



TESIS

**MINIMALISASI INKONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG
TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK
INDONESIA TAHUN 1945 MELALUI KONSEP *JUDICIAL PREVIEW***

(Studi Komparasi Negara Perancis Dan Austria)



Oleh:

Ike Septianingsih

NIM:12601010100111044

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

MALANG
2016



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Ciri dari negara hukum adalah adanya pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan tersebut dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar konstitusionalisme¹ modern. Maka dari itu, konsep negara hukum juga disebut sebagai negara konstitusional atau *constitutional state*, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi.²

Batasan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara meliputi tiga cabang kekuasaan, yaitu cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan yudikatif. Cabang kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan yang berwenang membuat undang-undang. Fungsi utamanya adalah membentuk undang-undang. Cabang kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan melaksanakan peraturan-peraturan yang telah disahkan oleh legislatif dan juga memegang kewenangan administrasi pemerintahan negara yang tertinggi. Cabang kekuasaan yudikatif yaitu kekuasaan yang memberikan hukuman kepada pihak-pihak yang melakukan pelanggaran hukum terhadap peraturan-peraturan yang dibuat oleh legislatif maupun peraturan-peraturan yang telah diizinkan keberadaannya oleh lembaga legislatif.³ Lembaga ini

¹ Secara etimologis antara kata “konstitusi”, “konstitusional”, dan “konstitusionalisme” inti maknanya sama, namun penggunaan atau penerapannya yang berbeda. Konstitusi merupakan segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan atau UUD suatu Negara. Konstitusional adalah segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa berupa kebijakan yang tidak didasarkan atau menyimpangi konstitusi. Sedangkan *konstitusionalisme* adalah suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi. Dahlan Thalib dkk, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2013), hlm. 1

² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2013), hlm. 281.

³ Cf. Srong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 13.



merupakan pengadilan yang berwenang mengadili dan memutuskan penerapan hukum yang berlaku.²

Produk hukum yang dibuat oleh lembaga legislatif adalah Undang-undang. Undang-undang adalah aturan-aturan dalam menyelenggarakan aturan pokok atau peraturan pelaksana dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang pembentukannya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR), serta disetujui bersama oleh DPR dan Presiden (Eksekutif) dan disahkan oleh Presiden yang di dalamnya memuat sanksi pidana, sanksi pemaksa dan langsung berlaku serta mengikat umum.⁴

Materi undang-undang bersifat umum dan khusus. Materi yang bersifat khusus adalah yang mutlak dituangkan dalam bentuk undang-undang, misalnya pendelegasian kewenangan regulasi atau kewenangan untuk mengatur, tindakan pencabutan undang-undang yang ada sebelumnya, perubahan ketentuan undang-undang, penetapan Perpu, pengesahan suatu Perjanjian Internasional, penentuan mengenai pembebanan sanksi pidana dan penentuan mengenai kewenangan Penyelidikan, Penuntutan dan Penjatuhan Vonis. Pendelegasian kewenangan yang dimaksud adalah peraturan delegasi undang-undang. Delegasi perundang-undangan diatur dalam undang-undang yang berwujud peraturan delegasi.⁵ Lebih jelasnya, delegasi bukan merupakan nama peraturan, melainkan sistem atau tata cara pengaturan.⁶ Contoh peraturan delegasi seperti Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Gubernur dan lain-lain.

⁴ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007); hlm. 215.

⁵ Mohamad Fadli, *Peraturan Delegasi Di Indonesia*, (UB Press: Malang, 2011), hlm. 11.

⁶ Ibid.



Proses pembentukan undang-undang memang bukan perkara mudah.

Tahapan-tahapan baik secara formil maupun materiil harus sesuai dengan ketentuan undang-undang.⁷ Perencanaan penyusunan undang-undang

dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (selanjutnya disebut Prolegnas).⁸

Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.⁹ Prolegnas pada

tahun 2015-2019 memiliki 185 RUU yang harus diselesaikan oleh DPR.¹⁰

RUU kumulatif sebanyak 17 RUU. Prolegnas tahun 2015 sebanyak 40 RUU

dan prolegnas kumulatif sebanyak 10 RUU. Prolegnas Tahun 2016 sebanyak

51 RUU dan prolegnas kumulatif sebanyak 2 RUU. Prolegnas tahun 2017

sebanyak 52 RUU dan prolegnas kumulatif sebanyak 5 RUU. Prolegnas tahun

2018 sebanyak 50 RUU.¹¹ Semua RUU tersebut harus diselesaikan dalam

jangka waktu 5 tahun dan apabila tidak dapat diselesaikan dalam jangka waktu

tersebut, dapat dilanjutkan oleh DPR pada periode selanjutnya dengan

dilakukan evaluasi dan ditetapkan dalam Prolegnas serta diajukan kembali.¹²

⁷ Tahapan pembentukan undang-undang yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan penetapan serta pengundangan. Rincian tentang tahapan pembentukan undang-undang dapat dilihat pada UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁸ Pasal 16 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁹ Pasal 1 angka 9 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁰ Lihat <http://www.dpr.go.id/uu/prolegnas>, diakses pada tanggal 19 Agustus 2015, Pukul 15:14 WIB.

¹¹ Ibid.

¹² Pasal 143 ayat (1) *Pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 140 ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu 3 (tiga) kali masa sidang dan dapat diperpanjang berdasarkan keputusan rapat paripurna DPR sesuai dengan permintaan tertulis pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan panitia khusus. Ayat (2) Perpanjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan berdasarkan pertimbangan materi muatan rancangan undang-undang yang bersifat kompleks dengan jumlah pasal yang banyak serta beban tugas dari komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, atau panitia khusus. Ayat (3) Pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Badan Legislasi, dan pimpinan panitia khusus memberikan laporan perkembangan pembahasan rancangan undang-undang kepada Badan Musyawarah paling sedikit 2 (dua) kali dalam 1 (satu) masa sidang dan tembusan kepada Badan Legislasi. Ayat (4) Perpanjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberikan berdasarkan pertimbangan pembahasan materi rancangan undang-undang yang belum selesai dibahas oleh periode DPR sebelumnya. Ayat (5) Perpanjangan pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat dilanjutkan oleh DPR periode berikutnya setelah dilakukan evaluasi dan ditetapkan dalam Prolegnas serta diajukan kembali. **Tata Tertib DPR RI Tahun 2014.***



Dilihat dari data diatas, dapat diketahui bahwa jumlah RUU yang harus diselesaikan tidaklah sedikit. Walaupun setelah jangka waktu 5 tahun berlalu dan dapat dimasukkan kembali kedalam prolegnas periode selanjutnya, tentunya hal tersebut sangat merugikan banyak pihak, khususnya pihak-pihak yang menunggu terbentuknya hukum.

Jangka waktu pembahasan rancangan undang-undang dilakukan tiga kali masa sidang dan dapat diperpanjang berdasarkan keputusan rapat paripurna DPR sesuai permintaan tertulis Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, Pimpinan Badan Legislasi, atau Pimpinan Panitia Khusus. Jangka waktu pembahasan rancangan undang-undang dirasakan kurang cukup, terlebih lagi apabila terdapat rancangan undang-undang yang memiliki jumlah pasal yang banyak ditambah lagi dengan masa sidang yang singkat.¹³

Hal ini terbukti pada Prolegnas Masa Sidang 2016-2017. Pada masa sidang I, DPR memutuskan memperpanjang Sembilan RUU, dan dua diantaranya dapat disahkan. Pada masa sidang II, DPR memperpanjang dua RUU, sedangkan masa sidang III enam RUU. Pada masa sidang III, tidak ada satupun RUU yang disahkan oleh DPR.¹⁴ Dengan lebih banyaknya waktu yang dihabiskan dalam melakukan pembahasan RUU, seharusnya, RUU yang dibahas dapat segera difinalkan dan disahkan. Misalkan RUU KUHP yang sudah mengalami tujuh kali masa sidang, revisi UU Penerimaan Negara Bukan Pajak yang sudah lima kali masa sidang.¹⁵

¹³ Artikel dalam Jurnal parlemen, *Batas Waktu Pembahasan RUU Dinilai Terlalu Singkat*, 20 April 2013, <http://www.jurnalparlemen.com/view/2768/batas-waktu-pembahasan-ruu-dinilai-terlalu-singkat.html>.

¹⁴ Artikel dalam media cetak Jawa Pos, Edisi Senin, 20 Maret 2017, hlm. 2.

¹⁵ Ibid.



Urgensinya mengapa diperlukan lembaga khusus untuk melakukan *preview* pada rancangan undang-undang adalah banyaknya undang-undang yang dibuat akibat dari demokrasi yang berkembang di Indonesia yang menuntut segala tindakan diberikan payung hukum yang adil bagi masyarakat atau dapat dikatakan penegasan dari banyaknya regulasi yang dijadikan undang-undang.

Hukum dianggap baik dan benar selama dibuat oleh pihak yang memiliki otoritas, sehingga memiliki keabsahan. Akan tetapi, mengingat legislator merupakan kalangan politisi, tentunya substansi dalam undang-undang dapat menyimpang dari arah konstitusi¹⁶, seperti adanya negosiasi politik guna meloloskan baik itu ayat, pasal maupun keseluruhan UU.

Contohnya dalam pembahasan RUU Pemilu. Salah satunya belum tercapainya kesepakatan yang berkaitan dengan ambang batas pencalonan presiden dan parlemen. Ada yang mengusulkan ambang batas parlemen sebanyak 3,5 persen dan 5 persen, sedangkan untuk ambang batas presiden ada yang mengusulkan sebanyak 0 persen dan 20 persen.¹⁷ Keadaan tersebut dapat mendorong terjadinya negosiasi politik antara para pihak (DPR-Pemerintah).

Contoh lain yang baru-baru ini terjadi adalah revisi undang-undang MD3 terbaru. Pasal yang mengalami perubahan dalam undang-undang MD3 yaitu:

1. Ketentuan Pasal 74 ayat (3), (4), (5) dan ayat (6) dihapus, sehingga dalam Pasal 74 hanya terdiri dua ayat, yaitu ayat (1) dan (2);
2. Ketentuan Pasal 97 ayat (2) diubah;
3. Ketentuan Pasal 98 ayat (7), (8) dan ayat (9) dihapus;

¹⁶ Adnan Buyung Nasution, *Nasihat Untuk Sby*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2012), hlm. IX.

¹⁷ Artikel Jawa Pos, Edisi Senin, 23 Januari 2017, hlm. 2.



4. Ketentuan Pasal 104 ayat (2) diubah;

5. Ketentuan Pasal 109 ayat (2) diubah;

6. Ketentuan Pasal 115 ayat (2) diubah;

7. Ketentuan Pasal 121 ayat (2) diubah;

8. Ketentuan Pasal 152 ayat (2) diubah;

9. Ketentuan Pasal 425 dan Pasal 426 disisipkan 1 pasal yaitu Pasal 425A;

Sejatinya, hukum yang dibuat oleh negara adalah demi kepentingan publik. Maka yang menentukan hukum itu benar atau tidak, memenuhi rasa keadilan atau tidak, bukanlah pembuatnya, melainkan makna hukum itu sendiri dalam penilaian masyarakat, apakah hukum itu benar dan memenuhi rasa keadilan yang hidup dimasyarakat.¹⁸

Pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 memang perlu dilakukan mengingat undang-undang adalah produk politik yang merupakan legalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing, baik melalui kompromi politik maupun melalui dominasi kekuatan politik yang terbesar.¹⁹

Tujuannya adalah agar materi muatannya sesuai dengan kehendak rakyat, tidak merugikan rakyat dan sesuai dengan cita hukum nasional bangsa Indonesia serta tidak bertentangan dengan konstitusi.

Berikut adalah rekapitulasi perkara pengujian undang-undang dari tahun 2003-2018:

¹⁸ Loc.cit.

¹⁹ Bachtiar, *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar*, (Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015), hlm. 11.

Tabel 1

Rekapitulasi Pengujian Undang-Undang Tahun 2003-2018

Tahun	Dalam Proses Yang lalu	Terima	Jml	Amar Putusan				Jumlah Putusan	Dim Proses tahun ini	Jumlah UU yg diuji
				Kabul	Tolak	Tdk Diterima	Tarik Kembali			
2003	0	24	24	0	0	3	1	4	20	16
2004	20	27	47	11	8	12	4	35	12	14
2005	12	25	37	10	14	4	0	28	9	12
2006	9	27	36	8	8	11	2	29	7	9
2007	7	30	37	4	11	7	5	27	10	12
2008	10	36	46	10	12	7	5	34	12	18
2009	12	78	90	15	16	12	7	50	40	27
2010	39	81	120	17	23	16	5	61	59	58
2011	59	86	145	21	29	35	9	94	51	55
2012	51	118	169	30	31	30	6	97	72	0
2013	72	109	181	22	52	23	13	110	71	64
2014	71	140	179	23	30	28	7	88	91	71
2015	80	140	220	25	50	61	15	157	63	77
2016	63	111	174	19	34	30	9	96	73	72
2017	78	102	180	22	48	44	12	131	49	58
2018	49	20	69	3	11	14	1	29	40	14
Jumlah	632	1154	1786	247	389	342	109	1114	-	577

Sumber: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU>

Sebelum menganalisa data tabel di atas, perlulah diketahui serta dipahami terlebih dulu mengenai arti dari putusan yang dikeluarkan oleh MK.

Berdasarkan Pasal 56 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5) UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK (selanjutnya disebut UU MK), menyatakan keterangan tentang arti dari putusan MK, seperti putusan MK yang menyatakan “diterima” ini berarti bahwa pemohon telah memenuhi syarat sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 51 UU MK.²⁰

²⁰ Pasal 50 UU MK dihapus dan ditambahkan Pasal 50A. Pasal 51 ayat (1) menyatakan tentang siapa yang berhak mengajukan perkara pengujian UU, yaitu perorangan WNI, kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat



Untuk putusan MK yang menyatakan “dikabulkan” ini berarti bahwa undang-undang tersebut dinyatakan inkonstitusional/bertentangan dengan konstitusi dan untuk undang-undang yang dinyatakan ditolak oleh MK berarti bahwa undang-undang tersebut masih konstitusional.²¹ Sedangkan pada putusan yang menyatakan “tidak dapat diterima” ini berarti bahwa pemohon tidak memenuhi syarat sebagai pemohon seperti yang tercantum pada pasal 51 UU MK. Dalam putusan yang dinyatakan “tarik kembali/menarik kembali” perkara, MK mengeluarkan putusan berupa Ketetapan.

Berdasarkan data tabel di atas, peningkatan jumlah permohonan pengujian undang-undang yang diterima oleh MK terjadi mulai tahun 2009 hingga 2013. Meningkatnya jumlah perkara yang dimohonkan untuk diuji di MK menandakan bahwa perkembangan demokrasi di Indonesia semakin meningkat. Masyarakat merasakan ketidakadilan dan menimbulkan kerugian pada mereka terhadap berlakunya suatu undang-undang. Begitupun di tahun 2014-2015. Peningkatan permohonan pengujian undang-undang terjadi pasca pemilihan umum dan mayoritas undang-undang yang diajukan berkaitan dengan Pemilu Presiden, Pemilu Legislatif dan Pemilukada. Contohnya

dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yg di atur dalam UU, badan hukum publik atau privat, serta lembaga Negara. Ayat (2) menyatakan bahwa pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1). Ayat (3) menyatakan bahwa pemohon wajib menguraikan secara jelas tentang pembentukan UU tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD NRI 1945 dan/atau materi muatan dalam ayat, pasal dan/atau bagian UU dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945.

²¹ Pasal 56 ayat (1) Dalam hal MK berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 dan Pasal 51, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima. Ayat (2) Dalam hal MK berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan. Ayat (3) Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), MK menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ayat (4) Dalam hal pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan. Ayat (5) Dalam hal undang-undang dimaksud tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak. UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK.

pengajuan permohonan pengujian undang-undang No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, diajukan lebih dari 12 permohonan.

Jumlah perkara terbanyak yang diterima MK adalah sebanyak 140 perkara di tahun 2014 dan 2015. Sidang pengujian undang-undang yang sering dilakukan adalah pengujian terhadap UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Hampir tiap tahun ketiga undang-undang tersebut dimintakan uji ke MK, karena keberadaan undang-undang tersebut akan disesuaikan dengan keadaan politik saat itu.

Dari tahun 2003-2018, MK telah menyidangkan sebanyak 577 undang-undang yang menghasilkan empat putusan yaitu, mengabulkan permohonan sebanyak 247, menolak permohonan sebanyak 389, dan tidak dapat menerima permohonan sebanyak 342, serta ketetapan penarikan kembali perkara permohonan sebanyak 109. Banyaknya jumlah putusan MK yang menyatakan tidak menerima permohonan akan sangat merugikan pemohon ataupun masyarakat karena dengan tidak diterimanya permohonan berarti belum disentuhnya materi yang diajukan ke MK. Terdapat efek yang sangat mempengaruhi, seperti misalkan dengan sikap pasifnya hakim MK, menjadikan undang-undang yang tidak diujikan atau belum di sentuh materi permohonan pengujian undang-undang dapat menimbulkan kerugian bagi masyarakat.



Salah satu contoh putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang PUU UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945 yang diajukan oleh Effendi Gazali. Pemohon menyatakan bahwa pemilu DPR, DPD dan DPRD serta pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan secara tidak bersamaan, oleh Pemohon dinilai berpotensi merugikan hak konstitusional warga negara. Dengan dilakukannya pemilu secara serentak akan lebih memudahkan pelaksanaan pemilu dan tidak melakukan pemborosan dana yang dikeluarkan dalam pelaksanaan pemilu.

Maka Pemohon meminta pengujian terhadap ketentuan Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 UU No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang dianggap bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E ayat (1) dan (2) UUD 1945. Selanjutnya, MK memutuskan bahwa pemilu dilaksanakan secara serentak dan putusan MK ini dilaksanakan pada pemilu tahun 2019 nanti.

Permohonan terhadap undang-undang yang sama diajukan kembali oleh pemohon Yusril Inza Mahendra terkait dengan pelaksanaan pemilu secara serentak. Inti dari permohonan yang diajukan oleh Yusril adalah terkait putusan MK masalah *Presidential Threshold*. Yusril tidak menyatakan menolak dengan putusan dilaksanakannya pemilu serentak tetapi jika pemilu dilaksanakan secara serentak, maka seharusnya MK menyatakan pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden inkonstitusional terhadap pasal 6A ayat (2) UUD 1945. MK tetap menerima permohonan Yusril karena konteks substansi yang diajukan berbeda dengan





yang diajukan oleh Effendi Gazali sehingga tidak dapat dikatakan *ne bis in idem*.²²

Permohonan pengujian terhadap undang-undang yang sama juga diajukan pada bulan Juli 2014, dengan mengajukan pengujian pada Pasal 260 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dengan putusan dikabulkan seluruhnya oleh MK.²³ Pada satu jenis undang-undang yang diajukan berkali-kali dengan putusan yang berbeda-beda walaupun pasal-pasal yang dimohonkan memang berbeda-beda, tentunya menjadikan hal ini tidak efisien dan tidak efektif serta berulang pengkajiannya.

Gerbang awal untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang tercantum dalam pasal 51 UU MK yang terdiri dari dua syarat, pertama tentang kualifikasi pemohon yang harus seorang warga negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang, badan hukum publik atau privat, atau lembaga negara. Kedua, Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya.

Problemnya muncul pada ketentuan yang tercantum dalam pasal 51 ayat (2) yang menyatakan "*Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1)*". Ketentuan ini merupakan bentuk

²² Pemohon: Yusril Iza Mahendra, Tanggal 20 Maret 2014, Nomor Perkara: 108/PUU-XI/2013, dengan pokok perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan putusan tidak dapat diterima dan ditolak.

²³ Pemohon: Dr. A. Muhammad Asrun, S.H., M.H Sebagai Pemohon I sampai dengan Supriyadi, S.H Pemohon XV, Tanggal 3 juli 2014, Nomor Perkara: 50/PUU-XII/2014, dengan pokok perkara: Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.



pembatasan secara halus yang dilakukan oleh pembentuk UU MK guna meminimalisir kesalahan yang mereka buat.²⁴ Dengan tidak terpenuhinya syarat ini, maka permohonan dinyatakan tidak diterima oleh MK yang tentunya sangat merugikan pemohon karena belum menyentuh materi yang dimintakan untuk diuji walaupun secara substantif didukung oleh bukti-bukti yang kuat.²⁵

Jumlah putusan yang menyatakan tidak diterima dari tahun 2003-2014 sebanyak 188. Hal ini sangat fatal apabila permohonan pengujian undang-undang tidak dapat diterima dengan adanya batasan tersebut, mengingat juga bahwa tidak semua orang mempunyai kemampuan untuk mengajukan pengujian undang-undang. Beberapa contoh putusan yang dinyatakan tidak diterima oleh MK yaitu, Putusan Nomor 018/PUU-III/2005 pengujian tentang UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan anak yang diajukan oleh Pemohon dr. Ruyandi. Putusan Nomor 009/PUU-I/2003 pengujian UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah yang diajukan oleh Pemohon Asosiasi Pejabat Pembuat Akta Tanah. Putusan Nomor 011/PUU-I/2003 pengujian UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Awalnya MK tidak mengatur atau menjelaskan secara spesifik tentang bentuk kerugian konstitusional yang dimaksud. Untuk mengetahui apa yang dimaksud kerugian konstitusional, perlu dilihat dalam putusan-putusan MK karena bentuknya yang variatif dan berbeda-beda di tiap-tiap putusan yang dikeluarkan. Akan tetapi pasca dikeluarkannya putusan Nomor 006/PUU-

²⁴ Victor immanuel w. Nalle, *Konstruksi Model Pengujian Ex Ante Terhadap Rancangan Undang-Undang Di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 3, September 2013, hlm. 431.

²⁵ Ibid, hlm.432



III/2005 dan putusan Nomor 010/PUU-III/2005,²⁶ MK telah memberikan pengertian dan batasan secara kumulatif tentang kerugian hak konstitusional yang timbul karena berlakunya undang-undang. Pada praktiknya, hak konstitusional tidak terbatas pada apa yang tertulis dalam konstitusi tetapi MK telah memperluas hak konstitusional dengan mengkaitkan hak-hak tersebut dengan prinsip negara hukum yang dianut dalam UUD 1945.²⁷

Selain hal-hal tersebut diatas, implementasi terhadap putusan MK juga mengalami kendala baru yang menjadikan suatu undang-undang yang dinyatakan inkonstitusional oleh MK menjadi rancu dan implementasi putusnya tidak dapat berjalan seperti yang diharapkan. Misalkan pada UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas),²⁸ MK mengabulkan sebagian, yaitu pasal 12 ayat (3), Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) UU Migas. Putusan tersebut bersifat final dan mengikat ini seharusnya ditindak lanjuti, akan tetapi pemerintah menerbitkan Perpres No. 55 Tahun 2005 tentang Harga Jual Eceran Bahan Bakar Minyak Domestik yang pengaturannya dinilai bertentangan dengan putusan MK dan juga dalam konsideran Perpres tersebut tidak dicantumkan putusan MK. Idealnya putusan MK dicantumkan dalam konsideran Perpres tersebut untuk digunakan sebagai rujukan.

Contoh pengujian UU Perkawinan yang diajukan oleh Hj. Aisyah Mochtar alias Machica Mochtar. MK telah memutuskan bahwa Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan telah bertentangan dengan konstitusi. Putusan ini

²⁶Radian salman, *Sifat Kerugian Konstitusional Dalam Judicial Review Di MK*, Jurnal Konstitusi, Volume 5, Nomor 1, Juni 2008, hlm.128.

²⁷Ibid, hlm. 128.

²⁸Adnan buyung, Op.cit, hlm. 13.



memberikan dasar bahwa semua anak yang dilahirkan di luar perkawinan, tidak hanya memiliki hubungan keperdataan dengan ibunya saja melainkan juga dengan ayah biologisnya sepanjang dapat dibuktikan melalui pengetahuan dan teknologi. Ini berarti bahwa anak di luar kawin dapat memiliki hak waris dari ayah biologisnya. Sedangkan dalam hukum Islam dengan tegas menentukan bahwa anak di luar kawin tidak memiliki hubungan kewarisan dengan ayah dan keluarga ibunya. Kasus ini menimbulkan kerancuan bagi peraturan perundang-undangan. Undang-undang mana yang akan dianut.

Dari contoh di atas dapat disimpulkan bahwa putusan MK tidak dapat berjalan efektif dan mengalami kesulitan tersendiri bagi MK untuk memastikan bahwa putusannya dapat ditindaklanjuti mengingat sifat putusan MK yang deklaratur, artinya secara normatif wajib dipatuhi oleh semua pihak terkait, baik lembaga negara maupun perorangan, yang pada implementasinya tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan apa yang diputuskan oleh MK.

MK membatasi pengujian perkara dalam hal *nebis in idem* yang diatur pada pasal 60 UU MK bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji tidak dapat dimohonkan pengujian kembali, kecuali jika materi muatan yang diujikan berbeda. Faktanya bahwa terdapat beberapa perkara yang diuji lebih dari sekali dengan pemohon yang berbeda-beda dan perkara yang diputus kemudian mendapatkan amar putusan yang sama.²⁹ Contoh putusan perkara No. 006/PUU-I/2003 dan Putusan No. 012-016-019/PUU-IV/2006.

²⁹ Laura Hardjaloka, *Legal Reasoning Pada Perkara Pengujian Undang-undang (studi perbandingan)*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 1, Maret 2015.



Dari uraian permasalahan diatas, dapat disimpulkan bahwa sifat pengujian undang-undang yang dilakukan oleh MK masih belum efektif dan efisien karena MK masih memiliki kelemahan-kelemahan baik dalam peraturan yang mengikat MK maupun pada kinerja MK. Diperlukan suatu terobosan baru yang dapat meminimalisir inkonstitusionalitas undang-undang. Rakyat telah menyerahkan sebagian hak-haknya kepada negara sebagai wujud dari kedaulatan rakyat kepada negara. Maka dari itu, hak-hak tersebut harus dilindungi dari semua bentuk penyimpangan, baik oleh pemegang kekuasaan maupun aturan hukum yang dibuat.

Seperti yang diketahui bahwa di Indonesia hanya menganut *judicial review*. Beberapa kali terdapat wacana untuk melakukan pengujian secara *preview* akan tetapi hingga saat ini belum di realisasikan. Wacana munculnya gagasan pembentukan lembaga baru guna meningkatkan kualitas UU pada tahun 1998. Gagasan tersebut berlanjut pada tahun 2006 dan tahun 2009,³⁰ hingga akhirnya terbentuklah Badan Keahlian Dewan yang sudah terakomodir dalam Pasal 413 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3. Badan keahlian khususnya dibidang perundang-undangan melakukan pengkajian terhadap RUU yang telah selesai dibahas dan belum disahkan. Jadi badan ini tidak melakukan pengujian terhadap RUU, melainkan hanya melakukan pengkajian secara teknis terhadap RUU yang sudah di bahas tetapi belum disahkan oleh DPR.

Prancis merupakan salah satu negara yang menganut sistem pengujian undang-undang dengan model *judicial preview* dengan lembaga Yudisial yang

³⁰ Informasi diperoleh dari M.Fadli, mantan Tenaga ahli DPR RI tahun 2006-2010 (informasi diberikan pada tanggal 21 Maret 2014).



berbentuk Dewan Konstitusi (*Constitutional council*), bukan Mahkamah Konstitusi. Hal ini terjadi karena pada abad ke-19, Prancis menolak adanya pengujian undang-undang karena berdasarkan semangat Revolusi Prancis³¹ yang menghilangkan kepercayaan terhadap para hakim. Akibatnya, peranan hakim dalam melindungi hak-hak konstitusionalitas diragukan dan diperdebatkan.

Tugas utama Dewan Konstitusi adalah melakukan pengujian konstitusionalitas suatu rancangan undang-undang yang sudah disahkan oleh Parlemen tetapi belum disahkan dan diundangkan oleh Presiden. Dewan ini melakukan kontrol kepada Parlemen agar Parlemen tidak keluar dari garis konstitusi dan juga dimaksudkan untuk menjamin berkembangnya dan stabilnya proses legislasi.³²

Rancangan undang-undang diajukan oleh Presiden Republik, Perdana Menteri atau salah satu ketua dari kedua Parlemen (Senat Dan Majelis Nasional) kepada Dewan Konstitusi. Rancangan undang-undang kemudian diperiksa oleh Dewan Konstitusi. Rancangan undang-undang tersebut belum dapat berlaku sebelum mendapatkan putusan yang final dari Dewan Konstitusi.

Putusan dari Dewan Konstitusi bersifat final dan mengikat, serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain untuk mengubahnya.³³

Secara eksplisit, Austria tidak menerapkan model *judicial preview* seperti yang digunakan oleh Prancis, akan tetapi tidak menutup kemungkinan

³¹ Martin A. Rogoff, *Constitutional Evolution In France (Fifty Years Of Constitutional Evolution In France: The 2008 Amendments And Beyond)*, artikel ini dimuat di Jurnal Jus Politicum, No. 6, 2011, hlm. 4-5. <http://www.juspoliticum.com/-Journal-.html>. Diakses pada tanggal 12 Februari 2014.

³² Pasal 61 Konstitusi Prancis 4 Oktober 1958.

³³ Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi Di 10 Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 158.



dapat diterapkannya model *judicial preview* dengan objek yang di *preview* berbeda dengan yang di adopsi oleh Prancis. MK dapat melakukan suatu pengujian tanpa perkara tertentu (uji abstrak) artinya bahwa MK memiliki sifat aktif dalam melakukan pengujian tanpa adanya permohonan/pemintaan dari Pemerintah Federal, Parlemen Federal, sepertiga dari Parlemen Federal dan sepertiga dari Negara Bagian.³⁴

Judicial preview atau dapat juga disebut *ex ante review* di Austria dilakukan karena adanya *conflict competence*³⁵ antara Pemerintah Federal dengan Pemerintah Bagian. *Conflict competence* yang dimaksud berkaitan dengan rancangan undang-undang yang diusulkan baik oleh Pemerintah Federal atau Pemerintah Bagian, akan menjadi wilayah kewenangan pihak yang mana.³⁶ Misalkan, Pemerintah Federal mengajukan rancangan undang-undang, akan tetapi rancangan undang-undang tersebut bukan menjadi kewenangan Pemerintah Federal melainkan kewenangan Pemerintah Negara Bagian. Begitu pula sebaliknya.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih dalam tentang “MINIMALISASI INKONSTITUSIONALITAS UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 MELALUI KONSEP *JUDICIAL PREVIEW*”

³⁴ Nicola Christine Corkin, *Developments in Abstract Judicial Review in Austria, Italy and Germany*, Thesis, (Department of Political Science: University of Birmingham, 2010), hlm. 19.

