# INTERAKSI KEWENANGAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG DENGAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

1Muhammad Roykhan Zidni, 2Aullya Wy Ridzky Regitafitri

1Fakultas Hukum, Universitas Pamulang

2Fakultas Hukum, Universitas Pamulang

*E-mail:* [*1roykhanzidni36@gmail.com*](mailto:1roykhanzidni36@gmail.com)*,* [*2aullyawy19@gmail.com*](mailto:2aullyawy19@gmail.com)

# ABSTRAK

# Interaksi kewenangan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi dengan kewenangan pembentukan undang-undang oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, dapat ditinjau dengan merujuk pada pengaturan secara normatif yang terdapat pada peraturan perundang-undang. Pada tingkat konstitusi, kewenangan pengujian undang-undang diatur pada Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 sedangkan kewenangan pembentukan undang-undang atau legislasi ini diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD menjadi babak baru dalam perkembangan hukum perundang-undangan di Indonesia, yang secara definitif melahirkan kekuasaan baru dalam hal pengujian undang-undang. Adanya dua tugas dalam hubungan antara pembentukan undang-undang dengan pengujian undang-undang, memiliki ranah yang sama dalam fungsi legislasi, namun dengan peran yang berbeda. Hubungan Pengujian undang-undang dengan Pembentukan undang-undang, berlandaskan pada checks and balances menjadikan keberadaan Pengujian undang-undang imbangan terhadap Pembentukan undang-undang. Praktik hubungan keduanya dimulai pada saat sebuah undang-undang diuji dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

# Kata Kunci: Pengujian Undang-Undang, Pembentukan Undang-Undang, Interaksi Kewenangan.

***ABSTRACT***

*The interaction of the authority to review laws by the Constitutional Court with the authority to make laws by the President and the House of Representatives can be reviewed by referring to the normative arrangements contained in the laws and regulations. At the constitutional level, the authority to review laws is regulated in Article 24 C paragraph (1) of the 1945 Constitution while the authority to make laws or legislation is regulated in Article 20 paragraph (1) of the 1945 Constitution. new in the development of statutory law in Indonesia, which definitively gave birth to new powers in terms of judicial review. The existence of two tasks in the relationship between the formation of laws and the testing of laws, have the same realm in the function of legislation, but with different roles. The relationship between judicial review and the formation of laws, based on checks and balances, makes the existence of judicial review a counterpart to the formation of laws. The practice of the relationship between the two begins when a law is tested and declared contrary to the 1945 Constitution and has no binding legal force.*

*Keywords: Testing of Laws, Formation of Laws, Interaction of Authorities*

# PENDAHULUAN

**Latar Belakang Masalah**

Pengujian yudisial *(judicial review)* dapat dipahami dengan mulai menelusuri pemaknaan secara bahasa berdasarkan kamus hukum. Menurut Black’s Law Dictionary, makna *judicial review* yaitu *“1) A court’s power to review the actions of other branches or levels of goverbnebt; the courts’ power to invalidate legislative and executive actions as being unconstitutional. 2) The constitutional doctine providing for this power. 3) A court’s review of a lower court’s or an administrative body’s factual or legal findings.”*[[1]](#footnote-1)Sementara itu, menurut Webster’s New World Law Dictionary, pengertian *judicial review*, yakni *“A court’s power of review of the decisions of lower courts or of the actions of other branches of government.”[[2]](#footnote-2)* Definisi pengujian yudisial akan sangat bergantung pada sistem hukum yang akan dibahas karena istilah pengujian yudisial digunakan baik pada negara yang menganut *common law system* ataupun *civil law system*.[[3]](#footnote-3)

Pengujian yudisial *(judicial review)* umumnya digunakan menyebutkan terhadap seluruh kewenangan pengujian kesesuaian antarperaturan yang dilakukan oleh kekuasaan kehakiman, sedangkan pengujian konstitusional *(constitutional review)* spesifik merujuk kewenangan pengujian konstitusionalitas undang-undang terhadap konstitusi. Jadi, pengujian konstitusional termasuk bagian dari pengujian yudisial secara umum.Kewenangan pengujian konstitusionalitas undang-undang yang dimiliki oleh lembaga kekuasaan kehakiman tersendiri oleh Mahkamah Konstitusi pertama kali diterapkan di Austria pada tahun 1920. Gagasan ini dicetuskan atas usulan Hans Kelsen. Kelsen merupakan tokoh yang dianggap sebagai perumus konstitusi dan Mahkamah Konstitusi Austria, Kelsen memiliki pemikiran bahwa secara prinsip konstitusional memiliki tinglat yang paling tinggi dan berbeda dengan peraturan lainnya, sehingga hierarki hukum ini melegitimasi Mahkamah Konstitusi untuk berwenang menguji konstitusionalitas peraturan-peraturan berdasarkan prinsip dan norma yang terkandung dalam konstitusi.

