

**SKRIPSI**

***JUDICIAL PREVIEW* SEBAGAI PROSES PELAKSANAAN  
*CHECKS AND BALANCES* DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-  
UNDANG YANG RESPONSIF**



**OLEH**

**MUH. ASLAM SYAH  
NIM: 18.2600.031**

**PAREPARE**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM ISLAM  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PAREPARE  
PAREPARE**

**2023**

***JUDICIAL PREVIEW* SEBAGAI PROSES PELAKSANAAN *CHECKS AND BALANCES* DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG YANG RESPONSIF**



**OLEH**

**MUH. ASLAM SYAH  
NIM. 18.2600.031**

Skripsi sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.)  
pada Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam  
Institut Agama Islam Negeri Parepare

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM ISLAM  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI PAREPARE  
PAREPARE**

**2023**

## PERSETUJUAN KOMISI PEMBIMBING

Judul Skripsi : *Judicial Preview* sebagai Proses Pelaksanaan *Checks and Balances* dalam Pembentukan Undang-Undang yang Responsif

Nama Mahasiswa : Muh. Aslam Syah

NIM : 18.2600.031

Program Studi : Hukum Tata Negara

Fakultas : Syariah dan Ilmu Hukum Islam

Dasar Penetapan Pembimbing : Surat Keputusan Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam Nomor 168 Tahun 2022

Disetujui Oleh :

Pembimbing Utama : Dr. Fikri, S.Ag., M.HI.

NIP : 19740110 200604 1 008

Pembimbing Pendamping : Dr. H. Syafaat Anugrah Pradana S.H., M.H. (.....)

NIP : 19930526 201903 1 008

Mengetahui :

Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam



Dr. Rahmayati, M.Ag.  
NIP. 19760901 200604 2 001

## PENGESAHAN KOMISI PENGUJI

Judul Skripsi : *Judicial Preview* sebagai Proses Pelaksanaan  
*Checks and Balances* dalam Pembentukan  
Undang-Undang yang Responsif

Nama Mahasiswa : Muh. Aslam Syah

NIM : 18.2600.031

Program Studi : Hukum Tata Negara

Fakultas : Syariah dan Ilmu Hukum Islam

Dasar Penetapan Pembimbing : Surat Keputusan Dekan Fakultas Syariah dan  
Ilmu Hukum Islam Nomor 168 Tahun 2022

Tanggal Kelulusan : 7 Februari 2023

Disahkan oleh Komisi Penguji

Dr. Fikri, S.Ag., M.HI. (Ketua) (.....)

Dr. H. Syafaat Anugrah Pradana, S.H., M.H. (Sekertaris) (.....)

Dr. H. Sudirman L., M.H. (Anggota) (.....)

Dr. Rahmawati, M.Ag. (Anggota) (.....)

Mengetahui :

Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam



Dr. Rahmawati, M.Ag.  
NIP. 19760901 200604 2 001



## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji syukur penulis haturkan kepada Allah swt, berkat hidayah, taufik dan maunah-Nya, penulis dapat menyelesaikan tulisan ini sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi dan memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Parepare. Serta shalawat dan salam senantiasa penulis curahkan kepada junjungan Nabiullah Muhammad saw. Nabi yang menjadi pedoman semua umat muslim.

Penulis menghaturkan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada Ibunda Hj. Asirah dan Ayahanda (Alm.) Abd. Kadir yang merupakan kedua orang tua penulis dimana dengan pembinaan dan berkah doa tulusnya, penulis mendapatkan kemudahan dalam menyelesaikan tugas akademik tepat pada waktunya.

Penulis telah menerima banyak bimbingan dan bantuan dari bapak Dr. Fikri, S.Ag., M.HI. dan bapak Dr. H. Syafaat Anugrah Pradana, S.H., M.H. selaku pembimbing I dan pembimbing II, atas segala bantuan dan bimbingan yang telah diberikan, penulis ucapkan banyak terima kasih.

Selanjutnya, penulis juga menyampaikan terima kasih kepada :

1. Bapak Dr. Hannani, M.Ag. sebagai Rektor IAIN Parepare yang telah bekerja keras mengelola pendidikan di IAIN Parepare
2. Ibu Dr. Rahmawati, M.Ag. sebagai Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam atas pengabdianya dalam menciptakan suasana pendidikan yang positif bagi mahasiswa.
3. Bapak Dr. H. Syafaat Anugrah Pradana, M.H. sebagai Ketua Program Studi Hukum Tata Negara yang telah berkontribusi dalam pengembangan program studi yang progresif dan responsif

4. Bapak dan Ibu penguji yakni Bapak Dr. Sudirman L., M.H. dan ibu Dr. Rahamwati, M.Ag.yang telah menjadi penguji dalam menakar kelayakan tulisan dari penulis sebagai skripsi.
5. Bapak dan Ibu dosen Program Studi Hukum Tata Negara yang telah meluangkan waktu mereka dalam mendidik penulis selama studi di IAIN Parepare.
6. Jajaran staf administrasi Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam serta staf akademik yang telah banyak membantu mulai dari proses menjadi mahasiswa hingga pengurusan berkas ujian penyelesaian studi.
7. Keluarga terdekat yang telah berjasa mengembangkan penulis selama 20 tahun lebih hingga seperti sekarang ini. Terkhusus kepada kakak-kakak penulis yaitu Kartika Kadir, Asdar Kadir, Kartini Kadir dan kepada Adik satu-satunya Kardilla.
8. Kepada Puan, yang telah membersamai, terima kasih. Terima kasih telah menjadi langit yang tidak hanya teduh, tetapi juga menaungi harapan penulis untuk terus tumbuh dengan baik. Tetap menyerupai apa saja yang biru, cantik, dan bersinar sebagaimana yang termaktub dalam pasal 184 ayat (2) KUHAP.
9. Kepada Keluarga Besar Komunitas Student Debate Forum (STADIUM) yang berhasil memfasilitasi penulis untuk meraih berbagai macam prestasi. Tempat terbaik untuk melukiskan kisah petualangan kampus se-IAIN Parepare. Tidak pernah ada setitik penyesalan bergabung dengan komunitas ini.
10. Kawan-kawan berdialektika yang tidak bisa penulis sebut satu persatu yang membentuk perspektif penulis seperti sekarang. Garis-garis pemikiran kalian niscaya menjadi pijakan-pijakan penulis untuk langkah selanjutnya.

11. Kepada kawan-kawan dan sahabat-sahabat yang telah menjadi corak dalam perjalanan penulis di bangku perkuliahan. Menjadi pewarna, tidak hanya tujuh namun menjelma jutaan warna lainnya.
12. Kepada kawan-kawan posko KPM dan seisi Desa Mariorilau yang mencurahkan ruang-ruang dunianya, membawa penulis menjelajah dunia baru, dunia yang dipenuhi petualangan.
13. Kepada semua penulis buku yang pernah penulis baca, walaupun sulit untuk tersampaikan, namun penulis menghaturkan banyak terima kasih. Niscaya ada ganjaran yang tepat bagi para insan yang senang berbagi ilmu.
14. Terakhir, penulis ingin berterima kasih kepada dirinya sendiri telah mengantarkan tulisan ini ke meja sidang. Tulisan yang ambisius nan naif dengan semangat muda yang menggebu-gebu. Menjadi integral dari garis waktu yang harus ditinggalkan dan mengambil cindermata yang menjelma ingatan. Terima kasih.

Penulis tidak lupa pula mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan, baik moril maupun material hingga tulisan ini dapat diselesaikan. Semoga Allah swt. Berkenan menilai segala kebajikan sebagai amal jariyah dan memberikan rahmat dan pahala-Nya.

Akhirnya penulis menyampaikan kiranya pembaca berkenan memberikan saran konstruktif demi kesempurnaan skripsi ini.

Pinrang, 27 Januari 2023

Penyusun,

Muh. Aslam Syah  
NIM. 18.2600.031


## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Mahasiswa yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama Mahasiswa : Muh. Aslam Syah  
NIM : 18.2600.031  
Tempat/Tgl. Lahir : Pinrang, 23 November 1999  
Program Studi : Hukum Tata Negara  
Fakultas : Syariah dan Ilmu Hukum Islam  
Judul Skripsi : *Judicial Preview* sebagai Proses Pelaksanaan *Checks and Balances* dalam Pembentukan Undang-Undang yang Responsif

Menyatakan dengan sesungguhnya dan penuh kesadaran bahwa skripsi ini benar merupakan hasil karya sendiri. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa ia merupakan duplikat, tiruan, plagiat atau dibuat oleh orang lain, sebagian atau seluruhnya, maka skripsi dan gelar yang diperoleh karenanya batal demi hukum.

Pinrang, 27 Januari 2023  
Penyusun,

  
Muh. Aslam Syah  
NIM. 18.2600.031

## ABSTRAK

Muh. Aslam Syah. *Judicial Preview* sebagai Proses Pelaksanaan *Checks and Balances* dalam Pembentukan Undang-Undang yang Responsif (dibimbing oleh Dr. Fikri, S.Ag., M.HI. dan Dr. H. Syafaat Anugrah Pradana, S.H., M.H.)

Penelitian ini membahas tentang urgensi penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk turut serta dalam pembentukan undang-undang sebagai pelaksanaan fungsi *checks and balances*. Penelitian ini mengangkat beberapa rumusan permasalahan yakni : bagaimana proses pembentukan undang-undang, bagaimana kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penguji konstiusionalitas undang-undang dan bagaimana *checks and balances* dalam kerangka *judicial preview* di Mahkamah Konstitusi.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif yang dilakukan dengan studi kepustakaan dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Kemudian data tersebut akan dianalisis secara deskriptif kualitatif yang berdasar pada teori-teori hukum yang berujung pada hasil penelitian sebagai kesimpulan.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan maka dapat disimpulkan bahwa : *pertama*, pembentukan undang-undang dewasa ini walaupun telah didesain sedemikian rupa dengan prinsip *checks and balances* namun masih terdapat problema, terutama pada bagian minornya penegakan supremasi konstitusi yang dapat dilihat dari jumlah permohonan yang dikabulkan sebagian atau seluruhnya oleh Mahkamah Konstitusi. *Kedua*, bahwa kedudukan Mahkamah Konstitusi telah eksis sebagai lembaga penguji konstiusionalitas UU, namun hal tersebut dinilai tidak cukup sebab masifnya permohonan pengujian UU terhadap RUU. Maka dibutuhkan penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstiusionalitas RUU. *Ketiga*, bahwa praktik *judicial preview* merupakan *constitutional design* yang berupaya mendesain kembali pembentukan UU yang linear dengan nilai-nilai konstitusi dan juga meningkatkan *checks and balances* Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of the constitution*.

Kata Kunci : *judicial preview, checks and balances, Mahkamah Konstitusi*

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	I
LEMBAR PERSETUJUAN KOMISI PEMBIMBING.....	II
LEMBAR PENGESAHAN KOMISI PENGUJI.....	III
KATA PENGANTAR .....	IV
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	VII
ABSTRAK.....	VIII
DAFTAR ISI.....	IX
PEDOMAN TRANSLITERASI DAN SINGKATAN.....	XII
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Kegunaan Penelitian .....	7
E. Definisi Istilah.....	7
1. Judicial Preview .....	8
2. Checks and Balances.....	10
3. Pembentukan Undang-Undang.....	11
4. Responsif.....	13
F. Tinjauan Penelitian Relevan .....	15
G. Landasan Teori.....	20
1. Teori Trias Politica.....	20
2. Teori Supremacy of Constitution .....	24
3. Teori Pengujian Konstusional (Constitutional Review).....	27



H. Metode Penelitian .....	29
<b>BAB II TINJAUAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG .....</b>	<b>31</b>
A. Teori Pembentukan Undang-Undang .....	31
1. Pengertian Undang-Undang .....	31
2. Materi Muatan Undang-Undang .....	37
3. Asas Pembentukan Perundang-undangan .....	44
B. Praktik Pembentukan Undang-Undang.....	48
1. Perencanaan.....	49
2. Penyusunan.....	53
3. Pembahasan dan Penetapan.....	55
4. Pengundangan .....	57
C. Poltik Hukum Pembentukan Undang-Undang.....	59
D. Pembentukan Undang-Undang dalam Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah.	69
E. Sejarah Pembentukan Undang-Undang di Indonesia .....	75
1. Pembentukan Undang-Undang Masa Awal Kemerdekaan .....	75
2. Pembentukan Undang-Undang Masa Konstitusi RIS Tahun 1949 .....	81
3. Pembentukan UU pada Masa UUDS RI Tahun 1950 .....	84
4. Pembentukan Undang-Undang Pasca Dekrit Presiden .....	87
5. Pembentukan UU pada Masa Orde Baru .....	90
<b>BAB III MAHKAMAH KONSTITUSI DAN PERANNYA SEBAGAI PENGUJI</b>	
<b>KONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG .....</b>	<b>93</b>
A. Sejarah Pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai Penguji	
+	
Konstitusional.....	93
\1. Sejarah Pengujian Konstitusional di Dunia .....	93
2. Sejarah Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia .....	96

B. Kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai Penguji Konstitusionalitas Undang-Undang di Indonesia .....	99
C. Mekanisme Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara .....	107
1. Model Pengujian Amerika Serikat .....	108
2. Model Kontinental.....	109
3. Model Konsil Konstitusional (Counseil Constituonnel) .....	111
4. Model Campuran Amerika dan Kontinental .....	112
5. Model Pengujian oleh Kamar Khusus (Special Chamber).....	113
6. Model Belgia .....	113
7. Model tanpa Judicial Review .....	114
8. Model Legislative Review .....	115
<b>BAB IV JUDICIAL PREVIEW SEBAGAI KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI</b> .....	<b>117</b>
A. Urgensi Judicial Preview .....	117
B. Checks and Balances Mahkamah Konstitusi dalam Praktik Judicial Preview .....	140
C. Gagasan Praktik Judicial Preview di Indonesia .....	149
<b>BAB V PENUTUP</b> .....	<b>161</b>
A. Simpulan .....	161
B. Saran .....	164
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>I</b>
<b>BIOGRAFI PENULIS</b> .....	<b>IX</b>

## PEDOMAN TRANSLITERASI DAN SINGKATAN

### 1. Transliterasi

#### a. Konsonan

Fonem konsonan bahasa Arab yang pada sistem penulisan Arab dilambangkan dengan huruf, dalam transliterasi ini sebagian dilambangkan dengan huruf dan sebagian dilambangkan dengan tanda, dan sebagian lain lagi dilambangkan dengan huruf dan tanda.

Daftar huruf bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam huruf Latin:

Huruf	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	Tha	Th	te dan ha
ج	Jim	J	Je
ح	Ha	ḥ	ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	kh	ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Dhal	dh	de dan ha
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es

ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	Shad	ṣ	es (dengan titik di bawah)
ض	Dad	ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	Ta	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	Za	ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ع	'ain	ء	koma terbalik ke atas
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qaf	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
هـ	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	ء	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

Hamzah (ء) yang di awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apapun. Jika terletak di tengah atau di akhir, ditulis dengan tanda ( ˆ ).

b. Vokal

- 1) Vokal tunggal (*monoftong*) bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasi sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Fathah	a	A
اِ	Kasrah	i	I
اُ	Dammah	u	U

- 2) Vokal rangkap (*diftong*) bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya berupa gabungan huruf, yaitu:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
اِي	fathah dan ya	ai	a dan i
اُو	fathah dan wau	au	a dan u

Contoh:

كَيْفَ : kaifa

حَوْلَ : haula

c. Maddah

*Maddah* atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
------------------	------	-----------------	------

اَ / آ	fathah dan alif atau ya	ā	a dan garis di atas
إِ	kasrah dan ya	ī	i dan garis di atas
أُ	dammah dan wau	ū	u dan garis di atas

Contoh:

مَاتَ :māta

رَمَى :ramā

قِيلَ :qīla

يَمُوتُ :yamūtu

#### d. Ta Marbutah

Transliterasi untuk *ta marbutah* ada dua:

- 1) *Ta marbutah* yang hidup atau mendapat harkat fathah, kasrah dan dammah, transliterasinya adalah [t].
- 2) *Ta marbutah* yang mati atau mendapat harkat sukun, transliterasinya adalah [h].

Kalau pada kata yang terakhir dengan *ta marbutah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al-* serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka *ta marbutah* itu ditransliterasikan dengan *ha (h)*.

Contoh:

رَوْضَةُ الْجَنَّةِ :rauḍah al-jannah atau rauḍatul jannah

الْمَدِينَةُ الْفَاضِلَةُ :al-madīnah al-fāḍilah atau al- madīnatul fāḍilah

الْحِكْمَةُ : al-hikmah



e. *Syaddah (Tasydid)*

Syaddah atau tasydid yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda tasydid (ّ), dalam transliterasi ini dilambangkan dengan perulangan huruf (konsonan ganda) yang diberi tanda syaddah. Contoh:

رَبَّنَا :*Rabbanā*

نَجَّيْنَا :*Najjainā*

الْحَقُّ :*al-haqq*

الْحَجُّ :*al-hajj*

نُعَمَّ :*nu‘ima*

عُدُّو :*‘aduwwun*

Jika huruf ى bertasydid diakhiri sebuah kata dan didahului oleh huruf kasrah ( ِ ), maka ia transliterasi seperti huruf *maddah* (i). Contoh:

عَرَبِيٌّ : ‘Arabi (bukan ‘Arabiyy atau ‘Araby)

عَلِيٌّ : ‘Ali (bukan ‘Alyy atau ‘Aly)

f. *Kata Sandang*

Kata sandang dalam tulisan bahasa Arab dilambangkan dengan huruf لا (*alif lam ma’arifah*). Dalam pedoman transliterasi ini kata sandang ditransliterasi seperti biasa, *al-*, baik ketika diikuti oleh huruf *syamsiah* maupun huruf *qamariah*. Kata sandang tidak mengikuti bunyi huruf langsung yang mengikutinya. Kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dan dihubungkan oleh garis mendatar (-), contoh:

الشَّمْسُ :*al-syamsu* (bukan *asy-syamsu*)

الزَّلْزَلَةُ :*al-zalzalalah* (bukan *az-zalzalalah*)

الفَلْسَفَةُ :al-falsafah

الْبِلَادُ :al-bilādu

g. Hamzah

Aturan transliterasi huruf hamzah menjadi apostrof ( ' ), hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan di akhir kata. Namun bila hamzah terletak diawal kata, ia tidak dilambangkan, karena dalam tulisan Arab ia berupa alif.

Contoh:

تَأْمُرُونَ :ta'murūna

النَّوْءُ :al-nau'

سَيِّئٌ :syai'un

أَمْرٌ :Umirtu

h. Kata Arab yang lazim digunakan dalam Bahasa Indonesia

Kata, istilah atau kalimat Arab yang di transliterasi adalah kata, istilah atau kalimat yang belum dibukukan dalam bahasa Indonesia. Kata, istilah atau kalimat yang sudah lazim dan menjadi bagian dari pembendaharaan bahasa Indonesia, atau sudah sering ditulis dalam tulisan bahasa Indonesia, tidak lagi ditulis menurut cara transliterasi di atas. Misalnya kata *Al-Qur'an* (dar *Qur'an*), *sunnah*. Namun bila kata-kata tersebut menjadi bagian dari satu rangkaian teks Arab, maka mereka harus ditransliterasikan secara utuh. Contoh:

*Fī zilāl al-qur'an*

*Al-sunnah qabl al-tadwin*

*Al-ibārat bi 'umum al-lafz lā bi khusus al-sabab*

i. *Lafz al-Jalalah* (الله)

Kata “Allah” yang didahului partikel seperti huruf jar dan huruf lainnya atau berkedudukan sebagai *mudaf ilaih* (frasa nominal), ditransliterasi tanpa huruf hamzah. Contoh:

دِينُ اللَّهِ      *Dīnullah*      بِاللَّهِ      *billah*

Adapun *ta marbutah* di akhir kata yang disandarkan kepada *lafz al-jalālah*, ditransliterasi dengan huruf [t]. Contoh:

هُمُ فِي رَحْمَةِ اللَّهِ      *Hum fi rahmatillāh*

#### j. Huruf Kapital

Walau sistem tulisan Arab tidak mengenal huruf kapital, alam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga berdasarkan pada pedoman ejaan Bahasa Indonesia yang berlaku (EYD). Huruf kapital, misalnya, digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri (orang, tempat, bulan) dan huruf pertama pada permulaan kalimat. Bila nama diri didahului oleh kata sandang (*al-*), maka yang ditulis dengan huruf kapital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandangnya. Jika terletak pada awal kalimat, maka huruf A dari kata sandang tersebut menggunakan huruf kapital (*Al-*). Contoh:

*Wa mā Muhammadun illā rasūl*

*Inna awwala baitin wudi‘a linnāsi lalladhī bi Bakkata mubārakan*

*Syahru Ramadan al-ladhī unzila fih al-Qur’an Nasir al-Din al-Tusī*

*Abū Nasr al-Farabi*

Jika nama resmi seseorang menggunakan kata *Ibnu* (anak dari) dan *Abū* (bapak dari) sebagai nama kedua terakhirnya, maka kedua nama terakhir itu harus disebutkan sebagai nama akhir dalam daftar pustaka atau daftar referensi. Contoh:

*Abū al-Walid Muhammad ibnu Rusyd, ditulis menjadi: Ibnu Rusyd, Abū al-Walid Muhammad (bukan: Rusyd, Abū al-Walid Muhammad Ibnu)*  
*Naṣr Ḥamīd Abū Zaid, ditulis menjadi: Abū Zaid, Naṣr Ḥamīd (bukan: Zaid, Naṣr Ḥamīd Abū)*

## 2. Singkatan

Beberapa singkatan yang dibakukan adalah:

swt.	=	<i>subḥānahū wa ta'āla</i>
saw.	=	<i>ṣallallāhu 'alaihi wa sallam</i>
a.s.	=	<i>'alaihi al- sallām</i>
H	=	Hijriah
M	=	Masehi
SM	=	Sebelum Masehi
QS .../...4	=	QS al-Baqarah/2:187 atau QS Ibrahim/ ..., ayat 4
HR	=	Hadis Riwayat

Beberapa singkatan dalam bahasa Arab:

ص	=	صفحة
دون	=	بدون مكان
صهـى	=	صلى الله عليه وسلم
ط	=	طبعة
دن	=	بدون ناشر
الخ	=	إلى آخرها/إلى آخره
خ	=	جزء

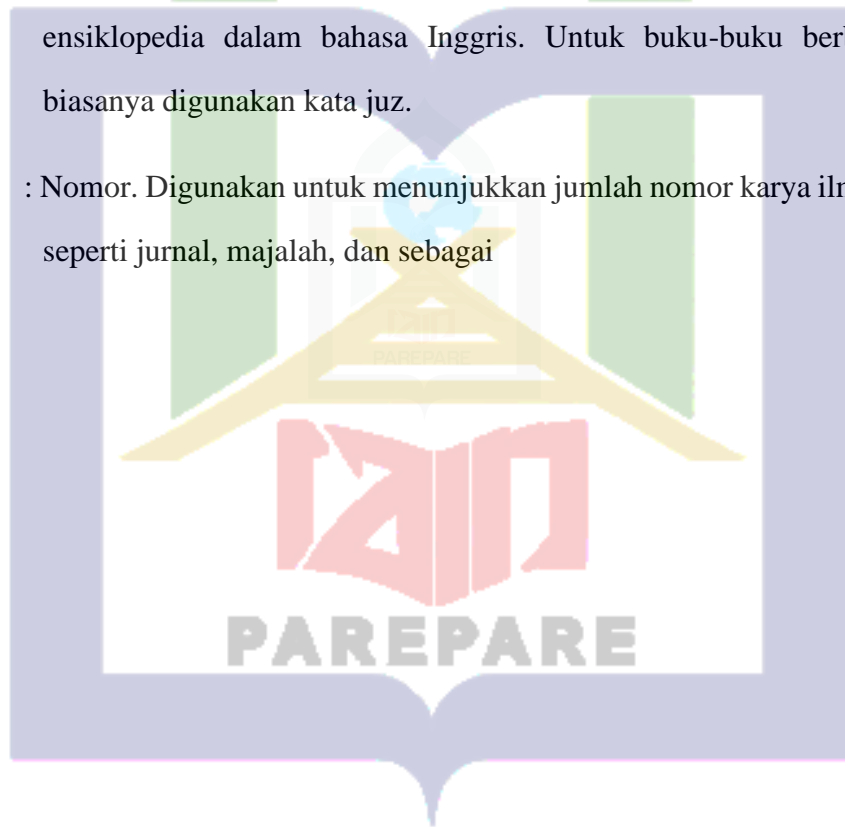
Beberapa singkatan yang digunakan secara khusus dalam teks referensi perlu dijelaskan kepanjangannya, diantaranya sebagai berikut:

ed. : Editor (atau, eds [dari kata editors] jika lebih dari satu editor), karena dalam bahasa Indonesia kata “editor” berlaku baik untuk satu atau lebih editor, maka ia bisa saja tetap disingkat ed. (tanpa s).

Et al.: “Dan lain-lain” atau “dan kawan-kawan” (singkatan dari *et alia*). Ditulis dengan huruf miring. Alternatifnya, digunakan singkatan dkk. (“dan kawan-kawan”) yang ditulis dengan huruf biasa/tegak.

Vol. : Volume, Dipakai untuk menunjukkan jumlah jilid sebuah buku atau ensiklopedia dalam bahasa Inggris. Untuk buku-buku berbahasa Arab biasanya digunakan kata juz.

No. : Nomor. Digunakan untuk menunjukkan jumlah nomor karya ilmiah berskala seperti jurnal, majalah, dan sebagai



## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara hukum, setidaknya demikianlah yang termaktub di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) pada pasal 1 ayat (3). Sebagai prasyarat dari sebuah negara hukum, Indonesia memerlukan sebuah aksi untuk memberlakukan penyelenggaraan negara sebagaimana dari kriteria dari negara hukum itu sendiri, yang demikian pula halnya dengan penyelenggaraan kekuasaan negara.

Pemisahan kekuasaan seyogyanya merupakan suatu mekanisme dalam penataan negara untuk mencegah adanya *power corrupt* sesuai dengan maksim dari Lord Acton yang mengatakan bahwa “*power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely*”.<sup>1</sup> Dengan mempertimbangkan dari berbagai maksim dari pencegahan penyalahgunaan kekuasaan, dibentuklah sebuah konsep pemisahan kekuasaan yang dilandasi secara legal formil dalam bentuk konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang disebut dengan konsep Trias Politica oleh John Locke dan kemudian diteruskan oleh Montesquieu.<sup>2</sup>

Dalam penerapannya di Indonesia sistem Trias Politica tercipta menjadi tiga bagian utama yakni Yudikatif, Eksekutif, dan Legislatif yang memiliki masing-

---

<sup>1</sup> James S. Bowman and Jonathan P. West, “Lord Acton and Employment Doctrines: Absolute Power and the Spread of at-Will Employment,” *Journal of Business Ethics* 74, no. 2 (2007): 119–30, <https://doi.org/10.1007/s10551-006-9224-0>.

<sup>2</sup> Ruhenda Ruhenda et al., “Tinjauan Trias Politika Terhadap Terbentuknya Sistem Politik Dan Pemerintahan Di Indonesia,” *Journal of Governance and Social Policy* 1, no. 2 (2020): 58–69, <https://doi.org/10.24815/gaspol.v1i2.18221>.



masing kewenangannya. Dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan Indonesia, telah terdapat empat kali perubahan terhadap UUD 1945. Dimana perubahan yang keempat dilatarbelakangi lekungnya kekuasaan pengawasan dan kurangnya pembatasan terhadap kekuasaan pada masa orde baru yang berujung pada runtuhnya rezim tersebut dan terjadinya amandemen keempat Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Amandemen UUD 1945 kemudian menganut sebuah sistem yang familiar dari konsepsi penataan negara yakni sistem *checks and balances*.<sup>3</sup> Dalam salah satu putusan Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa hubungan antar-lembaga negara diikat oleh sistem *checks and balances* yang sangat terkait erat dengan mekanisme pemisahan kekuasaan (*separations of powers*). Kemudian menandakan bahwa, yang mengatur mengenai hubungan antar-lembaga yang ditujukan agar tidak terjadi kesewenangan dalam menjalankan fungsinya yakni konsep *checks and balances* atau dengan kata lain fungsi pengawasan antar-lembaga.

Dalam kasus pengujian undang-undang terhadap UUD, pemohon dapat mengajukan permohonan *judicial review*. Namun mekanisme *judicial review* memiliki kelemahan yaitu tidak bersifat antisipatif melainkan bersifat ‘mengobati’ beberapa kerugian konstitusional yang dirasakan oleh pemohon. Permohonan pengujian undang-undang (*judicial review*) memang pada dasarnya merupakan sebuah upaya eksaminatif terhadap hasil kerja sama antara legislatif bersama eksekutif.<sup>4</sup> Namun efektivitas dari *judicial review* adalah sifatnya yang tidak

---

<sup>3</sup> Tundjung Herning Sitabuana, *Hukum Tata Negara Indonesia*, ed. Rahadian Prima Nugraha and Rosalia Agustin Shela Hendrasmara Hendrasmara, Cetakan Pe (Jakarta: Konpress, 2020).

<sup>4</sup> Nurul Qamar, “The Judicial Review Authority of the Constitutional Court,” *Jurnal Konstitusi* Volume 1, no. 1 (2012): 1–15.

dikategorikan sebagai sebuah langkah preventif atas pembentukan undang-undang. Efektivitas dari pengujian terhadap undang-undang dapat dilihat dari jumlah pengajuan permohonan pengujian undang-undang (*judicial review*) yang memiliki ketimpangan antara jumlah permohonan gugatan yang dilayangkan dengan jumlah permohonan gugatan yang dikabulkan yakni total jumlah gugatan yakni 1422 gugatan dan hanya 102 yang dikabulkan dan 170 yang dikabulkan sebagian.

Berdasarkan UUD 1945 pada pasal 20, menjelaskan secara *explicit verbis* bahwa yang memegang kekuasaan dalam pembentukan perundang-undangan adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama dengan Presiden. Yang dalam hal ini, dapat diketahui bahwa sebenarnya yang memegang kekuasaan dalam pembentukan undang-undang serta penyelenggaraan negara berdasarkan konstitusi adalah eksekutif dan legislatif. Namun jika berkaca pada *das sein*, produk rancangan undang-undang yang dihasilkan dari produk kerja sama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden tidak membawa hasil yang cukup baik dalam kinerjanya. CNN Indonesia meliput dalam kaleidoskop 2020 meringkas berbagai rancangan undang-undang yang memantik berbagai masalah di tahun 2020 seperti RUU Minerba, Revisi UU tentang MK, RUU Ciptaker dan berbagai RUU yang lainnya yang membawa berbagai aksi demonstrasi dan kritikan di kalangan akademisi maupun masyarakat pada umumnya.<sup>5</sup>

Salah satu penyebab dari ramainya rancangan undang-undang yang mengundang berbagai masalah yakni adanya indikasi terhadap kurangnya fungsi pengawasan (*checks and balances*) yang dilakukan oleh lembaga lain dalam

---

<sup>5</sup> CNN Indonesia, "RUU Pemantik Kritik Dan Demonstrasi Sepanjang 2020," 2020, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201207233051-32-579144/ruu-pemantik-kritik-dan-demonstrasi-sepanjang-2020>. Diakses 2 Juni 2022

pembentukan Undang-Undang. Kekuasaan pembentukan rancangan undang-undang berdasarkan amanah Konstitusi Indonesia adalah Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Presiden. Dimana terdapat pembagian yang cukup substantif di dalam kewenangan tersebut. Untuk Presiden sendiri pada Pasal 5 Ayat (1) mengamanatkan bahwa "*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*". Sementara kewenangan DPR untuk membentuk undang-undang termaktub di dalam pasal 20 UUD 1945. Akan tetapi di dalam Pasal 20 Ayat (5) dituliskan bahwa "*Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan*". Dalam pasal tersebut, desain ketatanegaraan dalam kewenangan pembentukan undang-undang sepenuhnya diberikan kepada DPR dan Presiden tanpa ada pihak yang mengimbangnya. Lekangnya fungsi pengawasan dalam hal konstitusionalisme dari pihak lain dalam hal pembentukan undang-undang yang berpotensi menyebabkan kesewenangan dan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) di dalam tubuh legislator.

Juga salah satu hal yang menjadi pemantik problematika dalam pembentukan undang-undang yang cenderung tidak lagi sejalan dengan UUD yaitu kedudukan koalisi di parlemen yang diperkuat dengan adanya kekuatan fraksi partai politik di DPR yang semakin mengakar di tubuh DPR. Sejauh ini, peta politik internal DPR periode 2019-2024 dikuasai oleh barisan koalisi dari pengusung presiden, di mana partai koalisi mendapat 427 kursi parlemen sementara untuk partai oposisi menempati 148 kursi. Ketimpangan jumlah kursi ini dapat

dimanfaatkan untuk mengesahkan beberapa rancangan undang-undang yang bermasalah hingga menimbulkan banyak polemik dari kalangan akademisi hingga masyarakat.

Kendatipun dalam pembahasan mengenai rancangan undang-undang memberikan ruang bagi rakyat untuk berpartisipasi sebagaimana yang telah diatur secara legal formil dalam undang-undang No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada pasal 96. Akan tetapi hal tersebut tidak semata-mata memberikan jaminan terhadap penyerapan aspirasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang terkait. Serta penilaian terkait penyerapan aspirasi masyarakat tersebut diserahkan sepenuhnya oleh subjektivitas anggota DPR, di mana keputusan penyerapan aspirasi tersebut hanya mengikat secara moral (*morally binding*). Hal tersebut juga diperparah oleh pengesahan rancangan undang-undang yang dilakukan melalui konsensus DPR, di mana konsensus yang dimaksud mempertimbangkan suara terbanyak berdasarkan pasal 69 Undang-Undang 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal tersebut secara tidak langsung mendiskreditkan suara pihak dari anggota DPR minoritas yang berpotensi menampung persepsi lain oleh masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang bersangkutan.

Konstruksi politik dalam parlemen yang cukup dinamis tersebut memerlukan sebuah mekanisme hukum sebagai alat dalam *political design* dalam sistem politik di Indonesia sebagai upaya untuk mengimbangi kekuasaan mayoritas koalisi dalam hal pembentukan undang-undang. Hal ini dinilai diperlukan karena proses pembentukan undang-undang yang kental akan *conflict of interest* baik dari individu DPR maupun oleh partai politik. Memang dipahami bahwa undang-

undang merupakan sebuah konsensus politik, akan tetapi konsensus politik pun harus diorientasikan sesuai dengan prinsip supremasi konstitusi (*supremacy of constitution*) demi terwujudnya konstitusi yang hidup (*the living constitution*). Sehingga diperlukan sebuah mekanisme hukum untuk menjamin konstusionalisme sebuah undang-undang selain dari mekanisme *judicial review*.

Jika melirik pada sistem ketatanegaraan negara lain, maka kita dapat melihat konsep ketatanegaraan Prancis yang mempergunakan mekanisme *judicial preview* sebagai *constitutional design* dan *political design* untuk menjaga tingkat konstusionalisme RUU. Mekanisme yang digunakan adalah pengujian bersifat ‘*a priori*’ atau secara sederhana pengujian rancangan undang-undangan terhadap UUD. Sehingga tingkat konstusionalisme dari sebuah rancangan undang-undang secara tidak langsung akan terpelihara dalam kerangka *judicial preview*. Indonesia selaku negara hukum, tidak menafikkan bahwa dinamika sistem ketatanegaraan akan terus ada perkembangan dalam sistemnya. Maka tidak dapat dipungkiri, sistem *judicial preview* memiliki kemungkinan akan diterapkan di Indonesia. Maka sebagai pertimbangan akademis, penulis tertarik untuk menuliskan tugas akhir yang berjudul “*Judicial Preview* sebagai *Proses Checks and Balances* dalam Pembentukan Undang-Undang yang Responsif”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas, maka rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini yakni sebagai berikut :

1. Bagaimana mekanisme pembentukan undang-undang ?
2. Bagaimana peran Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penguji konstusional ?

3. Bagaimana praktik *check and balances* dalam kerangka *judicial preview* di Mahkamah Konstitusi ?

### C. Tujuan Penelitian

Untuk penelitian kali ini berorientasi pada beberapa tujuan yakni diantaranya :

1. Mengetahui mekanisme proses pembentukan undang-undang.
2. Mengetahui peran Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penguji konstitusionalitas.
3. Mengetahui dan menganalisis praktik *checks and balances* dalam kerangka *judicial preview* di tubuh Mahkamah Konstitusi.

### D. Kegunaan Penelitian

Untuk penelitian kali ini terdiri dari beberapa poros kegunaan baik bagi peneliti, akademisi, dan masyarakat pada umumnya yang terdiri dari :

1. Untuk masyarakat sendiri, penelitian ini dapat dipergunakan sebagai sampel informasi terutama dengan metode pengujian lainnya terhadap produk legislatif. Hingga terciptanya suatu tatanan masyarakat yang sadar dan paham terhadap sistem ketatanegaraan di Indonesia.
2. Teruntuk akademisi yakni sebagai tambahan informasi dalam bidang keilmuan terkhusus di bidang ketatanegaraan serta menjadi sarana pemantik dalam penelitian-penelitian yang sejenis dengan penelitian kali ini.
3. Terkhusus bagi peneliti sendiri, penelitian ini berguna sebagai syarat untuk melewati jenjang kelulusan strata satu (S1) dalam bidang hukum dalam hal ini hukum tata negara.

### E. Definisi Istilah



Dalam penelitian ini, terdapat beberapa istilah yang dianggap penting untuk diketahui makna dan substansinya yakni sebagai berikut :

### 1. *Judicial Preview*

*Judicial Preview* merupakan sebuah sistem pengujian konstitusional terhadap suatu rancangan undang-undang yang dianut oleh Prancis. Perbedaan mendasar antara *judicial preview* dan *judicial review* terletak dalam garis waktu pengujiannya. Pada *judicial review* pengujiannya dilakukan secara “*a posteriori*” atau pasca yang di mana objek pengujiannya adalah undang-undang yang telah disahkan oleh parlemen. Sementara untuk *judicial preview* pengujiannya dilakukan secara “*a priori*” yakni objek yang diuji adalah rancangan undang-undang yang telah disahkan oleh parlemen akan tetapi rancangan undang-undang tersebut belum diundangkan.<sup>6</sup>

Model pengujian konstitusional semacam ini diterapkan di negara Prancis di mana kewenangannya diberikan kepada Dewan Konstitusi (*Council Constitutionnel*) untuk menjalankan program pengujian konstitusional. Kendatipun model pengujian yang dianut oleh Prancis ini cukup berbeda secara signifikan dari model pengujian konstitusional di Eropa Kontinental lainnya, namun metode ini memiliki corak tersendiri. Dalam kewenangannya, pengujian ini tidak diberikan kepada pengadilan (*cour*) akan tetapi diberikan kepada dewan (*council*).<sup>7</sup> Dengan kata lain, pengujian ini tidak dilakukan

---

<sup>6</sup> Diya Ul Akmal, Fatkhul Muin, and Pipih Ludia Karsa, “Prospect of Judicial Preview in the Constitutional Court Based on the Construction of Constitutional Law,” *Jurnal Cita Hukum* 8, no. 3 (2020).

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, 2nd ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).

dengan pertimbangan dan pembuktian yang sarat akan hukum akan tetapi pengujian ini dilakukan oleh lembaga politik.

