

***Judicial Preview* Sebagai Mekanisme Verifikasi Konstitusionalitas Suatu Rancangan Undang-Undang**

Alek Karci Kurniawan

Penstudi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Andalas,
Aktivis Unit Kegiatan Mahasiswa Pengenalan Hukum dan
Politik Universitas Andalas
E-mail: a.kurniawan72@ymail.com

Naskah diterima: 4/11/2014 revisi: 18/11/2014 disetujui: 27/11/2014

Abstrak

Banyaknya permohonan uji materiil terhadap undang-undang sebagai produk legislasi DPR dan Presiden di Mahkamah Konstitusi, menandakan pembuatan undang-undang sebagai salah satu produk hukum di Indonesia saat ini oleh banyak pihak dipandang belum berhasil memenuhi harapan masyarakat. Kontras, dengan konsekuensi sudah ratusan pasal yang dibatalkan oleh MK sejak berdirinya itu menandakan begitu buruknya pembuatan undang-undang selama ini. Salah satu penyebabnya adalah kelemahan untuk meneliti dengan cermat agar draf-draf undang-undang tersebut sesuai dengan konstitusi dan harapan masyarakat. Oleh karena itu, dalam penelitian ini ingin mengkaji dan mengembangkan suatu mekanisme *check list* guna memastikan bahwa tiap proses pembuatan undang-undang sesuai dengan konstitusi yang berlaku dan harapan masyarakat. Dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan memakai pendekatan perundang-undangan, konseptual dan historis. Dari hasil penelitian mengetengahkan sebuah mekanisme tambahan bagi MK untuk memverifikasi nilai konstitusionalitas suatu rancangan undang-undang.

Kata kunci: Pengujian Undang-Undang, Konstitusionalitas Undang-Undang, *Judicial Preview*

Abstract

The many the petition judicial review of legislation, as legislation product Parliament and the President, at the Constitutional Court, indicates law making as any of the products of law in Indonesia is currently seen by many parties have not succeeded meet the expectations of society. Contrasts, with a consequence has hundreds of articles that was canceled by Constitutional Courtsince its establishment it indicates so bad law making over the years. One of its causes weakness in order to scrutinize the drafts of the legislation in accordance with the constitution and people's expectations. Therefore, in this research wants examine and develop a mechanism to check list to en sure that it each law making process in accordance with the constitution and people's expectations. In this research, a method use disnormative juridical by using conceptual approach, historical and regulatory. From the research explores an extra mechanism for Constitutional Court to verify the value of constitutionality a draft law.

Keywords: *Judicial Review, Constitutionality of the Act, Judicial Preview*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kehadiran Mahkamah Konstitusi (MK) telah menjadi salah satu sentral diskursus Hukum Tata Negara di Indonesia. MK membawa semangat sebagai penjamin terpenuhinya hak konstitusional warga negara, serta menjadi penyeimbang antar pokok-pokok kekuasaan negara sesuai dengan prinsip *chek and balances*.¹ Dengan latarbelakang tersebut, MK sebagai lembaga negara yang hadir setelah perubahan ketiga UUD 1945 disahkan, mempunyai gelar sebagai *The guardian of the constitution* (pengawal konstitusi) terkait dengan empat kewewenangan² dan satu kewajiban yang dimilikinya.³ Hal tersebut tentu membawa konsekuensi berikutnya, MK berfungsi sebagai *The sole interpreter of the constitution* (penafsir konstitusi). Lalu karena konstitusi merupakan hukum tertinggi yang mengatur penyelenggaraan negara, berdasarkan prinsip demokrasi,

¹ Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KHRN) menyebutkan setidaknya ada 4 (empat) hal yang melatarbelakangi dibentuknya MK, yaitu (1) Sebagai implikasi paham konstitusionalisme, (2) Mekanisme *chek and balances*, (3) Penyelenggara negara yang bersih, dan (4) Perlindungan terhadap hak asasi manusia. Lihat A. Fickar Hadjar, dkk., *Pokok-pokok Pikiran dan Rancangan Undang-undang Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: KHRN dan Kemitraan, 2003), h. 3.

² Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

³ Pasal 24C Ayat (2) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

maka MK juga berfungsi sebagai *The guardian of the democracy* (pengawal demokrasi), *The protector of the citizen's constitutional rights* (pelindung hak konstitusional warga negara) serta *The protector of human rights* (pelindung hak asasi manusia).⁴ Pada titik inilah posisi MK sangat penting dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia.

Seiring dengan upaya penataan sistem ketatanegaraan yang hendak dibangun serta sejalan dengan ide dasar dan tujuan (perubahan) UUD 1945, dalam perkembangannya akan mengalami disorientasi ketika praktik penyelenggaraan ketatanegaraan negara tidak diikuti dengan proses pembentukan perundang-undangan yang baik, sebagai substansi yang diinginkan oleh UUD 1945. Potret pembuatan undang-undang sebagai salah satu produk hukum di Indonesia yang saat ini oleh banyak pihak dipandang belum berhasil memenuhi harapan masyarakat. Secara empiris, hal itu tergambar dari banyaknya permohonan uji materiil terhadap produk legislasi DPR dan Presiden tersebut. Dari data MK, dalam Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang sejak tahun 2003, terdapat 499 kali uji materiil terhadap berbagai produk hukum berupa undang-undang.