³⁵ Article 138 (2) (*conflict of competence*): *The constitutional court furthermore determines at the application of the federal government, or a state government wheter an act or legislation or execution falls into the competence of the federation or the states.* Konstitusi Austria 1929.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, Op.cit., hlm. 18.



1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana konsep dan implementasi *judicial preview* di negara Prancis dan Austria sebagai upaya minimalisasi inkonstitusional?
2. Bagaimana konsep *judicial preview* diimplementasikan di Indonesia sebagai upaya minimalisasi inkonstitusional undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk menganalisis dan memahami konsep dan implementasi *judicial preview* di negara Prancis dan Austria sebagai upaya minimalisasi inkonstitusionalitas.
2. Untuk menganalisis dan memahami konsep *judicial preview* diimplementasikan di Indonesia sebagai upaya minimalisasi inkonstitusional undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Beranjak dari tujuan penelitian, maka peneliti mengharapkan penelitian ini akan memberikan kontribusi dan manfaat sebagai berikut:

1. Dari segi teoritis
Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsiah pemikiran baik berupa perbendaharaan, konsep, metode, proposisi ataupun pengembangan teori-teori yang berhubungan dengan kajian perkembangan hukum Tata Negara, khususnya berkenaan dengan minimalisasi inkonstitusional Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui konsep *Judicial Preview*.



2. Dari segi pragmatis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan bagi lembaga-lembaga negara di Indonesia dan lembaga legislatif khususnya yang berperan sentral dalam pembuatan undang-undang agar dapat meminimalisir kesalahan-kesalahan serta dapat memperbaiki kualitas perundang-undangan.

1.5 Kajian Teori

1.5.1 Teori konstitusi

Analisis terhadap teori konstitusi dapat ditinjau dari sisi hukum (yuridis) dan tertulis atau *grundgesetz*, atau *grondswet* yang meliputi faktor-faktor kekuatan nyata (*de reele machsfactoren*). Konstitusi yang ditinjau dari sisi hukum disebut *constitutional recht* yang ditekankan pada faktor-faktor kekuasaan nyata dalam masyarakat, sedangkan teori konstitusi dari sisi tertulis atau *grondswet* yang diperhatikan semata-mata konstitusi dalam arti sempit yaitu yang tertulis atau UUD.

Beberapa ahli tatanegara seperti Bagir Manan, Jimly Asshiddiqie, serta Mahfud MD, mereka membedakan antara konstitusi dengan UUD. UUD merupakan bagian dari konstitusi tertulis yang berbentuk dokumen khusus, dan dokumen yang tersebar yakni peraturan dibawah UUD dalam bidang organisasi penyelenggaraan Negara.³⁷

Teori konstitusi merupakan cabang ilmu pengetahuan yang masih muda dan pertama kalinya muncul di lingkungan universitas di

³⁷ Bachtiar, Op.cit., hlm. 55.



Prancis, karena Prancis merupakan negara yang paling sering menghadapi permasalahan konstitusi hingga dijuluki sebagai *laboratory of constitution making*.³⁸

Konstitusi menurut paham Gruys³⁹ yang tertulis dalam bukunya yang berjudul *Drieerlei Wetsbegrip*, yaitu UUD adalah suatu jenis istimewa undang-undang (*Grondwet is een bijzondere soort van wet*). Gruys mengemukakan tiga pengertian UUD, *pertama*, UUD sama dengan arti formal adalah suatu undang-undang yang dibuat secara istimewa dan ditinjau kembali secara istimewa pula. *Kedua*, UUD sama dengan arti materiel adalah suatu undang-undang yang mengatur pokok-pokok dari alat perlengkapan negara dan penyelenggaraan negara. Jadi isinya mengenai struktur bangunan negara dan fungsi administrasi negara. *Ketiga*, UUD sama dengan sebagai naskah yang mempunyai nilai-nilai kenegaraan. Menurutnya, UUD yang sama dengan *grundgesetz* harus merupakan undang-undang yang tertinggi dan yang baik prosedur pembentukannya maupun perubahannya haruslah istimewa.

Konstitusi menurut paham CF. Strong dalam bukunya yang berjudul *Modern Political Constitutions*. Metode yang digunakan adalah *Comparative history*. Strong melihat konstitusi dari segi hakikat negara dan mengelompokkannya menjadi dua kelompok besar, yakni negara kesatuan dan negara federal.⁴⁰

³⁸ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2011), hlm. 92.

³⁹ Loc.cit.

⁴⁰ CF. Strong, Op.cit., hlm. 85.



Negara kesatuan adalah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional walaupun wilayah negara dibagi dalam beberapa wilayah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah melalui asas desentralisasi. Menurutnya, ada dua ciri negara kesatuan, *pertama*, adanya supremasi dari parlemen/lembaga perwakilan rakyat pusat. *Kedua*, tidak adanya badan-badan bawahan yang mempunyai kedaulatan.⁴¹

Sedangkan negara federal adalah negara dimana dua negara atau lebih yang sederajat bersatu karena tujuan-tujuan tertentu yang sama. Ciriya adalah adanya kompromi antara dua konsep yang sebenarnya bertentangan yakni kedaulatan federal dalam keseluruhannya dan kedaulatan negara bagian. Agar suatu konstitusi benar-benar merupakan konstitusi yang berlaku, hendaknya mengandung tiga hal, yakni *How the various agencies are organised, What power is entrusted to those agencies* dan *In what manner such power is to be exercised*.

Konstitusi menurut paham Ferdinand Lassalle⁴² dalam bukunya yang berjudul *Uber Verfassungswesen*. Lassalle Membagi konstitusi dalam 2 pengertian, yaitu sosiologis atau politis dan yuridis.

Pengertian sosiologis atau politis, konstitusi adalah *synthese* faktor-faktor kekuatan yang nyata dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu negara. Kekuasaan-kekuasaan tersebut di

⁴¹ Loc.cit.

⁴² Ibid, hlm. 96.



antaranya: raja, parlemen, kabinet, *pressure groups*, partai politik dan lain-lain.

Pengertian yuridis, konstitusi adalah suatu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan.

Lassalle dipengaruhi oleh paham kodifikasi yang menyamakan konstitusi dengan UUD.

Dari segi yuridis, paham Lassalle sudah sesuai dengan paham modern tentang konstitusi yaitu harus merupakan naskah tertulis,

sedangkan dari isi konstitusi masih belum sesuai karena menganut paham modern bahwa tidak semua lembaga/bangunan akan tetapi

hanya memuat garis-garis besarnya saja. Dia juga tidak memberikan ketegasan tentang ciri konstitusi sebagai undang-undang yang

tertinggi.

Konstitusi pada hakikatnya dijadikan sebagai dasar penyelenggaraan suatu negara dan untuk membatasi kekuasaan

pemerintahan. Konstitusi mengatur dan membatasi bagaimana kedaulatan rakyat disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan.

Didalamnya memuat tentang pembatasan kekuasaan negara, jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia dan hak-hak warga negaranya,

pembentukan susunan organisasi negara dan prosedur perubahan konstitusi.

Konstitusionalisme merupakan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar) dan tidak bersifat absolutisme.⁴³

⁴³ Ibrahim, *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif Dan Eksekutif Dalam Pembaharuan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi, Universitas Padjajaran, 2003, hlm. 110.



Ajaran konstitusional melaksanakan pembatasan hukum, artinya segala sesuatu harus berdasarkan pada sistem hukum yang terdapat dalam konstitusi.

Menurut Hanc van Maarseveen dan Ger van Der Tang, konstitusi berperan penting dalam sistem ketatanegaraan dan merupakan perwujudan gagasan yang universal. Konstitusi merupakan akta lahir suatu negara. Memiliki konstitusi dipandang sebagai tanda pendewasaan dan kemerdekaan dan juga menekankan identitas negara serta sebagai pedoman petunjuk arah atau pedoman bagi pengaturan, tindakan politik dan hukum.⁴⁴

Menurut Ismail Suny⁴⁵, konstitusionalisme Indonesia berdasarkan penjelasan UUD 1945, sebagai berikut:

1. Negara hukum;
2. Sistem konstitusional;
3. Kekuasaan tertinggi MPR;
4. Pemerintahan yang bertanggungjawab;
5. Pemerintahan yang berdasarkan perwakilan;
6. Pemerintahan presidensial;
7. Pengawasan parlemen.

Secara khusus, konstitusi merupakan satu titik temu bagi pendekatan ilmu hukum dan ilmu politik. Konstitusi sebagai dokumen dikaitkan dengan perkembangan politik, tetapi konstitusi dapat menjadi titik fokus bagi konstitusi konflik politik, seperti UUD 1945.

⁴⁴ Ibid, hlm. 111.

⁴⁵ Ibid, hlm. 120.



Maka konstitusi dapat diartikan sebagai dokumen hukum dan politik, dan alat untuk meletakkan dasar-dasar politik dan hukum.⁴⁶

1.5.2 Teori Pengujian Konstitusi

Di setiap negara, model pengujian undang-undang terhadap konstitusi yang dianut memiliki pengertian yang berbeda-beda.

Penggunaan istilah *toetsingsrecht*, *judicial review*, dan *constitutional review* sering diartikan sama. Ketiga istilah ini sesungguhnya berasal dari dua sistem yang berbeda dengan makna yang berbeda pula. *Toetsingsrecht* berasal dari Belanda yang sesungguhnya lebih berdasarkan pada supremasi parlemen sehingga tidak mengenal konsep *judicial review* atau *constitutional review* dengan pengertian bahwa *Toetsingsrecht* merupakan hak uji yang dilakukan oleh hakim.⁴⁷

Sedangkan konsep *judicial review* dan *constitutional review* berasal dari negara-negara yang menganut prinsip supremasi konstitusi seperti Indonesia, Amerika, Prancis, Austria dll. Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, istilah *judicial review* dan *constitutional review* itu diartikan berbeda. *Judicial Review* itu merupakan hak menguji yang diberikan kepada hakim dan dilakukan terhadap norma hukum yang bersifat abstrak dan umum (*general and abstract norms*) secara *a posteriori* termasuk didalamnya mencakup kewenangan MA dalam menguji peraturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang.

⁴⁶ Ibid, hlm. 112

⁴⁷ Muchamad Ali Safa'at, *Toetsingsrecht-Judicial Review-Constitutional Review*, <http://alisafaat.wordpress.com/2008/05/28/toetsingsrecht-%E2%80%93-judicial-review-%E2%80%93-constitutional-review/>, diakses pada tanggal 28 Mei 2013.



Sedangkan *constitutional review* adalah pengujian yang dilakukan dengan menggunakan konstitusi sebagai alat pengukur yang menguji mengenai konstitusionalitas dari norma hukum yang sedang diuji (*judicial review on the constitutionality of law*).⁴⁸

Berbeda lagi dengan istilah *Judicial Preview* adalah pengujian yang bersifat *a priori*, yaitu pengujian terhadap rancangan undang-undang yang telah disahkan oleh parlemen untuk menghindari terjadinya kekeliruan atau ketidaksinkronan dan tidak konsistennya antar peraturan secara hierarkis atau bahkan bertentangan dengan nilai hukum masyarakat.⁴⁹

Selain pengujian yang dilakukan oleh lembaga peradilan, terdapat pengujian-pengujian yang dilakukan oleh lembaga legislative dan eksekutif. *Legislative review* adalah upaya legislatif untuk mengubah suatu peraturan perundang-undangan. Misalnya, pihak yang keberatan terhadap suatu undang-undang dapat meminta *legislative review* ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah untuk mengubah undang-undang tertentu. Legislatif melakukan pengujian terhadap produknya sendiri.

Executive review adalah semua bentuk produk hukum eksekutif diuji kelembagaan dan kewenangan yang bersifat hierarkis. Sedangkan *judicial review* merupakan kewenangan hakim untuk menilai apakah *legislative acts*, *executive acts*, dan *administrative action* bertentangan

⁴⁸ Jimly Asshidiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 6.

⁴⁹ Jazim Hamidi dkk, *Teori Hukum Tata Negara (A Turning Point Of The State)*, (Jakarta: Salemba Humanika, 2012), hlm. 149.



atau tidak dengan UUD (tidak hanya menilai peraturan perundang-undangan).²⁶

Pengujian konstitusi dilakukan dengan dua cara, *pertama*, melalui *a priori review* atau *ex ante review* yaitu dengan mengajukan permohonan *review* terhadap rancangan undang-undang sebelum disahkan dan diberlakukan untuk menentukan konstitusionalitasnya. *Kedua*, melalui metode pengujian yang disebut *a posterior review* atau *ex post facto review* yaitu kekuasaan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh otoritas publik atau telah disahkan dan berlaku dimasyarakat.⁵⁰

1.5.3 Teori Perundang-undangan

Teori perundang-undangan (*Gesetzgebungstheories*) merupakan teori yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian (*begripsvorming* dan *begripsverheldering*) dan bersifat kognitif.⁵¹

Istilah perundang-undangan (*legislation*, *wetgeving* atau *gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai pengertian yang berbeda. Menurut Bagir Manan, peraturan perundang-undangan merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.⁵²

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang

⁵⁰ Jimly Asshidiqie dan Ahmad Syahrizal, Op.cit., hlm. 17.

⁵¹ Maria Farida Indrati, Op.cit., hlm. 8.

⁵² Ibid, hlm. 10.



mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.²⁷

Jenis perundang-undangan berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, meliputi Undang-Undang/Perpu (Peraturan Pengganti Undang-Undang), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Kepala Lembaga Pemerintahan Non Departemen, Peraturan Dirjen Departemen, Peraturan Badan Hukum, Peraturan Daerah Dan Peraturan Kepala Daerah. Masing-masing peraturan memiliki fungsi tersendiri.

Fungsi dari undang-undang yaitu menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut dari ketentuan yang tercantum dalam UUD 1945, pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam batang tubuh UUD 1945, pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam ketetapan MPR, dan pengaturan di bidang materi konstitusi.⁵³ Fungsi Peraturan Pemerintah adalah menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut tentang ketentuan dalam undang-undang yang tegas-tegas menyebutnya, pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam undang-undang yang mengatur meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya.⁵⁴ Fungsi dari Peraturan Presiden adalah menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam peraturan pemerintah yang

⁵³ Ibid, hlm. 216.

⁵⁴ Ibid, hlm. 221.



tegas-tegas menyebutnya serta pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam peraturan pemerintah meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya.⁵⁵

Fungsi Peraturan Menteri adalah pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dibidangnya, pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Presiden, pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang, serta pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.⁵⁶ Fungsi Peraturan Kepala Lembaga Pemerintahan Non Departemen adalah pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Presiden dan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dibidangnya.⁵⁷

Fungsi dari Peraturan Direktur Jenderal Departemen meliputi perumusan kebijakan teknis peraturan menteri dan pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri.⁵⁸ Fungsi Peraturan Badan Hukum Negara meliputi pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang mengatribusikan dan Peraturan Pemerintah yang bersangkutan, dan menyelenggarakan secara umum dalam rangka penyelenggaraan fungsi dan tugasnya.⁵⁹ Fungsi Peraturan Daerah meliputi pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum, serta pengaturan

⁵⁵ Ibid, hlm. 223.

⁵⁶ Ibid, hlm. 225.

⁵⁷ Ibid, hlm. 229.

⁵⁸ Ibid, hlm. 230.

⁵⁹ Ibid, hlm. 231.



hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁶⁰ Fungsi Peraturan Kepala Daerah meliputi pengaturan pelaksanaan peraturan daerah yang bersangkutan dan pengaturan atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁶¹

1.5.4 Teori Tujuan Hukum

Aristoteles menyatakan bahwa tujuan hukum adalah semata-mata untuk keadilan yang artinya memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi bagiannya atau haknya. Hak setiap orang yang berbeda-beda yang menjadikan keadilan tidak boleh disamaratakan.⁶²

Jeremy Bentham memandang tujuan hukum adalah mewujudkan faedah atau yang sesuai dengan daya guna (efektif).⁶³ Hukum pada dasarnya bertujuan mewujudkan apa yang berfaedah bagi orang yang satu dapat juga merugikan orang lain.⁶⁴

Berbeda halnya dengan Van Kan, tujuan hukum adalah menjaga kepentingan tiap-tiap manusia agar kepentingan-kepentingan itu tidak dapat diganggu. Artinya hukum bertugas untuk menjamin kepastian hukum didalam masyarakat dan juga menjaga serta mencegah agar setiap orang tidak menjadi hakim sendiri.⁶⁵

⁶⁰ Ibid, hlm. 232.

⁶¹ Loc.cit.

⁶² Loc.cit.

⁶³ Ibid, hlm. 26.

⁶⁴ R.Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 58.

⁶⁵ Loc.cit.



Tujuan hukum adalah manusia dengan hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan itu. Hukum adalah alat dan yang memiliki tujuan adalah manusia.⁶⁶ Tujuan dari hukum adalah untuk memenuhi rasa keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Walaupun ketiganya tidak dapat dipenuhi secara bersamaan. Apabila rasa keadilan yang dituju, akan menghilangkan asas kepastian terhadap hukum positif. Jika kepastian hukum hilang, akan menimbulkan ketidakadilan. Kemanfaatan hukum dirasakan bagi banyak orang, akan tetapi tidak mungkin dapat memberikan kemanfaatan yang adil bagi seluruh orang.⁶⁷

Ada tiga macam keadilan, yaitu:⁶⁸

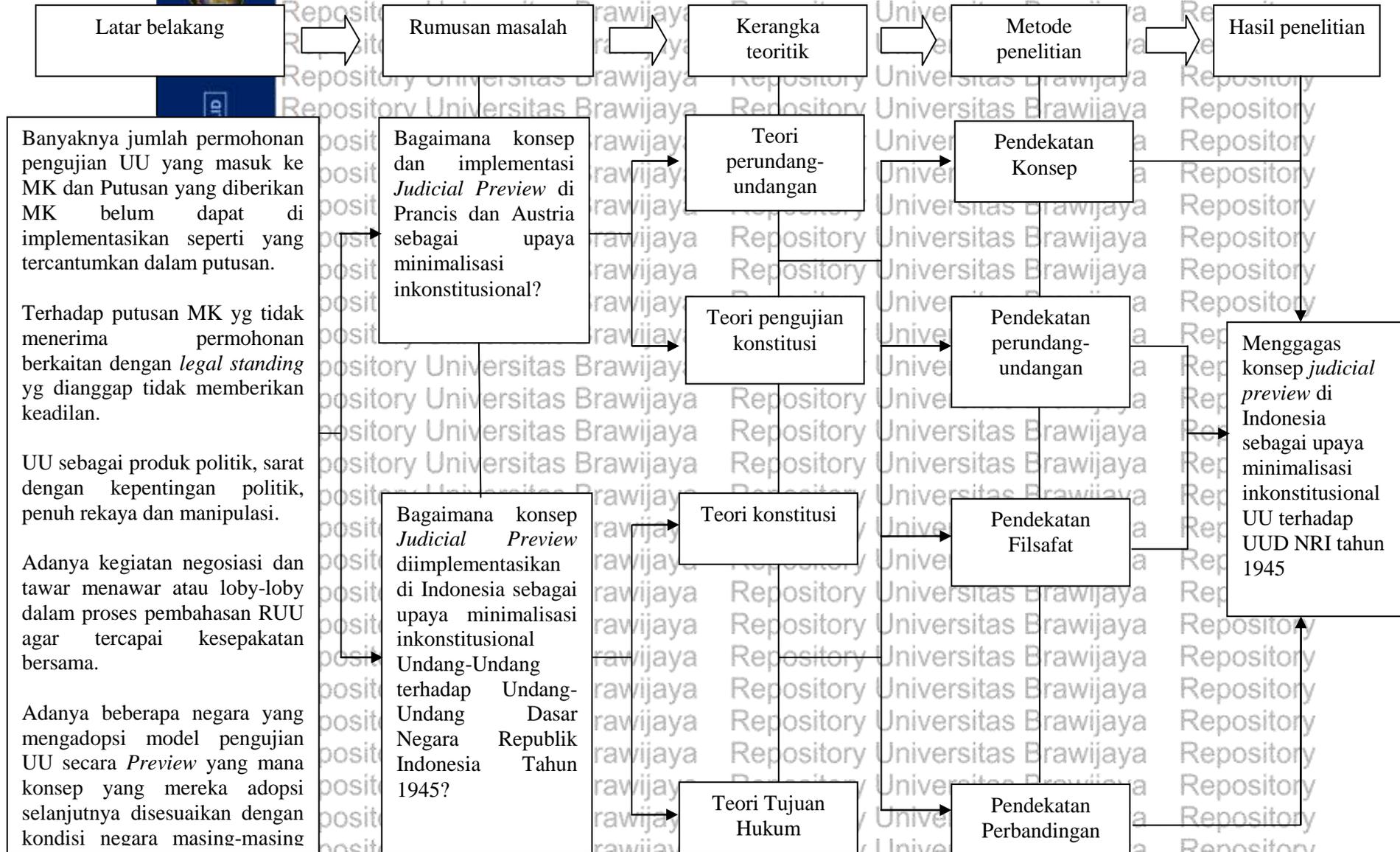
1. Atributif, berarti suatu kualitas yang adil atau fair (sinonimnya *justness*);
2. Sebagai tindakan, berarti tindakan menjalankan hukum atau tindakan yang menentukan hak dan ganjaran atau hukuman (sinonimnya *judicature*);
3. Orang, yaitu pejabat publik yang berhak menentukan persyaratan sebelum suatu perkara di bawa ke pengadilan (sinonimnya *judge*, *jurist*, *magistrate*).

⁶⁶ Dudu Duswara Machmudin, *Pengantar Ilmu Hukum, Sebuah Sketsa*, (Bandung: Refika Aditama, 2010), hlm. 23.

⁶⁷ Muchamad Ali Safa'at, *Tujuan Hukum*, <http://safaat.lecture.ub.ac.id/2013/03/tujuan-hukum/>, diakses tanggal 30 Mei 2015.

⁶⁸ Muchamad Ali Safa'at, *Pemikiran Keadilan (Plato, Aristoteles, Dan John Rawls)*, <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/12/keadilan.pdf>, diakses tanggal 30 Mei 2015.

1.6 Desain Penelitian





1.7 METODE PENELITIAN

1.7.1 Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya.⁶⁹ Ilmu hukum normatif berhubungan langsung dengan praktik hukum yang menyangkut dua aspek, yaitu tentang pembentukan hukum dan penerapan hukum.⁷⁰

Dalam penelitian ini mengarah kepada penelitian konsep *judicial preview* untuk menjawab atau memecahkan isu hukum yang terkait dengan Minimalisasi

Inkonstitusionalitas UU terhadap UUD NRI Tahun 1945.

1.7.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan filsafat (*philosophy approach*).⁷¹

Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan undang-undang ini digunakan untuk mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara undang-undang dengan UUD.⁷²

Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum,

⁶⁹ Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Media, 2013), hlm. 57

⁷⁰ Ibid, hlm. 56.

⁷¹ Ibid, hlm. 299.

⁷² Ibid, hlm. 302.

konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁷³

Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dilakukan dengan membandingkan sistem hukum suatu negara dengan sistem hukum negara lain mengenai hal yang sama. Kegunaan pendekatan ini adalah untuk memperoleh persamaan dan perbedaan diantara sistem hukum tersebut yang dalam penelitian ini yaitu sistem hukum negara Prancis, Austria dan Indonesia mengenai konsep *judicial preview* sehingga menjadi bahan masukan bagi sistem hukum di Indonesia.⁷⁴

Agar lebih mudah memahami indikator perbandingan pada penelitian ini, maka dibuat tabel berikut:

Tabel 2

Indikator Perbandingan negara Prancis, Austria dan Indonesia

No.	Indikator Perbandingan	Prancis	Austria	Indonesia
1.	Bentuk negara	Kesatuan	Republik Federal	Kesatuan
2.	Sistem Pemerintahan	Quasi Presidensial	Parlementer	Quasi Presidensial
3.	Sistem Hukum	<i>Civil Law</i>	<i>Civil Law</i>	<i>Civil Law</i>
4.	Model pengujian konstitusionalitas UU terhadap konstitusi	<i>judicial preview</i>	<i>Judicial preview dan judicial review</i>	<i>Judicial review</i>
5.	Objek yang diuji	RUU yang telah disahkan oleh Presiden	Undang-undang federal dan konstitusi Negara bagian.	Undang-undang yang telah disahkan dan berlaku mengikat.

Model pengujian konstitusionalitas undang-undang terhadap konstitusi di Austria tidak secara eksplisit menyatakan menggunakan model *judicial preview*.

Akan tetapi dapat dilihat dalam UU federal bahwa tidak menutup kemungkinan dilakukan pengujian terhadap rancangan undang-undang yang dalam hal ini

⁷³ Ibid, hlm. 306.

⁷⁴ Ibid, hlm. 313.

berkaitan dengan kompetensi dari pembuat rancangan undang-undang.⁷⁵ Model *Judicial review* digunakan oleh MK untuk menguji konstitusionalitas undang-undang yang dibuat oleh pemerintah federal atau negara bagian.⁷⁶

Selanjutnya pendekatan filsafat (*philosophy approach*) merupakan pendekatan yang dilakukan untuk menyelami isu hukum dalam konsep mengenai ajaran hukum dari segi filosofis. Pendekatan filsafat dilakukan untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam terhadap implikasi sosial dan efek penerapan suatu peraturan perundang-undangan terhadap masyarakat.⁷⁷

1.7.3 Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum tidak mengenal adanya data. Untuk memecahkan isu hukum yang sedang ditangani, diperlukan sumber-sumber penelitian atau yang biasanya disebut bahan hukum. Bahan hukum penelitian terbagi menjadi tiga, yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas yang terdiri dari perundang-undangan⁷⁸ atau dapat dikatakan bahwa bahan hukum primer merupakan semua bahan hukum yang dibentuk dan/ayat dibuat secara resmi oleh suatu lembaga Negara.⁷⁹ Bahan Hukum primer yang digunakan, yaitu:

- a. Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

⁷⁵ Artikel 138 (2) B-VG (Konstitusi Austria 1920).

⁷⁶ Artikel 140 (3) B-VG (Konstitusi Austria 1920).

⁷⁷ Ibid, hlm. 320.

⁷⁸ Ibid, hlm. 141.

⁷⁹ Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum, Konsep Dan Metode*, (Setara Press: Malang, 2013), hlm. 67.

- d. Peraturan MK tentang Pengujian Undang-undang;
- e. Konstitusi Prancis 4 Oktober Tahun 1958;
- f. *BundesVerfassungsgesetz (B-VG) 1920, revised 1929*;
- g. *Constitutional Court Act 1953 – VfGG*;

Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang mempertegas analisa dari sisi asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum terhadap kaidah-kaidah hukum dari bahan hukum primer dengan didukung pula penguatan argumentasi hukum berdasarkan pendapat-pendapat dari para ahli hukum terkait dengan isu hukum, yang bersumber pada referensi dari karya-karya ilmiah maupun hasil laporan penelitian, jurnal-jurnal hukum yang mempunyai relevansi dengan permasalahan, sehingga didapat telaah yang bersifat komprehensif. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan kepada peneliti semacam petunjuk kearah mana peneliti akan melangkah.⁸⁰

Bahan hukum tersier merupakan sumber referensi untuk lebih menegaskan atau mengisyaratkan adanya berbagai akibat hukum yang mungkin timbul dari terjadinya peristiwa-peristiwa hukum tertentu.⁸¹ Bentuk bahan hukum tersier seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.

1.7.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Untuk menunjang penulisan tesis ini penulis menggunakan beberapa teknik pengumpulan bahan untuk memperoleh bahan yang akurat dan valid, adapun teknik pengumpulan bahan yang penulis gunakan adalah metode dokumentasi dimana metode ini nantinya digunakan untuk mencari data mengenai hal-hal yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah dan

⁸⁰ Ibid, hlm. 155.

⁸¹ Soetandyo Wignjosebroto, Op.cit., hlm. 71.

sebagaimana⁸² yang berhubungan dengan konsep *judicial preview*. Adapun langkah-langkah yang dilakukan antara lain:

1. Pengutipan langsung atau melalui penafsiran penulis (tekstual).
2. *Paraphrase* (penyimpulan informasi dari bahan hukum).

1.7.5 Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan hukum terkumpul, maka dilakukan pengolahan dengan jalan mengklasifikasikan bahan-bahan yang ada sesuai dengan urutan masalah yang diteliti. Sedangkan bahan hukum yang tidak relevan disisihkan agar analisisnya dapat difokuskan pada bahan-bahan yang relevan.

Adapun untuk menganalisis bahan hukum, maka dilakukan analisis dengan metode preskriptif analitis. Ilmu hukum preskriptif merupakan ilmu yang mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma hukum.⁸³ Metode preskriptif analitis ini ditujukan untuk dapat menghasilkan konsep dengan menghubungkan dan membandingkan bahan hukum yang ada guna menjadi pertimbangan dalam menyelesaikan permasalahan dalam penelitian ini dengan

Dari hasil analisis tersebut, kemudian dilakukan interpretasi atau penafsiran hukum melalui bantuan metode atau ajaran tentang interpretasi.

Interpretasi yang penulis gunakan dalam penulisan ini adalah interpretasi sistematis dan interpretasi komparatif.

1.7.6 Definisi Konseptual dan Ruang Lingkup Batasan Penelitian

1.7.6.1 Minimalisasi

⁸² Suharsimin Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, (Jakarta : PT. Rineka Cipta, 2006), hlm. 231.

⁸³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 22.

Merupakan upaya memperkecil akibat yang ditimbulkan atas berlakunya undang-undang kepada masyarakat yang mana undang-undang tersebut bertentangan dengan konstitusi.

1.7.6.2 Inkonstitusionalitas

Inkonstitusionalitas adalah kadar penilaian pada norma hukum dalam undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan konstitusi.

1.7.6.3 *Judicial Preview*

judicial preview yaitu pengujian terhadap substansi rancangan undang-undang yang telah disahkan akan tetapi belum dapat diundangkan sebelum mendapatkan putusan konstitusional dari Dewan Konstitusi.

1.7.6.4 Implementasi

Implementasi adalah penerapan atau pelaksanaan konsep *judicial preview* di Indonesia.

