

CONSTITUTIONAL PREVIEW SEBAGAI UPAYA MENINGKATKAN EFEKTIVITAS PROSES PEMBENTUKAN PERJANJIAN INTERNASIONAL DI INDONESIA

*(Constitutional Preview as an Effort to Improve the Effectiveness of the
International Treaty Formation Process in Indonesia)*

Hidayahni Permana Sari Putri

Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Kampus UI Salemba Gedung IASTH Lt. 2, Jl. Salemba Raya No.4, Jakarta 10430
E-mail: hidayahni.permana@ui.ac.id

Abstrak

Pembentukan perjanjian internasional merupakan kewenangan Presiden sebagaimana yang diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Namun, dalam praktiknya telah ditemukan beberapa perjanjian internasional yang merugikan masyarakat. Salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 1 tahun 2020 tentang Pengesahan Persetujuan Kemitraan Ekonomi Komprehensif Indonesia-Australia, di mana terdapat perbedaan masa berlaku dalam undang-undang hasil ratifikasi perjanjian internasional dengan perjanjian internasional (IA-CEPA). Seharusnya pemerintah berhati-hati dalam membentuk suatu perjanjian internasional karena tindakan tersebut secara langsung memberikan sebagian “kedaulatan Indonesia” kepada negara yang menjadi mitra. Berdasarkan hal tersebut, dipandang perlu peran Mahkamah Konstitusi sebagai *guardian of constitution* untuk memiliki kewenangan *constitutional preview* dalam proses ratifikasi perjanjian internasional. Adapun rumusan masalah dalam artikel ini, yaitu bagaimana efektivitas pembentukan undang-undang, terutama perihal undang-undang ratifikasi perjanjian internasional di Indonesia? serta bagaimana peran Mahkamah Konstitusi dalam proses ratifikasi perjanjian internasional di negara lain?. Metode yang digunakan dalam penulisan adalah metode penulisan hukum normatif dengan pendekatan perbandingan dengan 51 negara. Alasan pemilihan negara tersebut karena negara-negara tersebut merupakan negara dengan kekuasaan eksekutif yang kuat. Peran Mahkamah Konstitusi dalam proses ratifikasi perjanjian internasional pada negara lain dinilai memberikan kontribusi yang signifikan melalui *constitutional preview* untuk mencegah teratifikasinya perjanjian internasional yang bertentangan dengan konstitusi negara masing-masing.

Kata Kunci : *Constitutional Preview*; Mahkamah Konstitusi; Perjanjian Internasional

Abstract

The formation of international agreements is the authority of the President as stipulated in Article 11 paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. However, in practice, several international agreements have been found

that are detrimental to the community. One of them is Law Number 1 of 2020 concerning Ratification of the Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement, where there are differences in the validity period in the law resulting from the ratification of international agreements with international agreements (IA-CEPA). The government should be careful in forming an international agreement because this action directly gives some of 'Indonesia's sovereignty' to the partner country. Based on this, it is deemed necessary for the role of the Constitutional Court as the guardian of the constitution to have constitutional preview authority in the process of ratifying international agreements. The formulation of the problem in this article, namely how the effectiveness of the formation of laws, especially regarding the law of ratification of international treaties in Indonesia, and how the role of the Constitutional Court in the process of ratification of international treaties in other countries. The method used in writing is normative legal writing method with a comparative approach with 51 countries. The reason for choosing these countries is because they are countries with strong executive powers. The role of the Constitutional Court in the ratification process of international treaties in other countries is considered to make a significant contribution through constitutional preview to prevent the ratification of international treaties that are contrary to the constitution of each country.

Keywords : *Constitutional Preview; Constitutional Court; International Treaties*

A. PENDAHULUAN

Pembentukan perjanjian internasional diatur dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat ketentuan bahwa Presiden dalam membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian pada ayat (2)-nya, menjelaskan bahwa:

“Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”¹

Perjanjian internasional yang telah disetujui oleh DPR kemudian dilakukan ratifikasi ke dalam bentuk Undang-Undang yang berlaku di Indonesia. Pengaturan lebih lanjut mengenai perjanjian internasional tertuang dalam

¹ Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersedia pada <https://www.dpr.go.id/jdih/uu1945> diakses pada 24 Oktober 2023.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (selanjutnya disebut sebagai UU tentang Perjanjian Internasional).

