

KEWENANGAN JUDICIAL REVIEW MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP UNDANG-UNDANG HASIL RATIFIKASI PERJANJIAN INTERNASIONAL

Hasannudin Hidayat

IAIN Ternate, Ternate, Indonesia
hasannudin@iain-ternate.ac.id

Darsis Humah

IAIN Ternate, Ternate, Indonesia
darsishumah@iain-ternate.ac.id

Saiful

IAIN Ternate, Ternate, Indonesia
saiful@gmail.com

Abstrak

Judicial review merupakan suatu kewenangan yang melekat pada lembaga yudisial, di Indonesia kewenangan ini di atribusi oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kepada Mahkamah Konstitusi dan dan Mahkamah Agung. Kewenangan untuk menguji konstitusionalitas dari Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar menjadi kewenangan dari Mahkamah Konstitusi, dalam menguji konstitusionalitas dari Undang- Undang, Mahkamah Konstitusi diperhadapkan dengan Undang-Undang yang merupakan hasil ratifikasi perjanjian internasional. Sebagaimana diketahui bahwa Undang-Undang hasil ratifikasi itu merupakan kesepakatan internasional (*traktat*) yang dibuat oleh Indonesia dengan negara lain, sehingga menurut azas *pacta sunt servanda* perjanjian yang telah ditandatangani oleh kedua belah pihak atau telah di ratifikasi maka menjadi hukum yang mengikat bagi kedua belah pihak, apabila ketentuan itu diadakan judicial review dan Mahkamah Konstitusi membatalkan salah satu atau keseluruhan dari isi undang-undang dimaksud maka apakah perjanjian internasional yang telah di ratifikasi itu menjadi gugur dan tentunya memiliki dampak terhadap hubungan indonesia dengan negara lain. Metode penelitian yang digunakan untuk melakukan pendekatan terhadap pokok-pokok masalah dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif yang diulas dengan sifat deskriptif analitis untuk memberikan penjelasan yang utuh berkenaan dengan judicial review terhadap undang-undang hasil ratifikasi perjanjian internasional. Dalam Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tidak ditemukan klasifikasi antara undang-undang hasil ratifikasi dan undang-undang non ratifikasi sehingga menurut kewenangan Mahkamah Konstitusi berwenang untuk melakukan judicial review terhadap semua undang-undang yang berada satu tingkat dibawah

Undang- Undang Dasar. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam khasanah hukum tata negara dan menjadi diskursus akademik demi terciptanya dinamika intelektual.

Kata Kunci: Judicial Review, UU Ratifikasi, Mahkamah Konstitusi

Abstract

Judicial review is an authority inherent in judicial institutions, in Indonesia this authority is attributed by the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia to the Constitutional Court and the Supreme Court. The authority to examine the constitutionality of the Law against the Basic Law is the authority of the Constitutional Court. In examining the constitutionality of the Law, the Constitutional Court is confronted with a law which is the result of ratification of international treaties. As it is known that the Law resulting from the ratification is an international agreement (treaty) made by Indonesia with other countries, so according to the principle of the *pacta sunt servanda* an agreement that has been signed by both parties or has been ratified becomes binding law for both parties. If the provision is held in a judicial review and the Constitutional Court cancels one or all of the contents of the law in question, then whether the international agreement which has been ratified is annulled and of course has an impact on Indonesia's relations with other countries. The research method used to approach the issues in this study is a normative legal research method that is reviewed with a descriptive analytical nature to provide a complete explanation regarding judicial review of the law resulting from the ratification of international treaties. In Law Number 12 of 2011 concerning the formation of laws and regulations, there is no classification between ratified and non-ratified laws so that according to the authority of the Constitutional Court it is authorized to conduct judicial reviews of all laws that are one level below the Law. -Basic Law. This research is expected to contribute thoughts in the realm of constitutional law and become an academic discourse for the creation of intellectual dynamics. Keywords: Judicial Review, Ratification Law, Constitutional Court

A. Pendahuluan

Indonesia adalah negara hukum.¹ Negara hukum menurut Padmo Wahjono antara lain adalah adanya pengakuan dan perlindungan atas hak asasi manusia, adanya suatu pemisahan kekuasaan yang lazim dikenal dengan Teori Trias Politika, pelaksanaan tugas pemerintahan yang dilakukan atas persetujuan rakyat berdasarkan undang – undang, dan adanya peradilan administrasi.²

Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani kuno sejalan dengan perkembangan pemahaman konstitusi itu sendiri. Plato, dalam bukunya *“the statesman”* dan *“the law”* menyatakan bahwa negara hukum merupakan bentuk paling baik kedua (*the second best*) guna mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintah oleh hukum. Konsep negara hukum di Eropa kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu *“rechstaats”* antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah *nomokrasi (nomocratie)* yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum.³

¹ Pasal 1 ayat (3) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Volume 9, Nomor 2, Juni 2012, hlm. 288.

³ Arief Sidharta, *Butir-butir Pemikiran Dalam Hukum*, Reika Aditama, Bandung 2008, hlm. 204.

Prinsip-prinsip negara hukum senantiasa berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Kemajuan pengetahuan dan teknologi, serta semakin kompleksnya kehidupan masyarakat di era global, menuntut perkembangan prinsip-prinsip negara hukum. Dua isu pokok yang senantiasa menjadi inspirasi perkembangan prinsip-prinsip negara hukum adalah masalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan Hak Asasi Manusia. Saat ini, paling tidak dapat dikatakan terdapat dua belas prinsip negara hukum, yaitu Supremasi Konstitusi (*supremacy of law*), Pembatasan Kekuasaan (*limitation of power*), Organ Pemerintahan yang Independen, Peradilan yang Bebas dan Tidak Memihak (*independent and impartial judiciary*), Peradilan Tata Usaha Negara (*administrative court*), Peradilan Tata Negara (*constitutional court*), Perlindungan Hak Asasi Manusia, Bersifat Demokrasi (*demokratische rechtsstaats*), Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara (*welfare rechtsstaats*), serta Transparansi dan Kontrol Sosial.⁴

Dalam suatu negara hukum, mengharuskan adanya pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hierarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan diri pada aturan hukum.

Dengan demikian segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures*.

Namun demikian, prinsip supremasi hukum selalu diringi dengan dianut dan dipraktikkannya prinsip kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *democratiche rechtsstaat*.

Berdasarkan prinsip negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hierarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi di samping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.

⁴ Arief Sidharta, *Butir-butir Pemikiran Dalam Hukum*, Op. Cit., hlm. 205.

Berangkat dari pengakuan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum maka menuntut Negara harus memiliki sebuah landasan yang merupakan norma tertinggi dan menuntut Negara harus tunduk dan patuh atas norma tersebut beserta norma-norma turunan yang terlahir dari norma tertinggi itu. Konstitusi (UUD 1945) merupakan pengejawantahan dari kehidupan ber hukum bangsa Indonesia, sehingganya merupakan *grundnorm* yang menjadi landasan bangsa Indonesia dalam konteks hidup bernegara.

Sebagaimana tujuan dari Negara Hukum yakni untuk menghindarkan Negara atau pemerintah bertindak sewenang-wenang, dengan kata lain Hukum membatasi kekuasaan Negara maupun pemerintah. Ciri dari Negara Hukum Indonesia hendak diwujudkan secara nyata, antara lain melalui perubahan pasal 1 ayat (2) dan (3), pasal 24 ayat (2) UUD 1945, suatu momentum yang paling penting dari kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Salah satu hal yang paling penting dari perubahan UUD 1945 itu adalah terbentuknya Mahkamah Konstitusi, sebagai sebuah lembaga Negara yang berdiri sendiri dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman, diantaranya adalah berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar 1945.

Sebelum perubahan UUD 1945 sebagaimana diuraikan diatas, tidak jelas pranata Hukum yang mengatur hak menguji undang-undang terhadap UUD. Hal ini akibatnya setelah perubahan UUD 1945, dalam praktiknya banyak ditemui undang-undang yang secara substansial bertentangan dengan UUD 1945. Hak uji konstiusionalitas yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi ini sejurus dengan cita dari sebuah Negara Hukum yakni upaya untuk membatasi kekuasaan Negara dan bertujuan untuk melindungi hak asasi warga Negara manakala sebuah peraturan perundang-undangan yang dilahirkan oleh legislative bertentangan dengan UUD 1945 dan merugikan hak asasi maupun hak konstitusi dari warga Negara. Oleh karena itu menjadi penting bagi indonesia untuk mningkatkan dan mewujudkan Negara hukum yang konstiusional melalui Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga Negara dan peradilan yang berwenang untuk melakukan pengendalian dan perlindungan dengan hak uji konstiusionalitas undang-undang terhadap UUD 1945.

Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam ketatanegaraan Indonesia dianggap sebagai pembawa angin segar baru dalam membangun tatanan masyarakat yang sadar dan taan berkonstitusi, dengan menjaga hak-hak konstiusionalitas warga Negara. Sebagaimana 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".

Dewasa ini, Mahkamah Konstitusi diperhadapkan dengan berbagai permasalahan yang harus dipecahkan, disamping menumpuknya perkara dalam bidang sengketa PEMILUKADA yang bagaikan jamur di musim penghujan juga perkara-perkara yang berkaitan dengan Pengujian Undang-Undang. Hal yang menarik dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan *Judicial Review* suatu undang-undang adalah ketika

kewenangan *Judicial Review* diperhadapkan dengan sebuah undang-undang hasil ratifikasi perjanjian internasional.

Permasalahan yang akan penulis coba ketengahkan dalam konstruksi berfikir penulisan karya ini, yakni pertama, bagaimana kewenangan *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi dan pandangan teorinya. kedua, bagaimana *Judicial Review* atas undang-undang hasil ratifikasi perjanjian internasional. Penulisan ini mengambil pendekatan yuridis-konstitusional yaitu menelaah kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menjaga dan menegakkan konstitusi ketika diperhadapkan dengan norma-norma yang datang dari luar dan bertabrakan dengan konstitusi sebagai norma tertinggi. Agar pembahasan dapat terfokus, penulis membatasi penulisan ini pada membahas kewenangan *Judicial Review* dari Mahkamah Konstitusi dan *Judicial Review* terhadap undang-undang hasil ratifikasi.

B. Kajian Teori

Sejarah Singkat Mahkamah Konstitusi di Indonesia (Kedudukan dan Kewenangan)

Sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi (MK) diawali dengan diadopsinya ide MK (*Constitutional Court*) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada 9 Nopember 2001. Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20.

Setelah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 maka dalam rangka menunggu pembentukan MK, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menetapkan Mahkamah Agung (MA) menjalankan fungsi MK untuk sementara sebagaimana diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 hasil Perubahan Keempat. DPR dan Pemerintah kemudian membuat Rancangan Undang-Undang mengenai Mahkamah Konstitusi. Setelah melalui pembahasan mendalam, DPR dan Pemerintah menyetujui secara bersama UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada 13 Agustus 2003 dan disahkan oleh Presiden pada hari itu (Lembaran Negara Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316). Dua hari kemudian, pada tanggal 15 Agustus 2003, Presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 147/M Tahun 2003 hakim konstitusi untuk pertama kalinya yang dilanjutkan dengan pengucapan sumpah jabatan para hakim konstitusi di Istana Negara pada tanggal 16 Agustus 2003. Lembaran perjalanan MK selanjutnya adalah pelimpahan perkara dari MA ke MK, pada tanggal 15 Oktober 2003 yang menandai mulai beroperasinya kegiatan MK sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan UUD 1945.⁵

Kedudukan Mahkamah Konstitusi secara eksplisit diterangkan dalam Undang-undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada pasal 2 dan pasal 3. Pasal 2 menyebutkan "Mahkamah Konstitusi adalah salah satu lembaga negara yang melakukan

⁵ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, di update tanggal 10 Februari 2013

kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan”, kemudian pasal 3 menyebutkan bahwa “Mahkamah Konstitusi berkedudukan di ibukota negara republic indonesia”.

