

KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG RATIFIKASI PERJANJIAN INTERNASIONAL

Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-IX/2011

THE CONSTITUTIONAL COURT'S AUTHORITY IN REVIEWING LAWS ON RATIFIED INTERNATIONAL TREATY

An Analysis of Constitutional Court Decision Number 33/PUU-IX/2011

Dian Khoreanita Pratiwi

Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta

Email: diankhoreanita@upnvj.ac.id

Naskah diterima: 12 Oktober 2017; revisi: 20 Mei 2020; disetujui: 16 Juni 2020

DOI: 10.29123/jy.v13i1.268

ABSTRAK

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan *Charter of the Association of Southeast Asian Nations* digugat oleh masyarakat, karena bertentangan dengan konstitusi. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-IX/2011 terdapat *dissenting opinion* dari dua hakim, yang menyebutkan hal tersebut bukanlah kewenangan Mahkamah Konstitusi. Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah yuridis normatif. Hasil yang didapat dalam tulisan ini adalah materi muatan undang-undang ratifikasi berbeda dengan undang-undang biasanya. Tidak ada kejelasan mengenai kedudukan perjanjian internasional dalam hukum nasional Indonesia, sehingga memengaruhi ketatanegaraan Indonesia. Kesimpulan dari tulisan ini yaitu Mahkamah Konstitusi tidak berwenang memeriksa undang-undang ratifikasi. Pengujian undang-undang ratifikasi oleh Mahkamah Konstitusi memiliki potensi pembatalan undang-undang ratifikasi, namun tidak serta merta mengakibatkan pembatalan perjanjian. Menurut Konvensi Wina 1969 tidak diperkenankan pembatalan sepihak, kemungkinan yang dapat dilakukan adalah menarik diri dari perjanjian.

Kata kunci: perjanjian internasional; ratifikasi; kewenangan; *judicial review*.

ABSTRACT

A number of communities have sued a judicial review of Law Number 38 of 2008 concerning Ratification of the Charter of the Association of Southeast Asian Nations, because it was against the constitution. In the Constitutional Court Decision Number 33/PUU-IX/2011 there are two dissenting opinions, which state that the object of the

review is beyond the authority of the Constitutional Court. This research used a normative juridical method. The results that obtained in this article are the law of ratification content is different from the laws in general. There is no explanation regarding the position of international treaties in Indonesian national legal system, so it will affect the whole state administration. Therefore, the author agrees with the idea that Constitutional Court does not have the authority to examine such laws. Judicial reviews of the ratification by the Constitutional Court potentially annul that law, but not immediately revoke the international agreement. According to the 1969 Vienna Convention, a country not allowed to cancel any international agreement unilaterally. One possibility is that a country can withdraw from the agreement.

Keywords: international treaties; ratification; authority; judicial review.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perjanjian internasional menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional adalah perjanjian dalam bentuk dan nama tertentu yang diatur dalam hukum internasional, dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik. Setiap perjanjian yang telah disepakati oleh suatu negara berdasarkan prinsip *Pacta Sunt Servanda* maka perjanjian tersebut menjadi hukum yang mengikat para pihaknya. Berdasarkan Pasal 38 ayat (1) Statuta Mahkamah Internasional secara implisit menyebutkan bahwa perjanjian internasional merupakan perjanjian yang utama walaupun sebenarnya kebiasaan internasional lebih dulu ada sebelum perjanjian internasional, dalam pasal tersebut urutan pertama dalam sumber hukum internasional adalah perjanjian internasional kemudian kebiasaan internasional (*international custom*), prinsip-prinsip hukum umum (*general principles of law*), keputusan pengadilan (*judicial decisionis*), pendapat para ahli yang telah diakui kepakarannya (*teachings of the most highly qualified publicists*).

Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional memberikan definisi perjanjian internasional yaitu: “*an international agreement concuded between states in written form and governed by international law, whether embodied in a singel instrument or in two or more related instrument and whatever its particular designation.*” Berkembangnya subjek hukum internasional menyebabkan tidak hanya negara saja yang dapat membuat perjanjian internasional. Organisasi internasional sebagai subjek hukum internasional dalam perkembangannya juga telah melakukan praktik pembuatan perjanjian internasional yang pengaturannya diatur dalam Konvensi Wina 1986.

Indonesia kurang lebih sudah terikat pada 490 perjanjian yang dibuat baik bilateral maupun multilateral (treaty.kemlu.go.id), di mana sebagian perjanjian tersebut membutuhkan ratifikasi sebagai bentuk pengesahan terhadap perjanjian, beberapa contoh perjanjian yang diratifikasi melalui undang-undang oleh Indonesia yaitu: Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*) yang diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005; Konvenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) 1966 yang diratifikasi Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005; Konvensi Hukum Laut 1982 yang diratifikasi

melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985; *Vienna Convention on Diplomatic Relations of 1961* dan *Vienna Convention on Consular Relations 1963* yang keduanya telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1982. Contoh lainnya adalah Piagam ASEAN (*ASEAN Charter*) yang diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 yang menjadi objek permohonan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi.

Dalam hukum perjanjian internasional yang diatur pada Konvensi Wina 1969 proses pembuatan perjanjian diawali dengan negosiasi dan diakhiri dengan persetujuan untuk mengikat diri yang bisa dilakukan melalui penandatanganan, penerimaan, ratifikasi maupun akses. Tindakan ratifikasi dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dilakukan melalui undang-undang dan peraturan presiden.

Undang-undang ratifikasi hanya memuat satu hingga dua pasal saja yang menyatakan bahwa Indonesia terikat pada perjanjian, tidak ada norma lain pada pasal itu yang menjelaskan mengenai hak dan kewajiban. Perjanjian internasional bagian yang tidak terpisahkan dari undang-undang ratifikasi. Pada perjalanannya Piagam ASEAN yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 dikatakan bertentangan dengan konstitusi sehingga diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya, namun yang menarik dikaji adalah pertimbangan hakim konstitusi yang menerima permohonan tersebut, di mana keberadaan undang-undang ratifikasi masih menjadi polemik saat ini, dan dalam putusan ini juga terdapat *dissenting opinion* dari dua hakim konstitusi lainnya.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang ratifikasi menurut sistem hukum Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-IX/2011?
2. Bagaimanakah dampak eksternal dilakukannya *judicial review* terhadap undang-undang ratifikasi dihubungkan dengan prinsip *Pacta Sunt Servanda*?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang ratifikasi menurut sistem hukum Indonesia dan untuk mengetahui dampak eksternal pengujian undang-undang ratifikasi bagi hubungan Indonesia dengan negara lain dan hubungannya dengan prinsip *Pacta Sunt Servanda*. Kegunaannya dapat dilihat dari sudut teoritis dan praktis. Dilihat dari sudut teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan sekaligus memberi manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan perjanjian internasional pada khususnya. Sedangkan dari sudut praktis, hasil penelitian ini diharapkan memberi masukan bagi pembuat kebijakan dalam menentukan status undang-undang ratifikasi dalam sistem hukum Indonesia.

