

Tinjauan Yuridis Peraturan Perundang-Undangan sebagai Ratifikasi Perjanjian Internasional

Dewi Setyowati¹, Nurul Hudi² dan Levina Yustitiningtyas³

^{1,2,3}Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah Surabaya

¹Email: dewi.setyowati@hangtuah.ac.id ²Email: hudi_law@yahoo.co.id

³Email: firman.yusticia86@gmail.com

Abstract: *This study aims to resolve problems that arise in connection with reconsideration of regulations ratification of the treaty. Can legislation on treaty ratification An overview held back, and how the legal consequences if there is a decision on the revocation of laws on ratification of the treaty in Indonesia. In order to solve these problems need to be supported by the research in the form of legal material. Research obtained through library research (library research) in libraries. From this legal research to achieve results that provide answers to existing problems, namely that the Constitutional Court only had authority to examine the material legislation and ratification of international agreements is not authorized to cancel the treaty. And the cancellation of a law the ratification of international treaties have no direct correlation to the bond Indonesia against international agreements canceled. Thus the State can withdraw from its attachment to an international agreement if the agreement is contrary to the destination country. If a treaty is not regulated the procedure of withdrawal, it can refer to the rules stated in the Vienna Convention of 1969.*

Keywords: *Judicial Review, International Treaties, Ratification.*

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul sehubungan dengan peninjauan kembali atas peraturan perundangan pengesahan perjanjian internasional. Dapatkah peraturan perundangan pengesahan atas perjanjian internasional diadakan peninjauan kembali, dan bagaimana akibatnya hukumnya apabila ada keputusan tentang pembatalan peraturan perundangan tentang pengesahan perjanjian internasional di Indonesia. Guna menyelesaikan permasalahan tersebut perlu didukung oleh data yang berupa bahan hukum. Data diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) pada perpustakaan-perpustakaan. Dari penelitian hukum ini dicapai hasil yang memberikan jawaban atas permasalahan yang ada yaitu bahwa Mahkamah Konstitusi hanya berwenang menguji materi undang-undang ratifikasi perjanjian internasional dan tidak berwenang membatalkan perjanjian internasional tersebut. Dan pembatalan suatu undang-undang ratifikasi perjanjian internasional tidak memiliki korelasi langsung terhadap ketrijakan Indonesia terhadap perjanjian internasional yang dibatalkan tersebut. Dengan demikian Negara dapat menarik diri dari keterikatannya terhadap suatu perjanjian internasional jika perjanjian tersebut bertentangan dengan tujuan negaranya. Jika dalam suatu perjanjian internasional tidak diatur mengenai prosedur penarikan diri maka dapat merujuk ketentuan yang ada pada Konvensi Wina Tahun 1969.

Kata kunci: Uji Materi, Perjanjian Internasional, Ratifikasi.

Pendahuluan

Dalam masyarakat internasional, perjanjian internasional memainkan peranan yang sangat penting dalam mengatur kehidupan dan pergaulan antar di dunia internasional. Perjanjian internasional yang pada hakekatnya merupakan sumber hukum internasional yang utama adalah instrument-instrumen yuridis yang menampung kehendak dan persetujuan negara ataupun subyek hukum internasional lainnya dalam mencapai tujuan bersama. Definisi mengenai perjanjian internasional terdapat dalam Konvensi Wina Tahun 1969¹. Sesuai dengan pengertian perjanjian internasional yang dirumuskan dalam Konvensi Wina Tahun 1969, unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh sebuah dokumen untuk dapat ditetapkan sebagai perjanjian internasional yaitu: *an international agreement, by subject of international law, in written form, government by international law, and in whatever form*.

Dalam pembuatan perjanjian internasional juga ditentukan mekanisme pembuatannya. Secara garis besar pembuatan perjanjian internasional dibagi dalam tiga tahap, yaitu: perundingan (*negotiation*), penandatanganan (*signature*), dan tahap terakhir adalah dalam bentuk pengesahan (*ratification*). Dalam proses pembuatan perjanjian internasional digolongkan dalam 2 (dua) tahap, yaitu:

1. Perjanjian internasional yang diada-

kan melalui tiga tahap (perundingan, penandatanganan dan ratifikasi), biasanya perjanjian semacam ini diadakan untuk hal-hal yang dianggap sangat penting sehingga memerlukan persetujuan badan-badan yang berwenang untuk mengadakan perjanjian.

2. Perjanjian-perjanjian yang diadakan hanya dengan melalui dua tahap (perundingan dan penandatanganan), biasanya merupakan perjanjian-perjanjian yang tidak begitu penting, sederhana dan memerlukan penyelesaian yang cepat atau segera. Misalnya saja perjanjian perdagangan yang berjangka pendek dan sebagainya.

Suatu perjanjian internasional adalah norma hukum dalam tingkat internasional, akan mengikat Indonesia atau menjadi bagian dari hukum nasional Indonesia diperlukan proses perundang-undangan (sebagaimana disebutkan di atas) sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia dewasa ini, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000². Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000, dijelaskan 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”³. Sedangkan untuk perjanjian internasional yang pengesahannya dengan undang-

¹ *Vienna Convention On The Law of Treaties, Vienna 23 May 1969, treaty means “an international agreement concluded between State in written form and governed by international law, whether embodies in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation”.*

² Lihat Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Lembaran Negara RI Nomor 185 Tahun 2000.

³ Pasal 1 Undang-undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Lembaran Negara RI Nomor 185 Tahun 2000.

undang apabila materi muatannya menyangkut:

1. Masalah politik, perdamaian, pertahanan dan keamanan negara;
2. Perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara;
3. Kedaulatan atau hak berdaulat negara;
4. Hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
5. Pembentukan kaidah hukum baru;
6. Pinjaman dan atau hibah dari luar negeri.

Untuk pengesahan atas perjanjian internasional yang materinya di luar hal tersebut dilakukan dengan Keputusan Presiden (sekarang Peraturan Presiden)⁴.

Dalam sistem hukum di Indonesia, semua undang-undang tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Apabila terdapat undang-undang yang ternyata bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, maka berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003⁵ undang-undang tersebut dapat dimintakan peninjauan kembali (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi akan menilai apakah undang-undang tersebut benar-benar bertentangan dengan Undang-undang Dasar atau tidak. Kewenangan Mahkamah Konstitusi yang demikian adalah kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir (melakukan *judicial review*) atas undang-undang tersebut. Sedangkan apabila pengesahan perjanjian internasional itu

dilakukan dalam bentuk Peraturan Presiden dan ada keraguan tentang keberadaan Peraturan Presiden tersebut, maka yang berwenang melakukan peninjauan kembali adalah Mahkamah Agung⁶. Mahkamah Agung akan menilai apakah Peraturan Presiden tersebut bertentangan dengan peraturan perundangan tingkat di atasnya atau tidak. Sehubungan dengan uraian latar belakang di atas maka permasalahan yang diteliti dan dikaji adalah apakah peraturan perundang-undangan sebagai ratifikasi perjanjian internasional dapat dimintakan *judicial review* (uji materi) ke lembaga negara yang berwenang.

