

**GAGASAN PEMBADANAN PENGUJIAN PREVENTIF KE  
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA  
(PERBANDINGAN DENGAN *CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE LA  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE*)**

**Irma Oktavia Sukmawati**  
Mahasiswa Hukum Tata Negara UNS

**Isharyanto**  
Dosen Hukum Tata Negara UNS

**Abstract**

This research aims to analyze how the implementation of judicial preview in the French Constitutional Council. Furthermore,, the author also examine what matters that implicate the acceptance of the idea of judicial preview when implanted into the constitutional system of the Republic of Indonesiaby examine and develop a mechanism to check list or a system applied in French Constitutional Council named judicial preview. To ensure that it each law making process in accordance with the constitution so that decreasing the number of judicial review in the Constitutional Court In this research, a method use normative juridical by using statute approach, and comparative approach. From the research explores a judicial preview mechanism in Constitutional Court to verify the value of constitutionality a draft law, so that the embodying of judicial preview mechanism in the constitutional system of the Republic of Indonesia is embodied as an authority and additional mechanism for Indonesian Constitutional Court.

**Keywords:** *Embodying, Judicial Preview, Constitutional System of the Indonesian Republic.*

**Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana pelaksanaan pengujian preventif (*judicial preview*) di dalam Dewan Konstitusi Prancis. Selain itu, penulis juga mengkaji hal-hal apa saja yang menjadi implikasi penerimaan gagasan *judicial preview* apabila diimplantasikan ke dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dengan mengkaji dan menggagas suatu pemikiran mengenai mekanisme *check list* atau sistem yang diterapkan di Dewan Konstitusi Prancis, yang disebut dengan *judicial preview*. Mekanisme tersebut guna memastikan bahwa setiap proses pembuatan undang-undang sudah sesuai dengan konstitusi sehingga memangkas jumlah *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan serta pendekatan komparatif. Hasil penelitian ini mengetengahkan diperlukannya sebuah mekanisme *judicial preview* di Mahkamah Konstitusi guna memverifikasi konstitusionalitas

rancangan undang-undang, sehingga pembedaan mekanisme *judicial preview* dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yaitu dibedakan sebagai suatu kewenangan dan mekanisme tambahan bagi Mahkamah Konstitusi.

**Kata kunci:** Pembedaan, Pengujian Preventif, Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

## A. Pendahuluan

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) telah terjadi pergeseran sistem ketatanegaraan dan penyelenggaraan negara, dengan tidak ada lagi lembaga *supreme* yang sebelumnya diperankan oleh MPR serta adanya penegasan pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*. Kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan tidak lain berperan sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), agar konstitusi selalu dijadikan landasan dan dijalankan secara konsisten oleh setiap komponen negara dan masyarakat. Mahkamah Konstitusi berfungsi mengawal dan menjaga agar konstitusi ditaati dan dilaksanakan secara konsisten, serta mendorong dan mengarahkan proses demokratisasi berdasarkan konstitusi (Cetak biru Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya, 2004 : 45-46).

Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mempertegas salah satu fungsi dari Mahkamah Konstitusi yaitu Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Kewenangan tersebut yang biasa disebut dengan istilah *judicial review*.

Dalam pelaksanaannya kadang istilah *judicial review* dipersamakan dengan *constitutional review*. *Judicial review* lebih luas dibandingkan dengan *constitutional review* karena objek yang diujinya bukan hanya mengenai produk hukum berbentuk undang-undang, tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Akan tetapi, *judicial review* dapat pula mencakup pengertian yang lebih sempit karena subjek yang mengujinya hanya hakim atau lembaga yudisial, sedangkan *constitutional review* bisa lebih luas tergantung lembaga mana yang diberikan kewenangan oleh Undang-Undang Dasar (selanjutnya disebut UUD) suatu negara (Jimly Asshiddiqie, 2010 : 4).