D. Tinjauan Pustaka

1. Perjanjian Internasional

Ada berbagai istilah yang dipergunakan untuk menyebut perjanjian internasional yaitu: traktat (*treaty*), pakta (*pact*), konvensi (*convention*), piagam (*statute, charter*), deklarasi, protokol, *arrangement, accord, modus vivendi*, dan *covenant*. Perjanjian internasional adalah kesepakatan antara dua atau lebih subjek hukum internasional yang menurut hukum internasional menimbulkan hak dan kewajiban bagi para pihak yang membuat kesepakatan. Ada beberapa kriteria untuk mengelompokkan perjanjian internasional, antara lain berdasarkan:

1) Jumlah pesertanya.

Menurut jumlah pesertanya, perjanjian internasional dapat berupa perjanjian bilateral (bila melibatkan dua negara saja), misalnya perjanjian RI dengan RRC mengenai Dwikenegaraan pada tahun 1954; atau multilateral (bila melibatkan lebih dari dua negara) misalnya Konvensi Jenewa 1949 tentang Perlindungan Korban Perang.

2) Strukturnya.

Menurut strukturnya, perjanjian internasional ada yang bersifat *law making* artinya mengandung kaidah hukum yang dapat berlaku bagi semua negara di dunia, misalnya Konvensi Wina 1969 mengenai Perjanjian Internasional antar Negara; Konvensi Wina tahun 1986 tentang Perjanjian Internasional Antar Organisasi Internasional dengan Organisasi Internasional dan Negara dengan Organisasi Internasional; dan Konvensi Wina tahun 1961 mengenai Hubungan Diplomatik. Ada pula yang bersifat *contract*, yaitu hanya menimbulkan hak dan kewajiban bagi para pihak yang membuat perjanjian saja, misalnya Perjanjian Ekstradisi 1974 antara Indonesia dan Malaysia.

3) Objeknya.

Dari segi objeknya, perjanjian internasional dapat dibagi menjadi perjanjian yang berisi soal-soal politik dan perjanjian yang berisi masalah-masalah ekonomi, budaya, dan lain-lain.

4) Cara berlakunya.

Dari segi cara berlakunya, ada yang bersifat *self executing* (berlaku dengan sendirinya), ada pula yang bersifat *non self-executing*. Disebut *self executing*, bila sebuah perjanjian internasional langsung berlaku setelah diratifikasi oleh negara tertentu. Bila harus dilakukan perubahan undang-undang terlebih dahulu sebelum berlaku, maka perjanjian internasional itu disebut *non self-executing*.

5) Instrumen pembentuk perjanjiannya.

Berdasarkan instrumennya, maka perjanjian internasional ada yang berbentuk tertulis, ada pula yang lisan. Perjanjian internasional tertulis dituangkan dalam bentuk formal secara tertulis, antara lain berupa *treaty, convention, agreement, arrangement, charter, covenant, statute, constitution, protocol, declaration*, dan lain-lain. Sedangkan perjanjian

internasional lisan dideskripsikan melalui instrumen-instrumen tidak tertulis. Ada berbagai macam perjanjian internasional tidak tertulis, misalnya:

- a) Perjanjian Internasional Lisan (*International Oral Agreement*)
Perjanjian internasional lisan disebut juga *gentlement agreement*, biasanya disepakati secara bilateral, untuk mengatur hal-hal yang tidak terlalu rumit, bersifat teknis namun merupakan materi umum. Misalnya: *The London Agreement* 1946 yang mengatur distribusi keanggotaan Dewan Keamanan PBB.
- b) Deklarasi Sepihak (*Unilateral Declaration*)
Deklarasi Unilateral adalah pernyataan suatu negara yang disampaikan wakil negara tersebut yang berkompeten (presiden, perdana menteri, menteri luar negeri, menteri-menteri lain) dan ditujukan kepada negara lain. Deklarasi itu dapat menjadi perjanjian apabila memang mengandung maksud untuk berjanji sehingga menimbulkan kewajiban pada negara yang berjanji dan hak yang dapat dituntut oleh negara yang menjadi tujuan deklarasi tersebut. Misalnya: pernyataan kemerdekaan oleh rakyat Palestina.
- c) Persetujuan Diam-Diam (*Tacit Agreement* atau *Tacit Consent*) atau Persetujuan Tersimpul (*Implied Agreement*)
Perjanjian ini dibuat secara tidak tegas artinya adanya perjanjian internasional tersebut dapat diketahui hanya melalui penyimpulan suatu tingkah laku, baik aktif maupun pasif dari suatu negara atau subjek hukum internasional lainnya.

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional menyatakan pembuatan perjanjian internasional dilakukan melalui tahap penjajakan, perundingan, perumusan naskah, penerimaan, dan penandatanganan. Penandatanganan suatu perjanjian internasional merupakan persetujuan atas naskah perjanjian internasional tersebut yang telah dihasilkan dan/atau merupakan pernyataan untuk mengikatkan diri secara definitif sesuai dengan kesepakatan para pihak. Pengesahan sebagaimana yang dimaksud Pasal 9 hanya dilakukan apabila dikehendaki oleh perjanjian itu sendiri.

Menurut hukum positif Indonesia Pasal 11 UUD NRI 1945 dikatakan bahwa Presiden dengan persetujuan DPR membuat perjanjian dengan negara lain. Hal ini lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000. Dalam Pasal 4 dikatakan bahwa pembuatan perjanjian internasional antara pemerintah dengan negara lain dilaksanakan berdasarkan kesepakatan dan iktikad baik, berpedoman kepada kepentingan nasional dan prinsip-prinsip persamaan kedudukan, saling menguntungkan, dan di samping memperhatikan kepentingan nasional juga hukum internasional yang berlaku.

Menurut undang-undang tersebut, pembuatan perjanjian internasional dilakukan melalui tahap penjajakan, perundingan, perumusan naskah, penerimaan dan penandatanganan, kemudian diikuti

pengesahan apabila memang disyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut. Akses adalah istilah yang digunakan apabila negara yang akan mengesahkan suatu perjanjian internasional tidak turut menandatangani naskah perjanjian. Pengesahan perjanjian internasional oleh Pemerintah RI dapat dilakukan melalui undang-undang yaitu apabila isinya sangat penting ataupun melalui Keputusan Presiden.

2. Hubungan Hukum Nasional dengan Hukum Internasional

Hukum internasional dapat didefinisikan sebagai keseluruhan hukum yang sebagian besar terdiri dari prinsip-prinsip dan kaidah-kaidah perilaku yang terhadapnya negara-negara merasa dirinya terikat untuk menaati, dan karenanya, benar-benar ditaati secara umum dalam hubungan-hubungan mereka satu sama lain (Starke, 2010: 3). Hubungan hukum nasional dengan hukum internasional dapat dijelaskan berdasarkan dua teori, yaitu teori monisme dan teori dualisme.