1.8 Sistematika Penulisan

Untuk mendapat suatu gambaran yang sistematis tentang penelitian hukum ini, maka penulisan tesis ini terdiri dari 4 (empat) bab, yaitu sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN, menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka teoritik, desain penelitian, metodologi penelitian, serta sistematika penulisan, dimana seluruhnya merupakan kerangka pemikiran yang menjadi landasan dan atau acuan pelaksanaan pengkajian dan penulisan.

BAB II KAJIAN PUSTAKA, memuat serta menguraikan beberapa pedoman dan pandangan dari berbagai ahli hukum, praktisi hukum, dan berbagai literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat, yang digunakan untuk mendapatkan jawaban yang jelas serta dapat dipertanggungjawabkan isinya.

BAB III PEMBAHASAN, merupakan bab analisis permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, berisikan uraian dalam bentuk analisis normatif, terhadap isu hukum yang dirumuskan pada rumusan masalah yaitu konsep dan implementasi *judicial preview* di negara Prancis dan Austria, mengkaji konstitusi di negara Prancis dan Austria terhadap konsep *judicial preview*, serta konsep dan implementasi *judicial preview* di Indonesia sebagai minimalisasi inkonstitusional UU terhadap UUD NRI Tahun 1945.

BAB IV PENUTUP, berisikan kesimpulan pembahasan penelitian ini dan dilengkapi saran-saran sebagai yang merupakan tindak lanjut dan masukan positif bagi para pihak terkait baik Mahkamah Konstitusi, legislatif dan pemerintah.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

1.1 Kewenangan Dewan Konstitusi Prancis, MK Austria dan MK Indonesia

1.1.1 Kewenangan Dewan Konstitusi Prancis (*constitutional council*)

Berdasarkan pada UUD Prancis Tahun 1958, kewenangan Dewan

Konstitusi Prancis, yaitu:¹

- a. Mengawasi dan menentukan batas-batas dominan *la loi* (law atau UU) dan *le reglement* (regulasi atau peraturan pemerintah);
- b. Bertanggung jawab untuk pemeriksaan dan verifikasi atas konstitusionalitas atau kesesuaian naskah-naskah hukum atau peraturan dibawah dengan konstitusi;
- c. Memeriksa dan memutus mengenai legalitas hasil pemilihan Presiden dan penyelenggaraan *referendum*;
- d. Hasil pemilihan anggota lembaga perwakilan rakyat;
- e. Dapat memberikan pendapat apabila diminta secara resmi oleh presiden dalam hal-hal yang bersifat darurat (bersifat konsultatif);
- f. Menguji konstitusionalitas peraturan tata tertib yang berlaku diseluruh parlemen.

1.1.2 Kewenangan MK Austria

MK Austria memiliki sembilan kewenangan, yaitu:²

- a. Pengujian konstitusionalitas UU;
- b. Pengujian legalitas peraturan di bawah UU;
- c. Pengujian perjanjian internasional;
- d. Perselisihan pemilihan umum;

¹ Jimly Asshidiqqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Op.cit, hlm. 134.

² Jimly Asshidiqqie & Ahmad Syahrizal, Op.cit, hlm. 15.



- e. Peradilan *impeachment*;
- f. Pengadilan administrasi khusus yang terkait dengan *constitutional complaint* individu warga negara;
- g. Sengketa kewenangan dan pendapatan keuangan antar negara bagian dan antara negara bagian dengan federal;
- h. Sengketa kewenangan antar lembaga negara;
- i. Memberikan tafsir pada UUD.

1.1.3 Kewenangan MK Indonesia

Kewenangan MK di Indonesia berdasarkan Pasal 10 UU No. 8 tahun 2011 tentang perubahan atas UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi adalah:³

- a. Menguji UU terhadap UUD NRI Tahun 1945;
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945;
- c. Memutus pembubaran partai politik;
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

1.2 Konstitusi

1.2.1 Pengertian Konstitusi

Pengertian konstitusi dapat diketahui mulai dari zaman Yunani (kuno, zaman Romawi (kuno) sampai dengan zaman modern hingga sekarang. Para pakar konstitusi memberikan pengertian berdasarkan zaman mereka masing-masing.⁴

Konstitusi menurut C.F. Strong adalah himpunan prinsip-prinsip atau asas-asas menurut kekuasaan pemerintah dan hak-hak rakyat serta hubungan antara keduanya itu diatur.⁵

³ Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Amandemen ke 3.

⁴ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi*, (Malang: Setara Press, 2010), hlm. 25.



K.C. Wheare membedakan konstitusi dalam arti sempit dan luas.

Menurutnya konstitusi dalam arti sempit adalah peraturan-peraturan hukum dasar yang mengatur pemerintahan. Sedangkan konstitusi dalam arti luas adalah cakupan aturan yang berbentuk dokumen tertulis, konvensi ketatanegaraan, praktek penyelenggaraan pemerintahan, kekuatan hukumnya ada yang legal dan ada yang *non-legal* atau *extra legal*.⁶

Menurut Hermann Heller, pengertian konstitusi dibagi menjadi tiga, yaitu: konstitusi dalam arti politis dan sosiologis, konstitusi dalam arti yuridis dan konstitusi dalam arti suatu naskah tertulis dalam UUD.⁷

1.2.2 Bentuk konstitusi

Berdasarkan rumusan pengertian dari konstitusi, dapat diketahui beberapa bentuk konstitusi, yaitu Konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis, Konstitusi fleksibel dan konstitusi kaku, Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi, Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan, Konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer.

Konstitusi tertulis adalah konstitusi yang berbentuk dokumen yang memiliki kesakrakan khusus. Sedangkan konstitusi tidak tertulis adalah konstitusi yang lebih berkembang atas dasar adat-istiadat (*custom*) daripada hukum tertulis.⁸

Konstitusi fleksibel adalah konstitusi yang dapat diubah atau diamandemen tanpa adanya prosedur khusus. Sedangkan konstitusi kaku adalah konstitusi yang mensyaratkan adanya prosedur khusus untuk perubahan atau amandemen.⁹

Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi (*supreme constitution and not supreme constitution*). Konstitusi derajat tinggi adalah suatu

⁵ Ibid, hlm. 28.

⁶ Ibid, hlm. 33.

⁷ Loc.cit.

⁸ C.F. Strong, Op.cit., hlm. 88.

⁹ Ibid, hlm. 90.



konstitusi yang mempunyai kedudukan tinggi dalam negara. Sedangkan konstitusi tidak sederajat tinggi adalah suatu konstitusi yang tidak mempunyai kedudukan serta derajat seperti konstitusi derajat tinggi.¹⁰

Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan. Jenis konstitusi ini berkaitan dengan bentuk suatu negara. Jika bentuk suatu negara itu serikat, maka akan didapatkan sistem pembagian kekuasaan antara pemerintah negara serikat dengan pemerintahan negara bagian. Pembagian kekuasaan tersebut diatur dalam konstitusi atau UUDnya. Sedangkan konstitusi kesatuan merupakan konstitusi yang ada pada suatu negara yang berbentuk kesatuan dan didalamnya tidak mengenal pemisahan kekuasaan karena seluruh kekuasaannya tersentralkan di pemerintah pusat, walaupun dikenal sistem desentralisasi. Hal ini juga diatur dalam konstitusi kesatuannya.¹¹

Konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer. Konstitusi sistem pemerintahan presidensial mempunyai ciri: presiden berkedudukan nominal sebagai kepala negara dan juga sebagai kepala pemerintahan, presiden tidak dipilih oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau dewan pemilih, presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif, dan perisen tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan legislatif dan tidak dapat memerintahkan diadakan pemilihan.

Sedangkan konstitusi sistem parlementer mempunyai ciri: kabinet yang dipilih oleh perdana menteri dibentuk berdasarkan kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen, para anggota kabinet mungkin seluruhnya atau mungkin sebagian adalah anggota parlemen, perdana menteri bersama kabinet bertanggung

¹⁰ Dahlan Thalib dkk, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), hlm. 30.

¹¹ Loc.cit.



jawab kepada parlemen, dan kepala negara dengan sasaran atau nasihat perdana menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan diadakannya pemilihan umum.¹²

1.2.3 Konstitusional dan Inkonstitusional

Secara epistemologis antara kata konstitusi, konstitusional dan konstitusionalisme inti maknanya sama, namun penggunaan atau penerapan katanya berbeda. Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (UUD, dsb) atau UUD suatu negara. Konstitusionalisme adalah suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi. Ruang lingkup paham konstitusi (konstitusionalisme) terdiri dari:

- Anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum
- Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia
- Peradilan yang bebas dan mandiri
- Pertanggungjawaban kepada rakyat sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.¹³

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa inkonstitusional merupakan suatu ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan atau UUD dalam suatu negara yang bertentangan atau tidak sesuai dengan keempat ruang lingkup dari paham konstitusi diatas.

1.3 Judicial Review di Austria dan Indonesia

Pengujian konstitusi di Austria dapat bersifat *a posterior review* dilakukan pada saat undang-undang telah berlaku dan Mahkamah Konstitusi berwenang untuk membatalkannya. Mahkamah konstitusi menguji konstitusionalitas undang-undang

¹² Ibid, hlm. 31.

¹³ Loc.cit.



federal ataupun negara bagian (lander) dan juga menguji kompatibility konstitusi negara bagian dengan konstitusi federal;

Berbeda halnya dengan di Indonesia, *judicial review* adalah salah satu kewenangan MK yang melakukan pengujian dengan cara *ex post review/a posteriori review* atas undang-undang terhadap konstitusi. Artinya jika terdapat permohonan dari pihak yang merasa hak-haknya telah dilanggar oleh undang-undang, maka mereka dapat mengajukan *judicial review* atas undang-undang tersebut. Pihak yang berhak mengajukan *judicial review* adalah seperti yang ditentukan oleh undang-undang Mahkamah Konstitusi.¹⁴

1.4 *Judicial Preview* di Prancis dan Austria

Judicial preview adalah pengujian yang dilakukan terhadap rancangan undang-undang yang telah disahkan oleh parlemen tetapi belum diundangkan sebagaimana mestinya. Artinya, undang-undang tersebut belum dinyatakan mengikat untuk umum. Prancis merupakan negara yang murni hanya menganut pengujian konstitusional secara *preview*.

Di Prancis, prosedur pengajuan rancangan undang-undang yang telah disahkan oleh parlemen dibawa ke Dewan Konstitusi dilakukan melalui proses formal seperti pengajuan perkara dalam persidangan dengan melakukan registrasi untuk dilakukan sidang pleno pembahasan draf undang-undang. Selanjutnya dilakukan dengan cara

¹⁴ Pasal 51 ayat (1) Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: a. perorangan warga negara Indonesia; b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; c. badan hukum publik atau privat; atau d. lembaga negara. Ayat (2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Ayat (3) Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa: a. pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau b. materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. UU No. 8 Tahun 2011 24 Tahun 2003 tentang MK Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 Tentang MK.



voting dan apabila hasilnya seri atau seimbang, suara dari presidenlah yang menentukan dan putusan yang diberikan oleh Dewan Konstitusi ini bersifat final dan akhir.

Sedangkan *judicial preview* yang di terapkan di Austria, berbeda dengan yang ada di Prancis. Perbedaannya adalah model *judicial preview* di Austria dilakukan terhadap rancangan undang-undang yang diusulkan oleh Pemerintah federal atau Pemerintah Negara Bagian berwenang atau memiliki kompetensi terhadap rancangan undang-undang yang diusulkan tersebut. Jadi perbedaan dri model *judicial preview* yang ada di Prancis dan Austria terletak pada objek yang diuji yaitu rancangan undang-undang di Prancis di *judicial preview* di Dewan Konstitusi sebelum disahkan, sedangkan rancangan undang



BAB III

PEMBAHASAN

3.1.1 Sistem Pemerintahan Prancis

Konstitusi Republik Ke lima Prancis merupakan dasar dari prinsip pemisahan kekuasaan dan membedakan secara tegas antara eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kekuasaan yudikatif diakui sebagai lembaga yang independen, akan tetapi Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan menjadi penjamin atas independensi lembaga kehakiman tersebut.¹ Prancis adalah negara Republik yang berbentuk Kesatuan.²

3.1.1.1 Eksekutif (Presiden dan Perdana Menteri)

Prancis menganut sistem pemerintahan semi presidensial dengan pemerintahan parlementer yang ditandai dengan dua rangkap kekuasaan eksekutif. Kekuasaan eksekutif dibagi dua yaitu Presiden dan Perdana Menteri. Presiden merupakan kepala negara yang dipilih secara langsung untuk masa jabatan selama lima tahun dan dapat dipilih kembali. Presiden tidak bertanggungjawab pada Parlemen, kecuali Presiden melakukan pengkhianatan terhadap negara dalam rangka melaksanakan tugas kepresidenannya. Kekuasaan dan fungsi seorang Presiden termasuk menjadi arbiter dari konstitusi, memimpin rapat kabinet, mengumumkan undang-undang, komandan angkatan bersenjata, memiliki hak prerogratif dalam

¹ Association of Secretaries General of Parliament's, *Constitutional and Parliamentary Information*, Jurnal, Tahun 1995,

<http://www.asgp.co/sites/default/files/docu> 48

pada 6 September 2014.

² Pasal 24 Konstitusi Prancis.

[PXGORURVRNLYVHTBCSTIHDYGGTSE.pdf](http://www.pxgorurvrnlyvhtbcstihdyggtse.pdf), diakses



pemberian pengampunan dan negosiasi serta meratifikasi perjanjian internasional.³

Dalam keadaan darurat sebagaimana dalam pasal 16 konstitusi, maka Presiden harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mengembalikan kondisi negara dalam keadaan semula. Dia berhak mencalonkan tiga dari Dewan Konstitusi serta dapat merujuk kepada undang-undang Parlemen terkait dengan Dewan Konstitusi, sebelum diumumkan. Pemisahan kekuasaan tersebut, menyebabkan Presiden tidak memiliki akses terhadap Parlemen. Presiden berkomunikasi dengan Parlemen melalui pesan, sehingga tidak menimbulkan perdebatan, guna menghindari semua resiko kecaman politik.⁴

Adapun Perdana Menteri merupakan Kepala Pemerintahan atau pelaksana yang ditunjuk oleh Presiden setelah pemilihan legislatif yang diselenggarakan oleh Majelis Nasional. Fungsi dan kekuasaannya antara lain mengatur langkah pemerintahan dan bertanggung jawab terhadap pertahanan nasional. Dia bertugas untuk membentuk Dewan Kementrian yang akan membantunya dalam membuat kebijakan politik dan keputusan.⁵ Presiden mengangkat dan memberhentikan Perdana Menteri serta mengepalai Rapat Dewan Menteri. Dewan Menteri diketuai oleh Perdana Menteri dan bertanggung jawab pada Parlemen.⁶

Skema 1

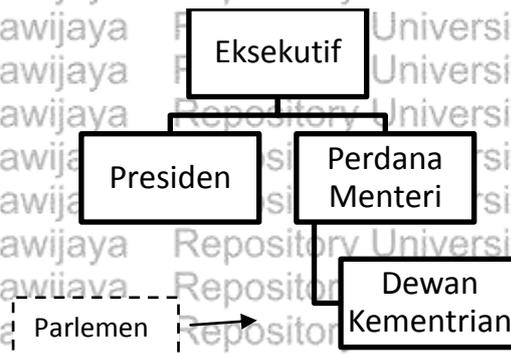
Eksekutif Prancis

³ Eva LIU, *Systems of Government in Some Foreign Countries: France*, Hongkong, Tahun 2000, <http://www.legco.gov.hk/yr99-00/english/sec/library/990rp08.pdf>, diakses pada 6 September 2014.

⁴ Association of Secretaries General of Parliament's, Op.cit.

⁵ Loc.cit.

⁶ Pasal 21 Konstitusi Prancis.



3.1.1.2 Legislatif

Parlemen di Prancis berbentuk bikameral yang terdiri dari Majelis Nasional (*National Assembly*) dan Senat. Berdasarkan sejarah, bikameral sangat kental dengan tradisi politik dan konstitusional Prancis. Pada tahun 1969 pemilih melakukan penolakan dengan referendum mengusulkan perubahan terhadap konstitusi dengan mempertimbangkan penggantian Senat dengan Dewan Penasehat yang tergabung dalam Dewan Sosial dan Ekonomi.⁷

Bikameralisme memungkinkan adanya perbedaan dalam penggunaan pemungutan suara. Perwakilan dengan cara yang berbeda dari masyarakat Prancis dan Negara, mengingat pasal 24 konstitusi, bahwa Senat merupakan perwakilan dari keseluruhan otoritas lokal Republik. Setiap Dewan Perwakilan mempunyai bangunan dan pelayanannya masing-masing. Secara fisik, bangunan dari kedua Dewan Perwakilan tersebut berbeda tempat di Paris, meskipun tidak berjauhan. Majelis Nasional berkedudukan di Palais Bourbon dan Senat berkedudukan di Palais Luxembourg.

Majelis Nasional terdiri dari 577 Perwakilan. Setiap wakil dipilih berdasarkan pemilihan langsung dengan rekapitulasi suara terbanyak dalam dua putaran dari sekian banyak daerah pemilihan. Semua warga negara, baik pria maupun wanita yang berumur 18 tahun ke atas yang sudah memperoleh

⁷ Dewan sosial dan ekonomi adalah murni sebagai susunan Dewan Penasehat dari perwakilan masyarakat yang berasal dari berbagai sektor.



hak sebagai warga negara dan hak politiknya, dapat berpartisipasi dalam pemilihan perwakilan, sedangkan orang yang dibawah pengaruh kejiwaan dan yang menerima pidana tertentu, maka dipastikan tidak mempunyai hak untuk memilih. Pertemuan Publik yang dilakukan oleh Majelis Nasional hanya diselenggarakan dalam sesi. Sesi pertemuan ini biasanya dilakukan dalam Sembilan bulan terhitung dari bulan Oktober hingga Juni. Apabila diluar periode tersebut, maka Presiden Republik dapat memanggil Majelis Nasional untuk mengadakan sesi luar biasa dengan agenda tertentu.

Bagian dari Parlemen yang selanjutnya adalah Senator, yang berjumlah 321 yang dipilih secara tak langsung. 309 dari Senat dipilih dari Departemen atau dari Pemerintahan Daerah yang memiliki status sama. Dipilih oleh lembaga pemilihan yang terdiri dari, Gubernur, Anggota Dewan Daerah dan Perwakilan dari Departemen. Dalam 81 Departemen, pemungutan suara dengan suara terbanyak dilakukan dalam dua putaran. 14 departemen dengan perolehan terbanyak, diwakili oleh lebih kurang lima Senator dengan pemungutan suara yang proporsional. Masa jabatan Senator adalah sembilan tahun dan sepertiga dari Senat dipilih setiap tiga tahun sekali, sehingga memberikan stabilitas institusi. Senat tidak dapat dibubarkan.⁸

Seorang Senator harus berumur lebih kurang 35 tahun dan wakil harus berumur lebih kurang 23 tahun untuk bisa dipilih. Keduanya harus merupakan warga negara Prancis, agar bisa patuh dengan aturan terkait untuk berbakti kepada negara dan untuk memperoleh hak sebagai warga negara serta hak politik.⁹

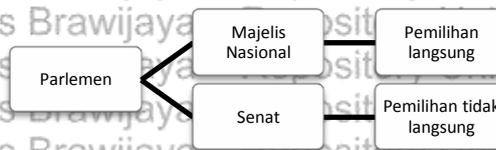
Skema 2

⁸ Association of Secretaries General of Parliament's, Op.cit.

⁹ Loc.cit.



Legislatif Prancis



Anggota Parlemen tidak dapat dituntut, disidik atau ditangkap, ditahan atau diadili atas pendapat atau pemberian suara yang dilakukan dalam fungsinya sebagai anggota Parlemen. Apabila penangkapan dilakukan pada saat masa sidang dan dalam perkara pidana, maka dapat dilakukan dengan izin dari Dewan ditempat dia berada sebagai anggota Parlemen, terkecuali dalam hal tertangkap tangan. Sedangkan diluar masa sidang, anggota Parlemen hanya dapat ditangkap dengan izin dari Sekretariat Dewan dimana dia menjadi anggota Parlemen, dan dalam hal tertangkap tangan dapat dilakukan penangkapan atas persetujuan Sekretariat Dewan atau dijatuhi hukuman definitif.

Sidang Parlemen pertama dibuka pada 2 Oktober dan berlangsung lebih dari sembilan puluh hari dan sidang kedua dibuka pada 2 April dan berlangsung kurang dari sembilan puluh hari. Apabila pada tanggal 2 Oktober dan tanggal 2 April merupakan hari libur, maka sidang akan dibuka pada hari kerja berikutnya.¹⁰

3.1.1.3 Yudisial

Lembaga kehakiman merupakan lembaga yang independen dan terpisah dari kekuasaan eksekutif dan legislatif. Ada beberapa kategori

¹⁰ Pasal 28 Konstitusi Prancis.



pengadilan yang terbagi dalam dua cabang utama, yaitu cabang yudisial dan cabang administrasi.¹¹

Sejak masa pembaharuan pada tahun 1953, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), menjadi instansi pertama hakim dalam proses administratif pengadilan. Terdapat 35 pengadilan dan kurang lebih 600 hakim yang mengadili 100.000 kasus dalam setahun. Pengadilan tersebut menyelesaikan permasalahan antara penguasa publik (Pemerintah, Daerah, Departemen atau Lembaga Administrasi) atau perusahaan milik negara di satu pihak dan warga negara di pihak yang lainnya. Pengadilan ini juga mengurus Perpajakan, Pilkada dan Pelayanan Publik.¹²

Contoh dari persoalan tersebut, misalnya penolakan terhadap izin pendirian sebuah bangunan, keberatan terhadap rencana penggunaan lahan untuk jalan tol, pengambilalihan, tuntutan kompensasi atas kerusakan yang ditimbulkan oleh badan-badan publik, penolakan untuk memberikan tempat tinggal bagi warga asing, sengketa yang berkaitan dengan kontrak pembangunan.

Pengadilan perdata bertugas menyelesaikan sengketa perdata antar individu, misalnya perceraian, warisan, kepemilikan harta benda. Pengadilan perdata di Prancis dibagi menjadi 3, yaitu:

1. *Tribunal D'instance*, peradilan yang menangani perkara perdata ditingkat pertama.
2. *Cour D'appel*, peradilan yang menangani perkara perdata ditingkat banding.

¹¹ Pengadilan Perdata dan Pengadilan Pidana termasuk ke dalam kategori cabang yudisial (*judicial branch*).

¹² Ministry of Justice, *The French legal system*, E-Jurnal, Tahun 2012, http://www.justice.gouv.fr/art_pix/french_legal_system.pdf, diakses pada 5 September 2014.



3. *Cour D'cassation*, peradilan yang menangani perkara perdata ditingkat kasasi.

Tribunal d'instance memiliki kewenangan dalam mengadili persoalan perdata. Mereka mengadili tuntutan kepemilikan harta di bawah 10.000 euro atau tuntutan terhadap yurisdiksi khusus. Adapun klaim diatas 10.000 Euro, maka kewenangan mengadili diserahkan kepada Pengadilan Wilayah yang disebut dengan *Tribunaux de Grande Instance* yang memiliki yurisdiksi lebih luas dan mengadili setiap persoalan. Pengadilan Wilayah juga mempunyai kewenangan lebih dalam kasus khusus yang berkaitan dengan perceraian atau pembuktian kedudukan sebagai seorang ayah.

Pengadilan pidana di Prancis dibagi menjadi 3, yaitu:

1. *Tribunal de police*, berwenang memeriksa pelanggaran. *Tribunal de correctionnel* untuk memeriksa tindak pidana umum. *Cour d'assises* untuk memeriksa tindak pidana berat. Ketiganya tersebut merupakan pengadilan pidana ditingkat pertama.

2. *Chambres d'appel correctionnelles*, peradilan untuk menangani perkara pidana ditingkat banding.

3. *Cour de cassation*, peradilan yang menangani perkara pidana ditingkat kasasi.

Tribunal de Police yang menangani pelanggaran ringan kelas lima, khususnya denda. Sedangkan untuk pelanggaran kecil (kelas pertama s/d empat) dan beberapa masalah perdata di bawah 4000 euro, diadili oleh hakim biasa atau hakim profesional.

Peradilan administrasi negara di Prancis meliputi:

1. *Tribunal administratif*, pengadilan administrasi tingkat pertama.



2. *Cour administratif d'appel*, pengadilan administrasi ditingkat banding.

3. *Conseil d'etat*, pengadilan administrasi ditingkat kasasi.

Selain jenis peradilan diatas, Prancis juga memiliki peradilan khusus, yaitu:

1. *Haute cour de justice*, pengadilan khusus yang berkaitan dengan penghianatan berat yang dilakukan oleh Presiden (Artikel 67 dan 68 Konstitusi Prancis).

2. *Conseil superieur de la magistrature*, pengadilan yang mengadili tindakan indisipliner hakim dan magistrat.

3. *Conseil constitutionel* merupakan Dewan Konstitusi yang salah satu kewenangan pokoknya adalah memutuskan suatu rancangan undang-undang konstitusional atau inkonstitusional.

4. *Conseil superieur de la magistrature* adalah Komisi Yudisial yang berfungsi untuk menyeimbangkan wewenang Presiden untuk mengangkat para hakim.

Presiden Republik sebagai ketua Komisi Yudisial, Menteri Kehakiman sebagai Wakil Ketua Komisi Yudisial, empat orang anggota yang satu orang ditunjuk oleh Ketua Senat, satu ditunjuk oleh Ketua Majelis Nasional, satu orang anggota dari lingkungan *Conseil D'estat* dan satu org dari *Cour The Camtes* (kantor Oditur Jenderal). Enam anggota lain diangkat oleh *Sitting Magistrate* dan enam orang diangkat oleh Kejaksaan.

Peradilan tingkat pertama juga memiliki pengadilan khusus, yaitu Pengadilan Anak-Anak, Pengadilan Tenaga Kerja, Pengadilan Niaga, Pengadilan Jaminan Sosial dan Pengadilan Pertanian Dan Lahan. Hakim dari



pengadilan khusus merupakan hakim non profesional dan dipilih dengan hormat dari perwakilan yang sama.¹³

Pengadilan kasasi merupakan pengadilan tertinggi dalam sistem hukum perancis. Pengadilan kasasi tidak mengadili secara langsung, akan tetapi hanya memeriksa apakah hukum sudah diterapkan dengan tepat oleh pengadilan dibawahnya baik persoalan perdata maupun pidana. Pengadilan kasasi terdiri dari hakim, jaksa penuntut dan pengadilan administrasi. Hakim-hakim dari pengadilan kasasi meliputi ketua pertama, ketua pertama dari majelis hakim dan asisten hakim. Ketua pertama bertanggungjawab terhadap administrasi pengadilan dan kedisiplinan para hakim.¹⁴

Sistem hukum Prancis berasal dari hukum Romawi dan berdasarkan hukum yang dikodifikasikan. *Civil code* yang disusun pada tahun 1804 dibawah pemerintahan Napoleon I, memberikan tugas pada hakim untuk menafsirkan hukum dan keputusan pengadilan tertinggi mempunyai pengaruh terhadap pengadilan dibawahnya, meskipun mereka tidak terikat dengan beberapa keputusan dari pengadilan tinggi.¹⁵

3.1.2 Mekanisme Pembentukan Undang-Undang di Prancis

Hak untuk mengajukan rancangan undang-undang dimiliki oleh Perdana Menteri dan anggota Parlemen.¹⁶ Rancangan undang-undang yang berasal dari Pemerintah, diajukan pada salah kamar Parlemen kecuali untuk rancangan undang-undang tentang keuangan dan rancangan undang-undang tentang jaminan sosial hanya bisa diajukan pada Majelis Nasional. Untuk rancangan undang-

¹³Loc.cit.

¹⁴ Pengadilan kasasi di Prancis merupakan pengadilan yang merupakan jalan hukum terakhir dalam ruang lingkup peradilan, selain itu dalam pengadilan kasasi hakim ditunjuk oleh Presiden atas rekomendasi Dewan Tertinggi Peradilan yang terdiri dari enam divisi : Divisi Sipil Pertama, Divisi Sipil Kedua, Divisi Sipil Ketiga, Divisi Buruh, Divisi Perdagangan Dan Divisi Kriminal, yang masing-masing divisi diketuai oleh hakim.

¹⁵Loc.cit.

¹⁶ Pasal 40 Konstitusi Prancis.



undang yang berkaitan dengan organisasi wilayah dan rancangan undang-undang tentang lembaga yang mewakili bangsa Prancis diajukan ke Senat.¹⁷ Pemerintah dapat menyerahkan pembahasan rancangan undang-undang tentang keuangan kepada Senat apabila Majelis Nasional tidak dapat menyelesaikan pembahasannya dan tidak mencapai persetujuan dalam waktu empat puluh hari dan Senat harus mengesahkannya dalam waktu lima belas hari. Apabila kedua kamar Parlemen tidak memberikan persetujuan, maka dapat berlaku ketentuan pembentukan undang-undang secara umum dan jika Parlemen tidak memberikan persetujuan dalam waktu tujuh puluh lima hari, maka Pemerintah akan mengaturnya dalam Peraturan Pemerintah (*ordinance*).¹⁸ Sedangkan untuk rancangan undang-undang tentang jaminan sosial, apabila Majelis Nasional tidak mencapai persetujuan dalam waktu duapuluh hari, Pemerintah akan melimpahkannya pada Senat dan Senat harus mengesahkannya dalam waktu limabelas hari.¹⁹

Draf rancangan undang-undang yang berasal dari Pemerintah yang diberikan pada salah satu kamar Parlemen akan dibahas, untuk selanjutnya kamar satunya akan mempertimbangkan draf rancangan undang-undang yang telah disetujui tersebut, yang disampaikan oleh kamar Parlemen sebelumnya.²⁰

Rancangan undang-undang selanjutnya akan dibahas di Komisi Tetap, kecuali ada ada permintaan dari Pemerintah atau kamar Parlemen yang sedang membahas, maka rancangan undang-undang dapat disampaikan pada Komisi Khusus.²¹

¹⁷ Pasal 39 Konstitusi Prancis.

¹⁸ Fatmawati, *Struktur Dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral (Studi Perbandingan Antara Indonesia Dan Berbagai Negara)*, (Jakarta: UI-Press, 2010), hlm. 164.

¹⁹ Loc.cit.