Keluhan bahwa selama era Orde Baru banyak peraturan perundang-undangan, bahkan setingkat undang-undang, yang melanggar konstitusi ternyata benar. Terbukti bahwa hanya dalam waktu sekitar tiga setengah tahun sejak berdirinya pada tahun 2003, Mahkamah Konstitusi sudah mendapat permintaan pengujian terhadap tak kurang dari 99 undang-undang yang banyak diantaranya dinyatakan bertentangan dengan UUD dan karenanya dinyatakan pula oleh Mahkamah Konstitusi sebagai undang-undang yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum (Mahfud MD, 2010 : 120).

Dari tahun ke tahun, perkara Pengujian Undang-Undang (selanjutnya disebut PUU) yang diregistrasi Mahkamah Konstitusi cenderung mengalami peningkatan yang fluktuatif. Jika pada 2003 – 2010 perkara PUU masih di kisaran 24-86 perkara, maka selama 2012 – 2015, perkara cenderung mengalami peningkatan yang menunjukkan kesadaran masyarakat terhadap hak konstitusional yang dijamin oleh UUD NRI 1945. Pada 2012, perkara PUU yang diregistrasi meningkat signifikan, yaitu sebanyak 118 perkara. Kemudian pada 2013, menurun menjadi sebanyak 109 perkara, dan pada 2014 dan 2015 kembali meningkat masing-masing menjadi 140 perkara. Terakhir, pada 2016 terdapat penurunan perkara pengujian undang-undang yang diregistrasi menjadi sebanyak 111 perkara. Total perkara PUU yang ditangani Mahkamah Konstitusi sejak 2003 hingga 2016 sebanyak 1.032 perkara dan telah diputus sebanyak 954 perkara. Adapun rincian perkara yang diputus jika diklasifikasikan berdasarkan amar putusan, sebanyak 222 perkara dikabulkan, 331 perkara ditolak, 281 perkara tidak diterima, 16 perkara gugur, 98 perkara ditarik kembali, dan terhadap 6 perkara Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak berwenang. Sedangkan sisanya, sebanyak 78 perkara PUU masih dilanjutkan proses pemeriksaannya pada 2017 (Mahkamah Konstitusi, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Keuangan&id=4&pages=1&menu=7>, akses 15 Juli 2017).

Berdasarkan data di atas, bisa disimpulkan bahwa jumlah undang-undang yang diujikan ke Mahkamah Konstitusi dari tahun awal berdirinya hingga tahun terakhir 2016 mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Berdasarkan hal tersebut tidak bisa dipungkiri bahwa semakin banyak undang-undang yang diajukan pengujian kepada Mahkamah Konstitusi tersebut dan putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan berapa banyak undang-undang yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, menentukan kualitas produk undang-undang. Artinya, semakin banyak yang diajukan untuk diuji, dan semakin banyak pasal undang-undang yang dibatalkan Mahkamah Konstitusi, maka kualitas produk undang-undang adalah buruk.

Untuk meningkatkan kualitas produk undang-undang, dibutuhkan mekanisme pengujian internal sebelum sebuah rancangan undang-undang diundangkan dan diberlakukan secara umum. Hal ini semana-mata untuk meningkatkan kualitas undang-undang agar lebih baik sehingga dapat mengurangi potensi pengujian ke Mahkamah Konstitusi.

Berbeda dengan Indonesia, Negara Prancis memiliki lembaga yang bernama *Conseil Constitutionnel de la République Française* atau biasa disebut Dewan Konstitusi Prancis yang memiliki tugas dan wewenang hampir menyerupai Mahkamah Konstitusi di Indonesia. Dewan Konstitusi juga menjalankan fungsi pengujian konstiusionalitas. Akan tetapi, fungsi pengujian yang dilakukan Dewan Konstitusi ini berbeda dari pengujian konstiusionalitas di dalam pola Mahkamah Konstitusi di Indonesia, tidak bersifat *a poteriori*, melainkan bersifat *a priori* atau preventif.

