



Volume 30 No 1, Januari 2015
DOI : 10.20473/ydk.v30i1.4903

Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Jalan Dharmawangsa Dalam Selatan
Surabaya, 60286 Indonesia, +6231-5023151/5023252
Fax +6231-5020454, E-mail: yuridika@fh.unair.ac.id
Yuridika (ISSN: 0215-840X | e-ISSN: 2528-3103)

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA

by <http://e-journal.unair.ac.id/index.php/YDK/index> under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.



Article history: Submitted 28 October 2014; Accepted 11 January 2015; Available Online 31 January 2015

WEWENANG MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG HASIL RATIFIKASI PERJANJIAN INTERNASIONAL YANG BERSIFAT MULTILATERAL

Ni Ketut Aprilyawathi
ketutaprilia@yahoo.co.id
Universitas Airlangga

Abstract

This article raises the legal issue of judicial review which is the result of ratification of international treaties in the Constitutional Court. Two important legal issues reviewed are Decision Ratios Decision of the Constitutional Court Number 33 / PUU-IX / 2011 relating to the Petition for Judicial Review of Law Number 38 Year 2008 on Ratification of the Charter of the Association of Southeast Asian Nations (Charter of the Association of Southeast Asian Nations) , As well as the Decisions of the Decision Law against the Binding Strengths of the Ratification of Charter of the Association of Southeast Asian Nations Charter. The results of the study that can be authors pointed out in this research, that the authority in conducting international relations is in the executive power; the authority of the House of Representatives in approving or rejecting is the function of the House rather than in the function of legislation but the function of check and balances. Therefore, the product of ratification of an international treaty is not a legislation product law. So that the examination of the ratification of the Act can not be done. In order to prevent material losses arising from the ratification of international treaties, the House of Representatives must be more careful in setting up delegate guidelines so that delegates sent can determine the material of the treaty so as not to conflict with national law.

Keywords: *Constitutional Court; International Agreement; Authority.*

Abstrak

Artikel ini mengangkat isu hukum pengujian undang-undang yang merupakan hasil ratifikasi perjanjian internasional di Mahkamah Konstitusi. Dua isu hukum penting yang dikaji adalah *Ratio Decidendi* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-IX/2011 berkaitan dengan Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan *Charter of The Association of Southeast Asian Nations* (Piagam perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara), serta Akibat Hukum Putusan tersebut terhadap Kekuatan Mengikat Hasil Ratifikasi *Piagam Charter of The Association of Southeast Asian Nations*. Hasil kajian yang bisa penulis kemukakan dalam penelitian ini, bahwa wewenang dalam melakukan hubungan internasional adalah berada pada kekuasaan eksekutif, kewenangan DPR dalam menyetujui maupun menolak merupakan fungsi DPR bukan dalam rangka fungsi legislasi melainkan fungsi *check and balances*. Maka dari itu produk pengesahan perjanjian internasional bukanlah undang-undang produk legislasi. Sehingga upaya pengujian terhadap Undang-undang hasil ratifikasi tidaklah dapat dilakukan. Untuk untuk mencegah kerugian materiil yang timbul akibat ratifikasi perjanjian internasional, DPR RI harus lebih berhati-hati dalam membuatnya dalam membuat pedoman delegasi agar delegasi yang dikirim dapat menentukan materi perjanjian internasional tersebut agar tidak bertentangan dengan hukum nasional.

Kata Kunci: Mahkamah Konstitusi; Perjanjian Internasional; Wewenang.

Pendahuluan

Indonesia merupakan salah satu negara pendiri *Association of South East Asian Nation* (ASEAN) bersama keempat negara lainnya yaitu Filipina, Singapura, Thailand, dan Malaysia. ASEAN dibentuk melalui Deklarasi Bangkok pada tanggal 8 Agustus 1967. Setelah itu satu persatu negara-negara di Asia Tenggara bergabung di ASEAN, kecuali Papua Nugini dan Timor Leste. Bergabungnya Indonesia di ASEAN merupakan sebuah langkah yang baru bagi Indonesia karena sebelumnya Indonesia dalam melaksanakan politik luar negerinya lebih banyak menitik beratkan segi bilateral dan multilateral dari pada segi regional. Indonesia lebih giat mengusahakan terciptanya solidaritas antar benua sebagai misalnya, Konferensi Asia-Afrika dan Konferensi Non-blok.¹ Konsepsi tersebut berubah setelah memasuki masa orde baru dengan adanya niat untuk mengembalikan kepercayaan dunia kepada Indonesia dan membangkitkan pertumbuhan ekonomi yang sempat parah pada jaman orde lama. Alasan negara-negara lain juga bersedia menjadi anggota sebuah organisasi internasional karena organisasi internasional merupakan sarana maupun wadah bagi negara-negara untuk lebih mudah melakukan hubungan internasional dan mengatur kepentingan beberapa negara sekaligus. Bukti-bukti hasil hubungan internasional tersebut dapat berupa perjanjian bilateral maupun multilateral.

