

**DILEMA PENGUJIAN UNDANG-UNDANG
RATIFIKASI OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI
DALAM KONTEKS KETATANEGARAAN RI¹
Oleh : Nelly Pinangkaan²**

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang seperti yang tertuang dalam UUD 1945 dan apakah Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal konstitusi juga mempunyai kewenangan untuk menguji undang-undang ratifikasi. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif disimpulkan, bahwa: Uji materiil terhadap undang-undang ratifikasi dalam hal ini bahwa sudut pandang yang dipakai oleh MK adalah sudut pandang UUD 1945. Kebenaran yang dianut MK adalah kebenaran konstitusi, UUD 1945. Artinya undang-undang yang bermaterikan apapun yang dianggap telah merugikan hak dan/atau kewajiban konstitusional seseorang, maka dapat di *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi. Diketahui bahwa keterikatan pemerintah Indonesia pada suatu perjanjian internasional adalah karena undang-undang tersebut bukan karena perjanjian internasionalnya, ini sesuai dengan “undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan” yang merupakan suatu penegasan bahwa waktu mulai berlakunya undang-undang tersebut juga ditentukan oleh undang-undangnya bukan oleh perjanjian internasionalnya. Sehingga menurut hemat penulis keterikatan (*binding*) pemerintah Indonesia terhadap suatu perjanjian internasional disebabkan karena undang-undang ratifikasinya. Namun demikian walaupun MK dapat melakukan *judicial review* terhadap suatu undang-undang ratifikasi bukan berarti secara otomatis hal ini juga berubah pada perjanjian internasionalnya. MK hanya mengubah pemberlakuan perjanjian internasional tersebut khusus di negara RI, sedangkan statuta asli perjanjian internasional tersebut masih tetap sama.

Kata kunci: Dilema pengujian, Undang-Undang, ratifikasi

PENDAHULUAN

Mahkamah Konstitusi (MK) berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dalam hal pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Keberadaan undang-undang yang meratifikasi perjanjian internasional menjadi persoalan tersendiri dalam sistem penegakkan konstitusi di Indonesia. Keterikatan (*binding*) pemerintah terhadap perjanjian internasional dilakukan atas dasar ratifikasi yang dilakukan oleh parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat) dan Presiden dalam bentuk “undang-undang”. Hal ini dikarenakan Indonesia baru mengakui hukum internasional setelah adanya adopsi khusus terhadap perjanjian internasional. Adopsi khusus ini dibentuk dengan peraturan hukum setingkat undang-undang. Oleh karena berbentuk undang-undang, maka menjadi persoalan tersendiri apakah undang-undang ratifikasi ini dapat dikategorikan ke dalam hierarkis peraturan perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sehingga berimplikasi pada dilakukannya *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi.

Belum lama ini Mahkamah Konstitusi diuji kembali independensinya dengan pengujian perkara dengan nomor 33/PUU-IX/2011. Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan ini menjadi sangat menarik karena Mahkamah Konstitusi (MK) yang mempunyai kewenangan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dihadapkan dengan perkara pengujian undang-undang yang notabene undang-undang tersebut merupakan ratifikasi dari perjanjian internasional.

Perjanjian Internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.³ Dalam hukum internasional juga dikenal dengan istilah ratifikasi yang dalam konteks kelindonesiaan dimasukkan ke dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 bahwa pengesahan adalah perbuatan hukum untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk

¹ Artikel

² Dosen pada Fakultas Hukum Unsrat, S1 Fakultas Hukum Unsrat, S2 Pascasarjana Unsrat

³ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

ratifikasi (*ratification*), aksesinya (*accession*), penerimaan (*acceptance*) dan penyetujuan (*approval*). Di satu sisi, dalam rangka memenuhi kewajiban internasional sebagai masyarakat internasional, dalam pembukaan UUD 1945 pemerintah Indonesia wajib untuk “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.” Dalam hal ini terlihat jelas bahwa pemerintah dalam bertindak harus sesuai dengan tujuan filosofis bangsa Indonesia yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945.

Di sisi lain, dalam pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.” Dalam hal ini berarti secara tegas UUD 1945 sebagai hukum tertinggi di Indonesia memberikan mandat secara langsung kepada MK untuk memutuskan perkara sengketa antara undang-undang dengan UUD. Selain itu dalam undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 juga dikatakan bahwa susunan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah secara berurutan UUD 1945, TAP MPR, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah (Provinsi dan kabupaten/ kota). Di sisi lain, Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan tersebut di atas sesuai dengan hierarkinya.

