

Upaya Menciptakan Produk Hukum Berkualitas Konstitusi Melalui Model *Preventif Review*

Efforts to Create Constitutional Quality Legal Products Through the Preventive Review Model

Muhammad Reza Maulana

Kantor Hukum MRM & Associates
Jl. Soekarno Hatta, Desa Lamreung, Kecamatan Darul Imarah,
Kabupaten Aceh Besar, Provinsi Aceh 23352
E-mail: mrmlawfirm@gmail.com

Naskah diterima: 07/08/2017 revisi: 20/06/2018 disetujui: 10/09/2018

Abstrak

Pada hakikatnya *judicial review* dilaksanakan demi terciptanya keseimbangan hukum dan terpenuhinya hak konstitusional setiap pemangku kepentingan untuk bertindak dan mengajukan permohonan pembatalan suatu undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi dengan menyatakan undang-undang tersebut telah bertentangan dengan UUD RI 1945. Pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 dilakukan dalam upaya penyempurnaan hukum yang berlandaskan konstitusi. Setiap undang-undang haruslah dilandasi oleh aturan dasar yang tidak hanya tercantum pada konsiderannya saja, melainkan dibuat serta dilaksanakan berlandaskan nilai dan norma konstitusionalitas. *judicial review* yang selama ini dilakukan oleh banyak pihak pada Mahkamah Konstitusi membuktikan bahwa kualitas produk hukum atau aturan hukum yang selama ini dilahirkan oleh pembuat undang-undang seringkali bertolak belakang dengan keteraturan hukum, sehingga diperlukan langkah hukum *preventive* demi menjaga integritas lembaga pembentuk undang-undang agar tidak dianggap melahirkan produk hukum yang asal-asalan. Oleh karena itu, di dalam penelitian ini akan mengkaji dan menginisiasi pembentukan produk hukum yang berkualitas konstitusi sehingga Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pengawal konstitusi memberikan kontribusi

preventive bagi setiap produk hukum yang dibuat, agar kiranya dapat sejalan dengan cita konstitusi dan melahirkan produk hukum dengan kualitas konstitusi. Dalam penelitian ini metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang dan konseptual. Hasil penelitian ini menggambarkan betapa pentingnya upaya *preventive* sebelum suatu aturan hukum kemudian ditetapkan, disahkan dan dilaksanakan, dimana ada persoalan konstitusionalitas terhadap implementasi suatu produk hukum yang kemudian oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Kata kunci: *Judicial Review*, Produk Hukum, *Preventif Review*

Abstract

Basically, judicial review has done to create a balance of law and to fulfill the constitutional right for every stakeholder to act and apply for application to constitutional court by stating the rule was contradicted to the constitution of Republic of Indonesia 1945. The application was made as an effort to perfect the law which is based on the constitution. Each rule has to be based on the basic rules, not only on its consideration but also is made and implemented in basic values and norms of constitutionality. Judicial review done by many people on constitutional court has proven that the quality of law product or rules of law made by the legislative often contradict with constitutional order of law, so it is necessary to take a step on preventive legal measurer to keep up the integrity of the rule maker of being judged making unqualified legal products. Therefore, this research reviews and initiates the production of law product so that the Constitutional Court can give preventive contribution on each legal products made, to be able to run with the ideals of the constitution and create legal products with constitution quality. This research used juridical normative method with legal and conceptual approaches. The results of this study illustrate how important preventive efforts before a rule of law are then set, ratified and implemented. In which there is a constitutional issue on the implementation of a legal product, that will be later declared by the Constitutional Court to be contradictory to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesian.

Keywords : *Law Product, Constitutionality, Politic Product, Preventif Review*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga pembuat undang-undang seringkali dinilai inkonstitusional oleh pemangku kepentingan yang mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara yang berwenang melakukan kekuasaan kehakiman untuk

menyelenggarakan pengadilan guna menegakkan hukum dan keadilan, salah satunya menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Tidak jarang Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon dan menyatakan sebuah undang-undang bertentangan dengan undang-undang dasar yang merupakan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.¹ Salah satu tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi adalah sebagai lembaga negara bidang yudisial yang berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945.²

Kewenangan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar ini merupakan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar RI 1945 kepada Mahkamah Konstitusi dan mahkamah dapat menjalankan kewenangannya tersebut setelah suatu undang-undang disahkan dan diundangkan, namun pemohon atau pihak yang berkepentingan atau pihak yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya akibat diberlakukannya suatu undang-undang beranggapan bahwa, undang-undang tersebut telah bertentangan dengan undang-undang dasar 1945, sehingga haruslah dikaji ulang oleh suatu lembaga peradilan yang berwenang untuk dapat memberikan status hukum terhadap undang-undang yang dimohonkan tersebut untuk dibatalkan atau hanya sekedar membatalkan beberapa pasal yang dianggap *unconstitutional*.

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Tidak semua negara memiliki konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar.³

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah beberapa kali yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 merupakan kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia di masa depan. Isinya mencakup dasar-dasar normatif yang berfungsi sebagai sarana pengendali (*tool of social and political control*) terhadap penyimpangan dan penyelewengan dalam dinamika perkembangan zaman sekaligus sarana

¹ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

² Pasal 24 C Undang-Undang Dasar 1945

³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, h. 29.

pembaharuan masyarakat (*tool of social and political reform*) serta sarana perekayasaan (*tool of social and political engineering*) ke arah cita-cita kolektif bangsa.⁴

Untuk melahirkan suatu produk hukum yang berkesesuaian dengan norma-norma yang ada, memerlukan konsep hukum yang dapat mengaitkan dan mensinergikan eksistensi aturan-aturan hukum yang mengikat, sehingga tindakan pembentukan undang-undang tersebut bukan merupakan peniadaan tindakan hukum yang dapat berakibatkan ketidaksesuaian antara satu dan lainnya.

Lembaga negara yang melahirkan produk hukum ini haruslah berlandaskan pada pengaturan hukum yang berjenjang yang tidak bertentangan antara satu dan lainnya. lahirnya Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi merupakan satu-satunya lembaga yang dapat menafikan atau membatalkan suatu aturan hukum yang dibuat oleh lembaga legislatif bersama yudikatif sebagai norma hukum atau dalam arti lain diberikan kewenangan pemakzulan suatu undang-undang yang dianggap bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945.