Untuk itulah, Mahkamah Konstitusi yang berwenang melakukan pengujian konstitusional undang-undang, memiliki peran yang penting menurut Konrad Lachmayer. Lachmayer menyatakan Mahkamah Konstitusi berperan krusial karena sebagai satu-satunya peradilan yang meguji konstitusionalitas undang-undang. Keberadaan Mahkamah konstitusi sebagai bagian dari lembaga yudikatif berkaitan erat juga dengan lembaga negara lainnya yaitu eksekutif dan yudikatif. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Michel Allen dan Brian Thompson bahwa kewenangan menguji undang-undang sebaiknya diserahkan kepada lembaga di luar lembaga pembentuknya (legislatif dan eksekutif) agar menjaga nilai objektivitas pengujian karena kekhawatiran terhadap pengujian internal *(legislative review atau executive review)*, sehingga kewenangan menguji itu merupakan yuridiksi lembaga peradilan.[[4]](#footnote-4)

Adanya peran Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir konstitusi menurut Ernest Benda karena berdasarkan doktrin negara hukum bahwa konstitusi merupakan hukum tertinggi yang harus benar-benar ditaati dalam praktik, maka diperlukan lembaga yang menjalankan fungsi mengawal dan menegakkan konstitusi, yaitu Mahkamah Konstitusi yang dengan kewenangan memeriksa, mengadili, dan memutus perkara-perkara konstitusi. Allan Brewer-Carias menyatakan dalam rezim pemerintahan demokratis, pengujian konstitusionalitas undang-undang memiliki tujuan untuk menjamin supremasi konstitusi melalui *judicial review*, peradilan memiliki tugas untuk mengonfrontasikan undang-undang atau produk legislasi dengan ketentuan dalam konstitusi sehingga  *judicial review* bersifat fundamental dalam rezim demokratis sebagai kontrol konstitusional terhadap legislasi atau kontrol yudisial terhadap konstitusionalitas legislasi.

Secara umum, Jimly Asshidiqie menyatakan model *judicial review* dapat dibedakan menjadi dua, yakni (1) model Amerika: (a) pengujian dilakukan secara menyebar *(diffuse)* atau terdesentralisasi *(decentralized),* yaitu semua pengadilan memiliki kewenangan melakukan pengujian konstitusionalitas; (b) pengujian selalu bertolak dari kontroversi atau kasus-kasus nyata atau konkret yaitu tanpa adanya kasus nyata tidak mungkin ada pengujian; (c) pengujian dilakukan oleh terutama oleh Mahkamah Agung yang merupakan pengadilan biasa; (2) model Eropa (a) pengujian dilakukan secara tersentralisasi oleh lembaga tersendiri yang diberi fungsi untuk melakukan pengujian konstitusi itu; (b) pengujian dilakukan secara abstrak artinya tidak dipersyaratkan keharusan adanya kasus nyata untuk melakukan pengujian melainkan cukup dengan alasan-alasan atau argumentasi-argumentasi teoritik; (c) pengujian itu dilakukan oleh organ atau badan di luar pengadilan biasa.[[5]](#footnote-5)

Pembentukan undang-undang atau legislasi dapat dipahami dengan mulai merujuk pemaknaan secara bahasa berdasarkan kamus hukum. Menurut Black’s Law Dictionary, pengertian legislasi, yakni *“the process of making or enacting a positive law in written form, according to some type of formal procedure, by a branch of government constituted to perform this process. Also termed lawmaking; statute-making. 2. The law so enacted. 3. The whole body of enacted laws.* Sedangkan menurut Webster’s New World Law Dictionary, makna legislasi, yaitu *“A bill being considered by a legislature that will become law if enacted. 2 The entire body of such bills under consideration or already enacted as law by a legislature. 3 The process of enacting bills into law.[[6]](#footnote-6)*

Legislasi dalam negara konstitusional yang demokratis dibatasi oleh persyaratan hukum sebagaimana dijelaskan oleh Jan Sieckmann. Menurutnya pembatasan legislasi antara lain: (1) Hukum konstitusi mencakup cita-cita atau prinsip-prinsip sebagai argumentasi normatif; (2) Legislasi merupakan persyaratan untuk menyeimbangkan prinsip-prinsip konstitusional; (3) Penafsiran hak-hak merupakan prinsip yang harus diseimbangkan; (4) Demokrasi membutuhkan pertimbangan komprehensif dari semua kepentingan dan tuntutan warga negara yang relevan; (5) Hak-hak fundamental bersubstansikan pada kepentingan paling penting umat manusia; (6) Perimbangan hak-hak fundamental atau prinsip-prinsip konstitusional lainnya harus mengikuti prinsip proporsionalitas; (7) Prinsip proposionalitas hadir dalam persyaratan terminologi hukum yang rasional.

