

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Konsep negara hukum merupakan suatu konsep yang terbilang masih cukup baru, karena baru mulai muncul dan berkembang pada abad ke-19, jika dibandingkan dengan konsep - konsep terkenal lainnya dalam ketatanegaraan seperti demokrasi, konstitusi, kedaulatan dan sebagainya. Konsep mengenai negara hukum selalui berkaitan dengan kedaulatan hukum, dimana penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara merupakan hukum. Konsep negara hukum yang paling terkenal adalah konsep negara hukum *Rechtsstaat* produk dari negara - negara yang menganut *Eropa Kontinental (Civil Law)* serta konsep negara hukum *Rule of Law* produk dari negara - negara yang menganut *Anglo Saxon (Common Law)*.¹

Negara Republik Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“UUD 1945”) yang menyatakan bahwa negara menegakkan hukum untuk mewujudkan kebenaran dan keadilan, dimana di dalamnya tidak ada kekuasaan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan² Hal ini dipertegas dalam Penjelasan UUD 1945 yang mengatakan bahwa Negara Indonesia

¹ A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, 2003, hlmn. 10.

² M. Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Kencana, Bogor, 2003, hlmn. 30.

berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machstaat*).³

Konsep Negara Hukum Indonesia memiliki ciri khas yang berbeda, karena adanya Pancasila yang harus diangkat sebagai dasar negara dan sumber dari segala hukum. Untuk itu Negara Hukum Indonesia dapat pula dinamakan Negara Hukum Pancasila karena memiliki konsep yang menjunjung tinggi nilai ketuhanan, kebhinekaan dan gotong royong.

Pembangunan hukum sebagai salah satu tujuan negara perlu ditopang dengan sistem hukum nasional yang bersumber dari Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar negara. Sistem Hukum Nasional pada dasarnya merupakan sistem hukum yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang di dalamnya meliputi materi, struktur, dan budaya hukum yang saling bergantung antara satu dengan yang lain dan bersumber dari Undang-UUD 1945.

Konsep negara hukum tersebut juga tercermin dalam setiap aspek kehidupan bernegara Indonesia, salah satunya di bidang hubungan luar negeri. Dimana Indonesia sebagai negara berdaulat juga turut berperan dalam menjalin hubungan dengan negara - negara lainnya, baik untuk hubungan ekonomi, sosial, politik hingga keamanan. Selain itu, di masa ini setiap negara saling bergantung satu sama lainnya, sebab tiada satu negara pun yang dapat secara mandiri memenuhi kebutuhan - kebutuhannya sendiri, sebagai contoh di masa pandemi Covid - 19 ini, negara - negara membeli vaksin kepada negara lainnya yang memiliki kemampuan untuk memproduksi vaksin, untuk memenuhi kebutuhan daripada masyarakatnya

³ Penjelasan Tentang Undang - Undang Dasar Negara Indonesia, bagian Sistem Pemerintahan Negara

akan vaksin tersebut. Dengan demikian, diperlukan adanya suatu hubungan antar negara, baik berupa hubungan diplomatik, hubungan ekonomi, hingga hubungan di bidang politik dan keamanan.

Sebagai negara hukum, Pemerintah Republik Indonesia dalam menjalin suatu hubungan luar negeri harus bersandar pada suatu perjanjian yang dibuat dengan negara / pihak lain dalam hubungan tersebut. Perjanjian tersebut berfungsi sebagai dasar hukum dari suatu hubungan dengan negara atau pihak lainnya, yang kemudian menjadi suatu hukum yang mengikat dan harus ditaati oleh pihak - pihak yang ada dalam perjanjian tersebut, sebagaimana di atur di Pasal 26 Vienna Convention on Law of Treaties 1969 (“**VCLT 1969**”), yaitu asas *pacta sunt servanda*, yang berbunyi setiap perjanjian yang berlaku, mengikat para pihak untuk itu dan harus dilakukan dengan itikad baik.⁴