Dewan Konstitusi menguji rancangan undang-undang yang telah disahkan atau telah mendapatkan persetujuan di parlemen, tetapi belum diundangkan sebagaimana mestinya. Apabila muncul persoalan konstiusionalitas di dalamnya, maka Dewan Konstitusi yang harus memutuskan bertentangan atau tidak bertentangan dengan UUD. Setelah suatu undang-undang telah diundangkan, dewan tidak boleh lagi melakukan pengujian. Mekanisme inilah yang disebut sebagai *preventive constitutional review* atau *a priori constitutional review*, yang oleh para sarjana disebut sebagai *constitutional preview*, karena pengujian yang dilakukan itu bersifat preventif sebelum rancangan undang-undang yang bersangkutan resmi menjadi undang-undang (*legislative act*) yang mengikat untuk umum (John Bell, 1992 : 29). Setelah suatu rancangan di-*preview* dan dinyatakan tidak bertentangan konstitusi, barulah rancangan itu dapat diundangkan sebagaimana mestinya sehingga dapat berlaku dan mengikat untuk umum.

Terlepas dari urgensi keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia dan implikasinya terhadap reformasi konstitusi di Indonesia, penelitian ini memberi sebuah kajian perbandingan terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi yang sedang berlangsung di Indonesia dan kewenangan Dewan Konstitusi yang sedang berlangsung di Prancis terkait mengenai fungsi hak uji material undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang dimiliki kedua negara tersebut, serta hal apa sajakah yang menjadi implikasi penerimaan gagasan *judicial preview* terhadap sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

## **B. Metode Penelitian**

Penulis menggunakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum normatif merupakan suatu prosedural penelitian ilmiah untuk menemukan fakta berdasarkan keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Penelitian hukum ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada dengan mendasarkan hukum sebagai norma. Istilah penelitian hukum (legal research) itu sendiri sudah jelas bahwa penelitian ini berkaitan dengan hukum dan bersifat normatif (Peter Mahmud Marzuki, 2014 : 55-56).

Pada penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan komparatif (*comparative approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan serta relavan dengan isu hukum yang sedang ditangani. Dengan metode pendekatan perundang-undangan, peneliti dapat melihat dasar filosofi atau dasar pemikiran mengapa peraturan tersebut dikeluarkan. Pendekatan komparatif dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan hukum. Studi perbandingan hukum merupakan kegiatan untuk membandingkan hukum suatu Negara dengan hukum Negara lain atau hukum dari suatu waktu tertentu dengan hukum dari waktu yang lain.

## **C. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **1. Pelaksanaan Judicial Preview di Dewan Konstitusi Prancis**

Ide pembentukkan Dewan Konstitusi Prancis adalah untuk melucuti kekuasaan parlemen. Namun dalam perkembangannya, Dewan Konstitusi tidak hanya berwenang mengawasi aktivitas parlemen, tetapi juga ikut serta menentukan arah kebijakan Negara. Kronologi pembentukkan lembaga ini juga dilatarbelakangi oleh ketidakpuasan terhadap situasi masa lalu, yakni lembaga senat yang bersifat otoratif, sehingga segala produk yang dikeluarkan bersifat tetap dan tidak dapat diuji oleh lembaga manapun.

*Conseil Constitutionnel* atau yang biasa disebut dengan Dewan Konstitusi didirikan oleh Konstitusi Republik Kelima Prancis (1958) diadopsi pada 4 Oktober 1958. Dewan Konstitusi merupakan pengadilan hak dengan berbagai kewenangan, termasuk khususnya meninjau konstitusionalitas undang-undang. Dewan Konstitusi bukan Mahkamah Agung yang secara hierarkis berada di atas *Conseil d'Etat* atau *Cour de Cassation*. Ide pembentukkannya didesain untuk melepaskan kekuasaan parlemen yang sebelum berlakunya Konstitusi Republik Kelima Prancis (1958) sistem Prancis secara absolut sangat mengagumkan kedaulatan parlemen. Tidak berarti doktrin kedaulatan parlemen tidak dipermasalahkan oleh mereka yang meragukan kesucian organ

yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Pada kenyataannya, pernah terdapat langkah minimal untuk membatasi diskresi organ legislatif dengan tujuan untuk melindungi hak-hak fundamental yang tidak pernah disetujui oleh parlemen Prancis (Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, 2012 : 139).