Legislasi yang rasional dapat digunakan dengan menganalisis setiap argumentasi dalam pembentukan undang-undang. Menurut pandangan A. Daniel Oliver-Lalana, hal ini dapat diperiksa dengan mengkaji: (1) Liguistik; (2) Sistematika Hukum: Internal atau Eksternal, Wewenang (Dasar Hukum), Prosedur Pembuatan Undang-Undang; (3) Efektivitas sosial: Kepatuhan, Penegakan atau Implementasi, Mobilisasi atau Penggunaan; (4) Instrumental: Berarti-Berakhir Kecukupan, Non-ekonomi, Dampak sosial, Efisiensi (Biaya, Dampak Ekonimi); (5) Aksiologis: etis-moral. Aspek-aspek ini yang dapat digunakan untuk mengukur kualitas legislasi[[7]](#footnote-7)

Tujuan dari pentingnya proses pembentukan undang-undang didasarkan berbagai konsep legisprudensi kembali ditegaskan oleh Luc J. Wintgens, Wintgens mengingatkan bahwa, tujuan teori hukum legisprudensi adalah refleksi agar proses legislasi semakin rasional karena rasionalitas hukum dalam legislatif merupakan *prima facie* dan kualifikasi untuk menguji data empiris.

Secara umum, diketahui bahwa legislasi merupakan sebuah proses fundamental untuk membentuk hukum khusus undang-undang berdasarkan legitimasi yang diberikan oleh masyarakat untuk mengatur masyarakat. Legitimasi tersebut diserahkan oleh rakyat kepada perwakilan yang dipilihnya atau disebut sebagai legislator. Legislasi agar ideal dan tepat, sangat penting merujuk pada teori dan konsep mengenai legisprudensi yang menjelaskan kerangka berpikir rasional berdasarkan doktrin hukum dari para pakar hukum mengenai pembentukan undang-undang yang baik. Dalam beberapa praktik negara pembentuk undang-undang tidak hanya mencakup lingkup legislatif saja, tetapi juga dapat termasuk eksekutif yang memiliki kekuasaan setara untuk menyetujui undang-undang. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan selain dilakukan untuk memenuhi ketentuan dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014, Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014 dan Peraturan DPD No. 4 Tahun 2017, sebenarnya juga untuk memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, terutama asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, serta asas keterbukaan.

Dalam hal peran serta masyarakat Maria Farida beranggapan bahwa masih terdapat berbagai penafsiran tentang siapa yang dimaksudkan dengan istilah “masyarakata’, ada yang mengartikan setiap orang pada umumnya, setiap orang atau lembaga yang terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat. Maria Farida berpendapat bahwa yang dimaksudkan masyarakat dalam hal ini adalah termasuk semua pengertian di atas, jadi pengertian masyarakat meliputi setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang “rentan” terhadap peraturan tersebut, setiap orang atau lembaga yang terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait.[[8]](#footnote-8)

Adanya dua kewenangan dalam hubungan antara Pembentukan Undang-Undang dengan Pengujian Undang-Undang, mempunyai ranah yang sama dalam fungsi legislasi, namun dengan peran yang berbeda. Sebagaimana pendapat Laica Marzuki, “tatkala Constitutional Court (MK) adalah negative legislator, maka parlemen yang membentuk Undang-Undang dinamakan positive legislator”. Berdasar pandangan tersebut, diperlukan sebuah koherensi antara keduanya untuk mencapai proses penciptaan undang-undang (legislasi) yang ideal. Proses legislasi dalam hubungan kedua fungsi dimaksud tidak hanya pembentukan undang-undang saja, akan tetapi juga memposisikan pengujian undang-undang dalam proses legislasi. Secara sederhana, bagaimana nasib norma yang telah diuji dan ternyata bertentangan dengan norma dasar dapat disempurnakan kembali.[[9]](#footnote-9)

**Rumusan Masalah**

Berdasarkan apa yang telah diuraikan sebelumnya, maka terdapat beberapa rumusan masalah yaitu :

1. Bagaimanakah Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi di Indonesia?
2. Bagaimanakah Pembentukan Undang-Undang oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia?

# METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang dipergunakan adalah metode penelitian hukum normatif , yaitu metode penelitian yang menekankan pada data sekunder adapun bahan-bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang buk dian merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Peneliti dalam mempersiapkan penelitiannya lebih dahulu merujuk kepada bahan sekunder berupa tulisan-tulisan hukum baik dalam bentuk buku maupun artikel jurnal. Jadi dengan terlebih dahulu merujuk kepada bahan-bahan tersebut, peneliti dapat mengetahui perkembangan terbaru dari sasaran yang akan diteliti.