Salah satu arti hukum adalah tata aturan (*order*) sebagai suatu sistem aturan-aturan (*rules*) tentang perilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menunjuk pada satu aturan tunggal (*rule*), tetapi seperangkat aturan (*rules*) yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem. Konsekuensinya, adalah tidak mungkin memahami hukum jika hanya perhatikan satu aturan saja.⁵

Proses pembuatan undang-undang sebagai wujud pembangunan hukum adalah rentetan kejadian yang bermula dari perencanaan, pengusulan, pembahasan dan pengesahan, semua proses tersebut dilakukan oleh para aktor yang dalam sistem demokrasi modern disebut eksekutif (presiden beserta jajaran kementeriannya) dan legislatif (DPR). Dalam sistem pembentukan hukum yang demokratis, proses pembentukan hukum tersebut memiliki tipe *bottom up*, yakni menghendaki bahwa materil hukum yang hendak merupakan pencerminan nilai dan kehendak rakyat.⁶

Dalam sistem hukum Pancasila bahwa negara hukum memadukan secara harmonis unsur-unsur baik dari *rechtstaat* (kepastian hukum) dan *the rule of law* (keadilan substansial). Di dalam konsepsi ini prinsip *rechtstaat* dan *the rule of law* tidak diposisikan sebagai dua konsepsi yang bersifat alternatif atau

⁴ *Ibid*, h. 30.

⁵ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, h. 13.

⁶ H. Boner Pasaribu, *Arah Pembangunan Hukum menurut UUD 1945 Hasil Amandemen dari Perspektif Program Legislasi*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, *Majalah Hukum Nasional* (1), 2007 h. 164-165. dalam Winda Wijayanti, *Eksistensi Undang-Undang Sebagai Produk Hukum dalam Pemenuhan Keadilan Bagi Rakyat (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012)*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 1, Maret 2013, h. 181.

kompilatif yang penerapannya bisa dipilih berdasar selera sepihak, melainkan sebagai konsepsi yang kumulatif sebagai satu kesatuan yang saling menguatkan.⁷

Norma-norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) dengan isi norma yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*) itu dituangkan dalam bentuk tertulis tertentu yang disebut sebagai peraturan perundang-undangan. Disebut peraturan (*regels*) karena produk hukum tersebut memang merupakan hasil atau “*outcome*” dari suatu rangkaian aktifitas pengaturan (*regeling*).⁸

Produk hukum sebagai norma merupakan seperangkat aturan hasil kajian dan analisis yuridis, normatif, filosofis, historis dan politis yang kemudian dituangkan dalam ketentuan baku berbentuk aturan tertulis sebagai kaidah atau landasan bertindak dan berperilaku demi tercapainya cita hukum yang terdiri dari keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Produk hukum haruslah bernilai objektif, mengikuti seluruh instrumen pembentukan yang ada, dan tidak bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferiori*).

Berdasarkan ketentuan sebagaimana tersebut pada Lampiran II, halaman 11 poin 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya menyebutkan :

“Pokok pikiran pada konsiderans Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis.

- *Unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*
- *Unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.*
- *Unsur yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat”*

⁷ Moh. Mahfud MD., “Hukum, Moral, dan Politik”, Materi *Studium Generale* Matrikulasi Program Doktor bidang Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro, Semarang, 23 Agustus 2008, (www.mahfudmd/index.php?page=web.MakalahVisit&id=2, diakses 1 Desember 2012). *Ibid*, h. 182.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perilah Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, h. 19.

Pembentukan undang-undang diinisiasi dan disahkan oleh DPR bersama Presiden sebagai lembaga negara yang berwenang di bidang pembentukan undang-undang, Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal cita konstitusi merupakan lembaga pertimbangan, apakah suatu undang-undang dimaksud merupakan undang-undang sebagaimana ketentuan dan hirarki peraturan perundang-undangan atau di dalam norma yang terkandung memuat ketentuan yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai norma tertinggi negara.

Mahkamah Konstitusi dapat memberikan putusan terhadap suatu undang-undang yang kemudian dinyatakan *unconstitutional* apabila dianggap bertentangan dengan UUD 1945 yang diajukan oleh Pemohon Pengujian Undang-Undang, upaya ini dapat diartikan sebagai langkah "*repressive*" untuk menjaga keutuhan dan penerapan konstitusionalitas dalam setiap produk hukum yang diciptakan oleh lembaga eksekutif dan legislatif.

Tujuan daripada pengujian terhadap suatu Undang-Undang yang dianggap *unconstitutional* oleh Pemohon merupakan dampak yang muncul tidak dilaksanakannya harmonisasi hukum sebagaimana mestinya. Aturan hukum telah mengatur ketentuan dan batasan-batasan tindakan lembaga negara tertentu dalam menjalankan tugas dan wewenangnya tersebut, namun perlu diperhatikan dalam setiap pembuatan aturan hukum atau produk hukum tidak serta merta dibuat dalam kerangka "produk politik" namun "produk politik" yang kemudian menjadi produk hukum harus berkesesuaian dan mengikuti kajian dari 4 (empat) nilai yaitu, (filosofis, yuridis, sosiologis dan historis) dengan demikian undang-undang yang dilahirkan bukan hanya merupakan "produk politik" semata, melainkan produk hukum yang lahir melalui mekanisme politik hukum yang berkesesuaian antara hasil (materill) dengan proses (formil) serta tidak bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi.

Apabila Mahkamah Konstitusi menyatakan suatu undang-undang *unconstitutional* maka putusan seperti ini dapat memberikan citra dan pandangan buruk bagi lembaga negara bidang legislatif bersama eksekutif sebagai lembaga yang berwenang membentuk undang-undang, serta membuktikan buruknya kualitas undang-undang yang disahkan tersebut, sehingga dengan demikian demi menjaga integritas lembaga eksekutif bersama-sama legislatif dibutuhkan suatu konsep perubahan dan pengawasan produk hukum yang akan dilahirkan sehingga konsep tersebut dapat menjaga citra dan cita konstitusi yang diberikan kepada lembaga pembuat undang-undang.

