

KONSEKUENSI PEMBATALAN UNDANG-UNDANG RATIFIKASI TERHADAP KETERIKATAN PEMERINTAH INDONESIA PADA PERJANJIAN INTERNASIONAL*

Andi Sandi Ant.T.T.** dan Agustina Merdekawati***

Bagian Hukum Tata Negara dan Bagian Hukum Internasional,
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
Jalan Sosio Justicia Nomor 1, Bulaksumur, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281

Abstract

This research aims to analyse the legal consequences of the repeal of a ratification act by the Constitutional Court in relation with the Indonesian Government's participation in the ratified or acceded international treaty. This normative legal research employs a collaborative method in data collecting process, viz. literature research to collect secondary data and field research to equip and support the data collected from literature research. The data is analysed using a qualitative descriptive method. We find that there is no correlation between the repeal of a ratification act and the participation of Indonesia in the international forum initiated by the repealed act.

Keywords: international treaties, ratification, repeal of a ratification act.

Intisari

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui konsekuensi hukum atas pembatalan undang-undang ratifikasi perjanjian internasional oleh Mahkamah Konstitusi terhadap keikutsertaan Indonesia dalam suatu perjanjian internasional yang telah diratifikasi maupun diakses. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode kolaboratif antara metode penelitian kepustakaan (*literature research*) yang dilakukan untuk memperoleh data sekunder di bidang hukum dan penelitian lapangan (*field research*) yang dilakukan untuk melengkapi sekaligus menunjang data kepustakaan tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembatalan undang-undang ratifikasi perjanjian internasional tidak memiliki korelasi langsung dengan keterikatan Indonesia dalam perjanjian internasional yang dibatalkan tersebut.

Kata Kunci: perjanjian internasional, ratifikasi, pembatalan undang-undang ratifikasi.

Pokok Muatan

A. Latar Belakang Masalah	460
B. Metode Penelitian	462
C. Hasil Penelitian dan Pembahasan	462
1. Kedudukan Perjanjian Internasional dalam Hukum Nasional Indonesia	462
2. Pengujian Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional.....	467
3. Implikasi Pembatalan Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Internasional terhadap Keikutsertaan Pemerintah Indonesia dalam Perjanjian Internasional yang Dibatalkan.....	468
D. Kesimpulan	473

* Hasil Penelitian Lintas Bagian yang didanai Unit Penelitian dan Pengembangan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Tahun 2012.

** Alamat korespondensi: andi.sandi@ugm.ac.id

*** Alamat korespondensi: merdekawati_agustina@yahoo.com

A. Latar Belakang Masalah

Globalisasi telah menjangkau berbagai sektor termasuk dalam bidang hukum yang sangat diperlukan dalam sebuah interaksi internasional yang sarat dengan pertentangan kepentingan (*conflict of interest*) antara negara yang satu dengan negara yang lain dalam satu hubungan internasional. Sebagai konsekuensinya, terjadi akselerasi interaksi antara hukum internasional dan hukum nasional suatu negara. Dalam konteks Indonesia, sejak proklamasi kemerdekaan 1945, Indonesia telah melakukan interaksi dengan berbagai negara dan organisasi internasional yang jumlahnya setiap tahun semakin meningkat.¹ Hal ini berarti bahwa interaksi antara perjanjian internasional baik yang berbentuk *treaty*, *convention*, *agreement* maupun bentuk-bentuk lainnya dengan hukum nasional Indonesia juga semakin meningkat dan menimbulkan banyak permasalahan terkait dengan status perjanjian dalam sistem hukum Indonesia.

Tiga persoalan mendasar yang sering menjadi perdebatan terkait dengan kekuatan mengikatnya perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional Indonesia yakni: **pertama**, pandangan apa yang dianut oleh Indonesia dalam memposisikan perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional Indonesia, pada pandangan monisme (monisme primat hukum internasional/monisme primat hukum nasional), pada pandangan dualisme, atau modifikasi dari keduanya. Penegasan ini sangat penting untuk menentukan sebenarnya di mana posisi perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional Indonesia, apalagi jika terjadi pertentangan di antara hukum internasional yang telah diratifikasi/diaksesi dengan hukum nasional Indonesia. Apakah negara akan mengutamakan

hukum nasional ataukah hukum internasional?

Kedua, bagaimana mekanisme pemberlakuan perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional Indonesia apakah menggunakan sistem inkorporasi (delegasi) ataupun dengan menggunakan sistem transformasi. Dalam praktek di Indonesia, beberapa konvensi internasional diberlakukan melalui delegasi dan beberapa konvensi lainnya diberlakukan dengan transformasi. Kondisi ini menimbulkan keraguan dalam mengaplikasi pasal-pasal dalam perjanjian internasional tersebut, apakah sebuah delegasi telah menempatkan hukum internasional tersebut dalam hukum nasional Indonesia ataukah perlu adanya transformasi terlebih dahulu.

Ketiga, bagaimana kekuatan mengikat pasal-pasal dalam perjanjian internasional yang telah diratifikasi/diaksesi dalam hubungan dengan persoalan warga negara dalam negara Indonesia, apakah mungkin pasal-pasal tersebut secara langsung dapat diterapkan atau dijadikan dasar di muka pengadilan tanpa adanya *implementing legislation*. Istilah lain yang umum digunakan dalam konteks ini yakni memperdebatkan *treaty* yang sudah diratifikasi tersebut apakah berada dalam konteks *self executing treaty* atau *non self executing treaty*². Ketiadaan penegasan ini membuat ketidakpastian, mengingat faktanya tidak semua perjanjian internasional yang telah diratifikasi dapat dijadikan sebagai rujukan bagi warga negara yang merasa haknya terlanggar dan tidak semua perjanjian internasional yang telah diratifikasi dapat dijadikan sebagai rujukan oleh hakim dalam mengadili suatu perkara.

Ketiga persoalan tersebut telah menjadi perdebatan dalam kerangka pergulatan antar berbagai pakar hukum internasional dari waktu

¹ Pemerintah Indonesia saat ini telah memiliki sebanyak 130 perwakilan yang terdiri dari 95 kedutaan besar, 3 Perutusan Tetap untuk PBB di New York dan Jenewa, serta Perutusan Tetap untuk ASEAN di Jakarta, 29 konsulat jenderal dan 3 konsulat Republik Indonesia. Selain itu Indonesia juga telah mengangkat 64 konsul kehormatan. Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, "Kedutaan/Konsulat", <http://www.kemlu.go.id/Pages/Mission.aspx?l=id>, diakses Juni 2012.

² Di Indonesia, pemahaman atas kedua konsep tersebut sedikit berbeda di mana *self-executing treaty* digunakan untuk perjanjian-perjanjian internasional yang penerapannya tidak memerlukan ratifikasi tetapi hanya cukup dengan proses penandatanganan saja. Sementara *non self-executing treaty* adalah untuk merujuk pada perjanjian-perjanjian yang berlakunya memerlukan tindakan ratifikasi terlebih dahulu. Lebih lanjut lihat Wisnu Aryo Dewanto, 2011, *Perjanjian Internasional Self-Executing Treaty dan Non Self-Executing Treaty*, Disertasi, Program Doktor Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, hlm. 59.

ke waktu. Keberadaan berbagai peraturan yang mencoba menjawab persoalan tersebut juga belum dapat membawa titik terang persoalan tersebut, mulai dari Pasal 11 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI Tahun 1945), Surat Presiden Republik Indonesia No. 2826/HK/1960 tanggal 22 Agustus 1960 tentang Pembuatan Perjanjian-Perjanjian dengan Negara Lain, hingga Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Praktek di beberapa negara umumnya tidak mengalami kerancuan seperti yang terjadi di Indonesia karena dalam konstitusinya sudah memberikan penegasan yang jelas dalam hubungan antara hukum nasional dan hukum internasional. Konstitusi Belanda mengatur bahwa “traktat berkedudukan lebih tinggi dari undang-undang, termasuk undang-undang dasar” (menganut monisme primat hukum internasional). Sebelum traktat diratifikasi oleh raja, traktat tersebut perlu mendapat persetujuan parlemen. Persetujuan parlemen ini dituangkan dalam bentuk undang-undang (*wet*), namun perlu digarisbawahi pula bahwa *wet* ini hanya format persetujuan parlemen dan bukan dimaksudkan sebagai *wet* dalam arti yang lazim. Sekalipun parlemen sudah menyetujui, tidak otomatis raja berkewajiban untuk meratifikasinya. Sementara di Jerman pernyataan tersebut tertuang tegas dalam Pasal 25 Undang-Undang Dasar Republik Federasi Jerman. Ketentuan hukum internasional akan lebih tinggi kedudukannya dari undang-undang (nasional), namun bukan konstitusi dan langsung mengakibatkan hak dan kewajiban bagi penduduk wilayah Republik Federasi Jerman. Sementara di Perancis, Pasal 55 Konstitusi Perancis mengatur bahwa dalam hal ditemukan adanya suatu ketentuan hukum internasional yang bertentangan dengan ketentuan dalam konstitusi maka kewenangan untuk melakukan ratifikasi atau penerimaan terhadap ketentuan internasional tersebut hanya dapat diberikan dengan catatan bahwa telah diadakan terlebih dahulu amandemen konstitusi.