# PEMBAHASAN

**Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi di Indonesia**

Pasal 24 C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 telah memberikan beberapa kewenangan terhadap Mahkamah Konstitusi,[[10]](#footnote-10) di antaranya adalah kewenangan untuk menguji konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD 1945. Lebih lanjut hal ini diatur dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK sebagaimana telah diubah dalam UU No. 8 Tahun 2011. Eksistensi Mahkamah Konstitusi merupakan *resultante* dari agenda reformasi, dimana lembaga ini adalah evaluasi terhadap problematika kehidupan bernegara yang mengalami stagnasi. Sebelum indonesia, di dunia sudah tercatan 78 negara yang memiliki lembaga MK di luar struktur MA. Indonesia termasuk yang menirukan model *constitutional review* Austria.[[11]](#footnote-11)

Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, menurut Abdul Rasyid berdasarkan falsafah pengujian yudisial terhadap produk legislasi, yakni untuk menciptakan sebuah sistem ketatanegaraan yang menganut asas pemisahan *(separation of power)* secara fungsional serta menerapkan *checks and balances* menggantikan secara bertahap paham integralisme dari lembaga tertinggi negara.[[12]](#footnote-12) Pemikiran Rasyid ini tidak terlepas dari koreksi terhadap kelemahan sistem ketatanegaraan yang terjadi pada masa Orde Baru yaitu lemahnya checks and balances terhadap cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam pembentukan undang-undang.

Secara substansif kewenangan *judicial review* oleh MK menurut Jimly Asshidiqie, merupakan sebuah proses penerjemah terkait dengan pertanyaan question juris, hakim tidak hanya memeriksa fakta-fakta *(judex factie),* tetapi juga menginterprestasikan hukumnya *(judex juris),* artinya proses interprestasi ini mengakibatkan *judicial review* menjadi isu yang punya kaitan erat dengan struktur ketatanegaraan suatu negara bahkan hingga ke proses politik pada suatu negara.[[13]](#footnote-13) Jimly Asshadiqie menekankan bahwa adanya pengujian yudisial berdampak penting kepada sistem dan struktur ketatanegaraan di Indonesia.

Adapun secara historis menurut Moh. Mahfud MD gagasan tentang pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia sesungguhnya bukan hal yang sama sekali baru karena semenjak pembentukan awal UUD 1945 telah terdapat ide mengenai kewenangan ini, yaitu adanya usulan dari tokoh bangsa yakni M. Yamin dalam sidang BPUPKI agar Balai Agung (Mahkamah Agung) diberikan kewenangan untuk “membanding undang-undang”, tetapi usul ini ditolak Mr. Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar yang menjelaskan bahwa Indonesia belum cukup memiliki tenaga ahli tentang hal tersebut dan sebagai negara muda belum saatnya mengerjakan persoalan pengujian undang-undang.[[14]](#footnote-14) Pemikiran Yamin menjadi bukti bahwa ketika masa kemerdekaan pemikiran pengujian konstitusionalitas telah menjadi diskursus ketatanegaraan di Indonesia.

Berdasarkan perspektif historis di atas, pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia adalah untuk menjalankan wewenang *judicial review,* kewenangan ini merupakan perkembangan hukum dan politik ketatanegaraan modern, sekaligus sebagai upaya mewujudkan mekanisme *checks and balances* antara cabang kekuasaan negara berdasarkan prinsip demokrasi. Pembentukan Mahkamah Konstitusi juga merupakan penegasan terhadap prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi (hak konstitusional) yang dijamin oleh Konstitusi. Pembentukan Mahkamah Konstitusi juga dimaksudkan sebagai sarana penyelesaian beberapa problem yang terjadi dalam praktik ketatanegaraan yang sebelumnya tidak ditentukan, keberadaan dari Mahkamah Konstitusi juga memberikan harapan baru bagi para pencari keadilan di tengah masyarakat yang sedang mengalami krisis kepercayaan kepada institusi peradilan.[[15]](#footnote-15) Keberadaan Mahkamah Konstitusi menurut Ali Safa’at berdasarkan dua aspek, yaitu politik dan hukum. Berdasarkan aspek politik keberadaan lembaga ini dipahami sebagai bagian dari upaya mewujudkan mekanisme *checks and balances* antara cabang kekuasaan negara berdasarkan prinsip demokrasi, sedangkan berdasarkan aspek hukum keberadaan MK merupakan konsekuensi dari prinsip supremasi konstitusi yang memerlukan peradilan khusus untuk kesesuaian aturan hukum yang lebih rendah dengan yang lebih tinggi, yaitu UU terhadap UUD 1945.[[16]](#footnote-16)

Mekanisme peradilan konstitusi *(constitutional adjudication)* itu sendiri merupakan lembaga baru yang diadopsikan ke dalam sistem konstitusional Indonesia dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi, peradilan ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa UUD 1945 sungguh-sungguh dijalakan atau ditegakkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara sehari-hari, kewenangan pengujian undang-undang dibutuhkan dalam rangka memeriksa kesungguhan pelaksanaan UUD 1945 oleh pembentuk undang-undang.[[17]](#footnote-17) Secara eksplisit kewenangan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenanggannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Ditambah dengan satu kewajiban pada Pasal 24 C ayat (2) UUD 1945. “Wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar”. Secara konstitutif keberadaan Mahkamah Konstitusi beserta seluruh kewenangannya diputuskan oleh MPR dalam perubahan ke-III Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang diatur pada Pasal 24 C. Kekuasaan Kehakiman pra reformasi yang hanya terdiri dari Mahkamah Agung, kini pasca reformasi Kekuasaan Kehakiman pada Pasal 24 C ayat (2) UUD RI 1945 mengatur bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya, serta oleh Mahkamah Konstitusi.

