

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

*Founding fathers* negara Indonesia telah menganut dan kemudian mengadopsi sistem pembagian kekuasaan yang digagas oleh *Montesquieu*, pembagian kekuasaan tersebut terbagi kedalam 3 (tiga) bagian ditambah 1 (satu) kekuasaan tambahan untuk penyempurnaan sistem ketatanegaraan di Indonesia yakni; kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), kekuasaan yudikatif (*judicial power*) dan kekuasaan eksaminatif (*examiner power*) sebagai lembaga penyempurna adopsi gagasan konsep *trias politica*. Keempat lembaga tersebut memiliki fungsi dan kelembagaan sendiri-sendiri dalam menjalankan tugas dan kewajibannya<sup>1</sup>.

Kewenangan negara dalam merancang undang-undang dikenal dengan istilah kekuasaan legislatif (*rule making function*). Kewenangan yang dimiliki negara guna melaksanakan undang-undang dan menjalankan amanat pemerintahan dikenal dengan istilah kekuasaan eksekutif (*rule application function*). Sementara itu, kekuasaan yudikatif adalah kewenangan negara yang berfungsi memeriksa dan mengadili dugaan atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*) sedangkan kekuasaan eksaminatif merupakan

---

<sup>1</sup> Christiani Junita Umboh, "Penerapan Konsep Trias Politica dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia", *Lex Administratum*, Vol. 8, No. 1 (Mei, 2020), hlm. 132-133.

kewenangan yang menangani pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara<sup>2</sup>.

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD'45), lembaga legislatif dan eksekutif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden bekerjasama membentuk undang-undang di Indonesia. Oleh karena itu, mereka mempunyai kewajiban moral untuk menjamin penyelenggaraan negara tetap berada dalam batas-batas peraturan perundang-undangan. Aspek yang sangat kompleks dari hukum tata negara salah satunya adalah mengenai peraturan perundang-undangan, selain menangani beberapa topik non-yuridis seperti politik, ekonomi, hingga sosial budaya, peraturan perundang-undangan juga berdampak langsung terhadap persoalan hukum.

Perundang-undangan merupakan komponen penting dalam kerangka hukum dan struktur ketatanegaraan Indonesia karena negara ini menganut sistem hukum formal (*rechtstaat*). Hukum berfungsi sebagai pengekang dan pengontrol kekuasaan pemerintah dalam mencapai tujuan negara. Dalam kaitannya dengan gagasan tentang supremasi hukum, hierarki standar hukum yang relevan, dan tujuan hukum itu sendiri, hukum mempunyai peran yang sangat mendasar, signifikan, dan strategis dalam suatu negara<sup>3</sup>. Pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik harus didasarkan pada prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen*

---

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 133.

<sup>3</sup> Muhammad Faqih, "Proses Pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", *Mimbar Yustitia*, Vol. 3, No. 2 (Desember, 2019), hlm. 167.

*van behoorlijke wetgeving*), dan juga prinsip-prinsip hukum umum (*algemen rechtsbeginselen*) yang mencakup prinsip negara hukum (*reshstaat*) dengan dasar sistem konstitusi berlandaskan kedaulatan rakyat.

Isu permasalahan yang terus muncul dalam tahapan pembuatan undang-undang di Indonesia adalah kurangnya kepatuhan DPR dan pemerintah terhadap prosedur-prosedur yang telah ditetapkan untuk pembentukan undang-undang. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang telah mengalami dua kali revisi dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2023, secara prinsip mengatur proses pembentukan undang-undang. Bagaimanapun, DPR dan pemerintah sering mengabaikan pelaksanaan peraturan tersebut, terutama dalam hal mengikutsertakan masyarakat dalam proses pembuatan undang-undang, dimana keterlibatan publik dianggap sebagai hak yang dijamin oleh konstitusi bagi warga negara<sup>4</sup>. Dampaknya, banyak warga negara yang merasa dirugikan dalam hal ini dan akhirnya mengajukan permohonan pengujian undang-undang.

Pengujian undang-undang terhadap UUD'45 atau biasa juga disebut *constitutional review*<sup>5</sup>, kini menjadi salah satu wewenang yang paling sering digunakan oleh Mahkamah Konstitusi (MK)<sup>6</sup>. MK, sebagai lembaga yang baru

---

<sup>4</sup> Nabila Jusuf dkk, 2021, *Legislasi Masa Pandemi: Catatan Kinerja Legislasi DPR 2020*, Jakarta, Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), hlm. 102.

