KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MELAKUKAN *JUDICIAL REVIEW* TERHADAP UNDANG- UNDANG RATIFIKASI PERJANJIAN INTERNASIONAL

Galuh Candra Purnamasari

Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan

Korespondensi: galuhcandra278@gmail.com

Abstrak

Tulisan ini membahas permasalahan mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian undang-undang ratifikasi terhadap UUD 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam kasus pengujian *ASEAN Charter* menyatakan berwenang untuk mengadili undang-undang yang bersubstansi hukum internasional, namun belum terdapat aturan hukum yang jelas dalam konstitusi yang mengatur mengenai bentuk dan kedudukan hukum undang-undang ratifikasi serta perjanjian internasional. Hal ini dapat menimbulkan permasalahan mengenai kejelasan kewenangan pengujian undang-undang ratifikasi oleh Mahkamah Konstitusi untuk ke depannya. Penelitian ini menggunakan metode kepustakaan dengan kesimpulan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang ratifikasi yang bertentangan dengan UUD 1945, namun tidak memiliki kewenangan untuk menguji lampiran undang-undang ratifikasi yang memuat materi perjanjian internasional. Pengujian undang-undang ratifikasi sebatas dalam menentukan konstitusionalitas pengesahan suatu perjanjian internasional melalui undang-undang ratifikasi.

Kata kunci: *Judicial Review*; Undang-Undang ratifikasi; Perjanjian Internasional; Mahkamah Konstitusi.

Abstract

This paper examines Constitutional Court's authority to review ratification acts according to UUD 1945. The problems of Constitutional Court's authority to review ratification acts could be analyzed in Constitutional Court's decisions on Ratification of ASEAN Charter. Although Constitutional Court has authority to review the ratification acts as seen in Constitutional Court's decisions, there is no clear rules in Constitution which regulates any legal position and legal form of ratification acts and international treaties. The lack of clarity in the rules may cause problems concerning on the clarity of the Constitutional Court's authority to review ratification acts in future. This paper is a literature research and it aims to find that the Constitutional Court has the authority to review ratification acts according to UUD 1945, but it does not have authority to review the substance and content of international treaties which are contained in the annex of ratification acts. The authority to review ratification acts is limited in determining the constitutionality of ratification of an international agreement through the ratification acts.

Keywords: *Judicial review*; ratification acts; international treaties; Constitutional Court.

PENDAHULUAN

Kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam menguji Undang-Undang telah diatur dalam Pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.” Dalam hal ini secara tegas UUD 1945 sebagai hukum tertinggi di Indonesia telah memberikan mandat secara langsung kepada MK untuk menguji undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Pengujian merupakan proses memeriksa, mengadili, dan memutus apakah suatu undang-undang yang diujikan bertentangan dengan UUD 1945 atau tidak.

Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011), telah diatur susunan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu: UUD 1945, TAP MPR, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah (provinsi dan kabu-

paten/kota). Dalam undang-undang tersebut tidak dijelaskan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan “undang-undang” dan juga tidak memberikan penjelasan apakah ada perbedaan antara undang-undang dalam konteks “biasa” dan undang-undang dalam konteks undang-undang ratifikasi.

Hal ini kemudian akan membuat keraguan, undang-undang seperti apa yang masuk dalam lingkup pengujian MK. Padahal, ada beberapa format undang-undang yang materinya tidak terdapat dalam batang tubuh undang-undang itu sendiri, melainkan dalam lampirannya, seperti undang-undang ratifikasi. Permasalahan muncul ketika lampiran dalam undang-undang ratifikasi adalah salinan terjemahan dari naskah asli perjanjian internasional.

Dalam lingkup hukum tata negara, perjanjian internasional (traktat) dikenal sebagai sumber hukum formil, sepanjang traktat atau perjanjian internasional tersebut menentukan segi hukum ketatanegaraan yang hidup bagi negara masing-masing yang terikat di dalamnya. Pengaturan mengenai perjanjian internasional dan ratifikasinya telah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (UU No. 24 Tahun 2000). Namun,

secara keseluruhan pengaturan yang ada belum mampu menerangkan kedudukan dan status hukum perjanjian internasional dalam hukum nasional serta undang-undang ratifikasi yang berfungsi sebagai pengesahan dari perjanjian internasional tersebut. Hal tersebut kemudian menimbulkan pertanyaan atas kedudukan hukum undang-undang ratifikasi perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional dan kewenangan MK untuk melakukan pengujian terhadap undang-undang ratifikasi tersebut.