Dalam mekanismenya, berdasarkan dari Undang-Undang Dasar 1958 Prancis mengemukakan bahwa, untuk mengesahkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, rancangan undang-undang dapat diajukan kepada Dewan Konstitusi oleh Presiden Republik apabila rancangan peraturan tersebut memang diniatkan sedari awal untuk diperiksa. Pasca diajukan kepada Dewan Konstitusi maka pemeriksaan tersebut secara segera dalam kurun waktu selambat-lambatnya selama 1 (satu) bulan lamanya. Apabila jika suatu keadaan dalam *in case of emergencies* atau memaksa, yang didasarkan oleh keinginan Pemerintah, maka tenggang waktu tersebut dapat diperpendek hingga kurun waktu 8 (delapan) hari.<sup>8</sup>

Sebelum putusan dikeluarkan oleh Dewan Konstitusi, rancangan undang-undang terkait tidak dapat diberlakukan sebagai hukum yang mengikat. Apabila putusan oleh Dewan Konstitusi menyatakan bahwa rancangan undang-undang tersebut tidaklah konstitusional, maka undang-undang tersebut tidak dapat dan tidak boleh diundangkan dan diimplementasikan sebagai bentuk hukum yang mengikat serta memaksa. Sehingga dapat diketahui pula bahwa sebenarnya kedudukan putusan Dewan Konstitusi merupakan putusan yang bersifat *final and binding*. Bersifat final berarti tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh untuk mengubah putusan tersebut. Sementara bersifat *binding* yakni berarti bahwa kedudukan putusan tersebut memiliki legalitas

---

<sup>8</sup> Asshiddiqie.

yang kuat yang telah diakomodir oleh Konstitusi Prancis tepatnya pada *article* 62.

## 2. *Checks and Balances*

Salah satu ciri dari keberadaan negara hukum yakni adanya konsep pembatasan kekuasaan (*limitations of powers*). Hal ini tercipta secara historis dengan adanya konsep kekuasaan monarki yang menjadi ciri khas dari bentuk negara ataupun kerajaan masa lalu. Hal ini mendorong terciptanya sebuah pemikiran modern terkait mekanisme pembatasan kekuasaan pihak pemerintah. Mekanisme modern yang dianut yakni adanya konsep pemisahan kekuasaan negara dalam ranah yang berbeda. Salah satu bentuk pemikiran revolusional pada zamannya yakni konsep *trias politica* yang dipaparkan oleh Montesquieu yang membagi kekuasaan menjadi tiga bagian yakni bidang legislative, bidang eksekutif ataupun administratif, dan bidang yudisial. Pemikiran tersebut dicurahkan dalam karya Montesquieu dalam bukunya yang berjudul "*L'Esprit des Lois*" yang berbasis dari pemikiran John Locke yang membagi kekuasaan menjadi tiga bagian pula yakni terdiri dari fungsi eksekutif, legislatif, dan federatif.<sup>9</sup>

Konsep pemisahan kekuasaan ini kemudian menjadi doktrin yang dianut oleh konsep negara modern. Hingga saat ini, berkembang berbagai istilah yang dianut yakni *distribution of power*, *separation of power*, serta *division of power*. Prof. Jimly Asshiddiqie dalam bukunya yang berjudul Pengantar Hukum Tata Negara menuliskan bahwa sebenarnya penggunaan

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 4th ed. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014).

diksi demikian pada dasarnya memiliki makna yang sama tergantung dari konteks yang dianut.<sup>10</sup>

Dalam doktrin pemisahan kekuasaan, dikenal sebuah istilah yakni *checks and balances* di mana setiap bagian kekuasaan mengimbangi dan mengendalikan bagian kekuasaan yang lain. Pengharapan dengan adanya pengimbangan tersebut dapat mengurangi ataupun mendegradasi penyalagunaan kekuasaan (*abuse of power*) di dalam masing-masing organ yang independen tersebut.

Dalam hal ketatanegaraan Indonesia dewasa ini, konsep *checks and balances* dikenal aktif berjalan hingga saat ini. Pra-amandemen konstitusi, bentuk karakteristik sistem ketatanegaraan di Indonesia berjalan pada poros yang lekang akan fungsi *checks and balances*. Hingga akhirnya berakhir pada amandemen yang bertujuan untuk *constitutional engineering* demi terciptanya kesetaraan dan pengimbangan kekuasaan antara tiga cabang lembaga tinggi negara yang berjalan dan berfungsi hingga saat ini. Akan tetapi, dalam hal pelaksanaan *checks and balances* di Indonesia masih jauh dari kata sempurna. Perlunya pengembangan lebih jauh di dalam konstitusi dengan menggunakan *constitutional engineering* demi terwujudnya kekuasaan yang lekang oleh penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) demi terwujudnya cita hukum (*rechtiidee*) bangsa Indonesia.

### 3. Pembentukan Undang-Undang.

Seiring dengan perkembangan negara modern hingga dewasa ini, pemikiran tentang negara demokrasi kian beriringan dengan perkembangan

---

<sup>10</sup> Asshiddiqie.

tentang gagasan kedaulatan hukum atau lebih dikenal sebagai nomokrasi. Nomokrasi berasal dari kata *nomos* dan *cratos* yang berarti sebuah konsep norma atau nilai yang mengakui bahwa kekuasaan sebenarnya tidak dimiliki oleh orang melainkan hukum itu sendiri.<sup>11</sup> Dalam istilah yang kemudian dikenal dalam budaya hukum Amerika Serikat sebagai *the Rule of Law and not of man*, di mana pemerintahan berdasarkan hukum bukan berdasarkan manusia. Doktrin ini mempercayai bahwa kedudukan hukum merupakan pemimpin yang sesungguhnya dalam sebuah negara bukan pemimpin oleh manusia. Tetapi, sebuah aturan yang dibentuk oleh hukum mengharuskan manusia mengisi kursi kepemimpinan sebuah negara. Berdasarkan hal tersebut hingga saat ini menjadi sebuah prinsip dari negara hukum atau *rechstaat* jika ditinjau dari perspektif Eropa Kontinental. Hukum yang menjadi pemimpin kemudian pun diberikan kewenangannya melalui hukum dalam bentuk undang-undang.

Hingga saat ini, konteks negara hukum berawal dari salah satu filsuf ternama yakni Plato dalam bukunya *Nomoi*. Plato berpendapat bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang berdasarkan hukum. Pemikiran tersebut dilanjutkan oleh Aristoteles yang mengemukakan bahwa, suatu negara yang baik adalah negara yang berdasar pada konstitusi dan kedaulatan hukum.<sup>12</sup>

Pada sistem ketatanegaraan modern, *the supremacy of law* dapat dilihat dari undang-undang yang dibentuk berdasarkan tafsiran dari konstitusi.

---

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, 2nd ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).

<sup>12</sup> Triyanto, *Negara Hukum Dan HAM*, 1st ed. (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2013).

Pembentukan undang-undang sendiri merupakan sebuah proses penafsiran dan jawaban akan tuntutan dasar hukum atas sebuah situasi yang memerlukan payung hukum sebagai konsekuensi dari konsep nomokrasi. Pembentukan undang-undang sendiri, kewenangannya dipegang oleh cabang kekuasaan legislatif yang memiliki fungsi legislasi. Kewenangan pembentukan undang-undang oleh representasi mayoritas rakyat hingga saat ini adalah sebuah bentuk pengaplikasian ataupun penerapan dari *the rule of law* serta konsep demokrasi yang dianut oleh negara.

Di Indonesia sendiri, kewenangan pembentukan undang-undang diberikan kewenangannya kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Keterlibatan kedua lembaga ini dalam pembentukan undang-undang merupakan bentuk pelaksanaan *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif. Kewenangan tersebut diamanahkan oleh konstitusi dalam hal ini Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang lebih tepatnya pada pasal 5 ayat (1) untuk kewenangan Presiden dan Pasal 20 untuk kewenangan DPR untuk membentuk dan membahas undang-undang. Sementara untuk mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. UU *a quo* tersebut kiranya menjadi sebuah landasan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini undang-undang di Indonesia.

#### 4. Responsif

Responsif menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai cepat merespon atau bersifat menanggapi. Karakteristik dari responsif pada dasarnya sebuah upaya untuk memberikan tanggapan ataupun reaksi terhadap perihal yang sedang terjadi. Entah itu perihal yang bersifat aktual ataupun fiksi.

Dalam studi ilmu hukum, dikenal dengan teori hukum responsif yang digagas oleh Nonet-Zelnick di tengah kedudukan Neo-Marxis terhadap liberal legalism.<sup>13</sup> Pencarian dari hukum respoonsif pada dasarnya telah menjadi perhatian yang masif yang ditinjau dari segi hukum modern. Sebab tren dewasa ini menunjukkan bahwa kedudukan liberal legalisme yang cenderung tidak memenuhi keadilan substantif dan terkikisnya otoritas hukum.

Dari sifat responsif, dapat dinalarkan sebagai upaya melayani kebutuhan dan kepentingan sosial yang tidak ditemukan oleh pejabat, namun oleh rakyat itu sendiri. Penemuan kebutuhan sosial serta kepentingan sosial oleh rakyat membawa aliran hukum responsif ke poros partisipasi oleh masyarakat yang perlu diakomodir. Hal ini lah yang menyebabkan Nonet dan Selznick mulai mengenalkan hukum responsif sebab tuntutan perubahan dan keadilan sosial yang memerlukan pendekatan yang baru.

Karakteristik dari hukum responsif memiliki ciri yang cukup menonjol yakni <sup>14</sup>: *Pertama*, pergeseran penekanan dari aturan-aturan ke prinsip-prinsip dan tujuan dan *kedua*, pentingnya watak kerakyatan yang baik sebagai cita hukum dan mekanisme untuk mencapai cita hukum tersebut.

---

<sup>13</sup> Sulaiman, "Hukum Responsif: Hukum Sebagai Institusi Sosial Melayani Kebutuhan Sosial Dalam Masa Transisi," *Jurnal Hukum Samudera Keadilan* 9, no. 2 (2014): 1–16.

<sup>14</sup> Sulaiman.



## F. Tinjauan Penelitian Relevan

Tinjauan penelitian yang relevan adalah sebuah tinjauan yang menelusuri penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh peneliti lainnya. Tinjauan ini berfungsi sebagai metode perbandingan antara penelitian sebelumnya dan penelitian kali ini. Hingga pada akhirnya, peninjauan terhadap penelitian terdahulu juga berfungsi sebagai bahan referensi dalam aspek materi terhadap penyusunan penelitian kali ini. Adapun penelitian yang memiliki relevansi dengan penelitian kali ini yakni :

*Pertama*, sebuah jurnal yang ditulis oleh Dewi Nurul Safitri yang berjudul *Constitutional Preview and Review of International Treaties : France and Indonesia Compared*.<sup>15</sup> Penelitian terdahulu ini dilatarbelakangi oleh posisi Mahkamah Agung Indonesia dan Mahkamah Konstitusi Indonesia yang memiliki kedudukan dan pengalaman dalam *me-review* perjanjian internasional. Akan tetapi, satu hal yang menjadi pusat konservatif dari penelitian ini adalah kedudukan untuk *me-review* perjanjian internasional tidak dimuat secara eksplisit di dalam sistem hukum Indonesia. Komisi Konstitusional Prancis memiliki kewenangan untuk mengevaluasi secara *a priori* materi muatan dari perjanjian internasional tersebut. Sementara kewenangan tersebut juga dimiliki oleh hakim di Prancis yang telah termuat di dalam sistem hukum mereka. Artikel pada dasarnya bertujuan untuk memajukan diskusi masif tentang *review* dari perjanjian internasional di Indonesia. Permulaannya dimulai pada jurnal akademik internasional dalam integrasi perjanjian internasional ke dalam sistem hukum nasional. Hingga, artikel ini

---

<sup>15</sup> Dewi Nurul Savitri, "Constitutional Preview and Review of International Treaties: France And Indonesia Compared," *Constitutional Review* 5, no. 1 (2019): 039.



membahas lebih lanjut mengenai kemungkinan Mahkamah Konstitusi Indonesia memiliki kewenangan untuk mengeksaminasi secara *a priori* terhadap perjanjian internasional dan secara *priori* dalam proses ratifikasi perjanjian internasional.

Perbedaan yang dimiliki antara penelitian terdahulu dengan penelitian kali ini, terletak pada subjek utama dari pokok pembahasannya. Pada penelitian terdahulu lebih memfokuskan penelitiannya terhadap mekanisme yang memungkinkan dimiliki kewenangannya oleh Mahkamah Konstitusi untuk *me-review* ataupun *me-preview* terhadap perjanjian Internasional. Sedangkan pada penelitian kali ini, penulis lebih mengedepankan perihal konfigurasi politik dari kekuasaan tiga lembaga tinggi negara yang menganut sistem *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraannya. Di mana konfigurasi politik kekuasaan *checks and balances* pada penelitian ini difokuskan pada konsep *judicial preview* atau pengujian secara *a priori* yang kewenangannya dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi. Sementara dalam aspek kesamaan, penelitian terdahulu menggunakan *judicial preview* yang dimiliki oleh Dewan Konstitusi Prancis sebagai bahan perbandingan dan kemudian diterapkan ke dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

*Kedua*, penelitian yang ditulis oleh Alek Karci Kurniawan yang berjudul *Judicial Preview Sebagai Mekanisme Verifikasi Konstitusionalitas Suatu Rancangan Undang-Undang*.<sup>16</sup> Penelitian ini dilakukan dengan dasar banyaknya permohonan untuk melakukan uji materiil terhadap undang-undang yang notabenehnya sebagai hasil dari kooperasi antara DPR dan Presiden. Banyaknya

---

<sup>16</sup> A. Kurniawan, "Judicial Preview Sebagai Mekanisme Verifikasi Konstitusionalitas Suatu Rancangan Undang-Undang," *Jurnal Konstitusi* 11, no. 4 (2014): 632–49.

permohonan di Mahkamah Konstitusi menunjukkan bahwa selama ini, produk legislasi tidak memenuhi ekspektasi dari masyarakat secara umum. Salah satu bentuk kelemahan yang dialami dalam mekanisme legislasi saat ini terletak pada kekurangan dalam meneliti draf undang-undang agar sekiranya sejalan dengan konstitusi dan keinginan masyarakat. Maka dari itu, diperlukan adanya sebuah mekanisme untuk mengorientasikan konsensus politik tersebut agar sejalan dengan konstitusi dan apa yang diinginkan oleh masyarakat serta menjawab secara langsung kebutuhan hukum masyarakat pada saat itu. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dan menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual dan historis. Dari hasil penelitian tersebut berusaha menengahkan sebuah mekanisme yang kewenangannya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi sebagai bentuk verifikasi nilai konstitusional terhadap suatu rancangan undang-undang.

Dalam aspek perbedaan antara penelitian terdahulu ini dengan penelitian kali ini terletak pada objek fokus pembahasannya. Pada penelitian yang dilakukan oleh Alek Karci Kurniawan ini berfokus pada landasan filosofis dan *legal framework* atas pemberlakuan *judicial preview* di bawah kewenangan Mahkamah Konstitusi. Juga dalam aspek lain, mencoba untuk memberikan landasan argumentasi terhadap urgensi konstitusionalitas sebuah undang-undang yang hingga saat ini memiliki banyak contoh kasus yang memicu gejolak di berbagai kalangan baik itu praktisi, akademisi, hingga masyarakat pada umumnya. Sementara pada penelitian kali ini berfokus pada bidang keseimbangan kekuasaan antara lembaga yudikatif, legislatif, dan eksekutif. Serta memberikan pertimbangan mengenai kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga tinggi negara yang

berhak atas kewenangan ini. Adapun persamaannya antara kedua penelitian ini terletak pada kedudukan *judicial preview* sebagai bentuk kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai mekanisme pengujian konstusionalitas dari sebuah rancangan undang-undang yang bersifat preventif. Di mana, penelitian sebelumnya ini akan dijadikan sebagai salah satu referensi yang akan dipergunakan dalam menyusun penelitian kali ini.

*Ketiga*, penelitian oleh Diastama Anggita Ramadhan yang berjudul *Judicial Preview Model in the Budget Function of the Legislative Body*.<sup>17</sup> Penelitian ini dilatarbelakangi untuk memberikan sumbangsih ide untuk mengusung *judicial preview* sebagai sebuah mekanisme untuk mendegredasi secara yuridis perilaku koruptif dalam fungsi penganggaran yang dilakukan oleh cabang kekuasaan legislatif. Perilaku koruptif yang dilakukan oleh lembaga ini telah dipandang sebagai bentuk kewajaran yang mencerminkan posisi lembaga legislatif yang memiliki citra rendah di mata masyarakat. Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini yakni metode penelitian normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual serta metode deduktif sebagai mekanisme analisis dan bahan yang dikumpulkan menggunakan studi kepustakaan. Penelitian sebelumnya ini menghasilkan bahwa kekuasaan cabang yudikatif perlu memiliki mekanisme eksaminatif dengan menggunakan pendekatan *judicial preview* tanpa mendegredasi independensi yang dipunyai oleh lembaga legislatif. Sehingga, hal ini menjadikan lembaga yudikatif tidak terseret oleh arus politik praktis. Lembaga

---

<sup>17</sup> Diastama Anggita Ramadhan, "Judicial Preview in the Budget Function of the Legislative Body," *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 17, no. 2 (2021).

yudikatif ini berfungsi sebagai metode preventif yuridis dalam hal eksaminasi penganggaran oleh bidang legislatif.

Bentuk perbedaan antara penelitian sebelumnya ini dan penelitian kali ini terletak pada *focusing* pembahasannya. Kiranya, kedua penelitian ini baik penelitian terdahulu dan penelitian kali ini membahas hal yang sama yakni *judicial preview*, akan tetapi pada dasarnya metode penggunaan *judicial preview* cenderung berbeda. Pada penelitian sebelumnya, salah satu fungsi dari *judicial preview* yang dicanangkan oleh penulisnya yakni kedudukan lembaga yudikatif dengan menggunakan pendekatan hukum untuk mengevaluasi penganggaran yang dilakukan oleh lembaga legislatif. Eksaminasi penganggaran yang dimaksud di sini adalah Rancangan APBN sebelum disahkan menjadi APBN tahun itu. Sementara untuk penelitian kali ini menegaskan kedudukan lembaga yudikatif dalam hal ini Mahkamah Konstitusi untuk *me-preview* rancangan undang-undang dan kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai penyeimbang dalam peta kekuasaan lembaga tinggi negara dalam hal pembentukan undang-undang.

*Keempat*, penelitian oleh Diya Ul Akmal, Fatkhul Muin, dan Pipih Ludia Karsa dalam tulisannya yang berjudul *Prospect of Judicial Preview in the Constitutional Court Based on the Construction of Constitutional Law*.<sup>18</sup> Penelitian tersebut dilandaskan oleh kewenangan Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan dalam pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Penelitian ini kemudian dilatar belakangi oleh realitas yang terjadi di mana terdapat degradasi yang mendasar di dalam pembentukan undang-undang. Dalam

---

<sup>18</sup> Akmal, Muin, and Karsa, "Prospect of Judicial Preview in the Constitutional Court Based on the Construction of Constitutional Law."

pembentukan undang-undang belakangan ini tidak berakar kepada dan mengarah kepada cita hukum Pancasila yang menyebabkan produk hukum yang dihasilkan tidak sejalan dengan cita hukum dan dilanggar hak konstitusionalnya. Penelitian tersebut juga mendasarkan posisi supremasi konstitusi yang tidak lagi digubris dalam pembentukan hukum (undang-undang) saat ini.

Adapun perbedaan antara penelitian tersebut dengan penelitian kali ini terletak pada bidang penakarannya. Pada penelitian terdahulu tersebut menakar urgensi pembentukan kewenangan baru di Mahkamah Konsitusi dari aspek pembangunan hukum konstitusi. Sementara penelitian kali ini menakar urgensi penerapan *judicial preview* sebagai bentuk *checks and balances* Mahkamah Konstitusi terhadap DPR dalam kuasa pembentukan undang-undang. Kendatipun penelitian tersebut dan kali ini memiliki kesamaan dari aspek objek penelitiannya yakni kewenangan *judicial preview*, akan tetapi terdapat perbedaan substansial di antara keduanya.

## G. Landasan Teori

### 1. Teori *Trias Politica*

Salah satu karakteristik dari negara hukum (*rechstaat* atau *rule of law*) adalah adanya konsep pembatasan kekuasaan yang membatasi kekuasaan pemerintah. Pembatasan yang dilakukan pun senantiasa berporos pada pembatasan melalui jalur hukum yang selanjutnya menjadi cikal bakal dari lahirnya konstitusionalisme modern. Maka dari itu, ditinjau dari hal tersebut, kedudukan negara hukum juga berarti negara konstitusional (*constitutional state*) yakni negara yang dibatasi oleh konstitusi.

Dari aspek historis, mekanisme pembatasan kekuasaan muncul karena sistem ketatanegaraan dahulu diatur dan dikuasai oleh satu orang saja yakni raja dan ratu yang memimpin suatu negara. Kedudukan raja dan ratu memiliki posisi yang absolut dan diwariskan melalui garis keturunan. Mekanisme pengelolaan kekuasaan oleh raja dan ratu didasarkan pada kehendak mereka tanpa adanya mekanisme kontrol yang jelas yang menjamin kedudukan rakyatnya agar tidak tertindas dan menihilkan kebebasan rakyat.

Mekanisme pembatasan kekuasaan yang dimiliki oleh raja dimulai dengan adanya paham teokrasi yang mempercayai bahwa raja adalah utusan Tuhan yang menjadikan kekuasaan raja menjadi semakin absolut. Namun di satu sisi, peta kekuasaan juga didistribusikan secara natural kepada pendeta atau pimpinan gereja yang kekuasaannya dipisahkan antara negara dan gereja. Sehingga konsep pemisahan kekuasaan mulai dikenal pada masa itu dengan menganut paham sekularisme.

Upaya pembatasan kekuasaan tidak hanya dimulai pada saat itu dimana pemisahan kekuasaan mulai merambah ke arah internal kekuasaan itu sendiri, Salah satu pemikir yang paling berpengaruh dalam konsep pemisahan kekuasaannya adalah Montesquieu dalam teorinya *trias politica* yang substansinya yakni legislative, kekuasaan eksekutif atau administratif, dan cabang kekuasaan yudisial. Hal ini diutarakan oleh Montesquieu dalam mahakaryanya yaitu "*L'Esprit des Lois*".<sup>19</sup> Di mana Montesquieu membagi kekuasaan dalam tiga hal yakni kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana undang-

---

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012).

undang, legislatif sebagai pembentuk undang-undang, dan kekuasaan yudikatif sebagai fungsi menghakimi. Dalam pembagian teori inilah merupakan teori yang masih dipergunakan dalam sistem negara modern.

Sebelum Montesquieu merumuskan konsep *trias politica*-nya dalam bukunya tersebut, John Locke memperkenalkan konsep pembagian kekuasaan negara dalam tiga bagian yakni kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana kekuasaan dan pelaksanaan undang-undang, legislatif sebagai pembentuk undang-undang dan federatif yang mengatur hubungan dalam dan luar negeri. Dalam teori Montesquieu dan John Locke memberikan penalaran yang cukup berbeda tentang kekuasaan yudikatif dan federatif. Baron de Montesquieu menggunakan persepsi untuk menjamin hak asasi manusia dari setiap warga negara dan memasukkan fungsi federatif sebagai bagian dari eksekutif. Sementara bagi John Locke, memberikan penalaran bahwa apabila upaya defensif akan timbul kemudian apabila upaya diplomasi gagal. Akan tetapi, Montesquieu meralat teori John Locke dalam bukunya bahwa fungsi pertahanan dan diplomasi merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif dan menganggap fungsi kehakiman lah yang menjadi penting sebab dianggap dapat menjamin hak-hak rakyatnya.

Berawal dari teori *trias politica* yang membentuk konsep pembatasan kekuasaan, kemudian membentuk riak munculnya prinsip *separation of power*, *division of power* dan *distribution of power*. Konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) pada dasarnya dikaitkan dengan pemikiran Montesquieu yang mendefinisikan bahwa ketiga kekuasaan pada hakikatnya terpisah secara struktural dalam sebuah organ yang tidak mencampuri urusan masing-masing.



Akan tetapi, hal tersebut menuai banyak kritik dari para ahli dan menganggap bahwa pemikiran dari Montesquieu adalah pemikiran yang tidak realistis dan utopis.

Namun, Jimly Asshiddiqie memaparkan bahwa konsep *separations of power*, *division of powers*, *distribution of powers* dan juga istilah lainnya yang merujuk pada pemisahan kekuasaan, sebenarnya memiliki arti yang sama saja tergantung dari konteks pemahaman yang dianut. Hal utama yang menjadi perdebatan di kalangan ahli adalah, apakah konsep hubungan kekuasaan yang dimaksud adalah secara vertikal atau horizontal. Perlu digaris bawahi bahwa konteks vertikal adalah hubungan kekuasaan yang memberikan konteks antara bawahan dan atasan. Sementara dalam konteks secara horizontal, maka hal yang dimaksud adalah hubungan kerja sama antar lembaga atau kolegial. Seperti konteks *division of powers* yang bisa dikaitkan secara horizontal ataupun vertikal. Jika dikaitkan dengan konteks Indonesia pra-amandemen, konsep kekuasaan yang dianut adalah *division of powers* yang dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan MPR sehingga dapat diartikan sebagai hubungan secara vertikal. Akan tetapi pasca amandemen keempat, sistem yang dipakai oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni sistem pemisahan kekuasaan (*separations of powers*) dengan mengedepankan konsep saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*).

Perdebatan mengenai penggunaan konotasi *division of powers* atau *separation of power* pada dasarnya merupakan sebuah bentuk perdebatan yang memperdebatkan tentang hal yang bersifat formil dan konteks hermeneutika.



Akan tetapi, konsep tersebut bukannya ditolak dan dimentahkan begitu saja. Jika diinterpretasikan secara sederhana baik secara vertikal maupun horizontal, kedua-duanya dipergunakan di sistem ketatanegaraan. Seperti Indonesia, yang dimana secara horizontal menganut perihal kedudukan tiga lembaga tinggi negara yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sementara secara vertikal digambarkan oleh pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang membagi daerah menjadi beberapa bagian yang kekuasaannya bersifat hierarkis vertikal. Hermeneutika dalam *separations of powers* pada dasarnya tidak memiliki konsep yang berbeda selama tetap menggunakan prinsip *check and balances*. Di mana perkembangan pembagian kekuasaan dewasa ini merupakan konsep *trias politica modern* yang telah melalui proses rekayasa dan ditambahkan dengan menganut prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*).

## 2. Teori *Supremacy of Constitution*

Memahami konsep konstitusi, perlu ditinjau dari segi definisi dan kerangka pemikiran yang dipaparkan oleh ahli. James Bryce mengemukakan bahwa “*Constitution as a framework of political society, organized through and by law*” yang artinya Konstitusi sebagai sebuah kerangka kerja masyarakat politik yang diatur di dalam dan oleh hukum.<sup>20</sup> Dari definsi tersebut dapat diketahui bahwa kedudukan konstitusi merupakan bingkai kekuasaan negara. Sehingga dengan demikian, dapat dipahami bahwa posisi konstitusi sebagai

---

<sup>20</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi : Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945* (Malang: Setara Press, 2010).

aturan hukum dasar yang membentuk lembaga dan alat kelengkapan negara yang permanen ataupun sementara beserta dengan tupoksinya masing-masing.

Sementara dalam *Black's Law Dictionary* mendefinisikan bahwa “*Constitution, the organic and fundamental law of a nation or state, which may be written or unwritten, establishing character and conception of its government, laying the basics principles to which its internal life is to be conformed, organizing the government, and regulating, distributing, and limiting the functions of its different departements and prescribing the extent and manner the exercise sovereign power*”.<sup>21</sup> Yang artinya bahwa, konstitusi, hukum dasar dan hukum organik dari suatu bangsa atau negara, yang tertulis atau tidak tertulis, menetapkan karakter dan konsepsi pemerintahan, meletakkan asas-asas dasar dalam standar kehidupan internal negara disepakati, pengorganisasian, regulasi, distribusi dan dibatasinya fungsi berbagai pemerintahan, serta luasnya penggunaan serta cara bagaimana kekuasaan berdaulat itu dilaksanakan”. Konstitusi sebagai norma kesepakatan bersama, kedudukan konstitusi dibangun sebagai norma hukum yang tertinggi yang berada di atas semua norma yang berlaku dalam bentuk kehidupan bersama. Muatan konstitusi merupakan konsensus bersama yang mengandung norma yang berada dalam sebuah negara yakni norma agama, norma sosial, norma etika, dan norma hukum. Sehingga wajarlah jika diketahui kedudukan konstitusi sebagai norma hukum tertinggi sebab konstitusi menampung segala macam norma yang menjadi konsensus tertentu dalam muatan konstitusi tersebut.

---

<sup>21</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, 4th ed. (St. Paul: West Publishing CO., 1968).

Dalam konteks negara hukum modern, penyelenggaraan kekuasaan negara haruslah berdasar dan berlandaskan pada hukum dasar (*droit constitutional*). Secara kedudukan, konstitusi (*verfassung*) adalah konsensus politik yang tertinggi. Sehingga, konstitusi memiliki kedudukan derajat supremasi dalam suatu negara atau *supremacy of constitution*.<sup>22</sup>

Jika ditinjau dari segi kedudukan, konstitusi dapat ditinjau dari nilai kedudukannya yakni<sup>23</sup>: *pertama*, konstitusi ditinjau dari segi hukum dasar yang mengandung norma-norma dasar yang mengorientasikan sistem pemerintahan dalam memperoleh, mengolah, dan kewenangannya sebagai penyelenggara kekuasaan. *Kedua*, dari segi hierarki peraturan perundang-undangan. Posisi konstitusi sebagai norma hukum tertinggi memiliki sifat yang mengikat kepada perundang-undangan yang ada dibawahnya untuk tidak bertentangan dengan konstitusi dan dibatalkan jika terdapat materi muatan yang dianggap bertentangan dengan konstitusi yang dimuat dalam asas hukum yakni "*lex superior derogate legi inferiori*" bahwa peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Dan *ketiga*, konstitusi sebagai dokumen hukum dan politik (*politico-legal document*) yang ditempatkan dalam posisi istimewa selain substansi atau materi muatannya berisi hukum dasar yang menjadi piagam kelahiran sebuah negara, dan cita hukum negara (*rechtsidee*).

---

<sup>22</sup> Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, and Ni'matul Huda, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, 9th ed. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011).

<sup>23</sup> Atmadja, *Hukum Konstitusi : Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*.

Maka dapat dipahami pula bahwa prinsip supremasi konstitusi merupakan sebuah prinsip dasar atas keberlakuan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam sebuah negara. Keberlakuan di sini berdampak pada setiap aspek penjalanan bernegara baik dalam pembentukan hukum dalam hal ini perundang-undangan, prinsip dasar dari hak negara, hubungan negara dengan warga negaranya dan hal-hal lain yang dapat ditinjau dari konstitusi.

### 3. Teori Pengujian Konstusional (*Constitutional Review*)

Pengujian konstusional adalah sebuah kegiatan yang berfungsi untuk menguji taraf konstusionalnya sebuah perundang-undangan yang berdasar kepada hierarki perundang-undangan. Dalam istilahnya, pengujian konstusional atau *constitutional review* dan pengujian yudisial atau *judicial review* pada dasarnya memiliki perbedaan yang fundamental. *Judicial review* merupakan sebuah proses pengujian konstusional atas sebuah produk hukum dalam hal ini perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga kehakiman, sementara untuk *constitutional review* dapat dilakukan oleh lembaga lain yang diberikan kewenangan untuk menguji konstusionalitas produk hukum terhadap UUD.<sup>24</sup>

Memang pada dasarnya pengujian konstusional merupakan sebuah mekanisme hukum yang dapat ditempuh untuk menguji konstusionalitas sebuah produk hukum yang dapat dilakukan oleh lembaga mana saja yang diberikan sebuah kewenangan secara resmi oleh konstitusi suatu negara. Pengujian konstusional oleh beberapa negara dilakukan oleh lembaga yang berbeda seperti di Amerika Serikat, di mana pengujian konstusional dilakukan

<sup>24</sup> Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstusional Di Berbagai Negara*.

oleh Mahkamah Agung (*Supreme Court*), Indonesia yang kewenangan pengujian konstitusionalitas undang-undang diwenangkan kepada Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*), dan di Prancis yang kewenangan pengujiannya dilakukan oleh lembaga politik yaitu Dewan Konstitusi (*Conseil Constitutionnel*).

Pengujian konstitusional merupakan sebuah upaya untuk mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) terhadap lembaga lain kendatipun kewenangannya tidak selalu jatuh kepada lembaga yudisial. Dalam teori negara hukum modern, pengujian konstitusional telah diakomodir oleh berbagai negara yang bertujuan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan yang diamanahkan oleh konstitusi. Di negara modern yang memberlakukan prinsip *supremacy of constitution*, pengujian konstitusional adalah upaya untuk mengimbangi kekuasaan pembentukan undang-undang yang dipegang oleh legislatif yang berpotensi untuk menyalahgunakan kekuasaan tersebut dengan menggunakan pendekatan eksaminatif atau sebuah proses verifikasi ataupun pengujian terhadap produk legislatif. Kiranya melalui proses verifikasi tersebut merupakan sebuah upaya untuk menguji apakah produk yang dihasilkan sejalan dan sesuai dengan konstitusi atau tidak. Maka, hal tersebut menguraikan urgensi dari pengadaan *constitutional review* dalam sebuah sistem ketatanegaraan di negara hukum modern.

Menurut Herbert Haussmaninger yang dikutip oleh Jimly Ashiddiqie dalam Model-Model Pengujian Konstitusional di berbagai negara bahwa dalam pengujian konstitusional (*constitutional review*) mencakup 2 (dua) tugas pokok yakni : *Pertama*, untuk menjadi jaminan dalam penjalanan sistem demokrasi

dalam hubungan perimbangan peran atau *interplay* antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan lembaga peradilan. *Kedua*, untuk melindungi setiap individu dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak-hak fundamental yang dijamin oleh konstitusi.

## H. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian kali ini adalah sebuah penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan studi kepustakaan yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum positif yang dianut maupun hukum non-positif seperti doktrin hukum dan teori para ahli.<sup>25</sup>

### 2. Objek Penelitian

Pada penelitian ini, berfokus pada objek urgensi perpanjangan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam hal ini *judicial preview* sebagai mekanisme *checks and balances* dalam pembentukan undang-undang yang responsif.

### 3. Sumber Data Penelitian

Dalam penelitian ini, bersumber pada sumber hukum sekunder yang substansinya adalah bahan hukum primer, dan sekunder, Untuk bahan hukum primer terdiri dari hukum positif yang terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dan undang-undang lainnya yang memiliki keterkaitan dengan penelitian kali ini. Untuk bahan hukum sekunder terdiri dari

---

<sup>25</sup> David Tan, "Metode Penelitian Hukum : Mengupas Dan Mengulas Metodologi Dalam Menyelenggarakan Penelitian Hukum," *Nusantara : Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial* 8, no. 8 (2021): 1483–90.

buku-buku, jurnal, makalah dan penelitian sebelumnya yang terkait dengan penelitian kali ini.

#### 4. Metode Pendekatan

Pada penelitian ini, penulis menggunakan beberapa pendekatan yakni : *Pertama*, pendekatan dengan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan dengan menggunakan hukum positif yang berlaku saat ini. *Kedua*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu proses pendekatan terhadap permasalahan dengan menggunakan prinsip-prinsip serta sistem yang digunakan oleh negara lain dan dianalisis untuk membentuk gagasan baru. *ketiga* yaitu, pendekatan terhadap kasus (*case approach*) yaitu pendekatan terhadap putusan dan permohonan yang ditolak yang menyangkut undang-undang yang dianggap bermasalah. Dan keempat adalah pendekatan historis (*historical approach*) yakni pendekatan terhadap landasan sejarah terutama dalam mekanisme pembentukan hukum yang perlu dijadikan sebagai bahan pertimbangan.<sup>26</sup>

#### 5. Analisis Bahan Hukum

Pada penelitian ini, bahan yang dikumpulkan akan dianalisis secara deskriptif kualitatif yang didasarkan pada prinsip ataupun teori-teori hukum yang eksis dalam ilmu hukum untuk menghasilkan sebuah jawaban dan solusi terhadap persoalan-persoalan yang ada dalam rumusan masalah

---

<sup>26</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 9th ed. (Jakarta: Kencana, 2014).



## BAB II

### TINJAUAN TENTANG PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

#### A. Teori Pembentukan Undang-Undang

##### 1. Pengertian Undang-Undang

Perihal undang-undang dapat diketahui dari konsep *wet* dalam bahasa Belanda. Dalam kepustakaan Belanda, *wet* dapat ditinjau dari 2 hal yaitu dalam arti materiil dan arti formil. Konsep *wet* dalam arti materiil (*wet in materiele zin*) adalah segala macam bentuk perundang-undangan, sementara konsep *wet* dalam arti formil (*wet formele zin*) adalah yang lazim disebut sebagai Undang-Undang. Menurut Bagir Manan, undang-undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan. Sementara undang-undang dalam arti formil adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk presiden dengan persetujuan DPR. Sehingga undang-undang dalam arti formil dapat didefinisikan sebagai Undang-Undang yang merupakan substansi dari perundang-undangan atau bentuk materiil dari undang-undang.<sup>27</sup>

Jika merujuk pada buku Maria Farida Indrati dalam Ilmu Perundang-Undangan yang mengutip pendapat dari A. Hamid S. Attamimi bahwa, hal yang disebut sebagai *wet in formele zin* (undang-undang formil) adalah segala macam keputusan yang dibetuk oleh *Regering* dan *Staten Generaal* yang terlepas dari substansinya apakah suatu penetapan (*beschikking*) atau peraturan

---

<sup>27</sup> Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undang : Teori, Sejarah Dan Perbandingan Dengan Beberapa Negara Bikameral* (Malang: Setara Press, 2015).



(*regelling*). Sehingga dapat disebut sebagai *wet in formele zin* itu karena dilihat dari aspek pembentukannya atau dari aspek pihak yang membentuknya. Sementara yang disebut sebagai *wet in materiele zin* (undang-undang materiil) yaitu segala macam keputusan yang dibentuk oleh *Regering* atau *Staten Generaal* yang isinya mengikat secara umum. Sehingga disebut *wet in materiel zin* sebab dilihat dari substansinya tanpa mempertimbangkan pihak pembentuknya.<sup>28</sup>

Jika merujuk dari D.W.P Ruiters bahwa *wet materiel zin* memiliki tiga unsur yakni<sup>29</sup> :

- a. Norma hukum (*rechtsnorm*);
- b. Berlaku keluar (*naar buiten werken*); dan
- c. Bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*)

Merujuk pada pendapat dari Mia Khurshid bahwa undang-undang dapat diklasifikasikan menjadi 5 (lima) kelompok yaitu<sup>30</sup>:

- a. Undang-undang yang bersifat umum (*general statute*);
- b. Undang-undang yang bersifat lokal (*local statute*);
- c. Undang-undang yang bersifat personal (*personal statute/individual statute*);
- d. Undang-undang yang bersifat publik (*public statute*); dan
- e. Undang-undang yang bersifat perdata (*private statute*)

<sup>28</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, 24th ed. (Yogyakarta: Kanisius, 2007).

<sup>29</sup> Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Teori, Sejarah Dan Perbandingan Dengan Beberapa Negara Bikameral*.

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, 2nd ed. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011).