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian juridis normatif yang mengkaji dan menganalisis *judicial review* dan peraturan perundang-undangan sebagai ratifikasi perjanjian internasional. Data diperoleh dari sumber hukum primer, sumber hukum sekunder dan sumber hukum tersier. Data dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode berfikir deduktif.

Hasil dan Pembahasan

Pengertian Perjanjian Internasional

Dalam memahami apa pengertian sesungguhnya atas suatu perjanjian internasional, maka perlu dipahami pengertian secara hukum sebagaimana dirumuskan oleh hukum internasional. Hukum perjanjian internasional telah berkembang pesat sejak awal abad ke-20 (kedua puluh), bahkan telah terkodifikasi ke dalam beberapa konvensi internasional seperti *Vienna Convention on The Law of*

⁴ Kusumaatmadja Mochtar & Etty R Agoes, *op.cit.*, hal. 120-121.

⁵ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara RI Nomor 98 Tahun 2003.

⁶ Undang-undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung.

Treaties, 1969 (Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional), Konvensi Wina 1986 tentang Perjanjian Internasional dan Organisasi Internasional, Konvensi Wina 1978 tentang Suksesi Negara terkait Perjanjian Internasional. Dalam Konvensi Wina 1969 yang dimaksud dengan Perjanjian Internasional adalah:

*"Treaty means an international agreement concluded between State in written form and governend by international law, whether embodied in a single instrument or in thwo or more related instruments and whatever its particular designation"*⁷.

Sedangkan Pengertian Perjanjian Internasional menurut Konvensi Wina 1986 tentang Perjanjian Internasional antar Negara dan Organisasi Internasional atau antar Organisasi-organisasi Internasional adalah "perjanjian internasional adalah suatu persetujuan internasional yang diatur dengan hukum internasional dan ditanda tangani dalam bentuk tertulis antar satu negara atau lebih dengan satu organisasi internasional atau lebih, atau antar organisasi internasional"⁸.

Pengertian perjanjian internasional tersebut kemudian diadopsi dalam Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, bahwa perjanjian internasional adalah perjanjian dalam bentuk dan sebutan apapun, yang diatur oleh Hukum Internasional dan dibuat secara tertulis oleh pemerintah Republik Indonesia dengan satu atau lebih negara, organisasi internasional atau subyek Hukum Inter-

nasional lainnya, serta menimbulkan hak dan kewajiban pada Pemerintah Republik Indonesia yang bersifat hukum publik⁹. Kemudian ditegaskan pula dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000, yang mengatakan 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 publik¹⁰.

Sedangkan dalam Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang perjanjian internasional, juga memberikan definisi yang tidak jauh berbeda. Hanya saja jika dalam Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 definisi tentang perjanjian internasional penjelasannya lebih dijabarkan lagi tidak hanya terbatas pada hak dan kewajiban untuk terikat pada suatu perjanjian internasional, tetapi dalam hubungannya mengadakan perjanjian tidak hanya antar negara tetapi juga dengan organisasi internasional.

Hubungan antara Hukum Nasional dengan Hukum Internasional

Hubungan antara hukum nasional dan hukum internasional dalam sistem tata hukum merupakan hal yang sangat menarik baik dilihat dari sisi teori hukum¹¹ atau ilmu hukum maupun dari

⁹ Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

¹⁰ Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang No. 24 Tahun 2000.

¹¹ Dari sisi teori hukum, melihat pendapat dari para ahli hukum dalam memandang keterkaitan antara Hukum Internasional (HI) dan Hukum Nasional (HN). Dalam melihat hubungan antara HI dan HN terdapat dua teori yaitu Teori Monisme dan Teori Dualisme. Menurut Teori monisme bahwa HI dan HN pada hakikatnya

⁷ Pasal 2 Ayat 1a Konvensi Wina Tahun 1969.

⁸ Pasal 2 Ayat 1a Konvensi Wina Tahun 1986.

sisi praktis¹². Kedudukan hukum internasional dalam tata hukum secara umum

adalah dua aspek hukum yang berasal dari satu sistem hukum, yaitu hukum pada umumnya. Penganut teori ini antara lain Hans Kelsen. Sedangkan menurut teori dualisme, bahwa antara HI dan HN pada hakikatnya adalah dua aspek yang berbeda atau terpisah satu sama lain. Penganut teori ini adalah Triepel dan Anzilotti. Menurut Triepel, perbedaan antara HI dan HN terletak pada subyek hukum dan sumber hukum pada masing-masing hukum yang bersangkutan. Subyek hukum HI adalah negara, sedangkan subyek HN adalah individu, sedangkan sumber HN adalah kehendak negara secara sendiri, sedangkan sumber hukum HI adalah kehendak bersama negara-negara. Lihat Starke's J.G, *op.cit*, hal. 57; Mochtar Kusumaatmadja, *op.cit*, hal. 60.

¹² Dari sisi praktis, melihat praktik negara-negara dalam memandang hubungan antara HI dan HN yang kemudian diikuti dalam praktik ketatanegaraan negara yang bersangkutan, khususnya dalam menjadikan perjanjian internasional (HI) ke dalam hukum nasional. Misalnya praktik Indonesia dalam memberlakukan perjanjian internasional ke dalam hukum nasional, yaitu melalui proses perundang-undangan atau lebih dikenal teori transformasi. Cara demikian menggambarkan bahwa ada perbedaan antara perjanjian internasional (HI) dan peraturan perundangan nasional (HN). Sehingga praktik Indonesia lebih condong penganut teori dualisme. Praktik di Indonesia, pengesahan perjanjian internasional bisa melalui Undang-undang atau Penetapan Presiden. (Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, dan Pasal 11 ayat (1)). Praktik di Amerika Serikat, pemerintah AS membedakan perjanjian internasional menjadi perjanjian internasional yang tergolong *self-executing treaties* dan perjanjian internasional yang tergolong *non-self-executing treaties*. Perjanjian internasional yang tergolong *self-executing treaties* untuk berlakunya di AS tidak perlu minta persetujuan Parlemen atau Konggres. Jadi berdasarkan konstitusi AS, Pengadilan AS langsung terikat pada perjanjian internasional tersebut. Untuk perjanjian yang *non-self executing treaties* untuk berlakunya di AS perlu minta persetujuan Parlemen atau Konggres. Jadi berdasarkan konstitusi AS Pengadilan AS tidak terikat pada suatu perjanjian AS bila belum

didasarkan atas anggapan bahwa hukum internasional sebagai suatu jenis yang merupakan bagian dari hukum pada umumnya. Anggapan ini didasarkan pada kenyataan bahwa hukum internasional sebagai suatu perangkat ketentuan dan asas yang efektif yang benar-benar hidup dalam kenyataan sehingga mempunyai hubungan yang efektif dengan ketentuan dan asas pada bidang hukum lainnya. Bidang hukum lainnya yang paling penting adalah bidang hukum nasional. Hal ini dapat dilihat dari interaksi masyarakat internasional dimana peran negara sangat penting dan mendominasi hubungan internasional. Karena peran dari hukum nasional negara-negara dalam memberikan pengaruh dalam kancan hubungan internasional mengangkat pentingnya isu bagaimana hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional dari sudut pandang praktis.