Dewasa ini, ditemukan adanya problematika mengenai penerapan perjanjian internasional di Indonesia. Pertama, kewenangan Presiden untuk mengesahkan perjanjian internasional dengan substansi di luar Pasal 10 UU tentang Perjanjian Internasional dalam bentuk Keputusan Presiden. Akan tetapi, para akademisi menilai bahwa tindakan tersebut meyalahi pemisahan kekuasaan dan *checks and balances* di Indonesia. Sehingga kewenangan Presiden tersebut yang termuat pada Pasal 11, dibawa ke Mahkamah Konstitusi pengujian konstitusionalitas dengan Nomor Perkara 13/PUU-XVI/2018.

Melalui putusan 13/PUU-XVI/2018 Mahkamah menyatakan bahwa Pasal 10 UU tentang Perjanjian Internasional, inskonstitusional bersyarat selama hanya jenis-jenis perjanjian internasional sebagaimana disebutkan pada huruf a sampai dengan huruf f dalam Pasal a quo itulah yang mempersyaratkan persetujuan DPR sehingga hanya jenis-jenis perjanjian tersebut yang pengesahannya dilakukan dengan undang-undang.² Berdasarkan putusan tersebut, maka pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang yang dibuat oleh DPR. Kedua, mengenai perkara MK nomor 33/PUU-IX/2011 mengenai Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan *Charter of the Association of Southeast Asian Nations* (Piagam Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara). Meskipun putusan dari perkara tersebut menyatakan bahwa para pemohon tidak memiliki *legal standing*, tapi hal ini tidak menutup kemungkinan ada masyarakat yang merasa dirugikan dari undang-undang ratifikasi perjanjian internasional.

Selain itu, terdapat pula *Indonesia-Australia Comprehensive Economic Partnership Agreement* (IA-CEPA) antara Indonesia dengan Australia, di mana terdapat perbedaan waktu keberlakuan terhadap perjanjian tersebut. Indonesia meratifikasi IA-CEPA pada 28 Februari 2020 melalui Undang-Undang Nomor 1 tahun 2020 tentang Pengesahan Persetujuan Kemitraan Ekonomi Komprehensif

² Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 13/PUU-XVI/2018 tersedia pada https://igj.or.id/wp-content/uploads/2018/12/13_PUU-XVI_2018.pdf diakses pada 13 Oktober 2023

Indonesia-Australia. Sedangkan menurut klausul dalam perjanjian tersebut, waktu keberlakuan dimulai pada 5 Juli 2020.³ Fenomena tumpang tindih antara undang-undang nasional dengan undang-undang hasil ratifikasi perjanjian internasional juga harus dicegah dengan upaya preventif dari pemerintah.

Upaya preventif dapat dilakukan melalui sebuah mekanisme bernama *constitutional preview*, pengujian konstitusionalitas terhadap suatu undang-undang yang sudah disahkan oleh parlemen tetapi belum disahkan dan diundangkan oleh Presiden. Keikutsertaan Mahkamah Konstitusi dalam proses ratifikasi perjanjian internasional melalui *constitutional preview* dapat mencegah diberlakukannya perjanjian internasional yang bertentangan atau inkonstitusional dengan konstitusi Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut, terdapat beberapa rumusan masalah yang akan dikaji lebih lanjut oleh peneliti, yaitu bagaimana efektivitas pembentukan undang-undang, terutama perihal undang-undang ratifikasi perjanjian internasional di Indonesia? serta bagaimana peran Mahkamah Konstitusi dalam proses ratifikasi perjanjian internasional di negara lain.

Tujuan dari penelitian ini untuk memperoleh dan menganalisis hasil perbandingan dengan 51 negara perihal peran Mahkamah Konstitusi dalam proses ratifikasi perjanjian internasional sehingga dapat menemukan solusi terhadap permasalahan di Indonesia.

B. METODOLOGI PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penulisan adalah metode penulisan hukum normatif dengan pendekatan perbandingan dengan 51 (lima puluh satu) negara. Alasan pemilihan negara tersebut karena negara-negara tersebut merupakan negara dengan kekuasaan eksekutif yang kuat berdasarkan data *constitute project*. Selain itu, pemberlakuan asas dualisme dan monisme sebagai perbandingan mengenai efektivitas implementasi perjanjian internasional pada suatu negara dan

³ Ni'matul Huda, Dodik Setiawan Nur Heriyanto, Allan Fatchan Gani Wardhana, The Urgency of the Constitutional Preview of Law on The Ratification of International Treaty by The Constitutional Court in Indonesia, *Heliyon* Vol. 7 (2021), hlm 3

yang terakhir terdapat 33 (tiga puluh tiga) negara yang di mana Mahkamah Konstitusinya memiliki kewenangan *constitutional preview*.