Tabel 1 : Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang⁵

Tahun	Dalam Proses Yang lalu	Terima	Jumlah	Amar Putusan	Jumlah Putusan	Dalam Proses Tahun ini	Jumlah UU yang Diuji
2003	0	24	24	Kabul : 0 Tolak : 0 Tidak Diterima : 3 Tarik Kembali : 1	4	20	16
2004	20	27	47	Kabul : 11 Tolak : 8 Tidak Diterima : 12 Tarik Kembali : 4	35	12	14

⁴ Hak asasi manusia (*the human rights*) berlaku pada seluruh orang, termasuk warga negara asing yang berada di teritorial Indonesia, semenjak dicangkokkan kedalam UUD 1945, hak asasi manusia ini mendapat pengakuan sebagai hak konstitusional bagi seluruh orang. Selain HAM, terdapat pula hak warga negara (*the citizen's rights*) yang diakui oleh konstitusi sehingga menjadi hak konstitusional warga negara (*the citizen's constitutional rights*), semisal hak warga negara untuk menduduki jabatan dalam pemerintahan, dan hal ini tidak berlaku terhadap non warga negara. Jadi hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara adalah hak konstitusional. Lebih lanjut lihat Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2008, h. 547-548.

⁵ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapUU>, diunduh 6 September 2014.

2005	12	25	37	Kabul : 10 Tolak : 14 Tidak Diterima : 4 Tarik Kembali : 0	28	9	12
2006	9	27	36	Kabul : 8 Tolak : 8 Tidak Diterima : 11 Tarik Kembali : 2	29	7	9
2007	7	30	37	Kabul : 4 Tolak : 11 Tidak Diterima : 7 Tarik Kembali : 5	27	10	12
2008	10	36	46	Kabul : 10 Tolak : 12 Tidak Diterima : 7 Tarik Kembali : 5	34	12	18
2010	39	81	120	Kabul : 17 Tolak : 23 Tidak Diterima : 16 Tarik Kembali : 5	61	59	58
2011	59	86	145	Kabul : 21 Tolak : 29 Tidak Diterima : 35 Tarik Kembali : 9	94	51	55
2012	51	118	169	Kabul : 30 Tolak : 31 Tidak Diterima : 30 Tarik Kembali : 6	97	72	0
2013	72	109	181	Kabul : 22 Tolak : 52 Tidak Diterima : 23 Tarik Kembali : 13	110	71	64
2014	71	33	104	Kabul : 8 Tolak : 10 Tidak Diterima : 12 Tarik Kembali : 3	33	71	0
Jumlah	350	596	946	Kabul : 141 Tolak : 198 Tidak Diterima : 160 Tarik Kembali : 53	552	-	258

Dari akumulasi data tersebut, terdapat 141 permohonan uji materiil yang dikabulkan oleh MK, 198 ditolak dan 160 tidak diterima. Kontras, dengan konsekuensi ratusan pasal yang dibatalkan MK itu, menandakan begitu buruknya pembuatan undang-undang selama ini. Tak bisa dipungkiri juga, jika kualitasnya baik, sangat tidak mungkin MK membatalkan sampai 141 kali. Sejauh ini terlihat, kewenangan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar adalah kewenangan yang paling banyak dijalankan oleh MK. Dari semua itu, menimbulkan suatu kekhawatiran bahwa undang-undang gagal menjadi instrumen untuk menata sistem ketatanegaraan di Indonesia.⁶ Dalam hal substansi undang-undang yang dirasa merugikan masyarakat, akan selalu menimbulkan penolakan, bahkan ketika proses pembahasan rancangan undang-undang (RUU) tengah berlangsung di DPR. Hal ini seumpama yang pernah diungkapkan oleh seorang pakar hukum tata negara, Saldi Isra, “semakin dominan kepentingan (seperti politik) pembentuk undang-undang, proses dan hasil legislasi seperti mengalami mati rasa.”⁷ Guna membangunkan proses pembentukan undang-undang dari suasana mati rasa itu, berbagai kelompok masyarakat berupaya melakukan lobi, membangun opini, dan menawarkan draf alternatif. Jika cara yang paling lunak itu tidak tercapai, penolakan dengan ancaman mengajukan gugatan uji materiil (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi menjadi cara lain berikutnya. Tidak jarang, penolakan diikuti dengan unjuk rasa dan aksi-aksi lain yang terbilang satir.⁸ Oleh karena itu, penelitian ini ingin mengkaji dan mengembangkan suatu mekanisme *check list* yang berguna untuk memastikan bahwa tiap proses pembuatan undang-undang atau dalam tahap pembahasan RUU terverifikasi secara konstitusional. Mengemukakan suatu upaya untuk menegaskan proses dan hasil legislasi yang mati rasa. Penelitian ini mengetengahkan suatu gagasan atau mekanisme yang disebut dengan *Judicial Preview*.

B. Pengujian Undang-Undang

Negara Indonesia adalah negara hukum dengan demokrasi konstitusional, sebagaimana termaktub di dalam pasal 1 ayat (1),⁹ (2)¹⁰ dan (3) UUD 1945.¹¹ Esensi dari muatan konstitusi adalah perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia

⁶ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, h. 32.