Persoalan klasik yang semula hanya menjadi perdebatan dalam tataran teori, khususnya bagi pakar hukum internasional dan pakar hukum tata negara di Indonesia, pada tahun 2010 mulai menjadi persoalan dalam aplikasi pelaksanaannya. Persoalan serius dalam tataran praktek tersebut muncul dengan adanya tuntutan dari sejumlah lembaga swadaya masyarakat yang mempersoalkan Piagam ASEAN “yang membentuk pasar bebas”. Hal ini dinilai oleh para pemohon akan bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945, khususnya terkait dengan jaminan hak ekonomi rakyat Indonesia karena ASEAN Charter sarat akan penjajahan ekonomi baru. Mereka kemudian mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi dengan meminta pengujian Undang-undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan Charter of the Association of Southeast Asian Nations (Piagam Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara) terhadap UUD 1945, melalui perkara nomor 33/PUU-IX/2011.

Konsekuensi pembatalan undang-undang ratifikasi terhadap keterikatan Indonesia atas suatu perjanjian internasional juga menimbulkan pertanyaan hukum, yaitu apakah pembatalan undang-undang ratifikasi perjanjian internasional tersebut akan berakibat kepada penarikan keikutsertaan Indonesia? Padahal sebelum dilakukannya ratifikasi melalui undang-undang, Indonesia telah menyatakan keikutsertaannya melalui penandatanganan perjanjian internasional tersebut secara langsung atau melalui *acceptance*, *approval*, ataupun *accession*. Artinya, ada dua sisi pemberlakuan, yaitu ke dalam dan ke luar. Pada sisi ke dalam, akan terjadi pertentangan hukum nasional dan hukum internasional sebab pembatalan tersebut tidak hanya penting bagi para pemohon pengujian undang-undang namun akan menjadi *precedent* untuk kasus-kasus dengan tema yang sama di kemudian hari. Di sisi yang lain, ke luar, bahwa perjanjian internasional yang diujimaterialkan adalah perjanjian internasional “khusus” karena terkait dengan instrumen dari suatu organisasi internasional

yang pada umumnya tidak mengatur masalah penarikan diri (*withdrawal*). Oleh karena itu, penelitian mengenai “Konsekuensi Pembatalan Undang-Undang Ratifikasi terhadap Keterikatan Pemerintah Indonesia pada Perjanjian Internasional” perlu dilakukan untuk memberikan solusi terhadap kemungkinan-kemungkinan terjadinya pertentangan antara hukum nasional dan hukum internasional.

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut di atas, permasalahan dalam kajian ini adalah: 1) Bagaimana posisi hukum internasional dalam sistem hukum Indonesia? 2) Apakah suatu undang-undang ratifikasi perjanjian internasional dapat untuk di-ujikan jika dianggap bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945? 3) Bagaimana konsekuensi hukum atas pembatalan undang-undang ratifikasi perjanjian internasional terhadap keterikatan Indonesia atas suatu perjanjian internasional yang telah diratifikasi maupun diakses oleh pemerintah Indonesia?

B. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini telah dilakukan beberapa langkah, yaitu pertama meneliti berbagai peraturan perundangan. Kemudian, peneliti juga melakukan pengkajian terhadap berbagai kasus yang mengangkat tema terkait, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul.³

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode kolaboratif antara: Metode penelitian kepustakaan (*literature reseach*) yang dilakukan untuk memperoleh data sekunder di bidang hukum dan penelitian lapangan (*field reseach*) yang dilakukan untuk melengkapi sekaligus menunjang data kepustakaan tersebut. Metode analisis yang digunakan

dalam penelitian ini adalah metode analisis deskriptif, yaitu memaparkan semua hasil penelitian dalam beberapa variabel sehingga dihasilkan data deskriptif analitis. Metode analisis kualitatif juga dilakukan dengan cara melakukan kualifikasi dan perbandingan berdasarkan kemanfaatan dan kepastian hukum terhadap semua ketentuan-ketentuan hukum nasional dan internasional berdasarkan relevansinya masing-masing terhadap permasalahan yang diteliti.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Kedudukan Perjanjian Internasional dalam Hukum Nasional Indonesia

Pengaturan secara normatif perihal perjanjian internasional dapat ditemukan dalam Pasal 11 UUD Negara RI Tahun 1945⁴ dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (UUPI). Kedua norma tersebut saat ini merupakan dasar hukum pemerintah Republik Indonesia dalam membuat perjanjian internasional. Namun satu catatan menarik terkait dengan kedua dasar hukum di atas, bahwa UUPI lahir lebih dahulu sebelum lahirnya Pasal 11 UUD Negara RI Tahun 1945, yang berarti bahwa dasar acuan yang digunakan dalam UUPI merupakan Pasal 11 Undang-undang Dasar 1945 sebelum perubahan (UUD 1945), yang secara sederhana mengatur kewenangan konstitusional Presiden untuk membuat perjanjian internasional, dengan rumusan norma, “Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain”.⁵

Pascaamandemen konstitusi, rumusan norma Pasal 11 menjadi semakin spesifik dalam mengatur mengenai perjanjian internasional. Melalui penafsiran gramatikal, Peneliti menangkap maksud

³ Lebih lanjut lihat Michael Salter dan Julie Mason, 2007, *Writing Law Dissertations: an Introduction and Guide to the Conduct of Legal Reseach*, Edisi Pertama, Pearson Education Limited, England.

⁴ Sejak periode berlakunya kembali UUD 1945 di Indonesia pada tanggal 5 Juli 1959 hingga saat ini tercatat bahwa UUD Negara RI Tahun 1945 yang merupakan hukum dasar tertulis (*basic law*) Indonesia telah mengalami perubahan sebanyak 4 kali: perubahan pertama pada tanggal 14-21 Oktober 1999, perubahan kedua pada tanggal 7-18 Agustus 2000, perubahan ketiga pada tanggal 1-9 November 2001, dan perubahan keempat pada tanggal 1-11 Agustus 2002.

⁵ Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan.

Pasal 11 UUD Negara RI Tahun 1945,⁶ khususnya ayat (1) dan ayat (2) membedakan subyek yang menjadi pihak dalam perjanjian internasional. Pada ayat (1), konstitusi menekankan pengaturan pada perjanjian internasional yang dilakukan oleh Indonesia dengan negara lain, sedangkan pada ayat (2) konstitusi mengakomodasi apabila pemerintah hendak membuat perjanjian dengan subyek hukum internasional yang lain⁷. Selain itu, pengaturan konstitusi pada Pasal 11 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 pun mengamanatkan untuk dibentuk suatu UU untuk menjabarkan lebih lanjut mengenai perjanjian internasional.

Dalam perspektif historis ketatanegaraan kemudian dapat dipahami bahwa keberadaan UUPI sebenarnya tidak membawa semangat Pasal 11 UUD Negara RI Tahun 1945, dikarenakan dibentuk sebelum lahirnya norma tersebut. Terlihat bahwa UUPI diundangkan pada tanggal 23 Oktober 2000, sedangkan momentum perubahan ketiga konstitusi adalah tanggal 1-9 November 2001. Maka, sejatinya amanat konstitusi untuk membentuk undang-undang khusus sebagai bentuk perwujudan norma “ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang” belum dilaksanakan.