<sup>5</sup> Moh. Mahfud MD, 2012, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, hlm. 64.

<sup>6</sup> Website Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2023, *Rekapitulasi Putusan MK RI*, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Perkara2&menu=4>, (diakses tanggal 23 September 2023 pukul 14.05).

muncul seiring dengan adanya perubahan konstitusi atau amandemen keempat UUD'45, hingga saat ini pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar yang telah ter-registrasi oleh MK cenderung mengalami peningkatan yang sangat signifikan dan pesat. Proses pengujian formal undang-undang di MK dimulai dari aspek-aspek seperti pembentukan undang-undang yang tidak mengikuti prosedur yang ditetapkan, kurangnya perhatian terhadap partisipasi publik, ketidakakuntabelan, dan kurangnya transparansi. Fenomena ini tercermin dalam tingginya minat para pemohon yang mengajukan permohonan uji materi terhadap produk legislasi yang berasal dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Tabel berikut menunjukkan proporsi putusan Mahkamah Konstitusi:

Tabel 1.1 Rekapitulasi Putusan Mahkamah Konstitusi

No	Perkara	Jumlah	Persentase
1.	PUU	1696	47.95%
2.	PHPKADA	1136	32.12%
3.	PHPU	676	19.11%
4.	SKLN	29	0.82%
		Total	100%

Sumber: Website Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Perkara2&menu=4>)

Rangkuman perkara uji materiil pada tahun 2003 hingga 2022 menunjukkan bahwa terdapat 1.760 uji materiil terhadap berbagai produk politik berupa undang-undang. Dalam jumlah tersebut, 305 permohonan yang dikabulkan, 643 ditolak, 531 tidak diterima, 178 ditarik kembali, 25 gugur, dan 14 tidak berwenang<sup>7</sup>. Dalam kaitannya dengan *constitutional review* terdapat 2

<sup>7</sup> Website Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2023, *Rekapitulasi Putusan MK RI*, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=18>, (diakses tanggal 6 Oktober 2023 pukul 17.25).

(dua) tugas utama yang harus dipenuhi. Tugas pertama adalah menjaga sistem demokrasi berfungsi dengan benar dengan menjaga peran legislatif, eksekutif, dan yudikatif seimbang untuk mencegah salah satu cabang kekuasaan memonopoli yang lain. Tugas kedua adalah melindungi semua warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak-hak dasar yang dijamin dalam konstitusi<sup>8</sup>.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi sepanjang sejarah telah menunjukkan bahwa otoritas legislatif dan eksekutif harus berhati-hati saat membahas dan menyetujui rancangan undang-undang untuk disahkan sebagai undang-undang. Selain itu, putusan-putusan MK tersebut menjadi peringatan bagi lembaga legislatif dan eksekutif, yang memiliki tanggung jawab sebagai pembentuk undang-undang *positive legislator*, bahwa aspek konstitusionalitas harus dijunjung tinggi dan diperhatikan, bukan hanya semata-mata untuk mencapai tujuan atau menjalankan program legislasi nasional (prolegnas). Legislatif dan eksekutif harus mempertimbangkan aspek konstitusionalitas bukan hanya untuk mencapai tujuan atau menjalankan program legislasi nasional<sup>9</sup>. Dalam situasi ini, fungsi dan *bargaining position* MK menjadi sangat penting sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of constitution*) dan penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*)<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup>Jimly Asshiddiqie, 2010, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 8.

<sup>9</sup> Victor Imanuel W. Nalle, "Konstruksi Model Pengujian Ex Ante terhadap Rancangan Undang-Undang di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 3 (Mei, 2016), hlm. 440.

<sup>10</sup> Devi Yulida dkk, "Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Konstitusionalitas Rancangan Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional Melalui *Judicial Preview*", *Diponegoro Law Journal*, Vol. 10, No. 2 (April, 2021), hlm. 343.

Problematika yang muncul setelah Mahkamah Konstitusi membatalkan ratusan pasal menunjukkan bahwa produk undang-undang saat ini memiliki berbagai kelemahan. Hal ini berdampak buruk bagi negara dan masyarakat karena undang-undang tidak berhasil menjalankan fungsinya sebagai instrumen untuk mengatur sistem ketatanegaraan di Indonesia. Praktik ini dipenuhi dengan berbagai anomali karena dipandu oleh kehendak politik (*politic interest*) dari para legislator. Pada akhirnya, tidak ada sinkronisasi dan akomodasi kepentingan yang berbeda, yang menghasilkan kurangnya keterjangkauan dan partisipasi publik<sup>11</sup>.