Perjanjian tersebut disebut sebagai Perjanjian Internasional (“**PI**”) / traktat, dimana perjanjian ini memiliki perbedaan dengan perjanjian pada umumnya, yakni pada subjek dari perjanjian tersebut. VCLT 1969 mengatur bahwa pihak yang dapat menjadi subyek dari PI hanyalah negara saja. Baru kemudian pada tahun 1986, dengan berkembangnya organisasi - organisasi internasional dalam tatanan hubungan luar negeri, maka lahirlah Vienna Convention on Law of Treaties 1986 (“**VCLT 1986**”) sebagai pengembangan dari VCLT 1969, yang kemudian menambahkan subjek dari suatu PI, menjadi negara dan organisasi internasional yang merupakan subyek hukum internasional. Sehingga dapat disimpulkan bahwa PI adalah suatu perjanjian yang bersifat publik, sebab hanya dapat dilakukan oleh negara dan organisasi internasional saja. Sedangkan perjanjian yang dibuat oleh

⁴ Terjemahan Pasal 26 Vienna Convention on The Law of Treaties Tahun 1986 (VCLT 1986)

perusahaan - perusahaan multinasional, walaupun bersifat internasional sebab melintasi batas negara, bukanlah merupakan suatu perjanjian internasional, sebab bersifat privat.

Di Indonesia sendiri, perjanjian internasional sering disebut sebagai traktat, yang berasal dari kata *treaty*, dimana pengaturannya diatur melalui Undang - Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang PI (“UU 24/2000”). UU 24/2000 mengatur semua tahapan - tahapan yang diperlukan dalam proses pembuatan PI, dari masa negosiasi hingga pengesahannya.

Proses pembuatan suatu PI dapat digambarkan secara sederhana antara lain; tahap penjajakan (*exploring*), tahap perundingan (*negotiation*), tahap perumusan naskah (*adoption to text*), tahap penandatanganan (*authentication*), dan tahap penerimaan (*entry into force*).⁵

Tahap *exploring* hingga tahap *adaption of text* dilakukan oleh setiap badan / lembaga yang memprakarsai perjanjian tersebut, yang dilakukan dengan pendekatan - pendekatan diplomatis agar dapat mencapai hasil yang saling menguntungkan bagi setiap pihak atau peserta dari perjanjian tersebut.

Setiap badan / lembaga yang hendak memprakarsai suatu PI harus melakukan konsultasi ataupun menyertakan pihak dari Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, sebagai lembaga yang bertugas untuk mengurus politik luar negeri dari Indonesia, agar setiap perjanjian yang dibuat tidak bertentangan dengan politik luar negeri Indonesia.

⁵ Pasal 6 Undang - Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (“UU 24/2000”)

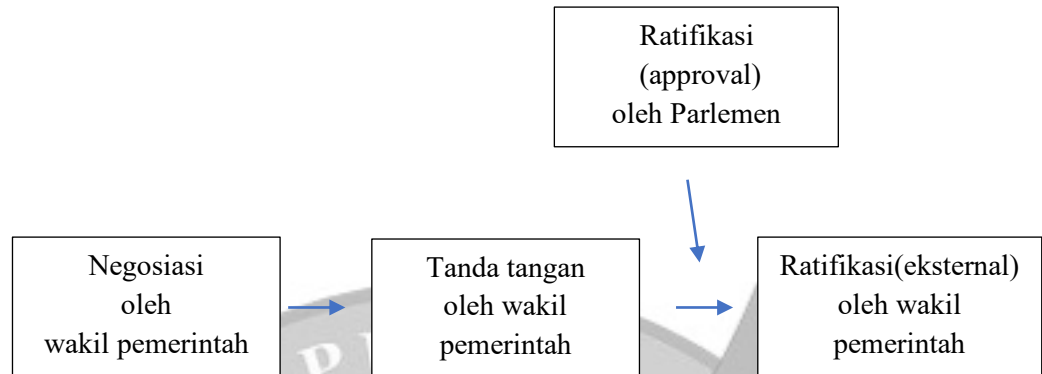
Tahap *authentication* atau tahapan otentifikasi adalah tahap dimana dilakukannya penandatanganan serta tahap pengesahan (ratifikasi) terhadap perjanjian tersebut, yang umumnya dilakukan oleh Presiden maupun Menteri Luar Negeri. Namun seiring waktu, semakin banyak badan / lembaga yang membuat PI, sehingga kemudian pejabat terkait diberi wewenang untuk mewakili Indonesia, dengan surat kuasa yang diberikan oleh negara melalui Kementerian Luar Negeri atau yang disebut dengan *full power*.⁶

Terakhir, tahap *entry into force* atau tahap mulai berlakunya suatu PI bsgi pihak - pihak di dalamnya, merupakan tahap dimana perjanjian tersebut sudah dijalankan, dan mengikat suatu negara sebagai bagian dari perjanjian tersebut. Tahap ini dilakukan setelah Menteri Luar Negeri telah mengirimkan piagam ratifikasi, yang berisi pernyataan bahwa Indonesia telah mengikatkan diri kepada perjanjian tersebut.