Hal ini dapat menjadi penegasan di satu sisi dan juga menjadi persoalan di sisi lain bahwa dalam hierarki ini tidak diberikan perbedaan apakah peraturan tersebut merupakan undang-undang dalam konteks “biasa” dan undang-undang dalam konteks undang-undang ratifikasi. Karena sistem hukum di Indonesia hanya mengenal bahwa yang dimaksud dengan undang-undang adalah peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 dan TAP MPR.

Untuk mempertegas kerangka berpikir dalam tulisan ini maka penulis dalam penelitian ini akan menggunakan pendekatan yuridis-konstitusional yang diperlukan guna

mempertegas peranan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum tertinggi dalam sistem hukum di Indonesia serta sebagai filter dari masuknya kaidah hukum lain dalam konteks menjaga kedaulatan hukum negara. Selain itu, untuk menjaga fokus dalam karya tulis ini, maka penulis dalam hal ini hanya membatasi pembahasannya pada dua pokok persoalan; *pertama* sejauh mana kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang seperti yang tertuang dalam UUD 1945. *Kedua* apakah Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal konstitusi juga mempunyai kewenangan untuk menguji undang-undang ratifikasi.

PEMBAHASAN

Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴ Dalam UUD 1945 terdapat beberapa kewenangan yang diberikan kepada MK yaitu: 1) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar; 2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar; 3) memutus pembubaran partai politik; 4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;⁵ 5) memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lain, atau perbuatan tercela, dan/ atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶ Dari kesekian banyak kewenangan yang diberikan kepada MK kewenangan pada nomor 1 dan 4 adalah perkara yang paling banyak diajukan dan diputuskan oleh MK⁷ walaupun tidak semua

⁴ Pasal 1 Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003

⁵ Terdapat empat kewenangan Mahkamah Konstitusi yang terdapat dalam UUD 1945

⁶ Ada satu tambahan kewajiban Mahkamah Konstitusi yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 24 tahun 2003

⁷

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=>

perkara sengketa pemilukada menunjukkan ada pelanggaran hak konstitusional.⁸

Kewenangan MK adalah pengujian undang-undang terhadap UUD, hanya undang-undang yang lahir setelah perubahan pertama UUD 1945 (tanggal 19 Oktober 1999) saja yang dapat diujikan kepada MK, karena tidak berlaku surut.⁹ Hal ini didasarkan pada Pasal 50 Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi namun pasal ini telah dibatalkan sendiri oleh Mahkamah Konstitusi. Artinya, saat ini tidak ada batasan lagi tentang pengujian undang-undang yang menjadi kewenangan MK baik undang-undang setelah amandemen UUD 1945 maupun undang-undang sebelum amandemen.¹⁰ Sedangkan pemohon yang dapat mengajukan permohonannya kepada MK adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu; perorangan warga negara Indonesia; kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; badan hukum publik atau privat; atau lembaga negara.¹¹

Berkenaan dengan persoalan pengujian, dikenal ada dua macam hak pengujian, yaitu hak pengujian formal dan hak pengujian material. Hak pengujian formal adalah wewenang untuk menilai suatu produk legislatif seperti undang-undang, dalam proses

pembuatannya melalui cara-cara sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak. Pengujian formal terkait dengan masalah prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya. Di sisi lain, hak pengujian material (*materiele toetsingsrecht*) adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan menilai isi apakah suatu peraturan perundang-undangan itu sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Pengujian material berkaitan dengan kemungkinan pertentangan materi suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi ataupun menyangkut kekhususan-kekhususan yang dimiliki suatu aturan dibandingkan dengan norma-norma yang berlaku umum.¹²

Seperti yang telah dipaparkan di atas, bahwa secara garis besar ketentuan tentang Mahkamah Konstitusi diatur dalam UUD 1945 yakni Pasal 24 C.¹³ Dalam UUD 195 terlihat jelas bahwa MK mengadili dalam tingkat pertama dan terakhir dimana putusannya adalah bersifat final. Artinya tidak diperbolehkan adanya upaya hukum lanjutan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi ini. Salah satu kewenangan MK yang diatur dalam UUD adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Kewenangan ini kemudian dijabarkan ke dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan direvisi menjadi Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011.

