

**URGENSI PENGUATAN PENGATURAN PREVENTIF *CONSTITUSIONAL*
REVIEW RANCANGAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA
PERSPEKTIF *MABDA AL-SYURO*
(STUDI KOMPARATIF DENGAN NEGARA PORTUGAL)**

SKRIPSI

oleh:

**ZAMZAM NURJAMAN
NIM 220203110037**



**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (*SIYASAH*)
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
2026**

URGENSI PENGUATAN PENGATURAN PREVENTIF
***CONSTITUTIONAL REVIEW* RANCANGAN UNDANG-UNDANG DI**
INDONESIA
PERSPEKTIF *MABDA AL-SYURO*
(STUDI KOMPARATIF DENGAN NEGARA PORTUGAL)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Strata Satu
Sarjana Hukum (S.H.) dalam Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah*)

oleh:

ZAMZAM NURJAMAN
NIM 220203110037



PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (*SIYASAH*)
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG

2026

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Demi Allah,

Dengan kesadaran dan rasa tanggung jawab terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, penulis menyatakan bahwa skripsi dengan judul :

URGENSI PENGUATAN PENGATURAN PREVENTIF CONSTITUTIONAL REVIEW

RANCANGAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA

PERPEKTIF MABDA AL-SYURO

(STUDI KOMPARATIF DENGAN NEGARA PORTUGAL)

Sungguh merupakan skripsi yang disusun dengan sendirinya berdasarkan prinsip-prinsip penulisan karya ilmiah yang dapat dipertanggungjawabkan. Apabila dikemudian hari laporan penelitian skripsi ini merupakan hasil penjiplakan karya orang lain baik sebagian maupun seluruhnya, maka skripsi sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana dinyatakan batal demi hukum.

Malang, 23 Mei 2026

Penulis,



Zam zam Nurjaman
NIM 220203110037



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI MAULANA MALIK IBRAHIM MALANG
FAKULTAS SYARIAH

Jalan Gajayana 50 Malang Telepon (0341) 559399 Faksimile (0341) 559399
Website : <https://syariah.uin-malang.ac.id> E-mail : syariah@uin-malang.ac.id

BUKTI KONSULTASI

Nama : Zam zam Nurjaman
NIM : 220203110037
Program Studi : Hukum Tata Negara (*Siyasah*)
Dosen Pembimbing : Prof. Dr. H. Saifullah, S.H., M.Hum
Judul Skripsi : URGENSI PENGUATAN PENGATURAN PREVENTIF
CONSTITUSIONAL REVIEW RANCANGAN
UNDANG-UNDANG DI INDONESIA
PERSPEKTIF MABDA AL-SYURO (Studi
Komparatif dengan negara Portugal)

No.	Hari/Tanggal	Materi Konsultasi	Paraf
1.	19 November 2025	Evaluasi Latar Belakang	
2.	4 Desember 2025	Perbaikan Hasil Seminar Proposal	
3.	18 Desember 2025	Draft Daftar Isi	
4.	26 Februari 2026	Pembahasan	
5.	26 Januari 2026	Perbaikan Tinjauan Pustaka	
6.	2 Maret 2026	Pembahasan	
7.	10 Maret 2026	Evaluasi Pembahasan	
8.	29 April 2026	Perbaikan BAB IV	
9.	19 Mei 2026	Evaluasi Keseluruhan	
10.	21 Mei 2026	Finalisasi Penulisan Skripsi	

Malang, 22 Mei 2026
Mengetahui,

Ketua Program Studi
Hukum Tata Negara (*Siyasah*)

Dr. Musleh Harry, S.H., M.Hum.
NIP 196807101999031002

HALAMAN PERSETUJUAN

Setelah membaca dan mengoreksi skripsi saudara Zam zam Nurjaman NIM:
220203110037 Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah*) Fakultas Syariah
Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang dengan judul:

**URGENSI PENGUATAN PENGATURAN PREVENTIF CONSTITUTIONAL REVIEW
RANCANGAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA PERSPEKTIF
MABDA AL-SYURO**

(Studi Komparatif dengan negara Portugal)

Maka pembimbing menyatakan bahwa skripsi tersebut telah memenuhi syarat-syarat ilmiah untuk diajukan dan diuji oleh Majelis Dewan Penguji.