Salah satu perjanjian internasional multilateral yang diratifikasi oleh Indonesia adalah PIAGAM ASEAN yang merupakan produk dari Perjanjian kesepakatan antara Negara-negara di ASEAN. *ASEAN Charter* (PIAGAM ASEAN) dibuat tidak langsung pada saat ASEAN itu berdiri namun baru terbentuk pada tahun 2007. Gagasan untuk membuat PIAGAM ASEAN (*ASEAN CHARTER*) baru muncul pada saat Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) tahun 2003 di Bali.² Indonesia baru meratifikasi PIAGAM ASEAN tersebut pada tahun 2008 dengan Undang-undang Nomor 38 Tahun 2008 (Selanjutnya disebut UU No. 38/2008). Dengan diberlakukannya PIAGAM ASEAN pada tanggal 15 Desember 2008, ASEAN telah

¹ M. Sabir, *ASEAN Harapan Dan Kenyataan* (Pustaka Sinar Harapan 1992).[31].

² Media Belajar Indonesia, 'Sejarah ASEAN' 2 <<http://mediabeljarindonesia.blogspot.com/2013/07/sejarah-asean.html>> accessed 24 September 2014.

menjadi sebuah organisasi antar-pemerintah yang berdasarkan aturan dan badan hukum. Beberapa perubahan institusional yang terjadi diantaranya struktur yang lebih baik untuk memastikan efektivitas yang lebih baik dan mendorong pelaksanaan persetujuan dan keputusan ASEAN, pelaksanaan KTT ASEAN dua kali dalam satu tahun, pembentukan Dewan Koordinasi ASEAN, keketuaan tunggal untuk badan-badan tingkat tinggi ASEAN, pembentukan Komisi Perwakilan Permanen di Jakarta, dan pembentukan komisi antar-pemerintah ASEAN terkait HAM.³

Tujuan dibentuknya PIAGAM ASEAN adalah membentuk *ASEAN Economic Community* (Komunitas Ekonomi ASEAN). Secara khusus KEA terdiri dari empat pilar utama: (1) pasar tunggal berbasis produksi (2) wilayah ekonomi yang berdaya saing tinggi (3) wilayah dengan pembangunan ekonomi setara (4) wilayah yang secara penuh terintegrasi ke dalam ekonomi global.⁴ Seperti yang tertuang pada Article 1 and Article 2 ASEAN Charter, tujuan AEC adalah *single market production base, highly competitive economic region, region of equitable economic development, and region fully integrated into the global economy*. Dengan itu dapat disimpulkan bahwa dengan adanya AEC, kegiatan perekonomian sudah *borderless* (tidak terbatas oleh ruang).

Pemerintah Indonesia sangat antusias dalam menanggapi adanya AEC (Asean Economic Community), namun bagaimana dengan masyarakat sebagai pelaku ekonomi itu sendiri. Indonesia sebagai negara berkembang tentunya akan mengalami kesulitan dengan proses integrasi ini karena Indonesia masih mengalami kendala mulai dari infrastruktur, tataran industri mikro-makro, sampai dengan daya saing sumber daya manusia.⁵ Ketidaksiapan Indonesia akan membawa banyak keuntungan bagi negara lain. Negara lain akan dengan mudah menguasai pasar Indonesia karena ketidaksiapan Indonesia. Menurut Ekonom Indef Enny Sri Hartati menyatakan bahwa “Indonesia belum menyiapkan grand design untuk menghadapi

³ Kemenkominfo, *International Cooperation Societies, Association of Southeast Asian Nation: Komunitas ASEAN 2015* (2014).[3]

⁴ *ibid.*[5].

⁵ Cerita Medan, ‘Siap Hadapi ASEAN Free Trade 2015’ <<http://www.ceritamedan.com/2014/09/ASEAN-Free-Trade-2015.html>> accessed 24 September 2014.

pasar bebas di ASEAN dan akhirnya Indonesia hanya menjadi objek negara ASEAN yang artinya pasar kita akan habis karena tidak siap menghadapi serangan produk-produk murah buatan Thailand, Vietnam, maupun Malaysia dan negara lainnya.”⁶

Banyak negara maju yang mendanai program AEC dan AFTA (ASEAN Free Trade Area) agar mereka dapat mudah menanamkan modal asing pada wilayah ASEAN. Negara maju yang mendukung adanya AFTA ini adalah Jepang, Jepang menyediakan 20 Miliar US Dollar untuk peningkatan infrastruktur di negara berkembang. Selain itu juga ada China yang menjanjikan 10 Miliar, Perdana Menteri China Wen Jiabao mengumumkan rencana China untuk membentuk dana US\$ 10,4 miliar Dana China-ASEAN untuk kerja sama investasi untuk mendukung pembangunan infrastruktur di kawasan Indonesia namun dengan berupa pinjaman, investasi dan kerja sama dengan beberapa BUMN.⁷ Sebelum adanya AFTA (ASEAN Free Trade Area) sudah banyak pedagang-pedagang asing yang sudah mulai melakukan kegiatan perdagangan di Indonesia. Contohnya di Surabaya banyak pedagang-pedagang dari China yang mulai membuka toko-toko kecil dan menjual dengan harga murah. Pedagang di Indonesia tentunya menjadi kesusahan untuk bersaing dengan harga mereka yang merupakan produsen massal.