Dalam Undang-undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 10 menyatakan bahwa "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: menguji undang-undang terhadap

website.Persidangan. Putusan Perkara&id=3&aw=1&ak=301&kat=1; Moh. Mahfud MD, MK, Penganut Hukum Progresif, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.Berita&id=5184>; Mahkamah Konstitusi RI, *Mengawal Demokrasi Menegakkan Keadilan Substantif; Refleksi Kinerja MK 2009 Proyeksi 2010*, 29 Desember 2009, 2-4

⁸ Sri Hastuti Peuspitasari, "Mahkamah Konstitusi dan Penegakkan Demokrasi Konstitusional," *Jurnal Konstitusi* volume 8 nomor 3 (Juni 2011): 385

⁹ Nur'ainy, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga, 2004), 99

¹⁰ Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dengan jelas menyatakan, "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar", tanpa memuat batasan tentang pengundangan undang-undang yang diuji. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 66/PUU-II/2004 jo Putusan MK No. 004/PUU-I/2003

¹¹ Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

¹² Suropto, Wewenang Mahkamah Konstitusi Menguji Undang-Undang (Judicial Review), http://www.setneg.go.id/index.php?Itemid=116&id=518&option=com_content&task=view; lihat juga Jimly Asshiddiqie, "Menelaah Putusan Mahkamah Agung Tentang 'Judicial Review' atas PP No. 19/2000 yang bertentangan dengan UU No 31 Tahun 1999" dalam *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Tim, (Jakarta; Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), 96-97.

¹³ Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 24C

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan dalam penjelasan pasalnya yang telah direvisi menyatakan bahwa “Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat

final dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang ini mencakup

pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*)”¹⁴

Selain itu dicantumkan juga bahwa kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah berkewajiban memberikan putusan atas pendapat DPR¹⁵ bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Praktek Ratifikasi di Indonesia

Sebagai anggota masyarakat internasional, Indonesia berkewajiban untuk ikut serta melaksanakan “ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial” seperti yang tercantum di dalam pembukaan UUD 1945. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa Indonesia harus ikut andil dalam berbagai perjanjian internasional sebagai perwujudan dari menjaga perdamaian internasional tersebut. Kegiatan dan partisipasi Indonesia tersebut dirumuskan dalam berbagai instrumen hukum mulai dari yang paling resmi

sampai kepada yang paling sederhana. Di Indonesia praktek pembuatan perjanjian dibedakan antara perjanjian yang sifatnya penting yang biasanya disebut dengan traktat atau konvensi dan untuk perjanjian yang sifatnya biasa atau yang mengatur tentang pelaksanaan ketentuan yang terdapat dalam perjanjian umum disebut dengan persetujuan atau *agreement*.¹⁶

Dalam UUD 1945 pasal yang dijadikan dasar pembuatan perjanjian internasional adalah Pasal 11¹⁷ “Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.” Dalam ketentuan ini terlihat masih sangat umum, oleh karena itu pada 22 Agustus 1960 dikeluarkan Surat Presiden R.I No. 2826/HK/60 tentang pembuatan perjanjian dengan negara lain.

Praktek yang berlaku di Indonesia dalam isi Surat Presiden tersebut membagi materi yang dibuat dalam perjanjian ke dalam tiga bagian: 1) soal-soal politik atau soal-soal yang dapat mempengaruhi haluan politik luar negeri Negara seperti halnya dengan perjanjian-perjanjian persahabatan, perjanjian-perjanjian persekutuan (aliansi), perjanjian-perjanjian tentang perubahan wilayah atau penetapan tapal batas. 2) ikatan-ikatan yang sedemikian rupa sifatnya sehingga mempengaruhi haluan politik luar negeri Negara; dapat terjadi bahwa ikatan-ikatan sedemikian dicantumkan di dalam perjanjian kerjasama ekonomi dan teknis atau pinjaman uang, 3) soal-soal yang menurut Undang-undang Dasar atau menurut sistim perundang-undangan kita harus diatur dengan Undang-undang, seperti soal-soal kewarganegaraan dan soal-soal kehakiman.¹⁸

Dalam surat presiden tersebut juga terdapat beberapa pengaturan mengenai tatacara pengesahan terhadap perjanjian internasional dan ini telah menjadi konvensi tertulis di bidang ketatanegaraan RI yang secara terus menerus telah dipraktekkan dan merupakan penafsiran Pasal 11 UUD 1945.¹⁹ Dalam surat ini, memberikan penafsiran bahwa ada dua macam

¹⁴ Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Penjelasan Pasal 10 ayat (1).