Ratifikasi sendiri dapat dilihat dari 2 sisi, yakni: pertama, sebagai suatu proses pengesahan secara eksternal, dimana Menteri Luar Negeri akan mengirimkan piagam ratifikasi tersebut kepada *depository* atau lembaga / pihak yang bertugas menyimpan PI tersebut dan kedua, ratifikasi yang bersifat internal, yaitu proses ketika Presiden kemudian mengirimkan dan meminta pengesahan / persetujuan (*approval*) kepada Dewan Perwakilan Rakyat (“DPR”) atas PI yang sudah ditandatangani ke dalam bentuk undang – undang nasional. UU 24/2000 sendiri telah mengatur secara lebih jelas mengenai kewenangan DPR dalam persetujuan suatu PI, termasuk bentuk perjanjian apa saja yang membutuhkan persetujuan dari DPR.

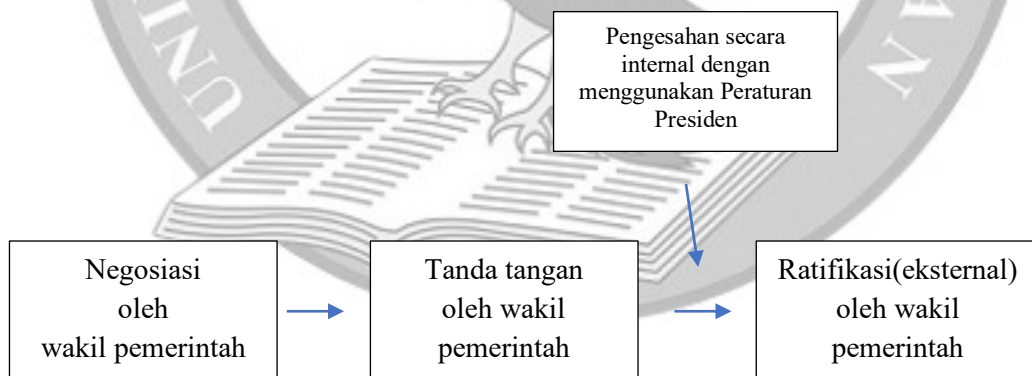
⁶ Ibid, Pasal 1 ayat 3 I

Berikut diagram yang menggambarkan proses ratifikasi apabila menggunakan persetujuan DPR melalui undang - undang (“UU”).



Figur 1.2 Mekanisme Ratifikasi menggunakan Undang - Undang

Selain menggunakan UU, ratifikasi internal juga dapat menggunakan Peraturan Presiden, dimana PI tersebut tidak memerlukan persetujuan dari DPR. Berikut adalah diagram yang menjelaskan proses ratifikasi internal dengan Peraturan Presiden.



Figur 1.3 Mekanisme Ratifikasi menggunakan Peraturan Presiden

Sebagai negara hukum yang didalamnya telah terdapat pemisahan kekuasaan, sejatinya kewenangan untuk melakukan hubungan - hubungan dengan

negara - negara lain, termasuk menyatakan perang, perdamaian, dan perjanjian ada pada Presiden Republik Indonesia (eksekutif) UUD 1945. Hal ini lumrah dilakukan, sebab presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, tentu perlu untuk melakukan hubungan - hubungan dengan negara - negara lain, terutama untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Hal tersebut diatur dalam Pasal 11 UUD 1945 yang menyatakan bahwa,

Pasal 11

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

(2) Presiden dalam membuat PI 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.

Namun di pasal tersebut juga mengatur bahwa dalam membuat PI yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat, Presiden dalam membuat PI harus mendapatkan persetujuan dari DPR dalam bentuk ratifikasi internal menggunakan UU, sebagai bentuk dari *check and balances*, hal ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 10 UU 24/2000, yang memberikan kriteria - kriteria PI yang membutuhkan persetujuan DPR, yakni:

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.*

Selain daripada 6 macam PI di atas, proses ratifikasi internal cukup dilakukan dengan menggunakan Peraturan Presiden.⁷ Hal ini yang kemudian menyebabkan DPR kehilangan salah satu fungsinya, yakni fungsi kontrol. Akibatnya, kekuasaan presiden atau eksekutif dalam perumusan hingga pengesahan suatu perjanjian dianggap absolut sebab tidak lagi melibatkan DPR lagi.