Di pihak lain, perlu juga dipahami dari mana hukum internasional mempunyai kekuatan mengikat. Dalam hal ini terdapat dua teori, yaitu *teori voluntarisme*¹³, yang mendasarkan berlakunya hukum internasional pada kemauan negara, dan *teori objektivis*¹⁴ yang menganggap berlakunya hukum internasional lepas dari kemauan

ditetapkan berlakunya di AS. Lihat Starke, *op.cit.*, hal. 101, 109-110.

¹³ Hal ini sejalan dengan pendapat Triepel yang mengemukakan ada dua teori tentang berlakunya hukum internasional yaitu *teori voluntarisme* dan *teori objektivis*. Dari sudut pandang teori voluntarisme akan mengakibatkan adanya hukum internasional dan hukum nasional sebagai dua satuan perangkat hukum yang hidup berdampingan dan terpisah.

¹⁴ Teori objektivitis erat kaitannya dengan hubungan hirarki antara hukum internasional dengan hukum nasional baik berdiri sendiri maupun bagian dari satu keseluruhan tata hukum yang sama.

negara¹⁵. Perbedaan pandangan atas dua teori ini membawa akibat yang berbeda dalam memahami hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional. Pandangan teori voluntarisme memandang hukum nasional dan hukum internasional sebagai dua perangkat hukum yang berbeda, saling ber-dampingan dan terpisah. Berbeda dengan pandangan teori objektivis yang menganggap hukum nasional dan hukum internasional sebagai dua perangkat hukum dalam satu kesatuan perangkat hukum.

Pengesahan Perjanjian Internasional Menurut Konvensi Wina 1969

Istilah “pengesahan” atas suatu perjanjian internasional yang dipakai dalam praktik hukum perjanjian internasional di Indonesia, khususnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional diambil dan diterjemahkan dari istilah “ratifikasi”. Ratifikasi¹⁶ sendiri sebenarnya merupakan salah satu cara untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Konvensi Wina 1969 tentang Perjanjian Internasional:

The consent of a State to be bound by treaty may be expressed by signature,

exchange of instruments constituting a treaty, ratification, acceptance, approval or accession, or by any other means if so agreed (Vienna Convention on The Law of Treaties, 1969).

Berdasarkan Pasal 11 tersebut, negara dalam menyatakan terikat atau mengesahkan perjanjian dapat dilakukan melalui ratifikasi, penerimaan, persetujuan, atau akses. Ratifikasi merupakan istilah umum untuk menyatakan terikat pada suatu perjanjian internasional. Adapun ratifikasi dalam Konvensi Wina 1969 Pasal 2 (1) b diberi pengertian yang sama dengan penerimaan, pengesahan, dan akses sebagai berikut: “*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 treaty*”.

Adapun pengertian secara teoritis atas ratifikasi adalah persetujuan oleh kepala negara atau kepala pemerintahan dari negara yang telah menandatangani suatu perjanjian internasional yang dilakukan oleh wakil negara berdasarkan kuasa penuh (*full power*)¹⁷ yang dibuat oleh negara/pemerintah yang bersangkutan. Pejabat yang tidak memerlukan surat kuasa adalah presiden dan menteri, tetapi penandatanganan suatu perjanjian internasional yang menyangkut kerjasama teknis sebagai pelaksanaan dari perjanjian yang sudah berlaku dan materinya berada dalam lingkup kewenangan suatu lembaga negara atau lembaga pemerintah, baik departemen

¹⁵ Mochtar Kusumaatmaja, *op.cit*, hal. 56.

¹⁶ Ada beberapa perjanjian internasional yang dalam proses pembuatannya tidak mewajibkan untuk melakukan tahap ratifikasi hanya cukup penandatanganan saja sudah dapat menciptakan ikatan hukum dengan negara pihak biasanya perjanjian internasional semacam ini adalah perjanjian intrnasional yang sifatnya bilateral atau materi yang diatur hanyalah materi yang sederhana saja, dan itupun harus sejak diadakan penandatanganan perjanjian oleh para pihak. Sebagian besar perjanjian internasional yang sudah ada mewajibkan adanya tahap ratifikasi sementara penandatanganan hanya dimaksudkan sebagai legalitas atas naskah yang dihasilkan menjadi naskah autentik.

¹⁷ *Full Powers* adalah surat yang dikeluarkan oleh Presiden atau menteri Luar Negeri yang memberikan kuasa kepada satu atau beberapa orang yang mewakili Pemerintah RI untuk menandatangani atau menerima naskah perjanjian, dan /atau menyelesaikan hal-hal yang diperlukan dalam pembuatan perjanjian internasional (pasal 1 ayat 3 UU No.24 Tahun 2000).

maupun non-departemen, dilakukan tanpa memerlukan surat kuasa.

Namun, dalam praktik modern ratifikasi mempunyai arti yang lebih penting dari sekedar persetujuan atau konfirmasi dari kepala negara atau kepala pemerintahan, yaitu merupakan pernyataan resmi dari suatu negara untuk menyatakan terikat pada suatu perjanjian internasional. Arti penting yang demikian mendapat penegasan dalam Pasal 2 (1) b Konvensi Wina 1969 sebagaimana disebutkan di atas.

Mekanisme atau prosedur yang dipakai oleh setiap negara mengenai ratifikasi adalah berbeda-beda, sesuai dengan konstitusi negara yang bersangkutan. Adakalanya negara ketika akan meratifikasi suatu perjanjian internasional perlu minta persetujuan atau konfirmasi parlemen, namun adakalanya praktik negara-negara lain menganggap bahwa untuk menyatakan terikat pada perjanjian internasional tidak perlu minta konfirmasi atau persetujuan parlemen. Ratifikasi bisa ditinjau dari dua sisi hukum, yaitu sisi hukum nasional dan sisi hukum internasional. Dari sisi hukum nasional, ratifikasi berarti prosedur atau proses pengesahan perjanjian internasional yang dilakukan oleh negara melalui lembaga-lembaga yang berwenang dari negara yang bersangkutan sesuai dengan konstitusi negara yang bersangkutan. Di lihat dari sisi hukum internasional, ratifikasi adalah pernyataan sepihak atau deklarasi sepihak dari suatu negara yang ditujukan pada negara-negara lain bahwa negara yang bersangkutan menyatakan sebagai pihak pada suatu perjanjian internasional. Oleh karena itu bila dilihat dari sisi waktu antara ratifikasi menurut hukum nasional