Undang-undang yang bersifat umum (*general statute*) merupakan kelompok undang-undang yang beralaku secara umum di masyarakat atau biasa disebut sebagai "*algmene verbindende voorschriften*". Undang-undang yang bersifat lokal merupakan undang-undang yang hanya berlaku pada beberapa daerah tertentu atau daerah yang spesifik. Sementara undang-undang yang bersifat personal atau individu merupakan tipikal undang-undang yang ditujukan hanya kepada subjek-subjek hukum tertentu saja (*rechtspersoon*) atau individu yang spesifik, dimana norma yang terkandung di dalam undang-undang ini merupakan normal konkret dan individual, tidak bersifat abstrak dan umum seperti yang dikemukakan oleh Hans Kelsen tentang karakteristik dari norma hukum. sementara undang-undang bersifat publik adalah hukum dari negara yang menjadi landasan dasar dari hakim untuk menentukan putusannya. Di lain sisi, undang-undang yang bersifat perdata merupakan jenis undang-undang yang dipergunakan oleh pihak-pihak untuk menggugat hak atau kepentingannya terhadap pihak lain. Walaupun dalam kelima kelompok undang-undang tersebut dapat diklasifikasikan dari segi karakteristik *wet*-nya, yakni hukum materiil (*wet in materiele zin*) dan hukum formiil (*wet in formeel zin*)

Hans Kelsen memaparkan dalam teorinya tentang hierarki hukum (*stufentheorie*) yang dituliskan dalam bukunya yakni *General Theory of Law and State* bahwa hukum yang mengatur pembentukannya sendiri sebab norma hukum yang satu menentukan cara untuk membuat norma hukum lainnya, sampai pada derajat tertentu juga menentukan isi norma lainnya tersebut. Pembentukan norma hukum yang satu, yaitu norma hukum yang lebih rendah,

ditentukan oleh norma hukum lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi dan rangkaian pembentukan hukum ini diakhir oleh suatu norma dasar tertinggi.<sup>31</sup>

Teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen tentang teori hierarki hukum, kemudian disempurnakan oleh muridnya yang bernama Hans Nawiasky yang mendeskripsikan tentang hierarki norma hukum (*The Law Norm Hierarchy*) yang mengelompokkan norma hukum negara dalam 4 (empat) bagian yakni<sup>32</sup>:

- d. *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- e. *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara);
- f. *Formel Gezetss* (Undang-Undang “formal”); dan
- g. *Verodnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksan dan aturan otonom)

Klasifikasi dari hierarki norma hukum lazim disebut dengan istilah *die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*. *Staatsfundamentalnorm* atau yang disebut sebagai norma fundamental negara merupakan norma berada dalam tataran tertinggi dalam suatu negara. Norma tersebut pada dasarnya merupakan norma dasar (*Grundnorm*) yang bersifat ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dan oleh sebab itu tidak ada norma yang berada di atasnya. Norma ini juga merupakan norma yang menjadi tempat patokan dari norma-norma hukum yang berada di bawahnya yang kemudian menjadi basis dari pemnentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari sebuah negara. Dimana

<sup>31</sup> Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*.

<sup>32</sup> Sunny Ummul Hanafi, Muhammad Fikri, Firdaus, “Implementasi Teori Hans Nawiasky Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia,” *Sovereignty: Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional* 1, no. 1 (2022): 79–83.

substansi normanya mengandung landasan dasar filosofis yang memiliki kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.<sup>33</sup>

Norma yang berada di bawah *Staatsfundamentalnorm* adalah norma Fundamental dari negara (*Staatgrundgezets*) atau aturan dasar negara yang merupakan norma hukum tunggal yang berisikan aturan-aturan pokok yang bersifat umum dan garis besar. Norma tersebut tertuang dalam sebuah dokumen negara (*Staatverfassung*) atau dalam beberapa dokumen negara yang tersebar. Dokumen negara dapat dimaksud merupakan Undang-Undang Dasar atau Konstitusi yang di dalamnya mengatur tentang pembagian kekuasaan negara, hubungan antar lembaga negara, hubungan antar lembaga negara dan warga negara dengan negara. Ia merupakan sumber yang merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya sebuah Undang-Undang (*formell Gezets*) yang pada dasarnya merupakan perundang-undangan yang mengikat secara langsung semua orang.

Norma hukum yang berada di bawah *Staatgrundgezets* adalah Undang-Undang (*wet in formele zin*) atau *Formell Gezets*. Jika dikomparasikan dengan norma hukum yang ada di dalam konstitusi yang pada dasarnya merupakan aturan dasar negara, norma yang berada di dalam Undang-Undang merupakan norma hukum yang lebih konkrit dan terinci dan sifatnya langsung berlaku di masyarakat yang pembentukannya diberikan kepada lembaga legislatif. Lembaga legislatif ini kemudian direpresentasikan dalam bentuk Dewan Perwakilan atau sekelompok anggota masyarakat yang diberikan

---

<sup>33</sup> Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*.

delegasi kekuasaan oleh rakyat untuk ditunjuk sebagai representasi dari rakyat itu sendiri.

Norma hukum yang berada di bawah *Formell Gezets* adalah *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom). Norma ini merupakan norma yang berada pada tataran terakhir dari hierarki yang berfungsi untuk menyelenggarakan ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang. Dalam mekanisme pembentukan dalam aturan pelaksana akan berbeda dengan aturan otonom. Dimana aturan pelaksana dibentuk berdasarkan kewenangan delegasi, sementara aturan otonom dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, kewenangan delegasi adalah kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang dilimpahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik yang dinyatakan secara tegas maupun tidak. Sementara kewenangan atribusi adalah kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada *Grondwet* atau *Wet* kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Kewenangan atribusi ini akan melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan sesuai dengan batas-batas yang diberikan.

Dalam proses pembentukan undang-undang, terdapat problema yang cukup plural yang menjadi bagian corak dalam pembentukan perundang-undangan. Hal itu kemudian mendorong para sarajana Belanda untuk mengembangkan sebuah pemikiran yang menggambarkan tentang pembentukan undang-undang yang efektif sebagai sarana untuk mencapai tujuan

dari pembentukan undang-undang itu sendiri. Sebagaimana yang dituliskan oleh Jan Michael Otto dan kawan-kawan yang mengemukakan teori pembentukan undang-undang yakni : *“The socio-legal concept of real legal certainty”* yang mengandung lima elemen yaitu<sup>34</sup> :

- a. *A law maker has laid down clear, accesible and realistic rules;*
- b. *The administration follows these rules and induces citizens to do the same;*
- c. *The majority of people accept these rules, in principle, as just;*
- d. *Serious conflict are regularly brought before independent and impartial judges who decide cases in accordance with those rules;*
- e. *These decisions are actually complied writh defining objectives of law and development projects in these terms could help improving their effectiveness.*

## 2. Materi Muatan Undang-Undang

Berdasarkan teori yang dibangun oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky tentang hierarki norma hukum, kedudukan undang-undang (*formell gesetz*) terletak diantara norma-norma, di atasnya terdapat norma norma fundamental negara dan aturan dasar negara dan di bawahnya terdapat aturan pelaksana dan aturan otonomi.<sup>35</sup> Posisi yang terletak di tengah tersebut kemudian mendorong keberadaan undang-undang untuk menjadi jembatan antara aturan dasar dan aturan pelaksana. Materi yang terkandung di dalam konstitusi pada dasarnya terbatas pada beberapa hal yang hanya mengatur tentang beberapa hal pokok dan mendasar, sementara materi muatan pada peraturan pelaksana lebih

<sup>34</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, 3rd ed. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011).

<sup>35</sup> Hanafi, Muhammad Fikri, Firdaus, “Implementasi Teori Hans Nawiasky Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.”

terperinci dan spesifik. Sehingga, untuk menjadi jembatan antara perundang-undangan tersebut, materi muatan undang-undang (*formell gesetz*) harus memiliki substansi yang umum dan cukup jelas dan terperinci namun tidak terlalu teknis.

Posisi yang berada di tengah tersebut kemudian menjadikan materi muatan yang tercantum di dalam undang-undang bersifat luas dan mencakup berbagai aspek kehidupan. Walaupun tidak ada pembatasan yang jelas sampai mana materi muatan yang harus menjadi materi dari undang-undang. Menurut A. Hamid S. Attamimi bahwa pembatasan dalam materi muatan yang terkandung di dalam undang-undang itu bergantung pada latar belakang sejarah dan sistem pembagian kekuasaan dari negara yang bersangkutan. Karena itulah, persoalan limitasi dari materi muatan undang-undang pada dasarnya merupakan persoalan politik yang bergerak dari lintasan historis dari sebuah negara. Meskipun dalam pandangan Hans Kelsen bahwa norma umum yang terkandung di dalam undang-undang dapat dibatasi oleh konstitusi baik secara positif maupun secara negatif. Dimana pembatasan secara positif diartikan sebagai pembatasan yang diberikan berupa pendelegasian untuk mengatur sebuah materi muatan yang diatur di dalam undang-undang. Sementara pembatasan secara negatif yakni pembatasan yang mensyaratkan adanya larangan untuk mengatur sebuah perihal di dalam materi muatan undang-undang. Walaupun dalam praktiknya, ketentuan ‘abu-abu’ yang tidak diperintahkan oleh Konstitusi dapat diatur melalui konsensus politik oleh legislator jika ia menghendakinya. Meskipun terdapat materi muatan lain yang dapat diatur dalam undang yang tidak diatur di dalam konstitusi yakni :



pembebanan terhadap kewajiban penduduk, yang mengurangi kebebasan warga negara, yang memuat keharusan dan/atau larangan.<sup>36</sup>

Namun yang menjadi pasti adalah materi muatan yang diatur di dalam undang-undang merupakan materi yang berisikan kepentingan-kepentingan dari masyarakat yang multi-dimensional. Sehingga yang menjadi titik sumbu dalam penyerapan aspirasi masyarakat pada dasarnya dipegang oleh para legislator yang menjadi representasi dari masyarakat. Apakah materi muatan yang terkandung di dalam UU memuat kepentingan masyarakat yang kemudian menjadi salah satu tolak ukur dari kualitas dari suatu undang-undang.

Jika merujuk ke dalam materi muatan yang harus di atur di dalam UU di Indonesia, maka yang menjadi tolak ukur adalah ketentuan yang diatur di dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan pada pasal 10 ayat (1) yaitu :

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Sejatinya dalam pembentukan perundang-undangan, terdapat beberapa materi muatan yang bersifat khusus yang menjadi kebijakan kenegaraan dan

---

<sup>36</sup> Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan : Teori, Sejarah Dan Perbandingan Dengan Beberapa Negara Bikameral*.



pemerintahan yang hanya dapat dituangkan dalam bentuk undang-undang yakni <sup>37</sup>:

- a. Pendelegasian kewenangan regulasi atau kewenangan untuk mengatur (*legislative delegation of rule-making power*)

Dalam sebuah konteks negara hukum, terdapat pembagian kekuasaan yang membagikan kewenangan kekuasaan pembentuk undang-undang yang dewasa ini dikenal sebagai legislator. Pengaturan yang diatur oleh legislator dalam hal ini diwenangkan untuk membentuk undang-undang (*formell gesetz*). Namun norma yang diatur di dalam undang-undang merupakan norma yang umum dan abstrak, terutama dalam pengaturan yang bersifat peraturan (*regelling*). Sehingga dibutuhkan sebuah pengaturan yang lebih lanjut yang mengatur tentang norma yang lebih spesifik yang posisinya berada di bawah undang-undang yang berfungsi sebagai penjelas yang lebih teknis dan spesifik yang terkandung di dalam materi muatannya. Dimana kewenangan pembentukan peraturan yang lebih spesifik ini dibebankan kepada lembaga eksekutif atau lembaga pelaksana untuk membentuk peraturan pelaksana (*subordinate legislations*) yang harus dinyatakan secara jelas di dalam ketentuan undang-undang yang membutuhkan peraturan pelaksana itu. Dimana terdapat pendelagasian kekuasaan dari legislator utama (*primary legislator*) kepada legislator sekunder (*secondary legislator*). Dimana hal ini dinamakan sebagai pendelegasian kewenangan legislatif (*legislative delegation of rule-making power*). Namun dalam ketentuannya, tidak sah kiranya apabila dibentuk

---

<sup>37</sup> Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*.

sebuah peraturan pelaksana apabila tidak diberikan kewenangan secara jelas di dalam ketentuan peraturan yang lebih tinggi. Sehingga tanpa legitimasi hukum dari ketentuan peraturan yang lebih tinggi, tidak dibenarkan untuk membentuk peraturan pelaksana.

b. Aksi pencabutan undang-undang sebelumnya

Pencabutan sebuah undang-undang adalah aksi untuk mengganti undang-undang yang tidak lagi diperlukan dan harus diganti menjadi undang-undang yang baru. Maka, undang-undang tersebut harus dicabut terlebih dahulu dengan menggunakan undang-undang yang memiliki tingkat yang sama. Seperti halnya, pencabutan dari undang-undang hanya dapat dicabut dengan menggunakan undang-undang dan tidak dibenarkan untuk mencabut undang-undang dengan menggunakan peraturan pelaksana ataupun perundang-undangan yang ada di bawahnya. Peraturan yang lebih rendah tidak dapat mencabut peraturan yang lebih tinggi. Namun sebaliknya bahwa peraturan yang lebih tinggi memiliki hak untuk mencabut peraturan yang lebih rendah. Namun hal ini dapat dilakukan apabila ketentuan yang dimuat dalam peraturan yang lebih rendah tersebut ingin diatur kembali dengan peraturan yang lebih tinggi. Sehingga untuk menghindari adanya tumpang tindih dari norma yang bersangkutan, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tersebut harus dicabut dan tidak diperlukan lagi eksistensinya sehingga tidak memiliki kekuatan hukum lagi.

c. Perubahan ketentuan dari undang-undang;

Perubahan terhadap undang-undang merupakan sebuah metode perubahan materi yang terdapat di dalam undang-undang yang hanya dapat

diubah melalui ketentuan dari undang-undang atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang (PERPPU). Perubahan terhadap undang-undang dapat dilakukan dengan menyisipkan atau menambah materi ke dalam rumusan ketentuan undang-undang atau dengan menghapus dan mengganti sebagian materi materi undang-undang. Jimly Ashiddiqie dalam bukunya perihal undang-undang menyatakan bahwa jika undang-undang terkait kemudian mengubah setidaknya 50% dari materi muatan dari undang-undang yang bersangkutan, maka dianjurkan untuk mencabut undang-undang tersebut dan menggantinya dengan undang-undang yang baru dengan menggunakan materi muatan yang sama. Hal yang sama juga patut dilakukan apabila undang-undang terkait telah diubah beberapa kali dan menyulitkan masyarakat dan praktisi untuk memahami undang-undang tersebut, maka harus dicabut dan kemudian diatur di dalam ketentuan undang-undang yang baru untuk melaksanakan penyesuaian yang lebih sistematis.

d. Penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang

Penetapan dari peraturan pemerintah pengganti undang-undang sebagai undang-undang merupakan hal yang harus dilakukan. Sebab ketentuan atas pengeluaran Perppu pada dasarnya didasarkan atas ihwal kedaruratan yang membutuhkan kepastian hukum ataupun dasar hukum atas sebuah perkara. Dimana kewenangan ata pembentukan Perppu diajukan oleh Presiden dan kemudian akan dibahas pada rapat paripurna bersama dengan DPR untuk diubah menjadi undang-undang. Namun DPR tidak dapat menolak sebagian atau menerima sebagian dari materi muatan

yang diatur, namun hanya dapat menerima atau menolak sepenuhnya ketentuan yang diatur oleh Perppu terkait.

e. Pengesahan perjanjian internasional

Pengesahan perjanjian internasional atau merupakan sebuah ketentuan yang harus didasarkan menjadi undang-undang dan diterapkan ke dalam sistem hukum. Pengesahan terhadap perjanjian internasional harus melalui undang-undang yang materinya hanya terdiri dari 2 (dua) pasal, yakni ketentuan yang memuat pengesahan perjanjian internasional yang dimaksud dan pasal 2 mengenai ketentuan dari mulai berlakunya perjanjian tersebut. Sebagai contoh bahwa, ketentuan mengenai pengesahan terhadap sebuah konvensi, maka dalam pasal 1 dituliskan Undang-Undang Pengesahan Konvensi ini dinyatakan “Mengesahkan *Convention* .... (Konvensi tentang....) yang naskah aslinya dalam bahasa Inggris dan terjemahannya dalam bahasa Indonesia sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari undang-undang ini”.

f. Pembebanan Pajak dan Pungutan Memaksa

Pembebanan pajak ini merupakan pendelegasian atas perintah dari Undang-Undang Dasar pada ketentuan pasal 23A UUD 1945 yang berbunyi “*Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang*”. Dengan artian bahwa, negara hanya berhak untuk mengatur tentang pungutan yang memaksa apabila terdapat persetujuan dari perwakilan rakyat melalui undang-undang. Karena negara diharapkan untuk memberikan perlindungan terhadap kebebasan, persamaan, solidaritas sosial dan hak milik.

g. Penentuan perihal pembebanan sanksi pidana;

Pengaturan tentang sanksi pidana hanya dapat dimuat di dalam ketentuan undang-undang dan peraturan daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota. Hal ini merupakan amanat yang diberikan di dalam ketentuan UU No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada pasal 15 ayat (1). Dengan artian bahwa, selain undang-undang dan Perda tidak dibenarkan untuk mengatur ketentuan sanksi pidana di dalam materi muatannya. Dalam peraturan daerah pun, ketentuan sanksi pidana hanya merupakan sanksi pidana dalam kategori ringan yang dibatasi pada ancaman kurungan paling lama 6 (bulan) dan denda paling banyak Rp. 50.000.000-, (lima puluh juta rupiah).

h. Penentuan mengenai kewenangan penyidikan, penuntutan dan penjatuhan vonis.

Sama halnya dengan ketentuan pidana ketentuan perihal penyidikan dapat dimuat di dalam undang-undang dan peraturan daerah. Ketentuan tentang penyidikan tersebut diberikan kewenangannya kepada penyidik Pegawai Negeri Sipil (PNS) departemen ataupun instansi tertentu untuk melakukan aksi penyidikan atas pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang atau peraturan daerah.

3. Asas Pembentukan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus merujuk pada beberapa asas yang menjadi dasar atas pembentukan peraturan perundang-undangan. Awalnya, proses pembentukan peraturan perundang-undangan

berkembang dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, diantaranya :

- a. Asas tidak menyalahgunakan kekuasaan;
- b. Asas tidak bertindak sewenang-wenang;
- c. Asas perlakuan yang sama;
- d. Asas kepastian hukum;
- e. Asas perlakuan yang jujur;
- f. Asas kecermatan;
- g. Asas keharusan adanya motivasi dalam tindakan.

Kemudian beranjak dari hal tersebut, dibentuklah asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang terbagi menjadi dua bagian yakni asas formal yang berkaitan dengan cara pembentukan dan bentuk peraturan perundang-undangan dan asas material tentang isi atau materi peraturan perundang-undangan. Dimana menurut Van Der Vlies yang mengklasifikasikan asas formal dan material yakni sebagai berikut<sup>38</sup>:

Asas-asas formal pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi :

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- c. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); dan
- e. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).

Sementara asas material yakni :

---

<sup>38</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*.

- a. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke termonologie en duidelijke systematiek*);
- b. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsqelijk beginsel*);
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtzekerheidsbeginsel*);
- e. Asas pelaksanaan hukum (*het beginsel van individuele rechtbedeling*).

Sementara A. Hamid S. Attamimi sebagai salah satu pakar perundang-undangan Indonesia kemudian memberikan penjabaran lebih jauh tentang asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam dua aspek juga, yaitu aspek materil dan formil yang diantaranya yakni <sup>39</sup>:

- a. Asas formal yakni meliputi :
  - 1) Asas tujuan yang jelas;
  - 2) Asas perlunya pengaturan;
  - 3) Asas organ/lembaga yang tepat;
  - 4) Asas materi muatan yang tepat;
  - 5) Asas dapatnya dilaksanakan; dan asas dapatnya dikenali.
- b. Asas material meliputi :
  - 1) Asas sesuai dengan cita hukum (*rechtidee*) Indonesia dan Norma Hukum Fundamental Negara;
  - 2) Asas sesuai dengan hukum negara;

---

<sup>39</sup> Rokilah Rokilah and Sulasno Sulasno, "Penerapan Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Ajudikasi : Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 2 (2021): 179–90.



- 3) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.<sup>40</sup>

Sementara itu, dalam sistem hukum Indonesia terdapat undang-undang yang secara khusus mengatur tentang ketentuan pembentukan perundang-undangan yakni pada Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dimana dalam ketentuan tersebut, mengatur perihal asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur pada pasal 5 yang mengatur tentang asas formal dan pada pasal 6 memuat ketentuan asas material.

Ketentuan pasal 5 UU *a quo* yakni :

- a. Asas kejelasan tujuan;
- b. Asas kelembagaan;
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Asas dapat dilaksanakan;
- e. Asas kedayagunaan;
- f. Asas kejelasan rumusan; dan
- g. Asas keterbukaan;

Ketentuan pasal 6 UU *a quo* yaitu sebagai berikut :

- a. Asas pengayoman;
- b. Asas kemanusiaan;
- c. Asas kebangsaan;
- d. Asas kekeluargaan;

---

<sup>40</sup> Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*.

- e. Asas kenusantaraan;
- f. Asas bhinneka tunggal ika;
- g. Asas keadilan;
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum; dan
- j. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

## B. Praktik Pembentukan Undang-Undang

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dikatakan sebagai undang-undang dalam artian formiil. Walaupun terdapat beberapa ahli yang berpendangan bahwa undang-undang formiil merujuk pada klasifikasi khusus yakni Undang-Undang. Namun undang-undang dalam artian formiil (*wet in formele zin*), secara umum digambarkan sebagai aturan prosedural dalam pembentukan undang-undang.<sup>41</sup> Prosedur pembentukan di sini dimaksudkan sebagai bentuk aturan perihal pembentukan peraturan yang materinya dimuat tentang mekanisme pembentukan, pihak yang membentuk, serta proses yang harus dilalui untuk mengundangkan sebuah peraturan perundang-undangan.

Praktik pembentukan undang-undang di Indonesia dewasa ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undang (LN. 2011/No.82, TLN No. 5234) yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 (LN. 2019/NO. 183, TLN No. 6398) dan diubah menjadi Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (LN. 2022/No.

---

<sup>41</sup> Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*.

143, TLN No. 6801). Dimana terdapat dua kali perubahan yang terjadi terhadap UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Di dalam pasal 1 ayat (1) UU *a quo* disebutkan pada bahwa “Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan”. Dimana terdapat lima proses yang harus dilalui oleh peraturan perundang-undangan untuk dinyatakan berlaku sebagai perundang-undangan.

#### 1. Perencanaan

Dalam proses perencanaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas merupakan sebuah proses penyusunan rencana pembangunan hukum oleh Presiden, DPR bersama dengan DPD. Pembentukan Prolegnas sejatinya didasarkan pada skala prioritas dalam hal pembentuk Rancangan Undang-Undang. Walaupun Prolegnas memuat beberapa rancangan undang-undang yang ingin dibahas, namun ada salah kaprah yang memuat tentang pengertian Prolegnas secara mendasar. Keberadaan Prolegnas tidak hanya terletak pada materi atau substansi yang terkandung di dalamnya sebagai peraturan perundang-undangan, namun inti dari Prolegnas terletak pada fungsi perencanaan atau sebagai instrumen perencanaan pembentukan UU. Sehingga dalam pembentukan UU, Prolegnas perlu dilandaskan pada visi dan misi yang ingin dituju dalam pembangunan hukum nasional.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Ahmad Ubbe, “Instrumen Prolegnas Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Terencana Dan Terpadu,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 2, no. 1 (2005): 9–22.

Adapun visi yang diemban dalam penyusunan Prolegnas yakni terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdikan pada kepentingan rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan UUD 1945.<sup>43</sup>

Adapun misi yang diemban oleh Prolegnas yaitu untuk mewujudkan materi hukum dalam segala bidang untuk menggantikan peraturan perundang-undangan yang merupakan hasil dari kolonial Belanda yang tidak relevan lagi dengan nilai-nilai perkembangan masyarakat. Tujuan lainnya adalah untuk mewujudkan budaya hukum masyarakat yang sadar akan hukum, mewujudkan aparat hukum yang berintegritas tinggi, berkualitas, profesional dan bermoral serta adanya lembaga hukum yang kuat, terintegrasi dan berwibawa.<sup>44</sup>

Penyusunan Prolegnas sebagaimana yang termaktub di dalam pasal 18 UU *a quo* didasarkan pada perintah UUD 1945, perintah TAP MPR, peraturan perundang-undangan lainnya, sistem perencanaan pembangunan nasional, rencana pembangunan jangka panjang nasional (RPJPN), rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR, dan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

---

<sup>43</sup> Moh. Mahfud MD, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, 1st ed. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010).

<sup>44</sup> MD.

Prolegnas sebagai perancangan RUU memuat program pembentukan RUU, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan perundang-undangan lainnya. Dimana keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan lainnya berisikan materi yang berisi latar belakang dan tujuan dari penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, jangkauan dan arah pengaturan. Dimana ketentuan-ketentuan tersebut diatur di dalam naskah akademik. Sehingga praktik pembentukan RUU harus didasarkan pada naskah akademik yang memuat kajian secara holistik mengenai tinjauan sosiologis, yuridis dan filosofis.

Prolegnas sebagai instrumen perencanaan legislasi, terklasifikasi menjadi dua bagian yaitu Prolegnas jangka menengah yang disusun setiap masa keanggotaan DPR atau disusun setiap lima tahun. Penyusunan terhadap Prolegnas berupa jangka menengah yang telah disusun pada masa keanggotaan sebelumnya sebagaimana ketentuan dari Pasal 20 UU No. 13 Tahun 2022 tentang Peraturan Perundang-Undangan. Tidak hanya penyusunan terhadap Prolegnas jangka menengah, namun juga terdapat Prolegnas prioritas tahunan yang menjadi prioritas dalam penyusunan UU selama masa satu tahun. Sejatinya Prolegnas prioritas merupakan pelaksanaan dari Prolegnas jangka menengah yang disusun setiap tahunnya pada masa evaluasi prolegnas jangka menengah. Sehingga dapat diketahui bahwa Prolegnas adalah substansi politik hukum nasional untuk mencapai tujuan negara dalam kurun waktu tertentu dalam upaya pembangunan hukum, untuk mengganti atau membentuk hukum yang baru.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Sirajuddin, Fatkhurohman, and Zulkarnain, *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, 3rd ed. (Malang: Setara Press, 2016).

Kewenangan untuk menyusun Prolegnas didasarkan pada kerjasama antara DPR, Pemerintah dan DPD. Walaupun sebelumnya, sebagaimana yang diatur di dalam UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan kewenagannya dibatasi hanya pada Pemerintah dan DPR. Namun dinamisnya perkembangan menimbulkan perubahan yang menguatkan lembaga DPD untuk turut menyusun Prolegnas sebagaimana yang diatur di dalam perubahan pertama UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dalam hal ini adalah UU No. 15 Tahun 2019. Walaupun pada praktiknya, DPD hanya bisa mengusulkan dalam penyusunan Prolegnas sebgaimana yang diatur di dalam ketentuan Pasal 21 UU *a quo*.

Praktik penyusunan Prolegnas dipusatkan di dalam alat kelengkapan DPR yang menangani bidang legislasi atau dalam hal ini Badan Legislasi. Badan legislasi ini bertugas menjadi jembatan koordinasi antara Pemerintah dan DPD dalam hal penyusunan Prolegnas. Dimana penentuan dari Prolegnas tersebut kemudian disahkan melalui Keputusan DPR yang ditetapkan pada rapat paripurna DPR.

Daftar kumulatif dalam Prolegnas yang dibebankan oleh pasal 23 UU *a quo* terdiri dari :

- a. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- b. Akibat putusan MK;
- c. APBN;
- d. Pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
- e. Penetapan/pencabutan Perppu.

Keberadaan perencanaan yang dituangkan di dalam Prolegnas tidak memiliki nilai kemutlakan, namun dinamisnya kondisi politik dan kebutuhan hukum masyarakat membutuhkan undang-undang yang dapat diajukan oleh Presiden, DPR maupun DPD yang berada di luar Prolegnas yang telah ditetapkan sebelumnya. Walaupun secara *explicit verbis* terdapat beberapa ketentuan yang harus dipenuhi untuk mengajukan RUU tersebut yang tercantum pada pasal 23 ayat (2) UU *a quo* yang mencakup :

- a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
  - b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislası dan menteri atau kepala lembaga yang menangani urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Penyusunan

Penyusunan rancangan undang-undang sebagaimana yang telah dijelaskan di atas bahwa RUU dapat berasal dari Presiden maupun dari DPR yang juga melingkupi DPD. Dalam pengusulan RUU tersebut harus disertai dengan Naskah Akademik yang terkecuali tentang APBN, penetapan Perppu dan pencabutan UU atau Perppu.

Telah diamanatkan oleh Konstitusi bahwa DPD berwenang untuk mengusulkan RUU sebagaimana ketentuan Pasal 22D UUD 1945. Namun dibatasi pada beberapa subjek yakni yang bersangkutan dengan otonomi daerah, relasi antara pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta



penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan pertimbangan keuangan pusat dan daerah. Pengajuan RUU yang diajukan oleh DPD ditampung oleh DPR untuk dijadikan bahan pertimbangan dalam penyusunan Prolegnas namun dengan syarat disertai dengan naskah akademik sesuai dengan ketentuan pasal 48 UU *a quo*.

Penyusunan RUU dapat berasal dari Presiden ataupun dari DPR, namun proses yang dilalui akan cukup berbeda, Penyusunan RUU oleh DPR berdasarkan ketentuan pasal 46 UU *a quo* dapat berasal dari anggota DPR, komisi, gabungan komisi atau alat kelengkapan DPR atau DPD yang kemudian ditangani oleh Badan Legislasi (Baleg) yang terkhusus menangani bidang legislasi. Baleg di sini tidak hanya berfungsi untuk menampung RUU yang diajukan oleh *stakeholder* di internal DPR, namun juga berperan dalam pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan dari konsepsi RUU. Sementara penyusunan RUU oleh Presiden diatur di dalam ketentuan Pasal 47 UU *a quo* yang menyiratkan bahwa RUU tersebut dipersiapkan oleh Kementerian yang bertanggungjawab dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang juga bertugas untuk mengharmonisasikan, membulatkan serta memantapkan konsepsi RUU yang akan dibahas.

Salah satu hal yang baru dalam proses penyusunan RUU dapat ditempuh dengan menggunakan metode omnibus yang dijelaskan pada pasal 64 yang pada intinya merupakan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang memuat materi muatan baru, mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai Peraturan perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama dan/atau mencabut

peraturan perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama. Metode penyusunan peraturan perundang-undangan pada prinsipnya mengatur beberapa materi muatan yang berbeda yang kemudian diatur di dalam satu undang-undang. Praktik penyusunan metode omnibus ini telah dipraktikkan dalam penyusunan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Namun belakangan ini, dicabut dengan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

### 3. Pembahasan dan Penetapan

Pembahasan terhadap RUU oleh Presiden dilakukan dengan mengirimkan surat ke pimpinan DPR dan DPD jika RUU berkaitan dengan tugas dan wewenang DPD. Kemudian disusul dengan penunjukan menteri untuk menjadi representasi Presiden untuk membahas RUU terkait dan dibahas oleh DPR paling lama enam puluh (60) hari yang dihitung sejak surat presiden tersebut diterima sebagaimana yang diatur di dalam ketentuan pasal 50 UU No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Sementara pembahasan RUU oleh DPR dilakukan dengan mengirimkan surat kepada Presiden dan kemudian Presiden mengirimkan perwakilan yakni menteri yang ditunjuk oleh Presiden untuk membahas RUU terkait yang disertai dengan daftar inventarisasi masalah. Pembahasan RUU tersebut dibebankan untuk dimulai 60 hari sejak surat pimpinan DPR diterima oleh Presiden.

Namun dalam pasal 50 UU *quo* ditetapkan bahwa apabila Presiden dan DPR mengajukan RUU yang memiliki materi yang sama, maka RUU yang dibahas adalah rancangan oleh DPR. Namun RUU yang diusulkan oleh

Presiden digunakan untuk disandingkan dengan RUU yang dimiliki oleh DPR untuk dibahas.

Pembahasan terhadap RUU baik yang diajukan oleh Presiden maupun oleh DPR atau DPD dilakukan dengan pembicaraan dua tingkat sesuai dengan ketentuan pasal 67 UU *a quo*, yaitu pembicaraan tingkat I yang dilakukan dalam rapat komisi, gabungan komisi, rapat Baleg, rapat Badan Anggaran atau rapat panitia khusus. Sementara pembicaraan tingkat II merupakan pembicaraan dalam rapat paripurna. Namun terkait dengan keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU dibatasi sesuai dengan wewenangnya pada pasal 22D UUD 1945 dan hanya diikuti dalam fase pembicaraan tingkat I sesuai dengan ketentuan pasal 65 ayat (3) UU *a quo*. Pembahasan tingkat I juga dapat mengundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika bersangkutan dengan lembaga tersebut.

Agenda dari rapat pembicaraan tingkat I terbagi menjadi beberapa agenda yakni :

- a. Pengantar Musyawarah yaitu proses untuk menjelaskan perihal RUU yang dibahas dan dibalas dengan pandangan dari pihak lain. Jika RUU berasal dari Presiden, maka Presiden melalui menteri menjelaskan RUU dan fraksi dan DPD menyampaikan pandangannya terhadap RUU tersebut. Hal yang sebaliknya terjadi apabila RUU tersebut berasal dari usulan DPR dan pihak Presiden dan DPD memberikan pandangan terhadap RUU tersebut. Ketentuan mengenai pengantar musyawarah ini diatur di dalam pasal 68 ayat (2) UU *a quo*.

- b. Pembahasan daftar inventarisasi masalah pada dasarnya merupakan potensi permasalahan yang dapat timbul dari penyusunan RUU tersebut, dimana hal tersebut perlu dicapai konsensus oleh DPR dan Presiden. Pengajuan daftar inventarisasi masalah ini diajukan oleh Presiden jika RUU berasal dari DPR dan diajukan oleh DPR jika RUU berasal Presiden dan DPD yang usulnya dipertimbangkan oleh DPR. Ketentuan tentang daftar inventarisasi masalah diatur di dalam pasal 68 ayat (3) UU *a quo*.
- c. Penyampaian pendapat mini merupakan agenda terakhir dari pembicaraan tingkat I yang dilakukan oleh fraksi, DPD dalam hal berkaitan dengan kewenangan DPD dan Presiden. Ketentuan ini diatur di dalam pasal 68 ayat (4) UU *a quo*.

Pasca pembahasan tingkat I, muncullah pembahsan tingkat II yang merupakan tingkat akhir dari pembahasan terhadap sebuah RUU yang pada intinya berupaya untuk mengambil sebuah keputusan dari sebuah RUU. Pembahasan tingkat II berisi kegiatan penyampaian laporan dari pembahasan tingkat I, persetujuan dan penolakan dari fraksi dan anggota secara lisan dan penyampaian akhir dari Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugaskan oleh Presiden. Namun apabila tidak terdapat konsensus antara pihak yang fraksi dan anggota DPR, maka porses pengambilan ditentukan berdasarkan musyawarah dan mufakat yang didasarkan pada suara terbanyak. Sementara jika tidak terdapat konsensus yang ditemui oleh DPR dan Presiden, maka RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR pada masa itu. Ketentuan ini diatur di dalam pasal 69 UU *a quo*.

#### 4. Pengundangan

Pasca persetujuan antara DPR dan Presiden terhadap sebuah RUU, maka tahapan selanjutnya adalah proses pengundangan. Berdasarkan ketentuan pasal 20 ayat (4) UUD 1945 yang pada intinya berpusat pada kewenangan Presiden untuk menandatangani sebuah RUU yang telah disepakati oleh DPR dan Pemerintah yang kemudian dimasukkan ke dalam lembar negara untuk diundangkan. Namun apabila tidak ditandatangani selama tiga puluh (30) hari sejak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU.

Proses pengesahan sebuah RUU terbagi menjadi dua, yakni pengesahan materiil dan pengesahan formiil. Pengesahan materiil merupakan pengesahan yang dilakukan pada saat rapat paripurna oleh DPR dan Pemerintah yang bersangkutan dengan materi muatan yang diatur di dalam sebuah RUU, baik yang diusulkan oleh Presiden maupun oleh DPR ataupun DPD. Sementara pengesahan formiil yaitu pengesahan terhadap formalisasi hukum yang menjadi pra-syarat non-mutlak yang kewenangannya dimiliki oleh Presiden dalam proses pengundangan sebuah UU. Pengesahan formiil di sini dimiliki dibebankan kepada Presiden untuk menandatangani RUU yang telah melalui rapat pembahasan, namun praktik pengesahan formiil yang dimiliki Presiden di sini tidak memiliki kekuatan mutlak sebab tanpa ditandatangani oleh Presiden pun, RUU yang telah disetujui oleh DPR dan Pemerintah RUU bersangkutan akan sah dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak penyerahan naskah final dari RUU kepada Presiden.

Salah satu hal yang menjadi vital dalam pembentukan hukum dalam hal ini pembentukan undang-undang adalah adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembahasan sebuah RUU. Pada perkembangannya, hak tersebut

dijaminan di dalam UU No. 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada pasal 96. Namun ketentuan tersebut hanya diatur pada bagian yang tidak terlalu substantif. Kemudian perubahan kedua atas UU *a quo* dilakukan yang kemudian diundangkan dalam UU No. 13/2022. Ketentuan pada UU terbaru ini, lebih spesifik memberikan jaminan terhadap partisipasi masyarakat yang tercantum di dalam pasal yang sama, yakni pasal 96.

Partisipasi masyarakat memiliki posisi yang penting dalam pembentukan undang-undang karena sejatinya UU memiliki kedudukan sebagai tempat berlakunya undang-undang. Dampak yang ditimbulkan dari berlakunya sebuah undang-undang akan dirasakan secara langsung oleh masyarakat. Sehingga partisipasi masyarakat menjadi penting dalam pembentukan UU sebab berkaitan langsung dengan masyarakat.

Setidaknya terdapat beberapa dampak positif yang akan terjadi dengan terlibatnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan hukum yaitu proses implementasi hukum akan semakin terjamin semenjak masyarakat terlibat dalam prosesnya, relasi antara masyarakat dan pemerintah maupun legislatif akan membaik, meningkatnya kredibilitas pemerintah dan legislatif di mata masyarakat, meningkatkan tanggungjawab masyarakat untuk turut serta menerapkan sebuah hukum dan peningkatan kualitas hukum sejak masyarakat turut aktif berpartisipasi dalam pembentukan hukum.<sup>46</sup>

### C. Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang

---

<sup>46</sup> Sirajuddin, Fatkhurohman, and Zulkarnain.

Berbagai definisi tentang politik hukum telah dikemukakan oleh beberapa ahli, salah satunya adalah Mahfud MD yang mengemukakan bahwa politik hukum adalah “*legal policy*” atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Sementara itu, Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.<sup>47</sup> Sementara Teuku Muhammad Radhie kemudian mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. Dari definisi yang dipaparkan tersebut dapat diketahui bahwa politik hukum pada dasarnya merupakan sarana untuk mencapai tujuan negara dengan menggunakan hukum sebagai kendaraannya. Sehingga hukum dari sudut pandang politik hukum adalah alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional dalam bingkai cita-cita dan tujuan negara.

Keberadaan politik hukum mendeskripsikan kecenderungan atas lema “hukum sebagai produk politik”. Hal ini pada dasarnya merupakan kebenaran jika ditinjau dari aspek undang-undang yang pada prinsipnya memang merupakan produk politik. Faktanya memang berkata demikian, bahwa undang-undang yang notabenehnya merupakan produk yang diciptakan oleh lembaga legislatif sehingga mendudukan undang-undang sebagai kralisasi, formalisasi atau legalisasi berbagai kepentingan politik yang diemban oleh para pemegang kekuatan politik yang berkompromi ataupun bersaing untuk membentuk sebuah produk hukum.

---

<sup>47</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, 4th ed. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011).