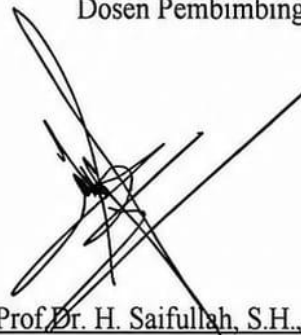
Mengetahui,
Ketua Program Studi
Hukum Tata Negara (*Siyasah*)



Dr. Musleh Harry, S.H., M.Hum.
NIP 196807101999031002

Malang, 22 Mei 2026

Dosen Pembimbing



Prof. Dr. H. Saifullah, S.H., M.Hum
NIP 196512052000031001

HALAMAN PENGESAHAN

Dewan Penguji Skripsi saudara Zam zam Nurjaman, NIM 220203110037, mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah*) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, dengan judul:

URGENSI PENGUATAN PENGATURAN *PREVENTIF CONSTITUTIONAL REVIEW* PADA RANCANGAN UNDANG UNDANG DIINDONESIA PERSPEKTIF *MABDA AL-SYURO* (STUDI KOMPARATIF DI NEGARA PORTUGAL)

Telah dinyatakan lulus dengan nilai :

Dosen Penguji:

1. Nur Jannani, S.HI., M.H.
NIP. 198110082015032002
2. Prof. Dr. H Saifullah, S.H., M.Hum
NIP. 196512052000031001
3. Dr. H. Musleh Harry, S.H., M.Hum.
NIP. 196807101999031002

(.....)
Ketua

(.....)
Sekretaris

(.....)
Penguji Utama

Malang, 5 Juni 2026

Dekan,



Prof. Dr. Hj. Umi Sumbulah., M. Ag.

NIP 197108261998032002

MOTTO

“Indonesia adalah negara hukum, bukan negara kekuasaan. Dalam negara hukum, publik harus diberi ruang untuk membahas sebuah peraturan sebelum ditetapkan. Namun yang terlihat justru bernuansa seperti negara kekuasaan, di mana penguasa menentukan hukum, lalu setelah itu masyarakat dipaksa berdebat dalam posisi pro dan kontra. Kami melihat ada kebutuhan-kebutuhan mendesak yang seharusnya diprioritaskan untuk rakyat. Jika hari ini kita belum mampu menyediakan pupuk secara lengkap bagi petani, tetapi pada saat yang sama membangun sebuah istana untuk presiden, maka pertanyaannya: Di mana rasa keadilan kita?”

Dr. H. Anies Rasyid Baswedan, Ph.D

Pada Debat Calon Presiden 2024

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillah rabbil'alamin, yang telah memberikan rahmat dan pertolongan dalam penulisan skripsi yang berjudul: “URGENSI PENGUATAN PENGATURAN PREVENTIF CONSTITUSIONAL REVIEW RANCANGAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA PERSPEKTIF MABDA AL-SYURO (Studi Komparatif di negara Portugal)” dapat diselesaikan dengan baik. Shalawat serta salam senantiasa dipanjatkan kepada Nabi Muhammad ﷺ yang telah memberikan teladan bagi umatnya dalam menjalani kehidupan sesuai syariat. Semoga kita termasuk golongan orang beriman dan kelak memperoleh syafaatnya pada hari kiamat.

Dengan segala Keteladanan, pengajaran, pengarahan, bimbingan, serta bantuan layanan yang telah diberikan, maka dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tidak terhingga kepada:

1. Prof. Dr. Hj. Ilfi Nur Diana, M.Si, CAHRM, CRMP., selaku Rektor Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
2. Prof. Dr. Hj. Umi Sumbulah, M.Ag., selaku Dekan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.
3. Dr. Musleh Harry, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara (*Siyasah*) Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang.

4. Prof. Dr. H. Saifullah S.H, M.Hum. selaku dosen pembimbing, yang telah meluangkan waktu untuk memberikan dukungan serta dengan penuh kesabaran membimbing dan mengarahkan selama proses penelitian.
5. Seluruh dosen Program Studi Hukum Tata Negara, serta para dosen Fakultas Syariah, dan Pembina Law Student Mootcourt Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, yang telah memberikan ilmu dan bimbingan dengan penuh kesabaran dan ketulusan.
6. Bapak Nana Jumena dan Ibu Wati Susilawati selaku Kedua Orang tua, dan Rahmat Pardi Fatahillah selaku Saudara yang terus memberikan kasih sayang tanpa batas, doa yang tidak pernah putus, serta pengorbanan yang tidak terhitung jumlahnya.
7. Seluruh teman-teman yang tidak dapat disebutkan satu per satu, atas kebersamaan, dukungan, serta turut memberikan warna dalam proses belajar.

Dengan terselesaikannya skripsi ini, harapannya ilmu yang diperoleh selama kuliah dapat memberikan manfaat amal kehidupan di dunia maupun di akhirat. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam penyusunan skripsi ini masih terdapat kekurangan. Oleh karena itu, penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak.