Menurut aliran monisme (Sefriani, 2010: 86), hukum internasional dan hukum negara merupakan dua kesatuan hukum dari satu sistem hukum yang lebih besar yaitu hukum pada umumnya. Karena terletak dalam satu sistem hukum maka sangat besar sekali kemungkinan terjadi konflik antar keduanya. Dalam perkembangannya aliran monisme terpecah menjadi dua, yaitu aliran monisme primat hukum internasional dan monisme primat hukum nasional. Monisme primat hukum internasional berpendapat bahwa apabila terjadi suatu konflik dalam tatanan sistem hukum antara hukum internasional dan hukum negara, maka hukum internasional haruslah lebih diutamakan dan diberlakukan dari pada hukum negara. Sedangkan monisme primat hukum nasional memiliki pandangan yang terbalik yaitu apabila terdapat suatu konflik dalam tatanan sistem hukum maka hukum negara terlebih dahulu yang harus diutamakan dan diberlakukan (Pratomo, 2016: 139).

Hal ini berdasarkan pendapat bahwa hukum internasional berasal dari hukum negara. Contohnya adalah hukum kebiasaan yang tumbuh dari praktik negara-negara. Karena hukum internasional berasal atau bersumber dari hukum negara maka hukum negara kedudukannya lebih tinggi dari hukum internasional. Suryokusumo (2008: 35) dalam bukunya yang berjudul “Pengantar Hukum Internasional” menjelaskan beberapa persoalan terkait dengan hubungan intermestik antara hukum internasional dan hukum nasional tersebut, terdapat beberapa pakar seperti Fitzmaurice dan Rousseau yang menolak hukum internasional superior atau inferior dari hukum nasional karena menganggap bahwa masing-masing mempunyai supremasi di bidangnya.

Teori kedua dikemukakan oleh aliran dualisme (Sefriani, 2010: 87) yang mengemukakan bahwa hukum internasional dan hukum negara adalah dua sistem hukum yang sangat berbeda satu dengan yang lain. Perbedaan yang dimaksud antara lain dari segi subjek, subjek hukum internasional adalah negara-negara, sedangkan subjek individu adalah individu; kemudian dari segi sumber hukum, hukum internasional bersumberkan pada kehendak bersama negara adapun hukum nasional bersumberkan pada kehendak negara dan terakhir, hukum nasional memiliki integritas yang lebih sempurna dibandingkan dengan hukum internasional.

Selain itu Anzilotti (penganut aliran dualisme berpendapat perbedaan hukum internasional dan hukum nasional dapat ditarik dari dua prinsip yang fundamental. Hukum nasional berdasarkan pada prinsip bahwa aturan negara harus dipatuhi sedangkan hukum internasional berdasarkan pada prinsip bahwa perjanjian internasional harus dihormati berdasarkan prinsip *Pacta Sunt Servanda*. Meski demikian hingga saat ini Indonesia belum pernah secara tegas menyatakan aliran mana yang digunakan, hanya saja apabila menelaah apa yang telah diamanahkan oleh konstitusi Indonesia mengatur suatu kaidah hukum internasional dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 mengenai perjanjian internasional yang mewajibkan suatu kaidah hukum internasional apabila ingin menjadi suatu kaidah hukum nasional maka harus melalui tahap ratifikasi.

Ratifikasi pada hakikatnya merupakan salah satu cara pengesahan sebuah perjanjian internasional untuk dapat dijadikan salah satu produk hukum di negara-negara peserta perjanjian tersebut. Istilah pengesahan yang dipergunakan dalam praktik hukum perjanjian internasional di Indonesia khususnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional diambil dan diterjemahkan dari istilah ratifikasi (Agusman, 2010: 69). Menurut Pasal 2 ayat (1) huruf b Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional, ratifikasi adalah: *“ratification”, “acceptance”, “approval”, and “accession” mean in each case the international act so named whereby a state establishes on the international plane its consent to be bound by a treaty.*

Menurut Pasal 14 Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional, ratifikasi adalah salah satu cara mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional dan lazimnya selalu dirumuskan untuk menggambarkan persyaratan ratifikasi adalah sebagai berikut: (a) *The present Convention shall be open for signature by all States Members of the United Nations*; (b) *The present Convention is subject to ratification. The instruments of the ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations*. Pada dasarnya ratifikasi merupakan pengesahan atau penguatan terhadap perjanjian yang ditandatangani (Rudy, 2011: 128). Ada tiga sistem ratifikasi diadakan yaitu:

- 1) Ratifikasi semata-mata dilakukan oleh badan eksekutif. Ratifikasi yang semata-mata dilakukan oleh badan eksekutif kini jarang sekali kita dapati dan merupakan peninggalan zaman ini. Menelusuri sejarah sistem ini pernah berlaku menurut konstitusi Jepang tertanggal 11 Februari 1829 (yang berlaku hingga terbentuknya konstitusi yang baru pada tanggal 3 November 1946) juga merupakan sistem yang diikuti oleh negara-negara yang mempunyai pemerintahan otoriter, antara lain: Italia (1922-1943), Negara Nasional Sosialis (Nazi) Jerman (1933-1945), dan Perancis (selama pendudukan pemerintah Vichy 1940-1944);
- 2) Ratifikasi dilakukan oleh badan perwakilan atau legislatif. Sistem ratifikasi yang dilakukan semata-mata oleh badan perwakilan legislatif juga tidak sering begitu didapat, tercatat hanya beberapa negara yang pernah melakukannya antara lain: Turki (menurut Pasal 26 konstitusi tanggal 20 April 1924), El Salvador (konstitusi 8 September 1950), dan Honduras (konstitusi 8 Maret 1936);

- 3) Ratifikasi perjanjian dilakukan bersama-sama oleh badan legislatif dan eksekutif. Sistem ratifikasi perjanjian internasional yang dilakukan bersama-sama oleh badan legislatif dan eksekutif merupakan yang paling banyak digunakan. Dalam golongan ini terdapat lagi pembagian ke dalam dua golongan, yang dapat dinamakan subsistem, yaitu sistem campuran di mana badan legislatif lebih menonjol dan sistem campuran di mana badan eksekutif lebih menonjol.

Ratifikasi hanya dapat dilakukan apabila suatu negara akan mengesahkan suatu perjanjian internasional yang nantinya akan dijadikan sebagai suatu norma hukum seperti apa yang diatur dalam konstitusi dengan memperhatikan kedaulatan konstitusi tersebut.

