pengesahan Perjanjian Internasional  
dan Bentuk Pengesahan Perjanjian Internasional**

- Pemohon** :
1. *Indonesia for Global Justice* (Indonesia untuk Keadilan Global), diwakili oleh Rachmi Hertanti, selaku Direktur Eksekutif.
  2. *Indonesia Human Rights Committee for Social Justice* (IHCS), diwakili oleh Henry David Oliver, selaku Ketua Eksekutif.
  3. Serikat Petani Indonesia (SPI), diwakili oleh Henry Saragih selaku Ketua Umum Badan Pelaksana.
  4. Yayasan Bina Desa Sadajiwa (Bina Desa), diwakili oleh Dwi Astuti selaku Ketua Pengurus.
  5. Aliansi Petani Indonesia (API), diwakili oleh Muhammad Nur Uddin selaku Sekretaris Jenderal.
  6. Solidaritas Perempuan (SP), diwakili oleh Puspa Dewy selaku Ketua Badan Eksekutif.
  7. Perkumpulan Koalisi Rakyat Untuk Keadilan Perikanan (KIARA), diwakili oleh Susan Herawati Romica selaku Sekretaris Jenderal.
  8. *Farmer Initiatives for Ecological Livelihood and Democracy* (FIELD), diwakili oleh Widyastama Cahyana selaku Direktur Eksekutif.
  9. Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS), diwakili oleh Mansuetus Alsy Hanu selaku Ketua Badan Pengurus.
  10. Amin Abdullah.
  11. Mukmin.
  12. Fauziah.
  13. Baiq Farihun.
  14. Budiman.
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (UU PI) terhadap Undang-Undang Dasar 1945.
- Pokok Perkara** : Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (UU PI):
- Pasal 2 tentang kewenangan menteri dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional;
  - Pasal 9 ayat (2) tentang bentuk pengesahan perjanjian internasional;
  - Pasal 10 tentang syarat pengesahan perjanjian

internasional yang dilakukan dengan undang-undang;

- Pasal 11 ayat (1) tentang bentuk pengesahan perjanjian internasional selain dengan undang-undang;
- Penjelasan Pasal 11 ayat (1) tentang syarat pengesahan perjanjian internasional yang melalui keputusan presiden.

bertentangan dengan pasal-pasal UUD 1945, yakni:

- Pasal 11 ayat (2) mengenai persetujuan DPR terkait dengan perubahan atau pembuatan undang-undang terkait dengan perjanjian internasional yang dilakukan oleh Presiden;
- Pasal 28D ayat (1) mengenai hak warga negara untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

**Amar Putusan** : – Permohonan Pemohon III, Pemohon V, Pemohon VI, Pemohon VII, Pemohon VIII, dan Pemohon IX tidak dapat diterima;

– Mengabulkan permohonan Pemohon I, Pemohon II, Pemohon IV, Pemohon X, Pemohon XI, Pemohon XII, Pemohon XIII, dan Pemohon XIV untuk sebagian

**Tanggal Putusan** : Kamis, 22 November 2018.

**Ikhtisar Putusan** :

Para Pemohon masing-masing adalah badan hukum privat yang berbentuk perkumpulan, organisasi masa, badan hukum yayasan, maupun bentuk organisasi lainnya serta perseorangan warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai petambak garam, yang kesemuanya merasa dirugikan dan/atau berpotensi dirugikan dengan berlakunya norma *a quo*.

Menyangkut kewenangan Mahkamah, 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 (selanjutnya disebut UU MK), Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Oleh karena permohonan para Pemohon adalah pengujian Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, Pasal 11 ayat (1) dan Penjelasan Pasal 11 ayat (1) UU Perjanjian Internasional terhadap UUD 1945, dan permohonan para Pemohon tersebut menjadi salah satu kewenangan Mahkamah, sehingga oleh karenanya Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Berkenaan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

1. Pemohon I adalah badan hukum privat yang berbentuk perkumpulan yang 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, berdasarkan Pasal 9 angka 6 AD/ART disebutkan berhak dan berwenang mewakili perkumpulan di dalam dan di luar pengadilan. Pemohon I berdasarkan Pasal 6 AD/ART menyatakan bahwa tujuan perkumpulan *a quo* adalah (1) Berkembangnya kesadaran kritis masyarakat terhadap globalisasi; (2) Adanya kebijakan local, nasional, dan global yang melindungi, menghargai nilai-nilai hidup dan kehidupan; (3) Adanya tatanan dunia baru yang berasaskan pluralism, keragaman, keberlanjutan dan keadilan. Menurut Pemohon I, pengajuan pengujian terhadap Undang-Undang *a quo* adalah sejalan dengan tujuan yang tertuang dalam Pasal 6 angka (2), yaitu 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 demikian, setelah Mahkamah memeriksa AD/ART Pemohon I, khususnya yang berkaitan 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*.

2. Pemohon II adalah Organisasi tanpa menjelaskan apakah organisasi tersebut berbadan hukum atau tidak, yang dalam hal ini diwakili oleh Henry David Oliver selaku Ketua Eksekutif, dan berdasarkan Pasal 21 angka (4) AD/ART 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. Organisasi tersebut didirikan berdasarkan Akta Nomor 16 Notaris Ny. Nurul Muslimah Kurniati, S.H., bertanggal 16 Februari 2008. Dengan demikian, 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 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 social bagi warganya”. Pasal 9 Akta Notaris menyatakan bahwa fungsi Organisasi antara lain adalah membela korban pelanggaran hak asasi manusia melalui advokasi litigasi dan non-litigasi.