Pertumbuhan ekonomi nasional sudah terganggu sebelum adanya AFTA ini, maka dari itu bagaimana nasib pedagang Indonesia jika sudah memasuki kawasan *free trade area*. Pada akhirnya banyak asosiasi pedagang dan LSM seperti Perkumpulan Institut Peradilan Global, Pendamping Usaha Kecil, Aliansi Petani Indonesia, Serikat Petani Indonesia, Front Nasional Perjuangan Buruh dan lain-lain mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi terhadap UU No. 38/2008 yang merupakan hasil ratifikasi Piagam ASEAN. Pemohon merasa bahwa Piagam ASEAN bertentangan dengan Pasal 23, 27 dan 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945). Pasal 23 membahas mengenai penggunaan APBN digunakan untuk kemakmuran rakyat,

⁶ Koran Jakarta, ‘Tidak Siap, Indonesia Bakal Dibanjiri Barang Impor’ 1 <<http://koran-jakarta.com/?20249-tidak-siap-indonesia-bakal-dibanjiri-barang-impor>> accessed 24 September 2014.

⁷ Indonesia Company News, ‘Tidak Potensi Investasi China US\$ 10,4 Miliar’ 1 <<https://indonesiacompanynews.wordpress.com/category/china/>> accessed 24 September 2014.

Pasal 27 membahas mengenai bahwa masyarakat Indonesia berhak untuk hidup layak dan untuk Pasal 33 bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.

Para pemohon mengajukan masalah ini ke Mahkamah Konstitusi dengan berdasar pada Pasal 24 C ayat 1 UUD NRI 1945 jo Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU No.8/2011) yang menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berhak menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar 1945. Namun undang-undang yang diajukan untuk *Judicial Review* oleh para pemohon bukanlah undang-undang biasa, tetapi undang-undang hasil Ratifikasi suatu Perjanjian internasional. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 33/PUU-IX/2011 memutuskan untuk menolak permohonan *judicial review* atas undang-undang hasil ratifikasi Piagam ASEAN dengan alasan dalil-dalil para pemohon tidak beralasan menurut hukum. Bahwa UU No. 38/2008 hanya bentuk pengesahan saja, dibutuhkan peraturan lebih lanjut untuk dapat diuji. Bertentangan dengan konklusi atas pokok perkara, konklusi untuk kewenangan menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara tersebut. Dari uraian latar belakang tersebut di atas dapat dirumuskan permasalahan: (a) *Ratio Decidendi* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-IX/2011 berkaitan dengan Permohonan Pengujian UU No. 38/2008 Tentang Pengesahan *Charter of The Association of Southeast Asian Nations* (Piagam perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara). (b) akibat hukum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-IX/2011 terhadap kekuatan mengikat hasil ratifikasi Piagam *Charter of The Association os Southeast Asian Nations*.

Dalam penulisan artikel ini, tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif dengan pendekatan masalah berupa *statute approach* (pendekatan perundang-undangan), *conceptual approach* (pendekatan konseptual) dan *case approach* (pendekatan kasus). *Statute approach* (pendekatan perundang-undangan) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁸ Pendekatan perundang-undangan

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Prenada Media 2009).[133].

dipergunakan untuk mempelajari konsistensi undang-undang dengan UUD NRI 1945 maupun peraturan perundang-undangan yang lain sekaligus menjawab isu hukum. *case approach* (pendekatan kasus) digunakan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.⁹

Wewenang Presiden dalam Pengesahan Perjanjian Internasional

Presiden selain sebagai kepala negara juga menjabat sebagai kepala pemerintahan. Selaku kepala negara Presiden adalah simbol representasi negara dan simbol pemersatu bangsa sementara selaku kepala pemerintahan Presiden harus bertanggung jawab penuh atas jalannya suatu pemerintahan.¹⁰ Presiden yang memiliki dua fungsi sekaligus yaitu sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan merupakan salah satu ciri dari sistem presidensial. Sistem presidensial memiliki pengertian bahwa kekuasaan pemerintahan titik beratnya berada pada presiden. Demikian halnya dengan wewenang presiden dalam melakukan hubungan internasional khususnya membuat perjanjian internasional dengan negara lain yang tercantum pada Pasal 11 ayat 1 UUD NRI 1945. Meskipun ayat 2 pasal tersebut mencantumkan bahwa DPR juga memiliki kewenangan, namun hal tersebut bukanlah kewenangan DPR sebagai fungsi legislasi melainkan wewenang Presiden yang membutuhkan persetujuan DPR sebagai bentuk *check and balances* antar kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif.

Presiden didasarkan atas kategori mekanisme pelaksanaan wewenang Presiden yang ada maka dapat dikelompokkan menjadi 3 yaitu: pertama, wewenang yang mekanismenya pelaksanaannya hanya dilakukan oleh presiden, dalam studi ini dikategorikan sebagai wewenang presiden yang mandiri (wewenang prerogatif presiden). Kedua, wewenang yang dapat dilaksanakan dengan persetujuan DPR, dalam studi ini dikategorikan sebagai wewenang Presiden dengan persetujuan DPR. Ketiga, wewenang yang dilaksanakan dengan pertimbangan dari lembaga-lembaga

⁹ *ibid.*[134].

¹⁰ Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara: Arsitektur Konstitusi Demokratik* (Fokus Media 2009).[134].

negara yang lain, dalam studi ini dikategorikan sebagai wewenang Presiden dengan pertimbangan lembaga negara lain.¹¹ Meskipun ayat 2 pasal tersebut mencantumkan bahwa DPR juga memiliki kewenangan, namun hal tersebut bukanlah kewenangan DPR sebagai fungsi legislasi melainkan fungsi *check and balances*.