²⁰ Pasal 41 Konstitusi Prancis.

²¹ Pasal 43 Konstitusi Prancis.



Setiap rancangan undang-undang dibahas dikedua kamar Parlemen untuk mendapatkan hasil draf rancangan undang-undang yang sama, apabila terdapat perbedaan setelah dua kali pembahasan atau Pemerintah menyatakan keadaan mendesak setelah satu kali pembahasan pada tiap kamar, maka Perdana Menteri dapat mengadakan *joint committee* dengan jumlah anggota yang seimbang.

Apabila pada *joint committee* juga tidak mendapatkan persetujuan bersama, maka keputusan final berada ditangan Majelis Nasional.²²

Pada pembahasan rancangan undang-undang organik apabila terdapat perbedaan antarkamar, maka draf rancangan undang-undang akan disetujui oleh Majelis Nasional setelah dibaca oleh mayoritas anggotanya. Apabila draf rancangan undang-undang berhubungan dengan Senat, maka harus disetujui dengan waktu yang sama oleh kedua kamar Parlemen dan akan diundangkan setelah rancangan undang-undang tersebut dinyatakan konstitusional oleh *constitutional council*.²³

3.1.3 Dewan Konstitusi Prancis (*Constitutional Council*)

Dewan Konstitusi lahir dari konstitusi republik kelima tahun 1958.

Lembaga ini didesain untuk melucuti kekuasaan Parlemen. Selain itu, dewan ini juga turut terlibat dalam menentukan arah kebijakan negara. Lembaga inipun masih memiliki keterbatasan dan menjadi perdebatan pada awal pendiriannya yaitu mengenai wilayah kerjanya yang terkait dengan penyelesaian sengketa antara eksekutif dengan legislatif yang mana dewan ini tidak dimaksudkan menjadi *a fair or impartial referee*²⁴ karena pekerjaan lebih dekat ke wilayah legislatif daripada eksekutif dan juga dewan ini tidak dianggap sebagai

²² Pasal 45 Konstitusi Prancis.

²³ Fatmawati, Op.cit., hlm. 163.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Op.cit., hlm. 131.



pengadilan atau lembaga yudisial sehingga tidak tercantum dalam kekuasaan kehakiman melainkan dipisah.

Selain Prancis, Inggris dan Belanda pada awalnya juga menentang gagasan pengujian konstiusionalitas yang kewenangannya diberikan kepada hakim atau pengadilan. Mereka tidak menginginkan pengujian konstiusionalitas dilakukan oleh hakim atau pengadilan. Akan tetapi, dalam perkembangannya, mereka menerima gagasan pengujian konstiusional tersebut dengan alternatif, sistem pengujian tidak dilakukan oleh hakim atau lembaga peradilan, melainkan oleh lembaga non peradilan. Itulah mengapa bentuk dari Dewan Konstiusi bukanlah *cour* (pengadilan) melainkan *conseil* (dewan). Selain itu, dapat diketahui bahwa keanggotaan dalam Dewan Konstiusi bukanlah hakim melainkan mantan anggota Parlemen atau mantan Menteri.

Dewan Konstiusi terdiri dari sembilan anggota yang masa jabatannya berlangsung selama sembilan tahun dan tidak dapat diperpanjang. Pemberhentian atau berakhirnya masa jabatan tidak dilakukan secara bersamaan melainkan sepertiga dari anggota, berhenti setiap tiga tahun sekali. Bagi anggota yang merupakan mantan Presiden Republik, maka dapat menjabat seumur hidup. Tiga orang anggota diangkat oleh Presiden, tiga orang anggota diangkat oleh Ketua Majelis Nasional dan tiga orang anggota diangkat oleh Ketua Senat.²⁵

²⁵ Aerticle 56 "The Constitutional Council shall comprise nine members, each of whom shall hold office for a non-renewable term of nine years. One third of the membership of the Constitutional Council shall be renewed every three years. Three of its members shall be appointed by the President of the Republic, three by the President of the National Assembly and three by the President of the Senate. The procedure provided for in the last paragraph of article 13 shall be applied to these appointments. The appointments made by the President of each House shall be submitted for consultation only to the relevant standing committee in that House. In addition to the nine members provided for above, former Presidents of the Republic shall be *ex officio* life members of the Constitutional Council. The President shall be appointed by the President of the Republic. He shall have a casting vote in the event of a tie". [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank mm/anglais/constitution_anglais.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/anglais/constitution_anglais.pdf), diakses pada tanggal 3 Mei 2014.



Kewenangan terpenting Dewan Konstitusi²⁶ adalah menyelenggarakan pengujian konstitusional atas rancangan undang-undang yang akan ditetapkan oleh Parlemen.

3.1.4 *Judicial Preview* di Prancis

Selama periode Revolusi Prancis tahun 1789 sampai di adopsinya Konstitusi 1958 (Konstitusi Republik Kelima), Prancis telah memiliki lima belas konstitusi yang berbeda dan berubah-ubah dari demokrasi parlementer ke pemerintahan otoriter. Konstitusi Republik Pertama berlangsung selama 7 tahun dari tahun 1792-1799. Pada periode ini telah diupayakan membentuk organ yang disebut *Senate conservateur* guna mengawal produk legislasi yang dibuat Parlemen. Akan tetapi organ ini juga tidak dapat berfungsi sebagaimana yang diharapkan. Konstitusi Republik Kedua berlangsung selama 4 tahun dari tahun 1848-1852. Institusi serupa juga dibentuk paralel pada periode ini, akan tetapi juga mengalami hal yang sama pada periode Konstitusi Republik Pertama.

Konstitusi Republik Ketiga berlangsung selama 65 tahun, dari tahun 1875-1940. Rezim terpanjang selama periode ini adalah pada Republik Ketiga 1875-1940 dan pada akhirnya tetap tidak mampu mengefektifkan kinerja Pemerintah. Konstitusi Republik Keempat berlangsung selama 12 tahun, dari tahun 1946-1958.²⁷ Pada periode ini dibentuk organ pengawal konstitusi yang disebut *committee constitutional*. Anggotanya terdiri dari masing-masing Presiden Republik, Majelis Nasional dan Senat. Selain itu, tujuh orang anggota diusulkan oleh Majelis Nasional dan tiga orang anggota dari Senat. Kelemahan dari organ ini adalah para anggotanya yang bukan berasal dari kalangan ahli hukum melainkan politisi yang bertugas mengukur kadar konstitusional dari produk

²⁶ Pasal 61 Konstitusi Prancis.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Konstitusi Di 10 Negara*, Op.cit., hlm. 138.



legislasi walaupun mereka bukan anggota dri Parlemen itu sendiri. Selain itu, kewenangan yang dimiliki oleh organ ini adalah menyelesaikan sengketa kewenangan antara dua kamar Parlemen tentang produk legislasi. Organ ini pun tidak efektif mengingat semenjak berdirinya organ ini, mereka hanya mengadakan dua kali sidang dan keberadaannya dianggap hanya memperkuat Majelis Nasional.

Konstitusi Republik Kelima tahun 1958, melahirkan lembaga pengawal konstitusi yang disebut *Conseil Constitutionel* atau Dewan Konstitusi yang didalamnya telah membagi kekuasaan untuk eksekutif dan legislatif bikameral. Rancangan undang-undang diajukan ke Dewan Konstitusi. Prosesnya sama seperti pengajuan perkara ke pengadilan. Setelah rancangan undang-undang diterima oleh Dewan Konstitusi, dewan memeriksanya dalam waktu paling lambat satu bulan setelah penyerahan rancangan undang-undang, setelahnya dewan akan membuat keputusan apakah rancangan undang-undang tersebut konstitusional atau inkonstitusional. Apabila rancangan undang-undang dinyatakan inkonstitusional, maka rancangan undang-undang tersebut tidak dapat diberlakukan.

Bentuk pengujiannya bersifat *a priori*, karena yang diuji adalah rancangan undang-undang yang telah disahkan oleh Parlemen namun belum diundangkan sebagaimana mestinya karena harus mendapatkan putusan dari Dewan Konstitusi bahwa rancangan undang-undang tersebut konstitusional. Ada yang menyebutnya *constitutional review* atau *a priori constitutional review*, akan tetapi lebih tepat disebut *preview* daripada *review* karena sifatnya yang *a priori* atau *preventif*²⁸

Putusan Dewan Konsitusi bersifat final dan mengikat seluruh kekuasaan publik, kewenangan administratif dan badan peradilan umum lainnya.²⁹ Apabila suatu rancangan undang-undang telah dinyatakan konstitusional dan dapat

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Op.cit, hlm. 57.

²⁹ Pasal 62 Konstitusi Prancis.



diundangkan, maka Dewan Konstitusi tidak dapat melakukan pengujian lagi terhadap rancangan undang-undang yang telah disahkannya tersebut. Pada sifat putusan Dewan Konstitusi tersebut memiliki kelemahan. Apabila kedua Parlemen bersama Presiden sepakat untuk melanggar ketentuan konstitusi, maka Dewan Konstitusi tidak dapat berkutik karena tidak ada pihak lain yang memiliki *standing*. Kelemahan ini pun terbatas pada undang-undang formal saja, bukan pada undang-undang organik. Artinya pemohon hanya dapat dilakukan melalui kesepakatan bersama untuk melanggar konstitusi dalam hal pengujian terhadap undang-undang formal, bukan pada undang-undang organik³⁰.

Pemohonan pengujian dilakukan oleh Presiden, Ketua Majelis Nasional, Ketua Senat dan 60 anggota Majelis Nasional atau Senat. Dewan konstitusi adalah satu-satunya lembaga *constitutional review* yang memiliki akses eksklusif (terbatas), karena masyarakat baik secara individual maupun kelompok tidak dapat mengajukan permohonan pengujian kepada Dewan Konstitusi. Hal ini terjadi lantaran suatu rancangan undang-undang masih belum mengakibatkan hukum secara langsung kepada masyarakat. Sehingga masyarakat tidak diberikan *standing* untuk mengajukan permohonan pengujian. Apabila masyarakat diberikan *standing*, itu akan mengakibatkan instabilitas terhadap proses legislasi yang berlangsung di Parlemen. Masyarakat hanya dapat mengajukan uji konkrit yang menjadi kewenangan *conseil d'etat*, yaitu lembaga yang menguji legalitas norma-norma yang bersifat individual dan konkret³¹.

Prosedur permohonan pengujian dilakukan seperti pengajuan perkara di pengadilan. Pemohon melakukan register ke Dewan Konstitusi. Setelah diterima, dilakukan penunjukan oleh Presiden (hakim ketua) terhadap salah satu hakim

³⁰ Yang dimaksud *organic law* adalah undang-undang yang diamanatkan sendiri pembentukannya oleh UUD.

³¹ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-25739.pdf>, diakses pada 9 September 2015.



anggota untuk bertindak sebagai *Rapporteur*. Seorang *Rapporteur* memiliki tiga tanggungjawab utama. Pertama, mengumpulkan sejumlah data terkait dengan perkara yang ditangani dan dibantu oleh sekretariat. Data-data tersebut meliputi:³²

1. *Travaux préparatoires*, yaitu risalah persidangan komisi-komisi dalam Parlemen;
2. Tanggapan masyarakat atas rancangan undang-undang yang dipersiapkan Parlemen;
3. Surat permohonan yang diperoleh dari lembaga-lembaga Negara dan melakukan komunikasi dengan para pihak terkait dengan masalah hukum yang dihadapi;
4. Mengumpulkan data yang relevan dan Putusan Dewan yang terdahulu;
5. Mengumpulkan berbagai pandangan doktrinal;
6. Laporan administratif apabila diperlukan.

Kedua, *rapporteur* mempersiapkan draft putusan dan dibantu oleh staf dan sekjen. Ketiga, tugas ketiga *rapporteur* berlangsung pada saat sidang. Para anggota akan melakukan diskusi dan *voting* atas putusan. Hal itu dilakukan oleh Sembilan anggota, apabila hanya 7 anggota yang hadir, maka dianggap *kuorum* kecuali karena keterbatasan waktu membuat penundaan pembacaan putusan.

Selanjutnya, *rapporteur* mempresentasikan laporannya dan anggota Dewan akan mendiskusikan laporan tersebut dan menentukan sikap terhadap kesimpulan dari laporan tersebut. Pengambilan putusan tidak dilakukan melalui mufakat bulat atau *dissenting opinion*. Jika hasil *voting* seimbang atau seri, maka suara Presiden (*the deciding vote in case of a tie*) yang akan menentukan.

Skema 3

³² Jimly Asshidiqie, *Peradilan Konstitusi di 10 Negara*, Op.cit, hlm. 170.

Proses Pengujian Rancangan Undang-Undang



Sumber: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/site_anglais/saisinen.pdf

Dewan Konstitusi selalu menafsirkan bahwa akibat hukum yang bersifat mengikat (*binding effect*), tidak hanya terkait dengan penerapan secara aktual, tetapi pembentukan putusan final dan mengikat dipengaruhi oleh alasan-alasan esensial yang mendasari. Apabila amar putusan tercantum “*approval*”, pada hakikatnya dewan telah menyetujui bahwa rancangan undang-undang boleh segera diundangkan. Untuk pembatalan terhadap ayat-ayat ataupun pasal-pasal bermasalah disebut dengan *partial annulment*. Sedangkan pembatalan keseluruhan isi rancangan undang-undang disebut dengan total *annulment*. Pada putusan yang masuk dalam kategori *new reading (NR)*, pembatalan oleh dewan harus disertai dengan langkah perbaikan atau revisi yang dilakukan oleh Parlemen sendiri (*parlemen revision*) dengan jangka waktu yang ditentukan oleh Dewan Konstitusi dan jangka waktu tersebut juga tercantum dalam amar putusan. Apabila rancangan undang-undang tersebut tidak tidak direvisi dan melewati jangka waktu yang diberikan, maka rancangan undang-undang tersebut dengan sendirinya akan dianggap batal demi konstitusi.

3.2.1 Sistem Pemerintahan Austria



Austria adalah Negara demokrasi³³ dengan perwakilan Parlemen yang terdiri dari sembilan negara yang merupakan salah satu dari enam Negara di Eropa yang menyatakan tetap dalam kenetralan yang ditetapkan dalam konstitusi.

Sebagai Republik Federal,³⁴ Austria terbagi dalam sembilan negara (*bundeslander*), 99 distrik (*bezirke*) yang dibagi lagi dalam pemerintahan kota (*Gemeinden*). Disana terdapat 2.357 pemerintahan kota, kecuali Vienna.³⁵

Austria menjadi negara federal, parlementer, republik demokrasi melalui Konstitusi Federal pada tahun 1920 dan telah diajukan kembali pada tahun 1945 menjadi 9 negara dari Republik Federal. Sistem parlementer Austria digolongkan ke dalam dua kamar yaitu Dewan Nasional (*nationalrat*) dan Dewan Federal (*Bundesrat*). Dewan Nasional dipilih oleh rakyat, sedangkan Dewan Federal merupakan utusan perwakilan dari negara bagian. Dalam proses legislatif, Dewan Federal berperan sebagaimana peran kelembagaan dalam mendukung negara.³⁶

Berdasarkan pasal 2 konstitusi Austria, bahwa Austria adalah Negara federal yang terdiri dari sembilan negara bagian yaitu: Burgenland, Carinthia, Lower Austria, Salzburg, Styria, Tylor, Upper Austria, Vienna dan Vorarlberg.³⁷

Administrasi yang berkaitan dengan negara bagian (provinsi) merupakan tugas dari Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah diatur oleh Gubernur (*landeshauptmann*), wakil Gubernur dan anggota pemerintah lainnya. Dalam

Konstitusi Federal, Gubernur dilantik oleh Presiden federal, sedangkan anggota Pemerintah Daerah yang lain dilantik oleh Gubernur.³⁸

³³ Artikel 1 Federal Constitutional Law.

³⁴ Artikel 2 (1) Federal Constitutional Law.

³⁵ United Cities And Local Governments, Country Profiles, http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Austria.pdf, diakses pada 9 September 2014.

³⁶ Loc.cit.

³⁷ Artikel 2 (2) Federal Constitutional Law.

³⁸ Loc.cit.



Dalam hal yang berkaitan dengan kepentingan provinsi, Pemerintah Daerah membuat keputusan secara bersama, sebagai bentuk administrasi tidak langsung Pemerintah Federal. Gubernur hanya memiliki otoritas dalam hal administratif dan terikat dengan instruksi dari federal yang juga berwenang memberi instruksi bagi anggota pemerintahan lainnya.

Sementara itu pemerintahan kota tidak termasuk ke dalam bagian Pemerintahan Federal, namun merupakan tingkatan wilayah terendah di Austria. Berdasarkan Konstitusi Federal pemerintahan kota bukanlah unit administratif, melainkan hanya badan otonom dengan hak pengaturan terhadap administrasi sendiri. Administrasi sendiri berarti tugas publik dilaksanakan oleh badan hukum dibawah hukum publik yang berbeda dari entitas Negara, federasi dan Negara bagian.³⁹

3.2.1.1 Legislatif

Austria menganut sistem dua kamar dalam legislatif Pemerintahan Federal (*Bicameral Federal Assembly / Bundesversammlung*), yaitu Dewan Nasional (*National council/Nationalrat*) dan Dewan Federal (*Federal council/Bundesrat*). Dewan Nasional beranggotakan 183 Perwakilan dan dipilih berdasarkan pemilihan langsung.⁴⁰ Masa jabatan dari Dewan Nasional berakhir empat tahun sekali, namun masa jabatan tersebut bisa berakhir lebih awal jika mayoritas anggota memvot untuk dibubarkan. Selain itu Presiden Federal atas saran dari pemerintah mempunyai hak untuk membubarkan

³⁹Loc.cit.

⁴⁰ Department of Economic and Social Affairs, *REPUBLIC OF AUSTRIA Public Administration Country Profile*, E-Paper, Tahun 2006, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023301.pdf>, diakses pada 9 September 2014.



Dewan Nasional. Dewan ini memiliki peran sentral sebagai organ pengambil keputusan atau pembuat keputusan.⁴¹

Fungsi utama dari Dewan Nasional adalah fungsi legislasi, pengambilan bagian dalam administrasi, dan mengontrol administrasi.⁴² Pada fungsi legislasi, Dewan Nasional mengesahkan 100 dan 140 undang-undang pertahun. Sebuah rancangan undang-undang dapat diajukan dengan cara:

- Inisiatif dari anggota Dewan Nasional minimal lima anggota;
- Proposal oleh eksekutif;
- Proposal oleh Dewan Federal;
- Inisiatif yang ditandatangani minimal 100.000 suara.⁴³

Adapun anggota dari Dewan Federal berjumlah 62 perwakilan yang diangkat oleh Negara. Mereka dipilih berdasarkan ketentuan provinsi selama periode legislatif provinsi. Disetiap provinsi diwakili oleh tiga perwakilan.

Perubahan susunan Dewan Federal hanya bisa dilakukan setelah setiap provinsi melangsungkan pemilihan.⁴⁴

Fungsi terpenting dari Dewan Federal adalah berpartisipasi dalam proses legislasi. Setelah menerima draft dari Dewan Nasional, Dewan Federal dapat melakukan tiga hal, yaitu menyikapi dengan memutuskan tidak keberatan pada draft tersebut, tidak melakukan apapun dan membiarkan draft tersebut selama delapan minggu yang berarti bahwa Dewan Federal menyetujuinya, dan

3.2.1.2 Eksekutif

⁴¹ Herbert Haus Mainger, *The Austrian Legal System*, (Manzsche Verlags-Und Universitats buch handlung: Vienna, 2003), hlm. 51.

⁴² Ibid, hlm. 52.

⁴³ Loc.cit.

⁴⁴ Department of Economic and Social Affairs, *REPUBLIC OF AUSTRIA Public Administration Country Profile*, E-Paper, Tahun 2006, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023301.pdf>, diakses pada 9 September 2014.



Badan Eksekutif Federal tertinggi adalah Presiden Federal (*The Federal President/Bundespräsident*) dan anggota dari Pemerintah Federal yang diketuai oleh Kanselir Federal. Presiden merupakan kepala negara, tetapi bukan kepala pemerintah federal. Badan Eksekutif Tertinggi Negara adalah pemerintah negara yang dipimpin oleh Gubernur dari setiap negara bagian. Kanselir Federal (*The Federal Chancellor/Bundeskanzler*) memimpin Pemerintah Federal. Presiden Federal mengangkat Kanselir Federal yang direkomendasikan anggota lain dari Pemerintah Federal.⁴⁵ Wakil Kanselir diberikan kewenangan untuk mewakili Kanselir Federal dalam semua fungsinya. Dalam setiap acara yang tidak bisa dihadiri oleh Kanselir Federal maupun wakilnya, maka Presiden Federal memanggil anggota Pemerintah Federal untuk mewakili Kanselir Federal.

Presiden Federal dipilih secara langsung dalam pemilihan umum oleh rakyat dengan usia minimum 35 tahun.⁴⁶ Presiden Federal memimpin selama 6 tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali periode. Periode kepemimpinan Presiden Federal dapat diakhiri dengan dua cara, yaitu impeachment dan referendum. Presiden memiliki kekebalan imunitas dari perkara criminal kecuali masalah ekstradisi oleh majelis federal.⁴⁷

Secara umum, setiap pembuatan peraturan presiden harus dilakukan dengan pengajuan proposal oleh pemerintah federal atau oleh menteri federal yang berwenang.

⁴⁵ Department of Economic and Social Affairs, *REPUBLIC OF AUSTRIA Public Administration Country Profile*, E-Paper, Tahun 2006, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023301.pdf>, diakses pada 9 September 2014.

⁴⁶ Herbert Haus Mainger, Op.cit., hlm. 58.

⁴⁷ Ibid, hlm. 59.



pengajuan banding hingga ke Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).⁴⁹

Pengadilan merupakan institusi negara yang memutuskan dalam persoalan gugatan perdata dan dakwaan pidana dalam prosedur normal, dibentuk oleh kekuatan hukum dan dijalankan oleh hakim yang independen yang tidak dapat dihapus atau dipindah dari jabatannya, bersikap adil dan hanya terikat dengan sistem hukum. Sedangkan jabatan Jaksa Penuntut Umum merupakan badan khusus yang terpisah dari pengadilan, secara khusus mereka menjaga kepentingan umum dalam administrasi peradilan pidana dengan memimpin dalam proses awal, dakwaan dan tindakan penuntutan dalam proses persidangan pidana.⁵⁰

Terkait dengan administrasi pengadilan, dipimpin oleh Menteri Kehakiman Federal (pusat); Kementerian Kehakiman Federal melaporkan kepada Menteri Kehakiman. Menteri kehakiman merupakan badan tertinggi administratif dari negara federal dan merupakan bagian dari Pemerintahan Federal. Dia bertanggungjawab terhadap pengelolaan politik, koordinasi, pengawasan tertinggi terhadap kementerian, serta semua yang berkaitan dengan unit pelayanan.⁵¹

Tugas pengadilan dan Jaksa adalah untuk meningkatkan kepastian hukum dan kepuasan dengan sistem hukum yang ada di Austria. Mereka melaksanakan tugas dengan jujur, tidak memihak dan dalam kualitas tertinggi.

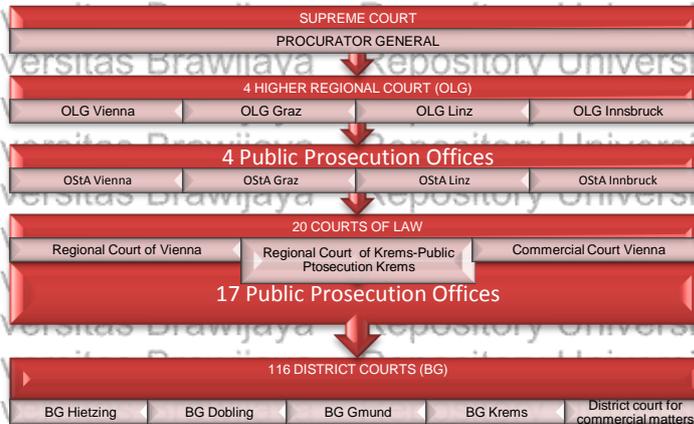
⁴⁹ <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE/Public-Sector/Public-Governance-and-Law/Judiciary-System/Structure-of-judicial-system/fileBinary/Structure-of-judicial-system.pdf>, diakses pada 9 September 2014.

⁵⁰ Institutions Agencies Services, *The Austrian Judicial System*, E-Jurnal, Tahun 2009, http://www.handelsrichter.ch/download/UEMC-AT-Justicial_System-2009.pdf, diakses pada 9 September 2014.

⁵¹ The Federal Ministry of Justice, *The Austrian Judicial System*, E-Jurnal, Tahun 2014, https://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere_oesterr_justiz_en_download.pdf, diakses pada 9 September 2014.

Skema 5

Struktur Organisasi Pengadilan dan Jaksa Penuntut Umum:⁵²



Pengadilan di Austria terbagi dalam empat tingkatan, yaitu 116

Pengadilan Distrik (*District Courts/BG*), 20 Pengadilan wilayah (*Courts Of Law*), 4 Pengadilan Tinggi wilayah untuk Banding (*Higher Regional Courts/OLG*) dan Mahkamah Agung (*Supreme Court*) bertanggungjawab untuk mengadili kasus-kasus hukum. 17 Jaksa Penuntut (*Public Prosecution Office*) menempati kantor di Pengadilan wilayah, 4 Jaksa Penuntut Senior (*Senior Public Prosecution*) menempati kantor di Pengadilan Tinggi wilayah untuk Banding dan Jabatan Pimpinan Prokurator yang bertugas menjaga kepentingan masyarakat yang bertempat di Mahkamah Agung.

Pengadilan distrik merupakan instansi tingkat pertama yang memutuskan perkara perdata dengan jumlah maksimum perselisihan adalah 15.000 Euro, maupun kasus-kasus hukum yang berkaitan dengan pengabaian terhadap jumlah yang diperselisihkan, terutama masalah keluarga dan kasus hukum sewa menyewa. Sebagai tambahan, pengadilan distrik bisa memutuskan perkara pidana dalam kasus pelanggaran ringan yang hanya

⁵²Loc.cit



menyebabkan denda atau hukuman penjara maksimal satu tahun. Adapun pengadilan wilayah bertanggung jawab terhadap putusan pengadilan distrik dalam segala persoalan hukum yang bukan kewenangan pengadilan distrik, mereka bertanggung jawab untuk mengadili perkara banding untuk keputusan dari pengadilan distrik sebagai instansi pengadilan tingkat dua.⁵³

Empat pengadilan tertinggi untuk banding merupakan tingkatan ketiga dalam organisasi peradilan. Bertempat di Vienna, Graz, Linz, dan Innsbrucks. Pengadilan ini merupakan pengadilan kedua untuk banding untuk semua kasus hukum perdata maupun pidana, selain itu pengadilan ini juga mempunyai peran dalam administrasi sistem peradilan. Ketua dari pengadilan tinggi wilayah adalah ketua administrasi bagi seluruh peradilan yang berada dalam kewenangannya. Dalam fungsi tersebut yang menjadi pimpinan secara langsung adalah Menteri Kehakiman Federal.⁵⁴

Mahkamah Agung yang bertempat di Vienna merupakan pengadilan tertinggi dalam kasus perdata dan pidana bersama dengan Mahkamah konstitusi dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Ketiga pengadilan tertinggi diatas adalah pengadilan ditingkat akhir dalam pengupayaan kasus hukum yang bersifat final. Tidak ada upaya hukum lagi yang dapat dilakukan. Kasus hukum pada Mahkamah Agung merupakan kontribusi utama dalam membangun keseragaman penggunaan hukum diseluruh wilayah negara, meskipun pengadilan dibawahnya tidak terikat dengan keputusan tersebut, namun sebagai aturan mereka akan dipandu oleh kasus hukum pada Pengadilan Tertinggi.⁵⁵ Mahkamah Konstitusi dan Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan peradilan khusus yang setara kedudukannya dengan

⁵³ Loc.cit.

⁵⁴ Loc.cit.

⁵⁵ Loc.cit.



Mahkamah Agung. Dikatan sebagai lembaga peradilan khusus karena menangani perkara-perkara khusus. Mahkamah Konstitusi khusus menangani perkara konstitusional sedangkan pengadilan Pengadilan Tata Usaha Negara khusus menangani perkara administrasi yang berkaitan dengan putusan yang dikeluarkan oleh pejabat publik.

3.2.2 Pembentukan Undang-Undang

Berdasarkan konstitusi federal, kewenangan membuat undang-undang dibagi menjadi 4 kewenangan, yaitu:

- a) Perundang-undangan dan penerapannya oleh federasi. Ini termasuk hal-hal penting seperti hukum perdata dan pidana, perdagangan dan industri, transportasi, kesehatan, ilmu pengetahuan dan pertahanan.⁵⁶
- b) Perundang-undangan oleh federasi dan penerapannya oleh negara bagian. Ini termasuk bidang-bidang seperti kewarganegaraan dan lalu lintas polisi.⁵⁷
- c) Pembuatan UUD oleh federasi, perundang-undangan dan penerapannya dilakukan oleh negara bagian, ini termasuk energi listrik, pertanian, dan hokum tenaga kerja pertanian.⁵⁸
- d) Perundang-undangan dan penerapan oleh negara bagian. Masih terdapat sedikit kekuasaan, karena perundang-undangan yang penting telah ditugaskan pada federasi. Kekuasaan eksklusif yang dimiliki negara bagian meliputi penggunaan tanah, konstruksi dan hukum perburuan.⁵⁹

Usulan pembuatan undang-undang diajukan kepada Dewan Nasional dalam bentuk mosi oleh anggota Dewan Federal atau sepertiga dari anggotanya,

⁵⁶ Article 10 Federal constitutional Law.

⁵⁷ Article 11 Federal constitutional Law.

⁵⁸ Article 12 Federal constitutional Law.