⁷ Saldi Isra, “Legislasi Mati Rasa”, harian *Kompas*, 30 Desember 2008.

⁸ *Loc.cit.*

⁹ Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945, Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.

¹⁰ Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945, Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar

¹¹ Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, Negara Indonesia adalah negara hukum.

serta hak-hak konstitusional lainnya.¹² Jaminan atas hak-hak tersebut difasilitasi juga oleh konstitusi dalam upaya mempertahankannya, apabila dilanggar. Dengan semangat itulah Mahkamah Konstitusi dibentuk, untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya.¹³ Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu elemen pokok dalam sistem hukum nasional. Sebagai suatu sistem, kaidah yang berbentuk peraturan perundang-undangan tersebut tersusun secara hierarkis,¹⁴ berpuncak pada konstitusi.¹⁵ Menurut hierarki yang berlaku, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.¹⁶ Jika peraturan perundang-undangan saling bertentangan satu dengan lainnya, maka itu tidak lagi dapat dilihat sebagai kesatuan sistem yang dapat dilaksanakan dan ditegakkan. Untuk itu, diperlukan suatu mekanisme yang dapat menjamin hierarki perundang-undangan yang berpuncak pada konstitusi tetap harmonis, yaitu dengan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan. Mekanisme tersebut mempunyai urgensi dalam upaya pembangunan sistem hukum nasional, dan menegakkan cita negara hukum yang demokratis.

Di Indonesia, pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung.¹⁷ Dalam hal ini, alat ukur yang digunakan untuk menilai atau dalam menjalankan kegiatan pengujian itu adalah undang-undang. Untuk itu, dapat dikatakan bahwa pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung itu adalah pengujian legalitas berdasarkan undang-undang, bukan pengujian konstitusionalitas menurut Undang-Undang 1945.¹⁸

¹² Pengaturan dan jaminan pengakuan Hak Asasi Manusia yang dinyatakan dalam Pasal 28A-28J UUD 1945. Secara kuantitas penguat Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945 telah sangat akomodatif untuk mengakui dan menjamin hak konstitusional warga negara.

¹³ Oleh karena itu, MK disebut sebagai *The guardian of constitution*.

¹⁴ Pasal 7 Ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: (a) UUD 1945, (b) TAP MPR, (c) UU/PERPU, (d) PP, (e) Perpres, (f) Perda Provinsi, (g) Perda Kabupaten/Kota.

¹⁵ Dalam kamus *Oxford Dictionary of Law*, perkataan *Constitution* diartikan sebagai : "the rule and practices that determine the composition and functions of the organs of central and local government in a state and regulate the relationship between individual and the state." Artinya, (i) yang dinamakan konstitusi itu tidak saja aturan yang tertulis tetapi juga apa yang ada dipraktikkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara; dan (ii) yang diatur itu tidak saja berkenaan dengan organ negara beserta komposisi dan fungsinya, baik ditingkat pusat maupun ditingkat pemerintahan daerah (local government) tetapi juga mekanisme hubungan antara negara atau organ negara itu dengan warga negara. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, h. 96.

¹⁶ Berdasarkan teori Adolf Merkl, dalam teori jenjang normanya Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu berdasar dan bersumber pada norma yang di atasnya, tetapi kebawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (*Grundnorm*) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma dibawahnya, sehingga apabila norma dasar itu berubah, maka akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada dibawahnya. Lihat Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 1998, h.25.

¹⁷ Pasal 24A Ayat (1) UUD 1945, Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, h. 4.

Sedangkan terkait kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar di Indonesia dilakukan oleh suatu Mahkamah Konstitusi.¹⁹ Objek pengujian disini jelas berbeda dengan yang di Mahkamah Agung, yang menguji peraturan di bawah undang-undang. Mahkamah Konstitusi hanya menguji undang-undang saja,²⁰ bukan peraturan lain yang tingkatnya berada di bawah undang-undang. Oleh karena itu, tepatlah jika dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi menguji *The constitutionality of legislative law or legislation*, sedangkan Mahkamah Agung menguji *The legality of regulation*.²¹

Dari berbagai literatur hukum, ada beberapa istilah yang biasanya digunakan dalam hal pengujian undang-undang, yaitu: *“toetsingsrecht,” “judicial review”* dan *“constitutional review”*. Ketiga istilah tersebut sering disalahartikan dan dicampuradukkan penggunaannya satu sama lain. Sebenarnya, ketiga istilah tersebut berasal dari dua sistem yang berbeda dengan makna yang berbeda pula. Pada jamaknya, istilah *toetsingsrecht* diartikan sebagai hak uji atau kewenangan untuk menguji.²² Jika hak atau kewenangan untuk menguji tersebut diberikan kepada lembaga kekuasaan kehakiman atau hakim, maka hal tersebut dinamakan *judicial review*. Akan tetapi, jika kewenangan tersebut diberikan kepada lembaga legislatif, maka istilah yang cocok digunakan adalah *legislative review*, begitupun jika kewenangan tersebut dibebankan kepada lembaga eksekutif atau pemerintahan, maka hal tersebut diistilahkan dengan *executive review*.