Spesifik dalam konteks kajian teoritik hukum tata negara, dikenal beberapa sumber hukum tata negara, seperti yang diungkapkan oleh John Alder, sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, menyebutkan beberapa sumber hukum tata negara, yaitu:⁸

- a) Nilai-nilai konstitusi yang tidak tertulis;
- b) Undang-undang dasar, baik pembukaannya maupun pasal-pasalnya;

- c) Peraturan perundang-undangan tertulis;
- d) Yurisprudensi peradilan;
- e) Konvensi ketatanegaraan atau *constitutional conventions*;
- f) Doktrin ilmu hukum yang telah menjadi *ius comminis opinio doctorum*; dan
- g) Hukum internasional yang telah diratifikasi atau telah berlaku sebagai hukum kebiasaan internasional.

Di antara ketujuh sumber hukum tersebut, hanya hukum internasional atau perjanjian internasional yang tidak memiliki bentuk mandiri, karena diperlukan ratifikasi untuk mengakuinya sebagai bagian dari sumber hukum tata negara. Setiap perjanjian internasional yang dibuat oleh Pemerintah diberi wadah nomenklatur produk hukum nasional, yaitu undang-undang atau keputusan presiden (sekarang peraturan presiden).⁹ Oleh karena itu, muncul sebuah pandangan bahwa secara materiil (substansi) perjanjian internasional merupakan hukum internasional, namun secara formil (bentuk dan pewadahan) adalah hukum nasional. Terdapat kontradiksi karena di satu pihak perjanjian internasional ditempatkan sebagai sumber hukum yang berdiri sendiri, namun di pihak lain perjanjian internasional diwadahi hukum nasional dengan diberi bentuk undang-undang (UU) atau peraturan presiden (Perpres).¹⁰

Menjadi tanda tanya kemudian mengapa perjanjian internasional diwadahi ke dalam UU. Padahal Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 hanya menyebutkan dengan “persetujuan” Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)? Mohammad Yamin sebagai salah satu perumus UUD 1945 menyatakan bahwa, “... tidak diterapkan bentuk yuridis lain daripada

⁶ Pasal II Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan berbunyi “(1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.”

⁷ Dalam konteks hukum intranasional dengan mengacu pada *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969* dan *Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations 1986* maka yang dimaksud dengan subjek hukum yang mempunyai kapasitas untuk membuat perjanjian internasional adalah negara dan organisasi internasional.

⁸ John Alder, 1989, *Constitutional and Administrative Law*, Macmillan, London, hlm. 24. Lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 166.

⁹ Pasal 9 ayat (2) UUPI.

¹⁰ Bagir Manan, “Akibat Hukum di Dalam Negeri Pengesahan Perjanjian Internasional (Tinjauan Hukum Tatanegara)”, *Makalah*, Focus Group Discussion Departemen Luar Negeri dan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 29 November 2008.

persetujuan DPR, sehingga persetujuan DPR itu sendiri “berupa apapun” telah mencakup syarat formil menurut konstitusi Pasal 11...”.¹¹ Maknanya adalah bahwa sebenarnya persetujuan DPR dapat mengambil bentuk apapun, dan hanya merupakan syarat formal untuk dibuatnya suatu perjanjian internasional. Namun, dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia, wujud dari persetujuan DPR ini berupa UU atau Perpres.

Berbeda dengan Yamin, Bagir Manan mengemukakan terdapat alasan mengapa persetujuan DPR dimaknai sebagai UU, yaitu karena perjanjian internasional memiliki relasi dengan fungsi DPR dalam membuat UU sebagaimana yang diatur dalam Pasal 20A UUD Negara RI Tahun 1945, yaitu “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi,¹² fungsi anggaran¹³ dan fungsi pengawasan.¹⁴ Tidak ada bentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat umum yang dapat dibuat DPR, kecuali UU.¹⁵ Oleh karena itu, setiap perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan DPR yang kemudian diberi wadah UU. Pendapat ini senada dengan keterangan pemerintah atas Rancangan Undang-undang Pembuatan dan Pengesahan Perjanjian Internasional,¹⁶ di mana dalam penjelasannya pemerintah memberikan penjelasan mengapa bentuk persetujuan dari DPR adalah dalam bentuk UU. Dalam penjelasannya pemerintah menyatakan bahwa “persetujuan” dalam Pasal 11 UUD Negara RI Tahun 1945 dapat diartikan sebagai pengesahan sesuai dengan fungsi dan wewenang dari DPR sebagai lembaga legislatif dan bahwa wewenang membuat perjanjian internasional atau *treaty*

making power berada di tangan pemerintah sebagai lembaga eksekutif. Kondisi ini mengingat konstitusi Indonesia menganut pembagian kewenangan antara eksekutif dan legislative.¹⁷ Hal ini dimaksudkan juga agar DPR dapat menerapkan mekanisme pengawasan (*control mechanism*) melalui pengesahan dengan UU terhadap perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah. Apabila DPR menolak RUU pengesahannya, maka perjanjian internasional yang dimaksud tidak dapat diberlakukan karena tidak memenuhi persyaratan prosedur sebagaimana yang diatur dalam Konstitusi.

Pasal 11 UUD 1945 menyebutkan bahwa Presiden dengan persetujuan DPR membuat perjanjian dengan negara lain. Maka berangkat dari pemikiran Bagir Manan seharusnya tiada bentuk lain persetujuan DPR selain dalam bentuk UU. Walaupun, menurut Yamin tidak ada suatu bentuk khusus yang diamanatkan oleh konstitusi, tetapi berdasarkan penafsiran gramatikal Pasal 11 UUD 1945 lebih relevan bila dimaknai persetujuan DPR adalah melalui UU dan bukan nomenklatur yang lain, karena mengingat persetujuan tersebut merupakan afirmasi terhadap infiltrasi suatu produk hukum internasional ke dalam tatanan hukum nasional. Maka, relevan bila DPR selaku pemegang kekuasaan legislasi memberikan persetujuan berupa UU. Namun, dikarenakan pada UUD 1945 memberikan kekuasaan membentuk UU pada Presiden,¹⁸ maka Surat Presiden di atas menafsirkan secara mandiri dengan membuat pilihan kebijakan pengesahan perjanjian internasional melalui dua nomenkla-

¹¹ Mohammad Yamin, 1960, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid Ketiga*, Sekretariat Negara, Jakarta, hlm. 784.

¹² Fungsi legislasi mempertegas kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif yang menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang.

¹³ Fungsi anggaran mempertegas kedudukan DPR untuk membahas (termasuk mengubah) Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditujukan bagi kesejahteraan rakyat.

¹⁴ Fungsi pengawasan adalah fungsi DPR dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan dan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan oleh Presiden (pemerintah).

¹⁵ Bagir Manan, *Loc.cit.*

¹⁶ Jawaban Pemerintah terhadap Pemandangan Umum Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia atas Rancangan Undang-undang tentang Pembuatan dan Pengesahan Perjanjian Internasional, Jakarta 5 Juni 2000.

¹⁷ Boer Mauna menjelaskan bahwa pada prinsipnya sistem pembagian kewenangan antara eksekutif dan legislatif adalah umum dilakukan pada beberapa negara yang menganut sistem presidential seperti di Indonesia, di mana teknisnya kewenangan dalam pembuatan perjanjian internasional akan berada di tangan lembaga eksekutif, namun dalam melaksanakan kewenangan tersebut lembaga eksekutif harus mendapat persetujuan dari lembaga legislatif. Boer Mauna, 2000, *Hukum Internasional, Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 97.