Berkaitan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Dasar 1945 dalam pasal 24 C ayat (1) dan ayat (2) mengatur tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi, yaitu sebagai berikut:

- (1). Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2). Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Dari uraian pasal diatas dapat ditarik beberapa *point*, bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki empat kewenangan dan satu kewajiban. Kewenangan ini kemudian diejawantahkan dalam pasal 10 Undang-undang nomor 24 tahun 2003 tentang MK sebagai berikut:

1. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
 - a. Menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar 1945;
 - b. Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar 1945;
 - c. Memutus pembubaran partai politik; dan
 - d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
2. Mahkamah Konstitusi wajib 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 lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Teori Tentang Judicial Review

Sejarah pengujian undang-undang (*judicial review*) dapat dikatakan dimulai sejak kasus Marbury versus Madison ketika Mahkamah Agung Amerika Serikat dipimpin oleh John

Marshall pada tahun 1803⁶. Sejak itu, ide pengujian UU menjadi populer dan secara luas didiskusikan dimana-mana. Ide ini juga mempengaruhi sehingga *'the founding fathers'* Indonesia dalam Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 mendiskusikannya secara mendalam. Adalah Muhammad Yamin yang pertama sekali mengusulkan agar MA diberi kewenangan untuk "... membanding undang-undang...", demikian istilah Muhammad Yamin ketika itu. Akan tetapi, ide ini ditolak oleh Soepomo karena dinilai tidak sesuai dengan paradigma yang telah disepakati dalam rangka penyusunan UUD 1945, yaitu bahwa UUD Indonesia itu menganut sistem supremasi MPR dan tidak menganut ajaran *'trias politica'* Montesquieu, sehingga tidak memungkinkan ide pengujian UU dapat diadopsikan ke dalam UUD 1945.⁷

Namun sekarang, setelah UUD 1945 mengalami perubahan 4 kali, paradigma pemikiran yang terkandung di dalamnya jelas sudah berubah secara mendasar. Sekarang, UUD 1945 tidak lagi mengenal prinsip supremasi parlemen seperti sebelumnya. Jika sebelumnya MPR dianggap sebagai pelaku kedaulatan rakyat sepenuhnya dan sebagai penjelmaan seluruh rakyat yang mempunyai kedudukan tertinggi dan dengan kekuasaan yang tidak terbatas, maka sekarang – setelah Perubahan Keempat UUD 1945 MPR itu bukan lagi lembaga satu-satunya sebagai pelaku kedaulatan rakyat. Karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka di samping MPR, DPR dan DPD sebagai pelaku kedaulatan rakyat di bidang legislatif, kita harus pula memahami kedudukan Presiden dan Wakil Presiden juga sebagai pelaku kedaulatan rakyat di bidang eksekutif dengan mendapatkan mandat langsung dari rakyat melalui pemilihan umum.

Di samping itu, karena sejak Perubahan Pertama sampai Keempat, telah terjadi proses pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan DPR, maka mau tidak mau kita harus memahami bahwa UUD 1945 sekarang menganut prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dengan mengandaikan adanya hubungan *'checks and balances'* antara satu sama lain. Oleh karena itu, semua argumen yang dipakai oleh Soepomo untuk menolak ide pengujian undang-undang seperti tergambar di atas, dewasa ini, telah mengalami perubahan, sehingga fungsi pengujian undang-undang itu tidak dapat lagi dihindari dari penerapannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di bawah UUD 1945⁸.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji konstitusionalitas suatu undang-undang, sering dikenal dan disebut dengan istilah *Judicial Review*, namun istilah ini juga digunakan oleh Mahkamah Agung dalam hal menguji peraturan perundang-undangan dibawah Undang-undang. Munafrizal Manan⁹ dalam tulisannya tentang Pengujian Konstitusional membedakan antara *Judicial Review* dan *Constitutional Review*, Manan

⁶ Munafrizal Manan, *Penemuan Hukum oleh MK*, (Bandung: Mandar Maju, 2012), hlm. 27

⁷ Jimly Asshidiqie, Kedudukan MK dalam system ketatanegaraan Indonesia, Makalah Kuliah Umum di Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2 September 2004, hlm. 14

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Ibid...*

⁹ Munafrizal Manan, *Penemuan Hukum oleh Mahkamah Konstitusi*, (Bandung: Mandar Maju, 2012), hlm. 24

cenderung menggunakan istilah *Constitutional Review* untuk menjelaskan kewenangan menguji dari Mahkamah Konstitusi.