¹⁵ Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Penjelasan Pasal 10 ayat (2) “Yang dimaksud dengan “pendapat DPR” adalah pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diambil dalam Keputusan Paripurna sesuai dengan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat tentang Tata Tertib.”

¹⁶ Boer Mauna, *Hukum Internasional Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, (Bandung: Penerbit Alumni, 2005), 162-163.

¹⁷ Pasal 11 UUD 1945

¹⁸ Surat Presiden R.I No.2826/HK/60.

¹⁹ Boer Mauna, *Hukum Internasional Pengertian...*, *op cit*, 167.

bentuk perjanjian, yaitu perjanjian penting yang berbentuk traktat (*treaty*) dan yang kurang penting berbentuk persetujuan (*agreement*). Ada dua cara pengesahan perjanjian yakni: 1) traktat pengesahannya melalui DPR dengan undang-undang, dan 2) persetujuan pengesahannya dengan keputusan presiden dan DPR cukup diberitahukan oleh Sekretariat Kabinet.²⁰

Benar adanya bahwa secara hukum kekuatan mengikat Surat Presiden tersebut tidak tercantumkan sama sekali dalam praktek kenegaraan RI. Secara hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan RI, UUD 1945 adalah yang tertinggi posisinya dan setelah itu diikuti oleh TAP MPR, Undang-undang atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang dan sampai ke bawah adalah peraturan daerah.²¹ Dalam tata urutan ini sama sekali tidak menyebutkan surat presiden sebagai peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu sungguh aneh sebenarnya apabila Pasal 11 UUD ini hanya dijelaskan melalui Surat Presiden. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak memberikan pembedaan sama sekali antara undang-undang yang berasal dari perjanjian internasional dan undang-undang yang bukan berasal dari perjanjian internasional. Oleh karena itu dapat diketahui sebenarnya surat presiden tersebut hanya sebagai aturan untuk mengisi kekosongan hukum saja sembari menunggu undang-undang yang mengatur tentang hal ini lahir.

Ketentuan mengenai pengesahan perjanjian internasional di Indonesia dalam isi Surat Presiden tersebut paling tidak berlaku sampai dengan tahun 2000. Artinya dari tahun 1960 sampai dengan tahun 2000 kita menggunakan dasar surat ini sebagai acuan dalam membuat perjanjian internasional. Sampai kemudian lahirlah Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Dalam undang-undang ini didefinisikan bahwa "perjanjian internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara

tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik."²²

Namun demikian, dalam undang-undang ini juga tidak serta merta memberikan keleluasaan penuh masuknya hukum internasional, artinya dalam terciptanya hak dan kewajiban pemerintah RI terhadap perjanjian internasional juga harus ada langkah-langkah yang harus ditempuh seperti halnya pengesahan terhadap perjanjian internasional. Selain itu juga dalam pembuatan perjanjian internasional, Pemerintah Republik Indonesia berpedoman pada kepentingan nasional dan berdasarkan prinsip-prinsip persamaan kedudukan, saling menguntungkan, dan memperhatikan, baik hukum nasional maupun hukum internasional yang berlaku²³ selain agar selalu memperhatikan keadilan sosial²⁴ yang ada dalam masyarakat Indonesia dimana nilai keadilan sosial ini juga terdapat dalam Pancasila sebagai falsafah bangsa.²⁵

Salah satu contoh perjanjian internasional yang telah disahkan melalui diratifikasi oleh Indonesia menjadi undang-undang adalah ASEAN Charter yang disahkan dengan UU nomor 38 tahun 2008. Undang-undang ini sekarang menjadi persoalan tersendiri bagi MK yang notabene mempunyai wewenang untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Dalam hal ini kita akan melihat bagaimana keputusan MK terhadap permohonan ini.

Kedudukan Undang-undang Ratifikasi di Indonesia

Sebelum kita berbicara mengenai undang-undang ratifikasi, terlebih dahulu kita mencoba untuk memahami teori-teori masuknya hukum internasional ke dalam hukum nasional yang telah dipaparkan di atas. Bahwa terdapat dua primat hukum yakni hukum internasional dan primat hukum nasional. Masing-masing negara mengambil kebijakan yang berbeda dalam

²² Pasal 1 Ketentuan Umum Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000

²³ Pasal 4 (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000.

²⁴ Pembukaan UUD 1945.