Pembentukan Dewan Konstitusi Prancis guna menjamin distribusi kekuasaan yang baru mengalami restrukturisasi dari status supremasi parlemen. Konstitusi ini tidak lagi menempatkan parlemen dalam pusat pergolakan sistem politik Prancis. Proses penyederhanaan mekanisme parlementarian mencakup pengertian mendasar, yakni guna melumpuhkan sejumlah elemen parlemen yang dapat menghalangi tindakan eksekutif dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan sehari-hari. Dengan demikian, Konstitusi 1958 menjamin eksekutif sebagai satu-satunya lembaga negara yang dapat mengendalikan kalender legislatif. Hal tersebut dilakukan agar eksekutif mampu mengendalikan seluruh perdebatan yang berlangsung dalam parlemen. Para perancang Konstitusi 1958 memandang tugas utama dewan adalah menetapkan batas-batas domain *la loi* (undang-undang) dan *le reglement* (peraturan pemerintah). Secara teoretis, Dewan Konstitusi juga diberi tugas untuk memberi perlindungan kepada masyarakat dari potensi kediktatoran yang lahir dari sistem pemilihan, akses kekuasaan mayoritas, disamping mewajibkan pemerintah untuk menghormati nilai-nilai konstitusi.

Dewan Konstitusi memiliki tanggung jawab penuh dalam menguji tingkat keselarasan produk hukum dengan konstitusi, di samping pengujian juga diarahkan kepada perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah. Dalam rangkaian Konstitusi Republik Kelima Prancis (1958), telah memberi kekuasaan untuk menyelenggarakan verifikasi konstitusional terhadap peraturan tata tertib parlemen berikut perubahannya. Hal ini dilakukan agar tata tertib parlemen sesuai dengan kaidah-kaidah Konstitusi Republik Kelima Prancis (1958), sehingga adanya keharusan sebelum peraturan tata tertib diberlakukan terlebih dahulu disampaikan kepada Dewan Konstitusi untuk diuji.

Tanggung jawab terpenting Dewan Konstitusi Prancis adalah menyelenggarakan pengujian konstitusional atas rancangan legislasi yang akan ditetapkan oleh parlemen. Kewenangan itu ditentukan secara eksplisit dalam Pasal 61 dan Pasal 62 Konstitusi Republik Kelima Prancis (1958). Pasal 61 dan Pasal 62 Konstitusi Republik Kelima Prancis (1958) menentukan bahwa undang-undang organik (*ordinary laws*) sebelum diundangkan terlebih dahulu



harus diserahkan kepada Dewan Konstitusi untuk diuji apakah sudah sesuai dengan konstitusi. Permohonan pengujian dapat dilakukan oleh Presiden, Ketua Majelis Nasional, Ketua Senat, dan 60 Anggota Majelis Nasional atau Senat. Terhadap permohonan pengujian rancangan legislasi, Dewan Konstitusi harus dapat melahirkan putusan dalam jangka waktu satu bulan (30 hari) sejak diterimanya permohonan. Namun, atas permintaan pemerintah dengan alasan yang sangat mendesak, batas waktu itu dapat dipersingkat menjadi delapan hari (Ahmad Syahrizal, 2006 : 241)