Sedangkan berbicara mengenai *constitutional review* atau pengujian konstitusional mempunyai perbedaan makna dengan istilah *judicial review*. *Constitutional review* hanya menyangkut pengujian konstitusionalnya saja, yaitu terhadap Konstitusi yang berlaku.²³ Dalam hal ini lebih memfokuskan standar pengujian undang-undang kepada konstitusi. Dalam artian, konstitusi dijadikan alat ukur langsung atau sebagai landasan dalam pengujian suatu peraturan yang dihadapkan padanya.

Pembedaan dalam hal ini dilakukan sekurang-kurangnya karena dua alasan. Pertama, *constitutional review* selain dilakukan oleh hakim dapat pula dilakukan

¹⁹ Dapat dikatakan, keberadaan MK di Indonesia mengikuti suatu tradisi yang dibangun oleh Hans Kelsen di Austria (1920). Namun bila ditilik kembali pada saat sidang BPUPKI (Badan Pekerja Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) telah ada ide mengenai lembaga pengujian konstitusional, yang dalam hal ini dicanangkan oleh Mr. M. Yamin, sebagaimana yang pernah beliau katakan: *Mahkamah inilah yang setinggi-tingginya, sehingga dalam membanding undang-undang, maka mahkamah inilah yang akan memutuskan apakah sejalan dengan hukum adat, syariah dan Undang-Undang Dasar*. Dikutip oleh Feri Amsari, dari M. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, hlm. 234. *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Keputusan MK*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 61.

²⁰ Pasal 24C Ayat 1 UUD 1945, Op.cit.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, h. 5.

²² Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, h. 38-39.

²³ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Pers, 2006, h. 3.

oleh lembaga selain hakim atau pengadilan, tergantung kepada lembaga mana Undang-Undang Dasar memberikan kewenangan untuk melakukannya. Kedua, dalam konsep *judicial review* terkait dengan pengertian yang lebih luas objeknya, misalnya mencakup soal legalitas peraturan di bawah undang-undang, sedangkan *constitutional review* hanya mencakup pengujian konstitusionalitasnya, yaitu terhadap konstitusi.²⁴

C. Konstitusionalitas Undang-Undang

Pengujian konstitusionalitas undang-undang adalah pengujian mengenai nilai konstitusionalitas undang-undang itu, baik dari segi formil maupun materiil. Lalu yang menjadi pertanyaan, apakah yang menjadi alat pengukur untuk menilai atau menguji suatu undang-undang tersebut secara formil ataupun materiil (*formele of materiile toetsing*), untuk dapat dikatakan konstitusional, inkonstitusional atau ekstra konstitusional? Apakah konstitusi itu dapat diidentikkan dengan pengertian Undang-Undang Dasar atau *grondwet*?

Konstitusi jelas tidak identik dengan naskah Undang-Undang Dasar. Kerajaan Inggris adalah contoh yang paling mudah untuk disebut mengenai negara yang tidak mempunyai naskah konstitusi, dalam arti yang tertulis secara terkodifikasi seperti umumnya negara lain di duina.²⁵ Akan tetapi, semua ahli sepakat menyebut bahwa kerajaan Inggris (*United Kingdom*) sebagai salah satu contoh negara berkonstitusi (*constitutional state or monarchi constitutional*).²⁶ Artinya, konstitusi tidak hanya terbatas pada apa yang tertulis dalam naskah Undang-Undang Dasar. Pada penjelasan UUD 1945 yang asli, terdapat uraian yang menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar itu hanyalah sebagian dari konstitusi yang tertulis. Di samping konstitusi yang tertulis itu masih ada konstitusi yang tidak tertulis, yaitu yang terdapat dalam nilai-nilai yang hidup dalam praktik-praktik ketatanegaraan.

Oleh karena itu, untuk menilai atau menguji konstitusionalitas suatu undang-undang, kita dapat menggunakan beberapa alat pengukur atau penilai, yaitu (i) naskah Undang-Undang Dasar yang resmi tertulis; beserta (ii) dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah Undang-Undang Dasar itu, seperti risalah-
risalah, keputusan dan Ketetapan MPR, undang-undang tertentu, peraturan tata tertib, dan lain-lain; serta (iii) nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktik

²⁴ Ihsan Rosyada Parluhutan Daulay, *Mahkamah Konstitusi (Memahami Keberadaannya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia)*, Jakarta: Rineka Cipta, 2006, h. 4.

²⁵ A. W. Bradley and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 13rd edition, Longman, Pearson Education, 2003, h. 4-5. Dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*

²⁶ *Loc.cit.*

ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara; dan (iv) nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam perikehidupan berbangsa dan bernegara.²⁷

Dengan demikian, pengertian konstitusionalitas itu bukanlah konsep yang sempit; hanya terpaku kepada apa yang tertulis dalam naskah Undang-Undang Dasar saja. Keempat hal tersebut adalah termasuk ke dalam pengertian sumber dalam keseluruhan tatanan Hukum Tata Negara (*constitutional law*) yang dapat dijadikan alat pengukur atau penilai dalam rangka pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang.