Tindak lanjut dari pengaturan konstitusional tersebut, Pemerintah dan DPR setelah melalui pembahasan dan persetujuan bersama membentuk Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada 13 Agustus 2004. Secara resmi berdirilah Mahkamah Konstitusi pada tanggal 16 Agustus 2003 melalui Kepres Nomor 147/M Tahun 2003 ditandai dengan pengangkatan sembilan Hakim Konstitusi.[[18]](#footnote-18) Kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian konstitusionalitas merupakan perwujudan prinsip *checks and* balances yang menempatkan semua lembaga-lembaga negara dalam kedudukan setara sehingga dapat saling mengontrol dan saling mengimbangi dalam praktik penyelenggaraan negara, keberadaan lembaga ini merupakan langkah progresif untuk mengoreksi kinerja antara lembaga negara khususnya dalam proses pendewasaan politik berbangsa dan bernegara.[[19]](#footnote-19)

Dalam praktik komparasi di negara lain tidak ada keseragaman berbagai negara di dunia mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi, melainkan disesuaikan dengan sejarah dan kebutuhan masing-masing negara, terdapat konstitusi negara yang menyatukan fungsi Mahkamah Konstitusi ke dalam Mahkamah Agung, ada pula konstitusi negara yang memisahkan dengan membentuk dua lembaga kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.[[20]](#footnote-20)

Mahkamah Konstitusi berdasarkan seluruh kewenangannya menurut Jimly Asshidiqie memiliki beberapa fungsi, antara lain: (i) pengawal konstitusi *(the guardian of constitution)*; (ii) penafsir akhir konstitusi *(the last interpreter of constitution)*; (iii) pengawal demokrasi *(the guardian of democratization)*; dan (iv) pelindung hak asasi manusia *(the protector of human rights)*. Sedangkan Arief Hidayat menambahkan fungsi sebagai (v) pengawal ideologi negara *(the guardian of ideology).* Tidak mudah bagi Mahkamah Konstitusi untuk melaksanakan seluruh kewenangan dan kewajibannya, jadi sangat dibutuhkan integritas, intelektualitas, kapabilitas, sesitivitas, dan keberanian bagi setiap Hakim Konstitusi untuk memberikan putusan yang adil dan imparsial sebagai pengawal dan penafsir akhir konstitusi.[[21]](#footnote-21) Keberadaan Mahkamah Konstitusi tidak dapat dilepaskan dari perlindungan terhadap hak konstitusional setiap warga negara yang merupakan hak-hak yang diatur dalam UUD 1945. Hak-hak yang diatur itu mencakup hak-hak yang tergolong ke dalam hak warga negara (citizen right) maupun hak-hak yang tergolong ke dalam hak asasi manusia (human rights). Hak konstitusional yang dimiliki oleh warga negara tersebut tentu saja harus dilindungi dan dijamin oleh negara sebagai negara hukum.[[22]](#footnote-22)

Jadi, perkembangan keberadaan Mahkamah Konstitusi di Republik Indonesia tidak dapat dilepaskan dari pengalaman historis bangsa Indonesia yang mengalami gejolak perubahan sistem ketatanegaraan pada masa reformasi. Eksistensi Mahkamah Konstitusi diharapkan dapat menguatkan sistem ketatanegaraan dengan penegakan supremasi konstitusi, pengharmonisasian antara norma dalam hierarki peraturan perundang-undangan, dan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi dibutuhkan untuk menjamin penegakan prinsip-prinsip tersebut sebagai resultante perbaikan terhadap kekurangan dan kelemahan sistem penyelenggaraan negara di Indonesia.

**Pembentukan Undang-Undang oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia**

Undang-Undang Dasar 1945 telah mengatur didalam Pasal 20 mengenai prosedur legislasi undang-undang[[23]](#footnote-23). Jadi pembentuk undang-undang di Indonesia adalah Presiden dan DPR yang sama-sama memiliki kekuasaan untuk menyetujui atau tidaknya suatu undang-undang, dalam melaksanakan kewenangan pembentukan undang-undang itu, proses pembentukan undang-undang lebih lanjut diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terdiri dari: (1) Perencanaan; (2) Penyusunan; (3) Pembahasan; (4) Pengesahan; (5) dan Pengundangan. Setelah itu maka undang-undang telah memiliki kekuatan hukum mengikat terhadap seluruh warga negara di seluruh wilayah Indonesia.