Terhadap ketentuan hukum yang telah dinyatakan tidak konstitusional oleh Dewan Konstitusi, selanjutnya ketentuan tersebut tidak dapat berlaku atau diimplementasikan. Secara konstitusional putusan Dewan Konstitusi berkekuatan final dan mengikat atas suatu rancangan undang-undang. Putusan akan konstitusionalitas rancangan undang-undang, memiliki kekuatan hukum mengikat terhadap seluruh kekuasaan publik, kewenangan administratif dan organ peradilan umum. Posisi ini menempatkan Dewan Konstitusi fungsi politis pada saat menguji rancangan undang-undang yang sedang dibahas oleh parlemen. Proses legislasi yang sedang berlangsung tersebut dapat diinterupsi melalui suatu permohonan pengujian yang diajukan oleh organ kenegaraan, seperti Presiden/ Perdana Menteri, politisi dalam parlemen, dan pemerintahan di daerah. Dengan kata lain, Dewan Konstitusi memiliki kekuasaan *veto* terhadap pembatalan secara menyeluruh maupun melalui tindakan pembatalan terhadap salah satu bagian dari rancangan undang-undang yang dianggap tidak konstitusional.

## **2. Implikasi Penerimaan Gagasan Judicial Preview Terhadap Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia**

Dalam konsep pengujian undang-undang, khususnya berkaitan dengan pengujian oleh kekuasaan kehakiman, perlu dibedakan pula antara istilah *judicial review* dan *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 (Jimly Asshiddiqie, 2006 : 3)

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 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 RUU dan belum diundangkan secara resmi sebagai undang-undang, maka pengujian atasnya tidak dapat disebut sebagai *judicial review*, melainkan *judicial preview* (Jimly Asshiddiqie, 2006 : 3)

Sistem pengujian *judicial preview* merupakan sistem yang berlaku di Prancis, karena yang diuji adalah RUU yang sudah disahkan oleh parlemen, namun belum disahkan dan diundangkan sebagaimana mestinya oleh Presiden. Seperti kutipan pada jurnal internasional : “*Judicial preview, whereby the constitutionality of the law is assessed before the law is passed*” (Gráinne de Búrca, 2005 : 10).

Apabila dalam keadaan parlemen sudah memutuskan dan mengesahkan suatu RUU untuk menjadi undang-undang, tetapi kelompok minoritas menganggap rancangan tersebut bertentangan dengan konstitusi, maka mereka dapat mengajukan RUU itu untuk diuji kekonstitusionalitasannya di *Conseil Constitutionnel* atau Dewan Konstitusi.

Jika RUU itu dinyatakan sah dan konstitusional oleh *Conseil Constitutionnel*, maka RUU itu dapat disahkan dan diundangkan sebagaimana mestinya oleh Presiden. Namun, apabila RUU tersebut dinyatakan bertentangan dengan konstitusi, maka RUU itu tidak dapat disahkan, sehingga tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat selayaknya undang-undang (Jimly Asshiddiqie, 2006 : 4)

Penulis mengutip riset yang telah diterbitkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam rekapitulasi perkara pengujian undang-undang sejak tahun 2003 hingga 2017. Selain itu, penulis juga mengutip riset yang telah diterbitkan oleh SETARA *Institute* mengenai laporan kinerja lembaga negara Mahkamah Konstitusi periode riset 18 Agustus 2016 hingga 16 Agustus 2017. Pada periode riset ini, SETARA *Institute* mencatat bahwa terdapat 38 putusan yang membutuhkan waktu berperkara lebih dari 1 tahun. Sementara terdapat 18 putusan yang membutuhkan waktu 9-12 bulan, 18 perkara yang membutuhkan 6-9 bulan, 25 perkara membutuhkan waktu 3-6 bulan, dan 22 perkara yang cukup diputuskan 1-2 bulan.

Akumulasi data tersebut menunjukkan adanya 244 permohonan uji materiil yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, 378 ditolak, dan 328 tidak diterima hingga akhir tahun 2017. Berdasarkan uraian yang dimuat dalam tabel rekapitulasi perkara pengujian undang-undang di atas, maka dapat disimpulkan bahwa begitu buruknya pembuatan undang-undang di Indonesia selama ini. Dengan pengujian



ratusan pasal yang termuat dalam 244 kali permohonan uji materiil, jelas tidak menjamin baiknya kualitas undang-undang yang telah dilahirkan. Terlebih, dalam pemaparan mengenai waktu berperkara setiap undang-undang yang diuji yang lebih banyak membutuhkan waktu sekitar lebih dari satu tahun. Hal demikian bukan merupakan cermin dari efisiensi waktu dan tentu mempengaruhi kinerja lain yang diwewenangkan kepada Mahkamah Konstitusi