¹⁸ Pasal 5 ayat (1) UUD 1945.

tur, yaitu UU¹⁹ dan Keppres atau sekarang dengan Perpres,²⁰ yang kemudian menjadi kebiasaan dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia dan dinormatifikasi dalam Pasal 9 ayat (2) UUPI.²¹

Dari pendekatan teoritik, harus dipahami infiltrasi hukum internasional dan perjanjian internasional dalam hukum nasional sangat terkait dengan kedudukan hukum internasional dalam hukum nasional yang secara umum dijelaskan oleh dua teori yakni teori monisme dan teori dualisme. Dari kedua teori tersebut Indonesia tidak secara spesifik memilih salah satu antara monisme, dualisme, atau kombinasi keduanya. Namun, Mochtar Kusumaatmadja dalam bukunya Pengantar Hukum Internasional mengatakan bahwa berdasarkan pengamatannya beliau berkesimpulan bahwa kecenderungan Indonesia menganut aliran monisme dengan primat hukum internasional.²² Hal ini karena Indonesia lebih condong kepada negara-negara Kontinental Eropa yang menganggap bahwa suatu negara secara otomatis akan terikat dalam kewajiban untuk melaksanakan dan mentaati semua ketentuan perjanjian dan konvensi yang telah disahkan tanpa perlu mengadakan lagi peraturan perundangan pelaksana (*implementing legislation*). Hal ini dilandasi semangat awal pembentukan dan keikutsertaan dalam perjanjian internasional adalah untuk menciptakan ketertiban dalam kehidupan internasional, sehingga penyangkalan terhadap pemberlakuan perjanjian inter-

nasional hanya akan membuat tujuan pembuatan hukum internasional tidak akan tercapai. Namun Ibrahim R., tidak sepakat dengan pendapat ini karena menurut beliau, saat ini Indonesia dan beberapa negara berkembang lainnya kecenderungan dan seharusnya menganut aliran dualisme, dan walaupun memilih monisme harusnya adalah monisme dengan primat hukum nasional.²³

Dalam praktik di antara kedua aliran tersebut, muncul teori bagaimana penerapan hukum internasional dalam ranah hukum nasional, yaitu teori transformasi,²⁴ delegasi,²⁵ dan inkorporasi.^{26,27} Namun, praktis Indonesia tidak memilih satupun di antara kelaziman teori tersebut.

Kondisi ketiadaan kejelasan sikap Indonesia mengenai penerapan hukum internasional dalam ranah hukum nasional baik dalam konstitusi maupun dalam UUPI, menimbulkan kerancuan dalam praktek “apakah perjanjian internasional yang sudah disahkan (oleh pemerintah baik dalam instrumen undang-undang maupun dalam peraturan presiden) termasuk atau menjadi hukum positif yang berlaku di Indonesia? Persoalan semacam ini sebenarnya banyak terjadi di berbagai negara. Hanya dalam konteks ini hukum internasional akan menyerahkan sepenuhnya pada sistem hukum ketatanegaraan dalam suatu negara untuk menyediakan alternatif solusi yang terbaik. Di Amerika Serikat, jika pengadilan menetapkan bahwa suatu perjanjian internasional tidak

¹⁹ Pasal 10 UUPI “Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan : (a) masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara; (b) perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia; (c) kedaulatan atau hak berdaulat negara; (d) hak asasi manusia dan lingkungan hidup; (e) pembentukan kaidah hukum baru; (f) pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

²⁰ Pasal 11 UUPI “Pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi sebagaimana dimaksud Pasal 10, dilakukan dengan keputusan presiden”.

²¹ Pasal 9 (2) UUPI, “Pengesahan perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan undang-undang atau keputusan presiden.”

²² Mochtar Kusumaatmadja, 1978, *Pengantar Hukum Internasional*, Cetakan II, Penerbit Bina Cipta, Bandung.

²³ Ibrahim R., “Status Hukum Internasional dan Perjanjian Internasional di dalam Hukum Nasional (Permasalahan Teoritik dan Praktek)”, *Makalah*, Lokakarya Evaluasi Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Surabaya, 18-19 Oktober 2008.

²⁴ Bahwa hukum internasional untuk dapat berlaku dalam hukum nasional harus dijemakan (transformasikan) ke dalam hukum nasional secara formal (bentuknya) dan substantif (materinya).

²⁵ Pemberlakuan hukum internasional kedalam hukum nasional adalah melalui delegasi aturan-aturan konstitusional hukum internasional mendelegasikan kepada masing-masing konstitusi negara untuk menentukan kapan ketentuan perjanjian internasional berlaku dalam hukum nasional berikut prosedur atau metode yang digunakan.

²⁶ Suatu ajaran (doktrin) yang mengatakan bahwa hukum internasional adalah hukum negara (*internatonal law is the law of the land*).

²⁷ Mohd. Burhan Tsani, “Status Hukum Internasional dan Perjanjian Internasional dalam Hukum Nasional Republik Indonesia (Dalam Perspektif Hukum Tata Negara)”, *Makalah*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 23 Juni 2009.

bertentangan dengan konstitusi dan termasuk golongan perjanjian internasional *self executing*, maka perjanjian tersebut dianggap bagian dari hukum nasional Amerika Serikat dan tidak memerlukan pengundangan nasional. Sedangkan jika perjanjian internasional tersebut termasuk perjanjian *non self executing* maka diperlukan pengundangan nasional. Di Inggris terdapat ketentuan *Ponsonby Rule*; yang pada intinya telah membuat penetapan kategori atas perjanjian internasional yang memerlukan persetujuan parlemen dan memerlukan pengundangan nasional bagi berlakunya secara intern (*implementing legislation*).

Untuk konteks Indonesia dengan mengacu pada hukum positif yang ada saat ini baik dalam Pasal 11 UUD Negara RI Tahun 1945 dan UUPI keduanya tidak memberikan jawaban terhadap persoalan tersebut. Maka acuan mengenai penerapan hukum internasional dalam ranah hukum nasional dapat dilihat dalam praktek yang secara umum terbaca dalam dua kategori sebagai berikut:

- a) Perjanjian internasional yang sudah diratifikasi dengan UU, namun tetap membutuhkan *implementing legislation* yang berupa UU dalam pelaksanaannya, misalnya:
 - 1) *Convention on the Law of the Sea 1982* yang diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on The Law of the Sea* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut), tetap membutuhkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996 tentang Perairan Indonesia.
 - 2) *Convention on Psychotropic Substances 1971* yang diratifikasi dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1996 tentang Pengesahan Pengesahan *Convention on Psychotropic Substances 1971* (Konvensi Psiko-tropika 1971) yang untuk pelaksana-

annya masih membutuhkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Narkotika.

- b) Perjanjian internasional yang ketika sudah diratifikasi dengan UU, dapat langsung diimplementasikan tanpa membutuhkan *implementation legislation* yang berupa UU dalam pelaksanaannya misalnya *Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961* dan *Vienna Convention on Consular Relations 1963* yang diratifikasikan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1982 tentang Pengesahan Konvensi Wina Mengenai Hubungan Diplomatik Beserta Protokol Opsionalnya Mengenai Hal Memperoleh Kewarganegaraan (*Vienna Convention on Diplomatic Relations and Optional Protocol to the Vienna Convention on Diplomatic Relations Concerning Acquisition of Nationality, 1961*) dan Pengesahan Konvensi Wina Mengenai Hubungan Konsuler Beserta Protokol Opsionalnya Mengenai Hal Memperoleh Kewarganegaraan (*Vienna Convention on Consular Relations and Optional Protocol to the Vienna Convention on Consular Relations Concerning Acquisition of Nationality, 1963*).

Dengan melihat contoh di atas terlihat bahwa dalam praktik ditemukan 2 jenis UU yang digunakan untuk melakukan pengesahan terhadap perjanjian internasional, yaitu UU ratifikasi dan UU implementasi. UU ratifikasi tidak serta merta membuat perjanjian internasional menjadi hukum nasional Indonesia. UU ratifikasi hanya membuat Indonesia terikat terhadap perjanjian internasional sebagai perwujudan dari persetujuan DPR sebagaimana amanat konstitusi. Dalam mentransformasikan materi muatan perjanjian internasional diperlukan suatu peraturan implementasi yang memasukkan perjanjian internasional dalam tatanan hukum tatanan hukum nasional. Peraturan implementasi diperlukan

untuk mengabsorpsi atau menyerap materi muatan perjanjian internasional ke dalam hukum nasional Indonesia. Dengan diabsorpsinya materi muatan perjanjian internasional ke dalam peraturan implementasi maka secara nyata perjanjian internasional telah bertransformasi dan menjadi hukum nasional.