Berdasarkan tulisan-tulisan mengenai kewenangan MK dalam melakukan *judicial review* terhadap undang-undang ratifikasi yang telah ada dan pendapat-pendapat ahli, penulis menyetujui bahwa MK memiliki kewenangan *judicial review* terhadap undang-undang ratifikasi. Namun dalam hal ini MK tidak memiliki kewenangan untuk menguji lampiran undang-undang ratifikasi yang memuat materi perjanjian internasional yang bersangkutan. Dalam penulisan ini juga akan dibahas mengenai kedudukan hukum internasional dalam hukum nasional dan kedudukan undang-undang ratifikasi sebagai undang-undang dalam ketatanegaraan Indonesia.

PEMBAHASAN

Kedudukan Hukum Internasional dalam Hukum Nasional

Dalam perkembangan hukum internasional, permasalahan mengenai

hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional menjadi perdebatan yang sangat penting. Hal ini berkaitan dengan pertanyaan apakah hukum internasional dan hukum nasional merupakan satu kesatuan hukum ataukah tidak ada hubungan sama sekali di antara keduanya. Untuk menjawab persoalan tersebut, dikenal adanya dua aliran yakni aliran monisme dan dualisme. Secara singkat dalam teori monisme mengatakan bahwa hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua aspek yang sama dari sistem hukum pada umumnya. Sebaliknya teori dualisme mengatakan bahwa hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua sistem hukum yang sama sekali berbeda. Hukum internasional mempunyai suatu karakter yang berbeda secara intrinsik dengan hukum nasional.¹

Menurut ilmuwan besar hukum internasional Anzilotti, yang membedakan antara hukum internasional dan hukum nasional menurut prinsip-prinsip fundamental, di mana hukum nasional ditentukan oleh prinsip atau norma fundamental bahwa peraturan perundang-undangan negara harus ditaati, sedangkan sistem hukum internasional ditentukan oleh asas *pacta sunt servanda*, yakni perjanjian antara negara harus dijunjung tinggi. Oleh karena itu, kedua sistem ini sama sekali terpisah, sehingga tidak mungkin terjadi pertentangan antara keduanya, yang mungkin ada hanyalah penun-

¹ J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional I*, Edisi. X (Sinar Grafika 2006) 96.

jukan-penunjukan dari sistem yang satu ke sistem yang lain, selain itu tidak ada hubungan antara keduanya.² Dari kedua teori tersebut Indonesia tidak secara spesifik memilih salah satu antara monisme, dualisme, atau kombinasi keduanya.

Dalam praktik di antara kedua aliran tersebut, muncul teori bagaimana penerapan hukum internasional dalam ranah hukum nasional, yaitu teori transformasi, delegasi, dan inkorporasi. Teori transformasi menyatakan bahwa hukum internasional untuk dapat berlaku dalam hukum nasional harus dijemakan (transformasikan) ke dalam hukum nasional secara formal (bentuknya) dan substantif (materinya). Teori delegasi menyatakan bahwa pemberlakuan hukum internasional ke dalam hukum nasional adalah melalui delegasi aturan-aturan konstitusional hukum internasional mendelegasikan kepada masing-masing konstitusi negara untuk menentukan kapan ketentuan perjanjian internasional berlaku dalam hukum nasional berikut prosedur atau metode yang digunakan. Teori inkorporasi merupakan suatu ajaran (doktrin) yang mengatakan bahwa hukum internasional adalah hukum negara (*international law is the law of the land*).³

Undang-Undang Ratifikasi sebagai Undang-Undang dalam Ketatanegaraan Indonesia

Fungsi legislasi berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.⁴ Jimly Assidique mengemukakan bahwa pelaksanaan fungsi dalam pembentukan undang-undang menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu:⁵

1. prakarsa pembuatan undang-undang
2. pembahasan rancangan undang-undang
3. persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang
4. pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya

Di Indonesia, saat ini, dalam memasukkan ketentuan perjanjian internasional secara tidak langsung telah menganut sistem adopsi khusus, yakni dimana harus ada persetujuan dahulu oleh parlemen untuk menyatakan keterikatan terhadap perjanjian tersebut. Apabila kita pahami, teori ini sebenarnya merupakan sebuah kompromi agar masuknya hukum internasional ke dalam hukum nasional ini dilakukan dengan menghormati kedaulatan negara masing-masing, sehingga

² John O 'Brein, *International Law* (Cavendish Publishing Limited 2011) 87.