3. Prinsip *Pacta Sunt Servanda*

Pacta Sunt Servanda berasal dari bahasa Latin yang berarti “janji harus ditepati.” *Pacta Sunt Servanda* merupakan asas atau prinsip dasar sistem hukum *civil law*, yang dalam perkembangannya diadopsi ke dalam hukum internasional. Pada dasarnya prinsip ini berkaitan dengan kontrak yang dilakukan oleh individu yang mengandung makna bahwa perjanjian merupakan undang-undang bagi pembuatnya dan mengisyaratkan bahwa pengingkaran terhadap kewajiban yang ada pada perjanjian merupakan tindakan melanggar janji atau wanprestasi. Prinsip *Pacta Sunt Servanda* merupakan salah satu norma dasar (*grundnorm*) dalam hukum, erat kaitannya dengan asas iktikad baik untuk menghormati dan menaati perjanjian. Asas *Pacta Sunt Servanda* atau disebut juga dengan asas kepastian hukum. Asas ini berhubungan dengan akibat perjanjian. Asas *Pacta Sunt Servanda* merupakan asas bahwa hakim atau pihak ketiga harus menghormati substansi kontrak yang dibuat oleh para pihak, sebagaimana layaknya sebuah undang-undang. Mereka tidak boleh melakukan intervensi terhadap substansi kontrak yang dibuat oleh para pihak.

Purwanto (2009: 158) menyimpulkan bahwa penerimaan, keberadaan, dan penggunaan asas *Pacta Sunt Servanda* adalah mengawali berlakunya suatu perjanjian internasional. Artinya keberadaan dan penerimaan asas *Pacta Sunt Servanda* dijadikan sebagai dasar beroperasinya atau berlakunya perjanjian internasional. Karena dengan berpegang pada asas *Pacta Sunt Servanda*, maka pihak-pihak pada perjanjian internasional telah berjanji untuk menghormati atau melaksanakan apa yang disepakati atau diperjanjikan.

II. METODE

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif terdiri dari penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum (Soekanto, 1986: 51). Penelitian yang dikaji adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-IX/2011 mengenai pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan *ASEAN Charter*. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual.

Sumber bahan hukum yang dibutuhkan dalam pelaksanaan penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yaitu UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-IX/2011 mengenai pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan *ASEAN Charter* yang didapat dari website Mahkamah Konstitusi. Bahan hukum sekunder berupa bahan-bahan yang berhubungan dengan konstitusionalitas yang dapat terdiri dari naskah akademik, hasil penelitian, buku-buku, dan lain sebagainya.

Bahan hukum yang terkumpul akan diolah secara sistematis untuk mendapatkan gambaran yang utuh dan jelas tentang permasalahan yang dibahas. Pengolahan bahan dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara melakukan seleksi bahan hukum, kemudian melakukan klarifikasi menurut penggolongan bahan hukum dan menyusun data hasil penelitian tersebut secara sistematis, tentu saja hal tersebut dilakukan secara logis, dalam artian ada hubungan dan keterkaitan antara bahan hukum satu dengan bahan hukum lainnya untuk mendapatkan gambaran umum dari hasil penelitian. Keseluruhan bahan hukum yang diperoleh baik primer maupun sekunder dianalisis secara preskriptif dan diberikan penggambaran mengenai suatu deskriptif tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang ratifikasi.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang Ratifikasi Menurut Sistem Hukum Indonesia

Pembuatan perjanjian internasional sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UUD NRI 1945 dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Tahapan pembuatan perjanjian internasional itu sendiri menurut Pasal 6 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 (selanjutnya disebut Undang-Undang Perjanjian Internasional) yaitu berupa penjajakan, perundingan, perumusan naskah, penerimaan, dan penandatanganan. Tindakan ratifikasi (pengesahan) hanya dilakukan bila disyaratkan oleh perjanjian itu sendiri.

Pemerintah Indonesia melakukan pengesahan perjanjian internasional melalui dua instrumen, yaitu undang-undang dan peraturan presiden. Pasal 10 Undang-Undang Perjanjian Internasional menyebutkan bahwa pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang dalam hal perjanjian tersebut mengenai: (a) masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara; (b) perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia; (c) kedaulatan atau hak berdaulat negara; (d) hak asasi manusia dan lingkungan hidup; (e) pembentukan kaidah hukum baru; dan (f) pinjaman dan/atau hibah luar negeri. Perjanjian internasional selain pada materi tersebut diratifikasi melalui peraturan presiden. Sejauh ini terdapat 521 bentuk ratifikasi perjanjian baik melalui undang-undang maupun peraturan presiden (treaty.kemlu.go.id).

Indonesia merupakan anggota dari organisasi regional ASEAN, di mana Piagam ASEAN merupakan salah satu bentuk perjanjian internasional yang dibuat oleh ASEAN sebagai dasar pendirian organisasi. Piagam ASEAN sebagai anggaran dasar dan sebagai konstitusi organisasi mengatur hal-hal keorganisasian seperti keanggotaan, tujuan, asas, program kerja, dan pengaturan-pengaturan lainnya yang berhubungan dengan suatu organisasi. Negara-negara anggota ASEAN bersama-sama melalui perwakilan dari masing-masing negara membentuk Piagam ASEAN dan kemudian mengesahkannya. Indonesia sebagai salah satu negara anggota ASEAN telah menyatakan terikat pada Piagam ASEAN dengan menyerahkan piagam ratifikasi pada tanggal 13 November 2008, piagam ratifikasi diserahkan setelah melakukan proses internal melalui Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan Piagam ASEAN.

Pada tahun 2011 Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan Piagam ASEAN telah diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk dilakukan uji materi terhadap beberapa pasal di dalamnya, yaitu Pasal 1 ayat (5) Piagam ASEAN disebutkan bahwa: *“To create a single market and production base which is stable, prosperous, highly competitive, and economically integrated with effective facilitation for trade and investment in which there is free flow of goods, and services and investment; facilitated movement of business persons, professionals, talents and labour; and free flow of capital.”* Kemudian ketentuan Pasal 2 ayat (2) huruf n adalah *Charter of The Association of Southeast Asian Nations* dikatakan bahwa: *“adherence to multilateral trade rules and ASEAN’s rules-based regimes for effective implementation of economic commitments and progressive reduction towards elimination of all barriers to regional economic integration, in a market driven economy.”*

Pasal-pasal di atas dianggap melanggar hak konstitusional warga negara yang dijamin dalam: (a) Pasal 33 ayat (1) UUD NRI 1945, yang berbunyi: “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan”; (b) Pasal 33 ayat (2) UUD NRI 1945, yang berbunyi: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara”; (c) Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, yang berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”; dan (d) Pasal 27 ayat (2) UUD NRI 1945, yang berbunyi: “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”

Terhadap permohonan uji materi ini, hakim dalam pertimbangannya menyebutkan sebagai berikut:

“menimbang bahwa permohonan para pemohon adalah pengujian konstitusionalitas norma Undang-Undang, yaitu Pasal 1 angka 5 dan Pasal 2 ayat (2) huruf n *ASEAN Charter* yang merupakan lampiran dan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 (*vide* Pasal 1 UU 38/2008), dengan demikian, Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*.”