Dari kasus di atas, tak heran jika masyarakat menilai bahwa undang-undang gagal menjadi instrumen untuk menata sistem ketatanegaraan di Indonesia. Terlebih, wewenang pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 banyak diperankan oleh Mahkamah Konstitusi, yang mana dapat mempengaruhi perhatian dan kepercayaan masyarakat terhadap kinerja Mahkamah Konstitusi itu sendiri.

Meningkatnya kuantitas undang-undang yang di-*judicial review* setiap tahunnya dapat dijadikan sebagai salah satu indikator kualitas undang-undang yang belum aspiratif. Kualitas undang-undang pasti erat kaitannya dengan kinerja lembaga legislator di Indonesia.

Menurut Arrista Trimaya, dalam tesis yang berjudul Kualitas Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI Masa Bakti 2004-2009, menjabarkan kendala-kendala dalam pelaksanaan fungsi legislasi di DPR masa bakti 2004-2009, yakni dapat dilihat dari pembahasan RUU yang sangat lambat dan tidak efisien. Jumlah hari legislasi yang hanya ditentukan 4 (empat) hari dalam satu minggu seringkali tidak mencukupi dan batasan jangka waktu pembahasan RUU sering tidak jelas, sehingga penyelesaian RUU tidak ada kepastian jangka waktunya. Pembahasan RUU berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) juga menyebabkan proses pembahasan suatu RUU ditempuh dalam waktu yang cukup panjang.

Selain itu, Arrista Trimaya menambahkan kendala lainnya terdapat pada penargetan jumlah RUU yang akan disahkan dalam Prolegnas (Program Legislasi Nasional) belum dapat terpenuhi. Tingginya penargetan jumlah RUU yang belum dapat terpenuhi sehingga menyebabkan pelaksanaan fungsi legislasi menjadi kurang optimal. Selain itu, belum semua judul RUU yang terdapat dalam daftar Prolegas dilengkapi dengan draf RUU dan Naskah Akademik, sehingga proses pembahasan di DPR menjadi terkendala karena antara DPR dan Pemerintah mempunyai sudut pandang yang berbeda. Belum juga pengajuan RUU di luar Prolegnas yang sering dianggap penting sehingga harus dilakukan pembahasan dengan cepat dan mengesampingkan daftar urutan RUU yang telah terdapat

dalam Prolegnas. Keberadaan SDM (Sumber Daya Manusia) pendukung dalam pelaksanaan fungsi legislasi juga masih kurang, baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya. SDM pendukung tersebut antara lain Anggota DPR, Tenaga Ahli, Tenaga Perancang Peraturan Perundang-Undangan, serta Tenaga Pendukung Keahlian lainnya. Sarana dan prasarana juga mempengaruhi pelaksanaan fungsi legislasi DPR. Sarana dan prasarana yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan fungsi legislasi masih sangat minim, sehingga turut menyebabkan kinerja anggota dewan dalam pelaksanaan fungsi legislasi belum optimal. Contoh sarana dan prasarana tersebut antara lain penyediaan teknologi yang belum memadai dan koleksi Perpustakaan DPR yang hanya tercatat memiliki ribuan eksemplar, sangat jauh jika dibandingkan dengan koleksi Perpustakaan parlemen di Korea Selatan yang memiliki 4 (empat) juta judul (Arrista Trimaya, 2011 : 98-111).

Melihat keadaan yang terjadi di Indonesia, pengadilan konstitusi kita atau Mahkamah Konstitusi membutuhkan suatu mekanisme *check list* untuk memastikan bahwa setiap proses pembuatan undang-undang dari awal hingga akhir sesuai dengan konstitusi dan harapan masyarakat. Hal demikian guna mengarahkan politik kekuasaan yang ditunjukkan sebagai superior dengan meletakkan konstitusi sebagai kontrak sosial bangsa dan sebagai pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara masyarakat Indonesia.