²⁵ Soejadi, Pancasila sebagai sumber tertib hukum Indonesia, (Yogyakarta: Lukam Offset, 1999), 87-90; Mahrus Ali, "Pengawasan Peredaran Barang Cetak *Due Process Of Law* dan Hak Atas Keabsahan Mengeluarkan Pendapat," *Jurnal Konstitusi* volume 8 nomor 4 (Agustus 2011): 524

²⁰ Surat Presiden R.I No.2826/HK/60

²¹ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

memasukkan hukum internasional ke dalam hukum nasional. Terdapat negara yang secara terang-terangan tunduk terhadap perjanjian internasional tanpa harus melewati konstitusi mereka dan secara langsung menyatakan keterikatannya pada perjanjian internasional tersebut. Namun di sisi lain ada pula yang harus melakukan adopsi khusus terhadap perjanjian internasional tersebut.

Di Indonesia, saat ini, dalam memasukkan ketentuan perjanjian internasional secara tidak langsung telah menganut sistem adopsi khusus, yakni dimana harus ada persetujuan dahulu oleh parlemen untuk menyatakan keterikatan terhadap perjanjian tersebut. Apabila kita pahami, teori ini sebenarnya merupakan sebuah kompromi agar masuknya hukum internasional ke dalam hukum nasional ini dilakukan dengan menghormati kedaulatan negara masing-masing, karena kedaulatan setiap negara sebenarnya juga merupakan "garansi" dari Perserikatan Bangsa-Bangsa.²⁶ Sehingga terikat (*binding*) atau tidaknya perjanjian internasional tersebut bukan karena perjanjian itu sendiri, melainkan karena adopsi khusus yang dilakukan oleh parlemen terhadap perjanjian internasional tersebut. Lebih lanjut, sehingga pemerintah Indonesia bukan tunduk pada perjanjian internasionalnya akan tetapi tunduk pada perundang-undangan nasionalnya yang memuat perjanjian internasional.

Hal ini sesuai dengan peraturan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 bahwa "Pemerintah Republik Indonesia mengikatkan diri pada perjanjian internasional melalui cara-cara sebagai berikut: a) Penandatanganan; b) Pengesahan; c) Pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik; d) Cara-cara lain sebagaimana disepakati para pihak dalam perjanjian internasional."²⁷ Sedangkan pengesahan dalam hal ini bisa berbentuk ratifikasi, aksesi, penerimaan dan penyetujuan.²⁸

Dalam Pasal 11 UUD 1945 menyatakan 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 harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat," dan "Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang."²⁹ Dalam pasal ini jelas terlihat bahwa perjanjian internasional diatur dalam undang-undang, sedangkan undang-undang yang dimaksud dalam UUD ini adalah undang-undang yang didefinisikan di dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 "undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden."³⁰

Dalam Pasal 1 Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.³¹

Dalam undang-undang di atas kita ketahui tidak memberikan perincian yang jelas terhadap apa yang dimaksud dengan undang-undang itu sendiri, artinya hanya ada satu macam undang-undang yaitu "undang-undang" yang dibentuk oleh DPR (*House of Representative*). Hanya saja menurut hemat penulis bahwa undang-undang terbagi kedalam dua macam yakni undang-undang "biasa"³² dan undang-undang yang bermaterikan perjanjian internasional.

Seperti yang dikatakan di atas bahwa peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak memberikan keterangan khusus yang lebih terperinci mengenai kedudukan undang-undang ratifikasi. Artinya pemerintah Indonesia mengakui hanya ada satu macam undang-undang yakni peraturan perundang-undangan

²⁶ Charter of United Nations, Article 2 (1) "The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members." Dilema Pengujian Undang-Undang Ratifikasi oleh Mahkamah Konstitusi dalam Konteks Ketatanegaraan RI

²⁷ Pasal 3 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000.

²⁸ Ketentuan Umum Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000.

²⁹ Pasal 11 ayat (2) (3) Undang-Undang Dasar 1945.

³⁰ Pasal 1 Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³¹ Pasal 1 Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³² Bermaterikan bukan perjanjian internasional.

yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Sehingga apabila undang-undang ratifikasi ini dikategorikan ke dalam undang-undang maka ia juga harus terikat pada hierarki peraturan perundang-undangan.

Dalam penjelasan pasal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Ayat (2) menyatakan bahwa “dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan ‘hierarki’ adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.” Sehingga ketika ada ketentuan dalam UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada MK yaitu menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 hal ini juga termasuk undang-undang ratifikasi karena posisinya sebagai undang-undang bukan sebagai perjanjian internasional. Sedangkan yang diuji adalah undang-undangnya yang berakibatkan keterikatan pemerintah Indonesia tanpa harus mengubah materi asli perjanjian internasional tersebut.