Menurut Jimly Asshidiqie ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen dalam pembentukan undang-undang, yaitu (i) peraturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, (iii) pengaturan-pengaturan mengenai pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalu perantaraan wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.[[24]](#footnote-24) Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 telah mengatur bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar”. Artinya kekuasaan dan tanggungjawab pemerintahan berada di tangan satu orang, yaitu dipegang oleh Presiden. Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan dalam pasal ini merujuk kepada pengertian presiden menurut sistem pemerintahan presidensial.[[25]](#footnote-25) Dengan dianutnya sistem presidensial, sistem pemerintahan terpusat pada jabatan Presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*).

Menurut Jimly Asshiddiqie, kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu pada hakikatnya sama-sama merupakan cabang kekuasaan eksekutif. Oleh karena dalam jabatan presiden itu tercakup dua kualitas kepemimpinan sekaligus, yaitu sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, maka pemegang jabatan presiden (*ambtsdrager*) menjadi sangat kuat kedudukannya, sehingga dalam sistem republik yang demokratis, kedudukan Presiden selalu dibatasi oleh konstitusi.[[26]](#footnote-26)

Dimulainya era reformasi seakan membawa angin perubahan bagi bangsa Indonesia untuk menuju penyelenggaraan negara yang lebih demokratis . Salah satu langkah awal untuk menuju hal itu adalah dengan mengubah pasal-pasal dalam UUD 1945 naskah asli yang dianggap tidak lagi sesuai dengan prinsip demokrasi , Karena tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, sehingga sering disalahgunakan Untuk kepentingan para penguasa, keluarganya dan kelompoknya, yang mengakibatkan kesengsaraan rakyat banyak. Oleh sebab itu, pasal-pasal yang tidak sesuai lagi dengan prinsip-prinsip demokrasi harus diganti atau diubah melalui amandemen UUD 1945.

Salah satu pasal amandemen UUD 1945 yang dianggap krusial dan urgen untuk diubah adalah Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan bahwa Presiden memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang Yang seharusnya menjadi fungsi dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pasal tersebut diubah melalui Perubahan Tahap Pertama UUD 1945 yang ditetapkan dalam Sidang Umum (SU) MPR-RI pada bulan Oktober 1999 menjadi “Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR”. Dengan perubahan ini terjadi perpindahan kekuasaan membentuk undang-undang yang sebelumnya berada dalam kekuasaan Presiden menjadi kekuasaan DPR.

Perubahan tersebut pada pokoknya menurut Jimly Asshidiqie sebagai pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan DPR. Sekarang Presiden bukan lagi legislator utama atau *“the main actor in the process of legislation”, “primary legislator”,* atau *“principal legislator”* seperti sebelumnya. Memang benar bahwa setiap rancangan undang-undang haruslah dibahas bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Untuk dapat disahkan menjadi undang-undang dipersyaratkan secara mutlak bahwa rancangan undang-undang haruslah mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden atau Pemerintah. Di semua negara, setiap rancangan undang-undang memang selalu dibahas bersama oleh parlemen dan pemerintah, karena pemerintahlah kelak yang akan melaksanakan undang-undang itu, maka pemerintah pula lah yang membahasnya bersama-sama dengan parlemen untuk mendapatkan persetujuan bersama. Setelah mendapat persetujuan bersama itu, setiap rancangan undang-undang itu akan disahkan oleh Presiden.[[27]](#footnote-27)

Namun ternyata terdapat masalah konstitusional dari pengaturan ini. Pasal 20 ayat (5) UUD mengatur, “dalam hal RUU yang telah disetujui bersama oleh Presiden dan DPR tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari sejak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib di undangkan”. Mekanisme adanya undang-undang yang berlaku tanpa adanya tanda tangan kepala negara dikenal dan diberlakukan dibeberapa negara. Ini merupakan salah satu bentuk konkret dari mekanisme *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif serta implementasi DPR sebagai legislator utama dari pembentukan perundang-undangan. Biasanya presiden juga diberikan hak veto atas suatu undang-undang yang dibuat oleh parlemen. Selanjutnya parlemen masih bisa mengagalkan hak veto presiden tersebut melalui persetujuan dari parlemen dalam jumlah tertentu yang lebih dari jumlah yang dibutuhkan untuk mengesahkan suatu undang-undang. Di sinilah timbul kerancuan konstitusional karena dalam hal persetujuan undang-undang dilakukan secara bersama antara Presiden dan DPR. Akan tetapi, ada konsep “veto” yang diadopsi setengah hati dengan presiden dapat tidak menandatangani undang-undang yang padahal telah disetujinya bersama DPR. [[28]](#footnote-28)