³ Mohd. Burhan Tsani, *Status Hukum Internasional dan Perjanjian Internasional dalam Hukum Nasional Republik Indonesia Dalam Perspektif Hukum Tata Negara*, (Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2009).

⁴ Jimly Assidique, *Pengantar Ilmu Hukum Tatanegara Jilid II* (Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI 2006) 24.

⁵ *Ibid.*

terikat (*binding*) atau tidaknya perjanjian internasional tersebut bukan karena perjanjian itu sendiri, melainkan karena adopsi khusus yang dilakukan oleh parlemen terhadap perjanjian internasional tersebut. Sehingga pemerintah Indonesia bukan tunduk pada perjanjian internasionalnya akan tetapi tunduk pada perundang-undangan nasionalnya yang memuat perjanjian internasional.⁶ Hal ini sesuai dengan peraturan yang terdapat dalam UU No. 24 Tahun 2000 bahwa “Pemerintah Republik Indonesia mengikatkan diri pada perjanjian internasional melalui cara-cara sebagai berikut: a) Penandatanganan; b) Pengesahan; c) Pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik; d) Cara-cara lain sebagaimana disepakati para pihak dalam perjanjian internasional.⁷ Sedangkan pengesahan dalam hal ini bisa berbentuk ratifikasi, akses, penerimaan dan penyetujuan.⁸

Suatu peraturan dikatakan sebagai undang-undang apabila memenuhi *wet in formele zin* dan *wet in materiele zin*. *Wet in formele zin* adalah pengertian undang-undang yang didasarkan pada bentuk dan cara terbentuknya, sementara *wet in materiele zin* adalah pengertian undang-undang yang didasarkan pada isi atau substansinya yang mengikat masyarakat.⁹

Bila dilihat dari sisi isi atau substansinya, dalam UU No. 12 Tahun 2011 mengatur bahwa materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang adalah:

- 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.

Penjelasan Pasal 10 huruf (c) UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa 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. Hal ini menunjukkan bahwa secara materi muatan undang-undang ratifikasi termasuk dalam pengertian *wet in materiele zin* karena pengesahan perjanjian internasional termasuk salah satu materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang.

Apabila ditinjau dari format perundang-undangan pada undang-undang, peraturan perundang-undang-

⁶ Nurhidayatulloh, ‘Dilema Pengujian Undang-Undang Ratifikasi oleh Mahkamah Konstitusi dalam Konteks Ketatanegaraan RI’ (2012) 9 *Jurnal Konstitusi* 113, 125.

⁷ Pasal 3 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional.

⁸ Pasal 1 angka 2 Ketentuan Umum Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000.

⁹ Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan (Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya)* (Rhineka Cipta 1997) 4 - 6.

an dapat dilengkapi dengan lampiran. Lampiran-lampiran ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari naskah peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.¹⁰ Contoh undang-undang yang memiliki lampiran adalah Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (UU APBN) dan undang-undang tentang pengesahan konvensi ataupun perjanjian-perjanjian internasional. Batang tubuh undang-undang tentang pengesahan perjanjian internasional pada dasarnya juga terdiri atas dua pasal. Pasal 1 memuat ketentuan pengesahan perjanjian internasional dimaksud, yaitu dengan memuat pernyataan melampirkan salinan naskah aslinya atau naskah asli bersama dengan terjemahannya dalam bahasa Indonesia, sedangkan Pasal 2 memuat ketentuan mengenai saat mulai berlakunya. Dari segi format perundang-undangan, undang-undang yang meratifikasi suatu perjanjian internasional beserta perjanjian internasional yang menjadi lampirannya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan.

Bagir Manan mengemukakan terdapat alasan mengapa persetujuan DPR dimaknai sebagai undang-undang, yaitu karena perjanjian internasional

memiliki relasi dengan fungsi DPR dalam membuat undang-undang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 20A UUD 1945, yaitu “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Tidak ada bentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat umum yang dapat dibuat DPR, kecuali undang-undang.”¹¹ Oleh karena itu, setiap perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan DPR yang kemudian diberi wadah undang-undang.

Pendapat ini senada dengan keterangan pemerintah atas Rancangan Undang-Undang tentang Pembuatan dan Pengesahan Perjanjian Internasional,¹² di mana dalam penjelasannya pemerintah memberikan penjelasan mengapa bentuk persetujuan dari DPR adalah dalam bentuk undang-undang. Dalam penjelasannya pemerintah menyatakan bahwa “persetujuan” dalam Pasal 11 UUD 1945 dapat diartikan sebagai pengesahan sesuai dengan fungsi dan wewenang dari DPR sebagai lembaga legislatif dan bahwa wewenang membuat perjanjian internasional atau *treaty making power* berada di tangan pemerintah sebagai

¹⁰ Lampiran I UU No, 12 Tahun 2011 memuat sistematika rancangan dalam kerangka peraturan perundang-undangan terdiri dari Judul, Pembukaan, Batang Tubuh, Penutup, Penjelasan (jika diperlukan), dan lampiran (jika diperlukan).