2. Pengujian Undang-undang Pengesahan Perjanjian Internasional

Seperti dikemukakan pada uraian sebelumnya bahwa salah satu keterikatan Indonesia dalam perjanjian internasional apabila dilakukan pengesahan dengan dibentuknya UU atau Perpres ratifikasi.²⁸ Ratifikasi ini merupakan tahap wajib yang harus dilakukan dalam pembuatan sebuah perjanjian internasional khususnya perjanjian internasional yang sifatnya multilateral sebagai tanda penerimaan atau pengesahan terhadap sebuah naskah perjanjian internasional untuk menciptakan ikatan hukum bagi para pihaknya.²⁹ Dalam konteks Indonesia mengingat sistem hukum Indonesia pada prinsipnya lebih condong untuk menempatkan perjanjian internasional yang telah diratifikasi sebagai *non self executing treaty*, maka harusnya dalam rangka memasukkan hukum internasional ke dalam hukum nasional juga diperlukan pula adanya peraturan implementasi. Namun mengingat tidak ada ketegasan yang jelas baik dalam konstitusi maupun dalam UUPI konsekuensi lain yang muncul adalah terkait dengan persoalan dapatkah UU ratifikasi yang

mengesahkan perjanjian internasional tersebut diuji oleh Mahkamah Konstitusi?³⁰

Jika yang diuji adalah UU implementasi perjanjian internasional relatif tidak bermasalah karena memang materi muatan perjanjian internasional telah disesuaikan tatanan hukum nasional Indonesia, tetapi untuk UU ratifikasi relatif problematik, karena secara bentuk memang nomenklatur hukum nasional, tetapi untuk materi muatan merupakan hukum internasional secara utuh. Apakah Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk menilai materi muatan hukum internasional untuk diuji dengan alas uji UUD Negara RI Tahun 1945? Pertanyaan selanjutnya adalah apakah UU ratifikasi merupakan sebuah UU yang menjadi domain kewenangan Mahkamah Konstitusi?

Menjawab pertanyaan di atas, harus dipahami bahwa sejatinya UU ratifikasi merupakan UU yang sejenis dengan UU lain, dengan titik perbedaan minor pada materi muatan di dalamnya. Dalam literatur Belanda dikenal istilah *wet* yang memiliki dua macam arti, yakni *wet in formele zin* dan *wet in materiële zin*. *Wet in formele zin* adalah pengertian UU yang didasarkan kepada bentuk dan cara terbentuknya, sementara *wet in materiële zin* adalah pengertian UU yang didasarkan kepada isi atau substansinya yang mengikat masyarakat.³¹ Suatu peraturan dikatakan UU apabila ia memenuhi *wet in formele zin* dan *wet in materiële zin*.

²⁸ Sebenarnya penggunaan kata ratifikasi disini ini, tidaklah seperti istilah ratifikasi yang dimaksudkan dalam Konvensi Wina 1969, di mana istilah ratifikasi ini lebih dimaksudkan sebagai pengesahan atas perjanjian internasional. Menurut Konvensi Wina 1969 sebenarnya penyesahan suatu perjanjian internasional tidak selalu dengan ratifikasi melainkan ada beberapa cara yakni dengan: ratifikasi (*ratification*), jika Negara yang bersangkutan termasuk sebagai negara perunding/*negotiating state*, aksesi (*accession*) jika negara yang bersangkutan bukan merupakan negara perunding dalam perjanjian yang akan disahkan dan penerimaan (*acceptance*) atau penyetujuan (*approval*) yang umumnya dipakai untuk pengesahan atas penerimaan amandemen atas suatu perjanjian internasional.

²⁹ Ada beberapa perjanjian internasional yang dalam proses pembuatannya tidak mewajibkan untuk melakukan tahap ratifikasi namun hanya dengan penandatanganan saja sudah dapat menciptakan ikatan hukum dengan negara pihak. Biasanya perjanjian internasional semacam ini adalah perjanjian internasional yang sifatnya bilateral atau materi yang diatur hanya materi sederhana, dan itupun harus dinyatakan dalam salah satu pasal dalam klausula formal perjanjian bahwa perjanjian tersebut berlaku sejak diadakan penandatanganan perjanjian oleh para pihak. Sebagian besar perjanjian internasional yang ada mewajibkan adanya tahap ratifikasi sementara penandatanganan hanya dimaksudkan sebagai persetujuan atau legalitas atas naskah yang dihasilkan menjadi naskah autentik.

³⁰ Dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 dicantumkan dengan tegas mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi. Pasal 24C UUD 1945 menentukan 4 kewenangan konstitusional (*constitutionally entrusted powers*) dan 1 kewajiban konstitusional (*constitutional obligation*). Keempat kewenangan itu adalah 1). menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar; 2). memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar; 3). memutus pembubaran partai politik; dan 4). memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Sementara satu kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah memutus tudingan DPR bahwa Presiden/Wakil Presiden telah bersalah melakukan pelanggaran hokum ataupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

³¹ Amiroeddin Syarif, 1997, *Perundang-undangan (Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya)*, Rhineka Cipta, Bandung, hlm. 4-6.

Secara muatan UU ratifikasi termasuk dalam pengertian *wet in materiële zin* karena pengesahan perjanjian internasional termasuk satu dari sekian materi muatan yang harus diatur dengan UU. Secara prosedur pun UU ratifikasi merupakan *wet in formele zin*. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Bagir Manan yang menyatakan bahwa ketika perjanjian internasional diberi bentuk undang-undang, maka segala tata cara pembentukan undang-undang berlaku pada UU ratifikasi.

Pada dasarnya tata cara atau prosedur pembentukan UU ratifikasi tidak berbeda dengan UU lainnya sepanjang mengikuti tata cara yang diatur dalam UUPU dan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan begitu, hal ini menjadi justifikasi bahwa UU ratifikasi dapat diuji di Mahkamah Konstitusi. Argumen penguat lainnya bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 secara *expressis verbis* menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji UU terhadap UUD. Dalam ketentuan tersebut tidak dikecualikan bahwa UU ratifikasi bukanlah objek pengujian Mahkamah Konstitusi, maka tidak ada alasan bagi Mahkamah Konstitusi untuk menolak menguji UU ratifikasi.

Akan tetapi, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwasanya UU ratifikasi ialah UU yang dibentuk semata untuk mengesahkan perjanjian internasional, sedangkan materi perjanjian internasional belum diabsorpsi atau diimplementasikan dalam UU ratifikasi, melainkan hanya dilampirkan salinan dalam Bahasa Indonesia sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari UU ratifikasi. Apabila pasal-pasal dalam UU ratifikasi dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi, lantas apakah Mahkamah Konstitusi juga berwenang untuk menguji salinan naskah asli perjanjian internasional seperti yang terlampir dalam UU ratifikasi?

Bila dicermati lebih lanjut sejatinya lampiran berupa salinan terjemahan perjanjian internasional bukanlah bagian dari hukum Indonesia. Harus

dipahami kembali bahwa tujuan dari UU ratifikasi adalah semata untuk mengesahkan perjanjian internasional, bukan untuk menginfiltrasikan hukum internasional ke dalam hukum nasional. Agar materi muatan perjanjian internasional dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi seharusnya materi muatan perjanjian internasional tersebut haruslah ditransformasikan terlebih dahulu dalam sebuah UU implementasi yang secara harmonis memasukkan materi perjanjian internasional dalam tatanan hukum nasional.

Maka, dapat dimaknai bahwa sejatinya pengujian UU ratifikasi di Mahkamah Konstitusi memiliki dampak yang lebih sempit dibandingkan pengujian UU pada umumnya. Hal ini dikarenakan secara sistematis UU ratifikasi hanya berisi beberapa pasal yang berfungsi sebagai norma yang pengesahan perjanjian internasional. Selain itu, lampiran UU ratifikasi juga berisi materi muatan yang secara utuh merupakan produk hukum internasional, sehingga tidak tepat Mahkamah Konstitusi menilai materi muatan hukum internasional berbatu uji pada konstitusi. Dengan demikian dampak pengujian UU ratifikasi oleh Mahkamah Konstitusi memiliki dimensi yang lebih sempit dan terbatas pada pengesahan perjanjian internasionalnya, bukan pada substansi perjanjian internasional yang berdampak pada keikutsertaan Indonesia pada perjanjian internasional tersebut.