Oleh sebab itu, Mochtar Kusumatmadja mengemukakan sebuah maksim yaitu “politik dan hukum itu interdeterminan karena politik tanpa hukum itu zalim, sementara hukum tanpa politik itu lumpuh”.<sup>48</sup>

Demi terwujudnya tujuan hukum itu sendiri, maka penataan terhadap hukum tidak dapat sepenuhnya diserahkan kepada kemauan bebas masing-masing manusia. Untuk mempengaruhi kemauan bebas itu, maka hukum menetapkan kaidah hukum yang merumuskan apa yang seharusnya terjadi jika kemauan bebas manusia individual tertentu memutuskan dan mewujudkan tindakan yang menyimpang dari apa yang diharuskan. Apa yang seharusnya terjadi ini disebut sanksi hukum. Jadi, sanksi hukum itu sendiri adalah kaidah hukum, artinya dihadirkan atau ditampilkan dalam wujud kaidah hukum. Karena itu, sanksi hukum juga harus berdasarkan dan tidak bertentangan dengan pengakuan dan penghormatan atas martabat manusia, inklusif pengakuan dan penghormatan atas “*the sanctity of (human) life*” -nya. Hal ini berlaku bagi semua jenis dan bentuk sanksi hukum.<sup>49</sup>

Akualisasi hukum dalam bentuk perundang-undangan biasanya identik dengan pemikiran dan kebijaksanaan politik yang terkandung di dalam ideologi politik yang dianut oleh pembentuk undang-undang. Politik hukum pada negara demokrasi memberikan ruang kepada rakyat untuk berkontribusi dalam pembentukan hukum pada umumnya. Indonesia sebagai negara demokrasi juga pada akhirnya memiliki cita hukum yang ingin dicapai yang terkandung di dalam ideologi Pancasila yang dianut. Setidaknya terdapat 3 (tiga) tataran kebijaksanaan

---

<sup>48</sup> MD.

<sup>49</sup> Ahmad Muliadi, *Politik Hukum*, 2nd ed. (Padang: Akademia Permata, 2014).

politik perundang-undangan yang terkandung di dalam kerangka dan paradigma *rechtiidee* yaitu <sup>50</sup>:

1. Pada tatanan politik, tujuan hukum di Indonesia adalah tegaknya negara hukum yang demokratis;
2. Pada aspek sosial dan ekonomi, politik hukum bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. Pada aspek normatif, politik hukum bertujuan untuk menegakkan keadilan dan kebenaran dalam setiap segi kehidupan masyarakat yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945.

Dalam aktualisasi hukum akan diimplementasikan dalam bentuk perundang-undangan. Pada dasarnya perundang-undangan adalah suatu gejala cenderung rumit untuk dinalarakan dalam pembentukannya terutama dalam hal pertimbangan terhadap faktor kemasyarakatan. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan sarana untuk merealisasikan tujuan tertentu dalam artian untuk mengarahkan, mempengaruhi, pengaturan perilaku dalam konteks kemasyarakatan yang dilakukan melalui dan dengan menggunakan kaidah-kaidah hukum yang diorientasikan kepada perilaku masyarakat dan badan pemerintahan. Sementara tujuan yang hendak direalisasikan pada perundang-undangan pada umumnya yaitu perwujudan dari keadilan, ketertiban dan adanya kepastian hukum. Dimana pencapaian tujuan hukum tersebut ditujukan untuk memenuhi adanya kebutuhan dari masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik.

---

<sup>50</sup> Abdul Latif and Hasbi Ali, *Politik Hukum*, 3rd ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2014).

Pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut sejatinya bertujuan untuk membentuk orientasi dari pembangunan hukum yang pada prinsipnya bertujuan untuk<sup>51</sup>:

1. Memantapkan dan mengamalkan pelaksanaan pembangunan;
2. Penciptaan kondisi yang mantap agar para anggota masyarakat menikmati iklim kepastian dan ketertiban hukum dan lebih memberikan aksi suportif dan orientasi kepada upaya pembangunan;
3. Membangun hukum yang berfungsi sebagai pengayom masyarakat yang memberikan rasa aman dan tenteram; dan
4. Menciptakan iklim yang mendorong kreativitas dan partisipasi masyarakat.

Mahfud MD dalam bukunya *Politik Hukum di Indonesia* memaparkan bahwa dalam relasi antara politik dan hukum terdapat sebuah konfigurasi yang mengatakan bahwa hukumlah yang terpengaruh oleh politik, karena sub sistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar dibandingkan hukum. Sehingga jika hukum berhadapan dengan politik, maka hukum berada pada posisi yang lebih lemah. Daniel Lev mengatakan bahwa sebagai langkah untuk memahami sistem hukum dalam sebuah transformasi politik harus diamati dari bahwa dan melihat peran dari sosial politik yang diberikan orang kepadanya.<sup>52</sup> Hal ini disebabkan oleh kuatnya konsentrasi politik yang tidak hanya mengintervensi proses pembuatan hukum namun juga pada implementasi hukumnya. Sebuah personifikasi sederhana dipaparkan oleh Sri Soemantri yang menggambarkan relasi antara hukum dan politik di Indonesia itu layaknya lokomotif kereta api yang keluar

---

<sup>51</sup> Muliadi, *Politik Hukum*.

<sup>52</sup> MD, *Politik Hukum Di Indonesia*.

dari relnya. Jika hukum digambarkan sebagai rel dan hukum digambarkan sebagai lokomotifnya dan yang terjadi adalah adanya kecenderungan dari lokomotif untuk keluar dari rel yang seharusnya dilalui. Hal ini kemudian sering terjadi karena pada praktiknya, hukum sering kali menjadi gambaran dari kehendak yang diinginkan oleh kekuasaan politik yang kemudian berdampak pada munculnya kecenderungan untuk memandang kekuasaan adalah hukum.

Sebagai upaya untuk memahami hukum dan relasinya antara politik, maka perlu terlebih dahulu untuk mengklasifikasikan ciri kelompok pemegang kekuasaan politik yang dipaparkan oleh Ralf Dahrendorf. *Pertama*, jumlahnya selalu lebih sedikit dibandingkan kelompok yang dikuasai. *Kedua*, memiliki kelebihan kekayaan khusus untuk tetap memelihara dominasinya yang berupa kekayaan intelektual, materiil dan kehormatan moral. *Ketiga*, pertentangan selalu terorganisasi lebih baik daripada kelompok yang ditundukkan. *Keempat*, kelas penguasa hanya terdiri dari orang-orang yang memegang posisi dominan dalam bidang politik sehingga elit penguasa diartikan sebagai elit penguasa dalam bidang politik. *Kelima*, kelas penguasa selalu berupaya untuk memonopoli dan mewariskan kekuasaan politiknya kepada bagian kelompoknya. *Keenam*, ada pengurangan dari perubahan sosial terhadap perubahan komposisi kelas penguasa.

Jika berangkat dari asumsi bahwa hukum pada dasarnya merupakan produk politik, maka politiklah yang menjadi bagian penentu dari hukum. Sehingga konfigurasi politik akan mencerminkan bagaimana produk hukum dari sebuah negara. Karakteristik dari produk hukum akan sejalan dengan konfigurasi politik. Jika sebuah negara memiliki konfigurasi politik yang demokratis, maka produk hukumnya akan bersifat responsif, sementara negara yang memiliki konfigurasi

politik yang cenderung otoriter, maka akan berdampak pada produk hukumnya yang bersifat konservatif. Sehingga cerminan sejati dari sebuah produk hukum (perundang-undangan) akan digambarkan melalui konfigurasi politik yang berlaku di negara tersebut.

Pembentukan produk hukum (perundang-undangan) merupakan salah satu agenda dalam pembangunan hukum dalam sebuah negara yang tidak terlepas dari sebuah hipotesa bahwa politik berada di atas hukum. Namun secara umum, pembangunan hukum bertujuan untuk <sup>53</sup>:

1. Memantapkan dan mengamalkan pelaksanaan pembangunan;
2. Menciptakan kondisi yang mantap agar anggota masyarakat menikmati iklim kepastian dan ketertiban hukum;
3. Membangun hukum yang berfungsi sebagai pengayom masyarakat yang memberikan rasa aman dan tentram;
4. Menciptakan iklim yang mendorong kreativitas dan partisipasi masyarakat

Pembangunan hukum bertujuan untuk mengadakan penegakan keadilan, kebenaran dan ketertiban. Kemudian pembangunan hukum tersebut diaktualisasikan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan yang baru yang dapat memberikan jaminan terhadap kebutuhan hukum masyarakat. Kebutuhan hukum oleh masyarakat kemudian diakomodir melalui upaya pembentukan hukum yang didasarkan pada konsensus politik yang dimiliki oleh para pembentuk hukum. Menjawab kebutuhan hukum melalui politik hukum pembentukan regulasi juga bertujuan untuk memberikan kesadaran hukum dalam

---

<sup>53</sup> Muliadi, *Politik Hukum*.

dinamika yang berkembang di masyarakat. Hingga akhirnya berada pada tataran terbentuknya tata hukum nasional yang berlaku.

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan integral dari pembangunan hukum nasional. Salah satu instrumen dari pembangunan hukum adalah perencanaan hukum yang kemudian dibentuk melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Tujuan dari Prolegnas tidak lain adalah untuk membentuk perencanaan pembangunan hukum terutama dalam hal pembentukan hukum. Dimana yang menjadi acuan dalam perencanaan hukum meliputi perumusan politik hukum yang baik, kesadaran bahwa pembentukan hukum meliputi seluruh aspek kehidupan. Dimana Prolegnas menjadi titik acuan dalam pembangunan hukum.

Sebagai bentuk pemenuhan dari pembangunan hukum, terdapat beberapa hal yang menjadi pertimbangan atas pembangunan hukum. Salah satunya adalah norma perundang-undangan yang perlu melihat suasana kebatinan (*geistlichen hintergrund*) saat pembentukan dan penetapan dari produk hukum. Politik hukum yang digunakan untuk mempertimbangkan hal tersebut adalah pertimbangan mengenai bagaimana pandangan cita hukum yang ingin diraih oleh suatu negara. Sebagai contoh adalah cita hukum Indonesia yang didasarkan pada pembukaan dari Undang-Undang Dasar 1945. Bagian dari pembukaan tersebutlah yang memuat cita hukum (*rechtsidee*) dari Indonesia sebagai negara yang kemudian berdiri sebagai salah satu dari tingkatan norma yakni *staatsfundamental norm* atau norma fundamental negara. Dimana dalam substansi pembukaan UUD 1945 mengatur tentang garis-garis besar dari tujuan yang ingin dicapai oleh Indonesia sebagai negara. Tanpa perincian, namun hanya penggambaran secara umum tentang apa yang ingin diraih oleh negara.

Pemahaman terhadap sebuah tujuan dari sebuah negara tidak hanya berdasarkan penyelidikan terhadap pasal-pasal yang terkandung di dalam sebuah Konstitusi atau hukum dasarnya (*loi constitutionnelle*), namun harus mempertimbangkan bagaimana praktiknya dan juga bagaimana suasana kebatinan dari konstitusi tersebut.<sup>54</sup> Untuk memahami sebuah naskah dari hukum dasar sebuah negara, harus ada pemahaman terhadap landasan historis atas terbentuknya teks tersebut, dasar pembentukannya dan keterangan secara jelas dari teks tersebut. Sehingga dalam upaya pembangunan hukum terutama dalam pembentukan hukum harus berorientasi terhadap nilai-nilai dasar.

Dalam bingkai pembentukan perundang-undangan di Indonesia terkhusus pada undang-undang (*formell gesetz*) diberikan kewenangannya kepada DPR bersama dengan Presiden sebagai amanat dari UUD 1945 yang terletak di batang tubuhnya pada pasal 5 dan pasal 20. Ketentuan yang dibangun di dalam batang tubuh UUD 1945 memberikan kewenangan kepada lembaga eksekutif dan legislatif untuk membentuk undang-undang. Pembentukan undang-undang memiliki posisi yang penting dalam pembangunan hukum, sebab posisi undang-undang berada langsung di bawah konstitusi. Sehingga undang-undang memiliki tugas untuk menjembatani antara konstitusi dan peraturan pelaksana yang ada di bawahnya. Sehingga orientasi pembangunan hukum secara fleksibel terletak pada bagian pembentukan undang-undang.

Melirik pengertian politik hukum dari Mahfud MD yang menyatakan bahwa politik hukum adalah garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan

---

<sup>54</sup> Latif and Ali, *Politik Hukum*.



demi mencapai tujuan negara. Dapat dipahami bahwa dalam undang-undang dalam artian formal, menjadi salah satu instrumen yang menjadi pondasi untuk mencapai tujuan negara. Dimana tujuan negara Indonesia tercantum di dalam pembukaan UUD 1945 dan kemudian dijabarkan lebih jauh di dalam batang tubuh UUD 1945 dan yang menjadi jalan penghubung antara tujuan negara adalah undang-undang. Sehingga dalam penalaran terhadap politik hukum pada intinya berdasar pada marwah dari konstitusi yang dijunjung sebagai sumber hukum tertinggi. Sehingga dalam proses pembentukan undang-undang, sejatinya harus senantiasa berorientasi untuk mewujudkan tujuan-tujuan dari negara melalui upaya pembangunan hukum. Kemudian untuk menjaga marwah konstitusi, konfigurasi politik yang berlaku dalam sebuah negara berkewajiban untuk sejalan dengan tujuan negara. Hal ini dapat dinalarkan jika kita beranjak dari sebuah pemahaman bahwa hukum adalah produk politik, maka konfigurasi politik yang ada harus berjalan seiringan dengan tujuan negara.

Keberadaan konfigurasi politik sebagai penentu dalam pembangunan hukum cenderung rentan untuk dijadikan sebagai titik keberangkatan. Sebab dalam orientasinya, penjabaran terhadap pasal-pasal konstitusi yang kemudian dibentuk menjadi undang-undang dikatakan tidak cukup kuat untuk mengikat dan memaksa untuk dijadikan pedoman terhadap pembentukan konfigurasi politik yang ada. Sebab keberadaan konstitusi tidak memberikan sanksi dan tidak memuat ketentuan pidana yang menghasilkan ikatan yang hanya mengikat secara moral (*morally binding*). Kendatipun dipahami bahwa marwah konstitusi terletak pada penjabaran pasal-pasal yang berasal dari pembukaan UUD 1945 sebagai sumber hukum tertinggi yang juga merangkap sebagai tujuan negara, namun perlu kiranya

ditegaskan kembali bahwa hukum pada dasarnya merupakan produk politik. Sehingga secara tidak langsung, konstitusi merupakan sebuah konsensus politik yang dibentuk berdasarkan konfigurasi politik yang ada pada saat pembentukannya. Sehingga, apabila terjadi dinamisasi konfigurasi politik maka yang akan membuat posisi konstitusi sebagai posisi yang rentan.

Maka dari itu dibentuklah sebuah institusi atau lembaga peradilan yang berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara yang bertujuan untuk mengawal keberlangsungan dan tegaknya konstitusi yang disebut sebagai Mahkamah Konstitusi. Yang mana peranan dari Mahkamah Konstitusi sejatinya adalah untuk menegakkan prinsip supremasi konstitusi dalam proses pembangunan hukum di Indonesia. Sebab jika beranjak dari pendapat bahwa hukum adalah produk politik, maka kontekstualisasi kepentingan politik akan diaktualisasikan dalam pembentukan hukum (undang-undang). Maka rentan kiranya apabila aktualisasi kepentingan tersebut dilepas begitu saja, sehingga dibutuhkan lembaga pengawas yang menegakkannya dan menjaga martabat konstitusi dalam sebuah sistem peradilan yang dikenal sebagai *judicial review*.

#### **D. Pembentukan Undang-Undang dalam Perspektif *Fiqh Siyasah Dusturiyah***

Istilah yang dibangun dengan menggunakan terminologi *fiqh siyasah* terbangun dengan menggunakan dua suku kata yaitu kata *fiqh* dan *siyasah*. Secara etimologis, *fiqh* adalah bentuk *mashdar* (*gerund*) dari *tashrifan* kata *faqihayafqahu-fiqhan* yang berarti pemahaman yang mendalam dan akurat sehingga dapat memahami tujuan ucapan dan atau tindakan tertentu. Sementara kata *siyasah* berasal dari kata *sasa* yang dituliskan dalam kamus *al-Munjid* dan *Lisan al-Arab* dapat diartikan sebagai mengatur, mengurus, dan memerintah. Kata *siyasah*

juga dapat ditransformasikan dalam arti pemerintahan dan politik atau membuat sebuah kebijaksanaan.<sup>55</sup>

Sementara frasa *dusturiyah* dari bahasa Persia yang berarti *dusturi*. Pada awalnya *dusturi* diartikan sebagai seseorang yang memiliki otoritas baik dalam bidang politik maupun agama. Namun pada perkembangannya, kata ini kemudian diserap ke dalam bahasa Arab menjadi *dusturiyah* yang berarti asas dasar/pembinaan. Menurut istilah, *dusturiyah* dapat diartikan sebagai kumpulan kaidah yang memuat tentang dasar dan hubungan kerja sama antar masyarakat dalam sebuah negara baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kata *dusturiyah* merupakan norma dari suatu aturan perundang-undangan yang menjadi landasan atas aturan bernegara agar sesuai dengan nilai-nilai syariat.

*Siyasah dusturiyah* adalah cabang dari *fiqh siyasah* yang terkhusus dalam membahas tentang perundang-undangan negara. Salah satu diantara bagian pembahasannya adalah konsep-konsep konstitusi, proses legislasi, lembaga demokrasi serta bagaimana konsep negara hukum dalam *siyasah* dan relasi antara negara dan warga negara yang meliputi hak dan kewajiban antara kedua belah pihak tersebut. Prinsip yang dianut *siyasah dusturiyah* yakni berupa realisasi penjaminan terhadap hak-hak asasi manusia dari setiap anggota masyarakat yang kemudian dikristilisasi dalam bentuk perundang-undangan.

---

<sup>55</sup> Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, 5th ed. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002).

*Siyasah dusturiyah* memang tidak dapat terlepas dari banyaknya aspek kehidupan yang menyangkut perundang-undangan. Persoalan tersebut tidak dapat terlepas dari dua hal umum yakni <sup>56</sup>:

1. al-Qur'an yang dijadikan sebagai panutan dalam hal mengurus kehidupan umat yang juga termasuk dalam hal bernegara baik untuk melakukan aturan hukum ataupun perihal akhlak manusia.
2. kebijakan *Ulil Amri* (pemimpin) yang menjadi dasar pertimbangan dalam menentukan suatu hukum yang sesuai dengan situasi dan perkembangan zaman yang bertujuan untuk mengatur kehidupan bernegara dan bermasyarakat demi tercapainya maslahat.

Adapun sumber dari *fiqh siyasah dusturiyah* yakni, *pertama* adalah al-Qur'an yang berhubungan dengan prinsip dasar kemasyarakatan, dalil *kulli*. *Kedua*, hadits yang berhubungan dengan *imamah* dan kebijaksanaan yang bersumber dari Rasulullah SAW dalam penerapan hukum. *Ketiga*, kebijakan dari *khulafa al-Rasyidin* dalam mengontrol jalannya pemerintahan, kendatipun terdapat beberapa perbedaan dalam kepemimpinannya, namun orientasinya tidak jauh dari upaya untuk mencapai kemaslahatan umat. *Keempat*, hasil dari ijtihad ulama yang menjadi aspek pembantu untuk memahami dan memelihara semangat dan konsep dasar dari *fiqh siyasah dusturiyah*. Dan *kelima* adalah adat atau kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan al-Qur'an dan hadits.

Dalam sistem ketatanegaraan Islam, kewenangan pembentukan undang-undang diberikan kepada sebuah perkumpulan yang disebut *Ahlu Halli Wal Aqdi* yang secara harfiah berarti orang-orang yang dapat mengikat dan melepas. Disebut

---

<sup>56</sup> Ija Suntana, *Ilmu Legislasi Islam* (Bandung: Pustaka Setia, 2015).

mengikat karena karena keputusannya dapat mengikat orang-orang yang mengangkat *ahlu halli wal aqdi*. Sementara disebut melepas karena kedudukannya yang dapat melepas dan tidak memilih orang-orang yang tidak disepakati. Menurut imam Al-Mawardi, *ahlu halli wal aqdi* sama dengan *al-ikhtiyar* sebab merekalah yang menjadi pihak penentu terhadap individu yang akan menjadi khalifah. Sementara menurut Ibn Taimiyyah, *ahlu halli wal aqdi* disebut sebagai *al-syawakh*. Sementara imam An-Nawawi menyebutkan berbeda yakni kepala, para ulama, pemuka masyarakat yang berupaya mewujudkan kemaslahatan yang disebut dengan *al-minjah ahlu al-halli wal aqdi*. Perbedaan pendapat tentang *ahlu ahli wal aqdi* memang tidak terlepas dari kedudukannya dan tugasnya atas pemilihan khalifah, penetapan dari hukum, musyawarah serta kontrol terhadap kekuasaan eksekutif atau khalifah dalam menjalankan kepemimpinannya.

Eksistensi *ahlu halli wal aqdi* muncul pada masa *al-khulafa al-rasyidin* pada masa kepemimpinan Umar bin Khattab yang kemudian lebih dikenal sebagai *ahl al-syura*.<sup>57</sup> Disebut demikian karena karena yang menjadi orang-orang di dalam *ahl al-syura* adalah para sahabat senior yang melakukan musyawarah dalam menentukan orientasi kebijaksanaan negara dan memilih pengganti pemimpin negara. Para sahabat senior tersebut terdiri dari Ali bin Abi Thalib, Utsman bin Affan, Saad bin Abi Waqqash, Abdurrahman bin Auf, Zubair bin Awwam dan Thalhah bin Ubaidillah.<sup>58</sup> Walaupun pada masa kepemimpinan Umar bin Khattab, lembaga ini belum berdiri dalam sebuah institusi khusus, namun dalam

---

<sup>57</sup> Abdul Manan, *Politik Hukum : Studi Perbandingan Dalam Praktik Ketatanegaraan Islam Dan Sistem Hukum Barat* (Jakarta: Prenada Media Group, 2016).

<sup>58</sup> Mazdan Maftukha Assyayuti, 'Perbandingan Konsepsi Ahlu Halli Wal Aqdi Dalam Teori Kenegaraan Islam Dan Konsepsi Lembaga Perwakilan Dalam Teori Kenegaraan Modern', 2018

pelaksananya sahabat senior ini menjadi representasi dari rakyat yang berperan dalam penentuan arah kebijakan dan pemerintahan.

Secara umum, terdapat beberapa hal yang dapat diketahui tentang *ahlu halli wal aqdi* yakni <sup>59</sup>:

1. *Ahlu halli wal aqdi* merupakan pemegang kekuasaan tertinggi yang memiliki kewenangan untuk memilih dan membai'at khalifah;
2. Memiliki kewenangan dalam pengarahan kehidupan masyarakat menuju ke kemaslahatan;
3. Berwenang untuk membuat undang-undang yang mengikat ke seluruh umat tentang hal yang tidak diatur secara tegas di dalam al-Qur'an;
4. Berwenang untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

Penggambaran mengenai *ahlu halli wal aqdi* memang memiliki kewenangan yang sama dengan penggambaran lembaga legislatif pada praktik ketatanegaraan dewasa ini. Namun perlu dijabarkan lebih jauh tentang bagaimana tugas dari lembaga ini. Menurut Abu al-Maududi yang dikutip dari Mazdan Maftukha Assyayuti, lembaga *al syura* atau *ahhlu halli wal aqdi* ini memiliki tugas yakni :

1. Menegakkan aturan yang telah ditentukan oleh syariat dan merumuskan perundang-undangan yang mengikat kepada umat yang tidak diatur secara tegas oleh al-Qur'an dan Sunnah;

---

<sup>59</sup> Dimas Nur Kholbi, "Analisis Fikih Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia" (2019).

2. Menginterpretasikan al-Qur'an dan Hadits jika terdapat kemungkinan adanya multi-tafsir terhadap dalil yang bersangkutan, dimana kemudian interpretasi tersebut dijadikan sebagai produk hukum;
3. Menjadi lembaga yang berwenang untuk membentuk hukum apabila tidak ada ketentuan yang jelas di dalam al-Qur'an dan Hadits. Hal ini juga berlaku apabila terdapat kondisi di mana tidak adanya sama sekali dasar yang diatur tentang suatu hal di dalam al-Qur'an dan Hadits dan tidak ada konfensi dari *khulafa al-rasyidin*, maka lembaga *al-syura* diberikan kewenangan untuk merumuskan hukum yang sejalan dengan nilai-nilai syariat yang terkandung di dalam al-Qur'an dan Hadits.

*Ahlu halli wal aqdi* ini memiliki kedudukan yang sama dengan DPR yang memiliki tugas dari hal tugas pembentukan undang-undang atau jika diinstitutionalkan disebut sebagai lembaga legislatif. Namun dari perspektif ketatanegaraan modern, kedudukan *ahlu halli wal aqdi* tidak sekedar bertindak sebagai pembentuk undang-undang namun juga bertindak sebagai kontrol terhadap pemimpin negara. Karena menurut Ibn Taimiyah, lembaga *al syura* atau *ahlu halli wal aqdi* memiliki kewenangan untuk mengangkat atau membai'at khalifah. Sehingga dengan penalaran sederhana, kewenangan *ahlu halli wal aqdi* yang berdiri sebagai representasi dari rakyat memiliki posisi yang lebih tinggi dibandingkan pemimpin negara. Jika dikomparasikan dengan sistem ketatanegaraan dewasa ini, *ahlu halli wal aqdi* memiliki sistem pemerintahan parlementer yang dimana parlemen-lah yang menduduki puncak dari



pemerintahan. Dimana lembaga legislatif ini mendorong adanya supremasi rakyat atas suatu pemerintahan.<sup>60</sup>

Eksistensi dari *ahlu halli wal aqdi* berdiri sebagai pembentuk hukum yang umumnya bersumber pada dalil al-Qur'an dan hadits. Proses pembentukan undang-undang berdasarkan kewenangan lembaga ini berdasar pada konsep musyawarah atau *syura*. Proses musyawarah tersebut dapat dikategorikan sebagai proses *ijma'* dari para anggota *ahlu halli wal aqdi*. Dimana dalam proses perumusan hukumnya dinamakan *ijtihad* yang dilakukan apabila tidak terdapat ketentuan yang secara jelas yang mengatur tentang suatu hal di dalam *nash* dari dalil-dalil *naqli*. Hasil dari *ijtihad* tersebut kemudian dijadikan sebagai produk hukum atau dalam hal ini undang-undang yang senantiasa bertujuan untuk mewujudkan maslahat oleh rakyat.

## E. Sejarah Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

### 1. Pembentukan Undang-Undang Masa Awal Kemerdekaan

Sejarah pembentukan undang-undang di Indonesia dimulai pada masa awal kemerdekaan di Indonesia ketika ditetapkannya Undang-Undang Dasar 1945 sebagai UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), yang mana materi yang mengatur perihal pembentukan undang-undang terdapat di dalam naskah yang diusulkan oleh BPUPKI.

Keentuan dalam pembentukan undang-undang pra-amandemen diatur di dalam pasal 5, pasal 20 dan pasal 22 yang mengatur bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR dan ketika RUU ditolak oleh DPR maka rancangan itu tidak dibolehkan untuk

---

<sup>60</sup> Kholbi.

dibahas dalam persidangan DPR masa itu. Kendatipun DPR memiliki hak dan kewenangan untuk mengajukan RUU dan disetujui oleh DPR namun tidak disahkan oleh Presiden maka rancangan itu tidak lagi diajukan dalam persidangan DPR pada masa itu. Jika dalam ihwal kedaruratan datang, maka Presiden berhak mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) yang harus mendapat persetujuan oleh DPR dalam masa persidangan yang berikut. Namun jika tidak mendapat persetujuan, maka PERPPU tersebut harus dicabut.

Hal yang melatarbelakangi kekuasaan eksekutif dalam hal ini Presiden diberikan kewenangan untuk mengusulkan rancangan undang-undang, didasarkan pada sebuah alasan bahwa Presidenlah yang menjadi organ kekuasaan yang menjadi pelaksana garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR. Sehingga hak subjektif diberikan kepada Presiden untuk mengeluarkan rancangan undang-undang sebagai langkah pendukung untuk melaksanakan GBHN yang sebelumnya disusun oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Ketentuan tersebut kemudian berimplikasi terhadap pola kekuasaan yang cenderung sentralistik yang dimiliki oleh tangan Presiden. Sebagai langkah preventif terhadap sentralitas kekuasaan, maka RUU yang diajukan oleh Presiden harus disetujui oleh DPR. Menurut Soepomo dalam rapat BPUPKI pada tanggal 15 Juli 1945 bahwa mekanisme persetujuan oleh DPR ini merupakan sebuah wujud dari semangat kebersamaan yang

berlandaskan sistem kekeluargaan yang menjadi pondasi dalam sistem pemerintahan Indonesia.<sup>61</sup>

Sistem pembentukan UU yang dikemukakan oleh Soepomo dipandang sebagai ciri khas dari sistem ketatanegaraan Indonesia yang berbeda dengan sistem pembentukan UU di Amerika Serikat yang menerapkan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang secara mutlak memisahkan kekuasaan Presiden dalam hal pembentukan UU dan hanya memiliki hak veto. Hal ini juga berbeda dengan sistem pembentukan UU yang ada di Prancis dan Inggris yang tidak memberikan pemisahan kekuasaan secara prinsipil antara penyelenggara pemerintahan yang dapat berimplikasi terhadap munculnya tindakan kesewenangan oleh pemerintah. Namun, pemerintah harus tunduk pada kekuasaan parlemen, yang berdampak pada kejatuhan pemerintah apabila munculnya mosi tidak percaya oleh parlemen. Penolakan untuk menggunakan sistem yang dianut oleh Amerika Serikat dan Prancis pada sidang BPUPK sebab keberadaan sistem pemerintahan yang dianut oleh kedua sistem tersebut merupakan realisasi dari paham individualisme yang kemudian bertentangan dengan *original intent* konstruksi ketatanegaraan Indonesia yang berlandaskan pada asas kekeluargaan.

Pada masa awal kemerdekaan dari tahun 1945 sampai dengan tahun 1950, ketentuan yang mengatur tentang pembentukan undang-undang belum bisa terlaksana secara maksimal. Sebab Indonesia selaku negara yang baru merdeka belum memiliki alat perlengkapan negara yang termasuk DPR. Maka

---

<sup>61</sup> Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Teori, Sejarah Dan Perbandingan Dengan Beberapa Negara Bikameral*.

dari itu ketentuan peralihan yang diatur di dalam UUD 1945 pra-perubahan mengatur sebuah ketentuan bahwa Presiden menjalankan kekuasaan MPR, DPR, dan DPA dengan bantuan sebuah komite yakni komite nasional. Implikasi yang diatur di dalam ketentuan tersebut secara langsung memberikan kewenangan kepada Presiden tidak hanya memegang kekuasaan eksekutif tapi juga memegang kekuasaan legislatif. Kendatipun dalam ketentuan tersebut ditambahkan sebuah diksi bahwa Presiden dibantu oleh Komite Nasional, namun eksistensi komite nasional hanya melakukan tugas pembantuan yang dapat mengubah negara Indonesia selaku negara yang baru merdeka menjadi tidak demokratis. Maka dari itu sebagai langkah preventif, Komite Nasional pada sidang pertamanya pada tanggal 16 Oktober 1945 mengusulkan kepada Pemerintah untuk menjadikan Komite Nasional tidak hanya menjadi pembantu Presiden namun merangkap sebagai lembaga legislatif dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Selanjutnya diusulkan pula untuk membentuk Badan Pekerja yang bertugas untuk menjadi petugas pelaksana fungsi Komite Nasional sehari-hari yang bertanggungjawab ke Komite Nasional Pusat. Hingga akhirnya usulan tersebut diterima oleh Wakil Presiden Moh. Hatta yang menghadiri sidang tersebut dengan mengeluarkan maklumat Wakil Presiden No. X Tanggal 16 Oktober 1945 sebagai aksi tindak lanjut terhadap usulan yang dikeluarkan oleh Komite Nasional.<sup>62</sup>

Berdasarkan maklumat Wakil Presiden *a quo* menyebabkan terjadinya pergeseran fungsi dari Komite Nasional yang awalnya merupakan pembantu Presiden namun bergeser menjadi lembaga legislatif yang kedudukannya

---

<sup>62</sup> Al Atok.

setara dengan Presiden. Hal ini bertentangan dengan ketentuan peralihan yang menunjuk Komite Nasional menjadi pembantu Presiden dalam relasi yang hierarkis. Maka dari itu, pada penjelasan maklumat *a quo*, Badan Pekerja Komite Nasional Pusat (BP-KNP) tidak lagi berhak untuk ikut campur serta mengurus perihal yang dikategorikan sebagai urusan pemerintahan (*uitvoering*). Maka dari itu, proses pembentukan undang-undang dibentuk berdasarkan persetujuan bersama antara Presiden dan Komite Nasional Pusat.

Pada dasarnya terdapat beberapa perubahan dalam pembentukan undang-undang oleh BP-KNP dan Presiden sebab minimnya infrastruktur penunjang yang dapat menjadi dasar atas pembentukan undang-undang termasuk infrastruktur hukum. Pada awal pembentukan undang-undang oleh *stakeholder* terkait pada tahun 1945 sampai pada tahun 1946, BP-KNP belum memiliki proses yang jelas dalam pembentukan UU bersama dengan Presiden. Dikutip dari Saldi Isra dalam buku A. Rosyid Al Atok bahwa, rapat BP-KNP yang secara internal maupun bersama dengan pemerintah, dilakukan secara ramah/tamah tanpa menggunakan formalitas, tanpa tata tertib dan dilakukan secara tertutup.

Pada tahun 1945, terjadi pergeseran sistem pemerintahan yang didasari oleh Maklumat Pemerintah 14 November 1945 yang mendelegasikan kewenangan kekuasaan pemerintahan ada di tangan menteri. Maklumat tersebut sejatinya menjadi pemicu dalam pergeseran struktur ketatanegaraan dari sistem pemerintahan presidensil menjadi sistem pemerintahan parlementer, dimana yang menduduki kursi Perdana Menteri adalah Sutan Syahrir. Namun pergeseran sistem pemerintahan tersebut, tidak mengubah sistem pemabahasan

undang-undang yang dilakukan oleh BP-KNP dan Presiden. Dalam proses perubahan tersebut, Maklumat Pemerintah *a quo* mengamanatkan bahwa yang bertanggungjawab atas pembahasan rancangan undang-undang adalah menteri terkait. Hal ini berdasarkan Peraturan pemerintah No. 1 Tahun 1945 tentang Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan oleh Presiden pada tanggal 10 Oktober 1945. Juga di dalam Peraturan Pemerintah tersebut mengatur bahwa UU dan Peraturan Presiden dimumkan oleh Presiden dan ditandatangani oleh Sekretaris Negara.<sup>63</sup>

Pengaturan mengenai proses pembahasan RUU dalam BP-KNP kemudian ditetapkan dalam Tata Tertib BP-KNP yang ditetapkan pada tanggal 10 Juni 1947. Dimana pada proses pembahasan oleh BP-KNP dibahas secara tertutup oleh Panitia Tetap yang hasilnya akan disampaikan kepada anggota BP-KNP dan disampaikan kepada Pemerintah untuk mendapatkan jawaban tertulis dan jawaban oleh Pemerintah diberikan kepada anggota BP-KNP dan akan dibahas dalam sebuah rapat terbuka yang bertujuan untuk mengambil keputusan final.

Dinamisnya perubahan struktur ketatanegaraan yang didorong oleh niat untuk mencari sistem ketatanegaraan yang paling pas untuk Indonesia yang baru saja merdeka. Hal ini terjadi pada saat terjadinya perubahan Indonesia menjadi negara republik yang berdasar pada perserikatan atau lumrah disebut dengan Republik Indonesia Serikat (RIS) pada tahun 1950. Pada tahun yang sama, ditetapkan UU No. 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Diikeluarkan Pemerintah Pusat. Dalam UU Negara

---

<sup>63</sup> Al Atok.

Bagian RI Yogyakarta No. 1 Tahun 1950 tersebut mengatur diantaranya klasifikasi dari jenis peraturan pemerintah pusat dan mekanisme proses pembentukannya. Dimana pada UU tersebut, diatur bahwa Presiden dan DPR memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU. Dimana secara garis besar, relasi kekuasaan antara DPR dan BP-KNP dalam proses pembahasan RUU dilakukan dengan memberikan tanggapan secara tertulis perihal diterima atau tidaknya suatu RUU yang dibahas.

## 2. Pembentukan Undang-Undang Masa Konstitusi RIS Tahun 1949

Konstitusi RIS merupakan konstitusi atau UUD dari Negara Republik Indonesia Serikat yang dibentuk pada tanggal 27 Desember 1949 yang berdasar pada hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) yang diadakan di S'Gravenhage. Konstitusi RIS mengantuk sistem pemerintahan parlementer dengan sistem dua kamar (*bicameral*), sehingga terdapat beberapa karakteristik yang secara otomatis cukup identik dengan sistem negara-negara federal dan sistem dua kamar dalam sistem pemerintahan parlementer. Hal yang sama juga berlaku terhadap mekanisme pembentukan undang-undangan. Dimana perundang-undangan federal dibagi menjadi dua bagian yaitu <sup>64</sup>:

- a. UU mengenai daerah bagian ataupun hubungan antara RIS dengan semua daerah bagian yang dibahas oleh Pemerintah bersama dengan DPR dan Senat.
- b. UU mengenai hal diluar daerah bagian dan hubungan antara RIS dan daerah bagian dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR.

---

<sup>64</sup> Al Atok.



Adapun ketentuan perundang-undangan menurut Konstitusi RIS Tahun 1949 yang bertalian dengan pembentukan UU yakni sebagai berikut :

- a. RUU dapat diajukan oleh Pemerintah, DPR dan Senat dengan ketentuan sebagai berikut :
  - 1) RUU yang diusulkan oleh Pemerintah disampaikan kepada DPR dan Senat secara bersamaan sesuai yang diamanatkan oleh Presiden.
  - 2) RUU yang diusulkan oleh Senat diajukan melalui DPR yang berhubungan tentang daerah bagian ataupun relasi antara RIS dengan semua daerah bagian dan kemudian diberitahukan kepada Presiden bersamaan dengan pengajuan tersebut.
  - 3) DPR berhak untuk mengajukan RUU kepada Pemerintah
- b. DPR dapat merevisi RUU yang diusulkan oleh Pemerintah dan Senat.
- c. Usul UU yang telah diterima oleh DPR yang berasal dari Senat pasca-pembahasan RUU terkait, akan dinyatakan sah setelah disahkan oleh Pemerintah.
- d. Apabila kemudian, Senat menolak usulan yang diberikan oleh DPR dan diterima oleh DPR sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari anggota yang hadir dan dihadiri dari  $\frac{2}{3}$  dari total jumlah anggota DPR pada saat sidang sehingga dapat disahkan menjadi UU oleh Pemerintah.
- e. Apabila DPR menerima RUU dari Pemerintah, maka usulan tersebut diajukan diberitahukan kepada Presiden dan Senat.
- f. Jika RUU tersebut diajukan oleh Senat, maka usul tersebut dikirimkan kepada Senat dan Kepada Pemerintah.

- g. Jika DPR menolak usulan RUU dari Pemerintah, maka akan diberitahukan kepada Senat dan Pemerintah jika usulan tersebut bersangkutan dengan keberadaan Senat.
- h. Pengajuan usulan dari DPR disampaikan kepada Senat jika berkaitan dengan urusan Senat dan Presiden jika berkaitan dengan urusan diluar senat dengan pemberitahuan kepada senat.
- i. Apabila senat menerima usul yang telah diajukan oleh DPR, maka usul itu dikirimkan untuk diberitahukan kepada Presiden untuk disahkan dan secara serentak kepada DPR
- j. Jika Senat menolak ketentuan usulan RUU yang telah diterima kepada DPR, maka usul itu dikirimkannya dengan memberitahukan hal itu kepada Presiden, dengan pemberitaan serentak kepada DPR.
- k. Pemerintah dapat menyampaikan kembali usulan yang telah ditolak oleh Senat untuk dibahas kembali bersama DPR.
- l. Apabila DPR pada pengulangan perundingan menerima usul UU, maka usul itu dikirimkan kepada Preisden untuk disahkan oleh Pemerintah dan keputusannya diberitahukan serentak kepada senat
- m. Apabila DPR pada masa pengulangan perundingan menolak RUU yang diusul kembali, diberitahukan kepada Presiden dan secara serentak kepada Senat.
- n. Selama suatu usul UU belum diterima oleh DPR dan dirundingkan oleh Senat, jika usul itu mengenai urusan yang menjadi wewenang Senat, maka usul itu dapat ditarik kembali oleh alat perlengkapan yang memajukannya.