Kedaulatan hukum dalam Konteks Kewenangan pengujian Undang-Undang Ratifikasi oleh Mahkamah Konstitusi

Boer Mauna mengatakan bahwa ratifikasi atau pengesahan suatu perjanjian internasional adalah tahap yang paling penting dari *treaty-making process*. Pada tahapan ini negara memberikan persetujuan untuk diikat secara definitif yang berarti ratifikasi juga merupakan menyerahkan “sedikit” kedaulatan negara kepada suatu perjanjian internasional.³³ Penulis tidak begitu memahami apa yang dimaksud dengan sedikit kedaulatan negara? Dalam hal ini Boer Mauna tidak memberikan pemahaman secara mendetail mengenai “sedikit kedaulatan” itu. Apakah yang dimaksud dengan sedikit kedaulatan juga termasuk dapat berkurangnya konstiusionalitas yang terdapat dalam UUD 1945? Saat ini Mahkamah Konstitusi adalah satu-satunya lembaga negara penjaga dan pengawal konstitusi³⁴ di negeri ini.

³³Boer Mauna, *Hukum Internasional Pengertian...*, *op cit*, 186.

³⁴Nurhidayatulloh, “Politik Hukum HAM tentang Hak-hak Politik Perempuan di Indonesia,” dalam *Politik Hukum*

Hanya MK yang diberikan wewenang oleh konstitusi untuk menentukan apakah sebuah undang-undang bertentangan atau tidak dengan konstitusi, UUD 1945. Artinya ketika MK, sebagai lembaga pengawal konstitusi, yang kemudian memutuskan bahwa suatu undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, maka pada saat dibacakan keputusannya secara otomatis undang-undang atau bagian pasal dari suatu undang-undang itu sudah tidak berlaku lagi. Namun demikian, apakah ini juga berarti apabila yang diujikan adalah undang-undang ratifikasi perjanjian internasional dan diputus oleh MK bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, dalam hal ini juga termasuk dalam kategori menyerahkan “sedikit kedaulatan”? karena yang dihadapkan adalah konstitusi atau Undang-Undang Dasar.

Dalam konteks konstiusionalitasnya, MK hanya berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Dalam hal ini diketahui bahwa sudut pandang yang dipakai oleh MK adalah sudut pandang UUD 1945, bukan yang lain. Kebenaran yang dianut MK adalah kebenaran konstitusi, UUD 1945. Undang-undang yang bermaterikan apapun yang dianggap telah merugikan hak dan/atau kewajiban konstiusional seseorang, maka dapat di *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi.

Perkara Nomor 33/PUU-IX/2011 belum diputuskan MK. Namun demikian hal ini akan menjadi sangat menarik ketika MK memutuskan perkara ini, baik pada saat MK memutuskan dikabulkan maupun pada saat memutuskan perkara ini ditolak. MK berada pada situasi yang sangat sulit dimana keputusannya nanti akan menjadi preseden atau yurisprudensi, yang sifatnya mengikat dan final.

Di satu sisi apabila MK mengabulkan permohonan ini maka akan ada sejarah yang mencatatkan bahwa ada pengadilan nasional yang dapat membatalkan “perjanjian internasional,” namun di sisi lain apabila MK menolak permohonannya dan ketika perjanjian itu terbukti bertentangan dengan UUD 1945 berarti MK telah memberikan preseden yang luar biasa bahwa MK telah memberikan

HAM di Indonesia, ed. Ni'matul Huda dan Nurhidayatulloh (Yogyakarta: Pasca Sarjana UII dan FH UII Press, 2011), 103.

kedaulatan negara ini pada hukum internasional yang terdapat dalam perjanjiannya walaupun bertentangan dengan konstitusi.

Dalam hal *judicial review* undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 selama ini, belum ada undang-undang yang tidak bisa diujimaterikan kepada MK bahkan undang-undang yang lahir sebelum MK lahir pun MK mempunyai kewenangan.³⁵ Artinya semua bentuk undang-undang baik yang lahir sebelum dan setelah MK lahir merupakan wewenang MK untuk memutuskannya apakah undang-undang tersebut bertentangan atau tidak dengan UUD 1945 dengan syarat ada pihak yang merasa hak-hak konstitusionalnya dirugikan akan adanya undang-undang tersebut.