dengan ratifikasi menurut hukum internasional tidak mungkin sama. Sebagai contoh, ketika Pemerintah Indonesia menyatakan terikat pada *United Nations Convention on the Law of The Sea, 1982* (UNCLOS 1982), ditinjau dari hukum nasional, pengesahan terhadap UNCLOS 1982 terjadi sejak dikeluarkannya UU No. 17 Tahun 1985, yaitu pada bulan Oktober 1985. Ini artinya melalui UU No. 17 Tahun 1985, UNCLOS 1982 disahkan menjadi bagian hukum nasional sejak Oktober 1985, namun melalui UU No. 17 Tahun 1985 Pemerintah Indonesia belum menyatakan pada dunia luar untuk terikat pada UNCLOS 1982. Baru pada bulan Februari 1986 Pemerintah Indonesia menyampaikan *instrument of ratification* pada dunia luar melalui Sekretariat PBB tentang keterikatan Pemerintah Indonesia atau Pemerintah Indonesia menjadi pihak pada UNCLOS 1982.

Pengesahan Perjanjian Internasional dalam Sistem Hukum Nasional Indonesia

Pengesahan Perjanjian Internasional harus diartikan dari dua perspektif prosedur yang terpisah namun terkait, yaitu prosedur internal dan prosedur eksternal. Dari perspektif prosedur internal, pengesahan perjanjian internasional adalah masalah hukum tata Negara, yaitu hukum nasional Indonesia yang mengatur kewenangan eksekutif dan legislatif dalam pembuatan perjanjian internasional. Sedangkan dari perspektif prosedur eksternal maka pengesahan perjanjian internasional adalah *the international act so named whereby a state establishes on the international plane its consent to be*

bound by a treaty yang diatur oleh hukum perjanjian internasional. Pengesahan perjanjian internasional dapat dilakukan dengan tiga prosedur yaitu:

a. Prosedur Internal

Pengikatan diri terhadap perjanjian internasional menurut hukum nasional Indonesia didasarkan atas Pasal 11 UUD NRI Tahun 1945 dan pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 24 tentang Perjanjian Internasional, yaitu Pasal 9, 10, 11, dan 15.

Pasal 11 UUD NRI Tahun 1945 menetapkan bahwa perjanjian yang memerlukan persetujuan DPR adalah perjanjian yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yaitu:

- 1) menjadi beban keuangan negara dan/atau
- 2) mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional mengatur hal-hal tentang:

- 1) Pengesahan Perjanjian Internasional oleh pemerintah RI dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut.
- 2) Pengesahan perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan Undang-Undang atau Keputusan Presiden (sekarang Peraturan Presiden).

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional mengatur bahwa pengesahan perjanjian internasional dilakukan melalui Undang-undang berkenaan dengan:

- 1) Masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara,

- 2) Perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara RI,
- 3) Kedaulatan dan hak berdaulat negara,
- 4) Hak asasi manusia dan lingkungan hidup,
- 5) pembentukan kaidah hukum baru,
- 6) pinjaman dan/ atau hibah luar negeri.

Pasal 11 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional mengatur sebagai berikut:

- 1) Pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk sebagaimana dimaksud pasal 10, dilakukan dengan Keputusan Presiden (sekarang Peraturan Presiden),
- 2) Pemerintah RI menyampaikan salinan setiap Keputusan Presiden yang mengesahkan suatu perjanjian internasional kepada DPR untuk dievaluasi.

Mengingat kriteria yang ditetapkan pasal 11 UUD 1945 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional bersifat umum, maka dimungkinkan adanya perbedaan penilaian dikalangan instansi apakah suatu perjanjian perlu diratifikasi dengan Undang-Undang atau cukup dengan Peraturan Presiden. Untuk mengatasi ini maka diperlukan adanya kesepakatan bersama oleh rapat Interdep setelah mendengarkan semua pertimbangan-pertimbangan hukum. Namun berdasarkan prinsip Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, kewenangan untuk menentukan instrumen ratifikasi berada di tangan Menteri Luar Negeri.

Demikian juga berdasarkan aturan-aturan Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, penentuan instrument pengesahan (Undang-

Undang atau Keputusan Presiden) suatu perjanjian internasional tidak didasarkan pada bentuk dan nama (*nomenclature*) perjanjian, namun didasarkan atas materi yang diatur di dalam perjanjian tersebut.

Suatu pengecualian atas pengesahan perjanjian internasional di Indonesia diisyaratkan dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, suatu perjanjian internasional dapat berlaku tanpa melalui pengesahan sepanjang disyaratkan oleh perjanjian tersebut. Perjanjian ini pada umumnya memuat materi yang bersifat teknis atau merupakan pelaksanaan suatu perjanjian teknis atas suatu perjanjian induk. Ketentuan Pasal 15 yang demikian adalah suatu yang sering terjadi dalam praktik internasional dalam menentukan berlakunya suatu perjanjian bagi negara.

Dalam kaitannya dengan prosedur internal, di Indonesia dikenal dua mekanisme dalam pengesahan perjanjian internasional, yaitu mekanisme pengesahan melalui undang-undang dan mekanisme pengesahan Presiden.

Pertama, Mekanisme pengesahan melalui undang-undang. Pemuatan klausula tentang pengesahan perjanjian internasional atau tentang perlunya dipenuhi prosedur internal masing-masing sebelum pemberlakuannya dalam suatu perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah RI dengan negara lain, dilakukan dengan mempertimbangan maksud ketentuan Pasal 10 UUD 1945 dan Pasal 10 dan 11 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Dalam pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-

undang, langkah-langkah yang harus dilakukan sebagai berikut:

- a. Lembaga pemrakarsa/*focal point* mengajukan izin prakarsa kepada Presiden melalui Menteri luar Negeri RI. Dalam surat tersebut dijelaskan antara lain hal-hal yang mendasari pentingnya pengesahan perjanjian dimaksud bagi Indonesia, dengan melampirkan 1 (satu) Naskah Akademik dan 1 (satu) Salinan Naskah Resmi (*certified true copy*) perjanjian internasional beserta terjemahannya dalam bahasa Indonesia.
- b. Lembaga pemrakarsa setelah mendapat izin prakarsa dari Presiden, akan membentuk panitia Antar-Departemen yang beranggotakan Deplu, Departemen Kehakiman dan HAM, Sekretariat Negara serta instansi teknis lainnya.
- c. Panitia Antar-Departemen bertugas untuk menyiapkan Rancangan Undang-Undang bagi Pengesahan suatu Perjanjian. Apabila Panitia-Antar Departemen telah selesai menyiapkannya, lembaga pemrakarsa akan meminta tanggapan dan persetujuan dari semua instansi yang terkait sebagaimana dimaksud dalam butir b diatas.
- d. Lembaga pemrakarsa menyiapkan 1 (satu) Rancangan undang-Undang, 1 (satu) Naskah Akademik, 45 salinan (*copy*) naskah perjanjian beserta terjemahannya, serta dokumen lain yang diperlukan kepada Deplu cq Direktorat yang menangani perjanjian internasional, setelah mendapatkan tanggapan dan persetujuan dari instansi terkait.
- e. Deplu cq Direktorat yang menangani perjanjian internasional, akan me-

nyampaikan surat Amanat Presiden bagi pembahasan RUU tentang pengesahan Perjanjian Internasional, setelah meneliti kelengkapan dokumen. Apabila disetujui Presiden RI akan mengeluarkan amanat Presiden yang akan menunjuk menteri-menteri/kepada instansi terkait untuk mewakili pemerintah dalam pembahasan RUU Pengesahan di DPR.