Undang-Undang Hasil Ratifikasi Perjanjian Internasional

Dalam *Dissenting Opinion* oleh 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) 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.¹²

Prosedur pembuatan undang-undang dan perjanjian internasional memiliki perbedaan yang sangat mendasar, dimulai dari pembentukan awal bahwa jika pembuatan undang-undang melalui proses pra legislasi yang membutuhkan pengkajian rancangan undang-undang dan dibahas oleh lembaga legislatif negara itu sendiri. Sedangkan untuk pembuatan perjanjian internasional dibentuk secara bersama-sama oleh negara lain. Bentuk pengesahan perjanjian internasional kedalam undang-undang hampir sama dengan pengesahan suatu rancangan undang-undang ke undang-undang, namun jika pengesahan perjanjian internasional peran DPR

¹¹ Bivitri Susanti, Semua Harus Terwakili: *Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR Dan Lembaga Kepresidenan Di Indonesia* (Pusat Studi Hukum Kebijakan Indonesia 2000).[194].

¹² Lihat: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-IX/2011 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 Tentang hasil ratifikasi Piagam ASEAN,[200].

disini hanya dapat menyetujui atau menolak pengesahan yang merupakan bentuk dari fungsi DPR yang melakukan check and balances terhadap presiden. Beda halnya dengan peran DPR dalam Pasal 20 ayat 2 UUD NRI 1945 yang merupakan peran legislatif DPR untuk membuat undang-undang. Maka dari itu bentuk undang-undang pengesahan perjanjian internasional bukanlah undang-undang dalam bentuk produk legislasi.

Bentuk Pengesahan Perjanjian Internasional

Perjanjian internasional merupakan semua perjanjian yang dibuat oleh negara sebagai salah satu subyek hukum internasional yang berisi ketentuan-ketentuan yang mempunyai akibat hukum.¹³ Dalam mengesahkan suatu perjanjian internasional, Indonesia memiliki pengaturan tersendiri. Hal tersebut tertuang pada Pasal 11 UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa bentuk hukum perjanjian internasional tidak harus berbentuk undang-undang, tetapi dalam konstitusi menyebutkan bahwa presiden dengan persetujuan DPR yang berhak membuat perjanjian internasional. Praktik pembuatan perjanjian internasional dulunya belum memiliki undang-undang yang mengatur khusus mengenai hal itu, maka dari itu dibentuklah Surat Presiden No. 2826/Hk/1960 yang merupakan penafsiran Pasal 11 UUD NRI 1945 oleh Presiden.¹⁴ Perjanjian internasional. dalam undang-undang tersebut diatur kembali lebih terperinci melalui Pasal 9 ayat 2 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional (selanjutnya disebut UU No. 24/2000) yang menyatakan bahwa “Pengesahan Perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 dilakukan dengan undang-undang atau Keputusan Presiden.” Namun MPR menyatakan Surat Presiden tersebut bertentangan dengan Tap I/MPR/1983 Pasal 4 b yang menyatakan bahwa MPRlah yang berwenang untuk menafsirkan ketetapan-ketepannya UUD NRI 1945 dianggap sebagai ketetapan.¹⁵ Maka dari itu kemudian dibentuklah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian

¹³ Prasetyo Hadi Purwandoko, ‘Implementasi Ratifikasi Perjanjian internasional Di Indonesia Setelah Berlakunya UU Nomor 24 Tahun 2000. Justisia Edisi 60 Januari Maret 2003’ <<http://jurnal.hukum.uns.ac.id/index.php/Yustisia/article/view/89>> accessed 6 December 2014.

¹⁴ Harjono, *Politik Hukum Perjanjian internasional* (Bina Ilmu Offset 1999).[78].

¹⁵ *ibid.*[80].

internasional. Pada Undang-Undang tersebut diatur kembali lebih terperinci melalui Pasal 9 ayat 2 UU No. 24/2000 yang menyatakan bahwa “Pengesahan Perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 dilakukan dengan Undang-Undang atau Keputusan Presiden.”

Tabel 1. Perbedaan Bentuk Pengesahan Perjanjian internasional dengan Undang-Undang atau dengan Keputusan Presiden.

KRITERIA	Undang-Undang	Keputusan Presiden/Peraturan Presiden
Syarat	Memenuhi kriteria materi muatan yang dapat disahkan dengan undang-undang.	Dibentuk dengan Keputusan Presiden jika dalam Perjanjian internasional disyaratkan adanya pengesahan sebelum berlakunya perjanjian tersebut, tetapi memiliki materi yang bersifat prosedural dan memerlukan penerapan dalam waktu singkat tanpa mempengaruhi perundang-undangan nasional.
Objek Ratifikasi	Mayoritas adalah perjanjian multilateral	Mayoritas adalah perjanjian bilateral
Materi Muatan	Sesuai dengan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000.	Selain materi yang diatur dalam undang-undang. (Pasal 11 UU No. 24/2000 dan penjelasannya).
Pembentukannya	Dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 11 ayat 2 UUD NRI 1945 NRI 1945)	Dibentuk oleh Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat mengevaluasi. (Pasal 11 ayat 2 UU No. 24/2000). Dalam penjelasan pasal 11 tersebut menjelaskan bahwa DPR dapat membatalkan pengesahan Perjanjian internasional tersebut jika merugikan kepentingan nasional.
Sifat	Mengikat yang membuat perjanjian saja, untuk mengikat masyarakat Indonesia diperlukan instrumen lebih lanjut.	Karena undang-undang Perjanjian internasional berlaku tahun 2000, maka bentuk yang dipakai adalah keputusan presiden. Namun hal ini berubah seiring dengan adanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang merubah keputusan presiden menjadi peraturan presiden. Hal ini berakibat pada kekuatan mengikat peraturan presiden yaitu mengikat seluruh masyarakat Indonesia.