- o. Pemerintah diharuskan untuk mengesahkan usul UU yang sudah diterima kecuali ia dalam satu bulan sesudah usul itu disampaikan kepadanya untuk disahkan, Pemerintah menyatakan keberatannya tak dapat dihindarkan.
- p. Pengesahan oleh Pemerintah atau pun keberatan Pemerintah diberitahukan kepada DPR dan kepada Senat dengan amanat Presiden.

Dari ketentuan yang ada di atas dapat diketahui bahwa dalam proses pembentukan UU, itu dibedakan berdasarkan pihak yang menjadi pengusul dari UU dan materi yang diatur di dalam RUU tersebut. Secara materiil, jika materi muatan yang diatur dalam usulan UU berkaitan dengan daerah bagian, maka Senat harus turut serta dalam pembahasan tersebut untuk menentukan sikap apakah menolak ataupun menerima usulan yang diajukan tersebut. Kendatipun tidak berlangsung lama, namun sejak diberlakukannya Konstitusi RIS 1949, telah ditetapkan 7 (tujuh) UU dari 15 RUU dan Pemerintah menetapkan 30 UUD Darurat. Konstitusi RIS tersebut, kemudian dihapus seiring dengan diberlakukannya kembali UUDS 1950 pada tanggal 17 Agustus 1950 dan perubahan bentuk negara dari negara serikat menjadi negara kesatuan.

### 3. Pembentukan UU pada Masa UUDS RI Tahun 1950

Perubahan konstitusi RIS menjadi UUDS Republik Indonesia diundangkan melalui UU No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara RIS menjadi UUDS Republik Indonesia. Salah satu substansi perubahan tersebut adalah perubahan terhadap sistem pemerintahan parlementer yang tidak lagi menjadi sistem dua kamar (*bicameral*) namun menjadi sistem satu kamar yang disesuaikan dengan bentuk dari negara kesatuan yang dianut oleh UUDS 1950. Implikasi perubahan ini merujuk pada

sistem perubahan terhadap mekanisme pembentukan undang-undang. Sebab menurut UUDS 1950 kewenangan atas pembentukan perundang-undangan dilakukan oleh Pemerintah bersama dengan DPR kecuali UU yang menyatakan perubahan atas UUD. Berikut adalah ketentuan mengenai perundang-undangan yang diatur di dalam UUDS 1950 yang diatur di dalam pasal 89 hingga pasal 100 :

- a. Usul pemerintah tentang UU disampaikan kepada DPR dengan amanat Presiden
- b. DPR berhak mengajukan usul kepada Pemerintah
- c. DPR berhak mengadakan perubahan-perubahan dalam usul UU yang diajukan oleh Pemerintah kepadanya.
- d. Apabila DPR menerima usul UU Pemerintah dengan mengubahnya ataupun tidak, maka usul itu dikirimkannya dengan memberitahukan hal itu, kepada Presiden.
- e. Apabila DPR menolak usul UU Pemerintah, maka hal itu diberitahukannya kepada Presiden.
- f. Apabila DPR memutuskan akan memajukan usul UU, mengirimkan usul itu untuk disahkan oleh Pemerintah kepada Presiden.
- g. Selama suatu usul UU belum diterima oleh DPR, maka usul itu dapat ditarik oleh Pemerintah.
- h. Pemerintah harus mengesahkan usul UU yang sudah diterima, kecuali jika dalam satu bulan sesudah usul itu disampaikan kepadanya untuk disahkan, Pemerintah menyatakan keberatannya yang tidak dapat dihindarkan.

- i. Pengesahan oleh Pemerintah, ataupun keberatan Pemerintah diberitahukan kepada DPR dengan amanat Presiden.
- j. Usul UU yang telah diterima oleh DPR memperoleh kekuatan UU, apabila sudah disahkan oleh Pemerintah.

Walaupun tidak terlalu banyak perbedaan mendasar antara UUDS RI 1950 dengan Konstitusi Sementara RIS 1949 walaupun terdapat penghapusan kamar kedua dari Senat yang diatur di dalam UUDS 1950. Sehingga arus pembentukan UU hanya dilakukan oleh Pemerintah dan DPR. Apabila Pemerintah memberikan usulan berupa RUU, maka DPR berhak untuk menolak atau menerima tanpa atau dengan adanya perubahan. Jika muncul penolakan dari DPR maka harus disampaikan kepada Pemerintah oleh DPR. Hal sebaliknya juga berlaku apabila RUU tersebut diajukan oleh DPR disampaikan kepada Pemerintah untuk disahkan. Kendatipun tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai pilihan dari Pemerintah untuk menolak RUU yang diajukan oleh DPR yang menciptakan ketidakseimbangan kekuasaan antara Presiden dan DPR. Sehingga *check and balances* dari kekuasaan Pemerintah dan DPR tidak teratur secara eksplisit dalam ketentuan di dalam UUDS tersebut.

Walaupun di dalam ketentuan Tata Tertib DPR Sementara mengatur bahwa dalam proses pembahasan RUU akan mengundang menteri terkait sehingga dapat melakukan proses bertukar pikiran yang kemudian berfungsi sebagai fungsi saling kontrol antara pihak pemerintah bersama dengan DPR. Namun, hal tersebut tidak diberikan secara normatif di dalam UUD yang kedudukannya lebih tinggi dibandingkan UU yang ada dibawahnya. Sehingga, jika muncul mosi keberatan dari Pemerintah untuk mengesahkan RUU tersebut,

tidak terdapat jalan keluar atau resolusi atas problema tersebut. Sehingga menjadi titik permasalahan tersendiri dari segi politik kekuasaan dan segi mekanisme pengundangan.

Pada masa pemberlakuan UUDS 1950 pada tahun 1950 sampai tahun 1955 telah memberikan kontribusi untuk membahas beberapa undang-undang. Diantaranya 273 RUU yang 9 (sembilan) diantaranya berasal dari inisiatif DPRS. Sejumlah 167 RUU disahkan menjadi UU, 64 RUU ditarik kembali. Selanjutnya pasca-pemilu 1955 telah membahas 145 Rancangan Undang-Undang dengan rincian, 113 RUU disahkan menjadi UU, 16 RUU ditarik kembali dan 16 RUU belum selesai dibahas. Dari 145 UU tersebut, hanya 8 yang berasal dari inisiatif DPR yang diterima hanya 3 RUU, ditarik kembali sebanyak 4 RUU dan 1 RUU yang belum selesai dibahas. Sehingga dengan demikian, dapat dipastikan bahwa sepanjang berlakunya UUDS 1950, terdapat 382 RUU yang dibahas dengan rincian 280 RUU yang disetujui menjadi UU, 80 RUU ditarik kembali dan 22 RUU belum selesai dibahas. Dari 382 RUU tersebut hanya terdapat 17 RUU yang berasal dari usulan DPRS/DPR yang disahkan menjadi UU.

#### 4. Pembentukan Undang-Undang Setelah Dekrit Presiden Tahun 1959-1966

Keberlakuan secara formil UUDS 1950 diselesaikan pasca dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli pada tahun 1959 yang salah satu materi muatannya adalah pemberlakuan kembali UUD 1945 sebagai UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang kemudian diikuti oleh Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1959 yang kemudian mempertahankan keberadaan DPR hasil Pemilihan Umum tahun 1955 hingga terbentuknya DPR

yang baru pada hasil pemilihan umum yang baru. Namun dalam perkembangannya, Penetapan Presiden *a quo* diganti menjadi Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1960 yang membubarkan DPR yang berasal dari Pemilu 1955 yang kemudian diganti menjadi Penetapan Presiden No. 4 Tahun 1960 tentang Pembentukan DPR Gotong Royong (DPR-GR).

Penggantian ini kemudian menjadi salah satu pertanda dominasi Presiden terhadap DPR termasuk dalam hal pembentukan undang-undang. Kendatipun pola awal pembentukan UU tersebut masih memiliki keterkaitan dengan pola *checks and balances* sebagaimana yang diatur di dalam UUDS 1950, namun secara politis hal itu tidak bertahan terlalu lama seiring dengan dikeluarkannya Penpres No. 14 Tahun 1960 dan Penpres No. 28 Tahun 1960 yang mengatur mengenai tata tertib DPR-GR.

Walaupun di dalam ketentuan di dalam UUD 1945 tidak diatur secara seksama tentang pembentukan UU yang berbeda dengan ketentuan yang diatur di dalam Konstitusi RIS 1950. UUD 1945 sebelum perubahan tidak mengatur mengenai proses untuk mencapai konsensus atau persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Sehingga ketentuan untuk mengenai pola pembahasan RUU berpatokkan terhadap Tata Tertib DPR yang memiliki pola sebagaimana yang dimiliki pada UUDS 1950. Namun pada praktiknya, kekuasaan pembentukan UU sesuai dengan ketentuan Penpres No. 14 Tahun 1960 tentang Tata Tertib DPR-GR memberikan legitimasi kekuasaan secara khusus kepada Presiden untuk mengambil keputusan dalam pembentukan undang-undang jika tidak terdapat konsensus dalam proses pembahasan RUU oleh DPR-GR dan Pemerintah. Berdasarkan ketentuan di dalam Tata Tertib DPR-GR tersebut,



ditentukan bahwa sebisa mungkin dalam proses pembahasan RUU oleh Pemerintah dan DPR-GR dilakukan untuk mencapai mufakat namun jika tidak terdapat mufakat, maka pendapat yang telah dikemukakan disampaikan kepada Presiden untuk mengambil keputusan dengan mempertimbangkan pendapat-pendapat tersebut. Hal ini secara jelas mengindikasikan dominasi kontrol Presiden terhadap pembentukan undang-undang yang meletakkan posisi DPR-GR berada di bawah dibandingkan dengan kekuasaan Presiden. Sebab dalam penetapan mengenai Tata Tertib DPR-GR ditetapkan melalui Penetapan Presiden dan tidak dilakukan oleh badan Perwakilan itu sendiri. Bahkan dalam ketentuan yang sama, susunan organisasi DPR-GR seperti Ketua dan Wakil Ketua DPR-GR diangkat dan diberhentikan oleh Presiden itu sendiri.

Pada perkembangannya, terdapat perubahan mendasar terkait dengan dominasi Presiden terhadap kekuasaan DPR-GR yang diubah berdasarkan ketentuan dari Peraturan Presiden No. 32 Tahun 1964. Secara umum, ketentuan tersebut mengatur perihal penguatan kekuasaan DPR-GR di dalam institusinya sendiri. Dimana sebelumnya, jika tidak dicapai kata sepakat antara Pemerintah dan DPR-GR, maka keputusan akhir diserahkan kepada Presiden. Maka dalam tata tertib yang baru, jika tidak dicapai sebuah konsensus persetujuan antara Pemerintah dan DPR-GR, maka langkah selanjutnya adalah pengambilan kebijakan ada di tangan pimpinan DPR-GR dengan membawa RUU yang dibahas tersebut kepada Panitia Musyawarah atau dengan mengambil sebuah kebijakan khusus. Disisi lain, diberikan tanggungjawab kepada Pimpinan Komisi untuk mendorong terjadinya konsensus atau persetujuan antara

Pemerintah dan DPR-GR. Berikut merupakan gambaran alur pembentukan UU berdasarkan Perpres No. 32 Tahun 1964

Sejatinya, kekuasaan Presiden yang dimiliki saat itu tidak terlepas dari keberadaan situasi dan kondisi politik pada saat itu, dimana Presiden menduduki posisi sebagai Pemimpin Besar Revolusi pada kerangka kepemimpinan Demokrasi Terpimpin yang tetap memiliki kekuasaan yang mengakar di DPR-GR. Namun kekuasaan tersebut tidak terlihat secara intrinsik dan secara yuridis empiris. Namun terlepas dari keadaan situasi dan kondisi politik tersebut, dalam kurun waktu 5 (lima) tahun yang dimulai pada tahun 1960 sampai dengan tahun 1965, DPR-GR telah mengesahkan 117 UU dengan rincian, 5 (lima) UU pada tahun 1960, 22 UU pada tahun 1961, 19 UU pada tahun 1963, 36 UU pada tahun 1964 dan 21 UU pada tahun 1965.<sup>65</sup>

5. Pembentukan UU pada Masa Orde Baru Tahun 1967 sampai dengan Awal Reformasi 1998

Pada masa pergantian kepala Pemerintahan dari Soeakrno ke Soeharto pada masa Orde Baru juga diikuti oleh upaya untuk mereformasi kembali sistem ketatanegaraan yang dimiliki Indonesia yang disesuaikan dengan ketentuan UUD 1945, dimana salah satu subjek perubahan tersebut adalah perubahan terhadap sistem kekuasaan dan kedudukan lembaga negara serta hubungan-hubungan antar lembaga negara. Namun dalam hal pembentukan UU terutama dalam aspek kekuasaan politik dalam pembentukan undang-undang, tidak berubah begitu banyak.

---

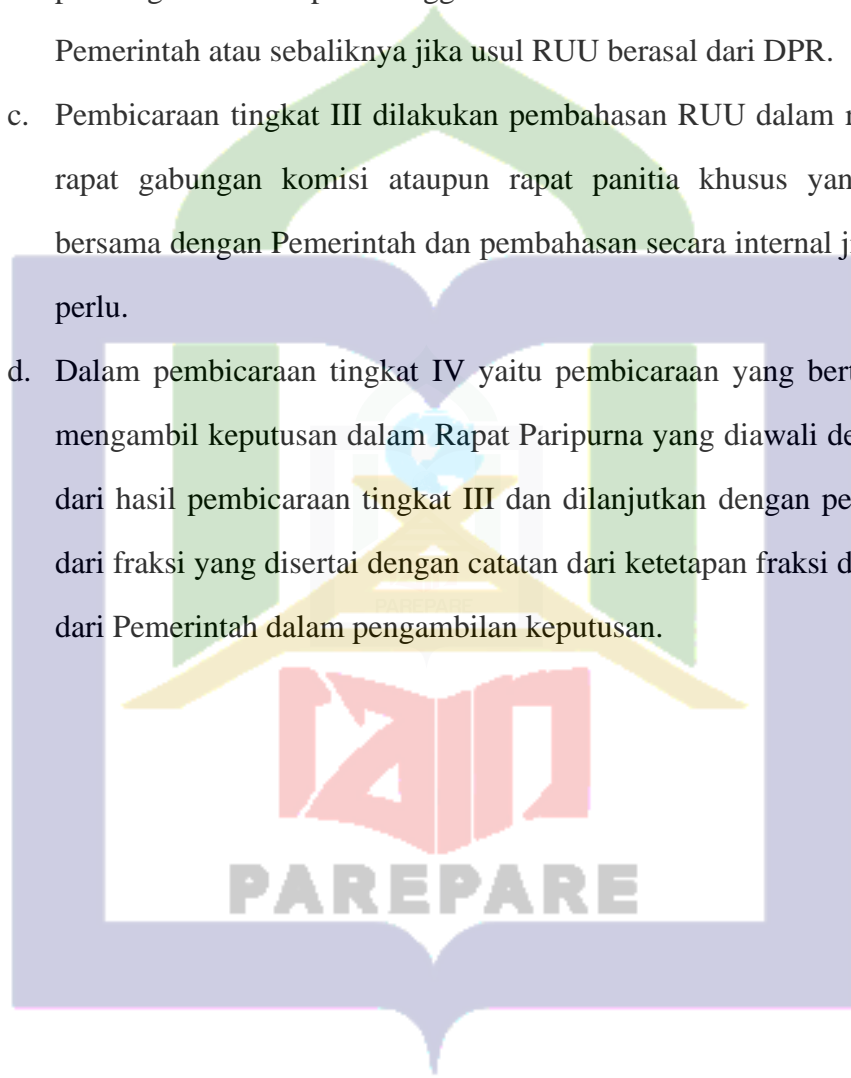
<sup>65</sup> Al Atok.

Tidak begitu banyak perubahan yang terjadi dalam proses pembentukan UU sebagaimana sebelumnya telah diatur di dalam Tata Tertib DPR-GR. Salah satu perubahan substansial yang terjadi adalah sebelumnya pada Tata Tertib DPR-GR 1964 bahwa satu-satunya proses pengambilan keputusan dilakukan secara mufakat, sedangkan pada tahun 1967-1968 proses pengambilan keputusan dilakukan pada dua tahap yakni dengan cara mengambil keputusan berdasarkan mufakat, namun jika tidak tercapai kata mufakat maka ditentukan berdasarkan pemungutan suara terbanyak. Mekanisme pembahasan seperti ini dilakukan pada saat pembahasan rapat internal DPR, sedangkan dalam proses pembahasan RUU bersama dengan Pemerintah atau Presiden menggunakan pola pembicaraan empat tingkat yakni Pembicaraan Tingkat I, II dan IV dilakukan dengan menggunakan mekanisme rapat paripurna dan Pembicaraan Tingkat III dilakukan pada rapat Komisi atau jika dipandang perlu akan dibicarakan melalui Rapat Gabungan Komisi atau dalam Rapat Panitia Khusus. Dimana proses tersebut yakni sebagai berikut :

- a. Pada pembicaraan tingkat I dilakukan dengan Rapat Paripurna dengan tujuan untuk menyampaikan keterangan atau penjelasan Pemerintah terkait RUU yang diajukannya atau oleh Pimpinan Komisi/Pimpinan Rapat Gabungan Komisi/Pimpinan Panitia Khusus yang beratasnamakan DPR jika RUU tersebut diajukan oleh DPR.
- b. Dalam pembicaraan tingkat II dilakukan rapat paripurna dengan agenda untuk menyampaikan pandangan umum dari Anggota DPR yang mewakili fraksinya atas RUU yang beserta keterangan/penjelasan pemerintah dalam hal RUU diajukan oleh Pemerintah atau tanggapan Pemerintah terhadap

RUU usul inisiatif DPR beserta keterangan/penjelasan Pimpinan Komisi/Rapat Gabungan Komisi/Panitia Khusus dalam hal RUU diusulkan atas inisiatif DPR serta memberikan jawaban dari Pemerintah atas pandangan umum para Anggota DPR dalam hal RUU diajukan oleh Pemerintah atau sebaliknya jika usul RUU berasal dari DPR.

- c. Pembicaraan tingkat III dilakukan pembahasan RUU dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi ataupun rapat panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Pemerintah dan pembahasan secara internal jika dianggap perlu.
- d. Dalam pembicaraan tingkat IV yaitu pembicaraan yang bertujuan untuk mengambil keputusan dalam Rapat Paripurna yang diawali dengan risalah dari hasil pembicaraan tingkat III dan dilanjutkan dengan pendapat akhir dari fraksi yang disertai dengan catatan dari ketetapan fraksi dan sambutan dari Pemerintah dalam pengambilan keputusan.



### BAB III

## MAHKAMAH KONSTITUSI DAN PERANNYA SEBAGAI PENGUJI KONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG

### A. Sejarah Pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai Penguji Konstitusional

#### 1. Sejarah Pengujian Konstitusional di Dunia

Mahkamah Konstitusi (*constitutional court*) memiliki sejarah yang panjang dalam proses institusionalisasinya sebagai sebuah lembaga penguji konstitusionalitas sebuah undang-undang. Namun jauh sebelum itu, pengujian konstitusional pertama kali dilakukan di Amerika Serikat yang diputus oleh Mahkamah Agung (*Supreme Court*) pada kasus *Marbury versus Madison* pada tahun 1803.<sup>66</sup> Hakim yang bertugas untuk menutus perkara tersebut adalah John Marshall yang memiliki jabatan sebagai Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat.

Pengujian tersebut awalnya berawal dari masa peralihan presiden yang diiikuti dengan pengangkatan beberapa pejabat baru seperti duta besar dan hakim yang diantaranya adalah William Marbury, Dennis Ramsay, Robert Townsend Hooe dan William Harper. Namun pada saat hari pertama menjabat dari peralihan jabatan Presiden, surat pengangkatan dari jabatan pejabat baru tersebut tidak diserahkan sebagaimana mestinya karena surat tersebut ditahan oleh James Madison yang menjabat sebagai *Secretary of State*. Maka atas dasar hal tersebut, William Marbury dkkk. kemudian mengajukan tuntutan ke Mahkamah Agung melalui kuasa hukum mereka yaitu Charles Lee. Hal ini

---

<sup>66</sup> Desti Fadhilla Zahra and Maria Madalina, "Peradilan Konstitusi Dalam Sejarah, Perkembangan Dan Urgensinya Di Indonesia," *Sovereignty : Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional* 1, no. 3 (2022): 539–49.

sebagaimana menjadi wewenang dari Mahkamah Agung (*Supreme Court*) yang memiliki tugas untuk memerintahkan Pemerintah untuk melaksanakan tugasnya yang disebut sebagai “*writ of mandamus*” untuk menyerahkan surat pengangkatan tersebut.

Yang menjadi permasalahan adalah karena surat pengangkatan tersebut telah disetujui oleh Kongres sebagaimana yang telah dituangkan dalam Keputusan Presiden yang ditandatangani oleh presiden dan telah dicap resmi. Menurut Charles Lee, Mahkamah Agung memiliki wewenang untuk memeriksa perkara yang mereka ajukan berdasarkan *Judiciary Act* Tahun 1789. Namun pihak dari Pemerintahan Presiden Thomas Jefferson tetap menolak untuk memberikan keterangan sebagaimana yang diminta oleh Mahkamah Agung tentang pengeluaran dari *the writ of mandamus* tersebut.

Namun menurut John Marshall dalam putusannya bahwa William Marbury pada dasarnya berhak atas surat pengangkatan mereka menurut hukum. Namun Mahkamah Agung tidak memiliki kewenangan untuk memerintahkan aparat Pemerintah untuk menyerahkan surat pengangkatan tersebut. Menurut John Marshall bahwa ketentuan yang didalilkan oleh penggugat tentang *Judiciary Act* tahun 1789 tidak dapat dibenarkan karena ketentuan tersebut bertentangan dengan *Article III Section 2* Konstitusi Amerika Serikat.<sup>67</sup>

Berangkat dari dalil tersebut, Mahkamah Agung kemudian mengadili kasus oleh Marbury versus Madison tidak berdasarkan *Judiciary Act* 1789 namun berdasarkan penafsiran terhadap konstitusi. Dari sinilah kemudian

---

<sup>67</sup> Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*.

berkembang sebuah pemahaman bahwa Mahkamah Agung pada prinsipnya memiliki posisi sebagai pengawal konstitusi Amerika Serikat (*The Guardian of the Constitution of United States of America*) yang memiliki tanggungjawab atas menjaga supremasi norma konstitusi untuk ditaati dan dilaksanakan. Kemudian mendorong dinamisasi dari fungsi Mahkamah Agung yang dapat menyatakan *null and void* dari sebuah undang-undang yang dibentuk oleh Kongres apabila bertentangan dengan konstitusi sebagai *the supreme law of the land*.

Kewenangan untuk membatalkan undang-undang dari Kongres sama sekali tidak termaktub di dalam konstitusi AS, justru ketentuan tersebut dianggap baru dan tidak ada dalam sejarah hukum dunia, untuk membatalkan undang-undang oleh badan peradilan tidak dikenal sama sekali. Walaupun dalam kewenangannya hakim dapat menilai konstitusionalitas dari UU, tapi tidak sampai membatalkannya. Kemudian hal ini mendorong dibentuknya kewenangan tersebut pada saat pembentukan Konstitusi AS yang memberikan istilah '*judicial review*'. Dalam pembahasan konvensi konstitusi Amerika Serikat, terdapat 9 orang yang melontarkan ide *judicial review* yang kemudian ditolak oleh 2 orang anggota lainnya.

Kasus tersebut memicu fenomena baru untuk mempertimbangkan keberadaan pengadilan untuk mempertahankan supremasi konstitusi. Hal tersebut terjadi di benua Eropa tepatnya di negara Austria pada saat penyusunan konstitusi Austria pada tahun 1919. Guru besar hukum publik dan administrasi dari University of Vienna, Professor Hans Kelsen mengeluarkan ide untuk membentuk lembaga penguji konstitusional yang berada di luar



kekuasaan Mahkamah Agung dengan sebutan Mahkamah Konstitusi (*Verfassungsgerichtshoft*). Sebenarnya praktik *judicial review* telah dikenal oleh Austria pada akhir abad ke-19 dimana praktik pengujian tersebut dilakukan oleh Mahkamah Agung Austria yang menjadi penengah atas sengketa antara warga negara dan pemerintah yang berkaitan dengan hak politik bahkan pengadilan negara bagian Austria diberikan kewenangan untuk menutus keberatan konstitusional yang diajukan warga negara atau lebih dikenal sebagai praktik *constitutional complaint*, dimana ide atas gagasan tersebut dicetuskan oleh George Jellinek.<sup>68</sup>

## 2. Sejarah Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan di Indonesia dibentuk melalui perubahan ketiga UUD 1945. Sebelum perubahan terhadap konstitusi tersebut, keberadaan UU tidak diberikan ruang untuk digugat di mana diatur di dalam Konstitusi RIS 1949 dengan diksi 'UU tidak dapat diganggu gugat'. MA sebagai salah satu lembaga peradilan di Indonesia tidak diberikan legitimasi kewenangan untuk melakukan pengujian materiil terhadap UU Federal, namun diberikan kewenangan untuk menguji UU daerah bagian. Hal ini juga berlaku di dalam UUDS 1950 yang tidak memberikan ruang terhadap pengujian konstitusional terhadap UU. Lekangnya ruang untuk menggugat produk hukum dari parlemen tidak terlepas dari paham *Parliament Supremacy* yang dianut oleh Belanda yang kemudian diterapkan di Indonesia.

---

<sup>68</sup> Muchamad Ali Safa'at, "Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Checks and Balances," *Trans Publisng Malang*, 2010.

Walaupun gagasan terhadap pembentukan lembaga pengujian konstitusional telah ada pada masa rapat persiapan kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945. Tepatnya pada masa rapat BPUPKI, Prof. Muhammad Yamin yang merupakan anggota BPUPKI mengemukakan gagasan untuk membentuk “Balai Agung” atau Mahkamah Agung yang memiliki kewenangan untuk membandingkan Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Namun hal tersebut ditolak oleh Prof. Soepomo karena dalam pandangannya, UUD yang sedang disusun pada saat itu tidak menganut paham *trias politica* dan kurangnya sarjana hukum yang dapat melakukan upaya *judicial review*.<sup>69</sup>

Kemudian gagasan terhadap pengujian konstitusional diusulkan pada bulan Juni tahun 1992 oleh ketua Mahkamah Agung RI Agung Ali Said yang menyatakan bahwa pemberian hak uji kepada Mahkamah Agung merupakan hal yang wajar dan proporsional sebab eksistensi MA dikategorikan sebagai salah satu pilar demokrasi, dimana jika kewenangan pembentukan UU diberikan kepada DPR dan Presiden maka sejatinya Mahkamah Agung berwenang untuk menguji UU yang disahkan oleh kedua lembaga tersebut sehingga menimbulkan *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan.<sup>70</sup> Namun tidak ditindaklanjuti dan hanya berupa gagasan terhadap restrukturisasi ketatanegaraan di Indonesia pada masa itu.

Pada awalnya percobaan pertama dari pengujian konstitusional dari suatu UU diberikan kewenagannya kepada MPR melalui Ketetapan MPR No.

---

<sup>69</sup> Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*.

<sup>70</sup> Zahra and Madalina, “Peradilan Konstitusi Dalam Sejarah, Perkembangan Dan Urgensinya Di Indonesia.”

III/MPR/2000 walaupun pada dasarnya metode pengujiannya lebih wajar disebut sebagai *'legislative review'* karena kewenangan dari pengujian tersebut diberikan kepada lembaga legislatif sebagai legislator. Pengujian oleh MPR pun masih dikategorikan sebagai pengujian konstitusional, namun menurut Jimly Asshiddiqie tidak ada mekanisme teknis yang memungkinkan pelaksanaan dari pengujian tersebut yang terkandung di dalam TAP MPR *a quo*. Maka lebih tepat kiranya tidak diartikan sebagai *'judicial review'* namun lebih kepada *'legislative review on the constitutionality of law'* atau pengujian legislatif atas konstitusionalitas undang-undang. Sebagai selingan, *'judicial review'* sebenarnya diberikan kewenangannya kepada MA, namun objek pengujiannya hanya terbatas pada peraturan perundang-undangan yang ada di bawah UU. Namun pengujian oleh MA tersebut tidak bisa dikatakan sebagai pengujian konstitusional sebab objek pengujinya bukanlah UUD atau konstitusi, namun hanya menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU dengan UU sebagai bahan pengujinya atau dengan kata lain, pengujian oleh MA hanya menguji legalitas dari peraturan perundang-undangan.

Metode pengujian konstitusional di Indonesia baru kemudian dibentuk pada tahun 2002 melalui perubahan ketiga UUD 1945 yang dicantumkan dalam pasal 7B ayat (1), (2), (4), (5) yang mengatur tentang mekanisme pemakzulan presiden. Pasal 24 ayat (2) tentang pembagian kekuasaan kehakiman yang salah satunya adalah Mahkamah Konstitusi dan pasal 24C yang secara general mengatur tentang tupoksi dari Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Kemudian berdasarkan Aturan Peralihan pada pasal III yang menyatakan pembentukan Mahkamah Konstitusi selambat-lambatnya pada tanggal 17

Agustus 2003 dan kewenangan MK dialihkan ke MA sebelum pembentukannya. Kemudian sebagai bentuk pemenuhan terhadap perintah konstitusi, dibentuklah UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembar Negara RI Tahun 2003 No. 98 dan Tambahan Lembar Negara RI No. 4316). Sementara hakim Mahkamah Konstitusi ditetapkan oleh Keputusan Presiden No. 174/M Tahun 2003 yang menetapkan 9 (sembilan) orang hakim konstitusi pertama yang ditetapkan pada tanggal 15 Agustus 2003.<sup>71</sup>

Bentuk dari Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berbeda dengan tradisi '*common law*' yang pengujiannya diberikan kewenangannya kepada Mahkamah Agung seperti Amerika Serikat. Namun pengujiannya diberikan kepada lembaga yang berada di luar *chamber* Mahkamah Agung yang berdiri sendiri. Sistem kelembagaan ini identik dengan tradisi '*civil law*' yang mengikut dengan pola Kelsenian atau model Eropa Kontinental yang mendirikan Mahkamah Konstitusi yang keberadaannya sejajar dengan Mahkamah Agung.

#### **B. Kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai Penguji Konstitusionalitas Undang-Undang di Indonesia**

Hak menguji (*toetsingrecht*) yang dianut dalam sebuah sistem hukum tidak hanya dimiliki oleh lembaga kehakiman, namun juga dibebankan kepada lembaga lain seperti lembaga eksekutif dan lembaga legislatif untuk melakukan praktik pengujian. Namun terdapat kecenderungan yang menyamakan hak menguji dengan *judicial review*. Perbedaan antara hak menguji (*toetsingsrecht*) dan *judicial review*

---

<sup>71</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara : Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis*, 2nd ed. (Malang: Setara Press, 2016).

dapat dilihat dari definisinya, hak menguji (*toetsingsrecht*) merupakan kewenangan untuk menguji suatu peraturan perundang-undangan yang dibebankan kepada lembaga negara seperti yudikatif, eksekutif, maupun legislatif, sementara *judicial review* pada dasarnya merupakan pengujian peraturan perundangan-undangan terhadap konstitusi yang kewenangannya diberikan khusus kepada lembaga yudikatif, baik itu pengujian yang kewenangannya tersebar (*decentralized*) ataupun terpusat (*centralized*).<sup>72</sup>

Pada prinsipnya, kewenangan yang diberikan kepada MK adalah pengujian terhadap norma yang ada di dalam UU yang diduga bertentangan dengan Konstitusi. Keberadaan MK adalah merupakan konsekuensi atas penerapan konsep supremasi konstitusi (*supremacy of constitution*). Supremasi terhadap konstitusi dipandang penting sebab keberadaan konstitusi berada pada titik tertinggi dari suatu norma yang disebut sebagai *staatgrundgezet* atau norma dasar negara. Namun keberadaan konstitusi sebagai hukum dasar hanya akan menjadi formalitas belaka tanpa adanya upaya penegakan terhadap supremasi konstitusi tersebut. Maka Hans Kelsen, membentuk sebuah lembaga peradilan yang tupoksinya terfokus pada bidang supremasi konstitusi.

Mahkamah konstitusi secara politik dapat dilihat pada dua aspek tertentu yakni yakni dari aspek politik dan hukum. Dari aspek politik ketatanegaraan. Keberadaan MK diperlukan guna untuk mengimbangi kekuasaan pembentuk undang-undang yang kewenangannya diberikan lembaga legislatif dan eksekutif. Hal ini menjadi diperlukan pada praktik ketatanegaraan modern, sebab metode

---

<sup>72</sup> Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, 2nd ed. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006).

pengimbangan kekuasaan ini menjadi langkah preventif terhadap adanya potensi terhadap tirani dalam pembentukan undang-undang yang hanya diberikan kepada kekuasaan politik. Sementara dari aspek hukum, MK berdiri sebagai penjaga dari konstitusi (*the guardian of the constitution*), sebab beban tugas yang diberikan kepada MK adalah untuk menjaga supremasi konstitusi dengan cara membatalkan norma yang terkandung di dalam UU yang bertentangan dengan konstitusi.

Mahkamah Konstitusi juga berkedudukan sebagai penafsir tertinggi dari konstitusi (*the ultimate interpreter of the constitution*).<sup>73</sup> Interpretasi yang dimaksud di sini adalah kewenangan untuk mengartikan apa yang menjadi inti atau maksud dari konstitusi. Sebab untuk menyatakan konstitusional atau tidaknya suatu produk perundang-undangan, diperlukan penalaran hukum yang terdapat dalam undang-undang dasar yang telah dilanggar oleh UU. Sebab ketentuan di dalam UUD, masih memuat tentang ketentuan umum dan tidak mengatur secara *specialis* tentang aspek hukum yang dewasa ini menjadi cukup dinamis dalam perkembangannya. Sehingga interpretasi terhadap konstitusi menjadi hal vital dalam penalaran terhadap MK dalam menjalankan tugas dan kewenagannya.

Walaupun dalam interpretasi menurut K.C. Wheare bahwa konstitusi pada dasarnya bermakna ganda dan tidak begitu jelas, maka perlu ditafsirkan berdasarkan kebutuhan dan keinginan bangsa pada saat itu. Ada pendapat yang cukup radikal oleh *Chief Justice Hughes* yang menyatakan bahwa konstitusi adalah apa yang dikatakan oleh hakim (*the constitution is what the judge say it is*).<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Fakhris Lutfianto Hapsoro, "Interpretasi Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusionalitas Untuk Mewujudkan The Living Constitution," *Jalrev (Jambura Law Review)* 2, no. 02 (2020): 144.

<sup>74</sup> Hapsoro.

Sehingga, konstitusi tidak hanya dianggap sebagai konstitusi tertulis namun dapat menjadi *the living constitution*.

Walaupun demikian, pengujian konstiusionalitas dari suatu UU tidak serta dilakukan hanya oleh Mahkamah Konstitusi. Pada praktik ketatanegaraan global, terdapat lembaga pengujian lain yang dapat menjadi penguji dari suatu UU. *Pertama*, metode pengujian konstiusionalitas UU oleh MK yang dinamakan sebagai Kelsenian Model. *Kedua*, metoode pengujian konstiusional oleh Mahkamah Agung (*the supreme court*) yang biasanya diterapkan di negara yang menganut sistem '*common law*' yang dilakukan di Amerika Serikat. *Ketiga*, metode pengujian konstiusional oleh *Constitutional Council* yang diterapkan oleh Prancis. Namun penjelasan terhadap hal tersebut akan dijabarkan lebih jauh di dalam sub-bab tersendiri.

Model pengujian konstiusional yang dipraktikkan di Indonesia menggunakan model Continental yang diprakarsai oleh Professor Hans Kelsen dalam sistem ketatanegaraan Austria yang mendirikan lembaga peradilan tersendiri di luar Mahkamah Agung dan posisi yang setara dengan MA. Hal tersebut diatur di dalam pasal 24C UUD 1945 yang secara umum mengamankan MK berwenang untuk :

1. Pengujian UU terhadap Undang-Undang Dasar 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD;
3. Pembubaran partai politik;
4. Perselisihan hasil pemilihan umum; dan



5. Memutus pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diusulkan oleh DPR.

Kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi pada intinya memang berfokus pada banyak aspek, namun pada sub-bab ini akan lebih khusus terhadap kewenangan pertama MK yakni sebagai penguji UU terhadap UUD. Dimana pengujian tersebut lumrah dengan menggunakan istilah *'judicial review'*. Hal ini karena berangkat dari adanya perkembangan sistem ketatanegaraan yang mengadakan pengujian UU oleh lembaga peradilan sebagai bentuk pengimbangan dan pengawasan terhadap kekuasaan pembentukan UU oleh legislator. Namun kewenangannya hanya terbatas pada pengujian terhadap UU baik dari segi formil maupun materil.

Pengujian UU oleh Mahkamah Konstitusi menggunakan mekanisme permohonan yang dimohonkan oleh subjek hukum (*rechtspersoon*). Berdasarkan UU No. 7 Tahun 2007 tentang Mahkamah Konstitusi mencantumkan beberapa subjek hukum yang dapat mengajukan permohonan pengujian konstitusional terhadap UU, diantaranya adalah : 1) Perorangan atau kelompok warga negara; 2) kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup sesuai dengan perkembangan dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia; 3) Badan hukum privat atau badan hukum publik; 4) lembaga negara. Subjek hukum tersebut sekiranya memiliki kedudukan hukum atau hak konstitusional atas keberlakuan sebuah undang-undang. Sehingga pihak yang bersangkutan memohon agar undang-undang atau bagian dari ketentuan undang-undang yang dimaksud tidak lagi mengikat secara umum.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 2012.

Kendatipun demikian, masih terdapat beberapa rambu-rambu atas kewenangan Mahkamah Konstitusi yang dipaparkan oleh Moh. Mahfud MD yakni sebagai berikut<sup>76</sup>:

1. Pengujian konstiusionalitas oleh MK tidak boleh memuat putusan yang mengatur, pembatalan undang-undang tidak boleh disertai dengan pengaturan.
2. Memuat putusan yang bersifat *ultra petita*;
3. Mendasarkan UU sebagai alasan atas pembatalan UU lainnya.
4. Tidak mencampuri masalah-masalah yang didelegasikan oleh UUD kepada lembaga legislatif untuk membentuk UU sesuai dengan pilihan politiknya sendiri.
5. Tidak mendasarkan teori yang secara tidak jelas dianut oleh konstitusi.
6. Tidak melanggar asas *nemo iudex in propria causa sua* (tidak mengadili kasus yang menyangkut dirinya sendiri)
7. Tidak membicarakan tentang kasus yang tengah diperiksa oleh MK kepada publik;
8. Hakim MK tidak boleh mencari perkara dan menganjurkan untuk melakukan gugatan atau permohonan ke MK;
9. Tidak proaktif menjadi penengah dalam dalam sengketa politik antar lembaga negara atau antar lembaga-lembaga politik;
10. Tidak memuat pernyataan publik atas baik atau buruknya UUD atau tentang perlunya perubahab terhadap UUD atau tidak.

Praktik pembentukan undang-undang memang diberikan kewenangannya kepada DPR yang merupakan perwakilan rakyat dan Presiden yang dipilih melalui

---

<sup>76</sup> MD, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*.

Pemilu yang berarti secara teoritis produk perundang-undangan sudah mewakili kepentingan mayoritas dari rakyat yang telah diserap aspirasinya oleh DPR dan Presiden. Kendatipun suara mayoritas tidak berarti mencerminkan semua kepentingan dari rakyat yang berpotensi mencederai hak-hak konstitusional dari minoritas rakyat yang telah dijamin oleh konstitusi. Sehingga MK hadir melalui proses peradilan yang *fair, independent, impartial* dan terbuka menjalankan fungsinya sebagai penyeimbang (*countervailing power*) dan sekaligus mengawal dinamisnya demokrasi yang seyogyanya sejalan dengan konstitusi.<sup>77</sup>

Berdirinya Mahkamah Konstitusi di Indonesia memiliki kewenangan untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir serta putusannya bersifat final. Hal ini dapat dilihat pada pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Namun perlu kiranya untuk diinterpretasikan tentang kewenangan mengadili tersebut. Kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir, pada intinya adalah bahwa tidak ada upaya hukum yang lain yang dapat dilakukan apabila telah putusannya telah dikeluarkan. Sebab dalam keberadaannya, MK berdiri sebagai lembaga tinggi negara yang kedudukannya setara dengan lembaga tinggi negara yang lain serta dalam bidang peradilan, yang berarti MK tidak berada di bawah peradilan yang lain.