Negara-negara yang dimaksud adalah Amerika Serikat, Rusia, Australia, Jerman, Brazil, Belarus, Spanyol, Thailand, Mongolia, Vanuatu, Kanada, India, Korea Selatan, Luxembourg, Malaysia, Perancis, Moroco, Equador, Romania, Republik Kongo, Central African Republik, Angola, Jordan, Equatorial Guinea, Brunei Darusalam, Kuwait, Kazakhstan, Gabon, Burkina Faso, Venezuela, Chile, Tunisia Senegal, Chad, Madagascar, Peru, Bulgaria, Hungary, Slovenia, Italy, Netherlands, Mesir, Mauritania, Polandia, Estonia, Afghanistan, Azerbaijan, Armenia, Rwanda, dan Austria.

C. PEMBAHASAN

1. Kewenangan Presiden dalam Membentuk Perjanjian Internasional

Indonesia merupakan negara yang dalam sejarahnya menganut sistem pemerintahan parlementer pada tahun 1945-1959 kemudian mengalami perubahan menjadi sistem pemerintahan presidensial pada tahun 1960, yaitu setelah dikeluarkannya Dekret Presiden 5 Juli 1959. Jimly Asshiddiqie menyampaikan bahwa sistem parlementer dalam praktiknya mengalami kegagalan karena sistem tersebut merupakan konsep yang baru di Indonesia. Sistem pemerintahan presidensial dinilai lebih menjamin stabilitas pemerintahan presidensial serta penerapan sistem multi partai dapat mengakomodasi peta konfigurasi kekuatan politik dalam masyarakat Indonesia yang kompleks dan beragam.⁴

Setelah amandemen UUD 1945, Indonesia menganut sistem presidensial yang bersifat konvensional. Makna dari sistem konvensional adalah apabila sistem pemerintahan tersebut sejalan dengan karakteristik yang dirumuskan oleh Arendt Lijphart dan Giovanni Sartori. Arendt Lijphart menyatakan bahwa sistem presidensial memiliki tiga karakteristik utama

⁴ Jimly Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945 makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Pembangunan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM pada tanggal 14-18 Juli 2003, hlm. 8.

yaitu: (i) terdiri dari seorang pimpinan eksekutif tunggal; (ii) pimpinan eksekutif tersebut dipilih langsung oleh rakyat; dan (iii) masa tugasnya dibatasi dan tidak dapat diberhentikan melalui pemungutan suara oleh lembaga legislatif. Sedangkan Giovanni Sartori mengemukakan bahwa suatu negara dikatakan menganut sistem presidensial apabila (i) presidennya dipilih langsung melalui *popular election*, (ii) tidak dapat diberhentikan oleh lembaga legislatif pada masa tugasnya, dan (iii) memimpin pemerintahan oleh orang-orang yang dia angkat.⁵

Kekuasaan eksekutif di Indonesia memiliki ruang lingkup yang luas, bahwasanya lembaga eksekutif tidak hanya memiliki kewenangan untuk menjalankan pemerintahan, tapi juga memiliki peran untuk terlibat dalam pembahasan undang-undang yang di mana merupakan bagian dari kekuasaan legislatif. Selain itu, Presiden sebagai kepala pemerintahan memiliki kewenangan untuk membentuk perjanjian internasional melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Pasal 11 UUD NRI Tahun 1945. Substansi dalam pasal tersebut bertujuan untuk membatasi kekuasaan Presiden dalam melaksanakan kewenangan diplomatik, khususnya dalam membentuk perjanjian internasional. Pembatasan kekuasaan ini menurut Jimly Asshiddiqie berperan sebagai upaya preventif agar Presiden dalam membentuk perjanjian internasional tidak merugikan kepentingan rakyat.⁶

Sebagai contoh, dengan adanya suatu perjanjian internasional malah mengikat seluruh rakyat dengan tanggung jawab serta kewajiban-kewajiban yang dinilai mengurangi hak-hak rakyat. Berdasarkan hal tersebut, dalam pembentukan perjanjian internasional harus mendapatkan persetujuan dari lembaga yang merepresentasikan rakyat, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagaimana yang disampaikan oleh Dr. Eddy Pratomo, S.H., M.A.:

⁵ Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2000, An Evaluation of Constitutional Making in Transition*, (Jakarta: Kompas Book Publishing, 2008), hlm. 278-279

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 223

“Sering kali kami memperhatikan adanya “kelatahan” yang melihat perjanjian internasional hanya sebagai “komoditi” yang pelaksanaannya hanya selesai pada saat tahap pembuatannya selesai dilakukan, khususnya setelah suatu perjanjian internasional ditandatangani. Padahal penandatanganan perjanjian internasional pada dasarnya merupakan awal dari Kerjasama. Perlu diingat ketika membuat suatu perjanjian internasional pada dasarnya kita telah memberikan sebagian “kedaulatan kita” kepada mitra dan begitu pula sebaliknya.”⁷

Oleh karena itu “persetujuan” oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagai perwujudan kedaulatan rakyat menjadi sangat penting. Apalagi terkait dengan perjanjian internasional yang memiliki akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan.

Akan tetapi dalam praktiknya, Presiden dapat mengesahkan perjanjian internasional tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terlebih dahulu. Hal ini diatur dalam Pasal 11 UU tentang Perjanjian Internasional, di mana perjanjian internasional dengan substansi di luar pengaturan Pasal 10 UU tentang Perjanjian Internasional dapat disahkan oleh Presiden melalui Keputusan Presiden.

Ketentuan ini dinilai sebagai pelampauan kewenangan Presiden sebagai pemegang ranah kekuasaan eksekutif sehingga pada 19 Februari 2018 mengajukan permohonan pengujian *judicial review* terhadap Pasal 2, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, dan Pasal 11 ayat (1) serta Penjelasan Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) UU tentang Perjanjian Internasional. Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan para hakim pada perkara 13/PUU-XVI/2018:

“Oleh karena itu, dengan tetap mempertimbangkan secara seksama keleluasan yang cukup bagi Presiden untuk dapat secara efektif melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahannya, rumusan norma yang tertuang dalam Pasal 10 UU tentang Perjanjian Internasional tidak akan mampu menjawab kebutuhan dan ketidakmampuan menjawab kebutuhan demikian bukan sekadar persoalan teknis administratif, melainkan berkait langsung dengan pemenuhan amanat konstitusi. Dengan demikian, Mahkamah

⁷ Eddy Pratomo, *Hukum Perjanjian Internasional: Dinamika dan Tinjauan Kritis terhadap Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2016), hlm 512

berpendapat bahwa dalil para Pemohon sepanjang berkenaan dengan Pasal 10 UU tentang Perjanjian Internasional adalah beralasan menurut hukum”⁸

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah dalam putusannya menyatakan Pasal 10 UU tentang Perjanjian Internasional bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sehingga dalam pembentukan perjanjian internasional kedepannya harus disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

2. Efektivitas Pembentukan Undang-Undang dan Perjanjian Internasional di Indonesia

Menurut data Mahkamah Konstitusi, rekapitulasi perkara pengujian undang-undang dari tahun 2015 – 2023 adalah sebagai berikut:

Tabel 1
Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang periode 2015-2023

Tahun	Dalam Proses Yang lalu	Diregistrasi	Jumlah	Amar Putusan	Jumlah Putusan	Dalam Proses Tahun ini
2015	80	140	220	Kabul : 25 Tolak : 51 Tidak Diterima : 60 Tarik Kembali : 15 Gugur : 4 Tidak Berwenang : 2	157	63
2016	63	111	174	Kabul : 19 Tolak : 34 Tidak Diterima : 30 Tarik Kembali : 9 Gugur : 3 Tidak Berwenang : 1	96	78
2017	78	102	180	Kabul : 22 Tolak : 48 Tidak Diterima : 44 Tarik Kembali : 12 Gugur : 4 Tidak Berwenang : 1	131	49

Sumber: Mahkamah Konstitusi

⁸ Pertimbangan Mahkamah dalam Putusan 13/PUU-XVI/2018 tersedia pada https://igj.or.id/wp-content/uploads/2018/12/13_PUU-XVI_2018.pdf diakses pada 13 Oktober 2023