¹¹ Bagir Manan, ‘Akibat Hukum di Dalam Negeri Pengesahan Perjanjian Internasional (Tinjauan Hukum Tatanegara)’ (Focus Group Discussion Departemen Luar Negeri dan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran 29 November 2008).

¹² Jawaban Pemerintah terhadap Pemandangan Umum Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia atas Rancangan Undang-Undang tentang Pembuatan dan Pengesahan Perjanjian Internasional, Jakarta 5 Juni 2000.

lembaga eksekutif. Kondisi ini mengingatkan konstitusi Indonesia menganut pembagian kewenangan antara eksekutif dan legislatif.¹³ Hal ini dimaksudkan juga agar DPR dapat menerapkan mekanisme pengawasan (*control mechanism*) melalui pengesahan dengan undang-undang terhadap perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah. Apabila DPR menolak rancangan undang-undang pengesahannya, maka perjanjian internasional yang dimaksud tidak dapat diberlakukan karena tidak memenuhi persyaratan prosedur sebagaimana yang diatur dalam konstitusi.

Dalam *dissenting opinion* oleh hakim Hamdan Zoelfa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian undang-undang hasil ratifikasi, menyatakan perbedaan yang mendasar antara Undang-Undang materil dengan Undang-Undang hasil ratifikasi perjanjian Internasional adalah:

- a) Dalam Undang-Undang dalam arti formil, pembahasan norma dapat dibahas dan direvisi, sedangkan Undang-Undang ratifikasi merupakan kesepakatan berbagai negara dan tidak dapat direvisi kecuali perjanjian tersebut memberi peluang untuk itu;
- b) Pemberlakuan Undang-Undang ratifikasi berbeda dengan Undang-Undang formil pada umumnya. Undang-Undang dalam arti formil

akan berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat semenjak disahkannya Undang-Undang tersebut, sedangkan Undang-Undang hasil ratifikasi perjanjian Internasional membutuhkan metode internal bagi negara peserta Perjanjian Internasional agar dapat mengikat. (Pasal 5 ayat 2 Konvensi Wina tentang Perjanjian Internasional).¹⁴

Ketentuan mengenai Perjanjian Internasional diatur dalam Pasal 11 UUD 1945 dan UU No. 24 Tahun 2000. Pasal 9 sampai dengan Pasal 11 UU No. 24 Tahun 2000 menentukan bahwa dalam pengaturan dan pelaksanaannya, pengesahan perjanjian internasional oleh pemerintah Indonesia dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut. Pengesahan perjanjian internasional dilakukan melalui Undang-Undang atau Keputusan Presiden. Namun, bagi Indonesia kedudukan perjanjian internasional dalam hukum nasional masih belum jelas. Ketidakjelasan ini merupakan bagian dari ketiadaan hukum maupun doktrin pada sistem hukum Indonesia tentang hubungan hukum internasional dan hukum nasional sehingga terjadi kebingungan dalam dunia praktisi dalam menjawab status perjanjian internasional dalam hukum nasional.¹⁵

¹³ Boer Mauna menjelaskan bahwa pada prinsipnya sistem pembagian kewenangan antara eksekutif dan legislatif adalah umum dilakukan pada beberapa negara yang menganut sistem presidential seperti di Indonesia, di mana teknisnya kewenangan dalam pembuatan perjanjian internasional akan berada di tangan lembaga eksekutif, namun dalam melaksanakan kewenangan tersebut lembaga eksekutif harus mendapat persetujuan dari lembaga legislatif. Boer Mauna, *Hukum Internasional, Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global* (Penerbit Alumni 2000) 97.

¹⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang hasil ratifikasi Piagam ASEAN.

¹⁵ Damos Dumoli Agusman, *Hukum Perjanjian Internasional: Kajian Teori dan Praktek* (Refika Aditama 2010) 95.