Malang, 24 Mei 2026



Zam zam Nurjaman
NIM 220203110037

PEDOMAN TRANSLITASI

A. Umum

Transliterasi adalah pemindah alihan tulisan Arab ke dalam tulisan Indonesia (Latin), bukan terjemahan dari bahasa Arab ke bahasa Indonesia. Termasuk dalam kategori ini yaitu nama Arab dari bangsa Arab, sedangkan nama Arab dari bangsa selain Arab ditulis sebagaimana ejaan bahasa nasionalnya atau sebagaimana yang tertulis dalam buku yang menjadi rujukan. Penulisan judul buku dalam *footnote* maupun daftar pustaka tetap menggunakan transliterasi ini.

Banyak pilihan dan ketentuan transliterasi yang dapat digunakan dalam penulisan karya tulis ilmiah, baik yang berstandar internasional, nasional maupun ketentuan yang khusus digunakan oleh penerbit tertentu. Transliterasi yang digunakan Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang adalah EYD plus, yaitu transliterasi yang didasarkan atas Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, tanggal 22 Januari 1988, No. 158/1987 dan 0543.b/U/1987, sebagaimana tertera dalam buku pedoman Transliterasi Bahasa Arab (*A Guide Arabic Transliteration*), *INIS Fellow* 1992.

B. Konsonan

Daftar huruf bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam huruf latin dapat dilihat pada halaman berikut:

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be

ت	Ta	T	Te
ث	Ša	Š	Es (dengan titik diatas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ĥa	Ĥ	Ha (dengan titik dibawah)
خ	Kha	Kh	Ka dan Ha
د	Dal	D	De
ذ	Žal	Ž	Zet (dengan titik diatas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan ye
ص	Šad	Š	Es (dengan titik dibawah)
ض	Ḍad	Ḍ	De (dengan titik dibawah)
ط	Ṭa	Ṭ	Te (dengan titik dibawah)
ظ	Ẓa	Ẓ	Zet (dengan titik dibawah)
ع	Ain	‘	Koma terbalik (didas)
غ	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qaf	Q	Ki
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
ه	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	’	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

Hamzah (Á) yang terletak di awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apa pun. Jika ia terletak di Tengah atau di akhir, maka ditulis dengan tanda (’).

C. Vocal Panjang dan Diftong

Setiap penulisan bahasa Arab dalam bentuk vocal *fathah* ditulis dengan “a”, *kasrah* dengan “i”, *dlommah* dengan “u”, sedangkan bacaan panjang masing-masing ditulis dengan cara berikut:

Vocal (a) panjang = â misalnya قال menjadi qâla

Vocal (i) panjang = î misalnya قيل menjadi qîla

Vocal (u) panjang = û misalnya دُونِ menjadi dûna

Khusus untuk bacaan ya' nisbat, maka tidak boleh digantikan dengan “i”, melainkan tetap ditulis dengan “iy” agar dapat menggambarkan ya' nisbat diakhirnya. Begitu juga untuk suara diftong, wawu dan ya' setelah *fathah* ditulis dengan “aw” dan “ay”. Perhatikan contoh berikut:

Diftong (aw) = و misalnya قَوْلِ menjadi qawlun

Diftong (ay) = يَ misalnya خَيْرِ menjadi khayrun

D. *Ta' marbûtah*

Ta' Marbûtah ditransliterasikan dengan “t” berada di tengah kalimat, tetapi apabila *ta' marbûtah* tersebut berada diakhir kalimat, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “h” misalnya الرسالة للمدرسة menjadi *al-riṣalat li al-mudarrisah*, atau apabila berada di tengah tengah kalimat terdiri dari susunan *mudlaf* dan *mudlaf ilayh*, maka ditransliterasikan dengan menggunakan “t” yang disambungkan dengan kalimat berikutnya, misalnya في رحمة الله menjadi *fi rahmatillah*.