⁵⁹ Article 15 Federal Constitutional Law.



sebagai rancangan undang-undang oleh pemerintah federal.⁶⁰ Setiap mosi yang dipilih oleh 100.000 pemilih atau 1/6 dari pemilih dari setiap daerah (selanjutnya disebut inisiatif) disampaikan oleh *Federal Electoral* kepada Dewan Nasional untuk diundangkan. Hak memilih terkait dengan inisiatif adalah mereka yang termasuk dalam pemilih yang ditentukan Dewan Nasional dan yang berdomisili diwilayah federal kotamadya. Inisiatif harus memperhatikan persoalan yang harus diselesaikan oleh undang-undang federal dan dapat dimasukkan dalam bentuk rancangan undang-undang.⁶¹

Setiap undang-undang yang berlaku dari Dewan Nasional akan disampaikan dengan segera oleh pimpinan kepada Dewan Federal.⁶² Undang-undang dapat diundangkan dan berlaku, apabila Dewan Federal tidak mengajukan keberatan atas undang-undang tersebut.⁶³ Jika Dewan Nasional atau mayoritas anggotanya memutuskan agar setiap undang-undang harus dilakukan pemungutan suara masyarakat pada akhir prosedur dari pembentukan undang-undang sebagaimana Pasal 42 sebelum ditandatangani oleh Presiden Federal.⁶⁴ Dalam ketentuan konstitusi disebutkan bahwa *simple laws* dapat disahkan oleh Dewan Nasional setidaknya dengan dihadiri setengah dari anggota atau duapertiga dari mayoritas anggotanya dalam pengambilan suara.⁶⁵

Untuk pemungutan suara masyarakat, ditentukan oleh mayoritas suara sah⁶⁶ dan hasil dari perolehan suara tersebut akan diumumkan secara resmi.⁶⁷ Prosedur inisiatif usulan undang-undang dan pemungutan suara masyarakat akan

⁶⁰ Article 41 (1) Federal Constitutional Law.

⁶¹ Article 41 (2) Federal Constitutional Law.

⁶² Article 42 (1) Federal Constitutional Law.

⁶³ Article 42 (2) Federal Constitutional Law.

⁶⁴ Article 43 Federal Constitutional Law.

⁶⁵ Article 44 (1) Federal Constitutional Law.

⁶⁶ Article 45 (1) Federal Constitutional Law.

⁶⁷ Article 45 (2) Federal Constitutional Law.



ditentukan oleh hukum federal.⁶⁸ Setiap warga negara federal dengan Dewan Nasional memiliki hak pilih.⁶⁹ Pemungutan suara berlangsung atas perintah Presiden Federal.⁷⁰ Keberlakuan undang-undang federal disahkan dan ditandatangani oleh Presiden Federal.⁷¹ Pengajuan untuk pengesahan dilakukan oleh Kanselir Federal⁷² termasuk ditandatanganinya pengesahan tersebut.⁷³

Biasanya pada praktik politik, hanya rancangan undang-undang dari pemerintah (*regierungsvorlagen*) dan deputi inisiatif (*initiativantrage*) yang paling penting dan 65-70 % semua rancangan biasanya disiapkan oleh menteri birokrasi. Sebelum mendapatkan persetujuan di Dewan, mereka melakukan proses pemeriksaan serta mengoreksi rancangan yang dilakukan oleh menteri lain. Pihak pemerintah terkadang menggunakan deputi inisiatif untuk meningkatkan proses pemeriksaan tersebut.

3.2.3 Mahkamah Konstitusi Austria

Austria merupakan negara pelopor yang membentuk Mahkamah Konstitusi. Pada tahun 1848, terjadi pemberontakan di Paris terhadap pemerintah kerajaan. Keadaan ini yang menjadikan revolusi berlangsung dimana-mana termasuk di Austria. Hal ini merefleksikan dua fenomena. Pertama, Revolusi Prancis telah menyulut terjadinya revolusi di Austria yang berlangsung pada Maret 1848. Kedua, gerakan revolusioner ini ternyata membentuk elemen-elemen demokratis dan kebebasan hak-hak sipil.⁷⁴ Akibatnya, timbul banyak korban pada peristiwa ini yang menjadi sejarah penting atas perubahan sistem konstitusional di Austria. Kemudian terbitlah keputusan kaisar yang menyetujui

⁶⁸ Article 46 (1) Federal Constitutional Law.

⁶⁹ Article 46 (2) Federal Constitutional Law.

⁷⁰ Article 46 (3) Federal Constitutional Law.

⁷¹ Article 47 (1) Federal Constitutional Law.

⁷² Article 47 (2) Federal Constitutional Law.

⁷³ Article 47 (3) Federal Constitutional Law.

⁷⁴ Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Konstitusi Di 10 Negara*, Op.cit, hlm. 5.



pembentukan Komisi Konstitusi. Badan penyusun konstitusi ini berada dibawah pimpinan Perdana Menteri Pillersdorf yang mendapat amanat langsung dari sang kaisar untuk mendesain konstitusi baru.

Terbentuklah pemerintahan monarki konstitusional dari konstitusi 1848 yang dilengkapi dengan kewenangan legislatif yang dimiliki oleh kaisar dan *Reichstag*. *Reichstag* adalah Parlemen bikameral yang terdiri dari *Senate* yang keanggotaannya dipilih oleh kaisar dan *House Of Representatif* (*Abgeordnetenkaammer*) yang dipilih langsung oleh rakyat. Akan tetapi, kaisar masih memiliki hak *veto* pada saat itu. Konstitusi ini merupakan produk yang ditentukan secara kolektif oleh Dewan Kementerian Austria dan partisipasi substansial dari Menteri Dalam Negeri Franz Sereph Von Stadion maupun Menteri Kehakiman Alexander Bech.

Pada tahun 1949, dibentuk *Reich Constitution* yang menggantikan Konstitusi 1848. *Reich Constitution* dicetuskan oleh Kaisar Franz Josef I dan Pemerintah Schwarzenberg. Konstitusi ini didesain untuk menempatkan Austria ke dalam konfigurasi hubungan yang bersifat federalistis. Keberadaan konstitusi ini berimplikasi langsung kepada nilai-nilai kebebasan dengan prinsip-prinsip kesetaraan. Akan tetapi, hal tersebut tidak dapat berjalan secara konsisten yang selanjutnya dengan hak *veto* yang dimiliki oleh kaisar *Reichstag* (Parlemen), akhirnya dibubarkan. Pembubaran dilakukan untuk merestorasi bentuk kedaulatan dengan cara memunculkan kembali hak *veto* kaisar⁷⁵. Akibatnya, hak-hak sipil ditindas dan menjadikan kekuasaan absolut.

Terbentuklah kembali konstitusi yang bernama *silvesterpatent* tahun 1851. Konstitusi ini menggunakan landasan operasional yang mengakomodasi prinsip-

⁷⁵ Ibid, hlm. 5.



prinsip terpinpin dan didikte langsung oleh raja, akibatnya, kewenangan *Lander* dan *Gemeinden* secara gradual mengalami pelucutan. Dengan demikian, organ yang semula merefleksikan eksistensi kedaulatan rakyat menderita degradasi kekuasaan hingga ketingkat administratif. Pada pembentukan konsitusi inipun, kaisar masih memiliki kekuasaan untuk membubarkan parlemen.

Kekuasaan absolut semakin terlihat sejak perang di Itali yang mengakibatkan jatuhnya Lombardy dari kekuasaan pada tahun 1859. Kondisi finansial yang semakin menurun, menjadikan konstitusi 1851 diberlakukan sebagai upaya perubahan intensif dalam sistem ketatanegaraan. Tahun 1860, kaisar menetapkan Diploma Oktober (*Oktoberdiplom*). Konstitusi ini adalah landasan hukum yang digunakan untuk meningkatkan kuantitas dan komposisi Parlemen satu kamar (*Reichstrat*). Akan tetapi pada tahun 1961, Konstitusi *Reich* (*Reichverfassung*) kembali digunakan sebagai acuan membentuk parlemen bikameral.

Tahun 1867, diberlakukan konstitusi 1867 secara paralel atas kekaisaran Austria dan Hungaria. Akibatnya lahirlah kekaisaran Austro-Hungarian. Sistem kekaisaran ini adalah model kerajaan konstitusional ganda (*constitutional dual monarchy*). Pada konstitusi ini memuat tentang hak asasi manusia, yang tidak berbentuk naskah yang bersifat tunggal, melainkan kombinasi antar elemen-elemen seperti dalam konstitusi lama. Keberadaan konstitusi 1878, menciptakan ekspetasi atas sistem ketatanegaraan yang lebih demokratis. Kekuasaan kehakiman yang mandiri telah tampak melalui pelaksanaan uji administratif oleh Pengadilan Tata Usaha Negara (*verwaltungsgerichichof*) yang mengendalikan seluruh kebijakan administratif. Akan tetapi lembaga ini baru dapat menjalankan kewenangannya pada tahun 1878.



Setengah abad kemudian lahirlah konstitusi Austria yang ditetapkan pada tahun 1920. Konstitusi ini dirancang oleh Hans Kelsen adalah satu-satunya hukum dasar Austria yang didalamnya mengatur tentang sistem demokrasi perwakilan, jaminan atas hak asasi manusia dan berlakunya prinsip pemisahan kekuasaan.⁷⁶

Untuk menjalankan konstitusi tersebut, diperlukan lembaga yang disebut Mahkamah Konstitusi Austria (*Verfassungsgericht*). Mahkamah konstitusi Austria adalah salah satu lembaga peradilan dari tiga peradilan tinggi lainnya.

Mahkamah Konstitusi Austria beranggotakan Presiden (Ketua), Wakil Presiden dan dua belas hakim anggota (*Mitglieder*) serta tujuh orang hakim yang berstatus hakim pengganti (*Ersatz-Mitglieder*).⁷⁷ Para hakim mahkamah harus menyandang gelar sarjana hukum dengan minimal pengalaman dibidang hukum sekurang-kurangnya 10 tahun.⁷⁸ Tiga hakim anggota dan dua hakim pengganti harus berdomisili diluar Vienna.⁷⁹ Sedangkan Ketua, Wakil ketua, 2 permanen raporteur dan 2 hakim pengganti harus berdomisili di Vienna.⁸⁰

Seluruh hakim Mahkamah Konstitusi diangkat oleh Presiden Federal atas usul yang diajukan dari tiga lembaga negara yaitu Pemerintah Federal (*federal government*, *Bundesregierung*), Dewan Nasional (*nationalrat*) dan Dewan Federal (*bundesrat*).

Pemerintah Federal mengusulkan Presiden, Wakil Presiden dan tujuh orang hakim anggota dan tiga orang hakim pengganti dengan persyaratan harus berasal dari kalangan hakim karir, pejabat pemerintahan atau guru besar hukum dari perguruan tinggi.⁸¹ Dewan Nasional mengajukan tiga orang hakim anggota

⁷⁶ Herbert Hans Mainger, Op.cit., hlm. 139

⁷⁷ Ibid, hlm. 141.

⁷⁸ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*. Op.cit, hlm. 115.

⁷⁹ Herbert Hans Mainger, Op.cit., hlm. 141.

⁸⁰ Article 2 (1) Constitutional Court Act 1953 – VfGG.

⁸¹ Ibid.



dan dua orang hakim pengganti, sedangkan Dewan Federal, berhak mengajukan tiga hakim anggota dan satu orang hakim pengganti.⁸²

Para hakim di Mahkamah Konstitusi ini tidak bekerja secara full time. Mereka diperbolehkan terus bekerja ditempat semula dia bekerja sebelum menjadi hakim di Mahkamah Konstitusi, kecuali bagi mereka yang bekerja dibagian administrasi harus berhenti dari pekerjaannya.⁸³ Semua orang yang bekerja di Mahkamah, menerima gaji berdasarkan fungsi pekerjaan mereka masing-masing.⁸⁴ Jadwal sidang ditentukan oleh Ketua pengadilan sesuai dengan yang dibutuhkan, yang mana dalam praktek kira-kira dilakukan empat kali dalam setahun untuk periode setengah minggu.⁸⁵

Mahkamah Konstitusi Austria memiliki sembilan kewenangan yaitu:

- 1) melakukan pengujian konstitusionalitas undang-undang (*judicial review*);⁸⁶
- 2) melakukan pengujian legalitas peraturan dibawah undang-undang (*Review of rulings by the administrative courts of first instance*);⁸⁷
- 3) melakukan pengujian terhadap perjanjian internasional (*review of state treaties*);⁸⁸
- 4) memutus perkara perselisihan pemilihan umum (*electoral jurisdiction*);⁸⁹
- 5) melakukan pengadilan *impeachment*;
- 6) berwenang sebagai pengadilan administrasi khusus yang terkait dengan *constitutional complaint* individu warga negara ;

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid, hlm.142.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Article 140 of the Federal Constitutional Law.

⁸⁷ Article 144 of the Federal Constitutional Law.

⁸⁸ Article 140a of the Federal Constitutional Law.

⁸⁹ Article 141 of the Federal Constitutional Law.



7) menangani sengketa kewenangan dan pendapatan keuangan antar negara bagian dan antar negara bagian dan federal (*Decisions in conflicts of jurisdiction*);⁹⁰

8) memutus sengketa kewenangan antar lembaga (*establishment of jurisdiction*);⁹¹

9) berwenang dalam memberikan tafsir pada Undang-Undang Dasar.

Putusan Mahkamah Konstitusi Austria mempunyai kekuatan *erga omnes* yang bersifat mutlak, final dan wajib dipatuhi. Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan atau menyatakan seluruh atau sebagian dari undang-undang yang terkait tidak mengikat untuk umum sejak diterbitkan putusan Mahkamah Konstitusi dalam Lembaran Negara Federal (*bundesgesetzte* atau *federal law gazette*) atau Lembaran Negara Bagian (*lander*) atau seri penerbitan resmi di tiap negara bagian (*land law gazette*). Mahkamah Konstitusi dapat menunda akibat hukum dari suatu pembatalan dalam jangka waktu lebih dari 18 bulan. Waktu tersebut dapat digunakan untuk memperbaiki kesalahan pada undang-undang tersebut oleh legislator. Mahkamah Konstitusi tidak memberikan perpanjangan waktu apabila undang-undang tersebut dipandang telah melanggar hak-hak sipil. Tenggang waktu yang diberikan Mahkamah Konstitusi bertujuan agar tidak timbul kekosongan hukum akibat dari dibatalkannya undang-undang, dan pembatalan atas ketentuan hukum tersebut dapat pula disertai dengan pemberlakuan ketentuan hukum lain yang pernah berlaku sebelumnya.

Dalam menangani perkara, ada hakim yang ditetapkan sebagai *permanent reporters (standige referenten)* untuk masa jabatan 3 tahun. Untuk satu perkara, ditunjuk satu hakim *rapporteur* diantara hakim-hakim yang menjadi *permanent*

⁹⁰ Article 138, paragraph 1, of the Federal Constitutional Law.

⁹¹ Article 138, paragraph 2, Article 126a, Article 148f of the Federal Constitutional Law.



reporters. Setelah 3 tahun bekerja, mereka dapat diangkat kembali. Setiap hakim pelapor (*reporting judge*) dibantu oleh dua orang staf kepaniteraan (*schriftfuhrer*) atau panitera pengganti dalam mengelola bahan-bahan yang diperlukan, menyusun pertimbangan hukum, dan merancang putusan akhir atas perkara yang bersangkutan.

3.2.4 *Judicial Review dan Judicial Preview di Austria*

Pada tahun 2002, undang-undang yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk dilakukan pengujian sejumlah 132 kasus. Pada tahun 2001, sejumlah 330 kasus. Sedangkan untuk undang-undang negara bagian yang dilakukan pengujian, pada tahun 2000 sejumlah 39 kasus dan 34 kasus pada tahun 2001. Dari jumlah tersebut, sebanyak 114 kasus diajukan oleh individu warga negara pada tahun 2001 dan 58 kasus pada tahun 2002, 34 kasus diajukan oleh pengadilan administrasi negara pada tahun 2000 dan 92 kasus pada tahun 2001. Pemerintah negara bagian mengajukan 1 kasus pada tahun 2000, dan 3 kasus pada tahun 2001. Sisanya diajukan oleh badan-badan atau pengadilan biasa ataupun panel-panel yang bersifat independen.⁹²

Model pengujian di Austria adalah *judicial review*. Akan tetapi terdapat pengujian model *preview* yang dilakukan oleh MK Austria. Tercantum dalam *Article 138 (2) B-VG: the constitutional court furthermore determines at the application of federal government, or state government whether an act or legislation or execution falls into the competence of the federation or the states.*

Pengujian dengan sifat *Preview* tersebut berkaitan dengan *conflict competence* terhadap rancangan undang-undang yang diusulkan oleh Pemerintah Federal atau Pemerintah Bagian. Selanjutnya, Mahkamah Konstitusi akan menentukan

⁹² Jimly Asshiddiqie, Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara, Op.cit., hlm. 118.



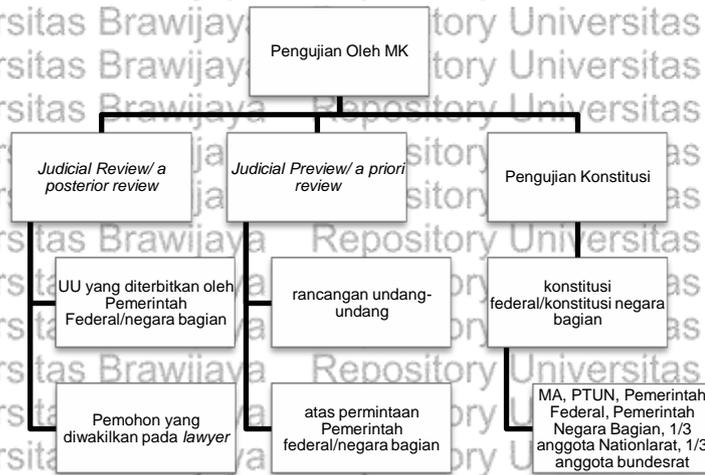
kewenangan pembuatan rancangan undang-undang sebelum ditetapkan menjadi undang-undang atas permintaan dari pemerintah federal ataupun pemerintah negara bagian. Tidak menutup kemungkinan bahwa Mahkamah Konstitusi akan menerima masukan-masukan dari dinas yang menangani persoalan konstitusi (*verfassungsdient*). Dinas Konstitusi akan mengutarakan pandangannya terkait konstitusionalitas ataupun legalitas dari suatu rancangan undang-undang. Setelah menerima masukan dari Dinas Konstitusi, selanjutnya Mahkamah Konstitusi akan memberikan putusannya.

Pada model ini, Mahkamah Konstitusi memutuskan apakah rancangan undang-undang yang diusulkan organ pemerintah tersebut melampaui kewenangan organ pemerintah yang mengusulkan atau tidak. Putusan diumumkan dalam Berita Negara (*Federal Law Gazette*) apabila MK menyatakan dalam putusannya bahwa rancangan undang-undang yang diusulkan memang menjadi kompetensi dari organ pemerintah yang mengusulkan.

Model *judicial review*, Mahkamah Konstitusi berwenang membatalkan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh otoritas publik baik undang-undang federal ataupun negara bagian (*lander*) dan juga menguji komparabilitas konstitusi negara bagian dengan Konstitusi Federal. Untuk pengujian konstitusi negara bagian dan negara federal, dapat diajukan oleh Mahkamah Agung, Peradilan Tata Usaha Negara dan Pemerintah Federal ataupun Pemerintah Negara Bagian. Sepertiga anggota *nationlarat* atau sepertiga anggota *bundesrat* juga dapat mengajukan permohonan pengujian konstitusionalitas ke Mahkamah Konstitusi.

Skema 6

Prosedur Pengujian oleh Mahkamah Konstitusi



Proses pengujian di Mahkamah Konstitusi dilakukan melalui empat tahap, yaitu registrasi, proses awal dan persiapan keputusan, persidangan, serta musyawarah dan keputusan.⁹³ Pengajuan perkara dilakukan dengan melakukan registrasi ke panitera Mahkamah Konstitusi.⁹⁴ Berkas perkara yang diajukan dan sudah diregistrasi, tidak dapat ditarik kembali guna menghindari adanya manipulasi data. Berkas perkara diberi nomor perkara dan di tandatangani oleh Presiden. Pengajuan Permohonan dilakukan oleh *lawyer*,⁹⁵ bagi pemohon yang berpenghasilan rendah, dapat meminta bantuan hukum dan penasehat hukum secara gratis.

Selanjutnya, dengan diawasi panitera, asisten hakim yang ditunjuk, akan melakukan pemeriksaan pendahuluan dengan memanggil para pihak untuk mendengarkan keterangannya sehubungan dengan berkas perkara tersebut. Kemudian, para asisten hakim akan menghimpun bahan-bahan untuk referensi yang diperlukan oleh hakim dalam memeriksa perkara tersebut.⁹⁶

Panitera juga menyiapkan bahan-bahan, laporan-laporan mengenai perkembangan pemeriksaan, dan menyiapkan rancangan putusan final sebelum

⁹³ <https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/decision1.html>

⁹⁴ Art.17 (1) Constitutional Court Act 1953 – VfGG.

⁹⁵ Art. 17 (2) Constitutional Court Act 1953 – VfGG.

⁹⁶ <https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/decision1.html>.



rapat permusyawaratan hakim diadakan. Panitera yang bertugas membantu hakim *rapporteur*, dapat meminta bantuan kepada panel hakim yang terdiri dari ketua, wakil ketua dan empat orang hakim lainnya untuk melakukan penyempurnaan apabila masih terdapat kekurangan pada rancangan tersebut.⁹⁷

Penyelesaian final pada naskah putusan dilakukan oleh hakim *rapporteur* apabila sudah tidak ada keberatan lagi, sebelum dibacakan pada sidang pleno terbuka. Jika masih ada keberatan, hakim yang bukan anggota panel atau bukan hakim *rapporteur* dapat meminta agar rancangan putusan yang final diputuskan lagi secara bersama-sama pada rapat pleno permusyawaratan hakim.

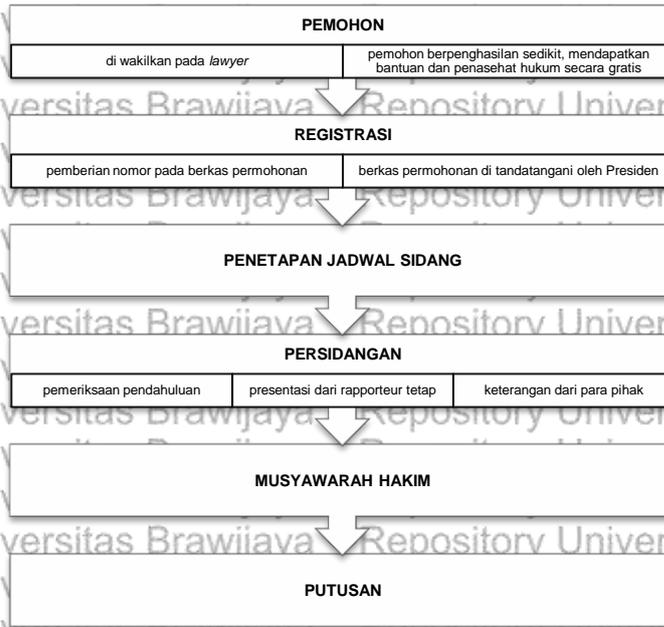
Permusyawaratan hakim dipimpin oleh ketua dan wakil ketua Mahkamah Konstitusi. Setiap putusan, diputus dengan suara mayoritas tanpa memperhitungkan suara ketua apabila telah dicapai kesepakatan bulat. Hal tersebut dapat dilakukan dikarenakan jumlah hakim konstitusi ada empat belas orang termasuk satu orang ketua, satu orang wakil ketua dan duabelas orang anggota. Jika ada hakim yang tidak dapat hadir, dapat digantikan oleh enam orang hakim pengganti sesuai jumlah anggota hakim yang tidak hadir. Suara ketua baru digunakan pada saat terjadi perimbangan suara yang sama untuk menentukan keputusan final atas perkara.⁹⁸

Skema 7

Proses *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi di Austria

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.



Proses berpekara di Mahkamah Konstitusi memiliki tahapan atau substansi tersendiri, misalnya dalam pengujian undang-undang, prosesnya secara umum sama, akan tetapi tahapan substansi yang dipersidangkan berbeda. Telah ada ketentuan tersendiri untuk setiap perkara yang sesuai dengan kewenangan yang dimiliki Mahkamah Konstitusi.

Tabel 3

Perbandingan konsep *judicial preview* di negara Prancis dan Austria

No.	Indikator	Prancis	Austria
1	Bentuk Negara	Kesatuan	Federal
2	Sistem Hukum	Civil law	Civil law
3	Lembaga Penguji	Dewan Konstitusi (<i>Constitutional council</i>)	Mahkamah Konstitusi (<i>Verfassungsgerichtshof</i>)
4	Struktur Lembaga	Seorang Hakim Ketua Rapporteur Sekretariat	Seorang Presiden (Ketua) Seorang Vice President (wakil ketua) 22 hakim anggota 6 hakim pengganti Permanen raporteur
5	Jumlah Hakim	9 hakim. Masa jabatan 9 tahun dan tidak dapat diperpanjang. Pemberhentian atau berakhirnya masa jabatan tidak dilakukan secara bersamaan melainkan sepertiga dari anggota, berhenti tiap 3 tahun sekali.	24 hakim. 1 hakim ketua, 1 wakil hakim ketua, dan 22 hakim anggota.



4	Objek yang di uji	RUU yang telah disahkan oleh Parlemen tetapi belum diundangkan sebagaimana mestinya	Permintaan pengujian RUU yang berkaitan dengan <i>conflict competence</i> oleh Pemerintah federal atau Pemerintah negara bagian
5	Pemohon	<ul style="list-style-type: none"> • Presiden; • Ketua Majelis Nasional; • Ketua Senat; • 60 Anggota Majelis Nasional; • 60 Anggota Senat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah Federal; • Pemerintah Negara Bagian.
6	Prosedur	<ol style="list-style-type: none"> 1) Registrasi; 2) Penunjukan Rapporteur; 3) Rapporteur+Sekretariat mengumpulkan data untuk persidangan; 4) Rapporteur menyiapkan draft putusan; 5) Rapporteur mempresentasikan laporannya; 6) Diskusi+voting putusan oleh hakim; 7) Hakim mendiskusikan laporan dari rapporteur; 8) Putusan. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Registrasi 2) Persidangan 3) Putusan

3.3.1 Sistem Pemerintahan Indonesia

UUD 1945, tidak menyatakan secara tegas dan jelas tentang sistem pemerintahan yang dimiliki oleh Indonesia. Terdapat dua pendapat tentang sistem pemerintahan Indonesia, yaitu kelompok yang berpendapat bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial dan kelompok yang berpendapat bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan campuran.⁹⁹ Bagi kelompok yang berpendapat Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial karena Presiden adalah Kepala Pemerintahan dan ditambahkan dengan beberapa karakter, yaitu ada kepastian masa jabatan Presiden (5 tahun), Presiden tidak bertanggungjawab pada DPR, dan Presiden tidak dapat membubarkan DPR. Sedangkan bagi kelompok yang menganut sistem pemerintahan campuran karena

⁹⁹ Saldi Isra, *Pegeseran Fungsi Legislasi (Memuatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia)*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2013), hlm. 54



selain terdapat karakter sistem presidensial, terdapat juga karakter sistem parlementer yaitu presiden bertanggungjawab pada lembaga perwakilan rakyat.

Ada pula yang menyebutkan bahwa sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia merupakan sistem yang serba tanggung. Dikatakan tersebut lantaran tidak ada pemusatan kekuasaan, tidak parlementer, presidensial pun bukan.¹⁰⁰ Terlebih lagi apabila menggunakan sistem pemerintahan presidensial yang dikemukakan oleh Alan.R.Ball, B. Guy Peters, dan Jimly Asshiddiqie, bahwa sistem pemerintahan yang dihasilkan oleh panitia hukum dasar BPUPK adalah sistem pemerintahan presidensial yang amat terbatas.¹⁰¹

Sistem pemerintahan campuran yang dikemukakan oleh ahli bukan tidak memiliki alasan. Mereka juga mengamati karakter yang muncul pada sistem pemerintahan di Indonesia. Karakter campuran yang dimaksud adalah ditarik dari penjelasan UUD 1945, yaitu Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR, Presiden adalah mandataris atau kuasa dari MPR, MPR pemegang kekuasaan negara tertinggi, Presiden tunduk dan bertanggungjawab pada MPR, dan Presiden *untergeordnet* pada MPR.¹⁰² Ditambahkan lagi dengan adanya pengawasan langsung dari legislatif terhadap eksekutif dan begitupula sebaliknya, maka hal tersebut menunjukkan ciri parlementer.¹⁰³

Argumentasi lainnya juga menyatakan bahwa bila dilihat dari Pasal 5 ayat (1) dalam hubungannya dengan Pasal 21 ayat (2) UUD 1945,¹⁰⁴ dapat dipastikan bahwa Indonesia tidak sepenuhnya menganut sistem pemerintahan presidensial

¹⁰⁰ Ibid, hlm. 53.

¹⁰¹ Loc.cit.

¹⁰² Ibid, hlm. 57.

¹⁰³ Loc.cit.

¹⁰⁴ Pasal 5 ayat (1) *Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.* Pasal 21 *"Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang."*



karena Presiden dan DPR bersama-sama membuat undang-undang.¹⁰⁵

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 4 dan Pasal 17 UUD 1945, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, tetapi dengan adanya pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, ini berarti bahwa Presiden dapat dijatuhkan oleh lembaga lain. Kesimpulannya, Indonesia menganut sistem pemerintahan quasi presidensial.¹⁰⁶

Keinginan untuk membentuk sistem pemerintahan sendiri yang sesuai dengan Indonesia telah diupayakan pada masa sidang BPUPK dengan perdebatan yang panjang. Hal ini terjadi lantaran kejadian di masa lalu yang mana bangsa Indonesia telah dijajah dalam kurun waktu yang lama oleh Belanda dan Jepang, mengakibatkan sulitnya menemukan sistem pemerintahan khas Indonesia yang terlepas dari pengaruh sistem barat. Pergulatan tersebut pada akhirnya melahirkan sistem pemerintahan yang tidak lazim.¹⁰⁷

3.3.1.1 Legislatif

Kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau lembaga legislatif.¹⁰⁸

Kekuasaan legislatif dilakukan oleh lembaga yang disebut Majelis Permusyawaratan Rakyat yang didalamnya terdiri dari dua lembaga yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Ada tiga hal yang harus diatur oleh lembaga legislatif, yaitu: (a) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, (b) pengaturan yang dapat

¹⁰⁵ Saldi Isra, Op.cit., hlm. 59.

¹⁰⁶ Loc.cit.

¹⁰⁷ Ibid, hlm. 60.

¹⁰⁸ Jimly Asshidqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tatanegara*, Op.cit., hlm. 298.



membebani harta kekayaan warga negara, dan (c) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.¹⁰⁹

Di Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga legislatif yang memiliki tiga fungsi, yaitu:¹¹⁰

1) Fungsi Legislasi.