Apabila *judicial preview* dijadikan fungsi baru yang diwewenangkan kepada Mahkamah Konstitusi, tentu langkah utama yang harus dilakukan adalah mengamandemen UUD NRI 1945. Secara jelas bahwa UUD NRI 1945 telah mengatur kewenangan dan ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi yang mana termaktub dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 24C. Apabila mekanisme *judicial preview* sebagai perluasan dari kewenangan Mahkamah Konstitusi, maka perlu diadakan amandemen pada Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI 1945 yang memuat penambahan wewenang dari Mahkamah Konstitusi itu sendiri.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang juga merupakan konstitusi tertulis negara Indonesia merupakan konstitusi fleksibel, seperti yang disampaikan oleh C.F. Strong dalam bukunya yang berjudul “Konstitusi-Konstitusi Politik Modern”, jika suatu konstitusi mudah untuk diubah maka digolongkan dalam konstitusi fleksibel. C.F. Strong memberikan ciri-ciri dari negara yang memakai konstitusi fleksibel, salah satu cirinya adalah berkisar pada persoalan cara amandemen, jika cara pengesahan hukum konstitusional

sama dengan cara pengesahan undang-undang biasa yang bukan termasuk karakter konstitusional, maka konstitusi tersebut dinyatakan fleksibel. Selain itu ciri-ciri konstitusi fleksibel lainnya adalah bukan melalui referendum rakyat (dilakukan oleh rakyat langsung), tidak ada batasan-batasan dalam sifat apapun di negara dengan konstitusi fleksibel (C.F. Strong, 2011 : 306)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen terakhir memuat 2 (dua) pasal yang mengatur mengenai perubahan Undang-Undang Dasar, yakni Pasal 3 Ayat (1) dan Pasal 37 UUD NRI 1945, yang penjelasannya sebagai berikut:

a. Pasal 3 Ayat (1) UUD NRI 1945 memuat:

Pasal 3 Ayat (1)

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

b. Pasal 37 UUD NRI terdiri dari 5 ayat yang memuat:

Pasal 37

(1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

(2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.

(3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

(4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

(5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Setelah melakukan penambahan pasal mengenai *judicial preview* oleh Mahkamah Konstitusi, maupun pasal-pasal yang mengatur tentang wewenang Mahkamah Konstitusi pada Undang-Undang No. 8 Tahun 2011, sangat penting untuk membuat pengaturan yang lebih konkrit tentang wewenang Mahkamah

Konstitusi dalam menanggapi setiap permohonan *judicial preview*, yaitu dengan membuat Peraturan Mahkamah Konstitusi dalam Hukum Acara Mahkamah Konstitusi.

Sebagaimana yang telah kita ketahui, Mahkamah Konstitusi memiliki Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Apabila *judicial preview* ditambahkan dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi, maka Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 harus sesuai dengan prosedur internal untuk diganti dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi yang memuat tentang mekanisme *judicial preview*. Selain itu, Peraturan Mahkamah Konstitusi yang berisikan tentang pedoman beracara juga ditambahkan dengan prosedur beracara dalam permohonan *judicial preview*.

Selain itu, setiap perkara yang masuk ke Mahkamah Konstitusi harus dianggap sebagai perkara konstitusional yang penting. Hal tersebut harus diikuti dengan syarat minimal dikabulkannya sebuah perkara yang semula dengan perbandingan persetujuan hakim sebanyak lima berbanding empat, menjadi enam berbanding tiga. Pada intinya hal tersebut mengartikan bahwa setiap perkara konstitusional akan dianggap sangat penting. Oleh karena itu, putusan mengabulkan sengketa konstitusional harus mewakili kehati-hatian yang besar. Wujud sari kehati-hatian tersebut dapat berupa minimal diterimanya suatu permohonan, yakni disetujui oleh sekurang-kurangnya 6 hakim. Prinsip kehati-hatian tersebut bisa juga diterapkan lebih jauh lagi, misalnya untuk perkara yang memerlukan pembentukan norma baru atau putusan yang berakibat pada perubahan makna Undang-Undang Dasar, atau putusan bersifat *ultra petita*, hanya dapat dilakukan apabila seluruh hakim menyetujui. Jadi untuk melahirkan putusan tersebut, harus dengan suara bulat hakim-hakim konstitusi, *dissenting opinion* tidak berlaku. Hal tersebut tentu guna sebagai bentuk kehati-hatian Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pengadilan untuk menjaga citranya di masyarakat sebagai lembaga non-politis.