Menurut Jimly Asshiddiqie¹⁰, istilah *Judicial Review* dan *Constitutional Review* sendiri sebetulnya memiliki makna yang berbeda, istilah *judicial review* lebih luas daripada *Constitutional Review*, sebab istilah *Judicial Review* menunjukkan objek yang diujinya tidak hanya mengenai produk hukum berbentuk undang-undang, tetapi juga mencakup peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.

Pendapat yang lain juga diutarakan oleh Munir Fuady¹¹ dalam bukunya *Teori Negara Hukum Modern*, menjelaskan tentang *Judicial Review* adalah suatu pranata dalam ilmu hukum yang memberikan kewenangan kepada badan pengadilan umum, ataua badan pengadilan khusus, ataupun lembaga khusus untuk melakukan peninjauan ulang, dengan jalan menerapkan atau menafsirkan ketentuan dan semangat dari konstitusi, sehingga dari peninjauan ulang tersebut dapat menguatkan atau membatalkan atau menyatakan batal, atau menambah atau mengurangi terhadap suatu tindakan berbuat atau tidak berbuat dari aparat pemerintah (eksekutif) atau dari pihak-pihak lainnya (termasuk parlemen).

Dalam hemat penulis, tidaklah terlalu menjadi persoalan ketika menggunakan *Constitutional Review* ataupun *Judicial Review* dalam peristilahannya. Sebab secara keumuman orang sudah sering menggunakan istilah *Judicial Review* dalam memberikan deskripsi terkait dengan kewenangan MK yang satu ini.

Kewenangan *Judicial Review* dalam pengertian Hukum Konstitusi merupakan suatu kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Agung atau lembaga yudisial lainnya (seperti Mahkamah Konstitusi) di Indonesia, untuk membatalkan setiap tindakan (berbuat atau tidak berbuat) yang dilakukan oleh pihak legislative dan atau eksekutif, termasuk membatalkan undang-undang, dengan alasan bahwa tindakan tersebut bertentangan dengan konstitusi, sehingga kewenangan *Judicial Review* ini menjadi semacam pagar penyelamat terhadap konstitusi agar tidak diselewengkan dalam praktik¹².

Dalam menguatkan teori tentang *Judicial Review*, Munir Fuady mengatakan bahwa argumentasi untuk menguatkan sehingga timbulnya pengakuan terhadap teori *Judicial Review* ini dilandasi oleh beberapa fondamen hukum sebagai berikut:

1. Bahwa prinsip-prinsip hukum di dunia ini haruslah satu/sama di semua Negara.
2. Atau setidaknya-tidaknya, prinsip-prinsip hukum yang berlaku di suatu Negara haruslah se-azas atau selaras satu sama lain.
3. Adanya pengakuan terhadap hukum yang dianggap suci sebagai perintah dewa-dewi.
4. Adanya pengakuan kepada hukum yang suci sebagai titah tuhan.
5. Adanya pengakuan terhadap hukum alam dalam arti klasik.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 4

¹¹ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, (Bandung: Refika Aditama, 2011), hlm. 81

¹² Munir Fuady, *Ibid...*

6. Adanya pengakuan terhadap hukum alam yang berasal dari rasio manusia.
7. Adanya pengakuan terhadap *due process of law*.
8. Adanya pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia¹³.

Dari fondamen diatas dapat dikatakan bahwa di setiap Negara di dunia ini pada prinsipnya haruslah menerapkan satu sumber hukum yang menjadi landasan untuk melindungi kepentingan dan hak-hak individu masyarakat yang kemudian disebut sebagai konstitusi, terlepas yang menjadi sprit dari konstitusi tersebut dari mana dan dari siapa berasal (bisa dari tuhan, dewa-dewi, rasio dan logika manusia, perlindungan terhadap hak asasi dan sebagainya), oleh karena hukum haruslah satu yang berlandaskan pada konstitusi maka haruslah pula ada kesempatan untuk mengetes apakah hukum yang berlaku disuatu Negara dalam bentuk peraturan perundang-undangan sesuai dengan konstitusi tersebut ataukah tidak. Disinilah letak urgensi dari keberadaan teori tentang *Judicial Review*.