2018	49	102	151	Kabul : 15 Tolak : 45 Tidak Diterima : 44 Tarik Kembali : 7 Gugur : 1 Tidak Berwenang : 2	114	37
2019	37	85	122	Kabul : 4 Tolak : 49 Tidak Diterima : 29 Tarik Kembali : 8 Gugur : 2 Tidak Berwenang : 0	92	30
2020	30	109	139	Kabul : 3 Tolak : 29 Tidak Diterima : 43 Tarik Kembali : 14 Gugur : 0 Tidak Berwenang:0	89	50
2021	50	71	121	Kabul : 14 Tolak : 44 Tidak Diterima : 29 Tarik Kembali : 11 Gugur : 0 Tidak Berwenang : 1	99	22
2022	22	121	143	Kabul : 15 Tolak : 53 Tidak Diterima : 37 Tarik Kembali : 18 Gugur : 1 Tidak Berwenang : 0	124	19
2023	19	141	160	Kabul : 10 Tolak : 45 Tidak Diterima : 36 Tarik Kembali : 22 Gugur : 0 Tidak Berwenang : 0	113	47
Jumlah	-	982	-	Kabul : 306 Tolak : 647 Tidak Diterima : 536 Tarik Kembali : 188 Gugur: 25 Tidak Berwenang: 14	1015	

Hasil legislasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat sepanjang tahun 2015 – 2023, khususnya pada jumlah pasal yang dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi, menunjukkan bahwa kualitas undang-undang yang dibuat oleh para legislator memiliki kualitas yang buruk. Mahkamah Konstitusi seakan-akan berperan menjadi “tong sampah produk legislasi” dalam melakukan *judicial review* terhadap undang-undang.

Sama halnya dengan pembentukan perjanjian internasional di Indonesia yang melibatkan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dr. Eddy Pratomo, S.H., M.A. dalam bukunya yang berjudul *Hukum Perjanjian Internasional* menyampaikan bahwa pemerintah cenderung membuat perjanjian internasional karena “kelatahan” karena memandang perjanjian internasional hanya sebagai sebuah “komoditi” dan selesai dilakukan pada saat penandatanganan. Padahal pengikatan diri ke dalam perjanjian internasional sama halnya dengan memberikan sebagian “kedaulatan kita” kepada negara yang menjadi mitra.

Sebagai contoh, perkara Mahkamah Konstitusi nomor 33/PUU-IX/2011 mengenai Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan *Charter of the Association of Southeast Asian Nations* (Piagam Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara). Meskipun Mahkamah menyatakan bahwa para pemohon tidak memiliki *legal standing*, tapi hal ini tidak menutup kemungkinan ada masyarakat yang merasa dirugikan dari undang-undang ratifikasi perjanjian internasional.

Berdasarkan Putusan Nomor Mahkamah Konstitusi No. 33/PUU-IX/2011 dan Putusan Nomor 13/PUU-XVI/2018 membuka pintu untuk memberikan kewenangan *constitutional preview* kepada Mahkamah Konstitusi sebagai bentuk pelaksanaan *check and balances* antara sesama lembaga negara. Keikutsertaan Mahkamah Konstitusi dalam proses ratifikasi perjanjian internasional dapat mencegah diberlakukannya perjanjian internasional yang bertentangan atau inkonstitusional dengan konstitusi Indonesia. Menurut Ni'Matul Huda, terdapat 5 (lima) alasan yang perlu dipertimbangkan untuk menambah kewenangan *Constitutional Preview* pada Mahkamah Konstitusi, yaitu⁹

- 1) Dalam rangka menegakkan supremasi konstitusi;
- 2) keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam menguji konstitusionalitas perjanjian internasional dilakukan dalam rangka mewujudkan

⁹ Ni'matul Huda, *Op Cit.* hlm 4

sinkronisasi dan harmonisasi internasional terhadap nilai dan norma yang terkandung dalam UUD 1945;

- 3) Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam menguji konstusionalitas perjanjian internasional tidak akan mengurangi peran DPR dalam mengesahkan Undang-Undang tentang Pengesahan Perjanjian Internasional Internasional, karena pelibatan Mahkamah Konstitusi bersifat pengujian apriori;
- 4) Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian bersifat a priori; keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan constitutional preview dilakukan sebelum DPR memberikan persetujuan memberikan persetujuannya. Dengan demikian, pendapat Mahkamah Konstitusi mengenai konstusionalitas perjanjian internasional dapat dijadikan pertimbangan bagi DPR untuk memberikan atau tidak memberikan persetujuan terhadap perjanjian internasional yang akan disahkan dengan undang-undang;
- 5) Pemberian kewenangan constitutional preview harus dilakukan dengan mengubah ketentuan ketentuan Pasal 11 dan Pasal 24C UUD 1945 yang mengatur tata cara pengesahan perjanjian internasional dan penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Berbeda dengan Indonesia, Mahkamah Konstitusi di Perancis, India, Luxembourg, dan negara-negara lainnya memiliki kewenangan untuk melakukan *constitutional preview* yang diamanatkan oleh konstitusi masing-masing. *Constitutional preview* merupakan mekanisme pengujian konstusionalitas suatu undang-undang yang belum disahkan oleh Presiden sebagai upaya untuk menjaga kualitas dan konstusionalitasnya. Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *constitutional preview* bertujuan untuk meningkatkan kualitas produk legislasi yang dibuat oleh para legislator serta mencegah berlakunya undang-undang yang bersifat inkonstusionalitas, baik dari segi materil maupun segi formil.