Pertanyaan mengenai apakah undang-undang ratifikasi merupakan “undang-undang” atau bukan telah menjadi persoalan yang perlu dipahami secara mendalam. Memang benar secara substansi materi undang-undang ratifikasi berbeda dengan undang-undang “biasa.” Biasanya undang-undang ratifikasi pokok materinya disusun dengan sistematika sebagai berikut: Ketentuan Umum; Pembuatan Perjanjian Internasional; Pengesahan Perjanjian Internasional; Pemberlakuan Perjanjian Internasional; Penyimpangan Perjanjian Internasional; Pengakhiran Perjanjian Internasional; Ketentuan Peralihan; Ketentuan Penutup.³⁶

Salah satu contoh adalah seperti yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 38 Tahun 2008 pada bagian Pengesahan Perjanjian Internasional inilah yang menyatakan bahwa “mengesahkan *Charter of the Association of Southeast Asian Nations* (Piagam Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara) yang salinan naskah aslinya dalam bahasa Inggris dan terjemahannya dalam Bahasa Indonesia sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.”³⁷ Kemudian dalam pasal selanjutnya mengatakan bahwa “Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.” Dari pasal

di atas dapat diketahui bahwa pemberlakuan keterikatan pemerintah Indonesia pada suatu perjanjian internasional adalah karena undang-undang tersebut bukan karena perjanjian internasionalnya, sedangkan dalam pasal “undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan” adalah suatu penegasan bahwa waktu mulai berlakunya undang-undang tersebut juga ditentukan oleh undang-undangnya bukan oleh perjanjian internasionalnya. Sehingga menurut hemat penulis keterikatan (*binding*) pemerintah Indonesia terhadap suatu perjanjian internasional disebabkan karena undang-undang ratifikasinya.

Namun demikian menurut hemat penulis, walaupun MK dapat melakukan *judicial review* terhadap suatu undang-undang ratifikasi bukan berarti secara otomatis MK dapat mengubah suatu perjanjian internasional. MK hanya mengubah pemberlakuan perjanjian internasional tersebut khusus di negara RI, sedangkan statuta asli perjanjian internasional tersebut masih tetap utuh. Sama dengan reservasi yang dilakukan pemerintah terhadap suatu perjanjian internasional hanya saja reservasi ini sifatnya lebih konstitusional karena dihadapkan dengan Undang-Undang Dasar 1945,³⁸ karena terdapat hal-hal yang merugikan kepentingan nasional³⁹ dalam hal ini adalah kedaulatan hukum negara yang terdapat dalam konstitusi.

Pada dasarnya setelah dicermati, dalam pandangan penulis, inilah celah-celah sistem hukum ketatanegaraan kita dimana seharusnya dalam meratifikasi suatu perjanjian internasional DPR harus lebih selektif dalam memasukkan perjanjian internasional ke dalam hukum nasional. Tidak dipungkiri lagi bahwa kepercayaan masyarakat Indonesia terhadap DPR yang jumlahnya lebih dari 550 anggota

³⁵ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 66/PUU-II/2004 jo Putusan MK No. 004/PUU-I/2003.

³⁶ Penjelasan atas Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000

³⁷ Pasal 1 Undang-undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan Charter Of The Association Of Southeast Asian Nations (Piagam Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara).

³⁸ Pasal 18 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000, Perjanjian internasional berakhir apabila : a) terdapat kesepakatan para pihak melalui prosedur yang ditetapkan dalam perjanjian; b) tujuan perjanjian tersebut telah tercapai; c) terdapat perubahan mendasar yang mempengaruhi pelaksanaan perjanjian; d) salah satu pihak tidak melaksanakan atau melanggar ketentuan perjanjian; e) dibuat suatu perjanjian baru yang menggantikan perjanjian lama; f) muncul norma-norma baru dalam hukum internasional; g) objek perjanjian hilang; h) terdapat hal-hal yang merugikan kepentingan nasional.

³⁹ Pasal 18 (h) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000

tidak lebih baik dari kepercayaan masyarakat terhadap MK yang jumlahnya hanya 9 orang hakim konstitusi. Oleh karena itu menurut hemat penulis agar kedepannya tidak lagi “semrawut” sebelum melakukan ratifikasi pemerintah juga perlu mengajukan pendapat pada MK terlebih dahulu mengenai perjanjian internasional tersebut apakah berpotensi atau tidak terhadap pelanggaran kedaulatan konstitusi RI. Memang ini adalah hal yang sangat sulit bahkan bisa dibilang hampir “tidak mungkin” karena perlu adanya amendemen ulang terhadap UUD 1945 untuk memasukkan ketentuan ini.