C. Metode

Metode penelitian diadakan untuk melakukan pendekatan terhadap cara/metode yang akan dipakai dalam melakukan penelitian, menjelaskan rangkaian kegiatan penelitian dengan tujuan menjawab pokok-pokok permasalahan yang hendak diketengahkan dalam penelitian ini. adapun pilihan untuk penelitian ini dapat dikatakan sebagai penelitian hukum yang sifatnya deskriptif analitis.

D. Hasil dan Pembahasan

Tentang Undang-Undang Ratifikasi

Indonesia dalam preambule konstitusinya menyatakan diri bahwa Negara ini bagian dari anggota masyarakat internasional, alinea ke empat dengan tegas menyatakan bahwa indonesia berkewajiban untuk "...ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan social..." maka dalam hal ini dapat dikatakan indonesia harus turut andil dalam berbagai fenomena internasional diantaranya adalah perjanjian internasional, sebagai pengejawantahan terhadap bunyi konstitusi diatas.

Dalam konteks Undang-undang Nomor 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, dikatakan 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. Mochtar Kusumaatmaja mengatakan, Perjanjian Internasional adalah perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat Hukum tertentu.¹⁴ Boer Mauna menjelaskan, di Indonesia praktek pembuatan perjanjian dibedakan antara perjanjian yang sifatnya penting yang biasanya disebut dengan *traktat* atau *konvensi* dan

¹³ Munir Fudy, *Op.cit*, hlm. 84

¹⁴ Mochtar Kusumaatmaja & Eddy R Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*. (Bandung: PT Alumni, 2010), hlm.

untuk perjanjian yang sifatnya biasa atau yang mengatur tentang pelaksanaan ketentuan yang terdapat dalam perjanjian umum disebut dengan persetujuan atau *agreement*.¹⁵

Dalam Hukum Internasional dikenal dengan istilah ratifikasi, yang kemudian diadopsi dalam UU Nomor 24 tahun 2000, bahwa pengesahan suatu perjanjian internasional untuk mengikat diri didalamnya dalam bentuk ratifikasi (*ratification*), aksesinya (*accession*), penerimaan (*acceptance*), dan penyetujuan (*approval*). Mochtar Kusumaatmadja menambahkan, sebuah perjanjian internasional yang bersifat penting, maka proses pembentukannya dilakukan dengan tiga tahap yakni, perundingan, penandatanganan dan ratifikasi.¹⁶ Ratifikasi sendiri adalah pengesahan perjanjian internasional yang dilakukan dengan undang-undang ataupun keputusan presiden. Boer Mauna menambahkan bahwa ratifikasi atau pengesahan suatu perjanjian internasional adalah tahap yang paling penting dari *treaty-making process*.¹⁷

Ketika membahas mengenai kedudukan undang-undang ratifikasi di Indonesia, Nurhidayatulloh dalam tulisannya tentang Dilema Pengujian Undang-Undang Ratifikasi oleh Mahkamah Konstitusi, menyatakan terlebih dahulu kita harus memahami tentang teori-teori masuknya hukum internasional ke dalam hukum nasional. Bahwa terdapat dua primat hukum yakni hukum internasional dan primat hukum nasional. Masing-masing Negara mengambil kebijakan yang berbeda dalam memasukan 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.¹⁸

Di Indonesia dalam memasukan ketentuan perjanjian internasional secara tidak langsung telah menganut system adopsi khusus, yakni dimana harus ada persetujuan terlebih dahulu dari parlemen untuk menyatakan keterikatan terhadap perjanjian tersebut, jika dipahami teori ini sebenarnya merupakan sebuah kompromi agar masuknya hukum internasional ke dalam hukum nasional ini dilakukan dengan menghormati kedaulatan Negara masing-masing.¹⁹

Sehingganya keberadaan dari undang-undang hasil ratifikasi di Indonesia merupakan suatu keniscayaan dalam konteks teori dan tata aturan sebagaimana diadopsi dalam peraturan perundang-undangan di Negara ini. Namun lagi-lagi permasalahan yang

¹⁵ Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peran dan Fungsi dalam era Dinamika Global*, (Bandung: Penerbit Alumni, 2005), hlm. 162

¹⁶ Boer Mauna, *Op.Cit.*, 119

¹⁷ Boer Mauna, *op.cit*, hlm. 186

¹⁸ Nurhidayatulloh, Dilema Pengujian Undang-undang Hasil Ratifikasi oleh Mahkamah Konstitusi dalam konteks ketatanegaraan RI, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 1, Maret 2012, hlm. 124

¹⁹ Nurhidayatulloh, *Ibid.*

kemudian menjadi dilematis dalam penulisan karya ini adalah ketika undang-undang hasil ratifikasi tersebut bertentangan dengan konstitusi sebagai norma tertinggi yang ada dalam hierarki tata perundang-undangan di republik ini.

***Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi
Terhadap Undang-Undang Ratifikasi***

Dalam undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam pasal 1 ketentuan umum dijelaskan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum yang dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.²⁰

Jika kita telaah konteks Undang-undang nomor 12 tahun 2011 maka dalam undang-undang ini tidak memberikan dikotomi yang jelas antara Undang-undang hasil ratifikasi dan Undang-undang non ratifikasi. Selanjutnya dalam Undang-undang ini disebutkan tentang hierarki tata perundang-undangan di Indonesia adalah:

1. Undang-undang Dasar 1945;
2. TAP MPR;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden dan
6. Peraturan Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota)

Jika tidak ditemui tentang pembagian undang-undang yang jelas dalam konteks undang-undang nomor 12 tahun 2011, maka dalam hemat penulis, mestinya ada undang-undang yang di pisahkan antara undang-undang yang merupakan bentukan dari DPR dan Pemerintah dan Undang-undang yang bermaterikan perjanjian internasional. Hal ini dilakukan agar kehidupan ber hukum kita menjadi lebih tertata dan teratur, baik dalam menata hukum nasional maupun dalam hal membangun politik luar negeri yang berbasiskan pada kepentingan rakyat.

Dalam penjelasan pasal undang-undang nomor 12 tahun 2011, dalam ketentuan yang dimaksudkan dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga dalam hemat penulis, ketika Undang-undang Dasar 1945 mengamanatkan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, maka hal ini juga masuk didalamnya kategorisasi undang-

²⁰ Pasal 1 Ketentuan Umum Undang-undang Nomor 12 tahun 2011.

undang yang merupakan hasil ratifikasi perjanjian internasional. Perlu untuk dipahami bahwa Mahkamah Konstitusi dalam kapasitasnya sebagai lembaga Negara, karena memperoleh legalitas dari Undang-undang Dasar 1945, sehingga kerangka acuan yang dipakai oleh MK mestilah berangkat dari ketentuan yang diatur oleh Undang-undang Dasar 1945 dan aturan perundang-undangan yang merupakan embrio dari UUD 1945 itu sendiri.

Dalam hal kasus yang terkait dengan topic pembahasan dalam penulisan karya ini, penulis menelusuri dan langsung melakukan observasi ke kantor Mahkamah Konstitusi RI, dan salah satu Undang-undang hasil Ratifikasi yang sementara perkaraanya di mohonkan ke Mahkamah Konstitusi adalah Undang-undang Nomor 38 tahun 2008 tentang pengesahan ASEAN Charter (Piagam Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara), dengan nomor perkara yang terdaftar di Mahkamah Konstitusi yaitu perkara nomor 33/PUU-IX/2011, yang diajukan oleh sejumlah lembaga yang tergabung dalam Aliansi untuk Keadilan Global, permohonan ini diajukan untuk membatalkan Undang-undang No 38 tahun 2008 yang dinilai oleh para pemohon bahwa pemberlakuan Piagam ASEAN yang menyangkut perdagangan bebas merugikan industry dan perdagangan nasional, karena Indonesia harus tunduk dengan segala keputusan yang diambil di tingkat ASEAN. Adapun materi dari Piagam ASEAN yang hendak dimintakan untuk di uji adalah pasal 1 ayat (5) dan pasal 2 ayat (2) huruf n Piagam ASEAN, kedua pasal inilah yang dianggap oleh pemohon telah bertentangan dengan ketentuan Konstitusi Indonesia. Sampai penulisan karya ini ditulis, belum ada putusan final dari Mahkamah Konstitusi terkait dengan perkara ini.