Fungsi legislasi, menyangkut empat kegiatan, yaitu:

- a. Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
- b. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- c. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*);
- d. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).

2) Fungsi Pengawasan.

Pengawasan oleh DPR dilakukan dalam rangka mengontrol pengaturan pengurangan hak dan kebebasan rakyat, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara dan pengaturan tentang pengeluaran oleh penyelenggaraan negara. DPR melakukan pengawasan sebagai wakil rakyat yang diberikan kewenangan oleh rakyat. Kontrol yang dilakukan meliputi:

- a) Kontrol atas pemerintahan (*control of executive*);
- b) Kontrol atas pengeluaran (*control of expendingture*);
- c) Kontrol atas pemungutan pajak (*control of taxation*).

¹⁰⁹ Ibid, hlm. 299.

¹¹⁰ Ibid, hlm. 300.



Apabila diperinci, fungsi pengawasan oleh lembaga legislatif, meliputi:

- a) Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*);
 - b) Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);
 - c) Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*);
 - d) Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budgeting implementation*);
 - e) Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*);
 - f) Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.
- 3) Fungsi Perwakilan (representasi)

Pengertian keterwakilan dibedakan menjadi dua, yaitu formal dan substantif. Dalam pengertian formal, keterwakilan sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi, para wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan secara substansial, keterwakilan sudah dapat dikatakan ada apabila kepentingan nilai, aspirasi dan pendapat rakyat benar-benar diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat tersebut.

Dikenal tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di negara demokrasi, yaitu:



a) Sistem Perwakilan Politik (*political representation*). Sistem ini menghasilkan wakil-wakil politik;

b) Sistem Perwakilan Territorial (*territorial atau regional representation*). Sistem ini menghasilkan wakil-wakil daerah;

c) Sistem Perwakilan Fungsional (*functional representation*). Sistem ini menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional.

Sebelum mengalami perubahan, UUD 1945 menggabungkan ketiga fungsi sistem perwakilan diatas, seperti yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (1)

UUD 1945 menyatakan bahwa: “MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”. Setelah adanya perubahan

keempat UUD 1945, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa: “MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

Dari ketiga fungsi diatas, ada yang menambahkan fungsi deliberatif dan fungsi resolusi konflik yang dimiliki oleh legislatif. Fungsi deliberatif dan resolusi konflik meliputi:¹¹¹

- a) Perdebatan politik dalam rangka *rule and policy making*;
- b) Perdebatan dalam rangka menjalankan pengawasan;
- c) Menyalurkan aspirasi dan kepentingan yang beranekaragam;
- d) Memberikan solusi saluran damai terhadap konflik sosial.

DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum¹¹², yang merupakan lembaga perwakilan

¹¹¹ Ibid, hlm. 310.

¹¹² Pasal 2 Tata Tertib DPR RI Tahun 2014.



rakyat. Anggota berjumlah 560 (lima ratus enam puluh) orang.¹¹³ Masa jabatan anggota adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota yang baru mengucapkan sumpah/janji.¹¹⁴ Setiap anggota, kecuali pimpinan MPR dan pimpinan DPR, harus menjadi anggota salah satu komisi¹¹⁵, yang hanya dapat merangkap sebagai anggota salah satu alat kelengkapan lainnya yang bersifat tetap, kecuali sebagai anggota Badan Musyawarah.¹¹⁶

Kewenangan DPR yang diatur dalam UUD 1945 meliputi:

- a) Mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.¹¹⁷
- b) Presiden dan/atau Wakil Presiden bersumpah dihadapan MPR dan DPR.¹¹⁸
- c) Memberikan persetujuan terhadap pernyataan perang, dan pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden.¹¹⁹
- d) Memberikan persetujuan terhadap perjanjian internasional tertentu yang dilakukan oleh Presiden.¹²⁰
- e) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan duta dan penempatan duta dinegara lain.¹²¹
- f) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi.¹²²
- g) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.¹²³

¹¹³ Pasal 8 ayat (1) Tata Tertib DPR RI Tahun 2014.

¹¹⁴ Pasal 8 ayat (4) Tata Tertib DPR RI Tahun 2014.

¹¹⁵ Pasal 8 ayat (5) Tata Tertib DPR RI Tahun 2014.

¹¹⁶ Pasal 8 ayat (6) Tata Tertib DPR RI Tahun 2014.

¹¹⁷ Pasal 7A dan 7B UUD NRI Tahun 1945.

¹¹⁸ Pasal 9 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹¹⁹ Pasal 11 ayat (11) UUD NRI Tahun 1945.

¹²⁰ Pasal 11 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

¹²¹ Pasal 13 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹²² Pasal 14 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.



h) Membahas dan menyetujui undang-undang bersama-sama Presiden.¹²⁴

i) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan,¹²⁵ serta hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.¹²⁶

j) Setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.¹²⁷

k) Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.¹²⁸

l) Memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang.¹²⁹

DPR memiliki alat kelengkapan yang bersifat tetap, yang terdiri atas:¹³⁰

a) pimpinan;

b) Badan Musyawarah;

c) komisi;

d) Badan Legislasi;

e) Badan Anggaran;

f) Mahkamah Kehormatan Dewan;

g) Badan Kerja Sama Antar-Parlemen;

h) Badan Urusan Rumah Tangga;

i) Panitia Khusus;

j) alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna DPR.

¹²³ Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹²⁴ Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

¹²⁵ Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹²⁶ Pasal 20A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

¹²⁷ Pasal 20A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

¹²⁸ Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945.

¹²⁹ Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

¹³⁰ Pasal 22 Tata Tertib DPR RI 2014.



Dari sepuluh alat kelengkapan DPR tersebut, yang berkaitan langsung dalam penanganan tentang rancangan undang-undang adalah Badan Legislasi.

Tugas badan legislasi meliputi:¹³¹

- a) menyusun rancangan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan di lingkungan DPR;
- b) mengkoordinasikan penyusunan Prolegnas yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan Prioritas tahunan antara DPR, Pemerintah dan DPD;
- c) melakukan pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi, sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;
- d) memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota, komisi, atau gabungan komisi di luar prioritas rancangan undang-undang atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam Prolegnas;
- e) melakukan pembahasan, perubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
- f) melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang
- g) menyusun, melakukan evaluasi, dan menyempurnakan peraturan DPR;
- h) mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;

¹³¹ <http://www.dpr.go.id/akd/index/id/Tentang-Badan-Legislati>.



- i) Melakukan sosialisasi Prolegnas, dan
- j) membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislati pada masa keanggotaan berikutnya.

Program Legislati Nasional (Prolegnas) merupakan instrument perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.¹³² Prolegnas ini tidak hanya terkait dengan materi atau pembentukan peraturan perundang-undangan, melainkan juga mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, penuntun, dan cita hukum yang mendasarinya.¹³³ Begitupun untuk di daerah, guna menyelaraskan serta menciptakan konsistensi materi dan pembentukan peraturan perundang-undangan, juga membuat Program Legislati Daerah (Prolegda), yaitu instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota. DPD terbentuk melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) pada bulan November 2001 sebagai upaya *check and balances* agar terpenuhi keadilan bagi masyarakat daerah. DPD terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum langsung.¹³⁴ Anggota DPD terdiri dari setiap provinsi yang ditetapkan sebanyak empat orang¹³⁵ yang keanggotaannya diresmikan dengan keputusan Presiden.¹³⁶ Dalam menjalankan tugasnya, anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibukota provinsi daerah

¹³² Pasal 1 Angka 9 UU No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹³³ Mahfud Md, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2012), hlm. 33.

¹³⁴ Pasal 3 Tata Tertib DPR Tahun 2014.

¹³⁵ pasal 7 ayat (1) Tata Tertib DPR Tahun 2014.

¹³⁶ pasal 7 ayat (2) Tata Tertib DPR Tahun 2014.



pemilihannya.¹³⁷ Masa jabatan Anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat Anggota yang baru mengucapkan sumpah/janji.¹³⁸

DPD memiliki tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi pertimbangan, dan fungsi pengawasan.¹³⁹ Kewenangan DPD yang diatur dalam UUD 1945, meliputi:

- a) DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah kepada DPR.¹⁴⁰
- b) DPD ikut membahas rancangan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah dan memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.¹⁴¹
- c) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR.¹⁴²
- d) Menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK.¹⁴³
- e) Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.¹⁴⁴

DPD juga memiliki alat kelengkapan, yaitu:¹⁴⁵

- a) Pimpinan;

¹³⁷ pasal 7 ayat (3) Tata Tertib DPR Tahun 2014.

¹³⁸ pasal 7 ayat (4) Tata Tertib DPR Tahun 2014.

¹³⁹ http://www.dpd.go.id/halaman-700_fungsi-tugas--wewenang.

¹⁴⁰ Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁴¹ Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁴² Pasal 22D ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁴³ Pasal 23E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁴⁴ Pasal 23F ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁴⁵ Pasal 35 ayat (1) Tata Tertib DPR Tahun 2014.



b) Panitia Musyawarah;

c) Panitia Kerja;

d) Panitia Perancang Undang-Undang;

e) Panitia Urusan Rumah Tangga;

f) Badan Kehormatan;

g) Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh sidang paripurna.

Dengan adanya DPD dalam perubahan konstitusi, maka struktur Parlemen di Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yaitu DPR dan DPD.¹⁴⁶

DPR merupakan cerminan representasi politik, sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi territorial atau regional. Penjelasan tentang sistem parlemen yang dianut Indonesia memang tidak secara deklaratif diakui bahwa Indonesia menganut sistem Parlemen bikameral. Beberapa ahli mengutarakan pendapatnya yang berbeda-beda berdasarkan analisa mereka sendiri. Akan tetapi, apabila dilihat dari kriteria-kriteria yang ada, sistem Parlemen Indonesia memenuhi sistem Parlemen bikameral.

MPR adalah salah satu lembaga negara yang didalamnya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD.¹⁴⁷ MPR melakukan sidang sedikitnya sekali dalam lima tahun. Setelah adanya perubahan konstitusi, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, melainkan setara dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti DPR, DPD, Presiden/Wapres, MK, MA dan BPK. Keberadaan MPR baru dikatakan ada pada saat MPR menjalankan fungsinya, artinya MPR tidak selalu rutin melaksanakan pekerjaan seperti lembaga-

¹⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 119.

¹⁴⁷ Pasal 2 UUD NRI Tahun 1945.



lembaga negara yang lain. Lebih tepatnya pekerjaan MPR tidak bersifat tetap, melainkan bersifat *ad hoc*.¹⁴⁸

Kewenangan MPR yang diatur dalam UUD 1945, meliputi:

- a) MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD.¹⁴⁹
- b) MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹⁵⁰
- c) MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.¹⁵¹
- d) Presiden dan/atau Wakil Presiden bersumpah dihadapan MPR atau DPR.¹⁵²
- e) Memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden.¹⁵³
- f) Memilih Presiden dan Wakil Presiden jika keduanya mangkat, berhenti atau diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.¹⁵⁴

Anggota DPR dan anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum, Anggota DPD jumlahnya sama dari setiap provinsi, dan jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR. Peserta pemilihan untuk DPR adalah partai politik, sedangkan untuk DPD adalah perorangan.¹⁵⁵

3.3.1.2 Eksekutif

Cabang kekuasaan eksekutif adalah cabang kekuasaan yang memegang kewenangan administrasi pemerintahan negara yang tertinggi.¹⁵⁶ Kekuasaan pemerintah negara diatur dalam Bab III UUD 1945 dan Pasal 4 merupakan dasar pijakan kekuasaan eksekutif. Kewenangannya berpusat pada Presiden,

¹⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Op.cit., hlm. 126.

¹⁴⁹ Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Lihat pula pasal 37 perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945.

¹⁵⁰ Pasal 3 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁵¹ Pasal 3 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁵² Pasal 9 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁵³ Pasal 8 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁵⁴ Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁵⁵ Fatmawati, Op.cit., hlm. 121.

¹⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tatanegara*, Op.cit., hlm. 323.



dan dibantu oleh Wakil Presiden serta Kabinet. Kabinet merupakan menteri-menteri yang bertanggungjawab kepada Presiden, bukan pada Parlemen.

Presiden adalah kepala pemerintahan sekaligus kepala negara yang dalam tugasnya dibantu oleh menteri-menteri yang membidangi urusan-urusan tertentu dalam pemerintahan. Presiden dan Wakil Presiden di lantik oleh MPR.¹⁵⁷ MPR tidak dapat memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden pada masa jabatannya berdasarkan UUD.¹⁵⁸ Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.¹⁵⁹

Kekuasaan eksekutif memiliki tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif. Fungsi legislasi yaitu Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR¹⁶⁰ dan Presiden dapat menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.¹⁶¹ Fungsi eksekutif merupakan fungsi tunggal yang dimiliki oleh eksekutif sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan yang kekuasaannya meliputi:

- a. Presiden pemegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945);
- b. Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara (Pasal 10 UUD 1945);
- c. Presiden dapat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan membuat perjanjian internasional atas persetujuan DPR (Pasal 11 UUD 1945);
- d. Presiden dapat menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12 UUD 1945);

¹⁵⁷ Pasal 3 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁵⁸ Pasal 3 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁵⁹ Pasal 7C UUD NRI Tahun 1945.

¹⁶⁰ Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁶¹ Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.



e. Presiden dapat mengangkat duta dan konsul dengan memperhatikan pertimbangan DPR dan dapat menerima penempatan duta negara lain

dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 Amandemen I UUD 1945);

f. Presiden dapat member gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan (Pasal 15 Amandemen I UUD 1945);

g. Presiden dapat membentuk Dewan Pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden (Pasal 16 Amandemen IV UUD 1945);

h. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri (Pasal 17 ayat (2) Amandemen I UUD 1945);

i. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang (Pasal 20 Ayat (4) Amandemen I UUD 1945);

j. Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dalam hal kegentingan yang memaksa dengan persetujuan DPR (Pasal 22 UUD 1945);

k. Presiden menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun lalu apabila DPR tidak menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan (Pasal 23 ayat (3) Amandemen III UUD 1945);

Sedangkan kekuasaan eksekutif di bidang yudisial, meliputi:

a. Presiden dapat memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan dari MA (Pasal 14 ayat (1) Amandemen I UUD 1945);



b. Presiden dapat memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 ayat (2) Amandemen I UUD 1945);

c. Presiden menunjuk tiga orang hakim konstitusi (Pasal 24C ayat (3) Amandemen III UUD 1945);

Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik peserta pemilihan umum dalam satu pasangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat.¹⁶² Presiden dan Wakil Presiden menjabat selama lima (5) tahun dan dapat dipilih kembali satu kali masa jabatan.¹⁶³ Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹⁶⁴

Wakil Presiden sebagai pembantu Presiden dalam melaksanakan kewajibannya dapat bertindak mewakili Presiden yaitu, sebagai wakil yang mewakili Presiden, sebagai pengganti yang menggantikan Presiden, sebagai pembantu yang membantu Presiden, dan sebagai Wakil Presiden yang bersifat mandiri.¹⁶⁵ Penggantian Presiden oleh Wakil Presiden dilakukan dalam dua kemungkinan, yaitu Presiden berhalangan sementara atau Presiden berhalangan tetap. Dalam hal Presiden berhalangan sementara, maka Wakil Presiden diharuskan menerima kewenangan resmi berupa pendelegasian kewenangan sebagai pengganti dengan Keputusan Presiden. Sedangkan dalam hal Presiden

¹⁶² Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945

¹⁶³ Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945.

¹⁶⁴ Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945.

¹⁶⁵ Jimly Asshidqi, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Op.cit., hlm. 112.



berhalangan tetap, maka proses pendelegasian kewenangan dilakukan oleh pihak lain yaitu MPR, bukan melalui keputusan Presiden melainkan ketetapan MPR.¹⁶⁶

Presiden memiliki hak prerogratif dalam mengangkat dan memberhentikan menteri, maka dari itu, siapa yang akan diangkat menjadi menteri sepenuhnya merupakan kewenangan Presiden.¹⁶⁷ Akan tetapi, untuk struktur organisasi kementerian tetap diatur dalam undang-undang. Hal ini berarti bahwa kementerian negara tidak seenaknya diadakan, diubah atau dibubarkan atas kehendak pribadi Presiden.

Menteri merupakan kepala eksekutif yang sebenarnya yang bertanggungjawab pada Presiden. Kedudukannya sangat tinggi dalam pemerintahan eksekutif sehari-hari sebagai pembantu Presiden. Karena tugasnya membantu Presiden, seharusnya para menteri yang dipilih tidak berdasarkan kepentingan politik, melainkan orang yang benar-benar ahli dibidangnya masing-masing dan cakap bekerja. Tugas menteri adalah menjabarkan program kerja Presiden selama lima tahun. Para menteri tidak boleh memaksakan aspirasi politik suatu partai ke dalam birokrasinya dan harus bebas dari pengaruh-pengaruh kepentingan politik.

Keberadaan bidang-bidang dalam kementerian akan disesuaikan dengan yang dibutuhkan secara efektif. Berdasarkan Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, terdapat tiga jabatan menteri atau yang biasanya disebut *Triumvirat*¹⁶⁸, yaitu Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan. Apabila terdapat kekosongan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersama-sama,

¹⁶⁶ Ibid, hlm. 113.

¹⁶⁷ Jimly Asshidiqqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Op.cit., hlm. 326.

¹⁶⁸ Ibid, hlm. 152.



maka tugas kepresidenan dipegang untuk sementara waktu oleh ketiga menteri tersebut.¹⁶⁹

3.3.1.3 Yudikatif

Kekuasaan yudikatif selalu terpisah sendiri baik dalam sistem pemerintahan parlementer maupun presidensial. Pemisahan tersebut berkaitan dengan independensi peradilan agar tidak terpengaruh oleh legislatif dan eksekutif. Ditambah lagi bahwa produk hukum merupakan buatan legislatif yang mana pastinya sarat dengan kepentingan-kepentingan politik partai.

Pada kekuasaan kehakiman memiliki enam prinsip pokok kehakiman dalam menjalankan tugasnya, yaitu:¹⁷⁰

- 1) Independensi. Dalam prinsip ini adalah jaminan bagi tegaknya hukum dan keadilan. Prinsip ini harus tercemin mulai dari proses pemeriksaan dan pengambilan keputusan atas setiap perkara, dan terkait erat dengan independensi peradilan sebagai institusi yang berwibawa, bermartabat dan terpercaya.
- 2) Ketidakberpihakan. Hakim diharapkan mampu memberikan pemecahan pada setiap perkara yang diajukan kepadanya dengan sikap yang netral, menjaga jarak dengan pihak-pihak yang berperkara, dan tidak mengutamakan salah satu pihak.
- 3) Integritas. Integritas hakim merupakan sikap batin yang mencerminkan keutuhan dan keseimbangan kepribadian setiap hakim sebagai pribadi dan

¹⁶⁹ Pasal 8 ayat (3) *Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.* UUD NRI Tahun 1945.

¹⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Op.cit, hlm. 317.



sebagai pejabat negara dalam menjalankan tugasnya. Keutuhan kepribadian hakim mencakup sikap jujur, setia dan tulus dalam menjalankan tugas profesionalnya, disertai dengan keteguhan hati untuk menolak segala bujuk rayu, godaan jabatan, kekayaan, popularitas ataupun godaan-godaan lainnya. Sedangkan keseimbangan kepribadian hakim mencakup keseimbangan rohaniyah dan jasmaniah, serta keseimbangan antara kecerdasan spiritual, kecerdasan emosional dan kecerdasan intelektual.

4) Kepantasan dan kesopanan. Merupakan norma kesusilaan pribadi dan kesusilaan antarpribadi yang tercermin dalam perilaku setiap hakim. Kepantasan tercermin dalam penampilan dan perilaku pribadi yang berhubungan dengan kemampuan menempatkan diri dengan tepat.

Kesopanan terwujud dalam perilaku hormat dan tidak merendahkan orang lain dalam bergaul.

5) Kesetaraan. Prinsip kesetaraan adalah bahwa hakim menjamin perlakuan yang sama terhadap semua orang berdasarkan kemanusiaan yang adil dan beradab, tanpa membeda-bedakan satu orang dengan orang lainnya.

6) Kecakapan dan kesaksamaan. Kecakapan tercermin dalam kemampuan professional hakim yang diperoleh dari pendidikan, pelatihan dan/atau pengalaman dalam melaksanakan tugas. Kesaksamaan merupakan sikap pribadi hakim yang menggambarkan kecermatan, kehati-hatian, ketelitian, ketekunan dan kesungguhan dalam melaksanakan tugasnya.

Pengadilan merupakan lembaga kehakiman yang menjamin tegaknya keadilan melalui penerapan undang-undang dan kitab undang-undang. Struktur yang dimiliki bertingkat sesuai dengan perkara dan bidang hukum

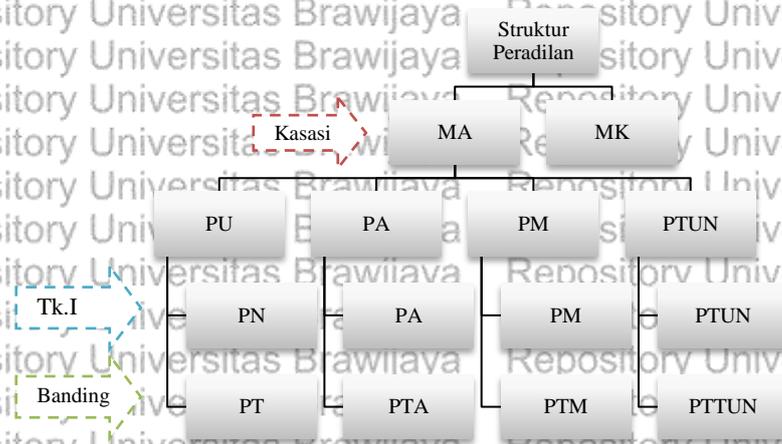
yang terkait. Tingkatan dalam penyelesaian perkara dibagi tiga, yaitu ditingkat pertama, ditingkat banding, dan ditingkat kasasi. Ketiga tingkatan tersebut berlaku bagi seluruh peradilan kecuali dalam Mahkamah Konstitusi karena putusan perkara dalam Mahkamah Konstitusi bersifat final.

Struktur Peradilan di Indonesia terbagi menjadi empat peradilan, meliputi:¹⁷¹

1. Peradilan umum, yaitu Pengadilan Negeri (PN) dan Pengadilan Tinggi (PT).
2. Peradilan Agama, yaitu Pengadilan Agama (PA) dan Pengadilan Tinggi Agama (PTA).
3. Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN).
4. Peradilan Militer, yaitu Pengadilan Militer (PM) dan Pengadilan Tinggi Militer (PTM).

Skema 8

Struktur Peradilan di Indonesia



Sumber: Jimly Asshidiqqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm.314.

¹⁷¹ Jimly Asshidiqqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Op.cit, hlm. 314.



Selain empat lingkungan peradilan diatas, juga dikenal beberapa pengadilan khusus, baik yang bersifat tetap ataupun *Ad Hoc*, meliputi:¹⁷²

1. Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM)
2. Pengadilan Tindak Pidana korupsi (TIPIKOR)
3. Pengadilan Niaga.
4. Pengadilan Anak.
5. Pengadilan Hubungan Kerja Industrial.
6. Pengadilan Pajak.
7. Mahkamah Syariah Privinsi Nanggroe Aceh Darussalam.
8. Pengadilan Adat di Papua.

Sedangkan untuk yang bersifat *ad hoc* yang berbentuk komisi-komisi seperti komisi penyiaran Indonesia, komisi pengawas persaingan usaha, komisi banding merek, dan lain-lain.

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.¹⁷³ Seluruh lingkungan peradilan umum dan khusus menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Sedangkan Mahkamah Konstitusi berwenang dalam peradilan konstitusi. Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.¹⁷⁴ Kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang yang dimaksud adalah kewenangan tambahan yang secara konstitusional didelegasikan oleh pembuat undang-undang untuk menentukannya sendiri.¹⁷⁵

¹⁷² Ibid, hlm. 315.

¹⁷³ Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁷⁴ Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁷⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Op.cit, hlm. 135.



Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.¹⁷⁶

3.3.2 Mekanisme Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia

Sebagai negara hukum, tentunya peraturan perundang-undangan merupakan esensi paling utama dalam penyelenggaraan negara, karena segala perbuatan diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam rangka menciptakan ketertiban di masyarakat. Artinya, bahwa peraturan perundang-undangan memiliki peranan yang besar. Hal itu terjadi karena beberapa hal:¹⁷⁷

- a) Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali, mudah diketemukan kembali dan mudah ditelusuri. Artinya, sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis dan tempatnya jelas, termasuk pembuatnya.
- b) Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali.
- c) Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas, sehingga memungkinkan untuk diperiksa dan diuji baik segi-segi formal maupun materi muatannya.
- d) Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Artinya sebagai negara yang masih dalam pembangunan, akan dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

¹⁷⁶ Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁷⁷ Sirajuddin dkk, *Legislative Drafting*, (Jakarta: YAPPIKA, 2008), hlm. 8.



Indonesia menganut sistem hukum *civil law*, yang mana hukum tertulis merupakan esensi utama yang berupa peraturan perundang-undangan. Sedangkan hakim berfungsi sebagai penafsir dan pelaksana peraturan perundang-undangan.

Maka dalam hal ini, hakim dapat menjalankan beberapa fungsi:¹⁷⁸

- a) Menjamin peraturan perundang-undangan diterapkan dengan benar dan adil.

Apabila terjadi ketidakadilan dalam peraturan perundang-undangan, maka hakim wajib memihak keadilan dengan mengesampingkan peraturan perundang-undangan.

- b) Sebagai dinamisor peraturan perundang-undangan, hakim dengan menggunakan metode penafsiran, konstruksi dan berbagai pertimbangan sosiokultural, wajib menghidupkan peraturan perundang-undangan untuk memenuhi kebutuhan nyata masyarakat.

- c) Melakukan koreksi terhadap kemungkinan kekeliruan atau keosongan peraturan perundang-undangan. Hakim wajib menemukan bahkan menciptakan hukum untuk mengoreksi atau mengisi peraturan perundang-undangan.

- d) Melakukan penghalusan pada peraturan perundang-undangan agar terwujud keadilan.

Peraturan perundang-undangan dapat berlaku dengan baik selama memiliki tiga dasar keberlakuan yaitu, keberlakuan yuridis, sosiologis dan filosofis.¹⁷⁹ Keberlakuan yuridis meliputi syarat-syarat:¹⁸⁰

- a) Adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Artinya peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang

¹⁷⁸ Ibid, hlm. 9.

¹⁷⁹ Ibid, hlm. 11.

¹⁸⁰ Loc.cit.



berwenang. Apabila tidak dibuat oleh pejabat atau badan yang berwenang, maka dapat mengakibatkan batal secara hukum.

b) Adanya kesesuaian bentuk atau jenis atau peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama apabila diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila terjadi ketidaksesuaian bentuk, maka dapat mengakibatkan batal secara hukum.

c) Mengikuti tata cara tertentu. Apabila tidak diikuti, maka dapat batal demi hukum atau tidak atau belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

d) Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Keberlakuan sosiologis berkaitan dengan perilaku masyarakat. Artinya masyarakat harus mematuhi hukum dimana hukum itu diberlakukan.¹⁸¹ Secara teoritis, hal tersebut dapat terjadi karena kaidah hukum dapat berlaku karena paksaan penguasa, baik diterima maupun tidak diterima oleh masyarakat (teori kekuasaan) dan berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat dimana kaidah hukum berlaku (teori pengakuan).

Keberlakuan filosofis menyangkut tentang inti atau hakikat sesuatu. Hukum diharapkan dapat menjamin keadilan, kemanfaatan, ketertiban maupun kesejahteraan atau yang lebih tepatnya sesuai dengan cita hukum. Proses terwujudnya nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum pada peraturan perundang-undangan tergantung pada tingkat kesadaran dan penghayatan nilai-nilai tersebut oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sebelumnya,

¹⁸¹ Ibid, hlm. 13



pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004. Karena UU No. 10 Tahun 2004 dalam perkembangannya terdapat berbagai kekurangan seperti, banyaknya materi muatan yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak dapat memberikan kepastian hukum, ketidakkonsistenan pada teknik penulisan rumusan, adanya materi baru, dan penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab, maka dari itu digantikan dengan UU No. 12 Tahun 2011 agar dapat mengakomodir kebutuhan dan perkembangan hukum saat ini dan nantinya.

Terdapat beberapa perubahan dan juga penambahan materi muatan yang dicantumkan dalam UU No. 12 Tahun 2011, yaitu:

- a) Penambahan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah UUD 1945.
- b) Perluasan cakupan perencanaan peraturan perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda, melainkan juga perencanaan PP, Perpres, dan peraturan perundang-undangan lainnya.
- c) Pengaturan mekanisme pembahasan rancangan undang-undang tentang pencabutan Perpu.
- d) Pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan daerah kabupaten atau kota.
- e) Pengaturan mengenai keikutsertaan perancangan peraturan perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.
- f) Penerjemah peraturan perundang-undangan ke dalam bahasa asing.



g) Naskah peraturan perundang-undangan yang diterjemahkan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam LNRI, TLNRI, BNRI, TBNRI, LD, TLD dan BD.

3.3.2.1 Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah dikenal sejak terbentuknya UU No. 1 Tahun 1950 tentang Jenis Dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Kemudian hierarki tersebut berganti kembali dengan ditetapkannya ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 tentang memorandum DPRGR mengenai sumber tertib hukum Republik Indonesia dan tata urutan peraturan perundangan Republik Indonesia.

Urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu:¹⁸²

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pengganti Undang-undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan daerah Provinsi;
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Skema 9

Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

¹⁸² Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



Sumber: Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

UUD 1945 merupakan *staatsfundamentalnorm*¹⁸³ atau UUD suatu negara yang lebih tinggi kedudukannya diantara peraturan perundang-undangan lainnya. UUD 1945 terdiri dari dua materi dasar.¹⁸⁴ *Pertama*, pembukaan yang berisi falsafah dan tujuan serta konsepsi negara dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, hokum dan sebagainya. *Kedua*, batang tubuh yang berisi pasal-pasal pengaturan tentang sistem pemerintahan negara dan pasal-pasal pengaturan antara negara dan warga negara dan penduduk negara.

UUD 1945 yang dimiliki Indonesia telah mengalami perubahan sebanyak empat kali. Perubahan tersebut dimaksudkan untuk mengikuti perkembangan hukum saat ini di masyarakat, maka perlu disesuaikan kembali.