KESIMPULAN

Berdasarkan fokus di atas, pertanyaan yang hendak dijawab dalam penelitian ini adalah sejauh mana kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang seperti yang tertuang dalam UUD 1945 dan apakah Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal konstitusi juga mempunyai kewenangan untuk menguji undang-undang ratifikasi.

Dalam permasalahan pertama diketahui bahwa UUD 1945 mengamanatkan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, namun demikian hanya undang-undang yang lahir setelah perubahan pertama UUD 1945 (tanggal 19 Oktober 1999) saja yang dapat diujikan kepada MK. Dalam hal ini pemohon yang dapat mengajukan permohonannya kepada MK adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang. Kewenangan yang diberikan UUD 1945 tidak memberikan perincian yang jelas terhadap apa yang dimaksud dengan undang-undang itu sendiri, artinya hanya ada satu macam undang-undang yaitu “undang-undang” yang dibentuk oleh DPR (*House of Representative*). Artinya pemerintah Indonesia mengakui hanya ada satu macam undang-undang yakni peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Sehingga apabila undang-undang ratifikasi ini dikategorikan ke dalam undang-undang maka ia juga harus terikat pada hierarki peraturan perundang-undangan yang

terdapat dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

Persoalan kedua adalah bagaimana dengan uji materiil terhadap undang-undang ratifikasi. Dalam hal ini bahwa sudut pandang yang dipakai oleh MK adalah sudut pandang UUD 1945. Kebenaran yang dianut MK adalah kebenaran konstitusi, UUD 1945. Artinya undang-undang yang bermaterikan apapun yang dianggap telah merugikan hak dan/atau kewajiban konstitusional seseorang, maka dapat di *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi. Diketahui bahwa keterikatan pemerintah Indonesia pada suatu perjanjian internasional adalah karena undang-undang tersebut bukan karena perjanjian internasionalnya, ini sesuai dengan “undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan” yang merupakan suatu penegasan bahwa waktu mulai berlakunya undang-undang tersebut juga ditentukan oleh undang-undangnya bukan oleh perjanjian internasionalnya. Sehingga menurut hemat penulis keterikatan (*binding*) pemerintah Indonesia terhadap suatu perjanjian internasional disebabkan karena undang-undang ratifikasinya. Namun demikian walaupun MK dapat melakukan *judicial review* terhadap suatu undang-undang ratifikasi bukan berarti secara otomatis hal ini juga berubah pada perjanjian internasionalnya. MK hanya mengubah pemberlakuan perjanjian internasional tersebut khusus di negara RI, sedangkan statuta asli perjanjian internasional tersebut masih tetap sama.

DAFTAR PUSTAKA

Buku/Jurnal

- Ali, Mahrus. “Pengawasan Peredaran Barang Cetakan *Due Process Of Law* dan Hak Atas Keabsahan Mengeluarkan Pendapat,” *Jurnal Konstitusi* volume 8 nomor 4 (Agustus 2011).
- Huda, Ni'matul dan Nurhidayatulloh (ed). *Politik Hukum HAM di Indonesia*. Yogyakarta: Pasca Sarjana UII dan FH UII Press, 2011.
- Mahkamah Konstitusi RI, *Mengawal Demokrasi Menegakkan Keadilan Substantif; Refleksi Kinerja MK 2009 Proyeksi 2010*, 29 Desember 2009.

- Mauna, Boer. *Hukum Internasional Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*. Bandung: Penerbit Alumni, 2005.
- Nur'ainy. *Pengantar Ilmu Hukum*. Yogyakarta: Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga, 2004.
- O'Brein, John. *International Law*. London: Cavendish Publishing Limited, 2001.
- Puspitasari, Sri Hastuti. "Mahkamah Konstitusi dan Penegakkan Demokrasi Konstitusional," *Jurnal Konstitusi* volume 8 nomor 3 (Juni 2011).
- Sefriani. *Hukum Internasional Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Soejadi. *Pancasila sebagai sumber tertib hukum Indonesia*. Yogyakarta: Lukam Offset, 1999.
- Starke, J. G. *Pengantar Hukum Internasional I*. Edisi. X. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Tim, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Triyana, H. Jaka, dkk. *Pengantar Hukum Internasional*. Yogyakarta: Bagian Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2010.