3. Implikasi Pembatalan Undang-undang Ratifikasi Perjanjian Internasional terhadap Keikutsertaan Pemerintah Indonesia dalam Perjanjian Internasional yang Dibatalkan

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menguji UU ratifikasi. Akan tetapi, masih terdapat perdebatan mengenai salinan terjemahan perjanjian internasional yang dimasukkan dalam lampiran UU karena lampiran tersebut masih secara utuh merupakan materi hukum internasional. Pertanyaan yang timbul adalah apakah kewenangan Mahkamah

Konstitusi akan berdampak pada ruang lingkup hasil pengujian. Terlebih dalam konteks kekinian sedang diajukan pengujian UU Pengesahan Piagam ASEAN terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 kepada Mahkamah Konstitusi. Menjadi penting kemudian untuk memberikan *legal reasoning* mengenai dampak apabila UU ratifikasi dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Dalam konteks hukum tata negara, batalnya UU ratifikasi memiliki dimensi yang lebih sempit dibandingkan batalnya UU secara umum, karena terbatas pada fungsi UU ratifikasi dilahirkan. Sesuai dengan UUPI disebutkan bahwa UU ratifikasi merupakan wadah untuk mengesahkan perjanjian internasional.³² Maka dari itu, jikalau Mahkamah Konstitusi menguji UU ratifikasi dan memutuskan untuk membatalkan suatu UU ratifikasi, akan berdampak pada hilangnya fungsi UU ratifikasi untuk mengesahkan perjanjian internasional.

Hal itu terlihat dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 (UUMK) sebagai penjabaran lebih lanjut Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, “Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”.³³ Dengan hilangnya kekuatan hukum mengikat UU ratifikasi, maka secara

mutatis mutandis fungsi UU ratifikasi sebagai UU yang mengesahkan perjanjian internasional juga telah lenyap.

Dengan demikian secara hukum nasional perjanjian internasional tidak lagi memiliki alas legalitas dalam hukum nasional Indonesia. Kemudian muncul pertanyaan bagaimana kedudukan Indonesia sebagai *state party* dalam perjanjian ketika perjanjian internasional tersebut dibatalkan instrumen peratifikasiannya atau dicabut beberapa pasal dari materi muatan perjanjian internasional yang dianggap bertentangan dengan Konstitusi. Apakah itu kemudian juga berarti bahwa Indonesia secara otomatis menarik diri (*withdrawal*) dari perjanjian internasional atau menyatakan reservasi atas perjanjian internasional yang materinya dicabut atau dibatalkan.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut haruslah dipahami terlebih dahulu konteks bagaimana suatu negara akan terikat dalam perjanjian internasional dan bagaimana suatu negara dapat tidak terikat lagi dalam perjanjian internasional. Terkait dengan bagaimana suatu negara terikat akan perjanjian internasional, akan sudah diatur dalam perjanjian itu sendiri yang umumnya menyatakan bahwa perjanjian tersebut akan mengikat para pihak apabila negara tersebut terlebih dahulu melakukan ratifikasi/aksesi terhadap perjanjian internasional yang bersangkutan.³⁴ Dengan demikian berarti bahwa suatu ratifikasi/aksesi merupakan tindakan hukum yang dilakukan oleh suatu negara untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional.³⁵ Hal ini sejalan dengan apa yang diatur dalam Pasal 2

³² Pasal 10 UUPI.

³³ Pasal 57 ayat (1) UUMK.

³⁴ Sebenarnya ratifikasi dan aksesinya hanya merupakan salah satu cara untuk menyatakan keterikatan dalam perjanjian internasional, karena selain mekanisme ratifikasi dan aksesinya Konvensi Wina 1969 juga mengatur beberapa mekanisme lain untuk terikat dalam perjanjian internasional sebagaimana yang tertulis dalam Pasal 11 Konvensi Wina 1969 “*Means of expressing consent to be bound by a treaty. -The consent of a State to be bound by a 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-*”. Lebih lanjut dalam Pasal 14 Konvensi Wina 1969 dinyatakan bahwa keterikatan negara terhadap perjanjian internasional dengan menggunakan instrument ratifikasi/aksesi jika “(a) *treaty provides for such consent to be expressed by means of ratification; (b) it is otherwise established that the negotiating States were agreed that ratification should be required; (c) the representative of the State has signed the treaty subject to ratification; or (d) the intention of the State to sign the treaty subject to ratification appears from the full powers of its representative or was expressed during the negotiation.*”

³⁵ Sumaryo Suryokusuma, 2008, *Hukum Internasional*, Tatanusa, Jakarta, hlm. 177.

(b) Konvensi Wina 1969,³⁶ Pasal 1 (b) UUPI,³⁷ dan sejalan dengan pendapat praktisi hukum internasional Damos Dumoli Agusman yang menyatakan ”ratifikasi merupakan tindakan konfirmasi dari suatu negara terhadap perbuatan hukum yang dilakukan oleh pejabatnya yang telah menandatangani perjanjian internasional”.³⁸

Adapun prosedur ratifikasinya harus dibedakan antara prosedur internal dan prosedur external dan suatu proses ratifikasi harus melalui keduanya. Dalam konteks ratifikasi sebagai prosedur internal (mekanisme penerimaan perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional) diserahkan sepenuhnya pada prosedur legislasi negara dengan mendasarkan pada konstitusi masing-masing negara.³⁹ Untuk Indonesia berarti akan mengacu pada Pasal 11 UUD Negara RI Tahun 1945 dan UUPI sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya.⁴⁰ Pasca dilakukannya prosedur internal tersebut, setiap negara yang akan menyatakan keterikatannya pada suatu perjanjian internasional masih harus melakukan satu prosedur pengikatan eksternal.

Pernyataan keterikatan tersebut dituliskan dalam sebuah instrumen yang didalamnya memuat pernyataan dari negara tersebut tentang kesepakatannya untuk meratifikasi, menerima, mengesahkan dan mengaksesi suatu perjanjian atau konvensi serta kesediaan untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan yang ada di dalamnya dengan itikad baik. Cara-cara ini dilaksanakan sesuai dengan kesepakatan sebelumnya dengan negara-negara perunding atau berdasarkan

kesepakatan yang telah disepakati. Sebagai contoh dalam pernyataan keterikatan Indonesia terhadap Piagam ASEAN, prosedur internal dilakukan dengan pengundangan UU ratifikasi Piagam ASEAN melalui Undang-undang Pengesahan Piagam ASEAN yang disahkan di Jakarta pada tanggal 6 November 2008 oleh Presiden Republik Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono dan diundangkan di Jakarta pada tanggal 6 November 2008 melalui Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Andi Mattalatta. Adapun prosedur eksternal dilakukan pada tanggal 13 November 2008 (tujuh hari pascaprosedur internal selesai) sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 47 (3) Piagam ASEAN ”*Instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of ASEAN who shall promptly notify all Member States of each deposit*”. Prosedur eksternal ini juga dilakukan oleh negara anggota ASEAN yang lain sebagai tindakan keterikatannya yakni Filipina pada tanggal 12 November 2008 dan negara terakhir yang mengirimkan instrumen ratifikasinya pada Sekretariat Jenderal ASEAN adalah Thailand pada tanggal 14 November 2008.⁴¹

Prosedur eksternal ini umumnya akan menjadi dasar acuan kapan perjanjian tersebut akan berlaku efektif sebagai sumber hukum internasional. Jadi penentu pemberlakuan suatu perjanjian internasional sebagai sumber hukum internasional bukan pada tanggal di mana negara pihak menyatakan keterikatannya dalam prosedur internal namun tanggal di mana negara pihak

³⁶ “ratification”, “acceptance”, “approval” and “accession” mean in each case the international act so named whereby a State establishes on the international plane its consent to be bound by a treaty.

³⁷ Pengesahan adalah perbuatan hukum untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi (ratification), aksesasi (accession), penerimaan.

³⁸ Damos Dumoli Agusman, “Apa Arti Pengesahan/Ratifikasi Perjanjian Internasional”, <http://ml.scribd.com/doc/16710619/Apa-Arti-PengesahanRatifikasi-Perjanjian-Internasional>, diakses Juni 2012.