Contoh-contoh yang telah disebutkan diatas mencerminkan bahwa terdapat ciri-ciri baru dari pengesahan perjanjian internasional berbentuk keputusan presiden atau Peraturan Presiden yaitu mayoritas perjanjian internasional yang disahkan

melalui Keputusan Presiden atau Peraturan Presiden merupakan perjanjian bilateral. Beda halnya dengan undang-undang yang notabene meratifikasi atau mengesahkan perjanjian internasional yang sifatnya multilateral.

Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Judicial Review Undang-Undang Hasil Ratifikasi

Mahkamah Konstitusi memiliki 4 kewenangan dan 1 kewajiban sebagaimana diatur dalam Pasal 24 C ayat 1 dan 2 UUD NRI 1945 yang menjelaskan secara eksplisit mengenai kewenangan tersebut yaitu: menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum serta kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD NRI 1945.¹⁶ Pada UUD NRI 1945 NRI 1945, Mahkamah Konstitusi memang dibenarkan untuk menguji undang-undang namun hal tersebut menjelaskan secara detil undang-undang apa saja yang dapat diuji. Permasalahan timbul dengan dituangkannya perjanjian internasional dalam sebuah bentuk hukum undang-undang, bagaimana hubungannya dengan undang-undang pada umumnya yang berisikan perjanjian internasional.

Materi muatan undang-undang menurut putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 tidak hanya undang-undang yang menjadi wewenang pengujian (*judicial review*) Mahkamah Konstitusi, tetapi juga peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Hal tersebut dapat dinyatakan demikian karena materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang memiliki norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan undang-undang, maka norma yang terdapat dalam Perpu tersebut dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi jika bertentangan secara materiil dengan UUD NRI 1945.

Dalam undang-undang ratifikasi Perjanjian internasional jika ada yang

¹⁶ Martitah, Mahkamah Kostitusi: *Dari Negative Legislature Ke Positive Legislature* (Konstitusi Press 2013).[125].

dipermasalahan tentunya adalah bagian pada lampirannya. Maka dari itu perlu diketahui bagaimana pengujian pada suatu lampiran undang-undang. Keberadaan undang-undang tidak mungkin lepas maupun dipisahkan dari nasakah lampirannya.¹⁷ Jika undang-undangnya diuji maka lampirannya juga dapat diuji. Namun hal itu berbeda dengan lampiran undang-undang ratifikasi internasional. Selain itu kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam hal ini mengenai pengujian terhadap undang-undang hasil ratifikasi Piagam ASEAN patut dipertanyakan, karena UU No. 38/2008 ini bukanlah undang-undang dalam arti formil yang dapat diuji dengan mekanisme yang tercantum dalam UUD NRI 1945.

Kewenangan pembentukannya saja sudah berbeda, bahwa jika undang-undang biasa dibutuhkan dua kewenangan secara bersama yaitu Presiden dan DPR mulai dari pembahasan konsideran, pasal per pasal hingga ketentuan peralihan. Sedangkan untuk pembentukan undang-undang pengesahan perjanjian internasional kewenangan DPR dan presiden tidak dapat merubah norma yang ada dalam perjanjian internasional melainkan hanya mengenai persetujuan akan disahkan atau ditolak. Seperti yang dibahas sebelumnya bahwa dalam undang-undang pengesahan perjanjian internasional hanya terdiri dari dua pasal dan tidak memiliki norma secara konkrit, jika ingin diuji maka apakah berwenang Mahkamah Konstitusi menguji norma yang dibuat oleh negara pihak dalam perjanjian internasional tersebut. Jika kewenangan tersebut dipaksakan tentunya tetap tidak akan mengubah keterikatan kewajiban Indonesia dengan perjanjian internasional tersebut. Indonesia sebelumnya telah diberi kesempatan untuk mengantisipasi adanya pertentangan dengan perjanjian internasional diantaranya dengan adanya pedoman delegasi yang dibuat DPR dan departemen terkait agar Indonesia dapat mengantisipasi atau menetapkan posisi Indonesia sebelum meratifikasi perjanjian tersebut. Selain itu juga diberi kesempatan kedua dengan adanya fasilitas persyaratan atau *reservasi* namun kedua kesempatan ini tidak dipergunakan dengan baik oleh Indonesia. Maka dari itu jika akhirnya bertentangan, untuk keluar ataupun menarik diri dari

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Sekertariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2006). Jakarta, 2006. [54].

perjanjian internasional tersebut sangatlah susah untuk dilakukan.

Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-IX/2011 terhadap Kekuatan Mengikat Hasil Ratifikasi *Charter of The Association of Southeast Asian Nations*

Amar Putusan Putusan MK No 33/PUU-IX/2011 menyatakan bahwa menolak permohonan untuk seluruhnya maka tidak berpengaruh terhadap kekuatan mengikat perjanjian internasional tersebut kepada Indonesia dikarenakan materi perjanjian internasional tersebut tidak dirubah dan bukanlah kewenangan MK untuk merubah materi tersebut. Kekuatan mengikat juga terkait dengan asas pelaksanaan perjanjian internasional khususnya asas *pacta sunt servanda* dapat disimpulkan bahwa perjanjian internasional yang dibuat oleh Indonesia dengan negara lain hanya mengikat para pihak saja. Pembuatan ASEAN *Charter* yang menjadi para pihak adalah Indonesia sebagai negara, maka untuk mengikat warga negaranya secara langsung dibutuhkan instrumen lebih lanjut yang memuat norma perjanjian internasional tersebut untuk mudah diterapkan di masyarakat.

Bagaimana jika amar putusan tersebut dikabulkan? Seharusnya perjanjian internasional tersebut gugur, jika MK menyatakan perjanjian internasional tersebut gugur maka apakah perjanjian internasional tersebut gugur di hadapan para pihak pembuat perjanjian internasional yang lain? Hal tersebut tidak bisa dilakukan karena untuk melakukan penarikan diri dari suatu perjanjian internasional dibutuhkan persetujuan negara pihak pembuatan perjanjian internasional yang lain. Jika misalnya amar putusan Indonesia menyatakan mengabulkan maka kepercayaan masyarakat internasional atas Indonesia akan berkurang karena Indonesia dianggap tidak dapat melaksanakan perjanjian dengan baik dengan alasan bertentangan dengan hukum nasional.

Pengujian Keputusan Presiden Hasil Ratifikasi Perjanjian Internasional

Bentuk hukum Keputusan Presiden yang memuat hasil ratifikasi pengesahan perjanjian internasional merupakan hasil dari adanya Surat Presiden 2816/

HK/1960 terkait pembuatan perjanjian internasional.¹⁸ Pada disertasinya A. Hamid. S, Attamini menyatakan Keputusan Presiden dapat berisi penetapan dan dapat berisi pengaturan.¹⁹ Dalam hal hubungannya dengan Perjanjian internasional yang dituangkan dalam bentuk hukum Keputusan Presiden dapat juga berisi sebuah penetapan dan pengaturan. Untuk dapat membedakannya, materi muatan Keputusan Presiden dapat dibedakan antara: yang berisi pengaturan yang berasal dari pendelegasian Peraturan Pemerintah, dan berfungsi pengaturan yang mandiri.²⁰

Untuk dapat membedakan antara keduanya diajukan suatu perhitungan matematis rumus = $a-b = x$. Dalam formula rumus tersebut a = seluruh materi muatan peraturan perundang-undangan negara yang wewenang pembentukannya berada dalam kekuasaan Presiden Republik Indonesia, b = materi UU/Perpu, materi muatan Peraturan Pemerintah, serta materi muatan Keputusan Presiden berfungsi pengaturan dari Peraturan Pemerintah, sedangkan x = sisa dari kedua materi muatan peraturan perundang negara yang merupakan lingkup Keputusan Presiden berfungsi pengaturan yang mandiri.²¹

Ternyata selain materi muatan sisa yang disebutkan dalam rumus diatas, terdapat materi muatan lain yang diperintahkan oleh Surat Presiden maupun dengan UU No. 24/2000 Tentang perjanjian internasional yaitu Keputusan Presiden yang memuat hasil ratifikasi perjanjian internasional.

Keputusan Presiden dalam fungsinya sebagai pengaturan mandiri berdasarkan UUD NRI 1945 secara langsung, maka diperlukan sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Terdapat 2 cara sinkronisasi yaitu dengan dasar tidak bertentangan dengan asas peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan yang kedua masih tetap berada dalam lingkungan yang dibenarkan oleh asas-asas dan norma-norma hukum lain yang berlaku.²² Harjono menjelaskan lebih lanjut bahwa usaha sinkronisasi dapat dilakukan dengan dua cara: (1) preventif, yaitu usaha awal sebelum Keputusan Presiden diterbitkan, (2) represif, yaitu

¹⁸ Harjono, 'Aspek-Aspek Yuridis Pembuatan Perjanjian internasional Dalam Sistem UUD NRI 1945' (Universitas Airlangga 1994).[112].

¹⁹ A. Hamid S. Attamimi, 'Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggara Negara' (Universitas Indonesia 1990).[227].

²⁰ *ibid.*[23]

²¹ Harjono.*Op.Cit.*[113].