- f. Lembaga pemrakarsa mengadakan koordinasi tentang jadwal pembahasan RUU dimaksud dengan pihak sekretariat DPR dan sekretariat komisi yang menangani substansi perjanjian. Untuk keperluan pembahasan di DPR, lembaga pemrakarsa menyiapkan salinan (*copy*) naskah perjanjian, RUU pengesahan, naskah akademik dan dokumen lainnya sebanyak yang diperlukan bagi pembahasan RUU dalam sidang di DPR.
- g. Setelah disetujui oleh DPR dalam bentuk Undang-Undang, dan diterbitkan dalam Lembaran Negara, pengikatan diri Republik Indonesia terhadap perjanjian internasional (melalui *instrument of ratification/accession/approval*) disampaikan oleh Menteri Luar Negeri kepada para pihak (*bilateral/trilateral*) atau *Despositary Government/Organization (Multilateral)*. Praktik yang berlaku mengenai penyampaian notifikasi kepada pihak negara *counterpart* atau kepada *Despositary Government/Organization* bahwa Indonesia telah memenuhi syarat internal bagi berlakunya perjanjian dimaksud, harus dilakukan oleh Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian

Internasional (DEPLU) karena notifikasi ini memiliki konsekuensi yuridis yang menentukan kapan perjanjian yuridis tersebut mulai berlaku.

Kedua, Mekanisme pengesahan melalui pengesahan Presiden (Peraturan Presiden). Dalam hal pengesahan perjanjian internasional dilakukan melalui Peraturan Presiden, langkah-langkah yang harus dilakukan adalah sebagai berikut:

- a. Lembaga pemrakarsa mengkoordinasikan penyelenggaraan rapat Interdep dengan menghadirkan Deplu, Setkab dan instansi teknis terkait lainnya guna membahas persiapan pengesahan perjanjian. Lembaga pemrakarsa menyiapkan 1 (satu) naskah Penjelasan, 45 salinan (*copy*) naskah perjanjian beserta terjemahannya, serta dokumen lain yang diperlukan. Lembaga pemrakarsa menyampaikan dokumen tersebut kepada Deplu cq Direktorat yang menangani perjanjian internasional, serta Rapat Interdep yang dihadiri oleh instansi terkait menyetujui untuk melakukan pengesahan terhadap perjanjian internasional.
- b. Deplu c.q Direktorat yang menangani perjanjian internasional, setelah meneliti kelengkapan dokumen, menyampaikan surat permohonan pengesahan kepada Presiden dengan melampirkan 1 (satu) naskah Rancangan Peraturan Presiden, 1 (satu) Naskah Penjelasan, 1 (satu) *Certified True Copy* dan 44 salinan naskah perjanjian beserta terjemahannya.
- c. Setelah disahkan oleh Presiden dalam bentuk Peraturan Presiden yang

diterbitkan dalam bentuk Lembaran Negara, pengikatan diri Republik Indonesia terhadap perjanjian internasional disampaikan oleh Menlu kepada para pihak (*bilateral/trilateral*) atau *Despositary Government/Organization* (*multilateral*). Praktik yang berlaku mengenai penyampaian notifikasi kepada Pihak Negara counterpart atau kepada *Despositary Government/Organization* bahwa Indonesia telah memenuhi syarat internal bagi berlakunya perjanjian dimaksud, harus dilakukan oleh Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional DEPLU karena notifikasi ini memiliki konsekuensi yuridis yang menentukan kapan mulai perjanjian tersebut berlaku.

b. Pengaturan Khusus

Mengingat prosedur pengesahan melalui Undang-Undang/Peraturan Presiden pada hakekatnya adalah sama dengan pembuatan Undang-Undang/Peraturan Presiden maka secara khusus prosedur ini juga tunduk pada rejim Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden.

Berdasarkan pertauran perundang-undangan ini, maka pengesahan melalui Undang-Undang dapat pula dilakukan melalui dua jalur yaitu:

- 1) Melalui Program Legislasi Nasional, dalam hal ini tidak membutuhkan ijin prakarsa dari Presiden Republik Indonesia.
- 2) Tidak melalui Program Legislasi Nasional dalam keadaan tertentu namun membutuhkan ijin prakarsa dari Presiden Republik Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, tahapan pembuatan undang-undang secara garis besar adalah sebagai berikut:

- 1) Lembaga Pemrakarsa (Lembaga Negara dan Lembaga Pemerintah baik departemen maupun Non-Departemen) menyiapkan salinan naskah perjanjian, terjemahan, RUU atau Rancangan Peraturan Presiden tentang pengesahan Perjanjian Internasional dimaksud serta dokumen lain yang diperlukan (Pasal 12 ayat 1).
- 2) Lembaga Pemrakarsa mengkoordinasikan pembahasan rancangan dan/atau materi permasalahan dalam ayat (1) yang pelaksanaannya dilakukan bersama pihak terkait. (Pasal 12 ayat 3),
- 3) Prosedur pengajuan pengesahan Perjanjian Internasional dilakukan melalui Menteri untuk disampaikan kepada Presiden (Pasal 12 ayat 2).

c. Prosedur Eksternal

Pengesahan menurut hukum perjanjian internasional dapat dilakukan dalam bentuk: ratifikasi (*ratification*), aksesi (*accession*), penerimaan (*acceptance*), penyetujuan (*approval*). Praktik Indonesia selama ini selalu menggunakan istilah ratifikasi atau aksesi. Ratifikasi adalah bentuk pengesahan terhadap perjanjian (pada umumnya perjanjian multilateral) yang

sudah ditandatangani oleh pemerintah RI, sedangkan aksesi adalah pengesahan terhadap perjanjian yang tidak ditandatangani. Sekalipun implikasi hukum kedua pengesahan adalah samaa namun secara politis pengertian aksesi lebih diartikan sebagai pihak yang ikut serta kemudian dan bukan pihak yang membuat perjanjian. Dalam melakukan pengesahan pada prosedur eksternal ini, maka perlu diperhatikan beberapa masalah yang terkait dengan prosedur ini, yaitu:

- Apakah perjanjian yang akan disahkan memungkinkan Indonesia untuk melakukan reservasi atau deklarasi;
- Apakah Indonesia bermaksud untuk menggunakan klausula tersebut dilihat dari kepentingan nasional;
- Apakah ada hal lain yang diwajibkan oleh Perjanjian untuk dilakukan oleh Indonesia pada saat melakukan pengesahan.