D. Judicial Preview

Dalam konsep pengujian undang-undang, khususnya berkaitan dengan pengujian oleh kekuasaan kehakiman, perlu dibedakan pula antara istilah *judicial review* dengan *judicial preview*. *Review* berarti memandang, menilai, atau menguji kembali, yang berasal dari kata *re* dan *view*, sedangkan *pre* dan *view* atau *preview* adalah kegiatan memandangi sesuatu lebih dulu dari sempurnanya keadaan objek yang dipandang itu.²⁸

Dalam hubungannya dengan pengujian undang-undang, dapat dikatakan bahwa saat ketika undang-undang belum resmi atau sempurna sebagai undang-undang yang mengikat untuk umum, dan saat ketika undang-undang itu sudah resmi menjadi undang-undang, adalah dua keadaan yang berbeda. Jika undang-undang itu sudah sah sebagai undang-undang, maka pengujian atasnya dapat disebut *judicial review*. Akan tetapi, jika statusnya masih sebagai rancangan undang-undang dan belum diundangkan secara resmi sebagai undang-undang,²⁹ maka pengujian atasnya tidak dapat disebut sebagai *judicial review*, melainkan *judicial preview*. Dalam sistem Prancis, yang berlaku adalah *judicial preview*, karena yang diuji adalah rancangan undang-undang yang sudah disahkan oleh parlemen, tetapi belum disahkan oleh dan diundangkan sebagaimana mestinya oleh Presiden. Jika parlemen sudah memutuskan dan mengesahkan suatu rancangan undang-undang untuk menjadi undang-undang, tetapi kelompok minoritas menganggap rancangan

²⁷ *Loc.cit.*

²⁸ *Ibid.*, h. 3.

²⁹ Alec Stone Sweet, *Governing With Judges: Constitutional Politics in Europe*, New York: Oxford University Pers, 2000, hlm.24. Dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*

yang telah disahkan itu sebenarnya bertentangan dengan konstitusi, maka mereka dapat mengajukan rancangan undang-undang itu untuk diuji konstitusionalitasnya di *la Conseil Constitutionnel* atau Dewan Konstitusi.³⁰

Jika rancangan undang-undang itu dinyatakan sah dan konstitusional oleh *la Conseil Constitutionnel*,³¹ barulah rancangan undang-undang itu dapat disahkan dan diundangkan sebagaimana mestinya oleh Presiden. Jika rancangan undang-undang tersebut dinyatakan bertentangan dengan konstitusi, maka rancangan undang-undang itu tidak dapat disahkan, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sebagai undang-undang.³²

METODE PENELITIAN

Penelitian yang penulis lakukan disini menggunakan metode penelitian hukum normatif³³ yang menekankan pada materi hukum, yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku dan literatur mengenai pokok masalah yang dibahas. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tertier. Dimana, bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang mengikat dan berkaitan langsung dengan kajian ini, yakni: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945; UU Mahkamah Konstitusi, UU Lembaga Perwakilan, UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undang; serta undang-undang lainnya yang berkaitan erat dengan fungsi dan kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Selain bahan hukum primer, juga digunakan bahan hukum sekunder, yakni literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam kajian ini, baik berbentuk buku-buku, makalah-makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar, dan lain sebagainya. Serta juga menggunakan bahan hukum tertier, yakni terjemahan bahan ataupun penjelasan mengenai bahan hukum primer maupun sekunder, berupa kamus, ensiklopedia, dan lain-lain. Menurut Jhonny Ibrahim, nilai ilmiah dari suatu pembahasan isu hukum (*legal issue*) yang dikaji bergantung pada pendekatan (*approach*) yang dipergunakan, dalam hal ini penulis menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan

³⁰ *Ibid.*, h. 4.

³¹ Mauro Cappalletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford: Clarendon Pers, 1998, hlm.156. Dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, *Loc.cit.*

³² *Loc.cit.*

³³ Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT Rajawali Grafindo Persada, 2006, h.13-14.

(*statue approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan sejarah (*historical approach*).³⁴ Terhadap beragam pendekatan tersebut bukanlah masalah, karena dalam penelitian hukum tidak ditentukan khusus satu teknik tertentu yang dipakai untuk memecahkan suatu permasalahan, “*there is no single thecnique that is magically ‘right’ for all problem.*”³⁵

PEMBAHASAN

A. Konstitusi Harus Jadi Penjuru

Ada dua produk legislasi yang ramai dipersoalkan publik akhir-akhir ini, yakni Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah (RUU Pilkada) dan Undang-Undang No 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) atau dapat disebut juga UU Lembaga Perwakilan. RUU Pilkada yang dibahas DPR ditolak masyarakat karena elit politik DPR berniat mengembalikan sistem pemilihan kepala daerah oleh rakyat menjadi pemilihan oleh DPRD. Langkah politik fraksi DPR itu dinilai mengkhianati semangat reformasi dan melawan konstitusi. Selain dinilai telah merampas hak rakyat, pemilihan kepala daerah oleh DPRD juga akan mematikan peluang calon perseorangan.

Secara konstitusional, debat sentral disekitar pilkada terkait frasa “dipilih secara demokratis” dalam konstitusi. Dalam hal ini, Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 menyatakan: Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Sekalipun frasa “dipilih secara demokratis” memiliki makna ganda, pembentuk undang-undang (Presiden dan DPR) telah mengkonkritkannya menjadi dipilih secara langsung. Melalui pasal 56 UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, secara eksplisit ditegaskan: kepala daerah dipilih secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (*luber jurdil*).³⁶

Sekiranya dibaca dan diikuti semangat yang melingkupi kehadiran Pasal 56 UU No 32 Tahun 2004, secara sederhana dapat dikemukakan bahwa pilihan pembentuk undang-undang memaknai frasa “dipilih secara demokratis” menjadi pemilihan secara langsung dapat dikatakan sebagai salah satu bentuk konkret penerapan asas kedaulatan rakyat. Bagaimanapun, dengan menggunakan sistem

³⁴ Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2006, h.299.