Kewenangan konstitusional pembentukan undang-undang oleh pembentuk undang-undang, yaitu Presiden dan DPR telah diatur dalam UUD 1945. Secara rinci diatur pada Pasal 5 aya (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Sementara itu, Dewan Perwakilan Rakyat diatur pada Pasal 20 ayat (1), “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang” dan Pasal 20 A ayat (1), “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”. Pasal yang secara tegas menunjukkan kekuasaan pembentukan undang-undang atau legislasi adalah sebagaimana yang diatur Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang mengatur bahwa, “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Kekuasaan membentuk undang-undang tersebut, menurut Jimly Asshidiqie, pada dasarnya merupakan domain kewenangan lembaga legislatif berdasarkan prinsip kedaulatan, kekuasaan ini merupakan kewenangan eksklusif para wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan suatu peraturan yang mengikat dan membatasi setiap individu warga negara *(presumption of liberty of the sovereign people).*[[29]](#footnote-29)

Secara umum menurut Jimly Asshidiqie fungsi legislatif juga menyangkut empat bentuk kegiatan sebagai berikut: (1) prakarsa pembuatan undang-undang (legislative initiation); (2) pembahasan rancangan undang-undang (law making process); (3) persetujuan pengesahan rancangan undang-undang (law enactment approval); (4) 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).[[30]](#footnote-30) Legislasi merupakan hal yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Oleh karena itu, Hukum Tata Negara perlu untuk membahas legislasi secara komprehensif dan tuntas sehingga seluruh aspek yang terkait dengan pembentukan tersebut dapat dipahami. Idealnya, Putusan Mahkamah Konstitusi menjadi arah bagi pembentukan UU.  Secara lebih khusus, Putusan Mahkamah Konstitusi yang isinya mengabulkan permohonan Penggugat, harus menjadi bahan rujukan bagi perancang UU agar tidak melakukan kesalahan yang sama melalui penilaian berbasis politik (political judgment) dalam perumusan undang-undang yang baru.[[31]](#footnote-31) Fungsi pengaturan dalam legislasi oleh pembentuk undang-undang  menurut Jimly Asshidiqie,   berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. kewenangan ini hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum dimaksud. Jadi, implikasi Hukum pembentukan norma dalam undang-undang adalah adanya keberlakuan mengikat bagi seluruh warga.

# PENUTUP

Interaksi kewenangan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi dengan kewenangan pembentukan undang-undang oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, dapat ditinjau dengan merujuk pada pengaturan secara normatif yang terdapat pada peraturan perundang-undang. Pada tingkat konstitusi, kewenangan pengujian undang-undang diatur pada Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 yang mengatur bahwa salah satu kewenangan dari Mahkamah Konstitusi yaitu mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya berisfat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD. Sedangkan kewenangan pembentukan undang-undang atau legislasi ini diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, kemudian Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 mengatur bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Namun interaksi antara kewenangan tidak dapat ditemukan secara eksplisit diatur dalam konstitusi, tidak ditemukan norma yang menyatakan tegas putusan pengujian undang-undang wajib dipatuhi atau dapat dikesampingkan dalam pembentukan undang-undang.

Dalam konteks Indonesia interaksi antara kewenangan pengujian konstitusional dengan pembentukan undang-undang menurut Fajar Laksono mengalami pasang surut di antara relasi kooperatif dan relasi konfrontatif, pada relasi kooperatif dapat diwujudkan ketika mandat konstitusional kepada DPR dan Presiden selaku pembentuk undang-undang dirumuskan secara kuat dengan mengharuskan pembentuk undang-undang melakukan perubahan, penyempurnaan, atau pembentukan undang-undang baru diiringi batas waktu pelaksanaan dan konsekuensi norma akan dinyatakan inkonstitusional jika mandat tidak dilaksanakan, serta melarang pembentuk undang-undang memuat norma tertentu dalam legislasi berikutnya, sementara relasi konfrontatif tergambar dari tidak dilaksanakannya putusan.[[32]](#footnote-32) Hubungan Pengujian undang-undang dengan Pembentukan undang-undang, berlandaskan pada checks and balances menjadikan keberadaan Pengujian undang-undang imbangan terhadap Pembentukan undang-undang. Praktik hubungan keduanya dimulai pada saat sebuah undang-undang diuji dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

# DAFTAR PUSTAKA

**Buku**

Abdul Mukthie Fadjar., *Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal dan Penafsir Konstitusi: Masalah dan Tantangan*, *Konstitusionalisme Demokrasi*, (Malang: Intrans Publishing, 2010).

Abdul Rasyid., *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya terhadap Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia,* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006).

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

Fatmawati., *Hak Menguji (toetsingsrecht) yang dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia,* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005).

Jimly Asshiddiqie., *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

Jimly Asshiddiqie., *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008).

Jimly Asshidiqie., *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2006).

Jimly Asshidiqie., *Model-Model Pengujian Konstitusionalitas di Berbagai Negara,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).

Jimly Asshidiqie., *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010).

Maria Farida Indrati S*., Ilmu Perundang-Undangan 2, Proses dan Teknik Penyusunan Edisi Revisi,* (Yogyakarta: PT Kanisius, 2020).

Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pres, 2010).

Muchamad Ali Safa’at., *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem* *Checks and Balances, Konstitusionalisme Demokrasi*, (Malang: Intrans Publishing, 2010).

Muhammad Reza Winata., *Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang: Rigiditas Tindak Lanjut dalam Pembentukan Undang-Undang,* (Depok: Rajawali Pers, 2020).

Ni’matul Huda., *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2011).

Ni’matul Huda., *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005).

Saldi Isra., *Pergeseran Fungsi Legislasi*, (Jakarta: Rajawali Presm, 2010).

Soimin dan Mashuriyanto., *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,* (Yogyakarta: UII Pres, 2013).

# Jurnal

# Aji Utomo, Nurrahman., “Dinamika Hubungan Antara Pengujian Undang-Undang dengan Pembentukan Undang-Undang (The Dynamics of the Relation Between Judicial Review and the Making of Laws)." *Jurnal Konstitusi* 12.4 (2015).

# Undang-Undang

# Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

# Pasal 20 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

# Pasal 24 C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

1. Muhammad Reza Winata, *Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang: Rigiditas Tindak Lanjut dalam Pembentukan Undang-Undang,* (Depok: Rajawali Pers, 2020), hlm. 1. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Ibid.,* hlm. 1. [↑](#footnote-ref-2)
3. Fatmawati, *Hak Menguji (toetsingsrecht) yang dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia,* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 11 [↑](#footnote-ref-3)
4. Muhammad Reza Winata, *Op Cit.,* hlm. 7. [↑](#footnote-ref-4)
5. Jimly Asshidiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusionalitas di Berbagai Negara,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 10. [↑](#footnote-ref-5)
6. Muhammad Reza Winata*, Op Cit.,* hlm. 21. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Ibid.,* hlm. 25. [↑](#footnote-ref-7)
8. Maria Farida Indrati S*., Ilmu Perundang-Undangan 2, Proses dan Teknik Penyusunan Edisi Revisi,* (Yogyakarta: PT Kanisius, 2020), hlm. 293. [↑](#footnote-ref-8)
9. Nurrahman Aji Utomo, *Dinamika Hubungan Antara Pengujian Undang-Undang dengan Pembentukan Undang-Undang “The Dynamics of the Relation Between Judicial review and the Making of Laws”.* Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 4, Desember 2015 [↑](#footnote-ref-9)
10. Pasal 24 C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 [↑](#footnote-ref-10)
11. Jimly Asshidiqie, *Model-Model Pengujian…, Op Cit.,* hlm. 117. [↑](#footnote-ref-11)
12. Abdul Rasyid, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya terhadap Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia,* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 167. [↑](#footnote-ref-12)
13. Jimly Asshidiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 6. [↑](#footnote-ref-13)
14. Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pres, 2010), hlm. 97-98. [↑](#footnote-ref-14)
15. Muhammad Reza Winata*, Op Cit.,* hlm. 14-15. [↑](#footnote-ref-15)
16. Muchamad Ali Safa’at, “Mahkamah Konstitusi dalam Sistem *Checks and Balances”, Konstitusionalisme Demokrasi* (Malang: Intrans Publishing, 2010), hlm. 4. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ni’matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), hlm. 37. [↑](#footnote-ref-17)
18. Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,* (Yogyakarta: UII Pres, 2013), hlm. 52. [↑](#footnote-ref-18)
19. Ni’matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan, Op Cit.,* hlm.37. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ni’matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 208. [↑](#footnote-ref-20)
21. Abdul Mukthie Fadjar, “Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal dan Penafsir Konstitusi: Masalah dan Tantangan”, *Konstitusionalisme Demokrasi* (Malang: Intrans Publishing, 2010), hlm.4. [↑](#footnote-ref-21)
22. Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 39. [↑](#footnote-ref-22)
23. Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 [↑](#footnote-ref-23)
24. Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid I,* *Op Cit.,* hlm. 299. [↑](#footnote-ref-24)
25. Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 127. [↑](#footnote-ref-25)
26. Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 311-314. [↑](#footnote-ref-26)
27. Jimly Asshidiqie, Perihal Undang-Undang, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 317. [↑](#footnote-ref-27)
28. Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi (Jakarta: Rajawali Presm 2010), hlm. 83. [↑](#footnote-ref-28)
29. Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 11. [↑](#footnote-ref-29)
30. Jimly Asshidiqie*, Konstitusi dan Konstitusionalisme,* Op Cit., hlm. 34. [↑](#footnote-ref-30)
31. Himawan Estu Bagijo, Negara Hukum dan Mahkamah Konstitusi: Perwujudan Negara Hukum yang Demokratis Melalui Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian UndangUndang (Yogyakarta: Laksbang Grafika, 2013), hlm. 40. [↑](#footnote-ref-31)
32. Muhammad Reza Winata, *Op Cit.,* hlm. 42. [↑](#footnote-ref-32)