Instrument of Ratification dan Accession ditandatangani oleh Menteri Luar Negeri dan disampaikan kepada para pihak perjanjian (*bilateral/trilateral*) atau pihak yang ditugaskan sebagai depositary perjanjian (*multilateral*).

Pengujian Peraturan Perundangan Pengesahan Perjanjian Internasional

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji UU Pengesahan Perjanjian Internasional

Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 10 Undang-Undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan

terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. memutus pembubaran partai politik; dan
- d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum¹⁸.

Dengan demikian salah satu kewenangan dari Mahkamah Konstitusi yang perlu digaris-bawahi adalah mengenai menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945. Hal ini relevan karena dalam melakukan ratifikasi terhadap suatu perjanjian internasional adalah melalui Undang-Undang. Sesuai dengan Undang-Undang No. 10 tahun 2004, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam Pasal 8, disebutkan bahwa materi muatan yang harus diatur dalam Undang-Undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 yang meliputi hak-hak asasi manusia:

- 1) hak dan kewajiban warga negara;
- 2) pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
- 3) wilayah negara dan pembagian daerah;
- 4) kewarganegaraan dan kependudukan; dan
- 5) keuangan Negara¹⁹.

¹⁸ Pasal 10 Undang-Undang No. 24 Tahun 2000.

¹⁹ Pasal 8 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya selain dari yang berkaitan dengan UUD 1945 adalah diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan Undang-Undang²⁰.

Hal ini sama dengan ketentuan dalam Undang-Undang No. 24 tahun 2000 mengenai hal apa saja dari perjanjian internasional yang disahkan dalam Undang-Undang. Beberapa hal yang sama adalah mengenai kedaulatan, hak asasi manusia, wilayah negara dan masalah keuangan negara. Hal lain adalah merupakan pejabaran lebih lanjut dan lebih spesifik dari muatan Undang-Undang secara umum. Sehingga tidak adanya suatu perbedaan antara Undang-Undang ratifikasi perjanjian internasional dan Undang-Undang pada umumnya dilihat dari sudut muatan materi undang-undang. Dalam mengesahkan suatu perjanjian internasional, lembaga pemrakarsa yang terdiri atas lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun non-departemen, menyiapkan salinan naskah perjanjian, terjemahan, rancangan undang-undang, atau rancangan keputusan presiden tentang pengesahan perjanjian internasional dimaksud serta dokumen-dokumen lain yang diperlukan²¹. Pengajuan pengesahan perjanjian internasional dilakukan melalui Menteri untuk disampaikan kepada Presiden²². Presiden mengajukan rancangan undang-undang, tentang pengesahan perjanjian internasional yang telah disiapkan dengan surat Presiden kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam surat tersebut

Presiden menegaskan antara lain tentang menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat²³.

DPR mulai membahas rancangan undang-undang dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak surat Presiden diterima. Untuk keperluan pembahasan rancangan undang-undang di DPR, menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah rancangan undang-undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan²⁴. Pembahasan rancangan undang-undang di DPR dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Tata cara pembahasan rancangan undang-undang tersebut diatur dengan Peraturan Tata Tertib DPR²⁵. Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan presiden, disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang²⁶. Setiap undang-undang atau keputusan presiden tentang pengesahan perjanjian internasional ditempatkan dalam Lembaran Negara RI. Penempatan peraturan perundang-undangan pegesahan suatu perjanjian internasional di dalam Lembaran Negara dimaksudkan agar setiap orang dapat

²⁰ Lihat Pasal 8 Ayat 2 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004.

²¹ Lihat Pasal 12 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004.

²² Lihat Pasal 12 Ayat 3 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004.

²³ Lihat Pasal 20 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Pasal 32 Ayat 1, 5, 6, 7 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004.

²⁶ Pasal 37 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004.

mengetahui perjanjian yang dibuat pemerintah dan mengikat seluruh warga negara, hal ini terdapat dalam pasal 14 yang menyatakan bahwa²⁷: “Menteri menandatangani piagam pengesahan untuk mengikatkan Pemerintah Republik Indonesia pada suatu perjanjian internasional untuk dipertukarkan dengan negara pihak atau disimpan oleh negara atau lembaga penyimpan pada organisasi internasional”.

Dalam Pasal 17 menyatakan bahwa:

1. Menteri bertanggung jawab dalam menyimpan dan memelihara naskah asli perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah Republik Indonesia serta menyusun daftar naskah resmi dan menerbitkannya dalam himpunan perjanjian internasional.
2. Salinan naskah resmi setiap perjanjian internasional disampaikan kepada lembaga negara dan lembaga pemerintah, baik departemen maupun nondepartemen pemrakarsa.
3. Menteri memberitahukan dan menyampaikan salinan naskah resmi suatu perjanjian internasional yang telah dibuat oleh Pemerintah Indonesia kepada sekretariat organisasi internasional yang di dalamnya Pemerintah Republik Indonesia sebagai anggota.
4. Menteri memberitahukan dan menyampaikan salinan piagam pengesahan perjanjian internasional kepada instansi-instansi terkait.
5. Dalam hal pemerintah Republik Indonesia ditunjuk sebagai penyimpan piagam pengesahan perjanjian internasional, Menteri menerima dan

menjadi penyimpan piagam pengesahan perjanjian internasional yang disampaikan negara-negara pihak.

Lembaga penyimpanan (*depository*) yang dimaksud adalah merupakan negara atau organisasi internasional yang ditunjuk atau disebut secara tegas dalam surat perjanjian untuk menyimpan piagam pengesahan perjanjian internasional. Praktik ini berlaku bagi perjanjian multilateral yang memiliki banyak pihak. Lembaga penyimpanan selanjutnya memberitahukan semua pihak bahwa perjanjian tersebut telah menerima piagam pengesahan dari salah satu pihak²⁸.

Di samping perjanjian internasional yang disahkan melalui undang-undang atau Keputusan Presiden, pemerintah dapat membuat perjanjian internasional yang berlaku setelah penandatanganan atau pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik, atau melalui cara lain sesuai dengan kesepakatan antara para pihak yang dituangkan dalam perjanjian. Secara struktur, muatan dan isi serta proses pembentukan dari undang-undang pengesahan perjanjian internasional tidak berbeda dengan undang-undang lainnya. Oleh karena itu, undang-undang ini dapat diajukan ke Mahkamah Konstitusi.