³⁵ *Ibid.*, h. 301.

³⁶ Saldi Isra, “Merampas Daulat Rakyat”, *harian Kompas*, 9 September 2014.

perwakilan, rakyat akan kehilangan kedaulatannya untuk secara langsung menentukan kepala daerah.³⁷

Dengan memilih pemaknaan tersebut, pembentuk undang-undang menyadari hasil perubahan UUD 1945 tak lagi menempatkan daulat rakyat di tangan lembaga perwakilan. Artinya, mengubah makna frasa “dipilih secara demokratis” untuk kembali dipilih lembaga perwakilan akan jadi persoalan konstitusional yang sangat serius. Lalu, bagaimana mempertanggungjawabkan secara konstitusional pilihan politik mengganti makna “dipilih secara demokratis” dari dipilih secara langsung menjadi dipilih oleh DPRD? Pertanyaan ini kian menarik karena Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 menyatakan, kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.³⁸ Karena itu, sekalipun frasa “dipilih secara demokratis” acap kali dimaknai sebagai *open legal policy* dari pembentuk undang-undang, Presiden dan DPR tak bisa semena-mena mengubah mekanisme pemilihan kepala menjadi pemilihan dengan sistem perwakilan. Selain telah terlebih dahulu dimaknai sebagai pemilihan langsung, perubahan ke arah pendulum yang berlawanan ini jelas akan merusak kepastian hukum dalam proses pemilihan kepala daerah. Padahal, pilihan politik yang mengabaikan kepastian hukum dapat menjadi alasan untuk mempersoalkan substansi sebuah undang-undang.³⁹ Selain itu, karena pemilihan kepala daerah terkait dengan hubungan pusat-daerah, seberapa jauh DPD dilibatkan dalam pembahasan RUU Pilkada ini? Sekiranya DPD tidak dilibatkan secara wajar, perubahan proses pemilihan kepala daerah ini akan memiliki cacat formal yang sangat nyata. Dikatakan demikian, Pasal 22D UUD 1945 mengharuskan adanya peran DPD dalam setiap proses kehadiran undang-undang yang terkait dengan hubungan pusat dan daerah. Cacat formal itu akan makin nyata jika dikaitkan dengan Putusan MK No. 92/PUU-XI/2012⁴⁰ yang menghendaki adanya pembahasan tripartid DPR-Presiden-DPD dalam setiap rancangan undang-undang yang terkait dengan Pasal 22D UUD 1945.

Tidak hanya persoalan di atas, terkait masalah ini, dalam tulisan “Haruskah Kembali ke DPRD” (*Kompas*, 16/12/2010) dikemukakan, upaya mengembalikan penyempitan makna ketentuan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 ke pemilihan oleh DPRD tidak sesederhana itu. Sebab, tentu harus mempunyai argumentasi kuat

³⁷ *Loc.cit.*

³⁸ *Loc.cit.*

³⁹ *Loc.cit.*

⁴⁰ Dalam perkara Pengujian Undang-Undang No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap UUD 1945.

mengubah putusan MK yang telah meneguhkan secara langsung. Sebelumnya, melalui putusan MK juga memberikan ruang bagi calon perseorangan. Karena itu, tidak hanya bertolak belakang dengan makna hakiki kedaulatan rakyat, mengembalikan pilkada ke DPRD jelas memupus eksistensi calon perseorangan.⁴¹ Merujuk penjelasan tersebut, persoalan-persoalan konstitusional yang mengancam konstitusionalitas RUU Pilkada ini harus dihitung betul oleh DPR dan pemerintah. Artinya, mengabaikan persoalan tersebut berpotensi menggugurkan formalitas dan substansial undang-undang ini nantinya. Dalam hal ini, DPR dan pemerintah harus belajar banyak dari kesalahan yang terjadi dalam proses pergantian UU No 27 Tahun 2009 menjadi UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Sebagaimana diketahui, hanya hitungan hari setelah disetujui, beberapa kelompok (termasuk DPD) telah bersiap menguji ke MK. Jika dilacak permohonan yang masuk ke MK, sebagian besar substansi UU No 17 Tahun 2014 dinilai cacat konstitusional.⁴² Manuver politik beberapa fraksi DPR yang mengambil hak rakyat memilih pemimpin berpotensi menabrak konstitusi, dan berpotensi juga dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Sebenarnya, kita membutuhkan suatu mekanisme *check list* guna memastikan bahwa tiap proses pembuatan undang-undang sesuai dengan konstitusi yang berlaku dan harapan masyarakat. Agar mampu menegaskan politik kekuasaan yang ditendensikan sebagai panglima, dengan menempatkan konstitusi sebagai kontrak sosial bangsa, sebagai batu penjurong pengelolaan kehidupan berbangsa dan bernegara.