Dalam putusan ini yang diujikan bukanlah pasal dari undang-undang ratifikasi melainkan pasal yang ada di perjanjian internasional. Hal ini tentu berbeda dengan undang-undang dalam arti materil karena tidak terdapat materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut yang

dapat dipertentangkan dengan UUD NRI 1945. Hal ini dapat saja terjadi bila Indonesia menjadikan perjanjian internasional tersebut langsung berlaku untuk masyarakat (teori monisme), sebagaimana maksud dalam pertimbangan hakim di atas.

Indonesia sampai saat ini belum menetapkan arah kebijakannya secara jelas mengenai hubungan hukum nasional dengan hukum internasional. Terkait pemberlakuan perjanjian internasional apakah cukup melalui undang-undang ratifikasi atau harus melalui undang-undang implementasi. Dalam praktiknya Indonesia menganut keduanya, di mana dapat dicontohkan bila Indonesia menganut monisme dengan diterimanya permohonan ini, selain itu juga terdapat pada yurisprudensi Mahkamah Agung dalam perkara pidana hak asasi manusia dengan terpidana Eurico Guterres, mantan Wakil Panglima Pasukan Pejuang Integrasi, menunjukkan bahwa majelis hakim Mahkamah Agung merujuk langsung kepada perjanjian internasional tanpa tergantung kepada peraturan perundang-undangan nasional. Contoh lainnya yaitu: *Vienna Convention on Diplomatic Relations of 1961* dan *Vienna Convention on Consular Relations 1963*. Kedua perjanjian internasional tersebut telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1982 langsung diterapkan dan berlaku di Indonesia.

Contoh lain mengenai praktik dualisme terlihat pada pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982* melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 dan masih perlu dibuatnya undang-undang implementasi seperti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia. Mahkamah Konstitusi dalam putusan tentang permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan Penodaan Agama, cenderung menganut dualisme. Hal tersebut karena hakim menyatakan *Article 18 International Covenant on Civil and Political Rights* telah diadopsi langsung oleh Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dengan demikian hakim menganggap Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia sebagai bentuk transformasi *International Covenant on Civil and Political Rights* (Agusman, 2010: 108). Sehingga menurut penulis, ketidakkonsistenan ini akibat Indonesia belum menentukan arah kebijakannya terkait kedudukan perjanjian internasional di Indonesia. Beberapa negara seperti Inggris, Jerman, dan Amerika telah menjelaskan dalam konstitusinya maupun produk hukum lainnya terkait kedudukan perjanjian internasional ini. Sehingga jelas mana perjanjian yang dapat diberlakukan langsung ke dalam hukum nasional dan mana yang perlu implementasi.

Undang-undang ratifikasi hanyalah bentuk formal dari persetujuan DPR kepada Presiden dalam kaitannya dengan *treaty-making power*, tidak sama dengan yang diamanatkan pada Pasal 20 UUD NRI 1945 dalam hal *legislative power*. Utrecht mengartikan lain bahwa suatu perjanjian internasional yang disetujui DPR dan dituangkan dalam suatu undang-undang persetujuan (*goedkeuringswet*) adalah undang-undang yang bersifat formil saja (Dewanto, 2012: 26), artinya Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 di Indonesia sama sekali tidak berhubungan langsung dengan pemberlakuan norma-norma *ASEAN Charter* ke dalam bagian hukum nasional Indonesia karena undang-undang pengesahan ini hanyalah merupakan persetujuan DPR kepada Presiden dalam kaitannya dengan *treaty-making power*, bukan dalam hal *legislative power*. Dalam pertimbangannya hakim juga menyebutkan bahwa:

“Pasal 11 UUD NRI 1945 tidak menyebutkan bahwa bentuk hukum perjanjian internasional adalah undang-undang, tetapi menyebutkan bahwa Presiden dengan persetujuan DPR membuat perjanjian internasional. Apabila dikaitkan dengan pembuatan undang-undang, memang undang-undang adalah bentuk hukum yang dibuat oleh Presiden bersama DPR, namun hal demikian tidak berarti bahwa setiap produk hukum yang dibuat Presiden bersama DPR berbentuk undang-undang. Aspek yuridis lain yang harus dipertimbangkan adalah apakah negara lain dapat menggunakan upaya hukum dalam sistem hukum Indonesia apabila dipandang bahwa pihak Indonesia telah melanggar perjanjian internasional yang dibuat bersama. Oleh karena bentuk hukumnya, undang-undang yang di dalamnya diatur hak dan kewajiban negara yang membuat perjanjian, maka sebagai konsekuensinya negara lain tersebut dapat melakukan gugatan di pengadilan Indonesia atas pelanggaran yang dilakukan oleh Indonesia terhadap perjanjian internasional yang diwadahi dalam Undang-Undang Indonesia. Demikian pula sebaliknya apakah Pemerintah Indonesia dapat melakukan upaya hukum berupa gugatan terhadap negara lain sebagai pihak pembuat perjanjian internasional di pengadilan Indonesia dengan alasan bahwa negara tersebut telah melanggar undang-undang pengesahan perjanjian internasional. Hukum internasional telah menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa tersendiri yang berbeda dengan hukum nasional, di antaranya, melalui Mahkamah Internasional atau *International Court of Justice* untuk sengketa-sengketa yang timbul dari perjanjian antarnegara; Dengan mempertimbangkan hal-hal tersebut di atas, pilihan bentuk hukum ratifikasi perjanjian internasional dalam bentuk formil undang-undang, khususnya pada *ASEAN Charter* yang disahkan dengan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 perlu ditinjau kembali.”

Berdasarkan pertimbangan hakim di atas, pada dasarnya hakim menyadari bahwa undang-undang ratifikasi masih menjadi problematik, dalam putusan ini terdapat dua hakim yang memberikan pendapat yang berbeda (*dissenting opinion*). Keduanya sepakat bahwa undang-undang ratifikasi tidaklah sama dengan undang-undang pada umumnya, baik dari segi proses pembuatan rancangan undang-undang, materi muatan, dan pelaksanaan hak dan kewajiban. Sehingga Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan untuk menerima permohonan tersebut.

Persetujuan DPR terhadap perjanjian internasional merupakan mekanisme internal negara Indonesia (Pasal 11 UUD NRI 1945). Hal demikian berdasarkan pada pertimbangan bahwa perjanjian internasional dapat menimbulkan hak dan kewajiban terhadap negara sehingga Presiden dalam membuat perjanjian internasional memerlukan persetujuan DPR sebagai wakil rakyat. Dalam penjelasan Pasal 11 UUD NRI 1945, Pemerintah menyatakan bahwa “persetujuan” dalam pasal tersebut 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 lembaga eksekutif, kondisi ini mengingat konstitusi Indonesia menganut pembagian kewenangan antara eksekutif dan legislatif (Mauna, 2005: 97).