Di Indonesia model pengujian yang diterapkan saat ini adalah *judicial review* dimana pengujian undang-undang dilakukan apabila undang-undang tersebut telah sah dan diundangkan namun dianggap bertentangan dengan undang-undang dasar dimana mekanisme yang demikian merupakan dapat dikatakan sebagai model pengujian *repressive* dan apabila dinyatakan undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 maka dapat disebut dengan *unconstitutional repressive*.

Memperhatikan model pengujian yang berlaku di Indonesia diperlukannya pembaharuan hukum sehingga tidak mendiskreditkan suatu lembaga tertentu yang dinilai tidak dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik, sehingga diperlukan model pengujian lainnya yang dapat mengantisipasi atau setidaknya meminimalisir *unconstitutionality* suatu undang-undang.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini dirumuskan dalam dua permasalahan yaitu: *pertama*, bagaimana agar sebuah undang-undang yang dihasilkan oleh lembaga pembuat undang-undang dapat secara konstitusional? *Kedua*, model pengujian apa yang efektif dapat diterapkan sehingga dapat mengurangi atau bahkan menghilangkan kemungkinan tidak konstitusionalnya suatu undang-undang?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat yuridis normatif (*normative legal research*) disebut demikian karena penelitian ini adalah penelitian kepustakaan atau studi dokumen yang dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan tertulis atau bahan hukum lainnya.⁹

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian dengan menggunakan metode atau cara yang dipergunakan dilakukan dengan meneliti bahan pustaka yang ada. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier; dimana bahan hukum Primer yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini, bahan hukum sekunder yaitu literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok permasalahan yaitu buku-buku, jurnal-jurnal, artikel-artikel dan lain sebagainya, serta bahan hukum tersier yaitu kamus-kamus dan lain sebagainya termasuk sumber internet yang berkesuaian dengan permasalahan dan isu.

⁹ Bambang Waluyo, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 1996. h. 13

Jonny Ibrahim menyatakan bahwa sebagai ilmu praktis normologis, ilmu hokum normatif berhubungan langsung dengan praktik hokum yang menyangkut dua aspek utama yaitu : tentang pembentukan hukum, dan tentang penerapan hukum.¹⁰

Dalam penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis tertentu, tetapi lebih menggambarkan keadaan apa adanya tentang suatu variabel atau keadaan. Setiap norma, baik yang berupa asas normal keadilan ataupun yang telah dipositifkan sebagai hukum perundang-undangan maupun *judgemade* selalu eksis sebagai bagian dari suatu sistem doktrin atau ajaran, yaitu ajaran tentang bagaimana hukum harus ditemukan atau dicipta untuk menyelesaikan suatu perkara (masalah). Oleh karena itu setiap penelitian hukum yang mendasarkan hukum sebagai norma disebut sebagai penelitian normatif yang doktrinal.¹¹

PEMBAHASAN

A. *Judicial Review*

Dalam konteks pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 hal yang penting untuk digarisbawahi adalah mengenai jenis norma yang diuji konstitusionalitasnya. Secara teoritis, Mahkamah Kontitusi menguji norma yang bersifat umum dan abstrak yang terkait dengan kepentingan umum karena sifat putusan Mahkamah Konstitusi adalah *erga omnes*.¹²

Pengujian undang-undang dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia merupakan kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi dimana kewenangannya meliputi :¹³

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945;

¹⁰ Jonny Ibrahim, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2005, h. 46

¹¹ Burhan Ahofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Aneka Ilmu, 2001, h. 34.

¹² Khusus dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, tugas hukum acara MK adalah untuk mempertahankan hak dan kepentingan konstitusional yang dilindungi oleh konstitusi, yang dijabarkan dalam undang-undang. Undang-undang tersebut mempunyai daya laku yang bersifat umum (*erga omnes*). Meskipun perorangan atau kelompok orang yang memiliki kepentingan yang sama mengajukan pengujian satu undang-undang karena dinilai melanggar hak konstitusional yang dilindungi UUD 1945, namun kepentingan demikian tidak hanya menyangkut perorangan yang mengklaim kepentingan dan hak konstitusional yang dilanggar, karena undang-undang yang diujikan tersebut berlaku umum dan mengikat secara hukum serta menimbulkan akibat hukum yang lebih luas daripada sekedar mengenai kepentingan pemohon sebagai perorangan. Lihat Maruar Siahaan, *Undang-Undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2008, h. 396 dalam Mohammad Mahrus Ali, Konstitusionalitas dan Legalitas Norma dalam Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 1, Maret 2015, h. 185.

¹³ Lihat Undang-Undang Dasar 1945, *Loc-Cit*.

3. Memutus pembubaran partai politik; dan
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Kewenangan tersebut diberikan guna untuk menciptakan keteraturan dan tertib hukum dan melaksanakan ketentuan konstitusi di dalam undang-undang yang disahkan. Tertib hukum itu terdiri dari suatu rangkaian peraturan-peraturan hukum yang beraneka ragam warna jenisnya, bentuknya serta banyak sekali jumlahnya, tetapi semuanya itu berakar pada suatu sumber yang disebut norma dasar, maka meskipun peraturan-peraturan hukum tersebut satu sama lain itu berbeda, tetapi merupakan satu kesatuan. Dengan demikian dapatlah dikatakan ada tertib hukum apabila peraturan-peraturan hukum yang beraneka warna itu, serta yang jumlahnya banyak sekali itu dapat didasarkan pada satu sumber yang dinamakan norma dasar.¹⁴

Karena peraturan-peraturan hukum tadi sumbernya sama, maka masing-masing peraturan hukum tadi satu sama lain ada hubungannya yang erat. Demikian juga suatu peraturan hukum menjadi dasarnya daripada peraturan hukum yang lebih rendah tingkatannya, dan yang terakhir ini menjadi dasar pula daripada peraturan hukum yang lebih rendah lagi tingkatannya, hirarki dari yang paling rendah tingkatannya sampai pada yang paling tinggi dan yang tertinggi tingkatannya itu adalah yang disebut norm dasar tadi. Dan kalau peraturan-peraturan hukum yang banyak sekali itu, serta yang beraneka-warna jenisnya itu berlakunya berdasarkan pada satu norma dasar, maka dapat dikatakan ada tertib hukum, maka ada pula negara.¹⁵

Undang-undang yang dianggap tidak konstitusional sifatnya dan memberikan dampak dilanggarnya hak konstitusionalitas perseorangan, kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum publik dan privat dan lembaga negara oleh karena diberlakukannya suatu undang-undang itu, maka Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga peradilan yang berwenang untuk membatalkan suatu undang-undang yang dipandang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar RI 1945.

Kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang diberikan oleh Konstitusi dan diturunkan ke dalam undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun

¹⁴ Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2005, h. 140.

¹⁵ *Ibid.*

2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menjadi Undang-Undang) yang merupakan model pengujian suatu undang-undang yang bersifat *repressive* atau hanya dapat diajukan permohonan terhadap suatu undang-undang yang dipandang tidak konstitusional setelah undang-undang tersebut disahkan dan diundangkan. Dengan demikian atas dasar permohonan dari berbagai pihak yang dirugikan hak konstitusionalitasnya, Mahkamah Konstitusi sebagai pengawas dan pengawal konstitusi dapat bertindak untuk dan atas nama konstitusi untuk menguji undang-undang itu dan memberikan putusan hukum terhadap objek yang dipersengketakan.

Dalam kaitannya dengan pengawasan norma melalui pengadilan khususnya norma dalam sebuah undang-undang yang telah disahkan dan telah diundangkan secara resmi, maka pengujian atasnya dapat disebut *judicial review*. Hal tersebut merupakan pengawasan kekuasaan kehakiman terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif untuk menjamin tindakan hukum legislatif dan eksekutif selaras dengan hukum tertinggi.¹⁶

Mahkamah Konstitusi di Indonesia bertugas untuk menyelaraskan undang-undang yang lahir tersusun secara hirarkis dan setiap undang-undang selalu berpuncak pada konstitusi sehingga pelaksanaan dan penjaminan akan hak asasi manusia yang merupakan cita konstitusi selalu terjaga dan mengawasi setiap undang-undang yang dibuat oleh DPR dan Presiden merupakan undang-undang yang memenuhi konstitusionalitas, dan ketentuan formil dan materilnya tidak bertentangan dengan undang-undang dasar 1945. Karena substansi dari materi muatan konstitusi adalah adalah perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia serta hak-hak konstitusional seluruh rakyat Indonesia.

B. *Preventive Review* di Beberapa Negara

1. Austria

Di Austria, di bawah *Article 138 (2) B-VG*, melalui permintaan dari Pemerintah Federal atau Pemerintah Daerah, Mahkamah Konstitusi dapat memutuskan apakah suatu rancangan undang-undang seperti yang diusulkan oleh masing-masing organ pemerintahan itu, berada dalam kompetensinya masing-masing. Putusan Mahkamah akan diumumkan pada Berita Negara

¹⁶ Nimatul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2011, h.23. dalam Mohamad Mahrus Ali, *Loc-Cit.*, h. 175.

(*Federal Law Gazette*), dan memiliki status konstitusional. Jika mahkamah berpendirian bahwa rancangan undang-undangan yang akan ditetapkan oleh masing-masing pemerintahan itu tidak konstitusional, maka rancangan undang-undangan tersebut tidak dapat diberlakukan. Artinya Mahkamah dapat mencegah ditetapkannya rancangan undang-undang dimaksud, melalui alasan tidak konstitusional atau telah melampaui kompetensi institusional organ yang membidaninya. Pembatalan terhadap rancangan undang-undang ini, seperti telah dikatakan, menempatkan para hakim konstitusi sebagai legislator konstitusional.¹⁷

Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan ketentuan undang-undang baik itu secara sebagian-sebagian ataupun keseluruhan. Bila hal ini terjadi, suatu pasal, ayat ataupun keseluruhan dari undang-undang tersebut menjadi tidak berlaku setelah diumumkan di Berita Negara atau Berita Daerah pada masing-masing negara bagian. Salah satu ciri kewenangan Mahkamah Konstitusi Austria, organ ini dapat menunda akibat hukum dari suatu pembatalan hingga jangka waktu lebih dari 18 bulan. Karena itu Mahkamah dapat membuka kesempatan kepada legislator untuk memperbaiki kesalahan seperti terdapat dalam suatu undang-undang. Tetapi perpanjangan waktu tidak dapat diberikan bila undang-undang dimaksud dipandang telah melanggar hak-hak sipil atau Mahkamah menilai bahwa pembatalan suatu ketentuan merupakan persoalan yang tidak dapat dihindari.¹⁸

2. Hungaria

Model pengujian *preventive review (a priori abstract review)* di Hungaria, dimana dimaksud Pengujian Preventif adalah model pengujian atas suatu rancangan undang-undang yang disebut dengan *preventive review of legal norm* atau *a priori review*. Uji preventif tentu dapat mencegah diberlakukannya produk hukum yang diprediksi tidak konstitusional. Secara karakteristik uji *preventive* memungkinkan terselenggaranya suatu pengujian rancangan undang-undang dalam pengertian abstrak, tanpa mengacu kepada perkara konkrit tertentu. Permohonan dalam konstruksi *preventive review*, secara konstitusional dapat dimohonkan oleh Presiden dan organ pemerintah lainnya. Ketentuan akan hal itu telah diatur langsung dalam Konstitusi Hungaria. Hak Presiden untuk dapat mengajukan *preventive review* disebut *constitutional veto*.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, h. 18.

¹⁸ *Ibid*, h. 20.