B. Menjamin Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang

Dalam kerangka analisis untuk melihat politik legislasi, ada dua kategori besar penilaian yang digunakan, yaitu substansi dan proses.⁴³ Kemudian, substansi dibagi lagi menjadi dua bagian, yaitu materi muatan dan juga struktur pengaturan serta kalimat perundang-undangan. Sementara itu, ada dua hal yang dinilai dalam proses, yaitu partisipasi publik dan perdebatan. Dilihat dari perkembangannya, partisipasi publik dalam penyelenggaraan negara merupakan konsep yang berkembang dalam sistem politik modern. Penyediaan ruang publik atau adanya mekanisme untuk mewujudkan partisipasi adalah suatu tuntutan yang mutlak sebagai upaya demokratisasi sejak pertengahan abad ke-20. Masyarakat sudah semakin sadar

⁴¹ Saldi Isra, *Op.cit.*

⁴² *Loc.cit.*

⁴³ Bivitri Susanti, dkk., *Bobot Kurang, Janji Masih Terutang: Catatan PSHK tentang Kualitas Legislasi DPR 2006*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2007, h. 48-49.

akan hak-hak politiknya. Pembuatan peraturan undangan-undangan, setidaknya tidaknya di atas kertas, tidak lagi semata-mata menjadi wilayah dominasi parlemen dan birokrat.⁴⁴ Partisipasi dapat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan.⁴⁵ Samuel P. Huntington dan Joan M Nelson dalam bukunya yang berjudul *No Easy Choice; Political Participation in Developing Countries*, mendefinisikan partisipasi publik sebagai: “*activity by private citizens designed to influence government decision-making.*” (partisipasi publik menjadi salah satu alat dalam menuangkan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat untuk dituangkan dalam suatu peraturan).⁴⁶

Lothar Gündling,⁴⁷ mengemukakan beberapa alasan bagi peran serta masyarakat sebagai berikut: (a) *informing the administration* (memberi informasi kepada pemerintah); (b) *increasing the readiness of the public accept decisions* (meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan); (c) *supplementing judicial protection* (membantu perlindungan hukum); (d) *democratizing decision-making* (mendemokraskan pengambilan keputusan).

Melalui partisipasi publik, diharapkan peraturan perundang-undangan akan memiliki kelebihan dalam hal efektivitas keberlakuan di dalam masyarakat. Selain itu, partisipasi juga memberikan legitimasi atau dukungan politik dari masyarakat terhadap pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif,⁴⁸ dituntut untuk membuka pintu yang seluas-luasnya bagi partisipasi masyarakat, apabila disepakati bahwa reformasi politik di Indonesia merupakan tahapan dari perkembangan demokratisasi di Indonesia. Sebab, anggota DPR merupakan perwujudan representasi politik rakyat yang harus peka kepada aspirasi rakyat yang telah memilihnya.

Pengaturan tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, secara hukum telah dijamin melalui UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Pasal 96 Ayat (1) UU P3 menyebutkan bahwa, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Partisipasi publik dalam proses legislasi menyangkut tiga hal, yaitu:⁴⁹

⁴⁴ Dikutip oleh Yulandri, 2009, *Membentuk Undang-Undang Berkelanjutan* dalam (Padang: Jurnal Konstitusi Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO), Volume II No 2, November 2009), h. 21, dari www.parlemen.net dalam Ulasan Mingguan PSHK Desember 2004.

⁴⁵ *Loc.cit.*

⁴⁶ *Loc.cit.*

⁴⁷ *Loc.cit.*

⁴⁸ Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945, Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

⁴⁹ Aria Suyudi dkk., 2009, *Mengais Harapan di Ujung Pengabdian*, Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan Indonesia, Jakarta, h. 146

1. Hak dan tindakan masyarakat dalam menyampaikan aspirasi terhadap DPR (dan DPD, *pen.*) terkait dengan proses penyusunan suatu rancangan undang-undang (RUU) yang akan dibuat, dengan tujuan mempengaruhi proses legislasi.
2. Akses publik, yaitu ruang dan kapasitas masyarakat untuk masuk dalam arena legislasi, keikutsertaan melakukan keterlibatan secara terbuka.⁵⁰
3. Kontrol masyarakat terhadap proses politik yang bersinggungan dengan proses legislasi, termasuk di dalamnya secara terus menerus memantau dan sekaligus mengawal pengelolaan aspirasi masyarakat oleh DPR (dan DPD, *pen.*).

Partisipasi masyarakat dalam hal ini tidak hanya dibutuhkan dalam menciptakan *good law-making proses*⁵¹, tetapi juga untuk melakukan deteksi sejak dini potensi substansi undang-undang yang akan yang akan merugikan masyarakat. Oleh karena itu, mengabaikan partisipasi masyarakat tidak hanya berpotensi terhadap terjadinya pelanggaran hak-hak masyarakat, tetapi juga menutup ruang keikutsertaan masyarakat dalam pemerintahan sebagaimana diakui dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945. Tidak hanya itu, dengan tafsir yang agak lebih longgar, membatasi ruang publik untuk berpartisipasi potensial melanggar hak asasi manusia untuk mengeluarkan pendapat sebagaimana termaktub dalam Pasal 28E Ayat (3) UUD 1945.⁵²