Oleh karena itu, di penghujung tahun 2018, sekelompok masyarakat⁸ menganggap Presiden tidak mengindahkan peraturan dari Pasal 11 UUD 1945, bahwa “Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat ...”, dan kemudian melakukan permohonan uji materiil / *judicial review* atas UU 24/2000 kepada Mahkamah Konstitusi, mengenai ketentuan 4 pasal dalam UU 24/2000, yaitu:

1. Pasal 2 – Mereka mengungkapkan bahwa konsultasi antara Menteri Luar Negeri dan DPR hanya bersifat formalitas saja, dan melanggar Pasal 11 UUD 1945 karena DPR seakan tidak memiliki kekuatan /

⁷ Pasal 11 UU 24/2000

⁸ Fernandez, N. (2018, February 18). *Masyarakat Sipil gugat UU Perjanjian internasional ke Mahkamah Konstitusi: Kabar24*. Bisnis.com. Diakses 8 Februari 2022, dari <https://kabar24.bisnis.com/read/20180218/16/739858/masyarakat-sipil-gugat-uu-perjanjian-internasional-ke-mahkamah-konstitusi>

kekuasaan untuk menolak suatu perjanjian, karena hanya memberikan konsultasi saja.

2. Pasal 9 – Mereka mempermasalahkan “pengesahan melalui keputusan presiden”, karena dengan keputusan presiden, maka tidak melibatkan DPR dan kembali bertentangan dengan Pasal 11 UUD 1945
3. Pasal 10 – Mereka meminta MK tidak hanya membatasi 6 jenis perjanjian yang melibatkan DPR, tetapi semua perjanjian yang berhubungan dengan masyarakat banyak.
4. Pasal 11 – Mereka mempermasalahkan apabila bidang PI yang dilakukan diluar dari ketentuan Pasal 10, maka cukup dilakukan pengesahan secara internal melalui Keputusan Presiden saja.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018 (“**Putusan MK**”), Majelis Hakim menolak sebagian permohonan penggugat mengenai Pasal 2, Pasal 9, dan Pasal 11 UU 24/2000, sedangkan menerima permohonan mengenai Pasal 10 UU 24/2000. Kemudian, Majelis Hakim juga menyatakan bahwa Pasal 10 UU 24/2000 inkonstitusional bersyarat dan bertentangan dengan UUD 1945, dimana batasan kriteria perjanjian yang diatur di dalamnya, dihapuskan, sehingga ketentuan Pasal 10 diubah dan diperluas menjadi sepanjang PI tersebut berdampak terhadap kepentingan negara dan kebutuhan nasional, maka perjanjian tersebut wajib mendapatkan persetujuan dari DPR.⁹

Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa mengenai perlu atau tidaknya persetujuan DPR atas perjanjian, dapat diketahui melalui mekanisme konsultasi yang dilakukan oleh Pemerintah, dalam hal ini antara Menteri Luar

⁹ Putusan MK, hlmn. 261

Negeri dan DPR. Mahkamah Konstitusi juga tidak mampu untuk mengelaborasi arti dari Pasal 11 UUD, dan tidak menerapkan suatu standar baru mengenai perjanjian - perjanjian apa saja yang perlu persetujuan DPR.

Akibatnya, mekanisme konsultasi yang diatur MK tersebut tidak memiliki suatu dasar hukum yang berujung sebagai suatu putusan politis saja. Oleh karenanya, terdapat permasalahan baru yang muncul, yakni adanya kebingungan mengenai kapan diperlukannya persetujuan dari DPR, dan kapan DPR harus berperan dalam proses pengesahan dari suatu PI yang dilakukan oleh Indonesia.