Secara akademis, hak *veto* oleh Presiden dapat mencegah disahkannya suatu rancangan undang-undang. Kendati demikian, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa rancangan undang-undang tersebut bermasalah itu harus diserahkan kembali kepada Parlemen. Hal ini karena Parlemen memiliki kewajiban untuk mengeliminasi ketidak konstitusionalan seperti apa yang telah dinyatakan dalam putusan Mahkamah.¹⁹

3. Afrika Selatan

Afrika Selatan menyebut dengan sebutan “Abstract Review” yaitu pengujian terhadap suatu rancangan undang-undang dapat dimohonkan oleh anggota Majelis Nasional kepada Mahkamah Konstitusi. Namun, permohonan jenis ini baru dapat diregister kepada Mahkamah setelah memperoleh dukungann minimal 1/3 dari anggota Majelis Nasional. Penyerahan kepada Mahkamah harus dilakukan paling lambat 30 hari sejak rancangan undang-undang disetujui dan telah ditandatangani oleh Presiden Afrika Selatan.²⁰

4. Perancis

Memperhatikan asal-usul sistem pengujian konstitusional di Perancis, memang sulit untuk mengatakan bahwa *constitutional review* di negara ini terjadi begitu saja. Sebab pengujian dapat diarahkan, disamping kepada rancangan undang-undang (*a priori abstract review*) juga mampu menguji tata tertib parlemen. Artinya, terdapat hubungan sinergik antara rasionalisasi sistem parlementer dan pengujian konstitusional. Cara pengujian ini lantas ditiru oleh sebagian besar negara-negara Eropa yang lain karena model pengujian bersifat preventif itu dianggap paling rasional untuk menundukkan kekuatan Parlemen. Secara teoritis pengujian terhadap rancangan undang-undang (*bills*) atau lazim disebut *a priori abstract review* itu, diasumsikan mampu meningkatkan kualitas rata-rata rancangan legislasi yang akan ditetapkan oleh Parlemen. Apabila Dewan menilai rancangan undang-undang dapat diundangkan (*approve to be promulgated*), berarti rancangan undang-undang itu telah sesuai dengan konstitusi. Akibatnya tidak ada alasan lain untuk mengajukan permohonan *review* kepada Dewan setelah undang-undang berlaku sah dan mengikat umum.²¹

¹⁹ *Ibid*, h. 192.

²⁰ *Ibid*, h. 275-276.

²¹ *Ibid*, h. 137.

C. Problematika Pembentukan Undang-Undang

Permohonan *judicial review* merupakan bagian dari upaya pembacaan ulang atas teks hukum. *Judicial review* mengandung spirit perlawanan dan distorsi kepercayaan kepada parlemen sebagai lembaga pembuat hukum. Sekedar catatan, dalam empat tahun terakhir kekuasaan Presiden Suharto (1994-1998) disahkan 61 undang-undang; pada era B.J. Habibie (1998-1999) diproduksi 75 undang-undang; pada masa Abdurrahman Wahid (1991-2001) dihasilkan 51 undang-undang; pada masa Megawati (2001-2004) undang-undang yang disahkan meningkat menjadi 115; dan selama delapan setengah tahun masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (20 Oktober 2004 hingga April 2013) sudah dihasilkan 264 undang-undang.²²

Kejelasan dan kepastian mekanisme/prosedur legislasi dan bahkan lahirnya UU yang khusus mengatur hal tersebut (semula UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan kemudian digantikan oleh UU Nomor 12 tahun 2011 tentang hal yang sama) bukan jaminan tertutupnya “ruang kekerasan” dalam materi undang-undang yang dihasilkan. Ada beberapa hal yang menyebabkan timbulnya kekerasan teks hukum dan menumbuhkan semangat perlawanan publik terhadapnya.²³ *Pertama*, praktik berpolitik telah menyimpang sedemikian rupa dari ruang-ruang yang patut dihargai dalam praktis bernegara. Ada kepentingan yang ingin dipaksakan secara legal ke dalam undang-undang. Prinsip konstitusionalisme bahkan tergusur oleh kalkulasi kepentingan jangka pendek, baik individu-individu anggota parlemen maupun kelompok, baik yang bersifat murni politik maupun ekonomi, dan akhirnya menjelma menjadi teks hukum. Dalam pembuatan peraturan hukum di parlemen sering terjadi perselingkuhan politik, baik antar anggota dewan sendiri maupun dengan eksekutif. Pembuatan undang-undang memang masuk dalam proses politik, dan para penyusun adalah orang-orang politik dengan kepentingan beragam.²⁴ Untuk mencapai kesepakatan perlu tawar-menawar dan negosiasi. Tetapi, hal itu tidak berarti aturan yang ada boleh ditabrak.²⁵

Kedua, ada keterbatasan dalam menerjemahkan konstitusi ke level peraturan yang lebih rendah, terutama undang-undang. Keterbatasan ini bisa dipengaruhi

²² Bandingkan dengan “Produksi Undang-Undang”, KOMPAS, 16 Mei 2008. Dalam Ja’far Baehaqi, “Perspektif Penegakan Hukum Progresif dalam *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013, h. 420.

²³ Bandingkan dengan Lexi Armanjaya, “Dekonstruksi Kewenangan Legislasi, dari DPR ke Mahkamah Konstitusi (MK): Analisis Sosio-Legal,” *Ibid.*

²⁴ Ini semua nampak jelas dari banyaknya anggota parlemen yang tersandung kasus hukum berkenaan dengan praktik penyuaipan dalam rangka penggeolakan suatu produk perundang-undangan. Dalam konteks ini dikenal istilah “transaksi jual beli” pasal saat pembahasan RUU. *Ibid.*

²⁵ Baca “MK Akan Hadang Perselingkuhan di DPR,” dalam KONSTITUSI, Berita Mahkamah Konstitusi, Edisi No. 25, Oktober-November 2008, h. 21. *Ibid.*, h. 421.

oleh daya jelajah intelektual, pengalaman politik, dominasi pragmatisme atau partisipasi yang hanya sekedar basa-basi dalam praktek legislasi. Apalagi ketika keputusan akhir pengesahan suatu undang-undang ditentukan berdasarkan voting, baik berdasarkan jumlah fraksi maupun berdasarkan *one man one vote*.²⁶

Ketiga, masih tertutupnya pemikiran-pemikiran rasional oleh kegemaran dan kebiasaan DPR yang masih mengedepankan hal-hal yang bersifat simbolik dan melihat ke belakang daripada mengedepankan hal-hal yang bersifat substantif dan melihat ke depan bagi kemaslahatan generasi mendatang.²⁷

Keempat, kesalahan partai politik dalam melakukan perekrutan kader. Kaderisasi partai tidak berlangsung berdasarkan motif pendalaman nilai-nilai parlementarian melainkan pada prinsip kesempatan politik dan pengumpulan dana partai.²⁸

Dengan demikian, nyata bahwa hukum tidak netral dan terlepas dari politik. Bahkan, hukum adalah produk politik,²⁹ sarat kepentingan, penuh rekayasa dan manipulasi. Hukum yang melukai konstitusi atau praktek hukum yang tidak adil menimbulkan anggapan bahwa hukum tidak lain daripada kedok kekerasan. Maka, dalam situasi seperti ini, keadilan alamiah dianggap lebih adil daripada keadilan hukum. Di situlah awal delegitimasi hukum, baik struktural maupun substansial. Di situ pula terletak pangkal kekerasan hukum, yang perlu dilawan melalui interpretasi yang jeli dan mencari korelasinya dengan muatan dasar konstitusi.