Struktur politik yang tidak seimbang menghasilkan koalisi yang terlalu besar, yang pada gilirannya berdampak pada keseimbangan fungsi *check and balances* legislasi antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Karena itu, proses membuat undang-undang menjadi tidak teratur. Situasi seperti ini menunjukkan bahwa kekuasaan dapat mengambil alih proses legislatif, yang meningkatkan kemungkinan tirani legislatif<sup>12</sup>. Ini adalah masalah besar tentang bagaimana proses legislatif di Indonesia di masa depan akan memprioritaskan hak-hak masyarakat melalui partisipasi publik murni, bukan karena keinginan kekuasaan atau kepentingan kelompok tertentu. Sebab kekuasaan cenderung menghasilkan penyimpangan, dan kekuasaan absolut yang tidak dibatasi akan menghasilkan penyimpangan.

---

<sup>11</sup> Bagus Hermanto “Reformulasi Undang-Undang Kewarganegaraan Indonesia : Perspektif Politik Hukum, Problematik, dan Prospek Pengaturan”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19, No. 2 (September, 2022), hlm. 7.

<sup>12</sup> Ibnu Sina Chandranegara, “Pengadopsian Mekanisme *Fast-Track Legislation* dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden,” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 21, No. 1 (Maret, 2021), hlm. 129.

Penyalahgunaan dan deviasi kekuasaan tersebut mengurangi pencapaian prinsip negara hukum yang merupakan aturan di atas segala aturan menjadi sekadar penerapan hukum formalistik, di mana hukum dipandang hanya sebagai alat untuk mencapai kekuasaan, menjadi semacam justifikasi, dan tidak digunakan untuk mencapai tujuan keadilan<sup>13</sup>. Fakta status *a quo* kewenangan MK sebagai *negative legislator* semakin dipersempit ketika disahkan revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang berakibat buruk bagi perlindungan konstitusi<sup>14</sup>, kemudian faktor pencopotan Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi Aswanto oleh DPR dengan alasan Yang Mulia Hakim Aswanto sering menganulir produk undang-undang yang dibuat oleh DPR padahal Hakim Aswanto merupakan unsur Hakim Konstitusi yang dipilih oleh DPR. Walaupun wewenang MK melakukan *judicial review* dapat menjaga konstitusionalitas undang-undang, tetapi bukan berarti tidak menyisakan kelemahan bagi kualitas legislasi di Indonesia. *Judicial review* tidak dapat mencegah potensi kerugian konstitusional karena dilakukan ketika kerugian konstitusional hanya dilakukan secara aktual atau telah terjadi akibat dilaksanakannya undang-undang yang bertentangan dengan UUD'45.

Gagasan dan ide mengenai perlu adanya mekanisme uji hukum yang bersifat preventif sebelum undang-undang menjadi mengikat secara hukum muncul sebagai respon terhadap banyaknya permohonan uji hukum di MK dan

---

<sup>13</sup> Manunggal K. Wardaya, 2017, *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4 Penataan Regulasi di Indonesia*, Jember, UPT Penerbitan Universitas Jember, hlm. 184.

<sup>14</sup> Aninditya Eka Bintari, "Mahkamah Konstitusi sebagai *Negative Legislator* dalam Penegakan Hukum Tata Negara", *Pandecta : Jurnal Penelitian Ilmu Hukum (Research Law Journal)*, Vol. 8, No. 1 (Januari, 2013), hlm. 85.

rendahnya proses legislasi antara lembaga legislatif dan pemerintah. Gagasan pengujian rancangan undang-undang atau dapat pula disebut sebagai *constitutional preview* adalah konsep yang memungkinkan untuk mengurangi potensi uji undang-undang setelah disahkan, dengan tujuan memenuhi kebutuhan hukum masyarakat<sup>15</sup>. Hal ini penting mengingat banyaknya peraturan perundang-undangan yang dalam pembuatannya menghabiskan dana yang sangat besar dan memakan waktu yang lama, namun akhirnya dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi karena tidak sejalan dengan UUD'1945. Pendekatan penggunaan *constitutional preview* merupakan ide yang lebih moderat dalam menguji peraturan perundang-undangan daripada *constitutional review* yang dapat mengakibatkan pembatalan pasal-pasal yang bertentangan dengan undang-undang dasar, sehingga memunculkan ketegangan turbulensi antara lembaga *positive legislator* dan *negative legislator*. Selain memastikan kepatuhan undang-undang terhadap konstitusi, peningkatan kualitas juga dapat diperoleh melalui penggunaan mekanisme *constitutional preview*. Kurangnya kualitas legislasi tidak hanya disebabkan oleh ketidakkonstitusionalan undang-undang, tetapi juga karena ketidaksesuaian dengan undang-undang lain dan kurangnya penggunaan metodologi yang tepat dalam proses legislasi. Ketidaksesuaian antara undang-undang dapat menghasilkan berlebihan dalam