²² A. Hamid S. Attamimi.*Op.Cit.*[292].

dilakukan pada pasca penerbitan suatu Keputusan Presiden.²³ Usaha preventif yang dimaksudkan dalam upaya sinkronisasi ini adalah upaya *reservation*.²⁴ Usaha represif menimbulkan adanya mekanisme pengujian terhadap Keputusan Presiden. Pengujian hasil ratifikasi perjanjian internasional tidak hanya terjadi pada undang-undang saja namun juga dapat terjadi pada bentuk hukum yang lain yaitu Keputusan Presiden maupun Peraturan Presiden. Jika hal ini terjadi tentunya haruslah ada lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengujinya. Jika mengacu pada UUD NRI 1945 Pasal 24 A ayat 1 yang menyatakan bahwa “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.” Maka, dalam hal ini sesuai dengan pasal 24 A ayat 1 yang berwenang adalah Mahkamah Agung karena kedudukan hierarki Keputusan Presiden (yang sekarang diubah menjadi Peraturan Presiden) berada dibawah undang-undang.

Namun untuk menguji Keputusan Presiden yang bermuatan hasil ratifikasi Perjanjian internasional bukanlah hal yang mudah, karena Mahkamah Agung memiliki kemampuan pengujian dalam tingkat kasasi dan uji materiil terhadap undang-undang. Maka dari itu sama halnya dengan undang-undang maka kedudukan Keputusan Presiden maupun Peraturan Presiden seharusnya diatur tersendiri. Karena efek perjanjian internasional ini tidak hanya berlaku bagi warga negara Indonesia saja namun juga berefek pada warga negara asing. Selain itu juga perlunya perlindungan maupun imunitas terhadap Keputusan Presiden terhadap uji materiil di Mahkamah Agung.

Mekanisme Perlindungan Hukum Bagi Rakyat atas Pengesahan Perjanjian Internasional

Indonesia merupakan negara hukum yang menjunjung tinggi perlindungan hukum terhadap rakyatnya. Perlindungan hukum rakyat yang sedang strategis

²³ Harjono. *Op.Cit.*[115].

²⁴ Dian Utami Mas Bakar, ‘Pengujian Konstitusional Undang-Undang Pengesahan Perjanjian internasional’ (Universitas Airlangga 2013).[142].

diperbicarakan adalah adanya mekanisme *constitutional complaint*/CC (pengaduan konstitusional).²⁵ CC dikenal sebagai salah satu elemen penting guna mewujudkan gagasan negara hukum yang demokratis dalam praktik karena ia dikonsepsikan sebagai bagian dari upaya memberikan perlindungan maksimum terhadap hak-hak konstitusional warga negara. CC dapat diberikan pengertian sebagai pegaduan atau gugatan yang diajukan oleh perorangan ke MK terhadap perbuatan (atau kelalaian) suatu lembaga publik yang mengakibatkan hak-hak dasar atau hak-hak konstitusional orang yang bersangkutan dirugikan.²⁶ CC dapat diterima oleh MK, jika semua jalan penyelesaian melalui proses peradilan yang tersedia bagi persoalan tersebut telah *exhausted* (tidak ada lagi).

CC dapat berupa permohonan individual maupun sekelompok warga masyarakat yang mendalilkan dugaan pelanggaran hak konstitusional yang dialaminya kepada MK.²⁷ Kasus pengujian undang-undang hasil ratifikasi perjanjian internasional ini berujung pada bahwa Mahkamah Konstitusi tidak berwenang dalam melakukan pengujian undang-undang tersebut karena undang-undang tersebut bukanlah undang-undang bentuk legislasi DPR dengan persetujuan bersama Presiden seperti yang tertuang pada Pasal 20 ayat 2 UUD NRI 1945 melainkan undang-undang hasil pembentukan dengan negara lain yang disahkan dengan wewenang yang lebih berat dibebankan pada kekuasaan eksekutif.

Upaya untuk perlindungan masyarakat dalam hal ini hanya ada untuk upaya preventif yaitu berupa adanya pedoman delegasi yang dibuat oleh DPR dan departemen terkait sebelum delegasi ikut berunding dalam pembuatan perjanjian internasional. Upaya represif belum ada jika suatu saat undang-undang hasil ratifikasi perjanjian internasional melanggar hak konstitusional warga negara Indonesia. Upaya represif tersebut tidak ada karena MK dalam hal ini tidak berwenang dalam menangani kasus pengujian undang-undang hasil ratifikasi perjanjian internasional. Seharusnya ada upaya untuk perlindungan hukum bagi

²⁵ Yudi Santoso, *Simon Blackburn, Kamus Filsafat, Diterjemahkan Oleh Yudi Santoso Dari Judul Aslinya The Oxford Dictionary of Philosophy* (Edisi kedua, Pustaka Pelajar 2013).[288].

²⁶ *ibid.*[289].

²⁷ *ibid.*

masyarakat, maka dari itu perlunya ada kewenangan *constitutional complaint* (CC) pada MK karena dengan itu hak-hak dasar warga negara tetap terlindungi. Adanya kewenangan CC ini hubungannya dengan pengujian undang-undang hasil ratifikasi Perjanjian internasional adalah jika ada CC maka jika DPR maupun Presiden lalai dalam pengesahan Perjanjian internasional tanpa terlebih dahulu melihat apakah dapat merugikan hak konstitusional masyarakat maka dapat diajukan ke MK.

Upaya selanjutnya setelah perkara tersebut dapat diajukan ke MK maka MK dalam amar putusannya dapat membuat lembaga negara tersebut entah DPR atau Presiden untuk mengajukan amandemen maupun mengundurkan diri atau penarikan diri dari perjanjian internasional. Jika Mahkamah Konstitusi tetap berpendirian teguh untuk hanya menjalankan kewenangannya di *judicial review* maka hak-hak konstitusional warga negara tidak dapat dilindungi.