Kedudukan putusan MK yang dalam sistem peradilan disebut sebagai vonis, pada prinsipnya merupakan sebuah keputusan negara yang mengandung norma hukum, yang memiliki similaritas dengan pembentukan undang-undang yang bersifat mengatur (*regelling*). Namun dalam putusan MK terkhusus pada pengujian undang-undang, sifatnya menghilangkan materi muatan dari UU dan dinyatakan tidak berlaku (*null and void*), sementara pada pembentukan undang-undang bersifat

---

<sup>77</sup> Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 2012.

menciptakan undang-undang. Hal inilah yang kemudian mendorong keberadaan MK disebut sebagai *negative legislature* dan pembentuk UU berkedudukan sebagai *positive legislature*.<sup>78</sup> Walaupun pada perkembangannya, terdapat beberapa putusan MK yang memposisikan dirinya sebagai *positive legislature*. Diantara putusan tersebut adalah Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013 yang memberlakukan kembali UU No. 25/1992 tentang Perkoperasian, Putusan MK No. 85/PUU-XI/2013 yang memberlakukan kembali UU No. 11/1974 tentang Pengairan, Putusan MK No. 21/PUU-XII/2014 tentang Penambahan Objek Penetapan Status Tersangka dalam Praperadilan dan putusan-putusan lainnya.

Putusan MK yang memposisikan dirinya sebagai *positive legislature* pada prinsipnya memungkinkan MK membentuk norma baru, kendatipun kewenangan dari pembentukan norma diberikan kepada DPR dan Presiden. Walaupun permasalahan *positive legislature* ini terkesan mengintervensi kewenangan pembentuk UU. Namun, proses *check and balances* sejatinya merupakan sebuah desain politik (*political design*) yang diberikan kepada lembaga negara untuk menghindari adanya konsentrasi dan penyalagunaan kekuasaan. Setidaknya terdapat tiga faktor yang mendorong terjadinya *positive legislature* MK dalam putusannya, yang diantaranya <sup>79</sup>:

1. Demi keadilan dan kemanfaatan masyarakat;
2. Didasarkan atas situasi yang mendesak;

---

<sup>78</sup> Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, 1st ed. (Jakarta: Prenada Media Group, 2011).

<sup>79</sup> Xavier Nugraha, Risdiana Izzaty, and Alya Anira, "Constitutional Review Di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011: Dari Negative Legislator Menjadi Positive Legislator," *RechtIdee* 15, no. 1 (2020).

3. Bertujuan untuk mengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*).

Putusan MK yang mengatur norma baru dapat diklasifikasikan sebagai *ultra petita* (tidak diminta) yang tidak tercantum di dalam Petitem. Putusan MK yang mengintervensi kewenangan pembentuk UU, memang pada awalnya dihadirkan sebagai lembaga yang menjadi penyeimbang dari kekuasaan legislatif. Walaupun dikategorikan demikian, permasalahan tersebut menjadi salah satu kontemplasi permasalahan yang menjadi perbincangan hangat di kalangan akademisi. Sebab dalam putusannya yang bersifat final dan mengikat yang berarti tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh pasca putusan tersebut dikeluarkan, menjadikan MK sebagai lembaga *superbody* yang secara tidak langsung memiliki kewenangan atas penentuan nasib dari sebuah undang-undang. Namun, praktik pengujian MK tidak dilangsungkan berdasarkan kehendak dari MK itu sendiri, akan tetapi berdasarkan kerugian konsitusional yang dirasakan oleh pemohon atas suatu UU. Sehingga putusan-putusan MK, didasarkan atas kepentingan rakyat yang berdasar pada konstitusi.

### C. Mekanisme Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara

Dalam perkembangan sejarah pengujian terhadap konstitusionalitas di berbagai negara membawa berbagai macam model. Ada yang membentuk lembaganya tersendiri dalam sebuah lembaga khusus yang disebut sebagai Mahkamah Konstitusi dan ada juga mengaitkan fungsi pengujian konstitusionalitas ke dalam lembaga yang sudah ada sebelumnya seperti Mahkamah Agung serta ada juga negara yang tidak menggunakan mekanisme pengujian konstitusional sama sekali.

Ide mengenai pengujian konstiusional telah diterima oleh berbagai negara dan telah dipraktikkan di dunia sebagai hasil dari perkembangan ketatanegaraan di masing-masing negara. Perkembangan dari pengujian konstiusional menjadi berbeda dari masing-masing negara, sebab perkembangan situasi politik dari berbagai negara memiliki perbedaan yang mendasari atas dimunculkannya gagasan praktik pengujian konstiusional ini. Namun satu hal yang jelas adalah, praktik pengujian konstiusional menjadikan konstiusi menjadikan konstiusi sebagai barometer dari penyelenggaraan bernegara dan terus berkembang sedemikian rupa. Hal ini juga membuktikan bahwa mekanisme pengujian konstiusional memiliki fungsi vital dalam rangka melindungi dan mengawal pelaksanaan hukum dan konstiusi dalam praktik sehari-hari. Adapun model pengujian konstiusional di berbagai negara sebagai berikut <sup>80</sup>:

#### 1. Model Pengujian Amerika Serikat

Model pengujian produk hukum dari Amerika Serikat didasarkan pada kasus *Marbury versus Madison* pada tahun 1803 yang diputuskan oleh Mahkamah Agung (*Supreme Court*). Mahkamah Agung menganut doktrin John Marshall yang mekanismenya dengan menggunakan mekanisme pengujian terdesentralisasi atau pengujian tersebar (*decentralized review*) yang artinya bahwa pengujian terhadap konstiusionalitas sebuah produk hukum tidak bersifat institusional. Namun perkara yang diperiksa oleh setiap lapisan pengadilan memungkinkan untuk meng-inkonstiusional-kan sebuah perundang-undangan. Sistem pengujian tersebar ini pada penyelesaian

---

<sup>80</sup> Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstiusional Di Berbagai Negara*.

kasusnya hanya mengikat pada pihak yang bersengketa dalam sebuah perkara yang bersangkutan saja (*inter partes*).

Pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung AS memiliki tradisi yang berbeda dengan tradisi '*civil law*', di mana tradisi yang dipegang oleh AS merupakan tradisi '*common law*'. Tradisi tersebut mengedepankan penemuan hukum oleh hakim yang mengesampingkan apa yang diatur oleh UU. Hal ini juga mendasari John Marshall memprakarsai praktik pengujian konstitusionalitas undang-undang oleh Mahkamah Agung dan sejak sebelum-sebelumnya praktik peradilan di Amerika Serikat memang mengedepankan peranan hakim dibandingkan ketentuan perundang-undangan atau disebut sebagai "*judge made law*" atau hukum buatan hakim. Hal ini memang tidak pernah terlepas dari kondisi Amerika Serikat yang tidak memiliki banyak undang-undang seperti tradisi '*civil law*' yang memproduksi perundang-undangan melalui peraturan tertulis. sehingga metode pengujian konstitusional di Amerika Serikat tidak diharuskan untuk dilembagakan dalam sebuah institusi khusus, namun diberikan kewenangannya kepada lembaga yang sudah ada sebelumnya, seperti Mahkamah Agung yang kemudian bertindak sebagai pelindung dari UUD (*the protector of the Constitution*). Model pengujian Amerika Serikat ini kemudian banyak diadopsi oleh beberapa negara seperti Irlandia, Norwegia, Swedia, Argentina, Bahamas, India, Jepang, Filipina, New Zealand, Palau, Israel dan beberapa negara lainnya.

## 2. Model Kontinental

Model kontinental ini juga dikenal sebagai model Austria yang didasarkan pada model yang dikembangkan oleh Hans Kelsen pada tahun 1920



yang diadopsi pada rumusan UUD Austria Tahun 1920. Pendirian Mahkamah Konstitusi (*Verfassungsgerichtshof*) pada tahun 1920 menyangkut prinsip dari supremasi konstitusi dan prinsip supremasi parlemen. Bahwa prinsip supremasi parlemen pada dasarnya harus diimbangi dengan prinsip supremasi konstitusi sebagai batasan dari parlemen dalam membentuk hukum yang sedemikian rupa yang mengejewantahkan nilai-nilai yang terkandung di dalam konstitusi. Dengan perkataan lain bahwa prinsip kedaulatan rakyat yang tercermin di dalam konstitusi, mewajibkan parlemen untuk menyelaraskan orientasinya sesuai dengan cita hukum dan tujuan hukum yang tercantum di dalam konstitusi.

Proses pengadilan dengan model ini pada prinsipnya mengharuskan hakimnya memiliki keahlian khusus pada bidangnya. Sebab dalam menjalankan kewenangannya, mahkamah konstitusi melakukan pengujian konstitusional pada norma yang bersifat abstrak maupun norma yang bersifat konkret. Menurut Hans Kelsen dan Adolf Merkel yang dikutip oleh Jimly Asshiddiqie bahwa norma yang bersifat abstrak atau umum (*general norm*) merupakan norma yang mengandung aturan-aturan yang ditujukan kepada subjek hukum secara umum. Sementara norma yang bersifat konkret (*concrete norm*) merupakan norma yang berisi kaedah atau larangan yang ditujukan kepada pihak atau individu tertentu seperti putusan pengadilan (*vonnis*) atau keputusan administratif (*beschikking*).

Bahkan dalam model pengujian Austria ini dapat berupa pengujian ‘*a posteriori*’ ataupun ‘*a priori*’ atau pengujiannya dilakukan sebelum atau sesudah proses pembentukan undang-undang. Adapun negara yang

mengadopsi model kontinental ini diantaranya Albania, Austria, Czech Republic, Republik Federal Jerman, Hungaria, Italia Federasi Rusia, Mesir, Afrika Selatan, Indonesia, Korea Selatan, Thailand dan negara-negara lainnya.

### 3. Model Konsil Konstitusional (*Counseil Constituonnel*)

Model pengujian ini dicetuskan berdasarkan ketentuan UUD 1958 yang disebut sebagai *Conseil Constituonnel* yang menjadi pelengkap dari lembaga peradilan tertinggi yaitu *Conseil d'Etat*. Bentuk institusi ini, tidak berbentuk sebagai mahkamah atau *court* namun berbentuk dewan (*conseil*). Meskipun awalnya, Prancis, Belanda dan Inggris memiliki kedudukan yang sama sebagai penentang dari pengadaan pengujian oleh lembaga kehakiman. Namun dalam perkembangannya, terdapat upaya kompromi yang dilakukan untuk mengadakan praktik pengujian konstitusional. Tidak dilakukan oleh hakim pengadilan, namun dilakukan oleh lembaga non peradilan. Sehingga, dibentuklah lembaga non-peradilan yang disebut sebagai *Conseil Constitutionnel* (Dewan Konstitusi) bukan *Cour Constitutionnel* (Mahkamah Konstitusi).

Dalam sistem hukum dari konstitusi Prancis, pengujian konstitusional tidak hanya dilakukan oleh Dewan Konstitusi, namun juga dilakukan oleh kamar khusus (*special chamber*) yang ada di Mahkamah Agung yang menangani perkara-perkara khusus. Dalam konstitusi Prancis, membedakan antara Mahkamah Agung (*Cour de' Cassation*) dan Dewan Konstitusi yang notabenehnya bukan lembaga peradilan namun berdiri sebagai lembaga politik. Sehingga susunan dari anggotanya juga berbeda, yang jika di Mahkamah Agung anggotanya terdiri dari ahli hukum yang berprofesi sebagai hakim, maka

di Dewan Konstitusi anggotanya terdiri dari partai politik, birokrat dan sebagainya walaupun sebagian besarnya terdiri dari ahli hukum. Maka, lumrah kiranya jika dewan konstitusi ini disebut sebagai lembaga semi-peradilan.

Metode pengujian yang dilakukan oleh Dewan Konstitusi merupakan pengujian *a priori* atau bersifat preventif. Yang menjadi bahan pengujiannya adalah UU yang telah disahkan oleh parlemen namun belum diundangkan. Apabila terdapat permasalahan dari sisi konstitusionalitasnya yang bertentangan dengan konstitusi yang terdapat di dalam materi muatan UU tersebut, maka dewan konstitusi berwenang untuk membatalkan produk hukum tersebut. Namun apabila telah diundangkan, maka UU tersebut tidak lagi dapat diuji oleh Dewan Konstitusi.

Adapun negara yang menerapkan metode pengujian Prancis biasanya merupakan negara yang merupakan bekas jajahan Prancis seperti Lebanon, Algeria, Kamboja, Kazahktan, Comoros, Djibouti, Ivory Coast, Maroko, Mozambik, dan Senegal.

#### 4. Model Campuran Amerika dan Kontinental

Model campuran antara Amerika dan Kontinental baik dari sistem yang tersebar maupun sistem yang terkonsentrasi, tercampur dalam sebuah kesatuan. Di dalam pengujian sistem campuran ini walaupun terpusat dalam sebuah institusi seperti di Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung atau pada kamar tertentu dalam badan peradilan yang ada, semua tingkatan pengadilan pun dapat menyampingkan keberlakuan suatu undang-undang jika bertentangan dengan konstitusi. Hakim pada model ini diberikan kewenangan yang luas untuk tidak menerapkan suatu aturan hukum yang dinilai

bertentangan dengan sebuah konstitusi. Adapun negara yang menerapkan model ini yakni Portugal, Columbia, Ekuador, Guatemala, Peru, Yunani, Swiss dan beberapa negara lainnya.

5. Model Pengujian oleh Kamar Khusus (*Special Chamber*)

Model pengujian ini merupakan metode yang mengadakan praktik pengujian konstitusional di dalam lembaga yang berada di dalam lembaga lain, seperti pengadaan kamar khusus yang berada di pengadilan yang telah ada sebelumnya. Pengujian semacam ini diterapkan di beberapa negara seperti Islandia, Monako, Belgia yang identik dengan Mahkamah Arbitrasenya. Mekanisme yang digunakan pada model ini menggunakan kamar khusus yang bertugas untuk menguji konstitusionalitas dari suatu undang-undang yang berkedudukan di pengadilan tinggi.

6. Model Belgia

Belgia memiliki keunikan tersendiri dari mekanismenya dalam melaksanakan pengujian konstitusional. Sebenarnya, metode pengujian yang dikembangkan di Belgia dipengaruhi oleh Prancis, Belanda dan Jerman. Meskipun Belgia kemudian lebih mengembangkan tradisinya sendiri yang tidak identik dengan model Kontinental maupun model Prancis. Pengujian Konstitusional yang ada di Belgia dilakukan oleh Mahkamah Arbitrase (*Court of Arbitration*) yang beranjak dari pemikiran bahwa persoalan pengujian konstitusional sebagai sengketa atau perselisihan konstitusional antara lembaga-lembaga negara yang terkait ataupun antar organ negara dengan warga negara.

Kedudukan dari Mahkamah Arbitrase yang ada di Belgia sejajar dengan Mahkamah Agung di berbagai negara. Walaupun sebenarnya, Mahkamah Arbitrase ini melakukan ekspansi kewenangan yang didasari oleh adanya urgensi untuk menetapkan metode pengujian konstitusional. Sehingga awal dari perkembangan pengujian konstitusional di Belgia tidak berawal dari Mahkamah Konstitusi, namun menyuntikkan metode pengujian konstitusional yang disebut sebagai arbitrase konstitusional (*The Court of Constitutional Arbitration*). Namun akhirnya, pengujian konstitusional oleh Mahkamah Arbitrase tidak lagi beranjak soal perkara konflik antara lembaga negara dan subjek hukum, namun beranjak antara kepentingan negara dan warga negara yang perlu diselesaikan dengan lebih tegas. Sehingga pada tahun 2005, pengujian konstitusional oleh Belgia mengadopsi model pengujian kontinental seperti Austria dan Jerman.

#### 7. Model tanpa *Judicial Review*

Disamping dengan model *judicial review* yang diberikan kepada lembaga khusus, kamar khusus, ataupun lembaga yang sudah ada sebelumnya, terdapat juga negara yang tidak menerapkan pengujian konstitusional dalam sistem ketatanegaraannya. Di benua Eropa, negara yang tidak menerapkan konsep *judicial review* adalah Belanda dan Inggris yang sama-sama memiliki struktur ketatanegaraan monarki konstitusional.

Tidak adanya pengujian terhadap undang-undang di negara tersebut didasarkan oleh pemikiran bahwa pengujian semacam ini tidak harus dilakukan karena hakim hanya bertugas untuk aplikator dari undang-undang, tidak sebagai penilai dari undang-undang. Walaupun sejatinya, ide tentang pengujian oleh

lembaga peradilan masih diterapkan di negara tersebut, namun hanya terbatas pada kerangka pengujian administrasi negara seperti halnya pengadilan tata usaha negara (PTUN). Sehingga aktivitas pemerintahan dikontrol oleh aksi tersebut agar tunduk pada aturan hukum.

Lekangannya pengujian konstitusional di Inggris dilatarbelakangi oleh beberapa alasan, salah satunya adalah tidak adanya konstitusi tertulis di dalam hukum negara tersebut, melainkan hanya menerapkan konstitusi tidak tertulis. Maka dari itu, penjagaan dari nilai-nilai konstitusi pada akhirnya hanya dilakukan oleh parlemen yang terbagi menjadi dua kamar yakni *House of Lords* dan *House of Commons* yang menganut prinsip supremasi parlemen (*Supremacy of Parliament*).

#### 8. Model *Legislative Review*

Meskipun tidak memiliki lembaga khusus yang melakukan praktik *judicial review*, namun bukan berarti bahwa negara tersebut tidak memiliki ide pengujian konstitusional. Model pengujian ini mengedepankan pengujian oleh lembaga legislatif atau lembaga eksekutif meskipun keduanya terdapat perbedaan yang cukup fundamental.

Model pengujian oleh legislatif kebanyakan dianut oleh negara yang memiliki paham komunisme. Dimana doktrin yang dianut adalah supremasi parlemen sebagai lembaga tertinggi negara yang artinya, Dewan Perwakilan Rakyat berada pada puncak hierarki kekuasaan dalam sistem ketatanegaraannya. Dimana kewenangan pengujian ini diberikan kepada lembaga tersebut dan dianggap paling berhak untuk melakukan kewenangan pengujian terhadap konstitusionalitas suatu undang-undang. Kendatipun pada

praktiknya, pengujiannya dilakukan dengan menggunakan mekanisme ‘*a priori*’ atau sebelum undang undang tersebut disahkan.

Adapun negara yang memakai model semacam ini yakni Finlandia, Bahrain, Kuwait, Brunei, Korea Utara, Pakistan, Turkemenekistan, Vietnam dan beberapa negara lainnya.





## BAB IV

### **JUDICIAL PREVIEW SEBAGAI KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

#### **A. Urgensi *Judicial Preview***

Untuk memahami konsep *judicial preview*, perlu ditelaah secara tekstual serta arti yang tersirat di dalam kata *judicial preview*. *Judicial* merupakan lembaga peradilan yang bertugas untuk menjalankan fungsi kehakiman dan menegakkan undang-undang. Namun dalam perkembangannya, praktik kekuasaan kehakiman kemudian bergeser sedemikian rupa yang kemudian memiliki hak pengujian (*toetsingsrecht*) terhadap undang-undang yang dikenal sebagai *judicial review* yang pengujiannya dilakukan secara ‘*priori*’ atau pasca undang-undang tersebut telah dilegitimasi melalui prosedur yang berlaku. Sementara *preview* dapat dikatakan pengujian secara ‘*a priori*’ atau sebelum undang-undang memiliki kekuatan hukum dan belum dilegitimasi secara konstitusional melalui prosedur yang ada.<sup>81</sup> Sehingga jika dikombinasikan, maka *judicial preview* merupakan kewenangan pengujian oleh lembaga kehakiman terhadap rancangan perundang-undangan yang belum dilegitimasi melalui proses pengundangan dan belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan memaksa.

Perbedaan mendasar antara *judicial preview* dan *judicial review* terletak pada objek pengujiannya. Jika *judicial review* menguji konstitusionalitas sebuah undang-undang, maka *judicial preview* merupakan pengujian konstitusionalitas sebuah rancangan undang-undang. Perbedaannya juga terletak pada dampak yang dihasilkan. Pengujian terhadap undang-undang (*judicial review*) dilakukan

---

<sup>81</sup> Savitri, “Constitutional Preview and Review of International Treaties: France And Indonesia Compared.”

berdasarkan kerugian konstitusional yang diajukan permohonannya oleh subjek hukum sehingga sifatnya bersifat ‘mengobati’. Sementara *judicial preview* atau peninjauan terhadap rancangan undang-undang bersifat ‘preventif’ terhadap adanya potensi norma yang bertentangan dengan nilai-nilai konstitusi.

Praktik pengujian konstitusional di Indonesia masih menggunakan konsep *judicial review* yakni pengujian terhadap UU yang telah dilegitimasi dan berlaku secara umum melalui proses pengundangan. Namun efektivitas dari *judicial review* cenderung dipertanyakan pada tataran praktiknya. Sebab dalam praktik pengujian terhadap UU didasarkan pada aspek perlindungan terhadap hak-hak konstitusional masyarakat dan ditegakkannya supremasi konstitusi.

Namun permasalahan terhadap supremasi konstitusi timbul apabila dalam interpretasi terhadap konstitusi tidak lagi didasarkan pada nilai-nilai konstitusi, namun didasarkan pada supremasi kepentingan (*supremacy of interest*) yang memiliki kecenderungan bertentangan dengan nilai-nilai konstitusi. Hal ini kerap terjadi dalam praktik pembentukan hukum (*law making*) oleh lembaga legislasi yang berkewenangan dalam membentuk undang-undang yang sesuai dengan kepentingan politik dan mengesampingkan kedudukan supremasi terhadap konstitusi.

Praktik pembentukan UU dewasa ini di Indonesia sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, berdasar pada UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua UU No. 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Mekanisme pembentukan UU yang didasarkan pada hukum kiranya merupakan upaya politik hukum dalam upaya perumusan suatu kebijakan hukum

yang berjalan berdasarkan prinsip supremasi konstitusi atau setidaknya itulah *ius constituendum* yang ingin dicapai.

Salah satu fase dalam pembentukan undang-undang adalah perencanaan sebagai salah satu langkah penting dalam aktualisasi kepentingan dan kebutuhan hukum dari masyarakat. Fungsi perencanaan tersebut kemudian disebut sebagai Prolegnas (Program Legislasi Nasional). Secara historis, Prolegnas dibentuk sebagai mekanisme yang mencegah adanya potensi *overlapping* atau tumpang tindih antar perundang-undangan baik secara horizontal maupun secara vertikal.<sup>82</sup> Hal ini tercermin pada masa Orde Baru yang kental dengan peraturan perundang-undangan yang kerap bertentangan satu sama lain. Maka dibentuklah Prolegnas untuk menjamin konsistensi dan menjadi penuntun dalam program pembentukan hukum yang berdasar pada *grundnorm* Indonesia yakni Pancasila.

Kendatipun demikian, aktualisasi dari Prolegnas dewasa ini masih meninggalkan beberapa catatan yang perlu dibenahi. Dimana dalam realisasi Prolegnas pada tahun 2021, terdapat 33 Prolegnas prioritas yang ditetapkan oleh DPR dan dibahas dengan Pemerintah. Namun realisasi dari Prolegnas tersebut tercermin hanya 13 RUU yang berhasil disahkan menjadi UU pada masa kerja tahun 2021, yang berarti terdapat 20 RUU yang masih tertunda dan dibebankan pada Prolegnas tahun selanjutnya.<sup>83</sup> Hal ini juga tercermin di dalam Prolegnas tahun 2022 yang ditetapkan sebanyak 32 RUU, namun yang berhasil disahkan hanya

---

<sup>82</sup> MD, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*.

<sup>83</sup> “DPR RI,” accessed January 16, 2023, <https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas>.

sebanyak 13 RUU, sehingga terdapat 19 RUU yang masih dalam proses pembentukan menjadi UU.<sup>84</sup>

Realisasi Prolegnas dari tahun ke tahun masih menemui akar yang sama, selalu berawal dari tujuan yang ambisius namun berakhir pada realisasi yang minim. Hal ini sejatinya terjadi karena beberapa alasan yakni yang pertama, eksistensi badan legislasi. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh M. Afdhal Abdiansyah dkk. menemukan bahwa efektivitas dari Badan Legislasi di internal DPR terpantau minim, sebab lekangnya pembagian divisi yang jelas yang bertugas dalam pembentukan UU seperti perencanaan, penyusunan dan pembahasan.<sup>85</sup> Dimana dalam aspek keorganisasian cenderung minim jika mempertimbangkan eksistensi DPR sebagai lembaga tinggi negara. Pada penelitian yang sama, ditemukan fakta bahwa lingkungan internal Badan Legislasi juga tidak terlepas dari faktor kepentingan yang berpotensi menghambat atau memperlancar proses legislasi.

Keberadaan fraksi juga menjadi salah satu faktor yang menyebabkan permasalahan dalam pembentukan UU. Perlu ditegaskan bahwa tujuan dibentuknya fraksi adalah untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang dan tugas DPR serta hak dan kewajiban anggota yang tercantum di dalam Peraturan DRI RI No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib yang selanjutnya disebut Tatib DPR. Fraksi pada dasarnya dibentuk oleh Partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan kursi DPR. Namun dibalik landasan idealnya dari

---

<sup>84</sup> “DPR RI.”

<sup>85</sup> Muhammad Afdhal Abdiansyah, Sinta Ningrum, and Ramadhan Pancasilawan, “Efektivitas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Menghasilkan Undang-Undang Pada Tahun Sidang 2016 – 2017,” *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik* 3, no. 1 (2020): 13.

keberadaan fraksi, terdapat beberapa problema yang masih tersirat. Salah satunya adalah fungsi kontrol yang dimiliki oleh fraksi terhadap anggotanya mengingat bahwa setiap anggota DPR harus tergabung di dalam fraksi. Hal ini tercermin di dalam ketentuan pasal 21 ayat (5) Tatib DPR bahwa fraksi bertugas mengoordinasikan kegiatan anggotanya yang mengisyaratkan setiap kegiatan anggota DPR berada di bawah kendali Fraksi.<sup>86</sup>

Fungsi *controlling* yang dimiliki oleh partai politik semakin tajam dengan mekanisme pemberhentian antar waktu yang diatur di dalam ketentuan Tatib DPR pada pasal 14 yang mensiratkan bahwa anggota DPR dapat diberhentikan apabila dipecat sebagai anggota partai politik. Jika berbicara tentang probabilitas, maka pemberhentian antar waktu ini dapat digunakan sebagai ‘senjata politik’ bagi partai kepada anggotanya yang berada di parlemen. Yang dimana jika kepentingan partai bertentangan dengan kepentingan anggota, maka pemberhentian antarwaktu dapat dilakukan berdasarkan pemecatan keanggotaannya di partai politik. Meskipun praktik pemberhentian antarwaktu harus melalui proses pengadilan apabila yang bersangkutan merasa keberatan dengan keputusan tersebut.

Kekuatan fraksi kemudian juga berpengaruh dalam pembentukan undang-undang dimana fraksi dapat menyatakan ketidaksetujuan atau persetujuan pada rapat paripurna atau pembahasan tingkat II dalam pembahasan rancangan undang-undang. Kewenangan ini kemudian mempertajam kedudukan fraksi yang tidak hanya berkedudukan dalam penentuan anggota dalam alat kelengkapan DPR

---

<sup>86</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, 2nd ed. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010).

namun juga memiliki posisi kunci dalam pengesahan suatu rancangan undang-undang.

Fungsi koordinasi dari sebuah fraksi mengisyaratkan fungsi pengendalian terhadap setiap anggota DPR, dimana setiap anggota DPR harus bergabung dalam fraksi. Hal ini pada prinsipnya berpotensi menjadi alat *controlling* terhadap anggota DPR dan juga berpotensi menghilangkan independensi dari anggota DPR. Kendatipun dipahami bahwa fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan kinerja DPR, namun hal tersebut hanya berfungsi pada tataran efektivitas, tidak pada bagian kepentingan yang dibawa oleh tiap-tiap anggota DPR yang berasal dari daerah pemilihannya. Perlu juga diketahui bahwa kepentingan yang dimiliki oleh tiap-tiap anggota DPR akan berbeda, sebab anggota DPR merepresentasikan kepentingan yang dibawa dari Dapilnya. Namun jika demikian bahwa fraksi bertugas dalam mengkoordinasikan anggotanya, dengan demikian kepentingan fraksi akan berada di atas kepentingan yang dimiliki oleh tiap-tiap anggota DPR yang sejatinya merepresentasikan rakyat yang berasal dari daerah pemilihannya. Hingga berdampak pada aspek pembentukan undang-undang yang cenderung kental dengan kepentingan fraksi atau partai politik.

Meskipun justifikasi general terhadap fraksi tidak etis jika dipandang dengan stigma yang demikian, namun tentu saja justifikasi tersebut berdasar pada probabilitas yang dapat terjadi pada tataran realita. Hal ini tentu tidak terlepas dari persepsi masyarakat terhadap institusi DPR sebagai lembaga representasi rakyat. Berdasarkan dari hasil survey dari Lembaga Survey Indonesia pada Oktober 2022 yang menyatakan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara, dimana DPR dan Partai Politik menduduki dua posisi terakhir dengan tingkat

kepercayaan masing-masing sebesar 44% dan 48%.<sup>87</sup> Dimana posisi tertinggi ditempati oleh TNI (88%) dan disusul oleh Presiden (80%). Tingkat kepercayaan masyarakat ini mencerminkan kredibilitas DPR selaku lembaga legislasi, terdegredasi sedemikian rupa dibandingkan lembaga negara lainnya.

Tingkat kepercayaan rendah oleh masyarakat terhadap DPR sejatinya mencerminkan minimnya kredibilitas yang dimiliki oleh DPR. Fungsi representasi merupakan hal yang vital bagi DPR dalam menjalankan tugasnya sebagai lembaga perwakilan rakyat. Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa fungsi yang paling pokok dari lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi representasi sebab tanpa fungsi representasi tersebut lembaga perwakilan tidaklah bermakna.<sup>88</sup> Tingkat kepercayaan masyarakat tersebut tidak hanya mencerminkan lemahnya kredibilitas DPR di mata masyarakat, namun juga disimpulkan sebagai kurangnya fungsi representasi dari lembaga perwakilan tersebut. Sebab jika fungsi representasi oleh DPR terlaksana dengan baik, maka tingkat kepercayaan masyarakat akan sejajar dengan berjalannya fungsi representasi.

Kendatipun digaungkan bahwa DPR dalam hal pembentukan UU menganut teori demokrasi partisipatoris (*participatory democracy*) namun praktik pembentukan UU dewasa ini justru berbanding terbalik dan menganut teori demokrasi elit (*elite democracy*). Hal ini tergambar dalam beberapa pembahasan RUU yang dibahas secara cepat, tertutup dan minimnya partisipasi

---

<sup>87</sup> Lembaga Survey Indonesia, "Tingkat Kepercayaan Terhadap Lembaga," in *Survey Nasional Kepercayaan Publik Terhadap Penegakan Hukum Dan Persepsi Terhadap Kasus Kanjuruhan*, 2022.

<sup>88</sup> Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 2012.



masyarakat seperti UU KPK, UU PSDN, dan UU Minerba.<sup>89</sup> Hal ini tentu saja berbeda dengan nilai-nilai demokrasi partisipatoris, sebagaimana yang dijelaskan oleh Saldi Isra bahwa dengan terpilihnya wakil rakyat, tidak menghilangkan peran masyarakat dan pembuatan keputusan yang bersentuhan langsung dengan kehidupan masyarakat.<sup>90</sup> Namun praktik pembentukan undang-undang justru berbanding terbalik dengan nilai-nilai idealnya.

Kegentingan partisipasi masyarakat sangat penting dalam pembentukan undang-undang. Sebab menurut Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson bahwa, akomodasi ruang berpendapat bagi rakyat itu didasarkan pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Sebab, mau tidak mau peraturan perundang-undangan akan menjadi alat otoritatif untuk mengatur kehidupan masyarakat dan mempunyai kekuatan untuk mengikat masyarakat.<sup>91</sup> Walaupun idealnya suara rakyat tersebut telah dituangkan oleh representasinya di lembaga perwakilan rakyat, namun realita yang harus dihadapi adalah fungsi representasi tersebut tidak secara nyata berlaku dan justru mengedepankan supremasi terhadap kepentingan yang dimiliki oleh Partai Politik yang pada prinsipnya juga gagal menjadi corong dalam hal menampung aspirasi-aspirasi masyarakat. Hal ini tercermin pada saat revisi UU KPK yang dibahas hanya dalam jangka waktu 14 hari yang lelang akan keterlibatan masyarakat.

---

<sup>89</sup> Anita Nuraeni Putri, "Pertanggungjawaban Fungsi Representasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat," *Jentera : Jurnal Hukum* 3, no. 2 (2020): 291–315.

<sup>90</sup> Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*.

<sup>91</sup> Yoyoh Rohaniah and Efriza, *Handbook Sistem Politik Indonesia Menjelajahi Teori Dan Praktik*, 1st ed. (Malang: Intrans Publishing, 2017).

Kendatipun demikian, generalisasi terhadap DPR sebagai satu badan yang memiliki kredibilitas rendah tidak dapat dilakukan serta-merta. Sebab anggota DPR dewasa ini diduduki oleh 560 orang yang menjabat sebagai representasi rakyat. Dimana mekanisme kerjanya menggunakan mekanisme kolektif dan kolegial, sehingga tidak ada hierarki yang jelas dalam praktik pelaksanaan tugasnya. Hal ini berarti bahwa kedudukan anggota DPR pada dasarnya setara dengan anggota DPR lainnya tanpa adanya struktur vertikal yang mendasari sistem kerja DPR. Tataran ideal dalam kerja DPR pada prinsipnya memang demikian, namun praktik kinerja DPR bergantung terhadap kepentingan fraksi yang merupakan perpanjangan tangan dari partai politik.

*Political design* dalam hal pembentukan UU pada dasarnya memang dibebankan kepada fraksi. Desisi atas pembentukan UU tidak sepenuhnya diserahkan kepada tiap-tiap anggota DPR, namun dibulatkan kedalam desisi dari fraksi. Keputusan final atas suatu rancangan undang-undang sepenuhnya diserahkan kepada fraksi. Desain sistem pembentukan semacam ini, secara tidak langsung menghilangkan fungsi representasi yang diemban oleh anggota DPR. Hal ini tercermin pada saat revisi UU KPK dan pembentuk UU Sumber Daya Air yang secara tidak langsung menghiraukan pendapat dari anggota DPR sebab fraksi sudah mengambil ketetapan demikian. Sebagai contoh, pada saat pembahasan RUU SDA ada beberapa anggota DPR yang mengajukan keberatan hingga penolakan atas RUU ini, seperti Prof. Dr. Astrid S. Susanto yang memberikan catatan kecil, Mutammimul Ulla, S.H., Dra. Hj. Nurdianti Akmal dan Cecep Rukmana menginginkan adanya proses sosialisasi terlebih dahulu dan Drs. Zulkifli Halim, M.Si. mengkritik tidak adanya keseimbangan pembahasan pada tingkat satu dan

tingkat dua dan menuntut untuk dilaksanakannya voting. Namun RUU SDA tersebut tetap disahkan sebab semua fraksi telah berketetapan untuk menyetujui RUU ini.<sup>92</sup> Namun bentuk ketidaksetujuan ini, tidak ditindaklanjuti dan tetap disahkan atas dasar musyawarah untuk mufakat dan disahkan sebagai UU.

Pengambilan keputusan atas musyawarah dan mufakat berdasar pada nilai-nilai kekeluargaan merupakan budaya hukum yang hendak dibangun terutama dalam sejarah pembentukan UU di Indonesia. Ketentuan pengambilan musyawarah dan mufakat didasarkan persetujuan bersama antara semua anggota DPR dalam hal pembentukan UU. Namun, jika musyawarah dan mufakat tersebut tidak dapat diraih, maka keputusan akhir akan diserahkan melalui pemungutan suara atau *voting*. Hal ini tercermin di dalam pasal 69 ayat (2) UU No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Tatib DPR 2020 pada pasal 164 ayat (2) yang mensyaratkan adanya pemungutan suara apabila tidak ada musyawarah untuk mufakat yang dapat diraih.

Pemungutan suara terbanyak memang menjadi ciri khas dari praktik sistem politik demokrasi. Dimana demokrasi memberikan ruang bagi kekuatan mayoritas untuk menentukan orientasi dari suatu pemerintahan. Hal ini tercermin di dalam pemilu di mana penentuan kursi jabatan politik seperti kepala pemerintahan dan lembaga perwakilan yang memiliki suara terbanyak akan menduduki kursi tersebut. Sehingga yang tidak memiliki suara terbanyak (*minority*) harus mendudukkan dirinya untuk mengikuti kehendak dari mayoritas. Namun ajaran semacam ini tidak dapat digeneralisasi pada setiap bidang. Tentu saja dalam konteks pemilihan umum

---

<sup>92</sup> Putri, "Pertanggungjawaban Fungsi Representasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat."

memang dijatuhkan pembebanan bahwa yang memiliki suara mayoritaslah yang menjadi terpilih dalam sistem demokrasi sesuai dengan kehendak dari konstituen.

Namun yang menjadi biang perdebatan adalah kehendak dari mayoritas tidak serta merta dapat diidentikkan dengan dengan nilai-nilai kebenaran apalagi keadilan. Jimly Ashhiddiqie mengatakan bahwa, praktik dewasa ini menggambarkan bahwa suara mayoritas justru tidak adil dan bahkan tidak mengikuti kebenaran yang seharusnya, namun suara mayoritas tetap menentukan meskipun tidak sejalan dengan kebenaran dan tidak adil bagi golongan minoritas.<sup>93</sup> Maka dari itu, demokrasi mayoritarian tidak dapat dilaksanakan begitu saja, namun dibutuhkan mekanisme hukum untuk melindungi golongan minoritas. Mekanisme tersebut haruslah berdasar pada mekanisme hukum yang berdasar pada *the rule of law*.

Hal ini sejatinya yang harus diterapkan dalam proses pembentukan UU, terutama dalam aspek pembahasan RUU yang mengedepankan kepentingan mayoritas yang pada praktiknya terkadang menimbulkan kontroversi dalam prosesnya. Tercatat di Mahkamah Konstitusi terdapat 1603 permohonan pengujian UU yang dimohonkan untuk diuji konstitusionalitasnya.<sup>94</sup> Jumlah tersebut menggambarkan adanya beberapa permasalahan praktik pembentukan undang-undang yang terkadang tidak sejalan dengan keinginan konstituen dan bertentangan dengan hukum tertinggi (*the supreme law*) yaitu UUD 1945. UU jenis tersebut menurut Jimly Ashhiddiqie, lahir hanya berdasarkan demokrasi prosedural

---

<sup>93</sup> Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan Dan Peradilan*, 1st ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2015).