---

<sup>15</sup> Siti Adelia Pratiwi, 2021 “Gagasan *Judicial Preview* dalam Sistem Hukum Indonesia (Studi Refleksi Terhadap Dewan Konstitusi Prancis)”, (Skripsi Hukum, Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh), hlm. 3.



jumlah regulasi (*over legislation*)<sup>16</sup>, bahkan ketidakpastian hukum karena perbedaan pengaturan.

Melalui mekanisme pengujian ini, simplikasinya produk legislasi dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan kajian keilmuan. Produk legislasi tidak dapat lagi dibiaskan sekedar menjadi produk kepentingan politik di parlemen, karena undang-undang sebagai produk politik telah identik sebagai produk hukum dengan kualitas yang buruk. Kualitas yang kurang baik ini dapat disebabkan oleh kurangnya perhatian terhadap aspek teknis dan yuridis, sementara lebih banyak perhatian diberikan kepada kepentingan-kepentingan yang mungkin mempengaruhi substansi rancangan undang-undang. Mekanisme *constitutional preview* telah dipraktekkan di negara-negara Eropa yakni Prancis yang dilakukan oleh *Conseil Constitutiennel* atau dewan konstitusi dan Negara Austria dimana *Verfassungsgerichtsof* atau Mahkamah Konstitusi Austria dapat memutus sutau rancangan undang-undang<sup>17</sup>. Mekanisme gagasan *constitutional preview* ini memang terbilang baru, dikarenakan selama ini sistem ketatanegaraan di Indonesia hanya mengenal proses pengujian undang-undang atau *constitutional review*. Fokus utama dalam gagasan ini guna menciptakan mekanisme legislasi yang tidak bertentangan dengan nilai-nilai konstitusi, sehingga akan meminimalisir pengajuan konstitusi dari masyarakat yang dirugikan.

---

<sup>16</sup> W. Nalle dkk, "Konstruksi Model Pengujian Ex Ante terhadap Rancangan Undang-Undang di Indonesia." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 3 (September, 2013), hlm. 444.

<sup>17</sup> Alfian Yulianto, "Judicial Preview sebagai Mekanisme Penakaran Konstitusionalitas Rancangan Undang-Undang", *JIL : Journal of Indonesian Law*, Vol. 1, No. 1 (Desember, 2020), hlm 3–4.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian konteks masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, kita dapat mengidentifikasi pokok-pokok permasalahan yang nantinya akan dijadikan dasar pembahasan dalam skripsi, sebagai berikut:

1. Bagaimana urgensi penerapan *constitutional preview* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Bagaimana harmonisasi *constitutional preview* dan *constitutional review* dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan poin-poin rumusan masalah yang telah diparipurnakan, maka tujuan penulisan ini secara khusus adalah:

1. Untuk mengetahui konsep urgensi penerapan *constitutional preview* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Untuk menganalisis harmonisasi *constitutional preview* dan *constitutional review* di Indonesia.

## **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diarahkan untuk memberikan kontribusi pada pengembangan *ius constituendum* di dalam ranah Hukum Tata Negara (HTN), khususnya terkait dengan gagasan baru yang belum memiliki

ketentuan yang ketat dalam undang-undang di Indonesia, yakni mengenai pentingnya penerapan *constitutional preview* dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

## 2. Manfaat Praktis

Penelitian dan penulisan hukum ini diharapkan dapat menjadi panduan rekomendasi bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan tujuan untuk memahami pentingnya penerapan *constitutional preview* dalam kerangka sistem ketatanegaraan di Indonesia. Rekomendasi ini dapat berdampak pada konsekuensi hukum, termasuk potensi perubahan dalam amandemen undang-undang dasar. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menarik perhatian khusus dari pihak yang memiliki wewenang dalam pembentukan undang-undang, seperti lembaga legislatif dan eksekutif, agar lebih memprioritaskan aspek kemanfaatan dalam produk hukum demi kesejahteraan masyarakat.