Kesimpulan

Bentuk pengesahan perjanjian internasional ada 2 bentuk yaitu melalui undang-undang atau Keputusan Presiden. Hal ini disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional Pasal 9 ayat (1). Perbedaan mendasar pada pengesahan dalam bentuk undang-undang dan Keputusan Presiden adalah pada materi muatannya. Jika dalam bentuk undang-undang, materi muatannya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan untuk Keputusan Presiden telah dijelaskan dalam penjelasannya. Untuk ciri khususnya, keputusan presiden biasanya jika perjanjian tersebut perjanjian bilateral, sedangkan untuk undang-undang biasanya adalah perjanjian multilateral.

Pada awalnya Indonesia menganut paham dualisme yang membedakan antara hukum nasional dan hukum internasional. Untuk dapat berlaku, hukum internasional harus ditransformasikan terlebih dahulu kedalam hukum nasional agar normanya dapat diberlakukan. Sedangkan dengan adanya Putusan MK nomor 33/PUU-IX/2011 yang menyatakan Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara tersebut dan menolak permohonan seluruhnya, menimbulkan kebingungan karena dengan adanya hal tersebut maka Indonesia dilain pihak juga menganut paham

monisme yang tidak memerlukan tahapan lebih lanjut untuk mentransformasikan hukum internasional untuk diberlakukan di Indonesia. Sehingga hal tersebut berdampak pada semakin luasnya wewenang Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang yang akhirnya makin membuka peluang masyarakat untuk menguji undang-undang hasil ratifikasi perjanjian internasional yang lain. Selain berakibat pada keadaan di nasional, juga berakibat pada tingkat kepercayaan masyarakat internasional bahwa Indonesia tidak memiliki ketegasan dalam partisipasinya di perjanjian internasional karena setiap perjanjian internasional yang disahkan dapat diuji dan diubah oleh Indonesia sendiri. Untuk amar Putusan MK No 33/PUU-IX/2011 yang menolak permohonan untuk seluruhnya tidak berakibat terhadap kekuatan mengikat Indonesia terhadap Piagam ASEAN, karena tidak ada materi yang diubah dan Piagam ASEAN tetap berjalan.

Daftar Bacaan

Buku

- A. Hamid S. Attamimi, 'Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggara Negara' (Universitas Indonesia 1990).
- Bivitri Susanti, *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR Dan Lembaga Kepresidenan Di Indonesia* (Pusat Studi Hukum Kebijakan Indonesia 2000).
- Dian Utami Mas Bakar, 'Pengujian Konstitusional Undang-Undang Pengesahan Perjanjian internasional' (Universitas Airlangga 2013).
- Harjono, 'Aspek-Aspek Yuridis Pembuatan Perjanjian internasional Dalam Sistem UUD NRI 1945' (Universitas Airlangga 1994).
- , *Politik Hukum Perjanjian internasional* (Bina Ilmu Offset 1999).
- Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara: Arsitektur Konstitusi Demokratik* (Fokus Media 2009).
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Sekertariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2006).

Kemenkominfo, *International Cooperation Societies, Association of Southeast Asian Nation: Komunitas ASEAN 2015* (2014).

M. Sabir, *ASEAN Harapan Dan Kenyataan* (Pustaka Sinar Harapan 1992).

Martitah, Mahkamah Konstitusi : *Dari Negative Legislature Ke Positive Legislature* (Konstitusi Press 2013).

Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Prenada Media 2009).

Yudi Santoso, *Simon Blackburn, Kamus Filsafat, Diterjemahkan Oleh Yudi Santoso Dari Judul Aslinya The Oxford Dictionary of Philosophy* (Edisi kedua, Pustaka Pelajar 2013).

Laman

Indonesia Company News, 'Tidak Potensi Investasi China US\$ 10,4 Miliar' 1 <<https://indonesiacompanynews.wordpress.com/category/china/>> accessed 24 September 2014.

Koran Jakarta, 'Tidak Siap, Indonesia Bakal Dibanjiri Barang Impor' 1 <<http://koran-jakarta.com/?20249-tidak-siap-indonesia-bakal-dibanjiri-barang-impor>> accessed 24 September 2014.

Medan C, 'Siap Hadapi ASEAN Free Trade 2015' <<http://www.ceritamedan.com/2014/09/ASEAN-Free-Trade-2015.html>> accessed 24 September 2014.

Media Belajar Indonesia, 'Sejarah ASEAN' 2 <<http://mediabeljarindonesia.blogspot.com/2013/07/sejarah-asean.html>> accessed 24 September 2014.

Prasetyo Hadi Purwandoko, 'Implementasi Ratifikasi Perjanjian internasional Di Indonesia Setelah Berlakunya UU Nomor 24 Tahun 2000. Justisia Edisi 60 Januari Maret 2003' <<http://jurnal.hukum.uns.ac.id/index.php/Yustisia/article/view/89>> accessed 6 December 2014.

HOW TO CITE: Ni Ketut Aprilyawathi, 'Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Hasil Ratifikasi Perjanjian Internasional Yang Bersifat Multilateral (Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/Puu-Ix/2011)' (2015) 30 Yuridika.