Secara garis besar alur pembuatan undang-undang itu sendiri harus dilaksanakan melalui 3 (tiga) tahapan yaitu penelitian (naskah akademik), pembahasan rancangan undang-undang, dan pengesahan undang-undang, naskah akademik sendiri harusnya telah dilakukan dengan 3 (tiga) kajian yaitu filosofis, sosiologis dan yuridis, dimana seharusnya tidak perlu diperdebatkan lagi tentang substansi atau materi dari undang-undang tersebut karena telah melewati proses teoritis dan praktis, namun persoalannya adalah tidak sedikit undang-undang yang dinyatakan batal dan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar oleh Mahkamah Konstitusi sehingga hemat penulis bahwa konsep telaah hukum dalam kajian naskah akademis dipandang hanya sebagai bentuk formalitas semata.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Dalam penentuan nomor urut caleg, misalnya, sebelum ada keputusan MK tentang calon jadi dengan suara terbanyak, ada transaksi bisnis yang didasarkan pada perolehan kursi partai yang bersangkutan dalam pemilu sebelumnya, *Ibid.*

²⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, cetakan kedua, Jakarta: PT Pustaka LP3ES, 2001, hlm. 2 dan 7. *Ibid.*

D. *Checks and Balance* Konstitusionalitas Undang-Undang

Menurut Mahfud, Program pembangunan hukum menjadi prioritas utama, latar belakang prioritas itu berhubungan dengan perubahan UUD 1945 yang memiliki implikasi yang luas dan mendasar dalam sistem ketatanegaraan dan sistem hukum, khususnya berkaitan dengan materi hukum. Di samping itu, arus globalisasi berjalan begitu pesat dengan ditunjang perkembangan teknologi informasi, dalam kenyataan memberikan perubahan pada pola hubungan antar negara dan warga negara dengan pemerintahannya.³⁰

Demokrasi tanpa adanya pengimbangan berdasarkan prinsip negara hukum akan tergelincir kepada kekuasaan mayoritas yang merupakan ciri utama demokrasi, baik dari sisi teori maupun praktik. Demokrasi dalam makna demikian ada suatu kondisi di mana kebijakan publik dibuat atas dasar suara mayoritas oleh para wakil rakyat yang tunduk pada pengawasan publik melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara berkala.³¹ Karena itu, negara demokrasi harus didasarkan pada prinsip negara hukum. Demokrasi dilaksanakan dalam koridor tertib hukum sehingga esensi demokrasi tetap terjaga dan dapat mencapai tujuan dari demokrasi itu sendiri.³²

Konsep negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi berdasarkan hukum juga dapat didekati dari gagasan kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi di suatu negara. Demokrasi mendalilkan kedaulatan ada di tangan rakyat sehingga pemerintahan yang terbentuk adalah pemerintahan rakyat (demokrasi), sedangkan negara hukum mendalilkan bahwa sesungguhnya kekuasaan tertinggi ada pada aturan hukum dan hukumlah dan memerintah (nomokrasi).³³

Sekalipun adanya aturan khusus tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang mana menjelaskan tentang mekanisme, tingkatan (hierarki) dan landasan-landasan yang harus diperhatikan dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang dituangkan dalam naskah akademik, kendatipun demikian pengawas terhadap adanya undang-undang yang hanya diperuntukkan kepada sebahagian kelompok atau elit politik tertentu dengan mengesampingkan Undang-Undang Dasar 1945 dipandang penting untuk diuji oleh suatu kekuasaan yang memiliki kewenangan

³⁰ Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta :Konstitusi Press, 2012, h. 372.

³¹ Jesse H. Choper, 1980, *Judicial Review and the National Political Process: a Funcional Reconsideration of the Role of the Supreme Court*, Chicago and London, the University of Chicago Press, h. 4-5 dalam Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Pemilu di Indonesia*, Jakarta:Konstitusi Press, 2013, h. 61.

³² *Ibid*, h. 61-62.

³³ *Ibid*, h. 64.

untuk itu, sebagai tujuan peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan dan menyesuaikan dengan cita konstitusi Republik Indonesia tidak hanya dengan cara *represive* namun juga *preventive*.

Hukum harus mencerminkan kepentingan dan perasaan keadilan rakyat. Karena itu, hukum harus dibuat dengan mekanisme demokratis. Hukum tidak boleh dibuat untuk kepentingan kelompok tertentu atau kepentingan penguasa yang akan melahirkan negara hukum yang totaliter. Hukum tertinggi di suatu negara adalah produk hukum yang paling mencerminkan kesepakatan dari seluruh rakyat, yaitu konstitusi. Dengan demikian aturan dasar penyelenggaraan negara yang harus dilaksanakan adalah konstitusi. Semua aturan hukum lain yang dibuat melalui mekanisme demokrasi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi.³⁴

Sebagai elemen esensial, makna konstitusionalitas di mana-mana menghendaki undang-undang dan peraturan perundangan lainnya adalah pranta hukum yang dapat diuji. Sedangkan ide pembentukan Mahkamah Konstitusi muncul bersamaan dengan semangat keadilan konstitusional (*constitutional justice*). Namun, keadilan konstitusional hanya dapat dicapai jika produk hukum selaras dan seirama dengan kaidah-kaidah fundamentum konstitusi.³⁵