Kemudian, status dan implikasi hukum perjanjian internasional di Indonesia masih dalam perdebatan oleh para akademisi. Sistem hukum

Indonesia belum mengindikasikan apakah menganut monisme, dualisme, atau kombinasi keduanya. Namun, di dalam literatur karangan Mochtar Kusumaatmadja memotret bahwa Indonesia mengarah pada monisme primat hukum internasional dan menyarankan agar di kemudian hari pilihan politik yang diambil adalah aliran ini.

Indonesia dalam praktiknya, meskipun suatu perjanjian internasional telah diratifikasi dengan undang-undang, masih dibutuhkan adanya undang-undang lain untuk mengimplementasikannya pada domain hukum nasional. Misalnya *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982* (UNCLOS 1982) yang diratifikasi oleh Undang-Undang Nomor 17 tahun 1985 tentang Pengesahan *United Nations Convention on the Law of the Sea* tetap membutuhkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1996. Dalam hal ini, sistem hukum Indonesia tidak terlalu mengkonstruksikan secara tegas tentang perbedaan antara ratifikasi dalam dimensi hukum internasional dengan ratifikasi dalam dimensi hukum nasional. Akibatnya, hukum Indonesia sulit menjawab pertanyaan tentang apa arti negara Indonesia mengikat diri pada suatu perjanjian internasional bagi hukum nasional. Jika negara Indonesia meratifikasi suatu perjanjian, apakah perjanjian tersebut mengikat ke dalam hukum nasional?¹⁰

Berdasarkan uraian di atas, kondisi di Indonesia terkait dengan pembentukan undang-undang, terutama dalam pembentukan perjanjian internasional hingga ratifikasi perjanjian internasional perlu adanya pembentukan kebijakan oleh pemerintah mengenai hubungan hukum internasional dan hukum nasional di Indonesia. Kebijakan mengenai hubungan hukum internasional dan hukum nasional bertujuan untuk menentukan status perjanjian internasional, memberikan arah bagi konsistensi penerapan perjanjian internasional, dan menentukan sejauh mana hukum internasional dapat memengaruhi sistem hukum nasional.

¹⁰ Eddy Pratomo, Op Cit. hlm.21

3. Kewenangan *Constitutional Preview* pada Mahkamah Konstitusi di 51 Negara

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara yang memiliki wewenang untuk menguji konstitusionalitas suatu undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, kewenangan ini diatur dalam Pasal 24 C UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian diatur secara lebih lanjut dengan Undang-undang (UU) Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut sebagai UU tentang Mahkamah Konstitusi).

Berdasarkan data perbandingan terhadap 51 (lima puluh satu negara) ditemukan 22 negara yang menganut model Austria pada Mahkamah Konstitusi negaranya. Kemudian, 18 dari 22 negara tersebut memiliki kewenangan untuk melakukan *constitutional preview* terhadap perjanjian internasional. Negara-negara tersebut antara lain: Austria, Belarus, Bosnia, Spanyol, Luxembourg, Romania, Polandia, Rusia, Hungaria, Angola, Madagascar, Central African Republic, Gabon, Equatorial Guinea, Armenia, Azerbaijan, Mongolia, dan India. Sedangkan 14 negara dengan model pengujian lainnya juga memiliki kewenangan *constitutional preview* terhadap perjanjian internasional. Ciri-ciri Model Austria antara lain:¹¹