Perjanjian internasional yang disahkan dengan undang-undang, sesuai dengan Undang-Undang No. 24 tahun 2000, dapat diajukan ke hadapan Mahkamah Konstitusi untuk diuji apakah sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945. Maka dapat dimungkinkan undang-undang yang mengesahkan perjanjian

²⁷ Pasal 14 Undang-Undang No. 24 Tahun 2000.

²⁸ Lihat penjelasan Pasal 17 Undang-Undang No. 24 Tahun 2000.

internasional tersebut dapat dibatalkan keberlakuannya oleh Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan ketentuan ini, maka setiap undang-undang yang dihasilkan oleh kekuasaan legislatif, memiliki kemungkinan untuk diuji secara materil oleh Mahkamah Konstitusi hanya berdasarkan gugatan yang diajukan masyarakat. Luas bidang dari undang-undang ini tidak akan membawa masalah apabila hanya menyangkut undang-undang yang berasal dari kepentingan nasional²⁹.

Tetapi apabila dikaitkan dengan sebuah Perjanjian Internasional yang membawa kepentingan masyarakat internasional yang di dalamnya terkandung makna kepentingan negara lain, maka secara implisit sebuah undang-undang yang meratifikasi perjanjian internasional dapat dikatakan bukanlah undang-undang yang membawa kepentingan nasional saja. Undang-Undang No. 24 tentang Perjanjian Internasional tidak secara tegas menjelaskan kedudukan perjanjian internasional dalam sistem perundang-undangan namun hanya menyatakan bahwa perjanjian internasional disahkan dengan undang-undang atau Peraturan Presiden tanpa lebih lanjut menjelaskan apa arti dan konsekuensinya bagi perundang-undangan Indonesia.

Prosedur Permohonan *Judicial Review* atas Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional

Dalam perkara permohonan pengujian Undang-undang Pengesahan Perjanjian Internasional, maka prosedur pengajuan yang digunakan tidaklah

berbeda dengan apa yang telah ditetapkan dalam peraturan Mahkamah tentang pengajuan permohonan. Bagian yang terpenting adalah *legal standing*³⁰ dari pemohon dalam mengajukan permohonan. Dalam hal ini adalah kepentingan pemohon dalam mengajukan permohonan termaksud. Dalam berperkara di Mahkamah Konstitusi, sebenarnya tidak semua orang boleh mengajukan perkara permohonan ke Mahkamah Konstitusi dan menjadi pemohon. Adanya kepentingan hukum saja sebagaimana dikenal dalam hukum acara perdata, maupun hukum acara tata usaha negara tidak dapat dijadikan dasar. Pemohon adalah subjek hukum yang memenuhi persyaratan menurut undang-undang untuk mengajukan permohonan perkara konstitusi kepada Mahkamah Konstitusi. Pemenuhan syarat-syarat tersebut menentukan kedudukan hukum atau *legal standing* suatu subyek hukum untuk menjadi pemohon yang sah dalam perkara pengujian undang-undang. Persyaratan *legal standing* atau kedudukan hukum dimaksud mencakup syarat formal sebagaimana ditentukan dalam undang-undang, maupun syarat materiil berupa kerugian hak atau kewenangan konstitusional dengan berlakunya undang-undang yang sedang dipersoalkan.

Dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi yang boleh mengajukan permohonan untuk berperkara di Mahkamah Konstitusi ditentukan dalam Pasal 51 ayat

²⁹ www.slideshare.net, *Wewenang MK dalam menguji UU Ratifikasi Perjanjian Internasional*, 7 April 2012, diakses tanggal 23 Juli 2014.

³⁰ *Legal Standing* adalah merupakan orang atau badan hukum yang berhak untuk mengajukan pengujian suatu undang-undang (*Judicial Review*) ke Mahkamah Konstitusi, persyaratan untuk dapat mengajukan perkara ke Mahkamah Konstitusi diatur dalam pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003.

(1) Undang-Undang No. 24 Tahun 2003, yang bunyinya sebagai berikut:

- a. Perorangan warganegara Indonesia;
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. Badan hukum publik atau privat; atau
- d. Lembaga Negara.

Hal yang perlu diingat bahwa pemohon harus mampu menguraikan dalam permohonannya mengenai hak dan kewenangan konstitusionalnya yang dirugikan. Seperti telah diuraikan di atas, kepentingan hukum saja tidak cukup untuk menjadi dasar *legal standing* dalam mengajukan permohonan di Mahkamah Konstitusi, tetapi terdapat dua hal yang harus diuraikan dengan jelas.

Dua kriteria dimaksud menurut Maruar Siahaan³¹ adalah:

- a. Kualifikasi pemohon apakah sebagai:
 - i. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama);
 - ii. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - iii. badan hukum publik atau privat, atau
 - iv. lembaga negara;
- b. Anggapan bahwa dalam kualifikasi demikian terdapat hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon

yang dirugikan oleh berlakunya undang-undang³². Kemudian, berdasarkan pertimbangan hukum Putusan Perkara No. 006/PUU-III/2005, Mahkamah telah menentukan lima persyaratan mengenai kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi, yaitu³³:

- a) adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b) bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c) bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat khusus (spesifik) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d) adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e) adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

Penilaian oleh hakim sangat tergantung kepada kasus bagaimana konkretnya di lapangan. Untuk dinyatakan memiliki kedudukan hukum *legal standing* untuk mengajukan permohonan, kelima kriteria itu kadang-kadang tidak diterapkan secara kaku, atau bersifat

³¹ Sebagaimana pendapat Maruar Siahaan yang dikutip dalam www.slideshare.net, *Wewenang MK dalam menguji UU Ratifikasi Perjanjian Internasional*, 7 April 2012, diakses tanggal 23 Juli 2014.

³² *Ibid.*

³³ Lihat penjelasan pada Pasal 51 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003.

kumulatif secara mutlak. Karena, penilaian mengenai *legal standing* ini baru mengantarkan pemohon kepada keabsahannya sebagai pemohon, belum memperhitungkan pokok permohonannya. Untuk itu dalam kaitannya dengan permohonan yang diajukan ke mahkamah, dalam permohonannya pemohon harus menjelaskan kedudukan hukum pemohon dalam perkara yang diajukan. Dalam kaitannya dengan pengajuan permohonan pengujian Undang-undang pengesahan perjanjian Internasional, maka pemohon harus menguraikan dengan jelas mengenai anggapan pemohon tentang hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang dirugikan dengan berlakunya undang-undang *a quo*³⁴. Uraian ini harus secara jelas dan tegas yang pada pokoknya akan menunjukkan hubungan hukum antara pemohon dengan materi permohonan yang hendak diajukan.