#### **D. Kesimpulan**

Lahirnya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Dewan Konstitusi Prancis tidak lepas dari latar belakang sejarah yang terjadi di kedua negara. Adanya keinginan untuk membentuk sebuah lembaga yang berfungsi untuk mengawal

konstitusi, agar setiap peraturan yang dibuat sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada di konstitusi. Dapat dikatakan bahwa Indonesia dan Prancis menganut paham Konstitusionalisme, yakni pelaksanaan kekuasaan negara oleh organ-organ negara harus berdasarkan ketentuan-ketentuan konstitusi. *Judicial review* merupakan kewenangan yang paling banyak dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi Indonesia. Hal tersebut tidak terlepas dari adanya kekurangan dalam sistem yang berlaku dan kualitas dari produk legislasi. Hal tersebut dapat terindikasi dari beberapa faktor, antara lain adanya penyelundupan pasal-pasal inkonstitusional dan adanya pembuatan rancangan undang-undang yang tidak akuntabel atau kurang menyerap aspirasi masyarakat. Maka dari itu, penelitian ini merujuk pada suatu sistem gagasan pembedaan *judicial preview* oleh Mahkamah Konstitusi Indonesia guna menciptakan undang-undang yang lebih berkualitas dan memangkas angka pengajuan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang meningkat setiap tahunnya.

#### **E. Saran**

Penulis menilai adanya urgensi penerapan *judicial preview* oleh Mahkamah Konstitusi Indonesia sebagai solusi untuk memverifikasi konstitusionalitas rancangan undang-undang. Gagasan pengaturan *judicial preview* oleh Mahkamah Konstitusi Indonesia yakni dengan mengamandemen Pasal 24C Ayat (1) UUD NRI 1945 mengenai kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terkait kewenangan maupun mekanisme *judicial preview*, serta pengaturan yang lebih konkrit tentang penanganan permohonan *judicial preview* dengan membuat Peraturan Mahkamah Konstitusi dalam Hukum Acara Mahkamah Konstitusi.

## F. Daftar Pustaka

- Ahmad Syahrizal. 2006. *Peradilan Konstitusi: Suatu Studi Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Anonim. 2004. *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Arrista Trimaya. 2011. "Kualitas Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI Masa Bakti 2004-2009". *Tesis Pascasarjana FH UI*. Hal. 98-111.
- C.F. Strong. 2011. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*. Bandung: Nusamedia.
- Gráinne de Búrca, Bruno de Witte, and Larissa Ogertsching. 2013. "Social Right in European Constitutions". Oxford University Press. Hal. 10.
- Jimly Asshiddiqie. 2010. *Model-Model Pengujian Konstitusi di Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal. 2012. *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- John Bell. 1992. *French Constitutional Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Konstitusi Republik Kelima Prancis Tahun 1958.
- Mahfud M.D. 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mahkamah Konstitusi. *Laporan Kinerja Mahkamah Konstitusi Tahun 2016*. <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Keuangan&id=4&pages=1&menu=7>, diakses pada 15 Juli 2017.
- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005.
- Peter Mahmud Marzuki. 2014. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.
- SETARA Institute. *Kinerja Mahkamah Konstitusi 2016-2017*. <http://setara-institute.org/kinerja-mahkamah-konstitusi-ri-2016-2017/>. Diakses pada 7 Desember 2017.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.