Meskipun, tidak ada konsekuensi hukum dalam hal proses partisipasi masyarakat tidak dilaksanakan dalam proses pembahasan suatu rancangan undang-undang, bagaimanapun partisipasi dari masyarakat tetap mesti diserap. Agar pembentukan undang-undang sebagai suatu proses yang terorganisasi dan terarah dengan baik terhadap suatu pembentukan keputusan yang mengikat dengan berupaya mencari dan menentukan arahan masyarakat secara keseluruhan. Sudah tuntutan dalam demokratisasi, setiap kebijakan dibentuk oleh lembaga yang terbuka dan akuntabel. Diharapkan melalui proses yang terbuka dan bertanggungjawab akan dapat tercapai ketepatannya (*enforceability*), keseimbangan (*adequacy*) dan keterlaksanaan (*implementability*) dari suatu aturan.⁵³

⁵⁰ Menurut Aria Suyudi dkk, "keterlibatan" dan "keikutsertaan" keduanya mengandung persamaan, tetapi berbeda titik tekannya. Keterlibatan menyangkut siapa yang terlibat, sedangkan keikutsertaan berbicara tentang bagaimana masyarakat terlibat.

⁵¹ Saldi Isra, "Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", Disertasi, Pascasarjana Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2009, h. 442

⁵² Saldi Isra, "Purifikasi Proses Legislasi Melalui Pengujian Undang-Undang", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 7, Nomor 1, Maret 2010.

⁵³ Jan Michiel Otto, Suzanne Stoter, Julia Arnscheidt and Wim Oosterveld, "Legislative Theory to Improve Law and Development Projects", *Journal Regel Mat*, 2004, h. 2. Yuliantari, *Op.cit*.

SIMPULAN DAN SARAN

Dari hasil kajian yang telah diuraikan pada penulisan karya tulis ini, penulis menarik kesimpulan berupa:

1. Sejauh ini terlihat bahwa kewenangan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar adalah kewenangan yang paling banyak dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi. Kausalitas dari hal itu tentu tak terlepas dari hasil produk legislasi yang mengalami mati rasa.
2. Produk legislasi yang mati rasa tersebut, secara garis besar dapat terindikasi dalam dua hal:
 - i. Dari segi substansi, sangat rentan terjadinya penyelundupan norma inkonstitusional.
 - ii. Dari segi proses, pembuatan rancangan undang-undang yang tidak terbuka (akuntabel) dan tidak menyerap aspirasi dari masyarakat, akan sulit untuk tercapainya suatu ketepatan (*enforceability*), keseimbangan (*adequacy*) dan keterlaksanaan (*implementability*) dari suatu aturan.
3. Penulis menilai, terdapatnya urgensi penerapan mekanisme *judicial preview* oleh Mahkamah Konstitusi di Indonesia, sebagai solusi alternatif untuk memverifikasi konstitusionalitas suatu rancangan undang-undang. Sehingga dalam realitas politik dan implementasi hukumnya, mekanisme *judicial preview* merupakan perluasan dari kewenangan Mahkamah Konstitusi. Hal ini tentunya sejalan dengan eksistensi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang tidak saja sebagai penafsir konstitusi akan tetapi sekaligus sebagai pengawal konstitusi (*The guardian of the constitution*) menuju demokratisasi yang persisten.
4. Gagasan pengaturan *judicial preview* oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia adalah dengan Amendemen Pada Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan menambahkan redaksional “serta kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang”. Menambahkan pada pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi jo Undang-Undang No 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dimana terdapat empat huruf menjadi lima huruf, dimana huruf (e) nya berbunyi, “memutus permohonan *judicial preview*.”

5. Selanjutnya, sangat penting untuk membuat pengaturan yang lebih konkrit tentang wewenang Mahkamah Konstitusi dalam menangani setiap permohonan *judicial preview*, yaitu dengan membuat Peraturan MK dalam Hukum Acara Mahkamah Konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

- Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Feri Amsari, 2011, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Keputusan MK*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Zainal Arifin Hoesein, 2009, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Pers.
- , 2008, *Menuju Negara Hukum Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi.
- , 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- , 2012, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ihksan Rosyada Parluhutan Daulay, 2006, *Mahkamah Konstitusi (Memahami Keberadaannya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia)*, Jakarta: Rineka Cipta.
- A. Fickar Hadjar, dkk, 2003, *Pokok-pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: KHRN dan Kemitraan.
- Jhonny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing.
- , 2009, *Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Yogyakarta: Disertasi Pascasarjana Fakultas Hukum UGM.
- , 2010, "Purifikasi Proses Legislasi Melalui Pengujian Undang-Undang", *Jurnal Legislasi Indonesia Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI*, Volume 7, Nomor 1, h.

Soeprapto, Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: PT Rajawali Grafindo Persada.

Bivitri Susanti, dkk., 2006, *Bobot Kurang, Janji Masih Terutang: Catatan PSHK tentang Kualitas Legislasi DPR 2006*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.

Aria Suyudi, dkk., 2009, *Mengais Harapan di Ujung Pengabdian*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia

Yuliandri, 2009, *Membentuk Undang-Undang Berkelanjutan*, Jurnal Konstitusi Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Hukum Tata Negara Universitas Andalas Volume II, Nomor 2, November 2009.