Dalam pengujian formalitas undang-undang pengesahan perjanjian internasional, pemeriksaan tidak hanya terkait dengan proses pembentukan di Dewan Perwakilan Rakyat akan tetapi harus juga dijadikan perhatian perihal proses keikutsertaan Indonesia dalam perjanjian Internasional. Dalam hal ini harus diperhatikan bagaimana keikutsertaan Indonesia dalam perjanjian internasional tersebut. Dalam petitumnya

pemohon dalam permohonan pengujian formil undang-undang pengesahan perjanjian internasional, menyatakan bahwa undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Permohonan putusan Mahkamah Konstitusi dalam petitum penting untuk dinyatakan dalam permohonan yang diajukan, hal ini sebagai dasar bagi hakim dalam menjatuhkan putusan atas perkara *a quo*. Apabila dalam permohonan tidak dinyatakan petitumnya, maka hal ini harus menjadi perhatian dalam pemeriksaan pendahuluan dan memberikan kesempatan kepada pemohon untuk memperbaiki permohonannya. Dalam hal permohonan yang diajukan adalah pengujian materiil atas undang-undang pengesahan perjanjian internasional, maka pengujian dilakukan berkaitan dengan materi muatan dalam ayat, pasal dan atau bagian yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Dalam hal ini harus diperhatikan dengan baik terkait dengan materi muatan yang menjadi dasar pengujian materiil yang diajukan, dimana apakah pernyataan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat atas materi muatan yang diperiksa dan diputus mahkamah akan dapat dikategorisasi sebagai pembatalan sepihak atau tidak. Dalam hal ini harus diperhatikan, perjanjian internasional tersebut secara keseluruhan. Karena pengujian undang-undang pengesahan perjanjian internasional memiliki dimensi yang tidak saja bersifat nasional namun juga internasional.

Kesemua aspek tersebut akan menjadi bagian yang penting dalam pertimbangan yang akan dibuat oleh Mahkamah Konstitusi dalam memutus permohonan *a quo*. Dalam hal pengujian

³⁴ Undang-undang *a quo* diartikan sebagai undang-undang terdahulu, disini maksudnya adalah kedudukan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi adalah merupakan undang-undang yang mengganti UU No. 5 tahun 2004 tentang Mahkamah Agung. Jika dulu kewenangan untuk menguji undang-undang ada pada Mahkamah Agung, sekarang kewenangan tersebut ada pada Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung hanya berhak untuk menguji peraturan perundangan yang kedudukannya dibawah undang-undang.

undang-undang pengesahan perjanjian Internasional dapat menimbulkan penafsiran sebagai bentuk pembatalan sepihak (*denunciation*) dari keikutsertaan Indonesia, hal ini juga harus diperhatikan oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu apakah dalam perjanjian internasional tersebut dimungkinkan untuk melakukan pembatalan sepihak atau penangguhan. Hal ini penting bagi Indonesia, karena Indonesia tidak dapat menarik diri dari perjanjian tersebut jika tidak ada pasal yang mengatur mengenai hal tersebut. Berbeda jika memang ada pasal yang mengatur mengenai pembatalan sepihak atau penangguhan keikutsertaan dalam perjanjian tersebut. Dalam memberikan keputusan yang terkait dengan permohonan pengujian undang-undang pengesahan perjanjian internasional, juga harus dipertimbangkan dampak yang akan timbul dari dikabulkannya permohonan tersebut. Meskipun dengan pembatalan undang-undang pengesahan perjanjian internasional tidak secara serta merta menghilangkan keikutsertaan Indonesia dalam pergaulan Internasional.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian tentang pembahasan permasalahan tersebut diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah merupakan Lembaga Negara yang berwenang dalam hal menguji materi suatu peraturan perundang-undangan sesuai yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Undang-Undang ratifikasi perjanjian internasional bagaimanapun bentuknya adalah termasuk dalam kategori undang-undang sehingga dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi

tetapi yang dilakukan pengujian bukan pada materi perjanjian internasionalnya namun lebih kepada materi undang-undang.

Oleh Karena itu, Pemerintah Indonesia sebaiknya sebelum menyatakan terikat atau mengesahkan perjanjian internasional, hendaknya dipikirkan dampak positif dan negatifnya bagi masyarakat, serta disesuaikan dengan peraturan perundangan nasional yang sudah ada. Apabila sekiranya membawa dampak negatif bagi masyarakat, serta tidak sejalan dengan keberadaan peraturan perundangan yang berlaku, maka sebaiknya pengesahannya ditangguhkan.

Daftar Bacaan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan Piagam ASEAN.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 Mei 1969.

- Vienna Convention on the Law of Treaties between State and International Organizations or between International Organizations*, 21 Maret 1986.
- Charter of the Association of Southeast Asian Nation, 2007, entry into force 15 December 2008.*
- Agusman, Dumoli, Agus, 2010, *Hukum Perjanjian Internasional Kajian Teori dan Praktik*, Bandung: Refika Aditama.
- Direktorat Perjanjian Ekonomi Dan Sosial Budaya Direktorat Jendral Hukum Dan Perjanjian Internasional Kementrian Luar Negeri, 2011, *Pedoman Praktis Pembuatan, Pengesahan dan Penyimpanan Perjanjian Internasional Termasuk Penyimpanan Full Power dan Credential*, Jakarta.
- Kusumaatmadja, Mochtar & Etty R Agoes, 2003, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: P.T Alumni.
- _____, 1978, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Penerbit Bina Cipta.
- Kusumohamidjojo, Budiono, 1986, *Suatu Studi terhadap Aspek Operasional, Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional*, Bandung: Binacipta.
- Kelsen, Hans, 2000, *Teori Hukum Murni*, Alih Bahasa Somardi, Bandung: Rimdi Press.
- Parthiana, Wayan, I., 2002, *Hukum Perjanjian Internasional Bag. I*, Bandung: Mandar Maju.
- Sri-Edi Swasono (Ed.), 1987, *Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*, Jakarta: UI Press.
- Starke's. J.G., 1989, *Introduction to International Law*, Cetakan ke-3, London: Butterworths.
- Tim Pengajar Hukum Internasional UGM, 2003, *Pengantar Hukum Internasional*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Press.
- Umar, Dzulkifli, dan Utsman Handoyo, 2010, *Kamus Hukum Dictionary Law New Edition*, Surabaya: Quantum Media Press.
- Wisnu Aryo Dewanto, 2011, *Perjanjian Internasional Self Excecuting Treaty dan Non-Self Excecuting Treaty*, Disertasi, Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- www.kemenkumham.go.id, *MK tidak berwenang uji UU Hasil Ratifikasi Perjanjian Internasional*, 4 Agustus 2011.
- www.slideshare.net, *Wewenang MK dalam menguji UU Ratifikasi Perjanjian Internasional*, 7 April 2012.
- www.antaranews.com, *Judicial Review Pengesahan Piagam Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara*, 14 Februari 2012.