- 1) *Constitutional review* diterapkan dalam keadaan yang beragam, tergantung masing-masing sistem yang berlaku di tiap negara;
- 2) Badan-badan pelaksana pengujian atau 'constitutional review' bersifat independen, didirikan di luar cabang kekuasaan kehakiman yang biasa berpundak pada Mahkamah Agung;
- 3) Dalam perkara-perkara yang menyangkut constitutional complain, penyelesaian permasalahannya dilakukan dengan cara mengadakan pemisahan antara mekanisme constitutional review dari mekanisme yang berlaku di pengadilan-pengadilan biasa;

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 54-55

- 4) Kedudukan konstitusional dengan jaminan kemandirian di bidang administratif dan finansial dianggap prasyarat utama bagi independensi lembaga peradilan konstitusi;
- 5) Sifat monopoli dalam melakukan constitutional review atau spesialisasi dalam rangka constitutional review atau terjaminnya konstrasi kewenangan dalam satu institusi pelaksana;
- 6) Adanya kekuasaan hakim untuk membatalkan undang-undang angdisahkan oleh parlemen;
- 7) Para hakim Mahkamah Konstitusi bisanya dipilih oleh lembaga- lembaga politik;
- 8) Putusannya bersifat juridis-politis, namun terdapat pula yang murni bersifat konsultatif;
- 9) mekanisme yang berlaku dalam rangka pengujian konstitusionalitas atas undang-undang pada model ini umumnya bersifat represif meksipun untuk sebagian kecil tetap ada corak yang bersifat preventif.

Secara umum, negara-negara yang menerapkan *constitutional preview* adalah negara-negara yang menganut asas dualisme atau asas campuran, di mana perlu dilakukannya verifikasi antara Presiden, Lembaga Legislatif, dan/atau Lembaga Yudisial sebelum suatu perjanjian internasional diratifikasi dan diimplementasikan dalam negara tersebut. Mengingat bahwa Lembaga Yudisial (Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung) pada negara-negara tersebut juga memiliki kewenangan sebagai the *guardian of constitution* dan the *final interpreter of constitution* yang diatur dalam konstitusi masing-masing, sehingga peran Lembaga Yudisial dalam pembentukan perjanjian internasional diperlukan demi terciptanya produk hukum berupa ratifikasi perjanjian internasional yang koheren atau sejalan dengan konstitusi.

Kemudian, mengingat di Indonesia terdapat *local problems* berupa luputnya Presiden dan Lembaga Legislatif terhadap ratifikasi suatu perjanjian internasional di mana substansinya merugikan perekonomian Indonesia (Undang-Undang Nomor 1 tahun 2020 tentang Pengesahan

Persetujuan Kemitraan Ekonomi Komprehensif Indonesia-Australia) dan juga ratifikasi yang berpotensi merugikan masyarakat (Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan *Charter of the Association of Southeast Asian Nations*). Fenomena ini semakin mendorong terwujudnya pelibatan cabang kekuasaan lain dalam membentuk perjanjian internasional. Cabang kekuasaan yang dimaksud adalah Lembaga Yudisial, yaitu Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Sebagaimana yang disampaikan oleh Prof. Dr. Ni'matul Huda S.H., M.Hum dalam "*The urgency of the constitutional preview of law on the ratification of international treaty by the Constitutional Court in Indonesia*", bahwasanya penambahan kewenangan constitutional preview pada Mahkamah Konstitusi bertujuan untuk menegaskan supremasi konstitusi serta keterlibatan Mahkamah Konstitusi dapat mewujudkan sinkronisasi dan harmonisasi internasional terhadap nilai dan norma-norma yang termuat dalam UUD NRI Tahun 1945.

Selanjutnya, efektivitas kewenangan *constitutional preview* dalam suatu negara dapat ditinjau dari jumlah perkara dengan objek sengketa berupa pengujian konstitusionalitas undang-undang hasil ratifikasi di lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian konstitusionalitas. Dalam makalah ini, melakukan perbandingan jumlah pada 2 (dua) negara yaitu Korea Selatan (Model Austria, Dualisme, kewenangannya terletak pada Mahkamah Konstitusi) dan Perancis (Model Perancis, Monisme, kewenangannya terletak pada Dewan Konstitusi). Kedua negara tersebut menerapkan *constitutional preview* terhadap proses ratifikasi perjanjian internasional. Berdasarkan data di atas menunjukkan bahwa Korea Selatan (menganut model Austria serta melibatkan Presiden, Parlemen, dan Mahkamah Konstitusi dalam proses ratifikasi perjanjian internasional) memiliki jumlah perkara dengan perjanjian internasional sebagai objek perkara lebih sedikit jika dibandingkan dengan Perancis (yang dalam proses ratifikasi perjanjian internasional hanya melibatkan Presiden dan Lembaga Judicial). Terlebih, objek perkara pada Mahkamah