E. Konsep Konstitusionalitas Ideal

Kualitas legislasi di Indonesia sering dipertanyakan ketika Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan beberapa pasal atau bahkan seluruh batang tubuh suatu undang-undang. Buruknya kualitas legislasi tersebut dipengaruhi oleh kuatnya faktor politis dalam proses legislasi. Faktor tersebut berdampak pada ketidaksinkronan undang-undang dengan konstitusi atau ketidakharmonisan undang-undang dengan undang-undang lain. Pengujian *ex ante* dalam konteks ini menjadi sebuah alternatif pencegahan legislasi yang buruk karena setiap rancangan undang-undang harus diuji terlebih dahulu. Dalam konteks Indonesia, model pengujian *ex ante* yang ideal bukan hanya dengan menguji konstitusionalitas tetapi juga keselarasan dengan undang-undang lain dan juga parameter lain yang diperlukan untuk menghasilkan undang-undang yang baik.³⁶

Melihat konsep-konsep di beberapa negara berkaitan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi di beberapa Negara sebagaimana tersebut di atas,

³⁴ *Ibid*, hlm. 65.

³⁵ Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, *Op.Cit*, hlm. 14

³⁶ Victor Imanuel W. Nalle, "Konstruksi Model Pengujian Ex Ante Terhadap Rancangan Undang-Undang di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013, h. xii.

Indonesia sebagai suatu negara yang memiliki cukup instrumen hukum untuk dapat melaksanakan dan memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi kewenangan untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar atau Rancangan Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Dengan demikian hanya diperlukan peran dan keterbukaan pembentukan undang-undang yang lebih nyata yang dapat dinikmati manfaatnya bagi seluruh bangsa dan negara, menakar konstitusionalitas suatu undang-undang tidak hanya dilaksanakan oleh suatu lembaga, membuka pikiran untuk memberikan pandangan lebih baik bagi bangsa dan negara serta menciptakan keteraturan hukum yang kuat dan baik adalah cita konstitusi yang wajib untuk dilaksanakan, demi mewujudkan keadaan yang demikian maka penerapan sistem ketatanegaraan baru yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi perlu dipertimbangkan.

Beberapa faktor tersebut di atas memberikan pandangan terhadap penerapan sistem yang demikian, *pertama* demi menjaga marwah lembaga negara yang mencerminkan keberpihakan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, *kedua* kualitas undang-undang yang dipandang inkonstitusional (formil dan materil) adalah hasil legislasi lembaga legislatif bersama eksekutif serta dikuatkan atau tidak dapat dilaksanakan oleh kekuasaan yudisial, artinya *checks and balances* tidak hanya ditujukan pada lembaga eksekutif dan legislatif saja, melainkan bagi seluruh organ negara (eksekutif, legislatif dan yudikatif), *ketiga*, penerapan undang-undang beberapa waktu sebelum dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi berakibat pada pelanggaran hak konstitusi.

Menata sistem ketatanegaraan yang baru dianggap paling efektif demi meningkatkan kualitas undang-undang, sehingga dipandang perlu untuk dilaksanakan, konsep ketatanegaraan baru yang sedikit demi sedikit memberikan pengharapan baru atas keseluruhan sistem ketatanegaraan nasional demi mencapai pengharapan besar konstitusi dalam mengatur bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang lebih baik dan memiliki nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

F. Menakar Kewenangan *preventive review* di Indonesia

Di Indonesia persoalan tidak banyaknya jumlah Hakim pada Mahkamah Konstitusi dapat membuat lembaga ini “kewalahan”, karena 9 (sembilan) orang hakim dirasa tidak akan mampu untuk menuntaskan dan melaksanakan

kewenangannya secara maksimal terlebih kemudian ditambahkan 1 (satu) kewenangan baru yaitu meneliti dan memberikan pertimbangan atau rekomendasi atau apapun nama dan bentuknya terhadap suatu rancangan undang-undang untuk mendapatkan status konstitusional.

Lantas bagaimana kemudian dengan 9 (sembilan) orang Hakim, Mahkamah Konstitusi menyelenggarakan 4 (empat) tugas dan kewenangannya, terlebih lagi tugas terbanyak yang harus diputus oleh Mahkamah Konstitusi adalah saat tahun Pemilihan Umum dan Pemilihan Umum Kepala Daerah diselenggarakan, sehingga dapat dipastikan dengan intensitas pembentukan undang-undangan setiap tahunnya dan apabila kemudian dilekatkan kewenangan tambahan, maka solusi hukum haruslah ditemukan dalam penerapan sistem ketatanegaraan yang baru.

Kemungkinan yang paling memungkinkan adalah terbentuknya Badan Peradilan Khusus sebagaimana ketentuan Pasal 157 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yaitu kewenangan yang untuk memeriksa dan memutus sengketa hasil pemilukada menjadi kewenangan badan peradilan khusus tersebut, dan Mahkamah Konstitusi untuk memperluas kewenangannya sebagai pengawal undang-undang dasar dalam kewenangannya menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar termasuk diantaranya memberi pertimbangan hukum atau rekomendasi atau sebutan lainnya terhadap rancangan undang-undang yang akan disahkan oleh lembaga pembuat undang-undang.

Apabila kemudian dilaksanakan kiranya penerapan atas konsentrasi hukum acara dalam melaksanakan tugas dan kewenangan bidang *preventive review* adalah dengan alur sebagai berikut :

1. Sebuah RUU bisa berasal dari Presiden, DPR atau DPD.
2. RUU yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga terkait.
3. RUU kemudian dimasukkan ke dalam Program Legislasi Nasional (prolegnas) oleh Badan Legislasi DPR untuk jangka waktu 5 tahun.
4. RUU yang diajukan harus dilengkapi dengan Naskah Akademik kecuali untuk RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), RUU penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) menjadi UU, serta RUU pencabutan UU atau pencabutan Perpu.
5. Pimpinan DPR mengumumkan adanya usulan RUU yang masuk dan membagikan ke seluruh anggota dewan dalam sebuah rapat paripurna.