<sup>94</sup> Mahkamah Konstitusi RI, “Rekapitulasi Putusan,” 2023, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Perkara2&menu=4>.

di lembaga perwakilan rakyat.<sup>95</sup> Meskipun hasilnya diakui sebagai produk demokrasi yang sah secara sah, kendatipun substansinya tidak sejalan dengan kebenaran konstitusional (*the constitutional truth*) dan keadilan konstitusional (*constitutional justice*). Lebih lanjut menurut Alexis de Tocqueville bahwa hukum yang walaupun berada dalam bingkai demokrasi konstitusional, mungkin saja dapat menjadi alat penindasan dan sebagai sumber kekuasaan untuk menindas kelompok tertentu dalam masyarakat.<sup>96</sup>

Maka sebagai langkah untuk menjaga nilai supremasi konstitusi, ditetapkanlah kewenangan untuk menguji konstitusionalitas dari UU dengan konsep pengujian yang disebut sebagai *judicial review*. Konsep pengujian seperti ini telah eksis semenjak amandemen keempat UUD 1945 yang awalnya diberikan kewenangannya kepada Mahkamah Agung RI sebelum terbentuknya Mahkamah Konstitusi RI. Namun praktik dari *judicial review* memiliki kekurangan dalam praktiknya, yaitu praktik pengujiannya bersifat ‘mengobati’ atau menanggapi kerugian atau potensi kerugian konstitusional yang dirasakan oleh pemohon. Tentu saja, praktik pengujian ini bertujuan untuk menjamin hak-hak asasi manusia agar tetap dijaga sebagaimana negara hukum yang bertugas untuk melindungi dan menghormati hak asasi manusia yang diatur di dalam konstitusi. Namun, pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi merupakan UU yang telah dilegitimasi oleh negara yang notabeneanya memiliki kewajiban untuk melindungi dan menegakkan hak asasi manusia.

---

<sup>95</sup> Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan Dan Peradilan*.

<sup>96</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum Dan Teori Peradilan* (Jakarta: Kencana, 2009).

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, bahwa terdapat 1603 permohonan pengujian terhadap UU yang dimohonkan untuk diuji konstitusionalitasnya di MK, yang kemudian menjadi dasar argumentasi bahwa terdapat 1603 subjek hukum (*rechtsperson*) yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya melalui undang-undang yang telah berlaku. Menjadi cerminan bahwa dalam proses pembentukan hukum, ada hak-hak konstitusional yang merasa dilanggar oleh masyarakat, yang pelanggarannya terkandung di dalam materi muatan UU terkait. Dimana melalui UU, seharusnya menjadi tanggungjawab negara untuk melindungi hak-hak dasar warga negaranya melalui proses pembentukan hukum yang representasional oleh lembaga perwakilan rakyat.<sup>97</sup>

Hal ini dimungkinkan terjadi sebab degradasi nilai-nilai konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi. Sebab *law maker* memiliki sistem nilai yang cenderung kontradiktif dengan nilai-nilai konstitusi. Hal ini dapat divisualisasikan dalam uraian oleh Achmad Ali dalam ulasannya tentang uraian Lawrence Meir Friedman tentang eksperimen Eichmann perihal ketaatan terhadap otoritas. Pada intinya menyimpulkan bahwa ketaatan terhadap otoritas menimbulkan dampak yang beragam, dapat berupa ketaatan atau ketidaktaatan terhadap otoritas tersebut. Ketaatan dapat dipicu oleh kadar ketaatannya terhadap apa saja yang dianggapnya sebagai otoritas yang sah. Namun ketidaktaatan dapat timbul apabila bertentangan dengan nilai-nilai intrinsik serta logika yang dimilikinya.<sup>98</sup>

Ketaatan disini dapat dipersonifikasikan berupa ketaatan terhadap konstitusi yang diakui sebagai otoritas tertinggi dalam proses pembentukan hukum

---

<sup>97</sup> Anwar Arifin, *Perspektif Ilmu Politik*, 1st ed. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015).

<sup>98</sup> Ali, *Menguak Teori Hukum Dan Teori Peradilan*.

dan subjek yang melakukan ketaatan yakni *the law maker* atau legislator dalam hal ini Pemerintah bersama dengan DPR. Ketaatan terhadap konstitusi dapat diperoleh apabila otoritas tersebut diakui sebagai otoritas yang sah, namun ketidaktaatan tersebut dapat timbul apabila otoritas tersebut bertentangan nilai-nilai intrinsik serta logika yang dimilikinya. Nilai intrinsik di sini dapat diartikan pada basis kepentingan baik berupa eksternal maupun dari sisi internal.

Bias ketaatan terhadap hukum memang terkadang menjadi salah satu permasalahan fundamental dalam hal penegakan sebuah hukum, terutama dalam aspek supremasi konstitusi. Walaupun sebenarnya konsep dari konstitusi berdasar pada konsensus politik yang memiliki daya ikat sebagai konsensus tertinggi dalam suatu negara yang bertujuan untuk dijadikan sebagai norma hukum tertinggi (*staatfundamental norm*). Namun, konsensus tersebut tidak akan memiliki daya ikat apabila tidak diikuti oleh ketaatan terhadap konstitusi sebagai norma hukum tertinggi. Namun untuk menganalisis terkait ketaatan terhadap konstitusi, perlu untuk dijabarkan terlebih dahulu pengklasifikasian dari ketaatan itu sendiri.

Ketaatan terhadap hukum dapat dilihat dari sudut pandang H.C Kelman yang mengklasifikasikan tipikal ketaatan terhadap hukum yakni sebagai berikut<sup>99</sup>:

1. *Compliance* yaitu berupa ketaatan yang berlaku pada individu yang takut akan sanksi yang berpotensi menimpaknya jika ia melanggar aturan. Namun ketaatan jenis ini akan sulit untuk diterapkan sebab membutuhkan pengawasan yang kontinyu.

---

<sup>99</sup> Siti Rahmah, "Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Kealpaan," *Jurnal Hukum Das Sollen* 2, no. 2 (2018).



2. *Identification* merupakan ketaatan yang dilakukan apabila lingkungan sekitarnya juga mengikuti suatu aturan dan subjek hukum ini pun turut mengikuti aturan tersebut agar tidak merasa terkucil dan merusak hubungan baiknya dengan orang lain.
3. *Internalization* merupakan jenis ketaatan yang paling tinggi sebab ia merasa bahwa aturan tersebut benar-benar sesuai dengan nilai yang dianutnya.

Klasifikasi ketaatan tersebut dapat dikorelasikan dengan ketaatan terhadap konstitusi. Idealnya, ketaatan terhadap konstitusi harusnya terletak pada bagian *internalization*. Menaati aturan konstitusi sebagaimana eksistensi dirinya yang sejalan dengan nilai-nilai konstitusi. Karena konstitusi menitikberatkan keberadaannya sebagai konsensus politik tertinggi yang kemudian ditaati oleh tiap-tiap bagian dari masyarakat, terutama para pembuat hukum.

Namun Leopold Pospisil menyatakan lebih jauh tentang *internalization*, bahwa<sup>100</sup>:

*“internalization of a rule of behavior does not necessarily mean that such a rule is always maintained in actual behavior. There are situations in which individual either breaks the rule in the spur of the moment, without much thinking, or he consciously compromises a moral conviction for an immediate and strong enough reward”.*

Yang pada intinya menyatakan bahwa ketaatan yang bersifat *internalization* tidak serta merta dinyatakan bahwa aturan tersebut selalu ditaati dalam sikap sebenarnya. Ada beberapa situasi di mana individu melanggar aturan karena ada dorongan sesaat tanpa berpikir terlalu banyak atau ia secara sadar berkompromi dengan keyakinan moralnya untuk hasil yang instan dan imbalan yang cukup kuat.

---

<sup>100</sup> Ali, *Menguak Teori Hukum Dan Teori Peradilan*.

Berdasar pada pernyataan tersebut, ketaatan terhadap hukum yang salah satunya adalah konstitusi yang walaupun para *law maker* ini memiliki nilai-nilai yang hidup di dalam dirinya yang sejalan dengan nilai-nilai konstitusi, namun pada akhirnya akan ada upaya kompromi untuk melakukan aksi ketidaktaatan terhadap konstitusi dengan melakukan kompromi yang tentu saja sejalan dengan kepentingan yang ada di dalam dirinya. Maka kendatipun nilai-nilai dari konstitusi sebagai bagian dari dirinya, namun orientasi ketaatan terhadap aturan tersebut dapat terjadi apabila ada kepentingan yang lebih besar yang dapat dijadikan sebagai upaya kompromi terhadap nilai yang ada di dalam dirinya apabila diberikan imbalan yang cukup besar dan kepentingan sesaat atau berupa aksi transaksional dengan dirinya sendiri.

Jenis ketaatan *internalization*, menurut hemat penulis terlalu menekankan pada bagian mengikat secara moral (*morally binding*). Yang artinya bahwa ikatan tersebut cenderung mudah untuk digeser dengan kepentingan yang bersifat transaksional dengan nilai yang ada di dirinya. Kepentingan ini berdasar pada nilai pengorbanan yang dia lakukan untuk melanggar sebuah hukum dengan ‘harga’ yang seimbang dengan ketidaktaatan yang dilakukannya. Maka, nilai-nilai konstitusi pun akan dilanggar apabila ada kepentingan yang lebih besar yang memiliki ‘imbalan’ yang sepadan dengan nilai-nilai yang dianutnya.

Tentu saja dalam aspek pembuatan hukum (*law making*) pada dasarnya juga berlaku prinsip yang sama terutama dalam aspek pembentuk UU. Dimana kepentingan cukup kental untuk menggeser nilai-nilai konstitusi yang ada di dalam dirinya untuk mencapai sesuatu dengan proses-proses politik. Faktor transaksi ini dapat berupa kepentingan yang dimiliki oleh partai politik yang tidak sejalan

dengan nilai konstitusi atau kepentingan personal yang bertolak belakang dengan dengan nilai-nilai supremasi terhadap konstitusi.

Polemik kepentingan dan transaksional ini dalam ketaatan yang berupa *internalization* walaupun cukup tinggi, namun terdapat celah di dalamnya terutama pada bagian ketaatan terhadap konstitusi hanya mengikat secara moral. Ketaatan terhadap konstitusi ini harus didesain kembali untuk menegakkan prinsip supremasi konstitusi (*supremacy of constitution*). Konstitusi harus ditegakkan sebagai prinsip dasar yang mengikat secara *de jure* dan *de facto* dan menjadi *the guiding star* atau bintang pembimbing yang membimbing dalam praktik berbangsa dan bernegara terutama dalam hal pembentukan UU. Terlebih lagi, UU menempati posisi yang vital sebagai 'jembatan penghubung' antara konstitusi dengan peraturan pelaksanaannya. Sehingga interpretasi terhadap konstitusi, secara teoritis terkandung di dalam UU.

Jika kembali pada teori ketaatan oleh H.C. Kelman tadi yang dikutip dalam Achmad Ali yang mengkalsifikasikan tipe ketaatan *compliance* yaitu tipe ketaatan karena ketakutan yang berdasar pada sanksi, dapat dikatakan metode efektif untuk menegakkan hukum dalam hal ini konstitusi. Namun konstitusi selaku norma tertinggi tidak memuat norma yang berupa sanksi, namun hanya berisi tentang ketentuan umum dalam penjalanan proses bernegara, pemerintahan, hubungan pemerintah dengan rakyatnya, hak asasi manusia dan ketentuan umum lainnya. Maka sanksi dalam penegakan hukum konstitusi diberikan kepada lembaga yang berfungsi sebagai penjaga konstitusi. Dimana penegakan hukumnya berupa putusan (*vonnis*) yang bersifat final dan mengikat (*final and binding*). Walaupun Mahkamah Konstitusi telah eksis sebagai *the guardian of the constitution* atau

pelindung konstitusi. Namun pada praktiknya masih terdapat beberapa bagian yang perlu dilengkapi atau ekspansi kewenangan untuk menegakkan supremasi konstitusi secara utuh.

Pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya merupakan pengujian yang bersifat *'priori'* atau pengujian terhadap UU yang telah melalui proses pembentukan oleh Pemerintah bersama dengan DPR dan DPD pada RUU tertentu. UU tersebut kemudian berlaku di masyarakat dan mengikat secara umum tanpa ada pengecualian. Apabila UU tersebut secara langsung melanggar hak konstitusional dan bertentangan dengan konstitusi secara langsung, maka dapat diajukan *judicial review* atau pengujian UU terhadap UUD 1945 untuk diuji konstitusionalitasnya melalui pengujian *abstract review*.

Dalam pengujian UU terhadap UUD berarti pengujian tersebut menjadi pembuktian awal bahwa terdapat pelanggaran terhadap norma konstitusi. Walaupun pada akhirnya, penilaian terhadap konstitusional atau tidaknya sebuah UU diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi dalam menakar konstitusionalitas UU tersebut. Namun satu hal yang perlu ditekankan adalah adanya stigma yang melekat di badan Mahkamah Konstitusi sebagai tempat yang menanggung semua permasalahan dari proses pembentukan UU atau sebagai 'tempat sampah' legislator. Hal ini tercermin apabila ada RUU yang dianggap kontroversial, politisi cenderung melontarkan pernyataan apabila bertentangan dengan kehendak rakyat, silahkan uji ke Mahkamah Konstitusi. Kejadian tersebut telah terjadi pada masa pembentukan RKUHP, ketika Menteri Hukum dan HAM (Menkumham) Yasonna H Laoly yang mempersilahkan para pihak yang menolak RKUHP untuk

menempuh jalur *judicial review* di MK.<sup>101</sup> Memang secara praktik, bahwa pengujian UU harusnya dibawa ke Mahkamah Konstitusi. Namun satu hal yang perlu untuk digarisbawahi adalah, kalimat tersebut seakan-akan mendiskreditkan segala macam penolakan dan diharapkan penolakan tersebut disalurkan ke Mahkamah Konstitusi. Hal yang sepatutnya dilakukan yaitu upaya pengayoman ide dan aspirasi masyarakat kemudian ditampung oleh legislator, baik berupa kritikan maupun penolakan sebagai bahan pertimbangan dalam proses pembentukan UU.

Memang praktik demikian kerap terjadi dewasa ini, terutama dalam proses pembentukan UU. Dimana substansialisasi RUU tidak lagi menjadi proses yang vital, namun teralihkan kepada proseduralisasi yang kerap bertentangan dengan UUD 1945. Kendatipun substansialisasi materi muatan RUU menjadi fokus utama, namun sebagaimana tipe kepatuhan *internalization* yang dipaparkan oleh Leopold Pospisil, masih terdapat upaya kompromi terhadap nilai-nilai yang ada di dalam dirinnya yang sejalan dengan nilai konstitusi dengan *reward* yang sepadan dengan kompromi tersebut.

Maka untuk mengatasi hal tersebut, diperlukan sebuah mekanisme pengadilan yang dapat memberikan kepastian hukum yang jelas terhadap materi muatan UU yang sejalan dengan nilai-nilai konstitusi yang menjadi konsekuensi logis atas supremasi konstitusi pada pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dimana kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat dan dijalankan menurut UUD. Maka sudah sewajarnya untuk menegakkan nilai-nilai konstitusi sebagai konsensus politik

---

<sup>101</sup> Firda Cynthia Anggrainy, "Menkumham Soal Demo RKUHP : Gugat Saja Ke MK, Lebih Elegan," Detiknews, 2022, <https://news.detik.com/berita/d-6443561/menkumham-soal-demo-rkuhp-gugat-saja-ke-mk-lebih-elegan/amp>.

tertinggi dalam negara. Walaupun sejatinya fungsi tersebut telah dimiliki oleh MK untuk menjaga supremasi konstitusi dalam kewenangannya yaitu Pengujian UU terhadap UU (*judicial review*), namun fungsi tersebut masih terdapat beberapa hal yang perlu ditingkatkan dalam sistemnya.

Salah satu hal yang menjadi bahan pertimbangan bahwa praktik *judicial review* merupakan pengujian terhadap UU. Yang berarti bahwa UU tersebut akan diuji konstitusionalitasnya pasca UU tersebut berlaku secara umum dan mengikat di masyarakat. Hal ini justru yang menjadi permasalahan terutama pada bagian materi muatan UU yang dinyatakan inkonstitusional. Putusan MK yang menyatakan UU yang bersangkutan inkonstitusional sejatinya membuktikan bahwa norma yang diatur di dalam UU tersebut, bertentangan dengan UUD. Hal ini tentu saja cukup rancu, terutama dalam hal pelanggaran hak-hak konstitusional masyarakat. Dimana materi muatan UU yang bersangkutan telah bertentangan dengan konstitusi. Terlebih lagi bahwa salah satu tujuan negara hukum adalah untuk menegakkan dan melindungi hak-hak asasi manusia, sebagaimana yang dipaparkan oleh F.J. Stahl.<sup>102</sup>

Tentu saja adalah kewajaran apabila MK memutuskan konstitusionalitas sebuah UU. Namun kewajaran tersebut akan bertentangan dengan batasnya apabila jumlah permohonan materi muatan UU telah mencapai jumlah yang luar biasa dan jumlah putusan MK yang memutuskan inkonstitusionalitas UU telah mencapai jumlah yang cukup banyak. Dewasa ini, telah terdapat 296 putusan MK yang mengabulkan permohonan pemohon, baik yang dikabulkan sebageian maupun

---

<sup>102</sup> Iwan Satriawan and Siti Khoiriah, *Ilmu Negara*, Cetakan ke (Depok: RajaGrafindo Persada, 2018).

yang dikabulkan sepenuhnya dan dengan jumlah 1603 permohonan yang telah dimohonkan untuk diuji semenjak terbentuknya MK.<sup>103</sup>

Jumlah tersebut telah menjadi cerminan kualitas legislasi yang dilakukan oleh legislator yang cenderung bergeser dari posisinya yang bertugas untuk menginterpretasikan UUD ke dalam materi muatan UU dalam proses pembentukannya. Dampak dari tindakan demikian adalah adanya penyelundupan norma inkonstitusional di dalam materi muatan UU yang seyogyanya tidak bertentangan sedikitpun. Yang juga menjadi pembuktian bahwa, terdapat kelemahan dalam proses pembentukan UU yang kental dengan kepentingan politik (*political interest*). Maka dari itu, dibutuhkan peran MK sebagai *the final interpreter of the constitution* dan *the guardian of the constitution* untuk turut serta dalam pembentukan UU untuk menganalisis konstitusionalitas dari sebuah UU dengan sebuah fungsi baru yang disebut *judicial preview*.

*Judicial preview* sejatinya merupakan pengujian terhadap RUU yang dilakukan oleh lembaga kehakiman untuk menakar konstitusionalitas sebuah RUU.<sup>104</sup> Mekanisme pengujian seperti ini telah diterapkan di Prancis dengan menggunakan dewan konstitusi yang bertugas untuk melakukan verifikasi terhadap RUU sebelum diundangkan. Jika sebuah RUU bertentangan dengan konstitusi, maka RUU tidak dapat disahkan kendatipun telah disepakati oleh Presiden bersama dengan parlemen.

---

<sup>103</sup> RI, "Rekapitulasi Putusan."

<sup>104</sup> Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*.



Penerapan praktik *judicial preview* dinilai penting untuk diterapkan di Indonesia, terlebih lagi ketika terdapat penurunan kualitas legislasi di Indonesia yang tercermin dalam materi muatan UU yang dinyatakan inkonstitusional oleh MK dalam putusannya. Masifnya permohonan *judicial review* ke MK juga menjadi simbol masifnya jumlah masyarakat yang merasa dilanggar hak konstitusionalnya atas keberlakuan sebuah UU.

Dalam keterbatasannya, MK cenderung mengeluarkan putusan yang bersifat *positive legislature* untuk mencegah kekosongan hukum.<sup>105</sup> Putusan tersebut dilakukan tidak untuk mengintervensi legislator sebagai *positive legislature*, namun putusan tersebut dikeluarkan untuk memberikan kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum di masyarakat sebagaimana tujuan dari hukum yang dipaparkan oleh Gustav Radbruch. Progresivitas putusan MK kemudian menjadikan MK berkedudukan lebih kuat dibandingkan legislator (DPR, Presiden dan DPD) dalam menginterpretasikan UUD 1945 sebagai konstitusi. Sehingga dibutuhkan ekspansi kewenangan oleh Mahkamah Konstitusi untuk turut serta menjadi bagian dalam pembentukan UU.

Terlebih lagi menurut Jeremy Waldron dalam bukunya *The Dignity of Legislation* yang dikutip oleh Saldi Isra mengatakan bahwa ada kekhawatiran yang muncul sebab *legislation and legislature have a bad name in legal and political philosophy, a name sufficiently disreputable to cast doubt on their credentials as*

---

<sup>105</sup> Nugraha, Izzaty, and Anira, "Constitutional Review Di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011: Dari Negative Legislator Menjadi Positive Legislator."

*respectable source of law.*<sup>106</sup> Bahwa yang pada intinya, legislasi dan legislator tidak memiliki kredibilitas yang mumpuni dalam filosofi hukum dan politik, memiliki reputasi yang buruk untuk menaruh keraguan dari keberadaan mereka sebagai sumber hukum yang dihormati. Maka dapat diketahui bahwa problema utama dalam perkembangan legislasi dapat dilihat dari legislator yang memiliki kredibilitas yang minor dalam proses pembentukan UU. Sehingga dibutuhkan keterlibatan pihak yang lain dalam upaya penjalanan kekuasaan yang berdasar pada konsep *distribution of powers*.

Kendatipun dalam proses pembentukan UU ada pihak non-legislatif yang berkontribusi dalam pembentukan UU yaitu badan eksekutif. Namun kursi Presiden pun dipilih berdasarkan pemilihan umum yang menggunakan kendaraan politik yang berimplikasi dalam kentalnya kepentingan politik oleh partai politik dalam penjalanan kekuasaan eksekutif. Maka dibutuhkan pihak ketiga dalam menjalankan praktik kekuasaan pembentukan UU sebagai konsep *checks and balances* yaitu keterlibatan Mahkamah Konstitusi. Terlebih lagi menurut A.V. Dicey bahwa :

*“Legislation is the product of the will of politicians, who are affected by the popular feelings and passions. That is why the judiciary often denounces statues as wrong, tyrannical, unjust or contrary to fundamental principles laid down in the written Constitution.”*

Pernyataan tersebut pada intinya menyatakan bahwa legislasi merupakan produk dari kehendak politisi yang terpengaruh oleh keinginan dan kepentingan populer. Yang kemudian lembaga kehakiman cenderung memutuskan bahwa UU

---

<sup>106</sup> Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*.

yang bersangkutan salah, tidak adil ataupun tidak berdasarkan pada nilai-nilai yang tertulis di dalam konstitusi. Hal ini menjadi kekurangan tersendiri dari produk perundang-undangan yang kemudian menjadi celah dalam produk legislasi yang ada dewasa ini. Maka dari itu, untuk mengantisipasi hal tersebut, keterlibatan MK dinilai penting sebab, MK berdiri sebagai pelindung dari konstitusi dan juga pelindung dari hak-hak asasi manusia. Keterlibatan MK dalam pembentukan UU merupakan hal yang wajar dengan mempertimbangkan fungsi-fungsi MK. Terlebih lagi, Jimly Ashiddiqie mengatakan bahwa *judge-made law* (hukum buatan hakim) memiliki kelebihan tersendiri yaitu bersifat lebih dekat dengan nilai-nilai sejati dari hukum (*the true spirit of law*).<sup>107</sup> Maka fungsi keterlibatan MK dalam pembentukan UU akan mendatangkan *the true spirit of law* dalam proses pembentukan UU yang sejalan dengan nilai-nilai konstitusi.

#### **B. Checks and Balances Mahkamah Konstitusi dalam Praktik *Judicial Preview***

Perkembangan sistem ketatanegaraan telah mengalami progresivitas dalam pengaplikasiannya sebagai sebuah sistem. Sistem ketatanegaraan yang pada awalnya berpusat pada satu cabang kekuasaan, mulai menganut sebuah sistem kekuasaan yang terdistribusi diantara cabang kekuasaan lainnya seperti legislatif, yudikatif dan eksekutif. Pembagian ini dipopulerkan oleh gagasan Montesquieu dalam bukunya yang berjudul "*L'Esprit des Lois*" pada tahun 1748 yang membagi kekuasaan pembentukan undang-undang kepada legislatif, pelaksanaan undang-undang kepada eksekutif, kekuasaan untuk menghakimi yang diberikan kepada lembaga yudikatif yang selanjutnya disebut sebagai konsep *separation of power*.

---

<sup>107</sup> Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*.

Dalam bukunya yang berjudul *Constitutional Theory*, G. Marshall membedakan karakteristik dari konsep pemisahan kekuasaan dalam lima aspek yaitu<sup>108</sup>:

1. *Differentiation;*
2. *Legal incompatibility of office holding;*
3. *Isolation, immunity, independence;*
4. *Checks and balances;*
5. *Coordinate status and lack of accountability;*

Salah satu substansi penting dalam doktrin *separation of powers* yaitu *checks and balances* yang dimana setiap cabang mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan yang lain. Pengharapan yang diletakkan oleh prinsip *checks and balances* yakni tidak adanya penyalahgunaan kekuasaan dari masing-masing organ tersebut. Maka, substansinya adalah kekuasaan tidak lagi berpusat pada satu bagian kekuasaan namun terbagi ke bidang kekuasaan lain untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan tersebut. Sebagai contoh, *checks and balances* dalam pembentukan UU tidak hanya diberikan kewenangannya kepada legislatif namun juga dilibatkan lembaga eksekutif untuk dijadikan sebagai pengimbangan kekuasaan pembentukan agar tidak terpusat di lembaga legislatif saja.

Kendatipun demikian, konsep *checks and balances* dalam pembentukan UU tidak hanya dimiliki oleh lembaga eksekutif dan legislatif, namun keterlibatan lembaga yudikatif juga berperan serta dalam hal pengujian UU. Metode ini

---

<sup>108</sup> La Ode Husen, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Pemisahan Kekuasaan* (Makassar: Social Politic Genius, 2019).

diprakarsai oleh Hans Kelsen di Austria untuk membentuk lembaga khusus yang bertugas untuk menguji konstusionalitas UU. Model pengujian ini kemudian menjalar ke berbagai belahan dunia hingga ke Indonesia yang kemudian mendirikan Mahkamah Konstitusi pada tahun 2003. Hingga dewasa ini, Mahkamah Konstitusi RI berkontribusi dalam proses *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan RI untuk menjalankan fungsi kehakiman terutama dalam hal pengujian UU terhadap UUD. Namun, pengujian terhadap UU dinilai tidak cukup dalam ruang lingkup kewenangan MK dan membutuhkan ekspansi kewenangan dalam proses pembentukan UU, yakni untuk menguji konstusionalitas sebuah rancangan undang-undang (RUU).

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa terdapat beragam permasalahan dalam aspek pembentukan UU. Dimana kewenangannya hanya diberikan kepada DPR, Presiden dan DPD dalam RUU tertentu. Persoalan ini justru ditambah oleh minimnya fungsi representasi yang diwujudkan di badan DPR yang notabene merupakan fungsi vital yang diemban oleh lembaga perwakilan rakyat. Namun karena kentalnya kepentingan fraksi dan kepentingan politik, maka produk hukum yang dihasilkan membentuk kontroversi di kalangan masyarakat, akademisi hingga praktisi.

Minornya pembentukan UU oleh legislator justru berimplikasi terhadap eskalasi permohonan pengujian UU terhadap UUD. Peningkatan ini juga menjadi cerminan dalam minornya substansialisasi konstusional pembentukan UU yang berujung pada penambahan beban Mahkamah Konstitusi sebagai penguji konstusionalitas UU. Hal ini kemudian mendorong timbulnya gagasan untuk melibatkan Mahkamah Konstitusi dalam pembentukan UU sebagai verifikator

terhadap sebuah RUU. Namun tentu saja hal ini menuai pro dan kontra terutama bagi penganut doktrin *non-judicialization of politics* atau doktrin yang menghalau keterlibatan lembaga yudisial dalam desisi politik.

*Judicialization of politics* menurut Torbjorn Vallinder merupakan lema yang merujuk kepada ekspansi kewenangan hakim dalam pada bidang pembentukan keputusan terutama pada bagian pembahasan, prosedur dan desisi dalam pembentukan hukum.<sup>109</sup> Juga, lema *judicialization of politics* dapat dikategorikan dalam taraf tertentu sebagai *de-politicisation of democracy* atau meminimalkan politik dalam sistem politik demokrasi. Namun upaya tersebut dapat terjadi apabila ada tendensi politik yang secara aktif dari badan lembaga yudisial sebagai lembaga kehakiman.

Keterlibatan kekuasaan kehakiman dalam hal ini MK dalam desisi politik terutama dalam menguji UU pada dasarnya merupakan hal yang lumrah jika merujuk pada sistem ketatanegaraan modern belakangan ini. Sebab praktik *judicial review* juga dikategorikan sebagai *judicialization of politics* yang turut serta dalam pengambilan keputusan melalui pengadilan terhadap konsensus politik (UU). Dimana fungsi Mahkamah Konstitusi di sini bertindak sebagai *negative legislator*.<sup>110</sup>

Fungsi *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi sejatinya merupakan fungsi kontrol terhadap hasil legislasi yang telah dikeluarkan oleh legislatif. Namun

---

<sup>109</sup> Erin Rizzato Devlin, "Democratising and Judicialising: The Judicialisation of Politics," *Democracy & Society* 18 (2022): 1–8.

<sup>110</sup> Indra Perwira, "Refleksi Fenomena Judicialization of Politics Pada Politik Hukum Pembentukan Mahkamah Konstitusi Dan Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 (2016).

permasalahan yang timbul adalah ketika undang-undang tersebut telah sah dan berlaku secara umum dan muatannya bertentangan dengan konstitusi. Maka secara langsung akan mencederai hak-hak konstitusional masyarakat dan bertentangan dengan prinsip supremasi konstitusi. Maka prinsip supremasi konstitusi telah gugur sejalan dengan disahkannya UU yang bersangkutan dan akan tegak kembali jika UU yang bersangkutan telah dinyatakan *null and void*. Maka untuk melaksanakan upaya supremasi konstitusi secara aktual dan non-kompromi, dibutuhkan upaya *judicial preview* atau penakaran konstitusionalitas RUU terhadap UUD.

Skenario tersebut pada dasarnya merupakan prinsip preventif terhadap *abuse of power* yang dimiliki oleh legislator. Menurut Ran Hirshcl, “*the existence of a constitutional framework that facilitates judicial activism may provide political actors who are unable or unwilling to advance their policy preferences through majoritarian decision making arenas with an alternative institutional channel for accomplishing their policy goals*”.<sup>111</sup> Bahwa kerangka kerja konstitusional yang memfasilitasi aktivitas yudisial yang membuka ruang bagi aktor politik yang tidak berkeinginan untuk mengesahkan suatu aturan hukum berdasarkan keputusan mayoritas dengan jalan alternatif untuk mengesahkan tujuan kebijakannya. Berangkat dari hal tersebut, maka sejatinya mekanisme pembentukan hukum cenderung melalui mekanisme alternatif konstitusional yang dilakukan oleh lembaga kehakiman yang bertujuan untuk menghindari *majoritarian decision*

---

<sup>111</sup> Heroik Mutaqin Pratama and Aditya Perdana, “Judicialization of Politics in Indonesia’s Electoral System : Case Study Judicial Review on Threshold , Balloting Structure , and Simultaneous Election at Constitutional Court,” *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 6, no. 1 (2021).



*making*. Sebab keputusan mayoritas dalam pembentukan hukum tidak dapat diidentikkan sebagai suara kebenaran dan keadilan.<sup>112</sup>

*Judicial review* dan *judicial preview* pada dasarnya tidak memiliki perbedaan yang cukup signifikan. Perbedaannya hanya terletak pada bagian objek yang diuji. Sebagaimana yang telah dituliskan sebelumnya bahwa, objek yang diuji oleh *judicial review* adalah UU, sememntara *judicial preview* adalah RUU. Perbedaan mendasar ini secara sederhana tidak akan berdampak pada hilangnya keseimbangan antara cabang kekuasaan negara dalam kerangka *trias politica* modern. Pihak yang menguji pun merupakan pihak yang sama yakni Mahkamah Konstitusi.

Hanya saja dalam pembentukan UU belakangan ini, terdapat kekaburan penegakan supremasi konstitusi yang pada prinsipnya merupakan hal yang vital dalam sistem ketatanegaraan. Terlebih lagi prinsip supremasi konstitusi merupakan kedaulatan yang diamanahkan oleh UUD 1945 pada pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Kedaulatan di sini dapat diartikan sebagai kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum-hukum negara.<sup>113</sup> Maka dapat diketahui bahwa amanat dari pasal 1 ayat (3) sejatinya mendelegasikan kekuasaan tertinggi kepada rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Sehingga segala hal yang menyangkut penjalanan kekuasaan berdasarkan kedaulatan akan dilakukan menurut ketentuan

---

<sup>112</sup> Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan Dan Peradilan*.

<sup>113</sup> Beni Ahmad Saebani and Javid Zia Rahman Haqiq, *Ilmu Negara Dan Teori Negara*, 1st ed. (Bandung: Pustaka Setia, 2016).

UUD. Sehingga apa yang dituliskan oleh UUD pada prinsipnya merupakan hal yang menopang fungsi keadaulatan dari Indonesia sebagai sebuah negara.

Nilai kewajaran dari penegakan supremasi konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi dalam ruang *judicialization of politics* melalui *judicial preview* tidak dapat disangkal. Sebab *original intent* dari pembentukan dari Mahkamah Konstitusi memang diniatkan demikian. Vicky C. Jackson dan Marks Tushnet dalam *Comparative Constitutional Law* menyatakan bahwa praktik pengujian oleh kekuasaan kehakiman pada dasarnya merupakan kamar ketiga dalam proses legislasi. Adapun pernyataan lengkapnya yakni sebagai berikut <sup>114</sup>:

*“as a description of function, constitutional courts exercising politically initiated abstract review can be conceptualized profitably as a third legislative chambers whose behavior is nothing more or less than the impact-direct and indirect of constitutional review on legislative outcomes”*

Dari pernyataan tersebut dapat diketahui bahwa, lembaga kehakiman dalam hal ini Mahkamah Konstitusi layaknya kamar ketiga yang dapat menguji konstitusionalitas dari hasil legislatif. Beranjak dari hal tersebut, maka praktik *judicial preview* yang menguji RUU juga mendudukan Mahkamah Konstitusi sebagai kamar ketiga (*the third chamber*) dalam proses pembentukan UU. Terlebih lagi bahwa kekuasaan pembentukan UU dewasa ini kental dengan kepentingan politik yang memiliki kecenderungan tidak linear dengan konstitusi. Disamping itu, praktik pengujian *judicial preview* juga menjadi aspek penjamin dari prinsip supremasi konstitusi dan juga menjadi alat kontrol eksternal dalam proses legislasi.

---

<sup>114</sup> Wicipto Setiadi et al., “The Role of Indonesia Constitutional Court Decision in the Process of Establishing the Law : A Case Study in the Process of Establishing the Law on General Elections,” *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues* 24, no. 1 (2021): 1–9.

Eksistensi kontrol tersebut sejatinya menjadi rekayasa konstitusional (*constitutional engineering*) untuk mengorientasikan pembentukan UU yang dilakukan oleh legislator agar sejalan dengan kepentingan rakyat dan nilai konstitusi. Kemudian menjadikan *judicial preview* menjadi penting untuk direalisasikan di tubuh MK. I. Bogdanovskia menyatakan bahwa “*the bodies of the constitutional review have become important element influences on the law-making. Sometimes the position of these bodies is opposite to the position of the parliament and government and often position of the constitutional review is dominant. The constitutional courts play important role in the modern legal system*”.<sup>115</sup> Bahwa badan dari pengujian konstitusional telah menjadi bagian penting yang berpengaruh dalam pembentukan hukum. terkadang memposisikan dirinya menjadi oposisi dari parlemen dan pemerintah dan terkadang posisi dari pengujian konstitusional bersifat dominan. Mahkamah Konstitusi menempati posisi penting dalam sistem hukum modern.

Kedudukan MK dalam fungsi pengujian konstitusionalnya pada prinsipnya merupakan kamar ketiga (*the third chamber*) dan juga terkadang berkedudukan sebagai *counter-majoritarian*.<sup>116</sup> *Counter-majoritarian* merupakan frasa yang mendasarkan kedudukan lembaga kehakiman yang lepas dari hegemoni mayoritas parlemen yang menjadi basis dalam pengambilan keputusan atas pembentukan hukum. Sebab dalam praktiknya, terkadang kepentingan dari mayoritas parlemen tidak begitu mencerminkan nilai-nilai konstitusi. Maka MK dalam kerangka

---

<sup>115</sup> Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*.

<sup>116</sup> Pamela S Karlan, “The New Countermajoritarian Difficulty,” *California Law Review* 1436, no. 2017 (2018): 2323–55.

*judicial preview* hadir sebagai *counter-majoritarian* dan telah diterima serta diterapkan secara universal. Menurut Alexander Bickel, prinsip dari kekuasaan kehakiman terutama terkait dengan konstitusi pada prinsipnya bertujuan untuk melindungi hak fundamental yang sesuai dengan etika minimum dan nilai keadilan yang tidak dapat diambil alih oleh kekuasaan politik mayoritas.<sup>117</sup> Senada dengan Bickel, John Hart Ely menambahkan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi yakni “*as the protection of the basic rules of the democratic game and of the channels of political participation for all*”.<sup>118</sup> Menurut Ely tujuan dari Mahkamah Konstitusi juga bertindak sebagai penjaga dari aturan dari demokrasi dan partisipasi politik. Maka, aktualisasi dari *the guardian of the constitution* sejatinya dapat direalisasikan dalam mekanisme preventif terhadap potensi pelanggaran norma-norma konstitusional.

Penekanan dari *counter-majoritarian* oleh Mahkamah Konstitusi menjadi alat preventif dari distorsi proses demokrasi dan opresi terhadap minoritas juga sebagai penjaga dari ancaman tirani mayoritas. Kendatipun demikian, MK pun harus menghormati kebebasan dari formulasi kebijakan dari legislator. Sehingga MK tidak bergerak secara aktif dalam menjalankan fungsinya, namun berdasarkan permohonan (*petitum*) yang diajukan. Hal ini dikarenakan apabila MK kemudian berdiri dan bergerak secara aktif dalam menjalankan kewenangannya, maka akan menimbulkan *judicative heavy* atau timpangnya kewenangan lembaga tinggi negara dalam badan peradilan. Karena sejatinya proses demokrasi adalah proses

---

<sup>117</sup> Luis Roberto Barosso, “Counter-Majoritarian, Representative and Enlightened : The Roles of Constitutional Court in Democracies,” *The American Journal of Comparative Law* 67, no. 1 (2019): 109–43.

<sup>118</sup> Barosso.

yang kental dengan perdebatan dan kepentingan. Namun kepentingan pun harus berdasar dan sejalan dengan aturan hukum yang memicu lahirnya maksim “*the rule of law not of a man*”, bahwa aturan berdasar pada hukum bukan pada orang.<sup>119</sup> Yang jika dikorelasikan dengan proses pembentuk hukum bahwa, tendensi hukum haruslah sejalan dengan nilai-nilai hukum dan tidak berdasarkan kepentingan individu ataupun kelompok. Maka untuk menjaga nilai-nilai hukum (konstitusi) maka mekanisme preventif diperlukan sebagai *checks and balances* Mahkamah Konstitusi dalam pembentukan UU.

### C. Gagasan Praktik *Judicial Preview* di Indonesia

*Judicial Preview* sesuai dengan lema ‘*judicial*’ dilakukan oleh lembaga kehakiman yang bertugas untuk menganalisis taraf konstiusionalitas produk legislatif. Praktik pengujian ini belum menjadi bagian dari sistem ketatanegaraan di Indonesia, namun telah menjadi bagian dari sistem ketatanegaraan di berbagai negara lain di dunia. Seperti halnya di Prancis yang melakukan pengujian konstiusional melalui dewan konstiusi terhadap RUU.<sup>120</sup> Walaupun tidak tepat rasanya apabila pengujiannya dinamakan *judicial preview* karena pengujiannya dilakukan oleh Dewan (*council*). Maka lebih tepat jika disebut sebagai *constitutional preview*.

Metode pengujian konstiusional oleh Dewan Konstiusi terbatas dalam pengujian abtrak (*abstract review*) dan pengujiannya hanya akan dilakukan apabila diaktivasi oleh pihak eksternal. Maka Dewan Konstiusi akan bergerak apabila ia

---

<sup>119</sup> Ali, *Menguak Teori Hukum Dan Teori Peradilan*.