Teori tentang pengujian undang-undang (*toetsing*), dibedakan antara *materiële toetsing* dan *formele toetsing*. Perbedaan tersebut biasanya dikaitkan dengan perbedaan pengertian antara *wet in materiële zin* (undang-undang dalam arti materiil) dan *wet in formele zin* (undang-undang dalam arti formal) (Asshiddiqie, 2006: 81). Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang yang pengujiannya dilakukan secara materil yaitu terkait materi, pasal dan/atau bagian undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang (Darmadi, 2015: 266).

Pengujian atas materi muatan undang-undang adalah pengujian materiil yang didasarkan pada Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, di mana Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945, jika undang-undang tersebut dalam pembentukannya tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD NRI 1945; dan/atau materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945. Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa perjanjian internasional adalah bagian yang tidak terpisahkan dari undang-undang ratifikasi, maka dengan ini banyak menimbulkan polemik terkait dengan tanggung jawab negara terhadap perjanjian itu sendiri dan tanggung jawab negara dengan negara pihak perjanjian lainnya, yang bisa saja merugikan pihak lain jika Indonesia mengundurkan diri atau menarik diri dari perjanjian disebabkan dengan pembatalan undang-undang ratifikasi.

Menurut penulis, undang-undang ratifikasi tidaklah bisa dijadikan sebagai objek pengujian *judicial review* layaknya undang-undang pada umumnya (undang-undang dalam arti materil), karena undang-undang ratifikasi hanyalah bentuk pengesahan terhadap perjanjian internasional saja dan bentuk keterikatan negara terhadap perjanjian tersebut. Perlu dibuatnya undang-undang implementasi yang mengikat masyarakat Indonesia sehingga undang-undang implementasi itulah yang dapat dijadikan sebagai objek pengujian *judicial review*, di mana undang-undang implementasi tersebut merupakan bentuk transformasi dari perjanjian internasional ke dalam hukum nasional.

B. Dampak Eksternal Dilakukannya *Judicial Review* Terhadap Undang-Undang Ratifikasi Dihubungkan dengan Prinsip *Pacta Sunt Servanda*

Bentuk Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional lahir sebagai “persetujuan DPR” sesuai amanah konstitusi Pasal 11 UUD NRI 1945 ayat (2) mengatur bahwa 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 dengan persetujuan DPR. Pengesahan perjanjian internasional atau ratifikasi oleh pemerintah harus mendapat persetujuan dari DPR sepanjang ratifikasi dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut, kemudian dipertegas dalam Pasal 10 Undang-Undang Perjanjian Internasional bahwa dalam hal tertentu persetujuan DPR tersebut dibuat dalam bentuk undang-undang pengesahan. Secara teoritis, jika perjanjian internasional tersebut harus disahkan melalui bentuk undang-undang, maka perlu diketahui kedudukan dan hakikat undang-undang pengesahan tersebut, namun dalam Undang-Undang Perjanjian Internasional maupun Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak dibedakan antar undang-undang ratifikasi dengan undang-undang dalam arti sesungguhnya.

Judicial review yang dilakukan Mahkamah Konstitusi pada undang-undang ratifikasi sebagaimana Putusan Nomor 33/PUU-IX/2011 memungkinkan akan adanya pembatalan undang-undang ratifikasi ke depannya. Jika demikian pembatalan undang-undang ratifikasi tidak menjadikan keterikatan Indonesia pada perjanjian internasional menjadi batal. Komisi Hukum Internasional

maupun negara-negara dalam Konvensi Wina tentang Perjanjian Internasional sepakat agar hukum nasional tidak dapat dijadikan alasan pembenar atas pelanggaran ataupun kegagalannya dalam melaksanakan ketentuan perjanjian internasional yang ditegaskan dalam Pasal 27 Konvensi Wina 1969 mengenai *Internal Law and Observance of Treaties*. Walaupun pada praktiknya aturan ini kerap dilanggar oleh negara-negara, penyelesaian sengketa tetap harus melalui jalur damai dan masuk ke dalam ruang lingkup hukum tentang tanggung jawab negara (*the law of state responsibility*).

Pasal 46 Konvensi Wina 1969 juga menegaskan bahwa suatu negara tidak diperkenankan mengklaim bahwa suatu perjanjian internasional merupakan perjanjian yang tidak sah dan karenanya harus dibatalkan disebabkan karena persetujuannya untuk terikat pada perjanjian internasional itu merupakan pelanggaran atas ketentuan hukum nasionalnya. Tegasnya, hukum nasional lah yang mengatur tentang kewenangan untuk membuat maupun menyatakan persetujuan untuk terikat pada suatu perjanjian internasional. Pembatalan materi normatif dalam perjanjian internasional juga harus memerhatikan ketundukan Indonesia dalam hukum internasional yaitu berdasar Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional. Pada Pasal 27 mengatur bahwa: *A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty. This rule is without prejudice to article 46.*

Ketentuan hukum perjanjian internasional dalam Konvensi Wina 1969 telah menentukan bahwa sebuah perjanjian internasional tanpa mempertimbangkan bentuk hukum menurut hukum nasional, haruslah dianggap dibuat dengan iktikad yang baik sehingga kewajiban setiap negara untuk tetap mematuhi perjanjian yang telah dibuatnya. Negara yang telah menyatakan terikat oleh perjanjian internasional tidak bebas lagi untuk menyatakan bahwa negara tersebut tidak dapat melaksanakan perjanjian yang telah dibuatnya karena bertentangan dengan hukum nasionalnya. Pasal 46 Konvensi Wina 1969 hanya memungkinkan alasan bahwa perjanjian internasional telah dibuat bertentangan dengan hukum nasional jika ternyata perjanjian tersebut secara nyata-nyata bertentangan dengan hukum yang sangat penting tentang kompetensi (kewenangan) untuk membuat perjanjian internasional.

Berdasarkan hal tersebut maka hukum internasional tidak memperkenankan penggunaan alasan hukum nasional untuk tidak melaksanakan kewajiban dalam suatu perjanjian internasional yang telah diratifikasinya. Oleh karena itu, jika praktik pengujian ini dilakukan maka perlu mengkaji juga mengenai akibat hukum pembatalan perjanjian internasional secara sepihak ini. Di mana terhadap perjanjian internasional yang telah disahkan bisa saja menimbulkan hak dan kewajiban antara negara yang saling mengikatkan diri dalam sebuah perjanjian internasional. Jika hak-hak yang telah ditimbulkan oleh sebuah perjanjian internasional dihapuskan secara sepihak saja, maka pihak (negara) yang dirugikan dapat mempertahankan haknya di depan Mahkamah Internasional atau dengan cara sebagaimana yang ditentukan dalam perjanjian internasional yang bersangkutan (Harjono, 1999: 135-136).