6. Di rapat paripurna berikutnya diputuskan apakah sebuah RUU disetujui, disetujui dengan perubahan atau ditolak untuk pembahasan lebih lanjut.
7. Jika disetujui untuk dibahas, RUU akan ditindaklanjuti dengan dua tingkat pembicaraan.
8. Pembicaraan tingkat pertama dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus.
9. Pembicaraan tingkat II dilakukan di rapat paripurna yang berisi: penyampaian laporan tentang proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I; pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.
10. Apabila tidak tercapai kata sepakat melalui musyawarah mufakat, keputusan diambil dengan suara terbanyak.
11. Bila RUU mendapat persetujuan bersama DPR dan wakil pemerintah, maka kemudian diserahkan ke Presiden untuk dibubuhkan tanda tangan. Dalam UU ditambahkan kalimat pengesahan serta diundangkan dalam lembaga Negara Republik Indonesia.
12. Dalam hal RUU tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU disetujui bersama, RUU tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.³⁷

Alur sebuah undang-undang sebagaimana tersebut di atas, kiranya dapat ditambah dengan bagian, setelah rancangan undang-undang kemudian disetujui untuk ditetapkan dan dibahas dalam rapat paripurna, maka pembahasannya kemudian disepakati baik melalui musyawarah maupun *voting*, dan sebelum kemudian DPR menyampaikan hasil pembahasan yang telah disepakati oleh DPR kepada Presiden untuk disahkan dan dilembarnegarakan, maka Mahkamah Konstitusi kiranya dapat menjadi penengah diantara dua proses tersebut, dimana setelah pembahasan rancangan undang-undang dinyatakan selesai, maka DPR sebelum menyampaikan hasil pembahasan kepada Presiden untuk ditandatangani, menyampaikan hasil pembahasan tersebut kepada Mahkamah Konstitusi untuk diteliti dan diberikan keputusan hukum terhadapnya, yang pada intinya menyatakan “berdasarkan pendapat Mahkamah Konstitusi dengan pertimbangan...

³⁷ Erwin Daryanto, <https://news.detik.com/berita/3882715/begini-alur-pembentukan-sebuah-undang-undang>, diakses pada tanggal 24 Oktober 2018.

dst” kemudian Mahkamah Konstitusi menyampaikan kembali kepada DPR untuk kemudian diteruskan kepada Presiden untuk ditandatangani;

Model prosedur sebagaimana uraian diatas, merupakan model yang kiranya dapat dipersamakan dengan model *impeachment* Presiden oleh DPR, dan model pengujian *preventive review* yang lainnya juga dapat diterapkan, dengan tujuan yang bahwa untuk meningkatkan kualitas undang-undang yang akan ditetapkan dan berlaku bagi seluruh rakyat Indonesia haruslah mendapatkan penjaminan pemenuhan Hak Asasi Manusia dalam segala bidang.

KESIMPULAN

Upaya mewujudkan peningkatan kualitas undang-undang perlu diinisiasi penambahan kewenangan baru pada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *constitutional review* atau *preventive review* pada setiap rancangan undang-undang sebelum rancangan undang-undang tersebut disahkan dan dilaksanakan atau diberlakukan. Mengantisipasi pertentangan antara substansi atau materi muatan suatu undang-undang perlu dilakukan oleh beberapa lembaga negara, *pertama* lembaga legislatif membentuk dan menyusun undang-undang bersama eksekutif berdasarkan kajian akademis melalui naskah akademik yang memuat tentang konseptual yuridis, filosofis, sosiologis, historis dan politis, *kedua* terhadap “teks” materi undang-undang dilakukan *constitutional review* oleh Lembaga Yudikatif atau Mahkamah Konstitusi, *ketiga* hasil telaah yang dilakukan Mahkamah Konstitusi dijadikan landasan yuridis sebagai lembaga pengawal konstitusi agar produk yang akan dihasilkan berkesuaian dengan konstitusi, *keempat* eksekutif bersama legislatif menempatkan hasil telaah atau kajian melakukan penyesuaian yuridis berdasarkan hasil kajian dan telaah hukum konstitusi yang dilakukan oleh lembaga yudikatif, *kelima* rancangan undang-undang yang dinilai inkonstitusional sebahagian atau seluruhnya oleh Mahkamah Konstitusi tidak disahkan, dilakukan perbaikan atau tidak dilakukan perbaikan oleh lembaga legislatif.

Model pengujian *preventive review* atau *a priori abstract review* dipandang penting untuk dilaksanakan sebagai alternatif *pencegahan legislasi yang buruk dan menciptakan keselarasan hukum serta peningkatan kualitas undang-undang yang lebih baik dimasa yang akan datang*. Model pengujiannya dilakukan dengan tahapan seperti halnya prosedur *impeachment* Presiden oleh DPR, sehingga membutuhkan pertimbangan Mahkamah Konstitusi, dengan demikian harmonisasi hukum akan

dapat ditingkatkan dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia sebagai hak dasar sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 dapat diantisipasi pelanggarannya atau setidaknya-tidaknya dapat diminimalisir terjadinya pelanggaran hak konstitusional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Bambang Waluyo, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 1996.
- Burhan Ahofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Aneka Ilmu, 2001.
- Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Pemilu di Indonesia*, Jakarta:Konstitusi Press, 2013.
- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, *Perilah Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Jonny Ibrahim, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2005
- Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta:Konstitusi Press, 2012.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2005.

Jurnal

- Immanuel W. Nalle, Victor, *Konstruksi Model Pengujian Ex Ante Terhadap Rancangan Undang-Undang di Indonesia*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013.
- Ja'far Baehaqi, *Perspektif Penegakan Hukum Progresif dalam Judicial Review di Mahkamah Konstitusi*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013.
- Mohammad Mahrus Ali, *Konstitusionalitas dan Legalitas Norma dalam Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 1, Maret 2015.
- Winda Wijayanti, *Eksistensi Undang-Undang Sebagai Produk Hukum dalam Pemenuhan Keadilan Bagi Rakyat (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012)*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 1, Maret 2013.

Internet

Erwin Dariyanto, <https://news.detik.com/berita/3882715/begini-alur-pembentukan-sebuah-undang-undang>, diakses pada tanggal 24 Oktober 2018, pukul 02.09 Wib.