³⁹ Sebagai contoh Pasal 27 (2) Piagam ASEAN menyatakan bahwa “*This Charter shall be subject to ratification by all ASEAN Member States in accordance with their respective internal Procedures*”.

⁴⁰ Prosedur internal ini berdasarkan amanat dalam Pasal 11 UUD 1945 “Dengan Persetujuan DPR Presiden menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian internasional dengan negara lain” *jis*. Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri “Kewenangan penyelenggaraan Hubungan Luar Negeri dan pelaksanaan Politik Luar Negeri pemerintah republik Indonesia berada di tangan presiden. Sedangkan dalam hal menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian internasional dengan negara lain diperlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat” *jis*. Pasal 9 UUPI “Pengesahan perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan Undang-undang atau Keputusan Presiden.”

⁴¹ Inilah, “Piagam Asean Mulai Berlaku Desember”, <http://www.inilah.com/read/detail/62239/piagam-asean-mulai-berlaku-desember/>, diakses Juli 2012.

menyatakan keterikatannya dalam prosedur eksternal. Dalam Piagam ASEAN ketentuan mengenai *enter into force* piagam diatur dalam Pasal 47 (4) Piagam ASEAN yang menyatakan bahwa *"This Charter shall enter into force on the thirtieth day following the date of deposit of the tenth instrument of ratification with the Secretary-General of ASEAN"*, yakni 30 hari sejak Thailand (sebagai negara kesepuluh) mengirimkan instrument ratifikasinya ke Sekretariat Jenderal ASEAN yakni 15 Desember 2008.

Pascadilaluinya prosedur internal dan eksternal pernyataan keikutsertaan Indonesia atas suatu perjanjian internasional, maka harus dipahami bahwa sejak saat itu konteks keterikatan Indonesia terhadap perjanjian internasional bukan saja dalam kaitannya dengan hubungan antara pemerintah Indonesia dengan warga negara Indonesia (Yurisdiksi Nasional Indonesia), namun juga dalam konteks hubungan internasional Indonesia sebagai pihak dari perjanjian dengan negara-negara lain yang merupakan negara pihak pula dalam perjanjian internasional tersebut. Dalam konteks Piagam ASEAN, misalnya keterikatan Indonesia bukan hanya dalam kaitannya dengan pelaksanaan Piagam ASEAN di wilayah Indonesia namun juga dalam interaksi dengan negara pihak dalam Piagam ASEAN yang lain yang berdasarkan catatan Sekretariat Jenderal ASEAN saat ini ada 10 negara yang tercatat sebagai *state party*.⁴² Maka dalam konteks tersebut terhadap 10 negara yang tercatat sebagai negara anggota Piagam ASEAN berlaku prinsip *"pacta sunt servanda"* sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 26 Konvensi Wina 1969 *"Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith"*.

Hal ini berarti bahwa segala kesepakatan yang telah diatur dalam Piagam ASEAN harus dipenuhi oleh para pihak dengan itikad baik, tanpa terkecuali bahkan alasan ketentuan dalam hukum nasionalpun tidak dapat digunakan sebagai alasan

untuk kemudian tidak melakukan ketentuan yang telah disepakati dalam perjanjian internasional tersebut sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 27 Konvensi Wina 1969 *"A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty. This rule is without prejudice to article 46"*.

Secara umum suatu perjanjian internasional akan terdiri dari 2 komponen utama yakni ketentuan material dan ketentuan formal. Ketentuan material/klausula sering juga disebut dengan istilah *'dispositive provision'* (ketentuan-ketentuan yang bersifat mengatur) atau batang tubuh perjanjian internasional. Klausula ini terdiri dari pasal-pasal yang mengatur inti persoalan atau materi pokok perjanjian internasional. Dari pasal-pasal inilah dapat ditemukan hukum internasional positif yang berlaku bagi materi yang bersangkutan. Klausula substantif yang berlaku merupakan bagian pokok terpenting perjanjian internasional yang bersangkutan. Sementara komponen penting yang kedua sering disebut dengan **klausula formal** sering juga disebut dengan istilah klausula final atau klausula protokoler. Dalam klausula ini dimuat hal-hal yang bersifat teknis, hal-hal pokok yang formal dan masalah-masalah yang berhubungan dengan penerapan dan mulai berlakunya perjanjian internasional yang bersangkutan.

Terkait dengan pertanyaan awal dalam pembahasan ini "bagaimana kedudukan Indonesia sebagai *state party* dalam perjanjian ketika perjanjian internasional tersebut dibatalkan instrumen peratifikasiannya atau dicabut beberapa pasal dari materi muatan perjanjian internasional yang dianggap bertentangan dengan Konstitusi, apakah itu kemudian juga berarti bahwa Indonesia secara otomatis menarik diri (*withdrawal*) dari perjanjian internasional atau menyatakan reservasi atas perjanjian internasional yang materinya dicabut atau dibatalkan" maka jawabannya menjadi jelas bahwa di sini terjadi dua peristiwa

⁴² Association of Southeast Asian Nations, "ASEAN Members State", <http://www.aseansec.org/18619.htm>, diakses Juli 2012.

terpisah yang keduanya tidak saling berhubungan secara langsung (otomatis).

Penjelasannya hal tersebut karena proses pembatalan UU ratifikasi dapat dikatakan sebagai penarikan atas prosedur internal yang dilakukan namun keterikatan Indonesia atas perjanjian internasional merupakan perbuatan hukum dalam wilayah hubungan eksternal. Maka jika inti persoalannya adalah pada bagaimana “posisi Indonesia sebagai negara pihak dalam perjanjian internasional” maka Indonesia akan tetap terikat untuk melaksanakan semua ketentuan yang berada dalam perjanjian sepanjang Indonesia masih tercatat sebagai negara pihak. Demikian pula dalam kaitannya jika Indonesia memiliki keinginan untuk menarik diri dari perjanjian internasional maka Indonesia akan terikat dengan ketentuan formal dalam perjanjian internasional yang berhubungan dengan persoalan penarikan dari perjanjian internasional yang telah diatur dalam perjanjian di mana Indonesia menjadi negara pihak. Hal ini selaras dengan apa yang diatur dalam:

- a) Pasal 54a Konvensi Wina 1969 yang mengatakakan bahwa pengakhiran suatu perjanjian internasional dapat terjadi sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam traktat atau setiap saat sesuai dengan persetujuan semua pihak sesudah berkonsultasi dengan negara-negara yang berjanji lainnya.
- b) Pasal 56 Konvensi Wina 1969 menjelaskan bahwa jika suatu traktat tidak memuat mengenai ketentuan pengakhiran, pemutusan atau penarikan diri maka tidaklah tunduk pemutusan atau penarikan diri jika tidak ternyata bahwa pihak-pihak berniat mengizinkan kemungkinan pemutusan atau

penarikan diri atau suatu hak pemutusan atau penarikan diri itu dapat disimpulkan secara diam-diam sesuai dengan sifat dari traktat itu.

Merujuk pada isu yang dibahas dalam penelitian ini contoh keterikatan dalam perjanjian internasional yang diangkat adalah keterikatan atas Piagam ASEAN, maka pertanyaan bagaimana cara Indonesia untuk mengakhiri keterikatannya terhadap Piagam ASEAN juga harus diselesaikan dengan merujuk pada klausula formal yang mengatur mengenai masalah penarikan diri dari Piagam ASEAN tidak hanya cukup dilakukan dengan melakukan penarikan atas UU ratifikasi dari Piagam ASEAN. Ternyata dari 55 pasal yang ada dalam Piagam ASEAN tidak satu pasal pun yang mengatur mengenai ketentuan penarikan diri dari Piagam ASEAN.⁴³ Maka solusi lain yang mungkin untuk diupayakan adalah merujuk pada Pasal 56 Konvensi Wina 1969 yang secara garis besar mengatur bahwa pengunduran diri dari perjanjian internasional tersebut masih dapat dilakukan sepanjang berdasarkan kesepakatan para pihak sepakat menerima pengunduran diri yang dilakukan.