Dalam contoh kasus yang dipaparkan diatas, terlihat bahwa Mahkamah Konstitusi berada pada posisi dilematis, hal ini dapat dilihat dari perkara yang diajukan semenjak tahun 2011 dan sampai saat ini tahun 2013 belum juga ada putusan yang bersifat final dalam perkara ini. Pendapat yang dilontarkan oleh Guru Besar Hukum Internasional Universitas Indonesia Hikmahanto Juwana²¹ dengan mengatakan bahwa bila Mahkamah Konstitusi ternyata membatalkan instrument ratifikasi atau membatalkan pasal yang merupakan transformasi dari suatu perjanjian internasional, maka setidaknya ada dua konsekuensi yang akan timbul. *Pertama*, jika Mahkamah Konstitusi membatalkan instrument ratifikasi maka konsekuensinya adalah Indonesia harus keluar dari perjanjian internasional yang telah diikutinya, padahal untuk keluar dari perjanjian itu sangatlah sulit. *Kedua*, bila Mahkamah Konstitusi ternyata membatalkan pasal dalam suatu perjanjian internasional maka konsekuensinya adalah Indonesia dianggap tidak melaksanakan kewajibannya, bila ini terjadi maka Indonesia berpotensi untuk dipermasalahkan oleh Negara anggota lainnya.

E. Simpulan

²¹ Hikmahanto Juwana, Kewajiban memastikan keselarasan perjanjian internasional dengan konstitusi, *Makalah*, hlm. 9

Bahwa dalam konstruksi sebuah Negara Hukum modern, haruslah ada penghormatan serta menjunjung nilai-nilai dan norma tertinggi yang ada didalam sebuah Negara hukum tersebut, dalam hal ini Konstitusi. Sejalan dengan itu, ciri lain dari sebuah Negara hukum modern ialah, berbagai bentuk tata perundang-undangan yang berada dibawah Konstitusi (UUD 1945) haruslah seirama dan tidak bertentangan dengan konstitusi.

Bahwa untuk mewujudkan cita dari Negara hukum Indonesia, maka untuk menjaga dan mengawal konstitusi (UUD 1945) supaya tidak bertentangan dan bertabrakan dengan norma dibawahnya maka penting untuk diadakan sebuah lembaga yang melakukan kewenangan *Judicial Review* sehingga mendongkrak terciptanya Negara hukum Indonesia yang sehat dalam tataran berhukumnya, sehingga tujuan dan cita daripada hukum itu sendiri yakni keadilan, ketertiban dan kesejahteraan dapat menyelimuti rakyat dan bangsa Indonesia.

Bahwa dalam konteks undang-undang hasil ratifikasi perjanjian internasional, dapat disimpulkan bahwa undang-undang ini dalam kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU No 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak memberikan klasifikasi tentang undang-undang hasil ratifikasi dan undang-undang non ratifikasi, sehingga dalam kesimpulan penulis undang-undang hasil ratifikasi tersebut sejajar dengan undang-undang lainnya. Maka dengan demikian Mahkamah Konstitusi berwenang dalam melakukan *Judicial Review* sebagaimana kewenangan MK dalam menguji Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Referensi

- Arief Sidharta, *Butir-butir Pemikiran Dalam Hukum*, Bandung: Reika Aditama 2008.
- Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peran dan Fungsi dalam era Dinamika Global*, Bandung: Penerbit Alumni, 2005.
- Munafrizal Manan, *Penemuan Hukum oleh Mahkamah Konstitusi*, Bandung: Mandar Maju, 2012.
- Jimly Asshidiqie, Kedudukan MK dalam system ketatanegaraan Indonesia, Makalah Kuliah Umum di Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2 September 2004.
- Jimly Asshidiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, Bandung: Refika Aditama, 2011.
- Mochtar Kusumaatmaja & Ety R Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: PT Alumni, 2010.

Nurhidayatulloh, Dilema Pengujian Undang-undang Hasil Ratifikasi oleh Mahkamah Konstitusi dalam konteks ketatanegaraan RI, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 1, Maret 2012.

Hikmahanto Juwana, Kewajiban memastikan keselarasan perjanjian internasional dengan konstitusi, *Makalah*, tanpa tahun.

Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Volume 9, Nomor 2, Juni 2012,

Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 12 tahun 2011.

Undang-undang Nomor 38 tahun 2008.

Undang-undang Nomor 24 tahun 2000

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, di update tanggal 10 Februari 2013