Dampak terhadap pengujian undang-undang ratifikasi di Mahkamah Konstitusi, tidak otomatis berdampak pada isi (lampiran) perjanjian internasionalnya, karena materi perjanjian internasional

adalah masuk dalam ranah hukum internasional, jika kemudian substansi perjanjian tersebut bertentangan dengan konstitusi atau peraturan perundangan di atasnya, maka yang dibatalkan adalah hanya formal ratifikasinya atau dengan kata lain, perjanjian internasional tersebut kehilangan bentuk pengesahannya (Syahuri, 2014: 104). Keterikatan Indonesia pada suatu perjanjian adalah karena undang-undang ratifikasi, namun bukan berarti dengan dibatalkannya undang-undang ratifikasi tersebut merubah pemberlakuan *ASEAN Charter* terhadap Indonesia (Nurhidayatulloh, 2012: 132).

Selain itu, praktik yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi yaitu dapat menguji beberapa ketentuan/pasal materi normatif dari sebuah perjanjian internasional dan jika beberapa pasal yang dimohonkan diuji dan dinyatakan batal, maka bagaimana untuk melaksanakan putusan tersebut. Negara Indonesia tidak memiliki wewenang penuh untuk meniadakan beberapa ketentuan saja tanpa persetujuan negara lain, sementara perjanjian internasional tunduk pada hukum internasional di mana Konvensi Wina menegaskan dalam Pasal 27 mengenai tidak dibolehkannya suatu negara gagal melaksanakan perjanjian internasional karena alasan hukum nasionalnya. Selanjutnya, dengan tidak diterapkannya sebuah ketentuan yang berasal dari perjanjian internasional, maka sama akibatnya dengan penghentian perjanjian internasional tersebut. Sedangkan penghentian perjanjian internasional mempunyai tata cara tersendiri sebagaimana ditentukan dalam *Article 42 (2)* Konvensi Wina 1969.

Menguatnya alur pemikiran terhadap tidak dapat dilakukannya pengujian terhadap Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional juga terjadi akibat pemahaman mengenai kedudukan perjanjian internasional dalam sistem hukum Indonesia apakah berlaku secara serta merta atau butuh proses transformasi. Sekali lagi ini terjadi akibat ketidakjelasan aliran monoisme atau dualisme yang dianut oleh Indonesia. Pada beberapa kalangan akademisi menandakan bahwa Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional tidak serta merta berlaku melainkan membutuhkan proses legislasi nasional untuk membuatnya berlaku utuh dalam hukum nasional. Pada prinsipnya kekuatan mengikat suatu perjanjian hanya berakibat pada negara yang mengadakan perjanjian (*contracting states*), bukan pada warga negaranya. Sedangkan jika kebijakan berisi kesepakatan yang memengaruhi hak dan kewajiban warga negara di wilayah hukum negara peserta perjanjian, maka para pihak wajib mengambil beberapa langkah seperlunya menurut hukum nasionalnya sendiri dan kewajibannya itu harus sesuai dengan syarat-syarat kebijakan perjanjian.

Salah satu hakim dalam *dissenting opinion*-nya terhadap pengujian Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional tentang Piagam ASEAN menegaskan bahwa hakikat Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional itu sendiri sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang bukanlah substansinya bersifat normatif, yang *adressat* normanya dapat secara langsung ditujukan kepada setiap orang.

Bagi masyarakat internasional pada umumnya ataupun bagi negara-negara peserta lainnya tentulah akan lebih baik jika perjanjian internasional itu sendirilah yang harus diutamakan dalam penerapannya, demi terwujudnya tertib masyarakat internasional pada umumnya. Dapat dibayangkan akan timbul anarki internasional, yang tentu saja akan merugikan semua pihak jika masing-masing negara peserta menolak atau melanggar ketentuan perjanjian internasional atau gagal melaksanakan

kewajiban internasional yang berasal dari suatu perjanjian internasional, atau dengan alasan bahwa perjanjian itu bertentangan dengan hukum atau peraturan perundang-undangan nasionalnya. Hal ini sekaligus juga akan merendahkan nilai-nilai dan tujuan luhur dari perjanjian-perjanjian internasional pada umumnya (Parthiana, 2005: 276).

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 sudah mengatur mengenai cara pembuatan perjanjian internasional, untuk itu perlu dibahasnya suatu perjanjian dengan DPR sebelum menyatakan diri terikat, untuk menghindari kemungkinan Indonesia mundur atau menarik diri dari perjanjian dengan alasan bertentangan dengan konstitusi. Dalam melakukan pengesahan perjanjian internasional memiliki dua tahap yaitu prosedur internal dan prosedur eksternal. Prosedur internal dengan membahas bersama-sama Presiden dan DPR mengenai substansi perjanjian bertentangan atau tidaknya dengan hukum nasional.

Tahap selanjutnya yaitu prosedur eksternal dengan cara menyerahkan piagam ratifikasi ke sekretariat yang ditunjuk, demikian halnya dengan cara penarikan Indonesia dari perjanjian, Indonesia harus menyatakan maksudnya untuk mengundurkan diri dari perjanjian kepada negara-negara pihak perjanjian. Pengunduran diri tersebut harus dilakukan secara tertulis dan disertai dengan alasan serta langkah-langkah yang akan diambil, jika semisalnya undang-undang ratifikasi dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, maka hal demikian tidak serta merta mengakibatkan perjanjian itu batal, karena pembatalan perjanjian sudah diatur dalam Konvensi Wina 1969 yaitu:

- 1) Terjadi pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan hukum nasional oleh salah satu peserta (Pasal 46 dan 47).
- 2) Jika terdapat unsur kesalahan berkenaan dengan suatu fakta atau keadaan pada waktu perjanjian itu dibuat (Pasal 48).
- 3) Jika terdapat unsur penipuan oleh salah satu peserta terhadap peserta lain (Pasal 49).
- 4) Jika terdapat kecurangan terhadap mereka yang menjadi kuasa penuh dari negara peserta (Pasal 50).
- 5) Jika terdapat unsur paksaan kepada seorang peserta kuasa penuh (Pasal 51 dan 52).
- 6) Jika pada waktu pembuatan perjanjian tersebut ada ketentuan yang bertentangan dengan suatu kaidah dasar (*ius cogen*) (Pasal 53).

Dasar untuk mengakhiri atau menanggukkan suatu perjanjian adalah bahwa pelanggaran suatu pihak peserta itu harus merupakan suatu pelanggaran dari ketentuan yang mutlak diperlukan bagi tercapainya tujuan perjanjian itu, dengan demikian tidak semua pelanggaran untuk menjadi alasan untuk mengakhiri perjanjian atau menanggukkan kewajiban-kewajibannya dari perjanjian. Ketentuan ini merupakan penerapan asas "*adimpleti non est adimplendum*" (Songko, 2016: 53).