UU No. 24 Tahun 2000 juga tidak secara tegas menjelaskan kedudukan perjanjian internasional dalam sistem perundang-undangan, namun hanya menyatakan bahwa perjanjian internasional disahkan dengan undang-undang atau keputusan presiden tanpa lebih lanjut menjelaskan apa arti dan konsekuensinya bagi perundang-undangan Indonesia. Dalam tataran praktis, di kalangan pemerintah dan opini publik berkembang berbagai alur pikiran yang dapat dipetakan sebagai berikut :1) Alur pikiran yang menempatkan perjanjian internasional yang telah disahkan (diratifikasi) sebagai bagian dari hukum nasional; 2) Alur pikiran yang mengharuskan adanya legislasi nasional tersendiri untuk mengimplementasikan suatu perjanjian internasional yang telah disahkan.¹⁶

Berdasarkan hal tersebut, penulis menyetujui bahwa perjanjian internasional yang telah diratifikasi melalui undang-undang atau keputusan presiden tidak dapat serta merta diberlakukan untuk warga negara seperti undang-undang pada umumnya. Sejalan dengan hal ini, penulis menyetujui pendapat Hamdan Zoelva yang menyatakan bahwa pelaksanaan dari hak dan kewajiban yang ditentukan dalam perjanjian internasional tidak serta merta berlaku bagi setiap warga negara sebagaimana halnya ketentuan undang-

undang pada umumnya, tetapi harus diimplementasikan lebih lanjut dalam undang-undang atau bentuk kebijakan lainnya.¹⁷ Peraturan implementasi diperlukan untuk mengabsorbsi atau menyerap materi muatan perjanjian internasional ke dalam hukum nasional Indonesia. Apabila materi muatan perjanjian internasional dapat dituangkan dalam bentuk undang-undang nasional, maka materi muatan perjanjian internasional yang dimuat dalam bentuk undang-undang nasional (bukan lagi hanya dalam bentuk undang-undang ratifikasi) tersebut akan menjadi hukum nasional.

Kewenangan MK dalam Melakukan *Judicial Review* terhadap Undang-Undang Ratifikasi

Kasus uji materiil undang-undang ratifikasi ASEAN Charter dimulai dengan adanya permohonan uji materiil Undang-Undang No. 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan *Charter of The Association of Southeast Asian Nations* (UU No. 38 Tahun 2008) khususnya Pasal 1 ayat (5) dan Pasal 2 ayat (2) huruf n *Charter of The Association of Southeast Asian Nations*. Adapun Pasal 1 angka 5 UU No. 38 Tahun 2008 menyatakan: “menciptakan pasar tunggal dan basis produksi yang stabil, makmur, sangat kompetitif, dan terintegrasi secara ekonomis melalui fasilitas yang efektif untuk perdagangan dan

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Dissenting Opinion* Hakim Hamdan Zoelva, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-IX/2011, mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan *Charter of the Association of Southeast Asian Nations* (Piagam Perhimpunan bangsa-Bangsa Asia Tenggara).

investasi, yang di dalamnya terdapat arus lalu lintas barang, jasa-jasa dan investasi yang bebas; terfasilitasinya pergerakan pelaku usaha, pekerja profesional, pekerja berbakat dan buruh; dan arus modal yang lebih bebas.” Pasal 2 ayat (2) huruf (n) menyatakan “berpegang teguh pada aturan-aturan perdagangan multilateral dan rezim-rezim yang didasarkan pada aturan ASEAN untuk melaksanakan komitmen-komitmen ekonomi secara efektif dan mengurangi secara progresif ke arah penghapusan semua jenis hambatan menuju integrasi ekonomi kawasan, dalam ekonomi yang digerakkan oleh pasar.” Pasal-Pasal ini dinilai bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan” dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan “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.”

Dalam putusannya, MK menyatakan menolak permohonan para pemohon dengan alasan:

1. Undang-Undang mempunyai kekuatan hukum mengikat atas substansi yang diatur dalam Undang-Undang tersebut (objek) dan mengikat terhadap pihak-pihak yang membuat perjanjian (subjek) dalam hal ini adalah negara-negara yang membuatnya;
2. Undang-undang berlaku sebagai norma hukum, maka negara Indonesia dan negara lain, dalam hal ini negara ASEAN wajib terikat secara hukum oleh UU No. 38 Tahun 2008;
3. Mahkamah Internasional atau *International Court of Justice* adalah lembaga yang memiliki kewenangan untuk sengketa-sengketa yang timbul dari perjanjian antar negara.