Ketetapan MPR disebut *staatsgrundgesetz*¹⁸⁵ atau aturan dasar negara/aturan pokok negara yang berisi kelompok norma hukum dibawah norma fundamental negara. Norma-norma dari aturan dasar negara yang bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum. Ketetapan MPR merupakan norma hukum tunggal yang tidak dilekati dengan norma hukum yang berisi sanksi.

¹⁸³ Maria farida, Op.cit., hlm. 75.

¹⁸⁴ Sirajuddin, Op.cit., hlm. 36.

¹⁸⁵ Maria farida, Op.cit., hlm. 76.



Undang-undang atau Perpu merupakan *formell gesetz*¹⁸⁶ yaitu kelompok norma yang berada dibawah aturan dasar negara. Norma dalam undang-undang yang sudah bersifat konkrit dan terperinci serta dapat langsung berlaku dalam masyarakat. Norma dalam undang-undang sudah disertai dengan norma hukum yang mengandung sanksi, baik pidana maupun perdata.

Sedangkan untuk PP dan Perpres sudah merupakan peraturan pelaksana atau *verordnung und autonome satzung*. Peraturan ini berada dibawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang dimana pelaksanaannya bersumber dai kewenangan delegasi, dan untuk peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.¹⁸⁷

3.3.2.2 Tahap Pembentukan Undang-Undang

Tahap dalam pembentukan undang-undang terbagi menjadi beberapa tahap, yaitu:¹⁸⁸

I. *Perencanaan*

Perencanaan pembentukan undang-undang dilakukan oleh DPR dan Presiden dengan melakukan penyusunan daftar rancangan undang-undang yang akan disusun ke depan.¹⁸⁹ DPD dapat turut serta pada tahap perencanaan akan tetapi terbatas pada rancangan undang-undang tertentu atau yang berkaitan dengan kepentingan daerah.

Dalam hal ini dikenal dengan Program Legislasi Nasional atau biasa disebut Prolegnas. Prolegnas memuat program pembentukan undang-undang dengan judul rancangan undang-undang, materi yang diatur dan

¹⁸⁶ Sirajuddin, Op.cit., hlm. 31.

¹⁸⁷ Loc.cit.

¹⁸⁸ Pasal 16 sampai Pasal 95 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁸⁹ Pasal 20 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.¹⁹⁰ Hasil penyusunan Prolegnas ditetapkan dalam rapat paripurna DPR¹⁹¹ yang selanjutnya dituangkan dalam keputusan DPR.¹⁹²

Berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan undang-undang, Prolegnas ditetapkan dalam dua jangka waktu, yaitu jangka menengah (5 tahun) dan tahunan.¹⁹³ Prolegnas jangka menengah dapat dilakukan evaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.¹⁹⁴

DPR atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang diluar Prolegnas dalam dua hal. *Pertama*, untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam dan *kedua* dalam keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu rancangan undang-undang yang dapat disetujui bersama oleh badan legislati dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.¹⁹⁵

Ada lima tahapan penyusunan Prolegnas:¹⁹⁶

- a. Mengumpulkan masukan. Pemerintah, DPR dan DPD secara terpisah membuat draf rancangan undang-undang dari kementerian/lembaga, anggota DPR/DPD, fraksi, serta dari masyarakat.
- b. Penyaringan masukan. Hasil dari pembuatan draf rancangan undang-undang tersebut disaring dan dipilih.
- c. Penetapan awal. Penetapan dilakukan setelah hasil dari draf rancangan undang-undang disaring dan dipilih.

¹⁹⁰ Pasal 19 ayat (1) UU No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁹¹ Pasal 22 ayat (1) UU No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁹² Pasal 22 ayat (2) UU No. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁹³ Pasal 20 ayat (2) UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁹⁴ Pasal 20 ayat (4) UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁹⁵ Pasal 23 ayat (2) UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁹⁶ Proses pembentukan undang-undang, http://peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantar.html.

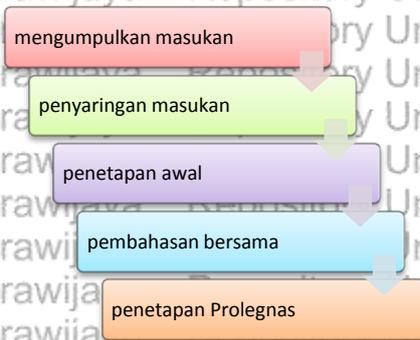


d. Pembahasan bersama. Pembahasan masing-masing usulan dilakukan dalam forum bersama antara pemerintah, DPR dan DPD.

e. Penetapan Prolegnas. Penetapan ini terjadi setelah keempat tahapan tersebut telah mendapatkan kesepakatan bersama.

Skema 10

Penyusunan Prolegnas



Sumber: http://www.peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantar.html

2. Penyusunan

Untuk membuat rancangan undang-undang, baik DPR, Presiden maupun DPD wajib membuat naskah akademik terlebih dahulu.¹⁹⁷ Setelah itu, baru penyusunan rancangan undang-undang. Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan undang-undang, rancangan peraturan daerah provinsi atau kabupaten/kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.¹⁹⁸

Pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi dilakukan dengan tujuan memastikan bahwa rancangan undang-undang yang disusun

¹⁹⁷ Pasal 43 ayat (3) UU NO. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁹⁸ Pasal 1 butir 11 UU NO. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



telah selaras dengan Pancasila, UUD 1945, dan undang-undang lainnya serta sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, tujuan pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi adalah agar tercapai kesepakatan terhadap substansi yang diatur dalam rancangan undang-undang.

3. Pembahasan

Pembahasan rancangan undang-undang oleh Presiden, DPR¹⁹⁹ dan DPD²⁰⁰ dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan, yaitu tingkat I dan tingkat II.²⁰¹ Pembicaraan tingkat I meliputi rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, atau rapat panitian khusus.²⁰² Sedangkan pembicaraan tingkat II adalah rapat paripurna.²⁰³ Kegiatan dalam pembicaraan tingkat I dan II adalah sebagai berikut:

Skema 11

Pembicaraan Tingkat I dan II

¹⁹⁹ Pasal 65 ayat (1) UU no. 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁰⁰ Pasal 65 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa “DPD dapat turut serta tapi terbatas pada rancangan undang-undang tertentu dan hanya dapat mengikuti pembicaraan pada tingkat I”, akan tetapi ketentuan tersebut tidak berlaku lagi dengan adanya putusan MK 92/2012, bahwa DPD dapat ikut dalam pembahasan tingkat 2. Namun peran DPD tidak sampai kepada ikut memberikan persetujuan terhadap suatu rancangan undang-undang. Persetujuan bersama terhadap suatu rancangan undang-undang tetap menjadi kewenangan Presiden dan DPR.

²⁰¹ Pasal 66 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁰² Pasal 67 butir a UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁰³ Pasal 67 butir b UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



Tingkat I

Pengantar Musyawarah

Pembahasan daftar inventarisasi masalah

penyampaian pendapat mini

pengambilan keputusan:
pengantar pimpinan komisi, gabungan komisi, baleg, pansus atau banggar; laporan panja; pembacaan naskah RUU; pendapat akhir mini sebagai sikap akhir; penandatanganan naskah RUU; dan pengambilan keputusan untuk melanjutkan pada pembicaraan tingkat II.

Tingkat II

Penyampaian Laporan

pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap fraksi dan anggota secara lisan

penyampaian pendapat akhir Presiden

Persetujuan bersama antara DPR dan Presiden

Sumber: http://www.peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantar.html

4. Pengesahan

Setelah rancangan undang-undang mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, maka rancangan undang-undang tersebut akan disahkan menjadi undang-undang oleh Presiden²⁰⁴ dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari terhitung sejak disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.²⁰⁵ Apabila dalam jangka waktu tiga puluh hari Presiden tidak menandatangani undang-undang yang telah disepakati bersama, maka undang-undang tersebut tetap sah menjadi undang-undang dan tetap harus diundangkan.²⁰⁶

5. Pengundangan

Segera setelah Presiden menandatangani sebuah rancangan undang-undang, menteri sekretaris negara memberikan nomor dan tahun pada undang-undang tersebut dan diundangkan. Pengundangan merupakan

²⁰⁴ Pasal 72 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁰⁵ Pasal 73 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁰⁶ Pasal 73 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LN), Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLN), Berita Negara Republik Indonesia (BN), Tambahan Berita Negara Republik Indonesia (TBN), Lembaran Daerah (LD), Tambahan Lembaran Daerah (TLD) atau Berita Daerah (BD). Sebelum sebuah undang-undang ditempatkan dalam LN dan TLN, menteri hukum dan ham terlebih dahulu membubuhkan tanda tangan dan memberikan nomor LN dan TLN pada naskah undang-undang. Tujuan dari pengundangan ini adalah untuk memastikan setiap orang mengetahui undang-undang yang mengikat mereka.

Penyebarluasan terhadap undang-undang yang telah diundangkan tersebut. Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan rancangan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang hingga pengundangan undang-undang, artinya penyebarluasan ini dilakukan di tiap tahap pembentukan undang-undang.²⁰⁷

Penyebarluasan ini bertujuan untuk memberikan informasi atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan.²⁰⁸

Naskah peraturan perundang-undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan dari naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LN), Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLN), Berita Negara Republik Indonesia (BN), Tambahan Berita Negara Republik Indonesia (TBN), Lembaran Daerah (LD), Tambahan Lembaran Daerah (TLD) atau Berita Daerah (BD).²⁰⁹

Skema 12

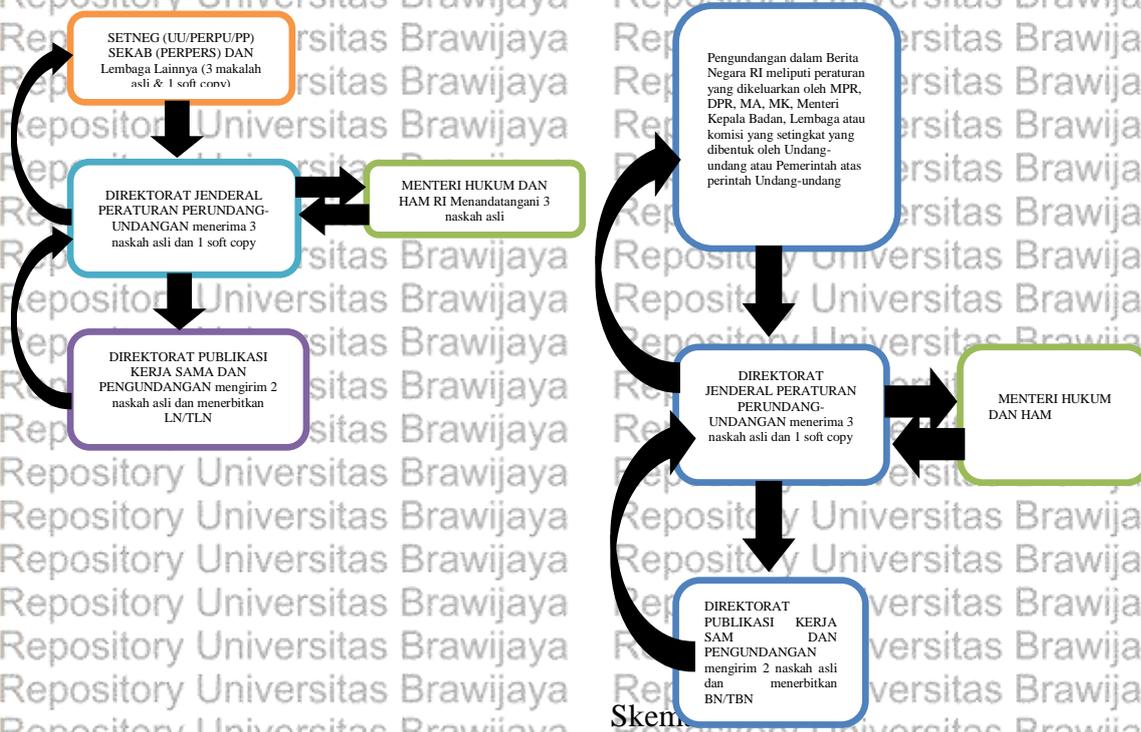
²⁰⁷ Pasal 88 ayat (1) UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁰⁸ Pasal 88 ayat (2) UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁰⁹ Pasal 95 UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



Proses Pengundangan Dalam Lembaran Negara RI dan Tambahan Lembaran Negara RI



Skema

Pembentukan Undang-Undang



Sumber: http://www.peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantar.html

3.3.3 Mahkamah Konstitusi Indonesia

Gagasan dalam pengujian undang-undang terhadap UUD di Indonesia awalnya telah dikemukakan oleh Muhammad Yamin pada sidang BPUPK. Yamin mengusulkan agar kewenangan kekuasaan kehakiman meliputi kekuasaan untuk



menguji undang-undang terhadap UUD. Akan tetapi usul tersebut ditolak oleh Soepomo dan anggota lainnya. Soepomo mendasarkan penolakannya pada doktrin yang diwariskan oleh Belanda yang mana doktrin tersebut menyatakan bahwa suatu undang-undang tidak dapat diganggu gugat.²¹⁰ Gagasan Yamin ditenang karena dianggap tidak sesuai dengan sistem berfikir UUD 1945 yang pada saat itu didesain atas dasar supremasi parlemen dengan menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Soepomo mengupamakan empat alasannya, yaitu:

1. Konsep dasar yang dianut dalam UUD yang sedang disusun saat itu adalah konsep pembagian kekuasaan, bukan konsep pemisahan kekuasaan.
2. Tugas hakim adalah menerapkan undang-undang, bukan menguji undang-undang.
3. Kewenangan hakim untuk melakukan pengujian undang-undang bertentangan dengan konsep supremasi MPR.
4. Belum adanya ahli-ahli yang berpengalaman mengenai *judicial review*.

Alasan yang disampaikan Soepomo tidak memiliki relevansi secara langsung antara pengujian perundang-undangan dengan sistem kenegaraan atau sistem pemerintahan tertentu, melainkan berkaitan dengan norma konstitusi.

Masalah pengujian berhubungan dengan diletakkannya konstitusi sebagai derajat yang tinggi yang merupakan norma hukum tertinggi negara.

BPUPK membubarkan diri pada tanggal 17 Juli 1945 yang telah melaksanakan 2 kali sidang tetap tidak mencantumkan wewenang kekuasaan kehakiman untuk menguji undang-undang terhadap UUD. Kemudian dibentuklah badan baru dengan nama Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang

²¹⁰ Jimly Asshiddiqe dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di 10 Negara*, Op.cit., hlm. 10.



mengadakan sidang pertama pada tanggal 18 Agustus 1945 untuk menetapkan UUD Negara RI. PPKI tidak membuat naskah baru tetapi mengambil alih naskah yang telah disiapkan BPUPK dengan melakukan perubahan seperlunya. Sejak berlakunya UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, didalamnya tetap tidak mengatur kewenangan kekuasaan kehakiman untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945.²¹¹ Lalu terbentuklah konstitusi RIS 1949 sebagai pengganti dari UUD 1945 juga tidak memuat kewenangan tersebut. Konstitusi RIS 1949 hanya memberikan kewenangan menguji undang-undang kepada MA namun terbatas hanya untuk undang-undang daerah bagian, bukan undang-undang federal. Hingga terbentuk lagi UUDS 1950 juga tidak menghendaki pengujian undang-undang dilakukan oleh badan kehakiman.²¹²

Rezim yang memerintah pasca Dekrit Presiden 5 juli 1959, baik Presiden Sukarno (1959-1965) atau orde lama maupun Presiden Soeharto (1965-1998) atau orde baru masih jauh dari semangat dan jiwa dari UUD 1945. Terbukti dengan adanya perundang-undangan yang menyimpang antara lain UU No. 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan UU No. 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung. Hal itu terjadi karena tidak disertai mekanisme yang mampu mengontrol dan menjamin Presiden dan DPR untuk tidak membuat peraturan dan undang-undang yang melanggar kaidah-kaidah dalam UUD 1945.

Tahun 1966, MPR menerbitkan TAP MPRS No. XIX/MPRS 1966 yang berisi penugasan MPR kepada eksekutif dan legislatif untuk meninjau kembali produk-produk legislatif baik yang berbentuk penetapan dan peraturan Presiden maupun yang berbentuk undang-undang dan Peraturan Pengganti Undang-

²¹¹ Benny K. Harman, *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Gramedia, 2013), hlm. 2.

²¹² Loc.cit.



Undang (Perpu) yang tidak sesuai dengan jiwa dan semangat UUD 1945. MPR juga menerbitkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 yang menyatakan secara tegas bahwa UUD 1945 merupakan bentuk peraturan perundangan tertinggi yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan perundangan dibawahnya.²¹³

Selanjutnya, terbitlah TAP MPR No. III/MPR/2001 yang menyatakan bahwa MPRIlah yang berwenang melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD dan ketetapan MPR (Pasal 5 Tap MPR No. III/MPR/2001). Peraturan itu pada akhirnya tidak berlangsung lama, hanya berjalan selama satu tahun dan selanjutnya MPR sendiri yang mencabut ketetapan tersebut dan menyerahkan pengujian undang-undang terhadap UUD pada badan kehakiman melalui amandemen ke tiga (3) UUD 1945 yang disahkan pada tahun 2001.

Badan kehakiman yang diberi kewenangan bukanlah MA seperti yang diusulkan oleh Yamin, melainkan diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) yang legitimasi keberadaannya tercantum pada Pasal 24C ayat (1) amandemen ke tiga UUD 1945 yang menyatakan, "*MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD...?*". Sedangkan pengujian peraturan yang lebih rendah dibawah undang-undang terhadap undang-undang, tetap menjadi kewenangan MA.

Pada saat dilakukan amandemen UUD 1945. Gagasan pembentukan MK muncul pada sidang kedua panitia *ad hoc* I Badan Pekerja MPR RI (PAH I BP MPR) pada Maret-April 2000. Mulanya MK akan ditempatkan dalam lingkungan MA dengan kewenangan melakukan uji materil atas undang-undang, memberikan putusan atas pertentangan antar undang-undang, serta kewenangan lain yang diberikan undang-undang Usulan lain tentang kewenangan MK, yaitu

²¹³ Ibid, hlm. 4.



memberikan putusan atas terjadinya sengketa kewenangan antar lembaga negara, antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah pemerintah daerah.

Setelah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945, belum terbentuk undng-undng yang mengatur tentang MK, maka untuk mengatasi kekosongan hukum tersebut pada perubahan keempat UUD 1945 ditentukan dalam Aturan Peralihan Pasal III bahwa MK paling lambat sudah harus terbentuk pada 17 Agustus 2003. Pengesahan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi inilah yang ditetapkan sebagai hari lahirnya Mahkamah Konstitusi.

Latar belakang munculnya gagasan pembentukan MK di Indonesia antara lain tidak adanya mekanisme ketatanegaraan dalam menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga tinggi negara, tidak adanya prosedur untuk mengatasi masalah tafsir ganda terhadap konstitusi dan/atau memberikan interpretasi pada konstitusi agar dijalankan secara bertanggungjawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi, dan munculnya kebutuhan konstitusional untuk membangun dan melaksanakan prinsip *check and balances* didalam sistem ketatanegaraan²¹⁴.

Ada beberapa alasan mengapa MK ditempatkan sebagai dasar konstitusionalitas dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, yaitu²¹⁵:

1. Pada prinsipnya, konstitusi memuat nilai-nilai HAM dan perubahan UUD 1945 telah memperinci pasal-pasal yang mengatur HAM. Maka dari itu, lembaga yang berwenang menjamin, melindungi, dan menegakkan HAM juga harus diletakkan dalam konstitusi.

²¹⁴ Bachtiar, Op.cit., hlm. 83.

²¹⁵ Bachtiar, Op.cit., hlm. 81.



2. Konstitusi pada prinsipnya juga memberikan batasan kekuasaan dan menyediakan mekanisme *check and balances* antar cabang kekuasaan.

3. Keberadaan Konstitusi merupakan penegasan terhadap prinsip negara hukum yang telah dimuat dalam amandemen konstitusi.

4. Konstitusi sebagai hukum tertinggi harus ditegakkan dan dijalankan secara konsisten, maka dari itu, konstitusi harus memiliki lembaga yang berwenang dalam menjaga nilai-nilai konstitusi.

3.3.4 *Judicial Review Di Indonesia*

Model pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 yang dianut oleh Indonesia adalah mengikuti model pengujian undang-undang yang dicetuskan oleh Hans Kelsen di Austria, yaitu dengan membentuk peradilan yang terpisah dari MA dan khusus menangani permasalahan konstiusionalitas. Terbentuklah MK sebagai lembaga khusus yang mengawal konstitusi dengan menggunakan sistem *judicial review*. *Judicial review* adalah pengujian yang dilakukan oleh MK tentang konsistensi undang-undang terhadap UUD. Bagi warga yang merasa hak konstiusionalnya dirugikan oleh undang-undang, maka mereka dapat mengajukan *judicial review* di MK. Dalam hal ini, hakim berperan pasif atau menunggu adanya permohonan pengujian undang-undang. Hakim tidak berwenang untuk melakukan pengujian undang-undang tanpa adanya permohonan.

Tugas pokok dalam pengujian konstiusionalitas undang-undang adalah:²¹⁶

1. Menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan pertimbangan peran antar cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif, *Constitutional*

²¹⁶ Bachtiar, Op.cit., hlm. 124.

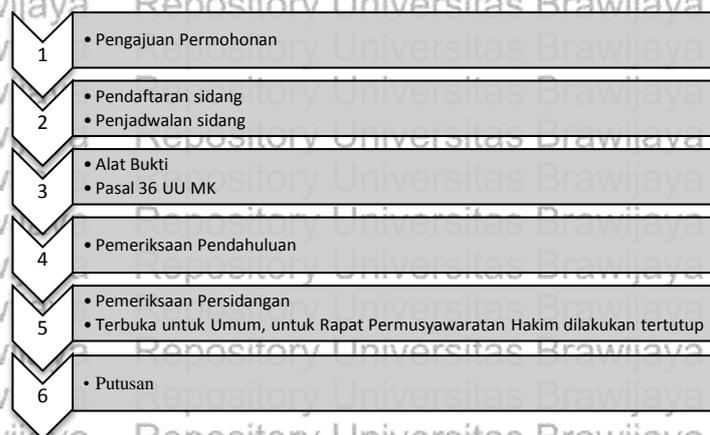


review dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh satu cabang kekuasaan;

2. Melindungi hak konstitusional setiap warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan negara yang telah dijamin oleh konstitusi.

Hukum acara di MK dibagai menjadi dua, yaitu hukum acara umum dan hukum acara khusus. Hukum acara umum memuat tentang ketentuan-ketentuan yang bersifat umum, seperti syarat permohonan, persidangan dan tentang putusan. Sedangkan hukum acara khusus memuat ketentuan-ketentuan khusus sesuai dengan karakteristik masing-masing perkara yang menjadi kewenangan MK.

Skema 14



Hukum Acara Umum MK

Sumber: Pasal 28-49 UU MK

Dalam hukum acara khusus, disesuaikan dengan perkara yang menjadi kewenangan MK, yaitu meliputi pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, memutus perselisihan tentang pemilu, memutus sengketa kewenangan dan memutus pembubaran partai politik.



Hukum acara khusus dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, mengatur prosedur yang terkait dengan pengujian undang-undang, yaitu:²¹⁷

- a) undang-undang yang dapat dimohonkan pengujian;
- b) pihak yang dapat bertindak dalam permohonan pengujian undang-undang;
- c) bentuk pengujian undang-undang;
- d) kewajiban MK menyampaikan salinan permohonan kepada institusi atau lembaga negara tertentu (terutama lembaga negara pembentuk undang-undang);
- e) hak MK meminta keterangan terhadap lembaga negara terkait dengan permohonan;
- f) materi putusan;
- g) akibat putusan pengujian undang-undang dan kewajiban MK setelah putusan.

Ketentuan tersebut dirasa masih belum dapat melengkapi kinerja MK dalam menjalankan tugasnya, maka dari itu MK telah membentuk Peraturan MK (PMK) untuk melengkapi hukum acara yang sudah ada dengan terbitnya PMK Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara dalam Perkara PUU.²¹⁸

Undang-undang yang dapat dimohonkan pengujian kepada MK adalah undang-undang yang terbit setelah perubahan UUD 1945. Dalam perkembangan selanjutnya, melalui putusan MK Nomor 066/PUU-II/2004 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Pasal 50 tentang Mahkamah Konstitusi

²¹⁷ Ahmad Fadlil Sumadi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Teori dan Praktik, E-Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 6, Desember 2011 ISSN 1829-7706, hlm. 860.

²¹⁸ Pasal 86 UU MK, "Mahkamah Konstitusi dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya menurut Undang-Undang ini". Kewenangan membuat Peraturan MK oleh MK dilakukan atas dasar Pasal 86 UU MK.



dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1987 Tentang Kamar Dagang dan Industri, maka tidak ada lagi batasan undang-undang yang dapat dimohonkan pengujian.²¹⁹

Pihak yang dapat bertindak sebagai pemohon dalam permohonan pengujian undang-undang adalah pemohon yang merasa hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan dengan berlakunya undang-undang.²²⁰ Sebagai syarat utama permohonan pengujian undang-undang adalah kerugian konstitusional yang kemudian MK menetapkan syarat-syarat sebagai berikut:²²¹

- a. adanya hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945;
- b. bahwa hak konstitusional pemohon tersebut dianggap oleh pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya tidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*casual verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak terjadi lagi;

Bentuk permohonan pengujian undang-undang terbagi menjadi dua, yaitu pengujian formil dan pengujian materil.²²² Pengujian formil berkenaan dengan proses pembentukan undang-undang. Proses Pembentukan dalam hal ini meliputi pembahasan, pengesahan, pengundangan dan pemberlakuannya. Sedangkan

²¹⁹ Pasal 50 UU MK memberikan batasan bahwa UU yang dapat dimohonkan pengujian hanyalah UU yang terbit setelah perubahan UUD 1945, akan tetapi Pasal 50 tersebut telah dihapus seiring dengan pengujian terhadap UU No. 1 Tahun 1987 tentang Kamar Dagang dan Industri.

²²⁰ Pasal 51 ayat (1) UU MK.

²²¹ Ahmad Fadlil Sumadi, Op.cit., hlm. 862.

²²² Pasal 4 PMK Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara PUU.



pengujian materiil merupakan pengujian yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. PMK memberikan rumusan terhadap hal-hal yang dimohonkan untuk diputus (*petitum*) baik dalam permohonan pengujian formal maupun pengujian materiil.

Dalam pengujian formal, rumusan hal-hal yang dimohonkan adalah sebagai berikut:²²³

- 1) mengabulkan permohonan pemohon;
- 2) menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945;
- 3) menyatakan undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum.

Sedangkan untuk pengujian materiil, rumusan hal-hal yang dimohonkan adalah sebagai berikut:²²⁴

- 1) mengabulkan permohonan pemohon;
- 2) menyatakan materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang dimaksud tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Setelah MK meregistrasi permohonan pemohon, maka MK wajib menyampaikan salinannya kepada DPR dan Presiden selaku legislator untuk diketahui dan kepada MA. Khusus pemberitahuan kepada MA disertai pemberitahuan tentang kewajiban MA untuk menghentikan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian di MK sampai ada putusan MK.²²⁵

²²³ Ahmad Fadlil Sumadi, Op.cit., hlm. 863.

²²⁴ Loc.cit.

²²⁵ Ibid, hlm. 864.



Pada proses pemeriksaan persidangan, MK berhak meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada MPR, DPR, DPD, dan/atau Presiden serta lembaga terkait lainnya. Permintaan keterangan dan/atau risalah rapat tersebut dapat juga dimintakan dari menteri/departemen dan/atau satuan organisasi di bawahnya.

Untuk DPR misalnya, MK meminta kepada komisi yang terkait atau bahkan kepada Panitia Khusus rancangan undang-undang.²²⁶

Putusan MK diambil dalam RPH yang dihadiri sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang Hakim Konstitusi dan dibacakan dalam sidang pleno terbuka untuk umum yang dihadiri sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang Hakim Konstitusi.²²⁷ Dalam hal Putusan MK yang mengabulkan permohonan pemohon, wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum.²²⁸ Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali. Akan tetapi dapat diajukan kembali dengan syarat-syarat konstitusionalitas yang menjadi alasan permohonan yang bersangkutan berbeda.²²⁹

Skema 15

Prosedur Pengujian Undang-Undang

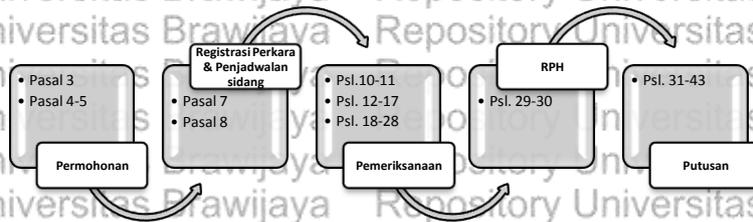
(berdasarkan PMK Nomor 06/PMK/2005)

²²⁶ Pasal 13 PMK Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara PUU.

²²⁷ Pasal 31 PMK Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara PUU.

²²⁸ Pasal 41 Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara PUU.

²²⁹ Pasal 42 Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara PUU.



Sumber: PMK Nomor 06/PMK/2005

Permohonan diajukan ke MK melalui Panitera. Panitera melakukan proses pemeriksaan kelengkapan administrasi permohonan. Proses pemeriksaan kelengkapan administrasi permohonan dapat dilakukan melalui forum konsultasi oleh calon pemohon dengan panitera yang bersifat terbuka. Apabila berkas permohonan sudah dianggap lengkap, maka akan diterima oleh panitera dengan memberikan akta penerimaan berkas perkara kepada pemohon. Apabila permohonan dianggap belum lengkap, maka pemohon harus melengkapi berkasnya paling lambat tujuh hari kerja sejak diterimanya akta pemberitahuan kekuranglengkapan berkas. Jika pemohon tidak melengkapi berkasnya dalam jangka waktu yang ditentukan, maka panitera akan menerbitkan akta yang menyatakan bahwa pemohon tidak diregistrasi dalam BRPK, dan pemohon diberitahukan untuk mengambil berkasnya kembali. Pemohon dapat menarik kembali permohonannya yang sudah diregistrasi dan panitera akan menerbitkan akta pembatalan permohonan.