Dengan demikian, setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama AD/ART Pemohon II, khususnya yang berkaitan dengan tujuan didirikannya perkumpulan dan aktivitas perkumpulan serta pihak yang berhak mewakili dalam permohonan *a quo*, Mahkamah berpendapat Pemohon II memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon.

3. Pemohon III adalah organisasi masa 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., dalam hal ini diwakili oleh Henry Saragih selaku Ketua Umum Badan Pelaksana Pusat. Sesuai Pasal 51d ayat (1) huruf a UU MK, Mahkamah akan mengkuifikasikannya sebagai kelompok orang yang memiliki kepentingan sama.

Berdasarkan Pasal 8 Anggaran Organisasi Pemohon III bertujuan untuk menciptakan tatanan agrarian yang adil dan beradab. Pemohon III merasa dirugikan hak konstitusionalnya karena dengan berlakunya ketentuan *a quo* maka Pemohon III tidak dapat memperjuangkan kepentingan anggotanya dalam perjanjian internasional melalui mekanisme DPR.

Setelah Mahkamah memeriksa dengan saksama AD/ART Pemohon III, Mahkamah tidak menemukan ketentuan yang mengatur mengenai siapa yang berhak untuk mewakili organisasi di muka hukum baik di Pengadilan maupun lembaga

hukum lainnya, 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 kaitannya dengan pengajuan permohonan *a quo*. Sehingga Mahkamah dalam hal ini berpendapat bahwa Pemohon III tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

4. Pemohon IV adalah badan hukum berbentuk 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. Dalam Pasal 16 ayat (5) AD/ART Pemohon IV yang pada intinya menyatakan 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 Sadajiwa Nomor 32 bertanggal 29 November 2010 yang dibuat di hadapan Notaris Agus Madjid, S.H., menetapkan Dwi Astuti sebagai Ketua Pengurus.

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.

Dengan demikian, 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*.

5. Pemohon V adalah Organisasi yang didirikan pada 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*.

6. Sebelum Mahkamah mempertimbangkan lebih jauh kedudukan hukum Pemohon VI, terlebih dahulu Mahkamah memberikan catatan bahwa dalam uraian permohonan di halaman sebelumnya yaitu halaman 2, yang disebut sebagai Pemohon VI adalah Solidaritas Perempuan dan bukan KIARA, tetapi di halaman 18 yang diterangkan sebagai Pemohon VI adalah KIARA. Sebagai catatan tambahan, pada halaman 2 permohonan kependekan dari KIARA merujuk pada Perkumpulan Koalisi Rakyat Untuk Keadilan Perikanan, sedangkan kependekan dari KIARA di halaman 18 merujuk pada Koalisi Rakyat Untuk Keadilan Perikanan, sehingga menimbulkan pertanyaan apakah Pemohon VI merupakan "Perkumpulan" atau 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*.

7. Pemohon VII adalah 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*

8. Pemohon VIII adalah organisasi yang tercatat pada Akta Notaris Zarkasyi Nurdin, S.H., dengan Akta Nomor 1 bertanggal 1 Juni 2001. Namun, setelah Mahkamah memeriksa dengan saksasma permohonan dan alat bukti (bukti P-10, dan alat bukti permohonan para Pemohon lainnya), bahwa maksud dan tujuan dari organisasi tidak memilikirelevansinya 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, 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 hokum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.
9. Pemohon IX adalah perkumpulan yang didirikan untuk mewujudkan petani kelapa sawit yang mandiri, berdaulat, bermartabat dan sejahtera (Pasal 6 AD/ART, bukti P-11), Pemohon IX merasa dirugikan karena norma *a quo* mengancam kedaulatan petani kelapa sawit. Dalam menerangkan relevansi antara norma yang diujikan dengan kerugian konstitusionalnya Pemohon IX mencontohkan perjanjian Indonesia dengan Indoa yang disahkan dengan Keppres Nomor 93 Tahun 2003. Dengan uraian tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa terdapat korelasi sekaligus relevansi diajukannya permohona *a quo* dengan tujuan maupun kegiatan atau program-programnya, namun Mahkamah tidak menemukan baik dalam permohonan maupun bukti-bukti yang diajukan terkait dengan siapa yang berhak bertindak untuk dan atas nama Pemohon IX sehingga Mahkamah berpendapat Pemohon IX tidak memiliki kedudukan hokum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.
10. Pemohon X sampai dengan Pemohon XIV masing-masing menerangkan dirinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai petambak garam. Pemohon X s.d Pemohon XIV 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 uraian di atas, 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*.

Berkaitan dengan pengujian konstitusionalitas Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, dan Pasal 11 ayat (1) UU 24/2000 untuk dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sebagaimana dalam petitum Pemohon, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

1. Bahwa setelah Mahkamah mendengar permohonan para Pemohon, memeriksa bukti-bukti yang diajukan dan mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana diuraikan dalam bagian duduk perkara pada Putusan Nomor 13/PUU-XVI/2018,

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.

2. Berdasarkan pertimbangan 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 mengikat 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 berkait 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 menyelarkannya 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. Setelah mempertimbangkan hal-hal penting di atas, Mahkamah selanjutnya 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”. Mahkamah berpendapat sebagaimana telah dipertimbangkan diatas bahwa 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. 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”. 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 sebelumnya, 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, 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.
4. 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.

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, Mahkamah dalam amar putusannya menyatakan bahwa permohonan para Pemohon antara lain adalah sebagai berikut:

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.