Dalam putusannya MK juga menyatakan bahwa MK berwenang mengadili permohonan pemohon, yang artinya berwenang mengadili undang-undang yang bersubstansi internasional, dalam hal ini ASEAN *Charter*. Putusan MK ini menyiratkan tiga hal: *Pertama*, undang-undang ratifikasi dan perjanjian internasional sebagai lampirannya adalah satu kesatuan; *Kedua*, karena undang-undang ratifikasi merupakan undang-undang sehingga MK dapat mengujinya; *Ketiga*, bahwa bentuk undang-undang ini memiliki *logical fallacies* dan harus ditinjau kembali.¹⁸

Berbeda dengan pendapat Hakim Maria Farida, yang dalam *dissenting opinion* menyatakan bahwa sesuai Pasal 24C UUD 1945, MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Secara normatif pasal tersebut dapat dimaknai bahwa

¹⁸ Risalah Sidang Putusan Nomor 33/PPU-IX/2011 tanggal 26 Februari 2013.

MK juga berwenang menguji undang-undang tentang pengesahan perjanjian internasional yang bertentangan dengan UUD 1945. Akan tetapi jika permohonan pengujian tersebut terhadap substansi dalam undang-undang tentang pengesahan perjanjian internasional, hal tersebut tidak dapat dilakukan, oleh karena tidak terdapat materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut yang dapat dipertentangan dengan UUD 1945. Undang-undang tentang pengesahan perjanjian internasional bukanlah suatu peraturan perundang-undangan yang substansinya bersifat normatif, yang adressat normanya dapat secara langsung ditujukan kepada setiap orang, tetapi merupakan persetujuan dari DPR terhadap perjanjian internasional yang telah dibuat oleh Pemerintah untuk memenuhi Pasal 11 UUD 1945, dan diberi “baju” dengan undang-undang.¹⁹

MK sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman telah diberikan kewenangan sesuai dengan yang diamanatkan oleh konstitusi. Dalam UUD 1945 terdapat beberapa kewenangan yang diberikan kepada MK yaitu:

- 1) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
- 2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangan-

nya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;

- 3) memutus pembubaran partai politik;
- 4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
- 5) memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kewenangan MK adalah pengujian undang-undang terhadap UUD, hanya undang-undang yang lahir setelah perubahan pertama UUD 1945 (tanggal 19 Oktober 1999) saja yang dapat diujikan kepada MK, karena tidak berlaku surut.²⁰ Hal ini didasarkan pada Pasal 50 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, namun pasal ini telah dibatalkan sendiri oleh MK. Artinya, saat ini tidak ada batasan lagi tentang pengujian undang-undang yang menjadi kewenangan MK baik undang-undang setelah amandemen UUD 1945 maupun undang-undang sebelum amandemen.²¹ Sedangkan

¹⁹ Afidatussolihat, ‘Pengujian Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian ASEAN Charter oleh Mahkamah Konstitusi’ (2014) 1 *Jurnal Cita Hukum* 148, 154-155.

²⁰ Nur’ainy, *Pengantar Ilmu Hukum* (Fakultas Syari’ah IAIN Sunan Kalijaga 2004) 99

²¹ Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dengan jelas menyatakan, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar”, tanpa memuat batasan tentang pengundangan undang-undang yang diuji. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 66/PUU-II/2004 jo Putusan MK No. 004/PUU-I/2003.

pemohon yang dapat mengajukan permohonannya kepada MK adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu; perorangan warga negara Indonesia; kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; badan hukum publik atau privat; atau lembaga negara.²²

Berkenaan dengan persoalan pengujian, dikenal ada dua macam hak pengujian, yaitu hak pengujian formal dan hak pengujian material. Hak pengujian formal adalah wewenang untuk menilai suatu produk legislatif seperti undang-undang, dalam proses pembuatannya melalui cara-cara sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak. Pengujian formal terkait dengan masalah prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya. Di sisi lain, hak pengujian material (*materiele toetsingsrecht*) adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan menilai isi apakah suatu peraturan perundang-undangan itu sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi

derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Pengujian material berkaitan dengan kemungkinan pertentangan materi suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi ataupun menyangkut kekhususan-kekhususan yang dimiliki suatu aturan dibandingkan dengan norma-norma yang berlaku umum.²³

Dalam UUD 1945, MK memang dibenarkan untuk menguji undang-undang terhadap UUD. Hal tersebut diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 yang menyatakan Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Berdasarkan ketentuan dalam pasal tersebut, produk hukum yang diuji konstitusionalitasnya oleh MK adalah undang-undang terhadap UUD. Namun UUD 1945 tidak memberikan lingkup batasan pengertian undang-undang secara tegas.²⁴

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa peraturan perundang-undangan dapat dilengkapi dengan lampiran. Lampiran-lampiran ini merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari naskah peraturan perundang-

²² Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

²³ Suropto, 'Wewenang Mahkamah Konstitusi Menguji Undang-Undang (Judicial Review)' (2010) <<http://www.setneg.go.id/index.php?Itemid=116&id=518>> diakses 18 Juni 2017. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Menelaah Putusan Mahkamah Agung Tentang 'Judicial Review' atas PP No. 19/2000 yang bertentangan dengan UU No 31 Tahun 1999 dalam Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Tim Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010) 96-97

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (PT Raja Grafindo Persada 2010) 21.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2006) 54.

undangan yang bersangkutan. Keberadaan undang-undang tidak mungkin lepas maupun dipisahkan dari naskah lampirannya.²⁵ Dalam konteks lampiran undang-undang-ratifikasi perjanjian internasional, lampiran tersebut adalah salinan terjemahan perjanjian internasional yang sejatinya adalah materi muatan perjanjian internasional itu sendiri. Hal tersebut berarti materi muatan dalam lampiran undang-undang ratifikasi merupakan hukum internasional secara utuh.

Pada dasarnya tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang ratifikasi tidak berbeda dengan undang-undang lainnya sepanjang mengikuti tata cara yang diatur dalam UU No. 24 Tahun 2000 dan UU No. 12 Tahun 2011. Dengan begitu, hal ini menjadi justifikasi bahwa undang-undang ratifikasi dapat diuji di MK. Argumen penguat lainnya bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 secara *expressis verbis* menyatakan bahwa MK berwenang menguji undang-undang terhadap UUD. Dalam ketentuan tersebut tidak dikecualikan bahwa undang-undang ratifikasi bukanlah objek pengujian MK, maka tidak ada alasan bagi MK untuk menolak menguji undang-undang ratifikasi.²⁶

Akan tetapi, undang-undang ratifikasi ialah undang-undang yang bertujuan untuk mengesahkan perjanjian internasional, sedangkan materi atau substansi perjanjian internasional yang bersangkutan hanya terdapat

dalam lampiran undang-undang ratifikasi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari undang-undang ratifikasi. Undang-undang ratifikasi tidak serta merta membuat perjanjian internasional menjadi hukum nasional Indonesia. Undang-undang ratifikasi hanya membuat Indonesia terikat terhadap perjanjian internasional sebagai perwujudan dari persetujuan DPR sebagaimana amanat konstitusi. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam mentransformasikan materi muatan perjanjian internasional diperlukan suatu undang-undang nasional yang memuat materi perjanjian internasional tersebut dalam tatanan hukum nasional. Selain itu, lampiran undang-undang ratifikasi memuat materi perjanjian internasional, yang berarti materi muatan dalam lampiran undang-undang ratifikasi merupakan hukum internasional.

MK tidak memiliki kewenangan untuk menguji lampiran undang-undang ratifikasi yang merupakan materi atau substansi perjanjian internasional dan tidak memiliki kewenangan untuk menguji hukum internasional. Dalam hal ini lampiran berupa salinan terjemahan perjanjian internasional bukanlah bagian dari hukum Indonesia.²⁷ Tujuan dari undang-undang ratifikasi adalah semata untuk mengesahkan perjanjian internasional, sehingga supaya materi muatan perjanjian internasional dapat diuji oleh MK seharusnya materi

²⁶ Andi Sandi dan Agustina Merdekawati, *Op.cit.*, 468

²⁷ *Ibid.*

muatan perjanjian internasional tersebut haruslah ditransformasikan terlebih dahulu dalam sebuah undang-undang implementasi yang secara harmonis memasukkan materi perjanjian internasional dalam tatanan hukum nasional.²⁸

MK tidak memiliki kewenangan untuk menguji materi yang ada dalam suatu perjanjian internasional. Berdasarkan hal tersebut berarti MK seharusnya juga tidak memiliki kewenangan untuk menguji materi perjanjian internasional yang terdapat dalam lampiran undang-undang ratifikasi. Apabila MK menyatakan memiliki kewenangan untuk menguji materi perjanjian internasional yang terdapat dalam lampiran undang-undang ratifikasi, maka hal tersebut tidak sesuai dengan teori dan asas yang berlaku dalam baik hukum internasional maupun hukum nasional.