Konstitusi Korea Selatan merupakan perjanjian internasional di bidang privat. Berbeda dengan Perancis yang terdapat perkara mengenai perjanjian internasional di bidang publik. Berdasarkan hal tersebut, maka peran Mahkamah Konstitusi dalam proses ratifikasi perjanjian internasional pada kedua negara tersebut memberikan kontribusi yang signifikan untuk mencegah terjadinya ratifikasi perjanjian internasional yang bertentangan dengan konstitusi negara masing-masing.

D. SIMPULAN

Kualitas pembentukan undang-undang di Indonesia apabila ditinjau dari rekapitulasi data pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi dalam rentang waktu 2015–2023 tergolong buruk, hal ini dibuktikan dengan adanya 306 (tiga ratus enam) pasal yang dinyatakan inkonstitusional. Kemudian mengenai proses ratifikasi perjanjian internasional di Indonesia yang melibatkan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat menghadapi tantangan pasca hadirnya putusan 13/PUU-XVI/2018 dan putusan nomor 33/PUU-IX/2011, di mana kedua putusan tersebut membuka kesempatan kepada Mahkamah Konstitusi untuk ikut serta dalam proses ratifikasi perjanjian internasional melalui penambahan kewenangan pada Mahkamah Konstitusi, yaitu kewenangan untuk melakukan *constitutional preview*. Kewenangan *constitutional preview* telah diterapkan pada negara-negara yang memiliki model pengujian konstitusional yang sama dengan Indonesia dan secara praktiknya lebih efektif dalam mencegah diratifikasinya perjanjian internasional yang bertentangan dengan konstitusi. Terakhir, Indonesia dalam praktiknya, meskipun suatu perjanjian internasional telah diratifikasi dengan undang-undang, akan tetapi masih membutuhkan undang-undang lain untuk mengimplementasikannya pada domain hukum nasional dan belum ada kebijakan yang mengatur dengan jelas mengenai hubungan hukum internasional dan hukum nasional di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006)
- Asshiddiqie, Jimly, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005)
- Indrayana, Denny, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2000, An Evaluation of Constitutional Making in Transition*, (Jakarta: Kompas Book Publishing, 2008)
- Kusumaatmadja, Mochtar, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: Bina Cipta, 1982)
- Pratomo, Eddy Hukum, *Perjanjian Internasional: Dinamika dan Tinjauan Kritis terhadap Politik Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2016)

2. Internet

- Conseil constitutionnel, Les decisions tersedia pada https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/type/dc-traite?sort_by=cc_date_1 diakses pada 28 Oktober 2023
- Constitutional Court of Korea, "Treaty" Hun-Ma, tersedia pada <https://english.ccourt.go.kr/site/eng/decisions/casesearch/caseSearch.do> diakses pada 28 Oktober 2023
- Constitute Project, "Constitutional Indices: Executive Power" tersedia pada https://constituteproject.org/content/indices_data diakses pada 15 Oktober 2023

3. Jurnal

- Asshiddiqie, Jimly, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945* makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Pembangunan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM pada tanggal 14-18 Juli 2003
- Dewanto, Wisnu Aryo "Akibat Hukum Peratifikasian Perjanjian Internasional Di Indonesia: Studi Kasus Konvensi Palermo 2000," *Veritas et Justitia* Vol. 1, No. 1 (2015)
- Huda, Ni'matul, Dodik Setiawan Nur Heriyanto, Allan Fatchan Gani Wardhana, *The urgency of the constitutional preview of law on the ratification of international treaty by the Constitutional Court in Indonesia*, *Heliyon* Vol. 7 (2021)

4. Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

-----, *Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional*

Mahkamah Konstitusi, Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang, tersedia pada [https://www.mkri.id /index.php?page=web.RekapPUU](https://www.mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU) diakses pada 26 Oktober 2023

Pertimbangan Mahkamah dalam Putusan 13/PUU-XVI/2018 tersedia pada https://igj.or.id/wp-content/uploads/2018/12/13_PUU-XVI_2018.pdf diakses pada 13 Oktober 2023.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 13/PUU-XVI/2018 tersedia pada https://igj.or.id/wp-content/uploads/2018/12/13_PUU-XVI_2018.pdf diakses pada 13 Oktober 2023.