Dengan berdasarkan pada latar belakang ini, Penulis ingin mempelajari, memahami, dan meneliti lebih secara lebih dalam mengenai aspek kepastian hukum dalam pengesahan PI oleh DPR dalam PI sesudah adanya Putusan MK, dan selanjutnya Penulis menyusunnya dalam suatu penulisan hukum yang berjudul: **“Aspek Kepastian Hukum dalam Pengesahan Perjanjian Internasional Setelah Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XVI/2018”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana prosedur pengesahan PI sebelum dan sesudah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU/XVI-2018?
2. Bagaimana aspek kepastian hukum dalam pengesahan PI setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU/XVI-2018?

1.3 Tujuan Penelitian

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, penelitian adalah suatu kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisis, dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan objektif untuk memecahkan suatu persoalan atau menguji suatu hipotesis untuk mengembangkan prinsip - prinsip umum.

1.3.1. Tujuan Objektif

Tujuan objektif Penulis dalam penelitian ini adalah pemecahan atas masalah telah dijelaskan sebelumnya dan mencari solusi ataupun memberikan saran kepada pelaku hukum di Indonesia untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Adapun tujuan objektif Penulis adalah:

1. Untuk melihat perubahan yang terjadi atas kewenangan DPR setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi atas uji materi terhadap UU 24/2000.
2. Untuk melihat aspek kepastian hukum terhadap perubahan pada kewenangan DPR setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

1.3.2. Tujuan Subjektif

Tujuan subjektif adalah tujuan bagi pribadi Penulis yang ingin dicapai. Melalui penulisan ini, Penulis hendak memperdalam pengetahuan atas teori – teori yang telah didapatkan selama menempuh pendidikan tinggi dan membandingkannya dengan apa yang dilakukan dan dipraktekkan dalam kehidupan nyata.

1.4 Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini, Penulis memiliki harapan untuk dapat memberikan manfaat dan kegunaan yang dapat diambil melalui penulisan penelitian ini. Adapun manfaat yang ingin Penulis capai dalam penelitian ini adalah:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Melalui penelitian ini, Penulis berharap dapat memberikan tambahan pengetahuan serta pemikiran yang bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya, dan secara khusus pada bidang hukum internasional, terutama mengenai pemecahan masalah atas kewenangan DPR dalam PI yang melibatkan Indonesia dalamnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

- a) Penulis berharap dapat memberikan masukan serta pengetahuan bagi pelaksana yaitu Pemerintah serta DPR akan permasalahan yang akan diteliti oleh Penulis, dan juga dapat dipergunakan sebagai bahan atau referensi bagi peneliti selanjutnya yang juga berminat untuk meneliti pada masalah yang sama.
- b) Penulis juga berharap dapat memberikan masukan dan tambahan pemikiran bagi mahasiswa, dosen, maupun pembaca lainnya mengenai PI dan aspek kepastian hukum dalam pengesahan PI.

1.5 Sistematika Penulisan

Agar penelitian berupa tesis ini dapat tersusun secara rapi, teratur, serta berurutan sesuai dengan kehendak dan tujuan yang ingin dicapai, maka Penulis akan membuat sistematika penelitian ini sebagai berikut:

BAB I: PENDAHULUAN

Dalam bab ini Penulis akan mengemukakan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab kedua ini memuat dua sub-bab yaitu, landasan teori dan landasan konseptual. Landasan teori meliputi tinjauan umum tentang kedudukan DPR dalam ketatanegaraan Indonesia, serta wewenangnya dalam PI Indonesia. Kemudian Penulis akan menjelaskan mengenai teori - teori kepastian. Landasan konseptual meliputi definisi - definisi konseptual mengenai penelitian yang dilakukan oleh Penulis.

BAB III: METODE PENELITIAN

Bab ketiga ini berisi tentang pemaparan akan metode penelitian dengan rincian antara lain; macam penelitian, tipe penelitian, pendekatan penelitian, jenis data, teknik pengumpulan data, dan analisis data yang akan didapatkan nantinya.

BAB IV: ANALISIS

Dalam bab ini, penulis akan menghubungkan hasil penelitian yang telah penulis pelajari lebih dalam melalui data - data yang telah penulis dapatkan dan akan penulis hubungkan dengan praktiknya di lapangan.

BAB V: PENUTUP

Bab ini merupakan bagian akhir dari penelitian yang berisikan simpulan - simpulan yang didapatkan penulis dari penelitian serta berisi saran - saran sebagai tindak lanjut dari kesimpulan-kesimpulan yang telah didapatkan melalui penelitian hukum ini.