Setelah berkas pemohon dinyatakan lengkap dan telah diterima oleh panitera serta telah diregistrasi, selanjutnya akan ditentukan jadwal sidang. MK menyampaikan salinan permohonan kepada DPR, Presiden dan MA. Khususnya kepada MA, pemberitahuan dilakukan dengan maksud agar MA tahu bahwa ada

permohonan pengujian undang-undang dan selanjutnya agar MA menghentikan pengujian peraturan perundang-undangan yang sedang diuji.

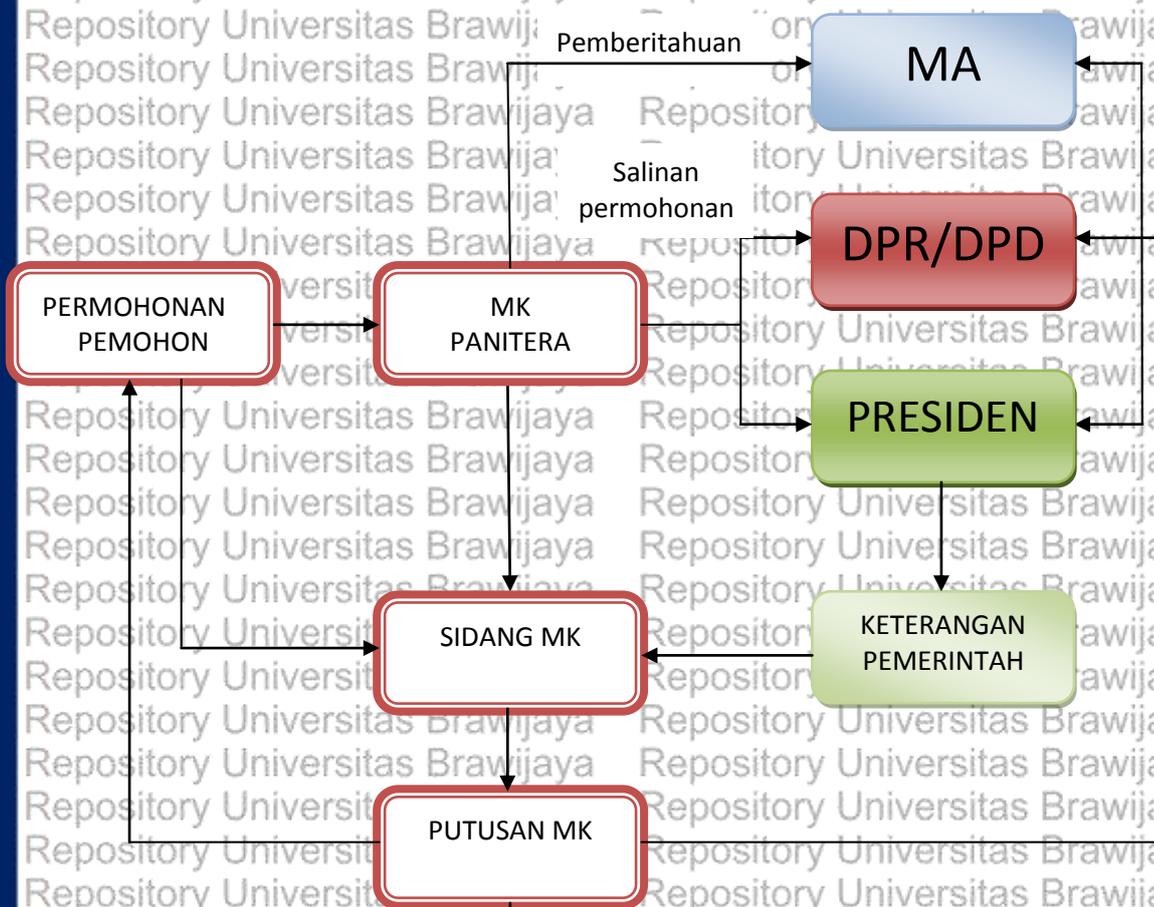
Pemeriksaan dilakukan melalui tiga tahap, yaitu pemeriksaan pendahuluan, pemeriksaan persidangan, dan pembuktian. Selanjutnya hakim mengadakan RPH secara tertutup dan rahasia untuk menghasilkan putusan.

Putusan MK memiliki kekuatan hukum tetap dan mengikat sejak di bacakannya putusan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum.

MK hanya dapat membatalkan materi undang-undang yang diuji, artinya MK tidak dapat membatalkan pengaturan tentang materi yang dibatalkannya itu karena pengaturan tentang materi undang-undang yang dibatalkan tersebut menjadi kewenangan legislatif untuk mengubahnya atau menggantinya.

Skema 16

Proses Litigasi Perundang-undangan di MK





Sumber: www.ditjenpp.kemenkumham.go.id

3.3.5 Penerapan Konsep *Judicial Preview* di Indonesia

Upaya perbaikan terhadap hukum yang berlaku dimasyarakat selalu dilakukan dari waktu ke waktu. Pembaharuan dan perubahan juga turut dilakukan agar mendapatkan produk hukum yang mampu mengakomodir kebutuhan masyarakat dan dapat berlaku sesuai dengan cita hukum nasional bangsa Indonesia serta dapat memenuhi rasa keadilan. Selain itu, perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara yang di amanatkan oleh Konstitusi menjadi tanggungjawab negara. Negara harus melaksanakan, baik dalam bentuk pembuatan peraturan, pembuatan kebijakan ataupun tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mampu melindungi, memajukan, menegakkan serta memenuhi hak konstitusional warga negara.²³⁰

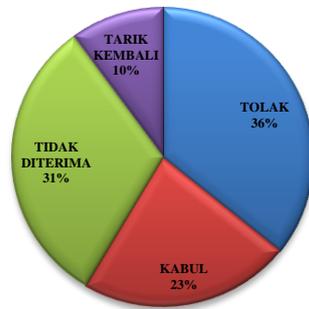
Mahkamah Konstitusi dibentuk dengan salah satu tujuannya untuk melindungi hak konstitusional warga negara melalui pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. 15 tahun sudah Mahkamah Konstitusi ada dan menjalankan tugas-tugasnya. Jumlah perkara pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi mencapai 2000 lebih perkara yang masuk dan telah menghasilkan beberapa putusan.

Diagram 1²³¹

²³⁰ Janedjri M Gaffar, *Demokrasi Konstitusional*, (Jakarta: Konpress, 2012), hlm. 197.

²³¹ Data dalam tabel rekapitulasi putusan PUU MK di olah kemudian dijadikan dalam bentuk presentase.

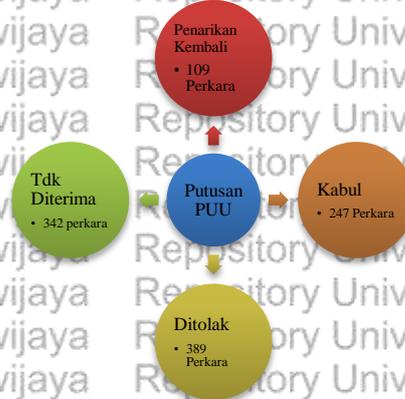
Presentase Putusan MK pada PUU



Sumber: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU>

Skema 17²³²

Putusan PUU tahun 2003-2018



Sumber: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU>

Jumlah putusan yang menyatakan mengabulkan dan tidak menerima permohonan hanya selisih 3%. Jumlah putusan dikabulkannya permohonan menandakan bahwa undang-undang yang dibentuk oleh legislator masih belum mampu mencerminkan keadilan untuk masyarakat atau inkonstitusional.

²³² Data dalam tabel rekapitulasi putusan PUU MK di olah secara manual dengan cara mengelompokkan jumlah perkara berdasarkan jenis putusan.



Berbeda halnya dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan tidak dapat menerima permohonan pemohon. Ini didasarkan pada ketentuan tentang syarat pemohon yang harus memiliki *legal standing* seperti yang tercantum dalam Pasal 51 UU MK. apabila ketentuan tersebut tidak dipenuhi, maka permohonan pemohon tidak dapat diterima dan untuk selanjutnya tidak dilakukan pemeriksaan pada substansi permohonan.

Ketentuan tersebut seharusnya dapat dirubah dengan melihat ketentuan yang ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi Austria. Di Austria, pemohon harus diwakilkan pada *lawyer*. Ini berarti bahwa pengacarah yang melakukan segala kegiatan persidangan dalam pengajuan permohonan pengujian konstitusionalitas undang-undang dan bagi para pemohon yang tidak mampu, akan mendapatkan bantuan dan penasehat hukum secara gratis. MK Indonesia juga memberikan bantuan hukum bagi mereka yang tidak mampu, akan tetapi permasalahannya bagi mereka yang tidak mampu berpekerja masih akan tetap mengeluarkan biaya untuk akomodasi mereka dan biaya lain-lain.

Undang-undang merupakan dasar hukum utama bagi MA dalam memutuskan permohonan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang. Sebagai tolok ukur yang utama, undang-undang tidak boleh memuat ketentuan yang sarat dengan kepentingan politik belaka, melainkan harus benar-benar mencerminkan kebutuhan rakyat.

Pelaksanaan putusan MK adalah secara otomatis dijalankan setelah dibacakannya putusan dalam persidangan atau dalam waktu tenggang tertentu putusan tersebut tidak dijalankan, maka secara otomatis putusan tersebut akan mengikat dan mempunyai akibat hukum.²³³ Seharusnya, organ pembentuk

²³³ Bachtiar, Op.cit., hlm. 232.



undang-undang dapat melaksanakan putusan MK tanpa harus dilakukan pengawasan lagi yang mana, itu merupakan tanggungjawab legislator untuk memperbaiki undang-undang yang yang dinyatakan inkonstitusional dengan segera agar tidak terjadi kekosongan hukum atau ketidakpastian hukum.

Jangka waktu 30 hari yang ditentukan oleh UU MK dalam perbaikan terhadap undang-undang yang dinyatakan inkonstitusional tentunya tidaklah cukup. Pembahasan satu pasal saja dapat memakan waktu berbulan-bulan. Hal ini akan menyebabkan adanya kelambatan dalam menjalankan putusan MK, sedangkan masyarakat diluar sana menunggu hukum yang akan diperbaiki tersebut.

Dari pemaparan sebelumnya yaitu tentang konsep *Judicial Preview* di Prancis dan di Austria, Indonesia lebih tepat mengadopsi konsep *judicial preview* yang diterapkan di Prancis. Konsep yang diterapkan Prancis apabila diterapkan di Indonesia lebih mudah dilakukan tentunya dengan dilakukan penyesuaian atau modifikasi terlebih dahulu agar dapat sesuai dengan hukum di Indonesia. Konsep *judicial preview* di Austria kurang tepat diterapkan di Indonesia karena telah memiliki kekhususan terhadap objek yang diujikan di MK.

Pelaksanaan pengujian terhadap rancangan undang-undang sering dikemukakan dalam beberapa penelitian. Tetapi sejauh ini hanya sebatas pada penelitian hukum saja. Belum ada realisasi untuk menerapkan konsep ini. Wacana untuk menerapkan konsep ini pun hampir sampai di legislatif akan tetapi tidak ada respon balik terhadap wacana tersebut.²³⁴ Mahfud MD, pernah menyatakan

²³⁴ Informasi di dapatkan dari M.Fadli, SH, MH, Mantan Tenaga Ahli DPR RI, Berdasarkan informasi beliau bahwa DPR RI membentuk Badan Keahlian yang berfungsi sebagai penguji rancangan undang-undang. Badan keahlian memang sudah terbentuk dan bekerja hingga saat ini. Badan keahlian DPR terdapat dalam Pasal 413 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan pelaksanaannya diatur dalam Perpres No. 27 Tahun 2015 tentang Sekretariat Jendral dan Badan Keahlian Dewan. Berdasarkan Pasal 30 Perpres No. 27 Tahun 2015, tugas badan keahlian yang berkaitan dengan legislasi adalah penyiapan rumusan kebijakan dan pelaksanaan dukungan perancangan undang-undang kepada DPR RI.



bahwa Indonesia tidak dapat menerapkan konsep pengujian rancangan undang-undang dikarenakan menurut beliau, jika MK yang melakukan pengujian terhadap rancangan undang-undang, tidak mungkin nanti MK juga yang akan melakukan *judicial review*. Pernyataan beliau benar adanya, maka dari itu, untuk melakukan pengujian terhadap rancangan undang-undang, tidak dilakukan oleh MK melainkan oleh lembaga baru.

Indonesia dapat mendirikan lembaga negara baru yang bersifat tidak permanen untuk melakukan pengujian terhadap rancangan undang-undang, seperti Komisi Konstitusi sebagai lembaga khusus yang melakukan pengujian rancangan undang-undang yang bersifat independen karena fungsinya adalah menguji rancangan undang-undang yang dibuat oleh legislatif dari kepentingan-kepentingan politik yang dilegalkan.

Kedudukan atau status dari Komisi Konstitusi adalah independen yang keberadaannya diadakan oleh konstitusi yang dalam hal ini terdapat dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang selanjutnya di bentuk oleh undang-undang. Walaupun keberadaan komisi-komisi di Indonesia sedang dalam masa kritis karena terancam dibubarkan,²³⁵ akan tetapi untuk keberadaan Komisi Konstitusi ini lebih membantu dan berfungsi lebih baik dalam proses legislasi di Indonesia.

Komisi Konstitusi ini beranggotakan para ahli-ahli akademisi atau praktisi yang memang ahli dibidang-bidang tertentu sesuai dengan substansi rancangan undang-undang. Komisi Konstitusi ini dipilih oleh DPR atau Presiden dengan catatan anggota bukanlah dari kalangan politisi. Anggota-anggotanya ada yang bersifat tetap dan tidak tetap. Yang bersifat tetap adalah para anggota yang bertanggungjawab dalam pelaksanaan atau memimpin Komisi Konstitusi ini,

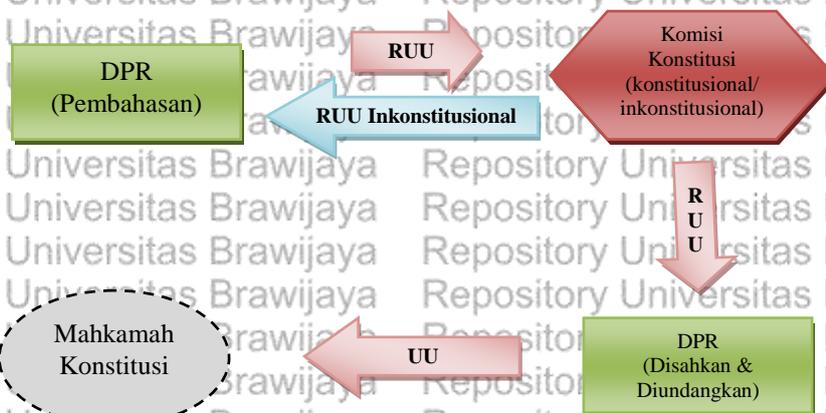
²³⁵ Risalah Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hlm. 23. Saat ini RUU tersebut telah menjadi UU No. 12 Tahun 2011 tentang P3.

sedangkan untuk para anggota yang tidak tetap adalah anggota yang diadakan sesuai dengan kebutuhan substansi rancangan undang-undang yang dikerjakan.

Prosedur dalam pengujian ini diawali dengan diteruskannya rancangan undang-undang yang telah dibahas oleh DPR kepada Komisi Konstitusi. Kemudian, Komisi Konstitusi ini akan menilai konstitusionalitas rancangan undang-undang. Apabila terdapat kesalahan pada teknis pembuatan atau substansi yang melenceng, maka harus dilakukan perbaikan kembali oleh DPR dan akan dikoreksi kembali setelah dilakukan perbaikan, barulah setelah dinyatakan konstitusional, maka rancangan undang-undang tersebut dapat disahkan dan diundangkan.

Skema 18

Proses *Judicial Preview* di Indonesia





Rancangan undang-undang dari DPR yang telah selesai dibahas, diserahkan ke Komisi Konstitusi untuk dilakukan pengujian konstitusionalitas undang-undang. Apabila rancangan undang-undang dinyatakan konstitusional, maka rancangan tersebut dapat diserahkan kembali ke DPR untuk disahkan dan diundangkan, akan tetapi apabila rancangan undang-undang tersebut dinyatakan inkonstitusional, maka rancangan tersebut dikembalikan ke DPR untuk dilakukan perbaikan, selanjutnya diserahkan kembali ke Komisi Konstitusi untuk pengujian ulang. Dengan begitu, kedudukan MK merupakan penyaring terakhir dari upaya pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

Pembentukan lembaga baru mulai banyak dilakukan oleh Indonesia yang merupakan hasil koreksi terhadap cara dan sistem kekuasaan negara sebagai akibat tuntutan reformasi serta aspirasi keadilan yang berkembang di masyarakat, sekaligus sebagai upaya untuk mendorong terwujudnya cita-cita negara demokrasi, tegaknya hak asasi manusia dan hukum yang berkeadilan, serta pemerintah yang bersih dan bertanggungjawab.²³⁶ Lain daripada itu, keberadaan lembaga-lembaga baru seperti badan atau komisi dapat membantu kinerja pemerintahan khususnya pada bidang-bidang tertentu.

Di dalam alat kelengkapan DPR, didirikan Badan Keahlian Dewan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas DPR yang tercantum dalam Pasal 413 ayat (2) UU MD3. Terdapat tujuh dukungan keahlian yang diantaranya berkaitan dengan perundang-undangan yaitu, perancangan undang-undang dan pemantauan terhadap pelaksanaan undang-undang. Tugas dari perancangan undang-undang yaitu menyiapkan naskah Prolegnas, naskah akademik dan penyusunan RUU, dan pendampingan pembahasan RUU. Badan

²³⁶ A.Mukthie Fadjar, *Konstitusionalisme Demokrasi*, (Malang: In-Trans Publishing, 2010), hlm. 45.



keahlian perundang-undangan melakukan kajian terhadap RUU yang selesai dibahas dan belum disahkan. Pengkajian yang dilakukan meliputi bentuk norma, sinkronisasi/harmonisasi norma, serta teknis perancangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang selanjutnya, hasil pengkajian diserahkan kepada alat kelengkapan DPR dan anggota DPR.²³⁷

²³⁷ Data diperoleh melalui kuisioner yang diajukan ke Badan keahlian DPR RI melalui email pada



BAB IV

PENUTUP

1.1 Kesimpulan

Keberadaan Mahkamah Konstitusi sejauh ini berkembang dengan baik. Hal tersebut dapat dilihat dari banyaknya jumlah perkara pengujian undang-undang yang masuk ke Mahkamah Konstitusi dan mengalami peningkatan dalam jumlah yang cukup banyak dari tahun 2005 hingga 2009. Akan tetapi, masih ada beberapa permasalahan yang akibatnya dapat berimbas luas pada masyarakat. Akan tetapi, permasalahan tersebut dapat diminimalisir dengan mengadopsi konsep baru yang dapat diterapkan di Indonesia sebagai upaya pencegahan dan minimalisasi undang-undang yang inkonstitusional.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan sebelumnya, berikut ini penulis akan menguraikan inti dari penelitian dalam bentuk kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa konsep *judicial preview* yang dianut oleh Prancis, berbeda dengan yang dianut di Austria. Di Prancis, *judicial preview* dilakukan pada rancangan undang-undang yang telah disepakati oleh parlemen, tetapi belum disahkan dan diundangkan. Lembaga yang berwenang melakukan *judicial preview* dinamakan Dewan Konstitusi, walaupun tidak berbentuk seperti pengadilan, akan tetapi dalam proses pengajuan *review* dilakukan seperti mengajukan perkara di



pengadilan. Sedangkan konsep *judicial preview* yang dianut oleh Austria adalah model pengujian dengan objek uji yang berbeda dengan Prancis. Objek *judicial preview* di Austria berkaitan dengan *conflict competence* dalam pembuatan undang-undang. Jadi yang diuji bukan konstitusionalitas undang-undang melainkan ranah kewenangan pembuatan undang-undang.

2. Berdasarkan kedua konsep dari Prancis dan Austria, konsep dari Prancis yang lebih tepat untuk diterapkan di Indonesia dengan cara memodifikasi ketentuan-ketentuan yang sesuai dengan Indonesia. Dengan mengadopsi konsep dari Prancis, Indonesia dapat membuat lembaga baru yang bersifat independen sebagai lembaga yang melakukan pengujian pada rancangan undang-undang yang sudah dibahas oleh Legislatif akan tetapi belum disahkan.

1.2 Saran

Dengan adanya konsep mendirikan lembaga negara seperti Komisi Konstitusi yang bersifat independen, tidak akan mengurangi kewenangan dari legislatif sebagai legislator serta tidak membuat rancu didalam Mahkamah Konstitusi yang sebelumnya terdapat wacana bahwa pengujian terhadap rancangan undang-undang akan diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.

Dengan demikian, konsep ini dapat dijalankan dengan diperdalam lebih lanjut.



Berkaitan dengan penamaan konsep yang akan di diadopsi,³ seyogyanya apabila konsep *judicial* tidak sesuai dengan keberadaan lembaga baru yang akan dibentuk yang artinya *judicial* ini berarti seharusnya dilakukan oleh lembaga yang berada dalam lingkup peradilan, dapat dirubah menjadi *constitutional preview*.

Konsep *constitutional preview* dapat digunakan pada lembaga baru yang tidak berada dibawah naungan yudisial.

Berkaitan dengan konsep *judicial preview* di Austria, memang konsep tersebut agaknya kurang tepat apabila diterapkan di Indonesia mengingat objek yang diujikan berbeda, akan tetapi terdapat beberapa hal yang mungkin dapat dijadikan pertimbangan oleh pemerintah Indonesia khususnya dibidang hukum untuk melakukan kajian seperti peran aktif hakim dalam menguji undang-undang yang tanpa adanya permohonan terlebih dahulu. Dari sini mungkin peran hakim tersebut dapat ditambahkan ke MK Indonesia dengan menukar kewenangan lain yang dimiliki MK Indonesia seperti pengujian terhadap Pilkada dengan peran aktif hakim menguji undang-undang.



DAFTAR PUSTAKA

Literatur

Abdul Muktie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang : Bayumedia Publishing, 2005.

Konstitusionalisme Dekmokrasi, Malang: In-Trans Publishing, 2010.

Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Jakarta : Bumi Aksara, 2011.

Adnan Buyung Nasution, *Nasihat Untuk Sby*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2012.

Anwar, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Malang : Intrans Publishing, 2011.

Bachtiar, *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar*, Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015.

Benny K.Harman, *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta : Gramedia, 2013.

C.F.Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern (Modern Political Constitutions)*, Bandung : Nusa Media, 2010.

Dahlan Thalib dkk, *Teori Dan Hukum Konstitusi*. Jakarta : Rajawali Pers, 2001.

Dudu Duswara Machmudin, *Pengantar Ilmu Hukum, Sebuah Sketsa*, Bandung : Refika Aditama, 2010.

Fatmawati, *Struktur Dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral (Studi Perbandingan Antara Indonesia Dan Berbagai Negara)*, (Jakarta: UI-Press, 2010



Francois Venter, *Constitutional Comparison (Japan, Germany, Canada and South Africa as Constitutional States)*, Cape Town : Juta & Co, Ltd, 2000.

Herbert Haus Mainger, *The Austrian Legal System*, (Manzsche Verlags-Und Universitats buch handlung: Vienna, 2003

Ibrahim, *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif Dan Eksekutif Dalam Pembaharuan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi, Universitas Padjajaran, 2003

I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi*, Malang : Setara Press, 2010.

I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complain)*, Jakarta : Sinar Grafika, 2013.

Jazim Hamidi dkk, *Teori Hukum Tata Negara (A Turning Point Of The State)*, Jakarta : Salemba Humanika, 2012.

Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Jakarta : Sinar Grafika, 2010.

----- dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di 10 Negara*, Jakarta : Sinar Grafika, 2011.

----- *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinaf Grafika, 2012)

----- *Pengantar Ilmu Hukum Tatanegara*

Johnny Ibrahim, *Teori&Metodologi Penelitian Hukum Normatif*,(Malang : Bayu Media, 2013.

Sirajuddin dkk, *Legislative Drafting*, Jakarta: YAPPIKA, 2008.



Mahfud Md, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2012.

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta : Kanisius, 2007.

Mohamad Fadli, *Peraturan Delegasi Di Indonesia*, Malang:UB Press, 2011.

Muchammad Ali Safa at, *Parlemen Bikameral*, Malang : UB Press, 2010.

Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction To The Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta : UGM Press, 2002.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2007.

R.Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Saldi Isra, *Pegeseran Fungsi Legislasi (Menguatnya Model Legislasi Parlemen Dalam Sistem Presidensial Indonesia)*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2013)

Satjipto Rahardjo, *Lapisan-Lapisan Dalam Studi Hukum*, Malang : Bayumedia Publishing, 2009.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta : Rajawali Pers, 2012.

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1986.

Soejono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : Rineka Cipta, 2003.

Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum, Konsep Dan Metode*, Setara Press: Malang, 2013.



Suharsimin Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Jakarta :
Rineka Cipta, 2006.

Janedjri M Gaffar, *Demokrasi Konstitusional*, Jakarta: Konpress, 2012.

Perundang-undangan

UUD NRI Tahun 1945.

UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang
Mahkamah Konstitusi.

UU No. 27 Tahun 2009 Tentang DPR, MPR, DPRD dan DPD.

Konstitusi Perancis Tahun 1946.

Konstitusi Austria Tahun 1920 (direvisi 1929).

Tata Tertib DPR RI Tahun 2014.

Jurnal

Ahmad Fadli Sumadi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Teori dan
Praktik, E-Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 6, Desember 2011
ISSN 1829-7706

Anna Gamper and Francesco Palermo, *The Constitutional Court Of Austria:
Modern Profiles Of An Archetype Of Constitutional Review*, journal of
comparative law, volume III, issue 2.

Association of Secretaries General of Parliament's, *Constitutional and
Parliamentary Information*, Jurnal, Tahun 1995,

<http://www.asgp.co/sites/default/files/documents/BCPXGORURVRYNLV>

[HTBCSTIHDYGGTSE.pdf](#), diakses pada 6 September 2014.



Eva LIU, *Systems of Government in Some Foreign Countries: France, Hongkong, Tahun 2000*, <http://www.legco.gov.hk/yr99-00/english/sec/library/990rp08.pdf>, diakses pada 6 September 2014.

Institutions, Agencies Services, *The Austrian Judicial System*, E-Jurnal, Tahun 2009, http://www.handelsrichter.ch/download/UEMC-AT-Judicial_System-2009.pdf, diakses pada 9 September 2014.

Martin A. Rogoff, *Constitutional Evolution In France (Fifty Years Of Constitutional Evolution In France: The 2008 Amandements And Beyond)*, Jurnal Jus Politicum, No. 6, 2011.

Ministry of Justice, *The French legal system*, E-Jurnal, Tahun 2012, http://www.justice.gouv.fr/art_pix/french_legal_system.pdf, diakses pada 5 September 2014.

Ni'matul Huda, *Urgensi Judicial Review Dalam Tata Hukum Indonesia*, Jurnal Hukum No. 1 Vol. 15, Januari 2008.

Laura Hardjaloka, *Legal Reasoning Pada Perkara Pengujian Undang-undang (studi perbandingan)*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 1, Maret 2015.

Radian salman, *Sifat Kerugian Konstitusional Dalam Judicial Review Di Mk*, Jurnal Konstitusi, Volume 5, Nomor 1, Juni 2008

The Federal Ministry of Justice, *The Austrian Judicial System*, E-Jurnal, Tahun 2014, https://www.justiz.gv.at/web2013/file/8ab4ac8322985dd501229ce2e2d80091.de.0/broschuere_oesterr_justiz_en_download.pdf, diakses pada 9

September 2014.



Vicktor Imanuel W Nalle, *Konstruksi Model Pengujian Ex Ante Terhadap Rancangan Undang-Undang Di Indonesia*, Jurnal Konstitusi No. 3 Vol. 10, September 2013.

Tesis dan Disertasi

Nicola Christine Corkin, *Developments in Abstract Judicial Review in Austria, Italy and Germany*, Thesis, Department of Political Science: University of Birmingham, 2010.

Internet

Artikel dalam Jurnal parlemen, *Batas Waktu Pembahasan RUU Dinilai Terlalu Singkat*, 20 April 2013, <http://www.jurnalparlemen.com/view/2768/batas-waktu-pembahasan-ruu-dinilai-terlalu-singkat.html>.

Department of Economic and Social Affairs, *REPUBLIC OF AUSTRIA Public Administration Country Profile*, E-Paper, Tahun 2006, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023301.pdf>, diakses pada 9 September 2014.

Jimmy Asshiddiqie, *Sejarah Constitutional Review Dan Gagasan Pembentukan Mahkamah Konstitusi*, www.jimmyschool.com, diakses pada tanggal 23 Mei 2013.

Muchammad Ali Safa'at, *Toetsingsrecht–Judicial Review–Constitutional Review*, <http://alisafaat.wordpress.com/2008/05/28/toetsingsrecht-%E2%80%93-judicial-review-%E2%80%93-constitutional-review/>, diakses pada tanggal 28 Mei 2013.



Muchammad Ali Safa'at, **Tujuan Hukum**,
<http://safaat.lecture.ub.ac.id/2013/03/tujuan-hukum/>, diakses tanggal 30
 Mei 2015.

Muchammad Ali Safa'at, **Pemikiran Keadilan (Plato, Aristoteles, Dan John
 Rawls)**, <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/12/keadilan.pdf>, diakses
 tanggal 30 Mei 2015.

Yusril Ihza Mahendra, **Praktik Ketatanegaraan Kita Ke Depan**,
www.yusrilihazmahendra.com, diakses pada tanggal 23 Mei 2013.

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU>

<http://www.loc.gov/law/help/guide/nations/austria.php#constitution>

<http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/downloads/englishvfgg.pdf>

<http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/english/downloads/englishverfassung.pdf>

http://www.kbbi.web.id/Proses_pembentukan_undang-undang,

http://peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantar.html.

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil->

[constitutionnel/root/bank_mm/site_anglais/saisinen.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/site_anglais/saisinen.pdf)

United Cities And Local Governments, Country Profiles, [http://www.cities-
 localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Austria.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Austria.pdf), diakses pada 9

September 2014.

<http://nasional.news.viva.co.id/news/read/97128->

[mk_tak_perlu_berlakukan_judicial_preview](http://nasional.news.viva.co.id/news/read/97128-mk_tak_perlu_berlakukan_judicial_preview)