Hal ini menjadi suatu pertimbangan juga dalam hal penarikan diri akibat dibatalkannya Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional. Dampak politik yang dapat dirasakan dalam pergaulan

internasional Indonesia akan terjadi atau dianggap tidak mampu memberikan kepastian hukum. Kesulitan praktis berkenaan dengan penarikan diri oleh satu negara adalah kemungkinan timbulnya kesulitan terhadap negara-negara peserta lain, yang menginginkan untuk meneruskan keikutsertaan dalam traktat terkait, karena mengganggu keseimbangan umum hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang sejak awal telah ditetapkan oleh traktat tersebut. Di samping itu, gugatan kepada Mahkamah Internasional juga dimungkinkan melihat bahwa perjanjian internasional dapat membebaskan kewajiban. Sehingga ketika penarikan diri dianggap sebagai suatu pelanggaran terhadap kewajiban suatu negara, maka negara pihak lain bisa saja mengajukannya sebagai sengketa di hadapan Mahkamah Internasional. Sementara ketika dinyatakan bersalah maka negara harus menghormati putusan dan melaksanakan putusan pengadilan sesuai tuntutan negara pihak lain.

Perlu dipahami kembali bahwa ratifikasi adalah tindakan pengesahan yang dilakukan suatu negara untuk menyatakan diri terikat pada perjanjian sebagaimana jika dipersyaratkan oleh perjanjian internasional itu sendiri, dengan tujuan agar para pihak atau peserta dari perjanjian tersebut membahas substansi perjanjian yang telah diterima apakah bertentangan atau tidak dengan hukum nasionalnya, jika negara telah menyelesaikan prosedur internalnya dan menyerahkan piagam ratifikasi dapat dimaknai bahwa segala urusan internal telah diselesaikan dan tidak ada lagi alasan menghindari kewajiban perjanjian akibat bertentangan dengan konstitusi nasional masing-masing negara.

IV. KESIMPULAN

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang ratifikasi menurut sistem hukum Indonesia tidak diatur secara tegas, tidak adanya keterangan yang menjelaskan kedudukan undang-undang ratifikasi dalam peraturan perundang-undangan Indonesia mengakibatkan kesimpangsiuran. Materi muatan undang-undang pada umumnya langsung berlaku bagi setiap orang yang ada di Indonesia, sedangkan materi muatan perjanjian internasional adalah merupakan kesepakatan para pihak (subjek hukum internasional) yang membuat perjanjian internasional yang tunduk pada prinsip-prinsip hukum internasional antara lain prinsip *Pacta Sunt Servanda*. Hanya para pihak itulah yang terikat dengan materi muatan suatu perjanjian internasional. Sehingga Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-IX/2011 tidak tepat dilakukan karena pada dasarnya undang-undang ratifikasi bukanlah undang-undang pada umumnya (undang-undang materil) selain adanya undang-undang ratifikasi perlu adanya undang-undang implementasi yang mengikat langsung masyarakat Indonesia, sehingga undang-undang implementasi itulah yang dapat dijadikan objek pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi.

Pengujian undang-undang ratifikasi oleh Mahkamah Konstitusi memiliki dampak pembatalan undang-undang ratifikasi, namun hal tersebut tidak serta merta mengakibatkan perjanjian yang dilakukan Indonesia dengan negara ASEAN lainnya menjadi batal. Karena dalam Konvensi Wina 1969 tidak diperkenankan pembatalan sepihak, satu-satunya kemungkinan yang dapat dilakukan adalah menarik diri dari perjanjian yang harus dibuat secara tertulis alasan-alasan dan langkah yang akan ditempuh.

V. SARAN

1. Perlu adanya konsistensi arah kebijakan Indonesia mengenai kedudukan perjanjian internasional dalam sistem hukum Indonesia, karena praktiknya Indonesia menganut monisme di sisi lain juga menganut aliran dualisme. Sehingga memengaruhi ketatanegaraan Indonesia.
2. Setiap negara membutuhkan kerja sama dengan negara lain, untuk itu perlu dibangun hubungan yang harmonis antar negara, pembatalan sepihak terhadap perjanjian atau tidak dilaksanakannya kewajiban perjanjian hanya memperburuk hubungan luar negeri Indonesia, untuk itu lebih baik proses perumusan undang-undang ratifikasi lebih didalami pembahasannya sebelum Indonesia meratifikasi perjanjian internasional tersebut.

DAFTAR ACUAN

Buku

- Agusman, D. D. (2010). *Hukum perjanjian internasional kajian teori & praktek*. Bandung: Refika Aditama.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Perihal undang-undang di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Harjono. (1999). *Politik hukum perjanjian internasional*. Surabaya: Bina Ilmu.
- Mauna, B. (2005). *Hukum internasional*. Bandung: Alumni.
- Parthiana, I. W. (2005). *Hukum perjanjian internasional II*. Bandung: Mandar Maju.
- Pratomo, E. (2016). *Hukum perjanjian internasional*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Rudy, T. M. (2011). *Administrasi & organisasi internasional*. Bandung: Refika Aditama.
- Sefriani. (2010). *Hukum internasional*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Soekanto, S. (1986). *Pengantar penelitian hukum*. Jakarta: UI Press.
- Starke, J. G. (2010). *Pengantar hukum internasional I*. Edisi Kesepuluh. Jakarta: Sinar Grafika.
- Suryokusumo, S. (2008). *Hukum perjanjian internasional*. Jakarta: Tatanusa.
- Syahuri, T. (2014). *Pengkajian konstitusi tentang problematika pengujian peraturan perundang-undangan*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI.

Jurnal

- Darmadi, N. S. (2015, Mei-Agustus). Kedudukan & wewenang Mahkamah Konstitusi dalam sistem hukum ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, II(2), 258-269.

- Dewanto, W. A. (2012, Januari-April). Memahami arti Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional di Indonesia. *Opinio Juris*, 04, 18-32.
- Nurhidayatulloh. (2012, Maret). Dilema pengujian Undang-Undang Ratifikasi oleh Mahkamah Konstitusi dalam konteks ketatanegaraan Republik Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 9(1), 113-134.
- Purwanto, H. (2009, Februari). Keberadaan asas Pacta Sunt Servanda dalam perjanjian internasional. *Jurnal Mimbar Hukum*, 21, 155-170.
- Songko, G.E. (2016, April). Kekuatan mengingat perjanjian internasional menurut Konvensi Wina 1969. *Lex Privatum*, IV(4), 46-54.

Sumber lainnya

Treaty Room. (2019). Data perjanjian internasional. Diakses dari <https://treaty.kemlu.go.id/>.