Dengan demikian berarti dalam konteks Indonesia ingin menarik keikutsertaannya dalam Piagam ASEAN maka yang harus dilakukan oleh Indonesia adalah mengajukan penarikan diri kepada *state party* yang lain melalui Sekretariat Jenderal ASEAN dan menyerahkan keputusan diterima atau tidaknya pengunduran tersebut adalah pada hasil keputusan *state party* yang lain. Mekanisme pengambilan keputusan dari *state party* yang lain tersebut telah diatur dalam Bab VII Pasal 20⁴⁴ Piagam ASEAN yang pada

⁴³ Kondisi demikian umum terjadi dalam berbagai perjanjian internasional yang merupakan konstituent instrument dari organisasi internasional. Sebagai contoh dalam *Charter of the United Nations 1945*, *Constitution of the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization 1945* *Constitution of The World Health Organization 1946*, juga tidak dicantumkan mengenai klausula penarikan diri. Hal ini dimaksudkan bahwa semangat pendirian organisasi internasional menginginkan bahwa keberadaan organisasi itu utuh untuk selamanya, semetara keberadaan klausula penarikan diri akan berpotensi untuk menyebabkan satu atau dua negara yang tidak sepakat dengan satu atau ketentuan organisasi internasional kemudian mengancam untuk keluar dari organisasi yang pada akhirnya akan berdampak pada terganggunya kestabilan organisasi. Pelajaran ini pernah terjadi pada organisasi Liga Bangsa-Bangsa yang akhirnya bubar pada tahun 1946.

⁴⁴ *Article 20 Asean Charter Consultation and Consensus “ (1) As a basic principle, decision-making in ASEAN shall be based on consultation and consensus. (2) Where consensus cannot be achieved, the ASEAN Summit may decide how a specific decision can be made. (3) Nothing in paragraphs 1 and 2 of this Article shall affect the modes of decision-making as contained in the relevant ASEAN legal instruments. (4) In the case of a serious breach of the Charter or non-compliances, the matter shall be referred to the ASEAN Summit for decision.”*

intinya menegaskan bahwa sedapat mungkin keputusan dalam ASEAN diambil konsensus di antara negara-negara anggota. Jika konsensus tidak dapat dicapai, Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN dapat memutuskan bagaimana keputusan tertentu dapat diambil. Dalam kasus pelanggaran serius (*serious breach*) terhadap Piagam ASEAN dan ketidakpatuhan (*non-compliance*) maka masalahnya akan diputuskan oleh KTT.

Dalam konteks yang lebih umum pada akhirnya jika Indonesia memutuskan untuk melakukan penarikan diri terhadap suatu perjanjian internasional yang telah diikuti maka selain proses penarikan secara internal yang wujudnya dapat berupa:

- a) untuk perjanjian internasional yang pengesahannya dengan peraturan Presiden harus didahului melalui penerbitan peraturan presiden yang mencabut peraturan presiden pengesahan perjanjian internasional tersebut,
 - b) untuk perjanjian internasional yang pengesahannya dengan undang-undang harus didahului dengan penerbitan undang-undang tentang pencabutan undang-undang pengesahan perjanjian internasional tersebut.
- Setelah itu, harus diikuti dengan satu proses eksternal yakni berupa pemberitahuan penarikan diri (dengan mekanisme yang telah diatur dalam perjanjian atau yang ditentukan oleh kesepakatan para pihak). Pemberitahuan tersebut dapat dilakukan dengan:
- a) Mengirimkan *instrument of termination/withdrawal/denunciation* yang ditandatangani oleh menteri luar negeri jika pada waktu pengikatan diri pada perjanjian tersebut

sebut dilakukan dengan penyampaian *instrument of ratification/accession*.

- b) Melalui nota diplomatik jika pada waktu pengikatan diri pada perjanjian tersebut dilakukan tanpa melalui penyampaian *instrument of ratification/accession*.
- c) Cara lain seperti yang disepakati oleh para pihak atau seperti yang diatur dalam perjanjian tersebut.

D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan di atas, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut: 1) Pertama, Berdasarkan pada prinsipnya belum ada penegasan yang jelas baik dalam konstitusi maupun dalam UUPI mengenai posisi perjanjian internasional dalam sistem hukum Indonesia. Namun dalam praktek yang terjadi dapat diamanati bahwa kecenderungannya perjanjian internasional membutuhkan delegasi maupun transformasi untuk dapat berlaku dalam sistem hukum di Indonesia (*non self-executing treaty*). Kedua, Berdasarkan berbagai kajian yang ada, UU ratifikasi perjanjian internasional bagaimanapun adalah termasuk dalam kategori UU yang karena bentuknya dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi, namun bukan pada materi perjanjian internasionalnya yang diuji. Ketiga, Bahwa pembatalan UU ratifikasi perjanjian internasional tidak memiliki korelasi langsung dengan keterikatan Indonesia dalam Perjanjian Internasional yang dibatalkan tersebut melainkan keterikatannya tetap ada sepanjang belum ada mekanisme *termination/withdrawal/denunciation* sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam perjanjian internasional yang bersangkutan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Alder, John, 1989, *Constitutional and Administrative Law*, Macmillan, London.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Kusumaatmadja, Mochtar, 1978, *Pengantar Hukum Internasional*, Cetakan II, Penerbit Bina Cipta, Bandung.
- Mauna, Boer, 2000, *Hukum Internasional, Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Alumni, Bandung.
- Salter, Michael & Mason, Julie, 2007, *Writing*

Law Dissertations: an Introduction and Guide to the Conduct of Legal Reseach, Edisi Pertama, Pearson Education Limited, England.

Suryokusuma, Sumaryo, 2008, *Hukum Internasional*, Tatanusa, Jakarta.

Syarif, Amiroeddin, 1997, *Perundang-undangan (Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya)*, Rhineka Cipta, Bandung.

Yamin, Mohammad, 1960, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Ketiga, Sekretariat Negara, Jakarta.

B. Makalah, Pidato, dan Disertasi

Dewanto, Wisnu Aryo, 2011, *Perjanjian Internasional Self- Executing Treaty dan Non Self- Executing Treaty*, Disertasi, Program Doktor Fakultas Hukum UGM.

Manan, Bagir, "Akibat Hukum di Dalam Negeri Pengesahan Perjanjian Internasional (Tinjauan Hukum Tatanegara)", *Makalah*, Focus Group Discussion Departemen Luar Negeri dan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 29 November 2008.

R., Ibrahim, "Status Hukum Internasional dan Perjanjian Internasional di dalam Hukum Nasional (Permasalahan Teoritik dan Praktek)", *Makalah*, Lokakarya Evaluasi Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Surabaya, 18-19 Oktober 2008,

Jawaban Pemerintah terhadap Pemandangan Umum Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia atas Rancangan Undang-undang tentang Pembuatan dan Pengesahan Perjanjian Internasional, Jakarta 5 Juni 2000.

Tsani, Mohd. Burhan, "Status Hukum Internasional dan Perjanjian Internasional dalam Hukum Nasional Republik Indonesia (Dalam Perspektif Hukum Tata Negara)", *Makalah*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 23 Juni 2009.

C. Internet

Association of Southeast Asian Nations, "ASEAN Members State", <http://www.aseansec.org/18619.htm>, diakses Juli 2012.

Agusman, Damos Dumoli, "Apa Arti Pengesahan/Ratifikasi Perjanjian Internasional", <http://ml.scribd.com/doc/16710619/Apa-Arti-PengesahanRatifikasi-Perjanjian-Internasional>, diakses Juni 2012.

Inilah, "Piagam Asean Mulai Berlaku Desember", <http://www.inilah.com/read/detail/62239/piagam-asean-mulai-berlaku-desember/>, diakses Juli 2012.

Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, "Kedutaan/Konsulat", <http://www.kemlu.go.id/Pages/Mission.aspx?l=id>, diakses Juni 2012.

D. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4012).

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316) sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* [Undang-Undang Dasar Republik Federasi Jerman] (Lembaran Federal Bagian III, No. 100-1, 1949).
- Constitution de la République Française du 4 Octobre 1958.*
- Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 Mei 1969.* (1155 UNTS 331).
- Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or Between International Organizations, 21 Maret 1986.* (25 ILM 543 (1986)).
- Charter of the Association of Southeast Asian Nations, 2007, entry into force 15 December 2008.*