Dalam putusannya MK menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya, namun MK menyatakan berwenang menguji *ASEAN Charter*. Apabila MK berwenang mengadili perjanjian internasional, tentu hal tersebut menyebabkan Indonesia melanggar *international obligation* yang melekat padanya.²⁹ Lebih jauh, pembatalan undang-undang ratifikasi dapat dikatakan sebagai penarikan atas prosedur internal yang dilakukan namun keterikatan Indonesia atas perjanjian internasional merupakan

perbuatan hukum dalam wilayah hubungan eksternal. Jika Indonesia memiliki keinginan untuk menarik diri dari perjanjian internasional maka Indonesia akan terikat dengan ketentuan formal dalam perjanjian internasional yang berhubungan dengan persoalan penarikan dari perjanjian internasional yang telah diatur dalam perjanjian di mana Indonesia menjadi negara pihak.³⁰

MK memang tidak memiliki kewenangan menguji substansi atau materi perjanjian internasional yang terdapat dalam lampiran undang-undang ratifikasi. Namun dalam hal ini penulis berpendapat bahwa jika materi perjanjian internasional tidak sesuai dengan UUD 1945, maka hal tersebut dapat menjadi dasar putusan bagi MK untuk menguji konstusionalitas (menyetujui atau tidak menyetujui) pengesahan perjanjian internasional tersebut melalui undang-undang ratifikasi. Putusan MK untuk menguji konstusionalitas pengesahan perjanjian internasional tidak membuat Indonesia dapat secara langsung menarik diri (*withdrawal*) dari perjanjian internasional tersebut karena harus disesuaikan dengan mekanisme yang terdapat dalam perjanjian internasional atau hukum internasional yang berlaku.

PENUTUP

MK tidak mempunyai kewenangan untuk menguji lampiran undang-

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Kama Sukarno, 'Penerapan Perjanjian Internasional di Pengadilan Nasional Indonesia: Studi Terhadap Putusan-Putusan Konstitusi' (2016) 3 *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 587,591.

³⁰ Andi Sandi dan Agustina Merdekawati, *Op.cit.*, 472.

undang ratifikasi yang memuat materi perjanjian internasional yang bersangkutan. Kewenangan MK dalam menguji undang-undang ratifikasi hanya terbatas pada substansi perjanjian internasional tidak sesuai dengan UUD 1945 maka hal ini menjadi dasar putusan bagi MK dalam menentukan konstitusionalitas (menyetujui atau tidak menyetujui) pengesahan suatu perjanjian internasional melalui undang-undang ratifikasi.

DAFTAR BACAAN

Buku

Assidique, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tatanegara Jilid II* (Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI 2006).

_____, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2006).

_____, *Perihal Undang-Undang* (PT Raja Grafindo Persada 2010).

Mauna, Boer, *Hukum Internasional, Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global* (Penerbit Alumni 2000).

Nur'ainy, *Pengantar Ilmu Hukum* (Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga 2004).

O' Brein, John, *International Law* (Cavendish Publishing Limited 2011).

Starke, J.G., *Pengantar Hukum Internasional I*, Edisi. X (Sinar Grafika 2006).

Syarif, Amiroeddin, *Perundang-undangan (Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya)* (Rhineka Cipta 1997).

Jurnal

Afidatussolihat, 'Pengujian Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Asean Charter Oleh Mahkamah Konstitusi' (2014) 1 *Jurnal Cita Hukum* 148.

Nurhidayatulloh, 'Dilema Pengujian Undang-Undang Ratifikasi oleh Mahkamah Konstitusi dalam Konteks Ketetaneagaraan RI' (2012) 9 *Jurnal Konstitusi* 113.

Sandi, Andi dan Agustina Merdekawati, 'Konsekuensi Pembatalan Undang-Undang Ratifikasi Terhadap Ketetaneagaraan Pemerintah Indonesia Pada Perjanjian Internasional' (2012) 24 *Mimbar Hukum* 460.

Sukarno, Kama, 'Penerapan Perjanjian Internasional di Pengadilan Nasional Indonesia: Studi Terhadap Putusan-Putusan Konstitusi' (2016) 3 *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* 587.

Makalah

Manan, Bagir, *Akibat Hukum di Dalam Negeri Pengesahan Perjanjian Internasional (Tinjauan Hukum Tatanegara)* (Focus Group Discussion Departemen Luar Negeri dan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran 29 November 2008).

Tsani, Mohd. Burhan, *Status Hukum Internasional dan Perjanjian Internasional dalam Hukum Nasional Republik Indonesia Dalam Perspektif Hukum Tata Negara*, (Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2009).

Internet

Suripto, Suripto, Wewenang Mahkamah Konstitusi Menguji Undang-Undang (Judicial Review) (2010) <<http://www.setneg.go.id/index.php?Itemid=116&id=518>>, diakses 18 Juni.