<sup>120</sup> Kurniawan, “*Judicial Preview Sebagai Mekanisme Verifikasi Konstiusionalitas Suatu Rancangan Undang-Undang*.”

diberikan hak untuk menguji oleh Parlemen ataupun dari Pemerintah. Kecenderungan ketertarikan dari parlemen terhadap Dewan Konstitusi merupakan hal yang lumrah sebab Dewan Konstitusi berdiri sebagai “*veto point*” dalam proses legislasi. Ketimbang memperpanjang proses legislasi dalam perdebatan, maka penambahan yurisdiksi kepada Dewan Konstitusi akan menimbulkan putusan yang bersifat mengikat dan final. Sebab interpretasi yang dilakukan oleh Dewan Konstitusi adalah interpretasi final. Maka dapat dikatakan bahwa Dewan Konstitusi bertindak sebagai ‘*Specialized Legislative Chamber*’ atau kamar khusus legislatif.<sup>121</sup>

Keberadaan Dewan Konstitusi ini menempati posisi yang tepat yang menempatkan pihak oposisi sebagai agennya. Walaupun dalam praktiknya, Dewan Konstitusi melaksanakan tugasnya sebagai *negative legislature* dan *positive legislature* hingga terkadang keduanya. Bahkan Dewan Konstitusi (*le Conseil Contituonnel*) Prancis dapat melakukan preview terhadap perjanjian internasional untuk menentukan kecocokan nilai-nilai hukum internasional terhadap nilai-nilai konstitusi dan hak-hak fundamental sebelum disebarkan menjadi hukum nasional.<sup>122</sup> Sehingga dapat disimpulkan bahwa dalam praktik pengujian konstitusional di Prancis oleh Dewan Konstitusi, pada dasarnya menjaga nilai-nilai konstitusi yang bersamaan kedudukannya untuk menjaga nilai supremasi konstitusi.

---

<sup>121</sup> Alec Stone Sweet, “The Constitutional Council and the Transformation of the Republic” 31, no. 1999 (2008): 1–7.

<sup>122</sup> Savitri, “Constitutional Preview and Review of International Treaties: France And Indonesia Compared.”

Namun implementasi pengujian konstiusional di Prancis tentu saja tidak semata-mata langsung dapat diterapkan di Indonesia. Perlu ada penyesuaian terlebih dahulu sebelum dapat diimplementasikan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini sejalan dengan Teori dari Robert B Seidman tentang *the law of the non transferability of law* yang pada intinya mengemukakan bahwa tidak semua sistem hukum negara lain dapat diterapkan ke dalam sistem hukum pada suatu negara.<sup>123</sup> Namun penerapan tersebut dapat diterapkan apabila ada penjaringan dan upaya pencocokan dalam sistem hukum nasional ke dalam sistem hukum tersebut.

Pengujian *judicial preview* sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa terdapat masalah di dalamnya jika merujuk pada sistemnya. Terutama pada momen dimana pengujian konstiusional terhadap UU, masif dilaksanakan. Namun yang menjadi pertanyaan kemudian adalah bagaimana penerapan *judicial preview* di Indonesia.

Berangkat dari sistem kerja Mahkamah Konstitusi, perlu dinalarkan bahwa pengujian yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilaksanakan berdasarkan permohonan (*petitum*) yang diajukan oleh pemohon dan putusan (*vonnis*) yang dikeluarkan oleh MK tidak bersifat *ultra petitum* atau tidak melebihi apa yang diminta. Sehingga praktik pengujian MK dapat dilakukan apabila ada pemohon yang mengajukan permohonan pengujian terhadap produk legislatif. Menurut hemat penulis, terdapat tiga subjek yang dapat melakukan permohonan *judicial preview* di Indonesia yakni :

---

<sup>123</sup> Bambang Santoso, "Relevansi Pemikiran Robert B. Seidman Tentang 'The Law of Non Transferability of the Law' Dengan Upaya Pembangunan Hukum Nasional Di Indonesia," *Yustisia* 70 (2007).



*Pertama* yaitu masyarakat. Masyarakat merupakan pihak yang paling terdampak dari penerapan suatu hukum dalam bentuk UU. Terutama jika mempertimbangkan partisipasi publik sebagai bagian penting praktik pembentukan hukum. Sebab jika menilai dari sudut pandang berdirinya suatu negara, keberadaan rakyat adalah eksistensi absolut yang harus dipenuhi keberadaannya atas berdirinya suatu negara.<sup>124</sup> Sehingga masyarakat sejatinya menjadi titik penting dari sistem penegakan hukum terutama dalam penegakan UU. Sebab menurut Lothar Gundling bahwa peran serta masyarakat dalam pembentukan hukum akan meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima suatu keputusan serta mendirikan aspek demokrasi dari suatu sistem pemerintahan.<sup>125</sup>

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU justru akan lebih tegas ketika masyarakat terlibat dalam proses pembentukan UU terkait. Juga mekanisme ini akan menjadi sistem pengawasan terhadap kinerja DPR untuk melibatkan masyarakat dalam pembentukan UU. Sebab, DPR selaku representasi rakyat harus sejalan dengan kehendak konstituen dari daerah pemilihannya untuk dijadikan aspirasi dalam pembentukan UU. Namun sayang sekali, mekanisme pengawasan oleh rakyat terhadap DPR tidak diatur secara tegas terkait mekanisme pemberhentian rakyat atas kehendak konstituen yang menimbulkan fungsi representasi hanya dilakukan berdasarkan demokrasi prosedural. Maka, untuk menjamin partisipasi masyarakat dengan sistem referendum, maka keterlibatan

---

<sup>124</sup> Arifin, *Perspektif Ilmu Politik*.

<sup>125</sup> Belinda Putri Herawati and Yohanes Suwanto, "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Bagi Indonesia," *Sovereignty : Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional* 1, no. 2 (2022): 355–62.

masyarakat dalam hal pengujian terhadap suatu RUU akan membawa poros baru dan warna baru dalam proses pembentukan UU di Indonesia.

*Kedua*, Dewan Perwakilan Rakyat dan Daerah. Kedua lembaga negara ini pada dasarnya memang bertugas untuk menjadi bagian dari fungsi legislatif yang bertugas untuk membentuk UU yang menginterpretasikan UU. Namun pengimbangan kekuasaan di parlemen hanya diwenangkan kepada DPR dan mendiskreditkan fungsi DPD hanya pada bagian-bagian yang menyangkut keberadaan otonomi daerah. Hal ini disebabkan oleh sistem kamar (*cameral*) di Indonesia hanya menganut sistem *weak bicameral system*.<sup>126</sup> Sebab dalam pelaksanaannya sejatinya DPD seharusnya menjadi lembaga penyeimbang dalam kekuasaan parlemen.

Dalam bingkai *judicial preview*, selayaknya di Prancis, pengujian konstiusional terhadap RUU oleh Dewan Konstitusi hanya dapat dilakukan apabila ada keinginan untuk menguji konstiusionalitas sebuah RUU oleh Parlemen (*parliament*) ataupun oleh Pemerintah. Sebab hal ini menjadi penting, ketika peta kekuasaan parlemen cenderung dimonopoli oleh suara mayoritas. Namun sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa demokrasi mayoritarian tidak serta merta dapat diidentikkan dengan nilai keadilan dan konstitusi. Maka keberadaan oposisi menjadi vital dalam mengimbangi kekuasaan yang dimiliki oleh koalisi di Parlemen. Akan tetapi dewasa ini, dalam peta politik kekuasaan parlemen di Indonesia masa jabatan 2019-2024, kekuasaan DPR dikuasai oleh pihak koalisi yang terdiri dari fraksi koalisi dengan Presiden yang menempati 60

---

<sup>126</sup> Achmad Labib Chidiqi, "Perluasan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Ditinjau Dari Bikameral Yang Ideal," *Alethea : Jurnal Ilmu Hukum* 4 (2020): 75–94.

persen dari total kursi di parlemen, sementara yang menduduki kursi oposisi hanya fraksi PKS dan PAN yang menduduki 16 persen dari total kursi di DPR.<sup>127</sup> Besarnya jumlah koalisi akan berdampak pada kelancaran dalam pembahasan UU yang sesuai dengan kehendak koalisi hingga berpotensi terbentuknya UU yang sesuai dengan kehendak fraksi yang lekap dari fungsi representasi rakyat. Maka, sebagai upaya pengimbangan kekuasaan di internal DPR, maka pihak oposisi diberikan hak untuk mengajukan *judicial preview* kepada MK sebagai upaya *judicialization of politics*.

Terkait pengujian yang diajukan oleh parlemen, waktu yang paling tepat untuk mengajukannya adalah pada saat pembahasan tingkat II. Sebab pada pembahasan tingkat II sejatinya merupakan titik vital dalam menentukan konsensus yang antar anggota DPR. Karena, titik akhir pembahasan sebuah RUU akan berada pada Pembahasan tingkat II yang diakhiri oleh persetujuan ataupun penolakan oleh fraksi atau individu perseorangan yang ditunjuk oleh pimpinan rapat. Namun apabila tidak dapat dicapai musyawarah untuk mufakat, maka pengambilan keputusan akan didasarkan dengan sistem voting. Pada masa ini lah yang kemudian pihak DPR yang merasa tidak sejalan dengan materi RUU tersebut akan mengajukan permohonan kepada pimpinan rapat bahwa pihak tersebut akan mengajukan *judicial preview* ke Mahkamah Konstitusi. Tentu saja, demi efektivitas dalam pembentukan UU, pengajuan *judicial preview* terhadap RUU tidak serta merta dapat diajukan tanpa adanya persyaratan jumlah suara (*threshold*) untuk mengajukan permohonan *judicial preview*. Sebab tanpa adanya persyaratan suara

---

<sup>127</sup> “Begini Peta Kekuatan DPR 2019-2024, Koalisi Jokowi Dominan,” Detiknews, 2019, <https://news.detik.com/berita/d-4728867/begini-peta-kekuatan-dpr-2019-2024-koalisi-jokowi-dominan>.

ini tentu saja akan menimbulkan terhambatnya pembahasan sebuah RUU karena pihak yang tidak setuju terhadap RUU tersebut. Menurut hemat penulis, 20 persen dari total suara di parlemen cukup untuk mengajukan permohonan *judicial preview* terhadap RUU kepada MK untuk dicek konstitusionalitasnya. Praktik ini merupakan intisari dari *judicialization of politics* yang dipaparkan oleh Tjorborn Vallindek yang melibatkan lembaga kehakiman dalam *political decision*.<sup>128</sup>

*Ketiga, Presiden.* Sebagaimana yang diketahui, bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia adalah sistem pemerintahan Presidensial. Namun dalam bingkai Presidensial tersebut tidak dianut prinsip Presidensial absolut, namun sistem Pemerintahan Presidensial dengan corak *checks and balances*. Kekuasaan parlemen sejatinya berkedudukan sebagai representasi dari rakyat yang bertugas untuk mengimbangi kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden sesuai dengan apa yang ditentukan oleh Konstitusi.

Dalam mekanisme pembentukan UU, terutama pada UUD 1945 pada pasal 20 ayat (5) yang mengisyaratkan bahwa apabila rancangan undang-undang tidak disahkan oleh Presiden dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari semenjak RUU tersebut disetujui, maka RUU tersebut sah menjadi UU. *Political design* ini menurut Jimly Ashhddiqie cukup rancu, maka diusulkan dalam kurun waktu 30 hari tersebut diubah orientasinya untuk memberikan naskah rancangan undang-undang tersebut kepada Mahkamah Konstitusi untuk dicek kadar konstitusionalitasnya.<sup>129</sup> Pengujian ini tidak hanya untuk mempertegas konstitusionalitas dari RUU yang bersangkutan, namun juga berperan dalam

---

<sup>128</sup> Devlin, "Democratising and Judicialising : The Judicialisation of Politics."

<sup>129</sup> Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*.

peningkatan *checks and balances* Presiden dan parlemen dalam hal pembentukan UU.

Pihak-pihak yang dapat mengajukan permohonan RUU tersebut merupakan pihak-pihak yang dapat mengajukan permohonan *judicial preview* kepada Mahkamah Konstitusi. Sebab kedudukan hukumnya sebagai *stakeholder*, vital dalam pembentukan sebuah UU. Namun yang menjadi pertanyaan kemudian adalah bagaimana dengan sifat putusan MK atas permohonan *judicial preview* tersebut. Maka akan dijelaskan dalam dua sisi yaitu putusan yang *final and binding* atau hanya bersifat rekomendasi.

Sejatinya putusan MK jika merujuk pada *judicial review* atau pengujian terhadap UU menganut sifat putusan final dan mengikat. Yang berarti bahwa tidak ada lagi mekanisme hukum lanjutan apabila putusan hukum tersebut telah dikeluarkan oleh MK. Ini pada dasarnya berkorelasi dengan sifat dari fungsi MK yang berkedudukan sebagai *the final interpreter of the constitution*. Sejak formalisasi hukum atas supremasi konstitusi pada pasal 1 ayat (2) UUD 1945, putusan MK yang final dan mengikat merupakan konsekuensi logis atas tegaknya prinsip supremasi konstitusi.<sup>130</sup>

Hal yang sama juga berlaku dalam putusan *final and binding* dari Mahkamah Konstitusi apabila diadakan ekspansi kewenangan dalam hal pengujian terhadap RUU (*judicial preview*) sifat putusan ini merupakan kausalitas atas prinsip *supremacy of constitution* yang dianut oleh Indonesia. Sehingga jika ketentuan RUU terkait dinilai bertentangan dengan konstitusi, maka sejatinya putusan MK

---

<sup>130</sup> Akmal, Muin, and Karsa, "Prospect of Judicial Preview in the Constitutional Court Based on the Construction of Constitutional Law."

haruslah bersifat *final and binding*. Namun jika meninjau dari sisi yang lain, putusan MK dalam praktik *judicial preview* dapat saja bersifat rekomendatif, yang dapat diartikan bahwa sifatnya tidak lagi merupakan putusan, namun hanya rekomendasi. MK tidak diamanatkan untuk memutus suatu permasalahan, namun dimintai pendapatnya dalam pembentukan UU terkait materi muatan suatu UU. Sehingga hasilnya tidak lagi merupakan putusan (*vonnis*) namun sekedar pendapat hukum (*legal opinion*) dari para hakim MK, yang sifatnya dapat ditaati ataupun tidak ditaati. Menurut hemat penulis sendiri, bahwa putusan yang bersifat rekomendasi pada RUU yang bersifat inkonstitusional pada prinsipnya merupakan upaya kompromi terhadap prinsip supremasi konstitusi yang dianut. Sehingga putusan yang paling tepat untuk dianut dalam praktik *judicial preview* adalah putusan yang bersifat final dan mengikat.

Namun putusan *final and binding* pun perlu dijabarkan lebih jauh dalam praktiknya. Putusan *final and binding* dalam praktik *judicial review* sejatinya hanya terkait materi muatan tertentu yang tercantum di dalam UU yang dimohonkan untuk diuji dan jika dinyatakan inkonstitusional, maka materi muatan tersebut akan dinyatakan *null and void*. Di sini MK berdiri sebagai *negative legislature*.<sup>131</sup> Akan tetapi, praktiknya akan cukup berbeda jika dalam perkara *judicial preview*. Dimana sifat putusannya akan bersifat *final and binding*, terhadap materi muatan dari RUU tersebut dinyatakan inkonstitusional, namun tidak menyatakan keseluruhan RUU yang bersangkutan batal demi hukum. Hanya sebagian dari materi muatan RUU tersebut akan dinyatakan *null and void* dan dalam hasil putusannya akan diberikan

---

<sup>131</sup> Nugraha, Izzaty, and Anira, "Constitutional Review Di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011: Dari Negative Legislator Menjadi Positive Legislator."

penjelasan secara komprehensif terkait pasal inkonstitusional tersebut. Sehingga mekanisme preventif akan penyelundupan pasal-pasal yang inkonstitusional akan hilang setelah pengecekan taraf konstitusionalitas RUU tersebut oleh Mahkamah Konstitusi.

Kemudian yang menjadi pertanyaan adalah, bagaimana dengan praktik *judicial review* dalam tubuh Mahkamah Konstitusi jika *judicial preview* diadakan. Tentu saja, dua kewenangan yang putusannya yang bersifat final dan mengikat di saat yang sama dapat menimbulkan *judicative heavy* atau beratnya kewenangan di badan lembaga yudisial. Namun satu hal yang menjadi bahan pertimbangan adalah tidak semua RUU akan diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam *judicial preview* hanya terbatas apabila ada permohonan pengujian yang datang dari pihak-pihak yang telah disebutkan sebelumnya. Sehingga, kehendak politik pun masih menjadi corak dalam pembentukan UU dengan mempertahankan perdebatan dan prinsip musyawarah dalam prosesnya. Sebab, dalam praktik demokrasi memang perdebatan dan musyawarah merupakan hal yang vital dalam pembentukan UU. Hal ini juga tercermin dalam pembentukan hukum dalam konsep islam yang mengedepankan musyawarah yang dilakukan oleh *ahlul halli wal aqdi* untuk mencapai *ijma'* (konsensus).<sup>132</sup> Sehingga prinsip *checks and balances* masih dapat terjaga serta terdistribusi secara konsisten. Maka berdasar dari hal tersebut, *judicial review* akan tetap diadakan di dalam badan konstitusi, untuk menangani permasalahan kerugian konstitusional yang dihadapi oleh masyarakat atas pembentukan UU.

---

<sup>132</sup> Akmal Firdaus, "Kewenangan Ahlul Halli Wal Aqdidalam Perspektif Al-Mawardi Dan Ibnu Taimiyah," *Skripsi Universitas Islam Negeri Ar-Raniry*, 2017, 14.



Sementara itu, untuk aktualisasi dari mekanisme *judicial preview* ini hanya dapat direalisasikan apabila terdapat amandemen terhadap UUD 1945. Sebab materi muatan yang menyangkut *judicial preview* merupakan materi yang ekstra-konstitusional yang sifat normanya hanya dapat dimuat di dalam ketentuan konstitusi untuk menciptakan kepastian hukum yang kuat. Perubahan yang dimaksud terdapat pada pasal 24C ayat (1) dengan menambahkan frasa “...*menguji rancangan undang-undang dan undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar...*”. Namun tak hanya itu, pada pasal 20 juga diperlukan penambahan ayat di antara ayat (2) dan (3) dengan frasa “*dalam hal pengujian terhadap rancangan undang-undang, Presiden, DPR dan warga negara dapat mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi untuk dilakukan pemeriksaan. Syarat-syarat dan ketentuan pengajuan serta pemeriksaan ditentukan dengan undang-undang*”.

Ketentuan-ketentuan tersebut, akan menjadi bagian penting dalam hal penengakan hukum konstitusi dengan prinsip supremasi konstitusi. Desain politik ketatanegaraan dalam bingkai *judicial preview* merupakan langkah untuk menegakkan upaya hukum responsif yang diapaparkan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick yakni hukum yang baik adalah hukum yang memberi sesuatu lebih dari sekedar prosedur hukum, namun mengetahui keinginan publik demi tercapainya keadilan yang substantif.<sup>133</sup> Kerangka *judicial preview* di Indonesia tidak lebih dan tidak kurang bersifat untuk menegakkan hukum responsif dan juga

---

<sup>133</sup> Luthfiyah Trini Hastuti, “Studi Tentang Wacana Hukum Responsif Dalam Politik Hukum Nasional Di Era Reformasi” (Universitas Sebelas Maret, 2007).

hukum progresif sebagaimana maksim yang dipaparkan oleh Satjipto Rahardjo, hukum untuk manusia bukan manusia untuk hukum.<sup>134</sup>



---

<sup>134</sup> Ali, *Menguak Teori Hukum Dan Teori Peradilan*.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan dari uraian hasil penelitian yang telah dilakukan, maka dari itu penulis akan menarik beberapa poin untuk dijadikan sebagai konklusi, diantaranya:

1. Bahwa praktik pembentukan UU dewasa ini telah melewati berbagai macam aliran proses pembentukan dan telah mencapai proses yang seperti dikenal sekarang ini. Dimana kewenangan pembentukan UU diwenangkan kepada DPR bersama dengan Presiden dan DPD dalam UU tertentu sebagaimana amanat yang termaktub di dalam UUD 1945. Dimana proses pembentukan UU terbagi menjadi beberapa tahap yakni tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Hal ini telah diatur di dalam ketentuan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan kemudian diatur secara spesifik di dalam Peraturan DPR. No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib yang mendeskripsikan secara komprehensif tentang mekanisme pembentukan UU. Namun dalam proses pembentukan UU, realitas yang perlu diketahui adalah proses pembentukannya yang cenderung bertentangan dengan nilai-nilai konstitusi sehingga secara langsung menjatuhkan prinsip supremasi konstitusi. Hingga pada akhirnya materi muatan UU tersebut dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusannya dalam kewenangannya untuk menguji UU terhadap UUD. Pertentangan antara supremasi konstitusi dan supremasi kepentingan menjadi salah satu hal yang menjadi isu pembentukan, dimana kepentingan tersebut

dapat disalurkan oleh partai politik melalui fraksi yang menjadi bagian dari internal DPR sehingga berdampak pada masifnya permohonan pengujian UU terhadap UUD kepada MK.

2. Bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga tinggi negara yang berwenang untuk menguji kadar konstitusionalitas sebuah undang-undang yang bersangkutan. Hingga dewasa ini, praktik pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi merupakan pengujian '*a posteriori*' atau pengujian terhadap UU yang telah dilegitimasi oleh negara dan berlaku secara umum sebagai hukum, berdasarkan ketentuan pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi kemudian berwenang untuk membatalkan materi muatan UU yang dimohonkan dan dinyatakan *null and void* apabila bertentangan dengan ketentuan-ketentuan konstitusi. Dimana peran ini disebut sebagai *negative legislature*. Sementara sifat putusannya merupakan putusan yang final dan mengikat. Namun praktik pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi yang sifatnya hanya bersifat 'mengobati', dan menjadi contoh nyata atas pelanggaran atas prinsip supremasi konstitusi oleh legislator secara terstruktur dan sistematis melalui proses pembentukan UU. Juga salah satu pertimbangan yakni tingginya permohonan pengujian UU kepada Mahkamah Konstitusi yang menjadi alasan kedua atas perlunya mekanisme baru untuk meningkatkan kualitas legislasi sesuai dengan teori hukum responsif yang mengedepankan keperluan masyarakat yang linear dengan nilai-nilai konstitusi. Terlebih lagi dalam beberapa putusannya, Mahkamah Konstitusi bahkan berperan sebagai *positive*

*legislature* yang membentuk norma baru atas dampak suatu pembatalan norma dalam UU untuk mengadakan kepastian, kemanfaatan dan keadilan hukum.

3. Bahwa ekspansi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of the constitution* dan *the protector of the human rights* dalam pengujian terhadap RUU merupakan konsekuensi logis atas sikap untuk menjaga nilai supremasi konstitusi dan Hak Asasi Manusia. Bahkan dalam beberapa literatur disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi sejatinya merupakan kamar ketiga (*the third chamber*) dalam pembentukan UU. Maka poin keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam pembentukan UU justru meningkatkan *checks and balances* dalam konsep *trias politica* modern terutama dalam praktik pembentukan UU yang linear dan sejalan nilai-nilai hak asasi manusia dan nilai-nilai konstitusi. Dimana wewenang pembentukan UU dibebankan kepada Pemerintah dan DPR yang tidak memiliki citra yang cukup baik dalam masyarakat dewasa ini, sehingga diperlukan *political engineering* melalui ekspansi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian terhadap RUU. Tak hanya itu, verifikasi terhadap konstitusionalitas sebuah RUU juga dapat menjadikan Mahkamah Konstitusi dapat meningkatkan kualitas legislasi yang menghormati dan menegakkan hak asasi manusia sebagaimana prinsip dari negara hukum. Sehingga sebelum RUU disahkan dan diundangkan menjadi UU, Mahkamah Konstitusi dapat menjadi verifikator konstitusionalitas RUU tersebut atas dasar permintaan dari Presiden, DPR dan Rakyat. Sehingga, aktualisasi dari konstitusi dapat hidup dan menjadi bagian penting dalam pembentukan UU yang substansial.

## B. Saran

Adapun saran yang dapat penulis tawarkan dalam skripsi ini adalah :

1. Melakukan amandemen terbatas terhadap ketentuan pasal 24C UUD 1945 dengan menambahkan ketentuan yang terdapat pada ayat (1) yaitu “...*untuk menguji rancangan undang-undang dan undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar...*”. Hal ini diperlukan untuk memberikan ketegasan dari segi kepastian hukum sebab eskpansi kewenangan dari Mahkamah Konstitusi pada dasarnya merupakan kewenangan yang ekstra-konstitusional.
2. Melakukan amandemen terbatas terhadap pasal 20 dengan menambahkan ayat baru di antara ayat (2) dan ayat (3) dengan menambahkan ketentuan *judicial preview* dengan frasa “*dalam hal pengujian terhadap rancangan undang-undang, Presiden, DPR dan warga negara dapat mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi untuk dilakukan pemeriksaan. Syarat-syarat dan ketentuan pengajuan serta pemeriksaan ditentukan dengan undang-undang*”. Hal ini dibutuhkan juga untuk meningkatkan *checks and balances* pembentukan UU yang akan diatur dalam bingkai *open legal policy*. Sehingga pengaturan lebih lanjut terkait hal ini akan diatur lebih lanjut di dalam UU.
3. Merevisi berbagai peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dalam hal pembentukan UU, seperti revisi terhadap UU No. 13 Tahun 2023 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 7 Tahun 2020 tentang Mahkamah Konstitusi, UU No. 13 Tahun 2019 tentang MD3 dan Peraturan DPR No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib DPR yang dapat dilakukan dengan menggunakan metode Omnibus demi menjamin sinkronisasi dan harmoni dari tiap-tiap undang-undang.

4. Membentuk hukum acara *judicial preview* yang dikeluarkan dalam bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi demi terjaminnya asas formal dalam penegakan hukum supremasi konstitusi.





## DAFTAR PUSTAKA

- Abdiansyah, Muhammad Afdhal, Sinta Ningrum, and Ramadhan Pancasilawan. “Efektivitas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Menghasilkan Undang-Undang Pada Tahun Sidang 2016 – 2017.” *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik* 3, no. 1 (2020): 13.
- Akmal, Diya Ul, Fatkhul Muin, and Pipih Ludia Karsa. “Prospect of Judicial Preview in the Constitutional Court Based on the Construction of Constitutional Law.” *Jurnal Cita Hukum* 8, no. 3 (2020).
- Ali, Achmad. *Menguak Teori Hukum Dan Teori Peradilan*. Jakarta: Kencana, 2009.
- Anggita Ramadhan, Diastama. “Judicial Preview in the Budget Function of the Legislative Body.” *DiH: Jurnal Ilmu Hukum* 17, no. 2 (2021).
- Anggrainy, Firda Cynthia. “Menkumham Soal Demo RKUHP : Gugat Saja Ke MK, Lebih Elegan.” *Detiknews*, 2022. <https://news.detik.com/berita/d-6443561/menkumham-soal-demo-rkuhp-gugat-saja-ke-mk-lebih-elegan/amp>.
- Arifin, Anwar. *Perspektif Ilmu Politik*. 1st ed. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. 2nd ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- . *Konstitusi Bernegara : Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis*. 2nd ed. Malang: Setara Press, 2016.
- . *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*. 2nd ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. 4th ed. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014.
- . *Penguatan Sistem Pemerintahan Dan Peradilan*. 1st ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- . *Perihal Undang-Undang*. 2nd ed. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.
- Assyayuti, Mazdan Maftukha. “Perbandingan Konsepsi Ahlul Halli Wal Aqdi Dalam Teori Kenegaraan Islam Dan Konsepsi Lembaga Perwakilan Dalam Teori Kenegaraan Modern,” 2018.  
[http://forschungsunion.de/pdf/industrie\\_4\\_0\\_umsetzungsempfehlungen.pdf%0Ahttps://www.dfki.de/fileadmin/user\\_upload/import/9744\\_171012-KI-Gipfelpapier-online.pdf%0Ahttps://www.bitkom.org/sites/default/files/pdf/Presse/Anhaenge-an-PIs/2018/180607-Bitkom](http://forschungsunion.de/pdf/industrie_4_0_umsetzungsempfehlungen.pdf%0Ahttps://www.dfki.de/fileadmin/user_upload/import/9744_171012-KI-Gipfelpapier-online.pdf%0Ahttps://www.bitkom.org/sites/default/files/pdf/Presse/Anhaenge-an-PIs/2018/180607-Bitkom).
- Atmadja, I Dewa Gede. *Hukum Konstitusi : Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*. Malang: Setara Press, 2010.
- Atok, Rosyid Al. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan : Teori, Sejarah Dan Perbandingan Dengan Beberapa Negara Bikameral*. Malang: Setara Press, 2015.
- Barosso, Luis Roberto. “Counter-Majoritarian, Representative and Enlightened : The Roles of Constitutional Court in Democracies.” *The American Journal of Comparative Law* 67, no. 1 (2019): 109–43.
- Detiknews. “Begini Peta Kekuatan DPR 2019-2024, Koalisi Jokowi Dominan,” 2019.

<https://news.detik.com/berita/d-4728867/begini-peta-kekuatan-dpr-2019-2024-koalisi-jokowi-dominan>.

Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. 4th ed. St. Paul: West Publishing CO., 1968.

Bowman, James S., and Jonathan P. West. "Lord Acton and Employment Doctrines: Absolute Power and the Spread of at-Will Employment." *Journal of Business Ethics* 74, no. 2 (2007): 119–30. <https://doi.org/10.1007/s10551-006-9224-0>.

Chidiqi, Achmad Labib. "Perluasan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Ditinjau Dari Bikameral Yang Ideal." *Alethea : Jurnal Ilmu Hukum* 4 (2020): 75–94.

CNN Indonesia. "RUU Pemantik Kritik Dan Demonstrasi Sepanjang 2020," 2020. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201207233051-32-579144/ruu-pemantik-kritik-dan-demonstrasi-sepanjang-2020>.

Devlin, Erin Rizzato. "Democratising and Judicialising: The Judicialisation of Politics." *Democracy & Society* 18 (2022): 1–8.

"DPR RI." Accessed January 16, 2023. <https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas>.

Fatmawati. *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*. 2nd ed. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.

Firdaus, Akmal. "Kewenangan Ahlul Halli Wal Aqdidalam Perspektif Al-Mawardi Dan Ibnu Taimiyah." *Skripsi Universitas Islam Negeri Ar-Raniry*, 2017, 14.

Hanafi, Muhammad Fikri, Firdaus, Sunny Ummul. "Implementasi Teori Hans Nawiasky Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Sovereignty :*

*Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional* 1, no. 1 (2022): 79–83.

Hapsoro, Fakhris Lutfianto. “Interpretasi Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusionalitas Untuk Mewujudkan The Living Constitution.” *Jalrev (Jambura Law Review)* 2, no. 02 (2020): 144.

Hastuti, Luthfiah Trini. “Studi Tentang Wacana Hukum Responsif Dalam Politik Hukum Nasional Di Era Reformasi.” Universitas Sebelas Maret, 2007.

Herawati, Belinda Putri, and Yohanes Suwanto. “Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Bagi Indonesia.” *Sovereignty : Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional* 1, no. 2 (2022): 355–62.

Husen, La Ode. *Negara Hukum, Demokrasi Dan Pemisahan Kekuasaan*. Makassar: Social Politic Genius, 2019.

Indonesia, Lembaga Survey. “Tingkat Kepercayaan Terhadap Lembaga.” In *Survey Nasional Kepercayaan Publik Terhadap Penegakan Hukum Dan Persepsi Terhadap Kasus Kanjuruhan*, 2022.

Indrati S, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan*. 24th ed. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. 2nd ed. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.

Karlan, Pamela S. “The New Countermajoritarian Difficulty.” *California Law Review* 1436, no. 2017 (2018): 2323–55.

- Kholbi, Dimas Nur. “Analisis Fikih Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia,” 2019.
- Kurniawan, A. “Judicial Preview Sebagai Mekanisme Verifikasi Konstitusionalitas Suatu Rancangan Undang-Undang.” *Jurnal Konstitusi* 11, no. 4 (2014): 632–49.
- Latif, Abdul, and Hasbi Ali. *Politik Hukum*. 3rd ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Manan, Abdul. *Politik Hukum : Studi Perbandingan Dalam Praktik Ketatanegaraan Islam Dan Sistem Hukum Barat*. Jakarta: Prenada Media Group, 2016.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. 9th ed. Jakarta: Kencana, 2014.
- MD, Moh. Mahfud. *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*. 1st ed. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.
- . *Politik Hukum Di Indonesia*. 4th ed. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.
- Muliadi, Ahmad. *Politik Hukum*. 2nd ed. Padang: Akademia Permata, 2014.
- Nugraha, Xavier, Risdiana Izzaty, and Alya Anira. “Constitutional Review Di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011: Dari Negative Legislator Menjadi Positive Legislator.” *RechtIdee* 15, no. 1 (2020).
- Perwira, Indra. “Refleksi Fenomena Judicialization of Politics Pada Politik Hukum Pembentukan Mahkamah Konstitusi Dan Putusan Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 (2016).
- Pratama, Heroik Mutaqin, and Aditya Perdana. “Judicialization of Politics in Indonesia’s Electoral System: Case Study Judicial Review on Threshold , Balloting Structure , and Simultaneous Election at Constitutional Court.” *Politik*

- Indonesia: Indonesian Political Science Review* 6, no. 1 (2021).
- Pulungan, Suyuthi. *Fiqih Siyasah*. 5th ed. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002.
- Putri, Anita Nuraeni. "Pertanggungjawaban Fungsi Representasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat." *Jentera : Jurnal Hukum* 3, no. 2 (2020): 291–315.
- Qamar, Nurul. "The Judicial Review Authority of the Constitutional Court." *Jurnal Konstitusi* Volume 1, no. 1 (2012): 1–15.
- Rahmah, Siti. "Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Kealpaan." *Jurnal Hukum Das Sollen* 2, no. 2 (2018).
- RI, Mahkamah Konstitusi. "Rekapitulasi Putusan," 2023. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Perkara2&menu=4>.
- Rohaniah, Yoyoh, and Efriza. *Handbook Sistem Politik Indonesia Menjelajahi Teori Dan Praktik*. 1st ed. Malang: Intrans Publishing, 2017.
- Rokilah, Rokilah, and Sulasno Sulasno. "Penerapan Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Ajudikasi : Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 2 (2021): 179–90.
- Ruhenda, Ruhenda, Heldi Heldi, Hasan Mustapa, and Muhammad Andi Septiadi. "Tinjauan Trias Politika Terhadap Terbentuknya Sistem Politik Dan Pemerintahan Di Indonesia." *Journal of Governance and Social Policy* 1, no. 2 (2020): 58–69. <https://doi.org/10.24815/gaspol.v1i2.18221>.
- Saebani, Beni Ahmad, and Javid Zia Rahman Haqiq. *Ilmu Negara Dan Teori Negara*. 1st ed. Bandung: Pustaka Setia, 2016.

- Safa'at, Muchamad Ali. "Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Checks and Balances." *Trans Publising Malang*, 2010.
- Santoso, Bambang. "Relevansi Pemikiran Robert B. Seidman Tentang 'The Law of Non Transferability of the Law' Dengan Upaya Pembangunan Hukum Nasional Di Indonesia." *Yustisia* 70 (2007).
- Satriawan, Iwan, and Siti Khoiriah. *Ilmu Negara*. Cetakan ke. Depok: RajaGrafindo Persada, 2018.
- Savitri, Dewi Nurul. "Constitutional Preview and Review of International Treaties: France And Indonesia Compared." *Constitutional Review* 5, no. 1 (2019): 039.
- Setiadi, Wicipto, Diani Sadiawati, Aurora Jillena Meliala, Handar Subhandi Bakhtiar, and Beniharmoni Harefa. "The Role of Indonesia Constitutional Court Decision in the Process of Establishing the Law: A Case Study in the Process of Establishing the Law on General Elections." *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues* 24, no. 1 (2021): 1–9.
- Sirajuddin, Fatkhurohman, and Zulkarnain. *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. 3rd ed. Malang: Setara Press, 2016.
- Sitabuana, Tundjung Herning. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Edited by Rahadian Prima Nugraha and Rosalia Agustin Shela Hendrasmara Hendrasmara. Cetakan Pe. Jakarta: Konpress, 2020.
- Sulaiman. "Hukum Responsif: Hukum Sebagai Institusi Sosial Melayani Kebutuhan Sosial Dalam Masa Transisi." *Jurnal Hukum Samudera Keadilan* 9, no. 2 (2014):



1–16.

Suntana, Ija. *Ilmu Legislasi Islam*. Bandung: Pustaka Setia, 2015.

Sweet, Alec Stone. “The Constitutional Council and the Transformation of the Republic” 31, no. 1999 (2008): 1–7.

Syahuri, Taufiqurrohman. *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*. 1st ed. Jakarta: Prenada Media Group, 2011.

Tan, David. “Metode Penelitian Hukum : Mengupas Dan Mengulas Metodologi Dalam Menyelenggarakan Penelitian Hukum.” *Nusantara : Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial* 8, no. 8 (2021): 1483–90.

Thaib, Dahlan, Jazim Hamidi, and Ni’matul Huda. *Teori Dan Hukum Konstitusi*. 9th ed. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.

Triyanto. *Negara Hukum Dan HAM*. 1st ed. Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2013.

Ubbe, Ahmad. “Instrumen Prolegnas Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Terencana Dan Terpadu.” *Jurnal Legislasi Indonesia* 2, no. 1 (2005): 9–22.

Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*. 3rd ed. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.

Zahra, Desti Fadhilla, and Maria Madalina. “Peradilan Konstitusi Dalam Sejarah, Perkembangan Dan Urgensinya Di Indonesia.” *Sovereignty : Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional* 1, no. 3 (2022): 539–49.

## BIOGRAFI PENULIS



**MUH. ASLAM SYAH** lahir pada tanggal 23 November 1999 di Pinrang, Sulawesi Selatan. Penulis merupakan warga negara yang berkebangsaan Indonesia dan beragama Islam. Merupakan anak ke-4 dari pasangan Abd. Kadir dan Asirah dari lima bersaudara.

Sebelum menempuh jenjang pendidikan tinggi di IAIN Parepare, penulis menempuh jenjang pendidikan dasar di SD Negeri 240 Pinrang, kemudian melanjutkan jenjang pendidikan menengah di SMP Negeri 5 Pinrang dan SMA Negeri 1 Pinrang, hingga akhirnya melanjutkan ke bangku perkuliahan di IAIN Parepare pada tahun 2018 pada Program Studi Hukum Tata Negara.

Semasa masa perkuliahan, penulis aktif mengikuti berbagai macam kompetisi tingkat institusi, tingkat regional maupun nasional. Diantaranya adalah Partisipan Lomba Debat Hukum Nasional Jawaara Debate Competition Tahun 2021, Partisipan Lomba Lomba Debat Hukum Nasional Veteran Legal Competition Tahun 2021, Finalis Essay dalam Lomba Debat Muda Menggugat oleh Greenpeace dan BEM UI Tahun 2021, Pendamping Delegasi IAIN Parepare Lomba Debat Konstitusi ARENA VOL.II Fakultas Hukum UMI Makassar se-Sulawesi Selatan Tahun 2022 yang berhasil meraih Juara 1 dan 3, Juara I Debat Ilmiah se-Kota Parepare MILAD III SC-MIPA Tahun 2019, Juara I Debat Hukum Fakshi Law Fair tahun 2019, Juara I Lomba Karya Tulis Ilmiah Fakshi Law Fair Tahun 2020, Juara I dan Best Speaker Lomba Debat Ilmiah OSDI Fest Tahun 2021, Finalis Seleksi Pertukaran Pemuda Antar Negara Indonesia-Korea Youth Exchange Program Tahun 2022, Juara harapan I Debat Hukum Nasional Sam Ratulangi Law Fair Tahun 2020 dan Juara I Debat Konstitusi Nasional Pattimura Law Fair Tahun 2021.

Penulis menyelesaikan studinya pada Tahun 2023 dengan judul Skripsi “**Judicial Preview sebagai Praktik Pelaksanaan Checks and Balances dalam Pembentukan Undang-Undang yang Responsif**”.