E. Kata Sandang dan Lafadz al-jalâlah

Kata sandang berupa “al” (ال) ditulis dengan huruf kecil, kecuali terletak di awal kalimat. Sedangkan “al” dalam lafadz jalâlah yang berada di tengah-tengah kalimat yang disandarkan (*idhafah*) maka dihilangkan. Perhatikan beberapa contoh berikut ini:

1. Al-Imâm Al-Bukhâriy mengatakan...
2. Al-Bukhâriy dalam muqaddimah kitabnya menjelaskan...
3. *Masyâ Allâh kâna wâ lam yasya lam yakun.*

4. *Billah azza wa jalla.*

F. Nama dan Kata Arab Terindonesiakan

Ada prinsipnya setiap kata yang berasal dari bahasa Arab haru ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Apabila kata tersebut merupakan nama Arab dari orang Indonesia atau bahasa Arab yang sudah terindonesiakan, tidak perlu ditulis dengan menggunakan sistem transliterasi. Perhatikan contoh berikut:

“...Abdurrahman Wahid, mantan presiden RI keempat, dan Amin Rais, mantan ketua MPR pada masa yang sama, telah melakukan kesepakatan untuk menghapuskan nepotisme, kolusi dan korupsi dari muka bumi Indonesia dengan salah satu caranya melalui pengintensifan salat di berbagai kantor pemerintahan, namun ...”

Perhatikan penulisan nama “Abdurrahman Wahid”, “Amin Rais” dan kata “salat” ditulis dengan menggunakan tata cara penulisan bahasa Indonesia yang disesuaikan dengan penulisan namanya. Kata-kata tersebut sekalipun berasal dari bahasa Arab, namun ia berupa nama dari orang Indonesia dan telah terindonesiakan. Untuk itu, tidak ditulis dengan cara “Abd al-Rahman Wahid”, “Amin Rais”, dan bukan ditulis “shalât”.

ABSTRAK

Zamzam Nurjaman, NIM 220203110037 "URGENSI PENGATURAN *PREVENTIF CONSTITUTIONAL REVIEW* RANCANGAN UNDANG-UNDANG-UNDANG DI INDONESIA PERSPEKTIF *MABDA AL-SYURO*" (Studi Komparatif dengan Negara Portugal) Skripsi Prodi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Universitas Islam Negri Maulana Malik Ibrahim Malang 2026.

Kata Kunci: Indonesia, Portugal, Mahkamah Konstitusi, Preventif, Syuro

Penelitian ini membahas urgensi pengaturan *preventive constitutional review* Rancangan Undang-undangan di Indonesia perspektif *mabda' al-syuro* dengan studi komparatif di Portugal. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh mekanisme pengujian konstitusional di Indonesia yang masih bersifat represif (*post-enactment review*), sehingga Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia hanya dapat menguji undang-undang setelah diundangkan. Kondisi tersebut menyebabkan perlindungan hak konstitusional warga negara seringkali terlambat karena norma yang inkonstitusional telah terlebih dahulu berlaku. Penelitian ini bertujuan menganalisis mekanisme preventif terhadap pembentukan undang-undang di Indonesia, karakteristik *preventive constitutional review* di Portugal, serta urgensi pengaturannya perspektif *mabda' al-syuro*.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, perbandingan, dan filosofis. Bahan hukum primer yang digunakan meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi beserta perubahannya, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta *Constitution of the Portuguese Republic* khususnya Article 278 dan Article 279. Adapun bahan hukum sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan yang bersumber dari buku, jurnal ilmiah, dan literatur pemikiran Yusuf al-Qaradawi. Pengolahan bahan hukum dilakukan melalui inventarisasi, klasifikasi, dan sistematisasi, sedangkan analisis menggunakan metode deskriptif-kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Indonesia belum memiliki mekanisme preventif Constitutional review terhadap rancangan undang-undang, sedangkan Portugal telah mengaturnya melalui *Article 278* dan *Article 279 Constitution of the Portuguese Republic*. Dalam perspektif *mabda' al-syuro*, mekanisme tersebut relevan dengan prinsip pengawasan kekuasaan, partisipasi publik, keadilan, dan kemaslahatan umum. Oleh karena itu, pengaturan *preventive constitutional review* diperlukan untuk memperkuat supremasi konstitusi dan sistem legislasi yang demokratis

ABSTRACT

Zamzam Nurjaman, Student ID 220203110037 “THE URGENCY OF PREVENTIVE REGULATIONS IN CONSTITUTIONAL REVIEW OF DRAFT LAWS IN INDONESIA FROM THE PERSPECTIVE OF MABDA AL-SYURO” (A Comparative Study of Portugal) Thesis, Constitutional Law Program, Faculty of Sharia, Maulana Malik Ibrahim State Islamic University, Malang, 2026

Keywords: Indonesia, Portugal, Constitutional Court, Preventive, Shura

This study discusses the urgency of establishing a preventive constitutional review mechanism for draft laws in Indonesia from the perspective of mabda’ al-syuro, drawing on a comparative study of Portugal. This study is motivated by the fact that the constitutional review mechanism in Indonesia remains repressive (post-enactment review), meaning that the Constitutional Court of the Republic of Indonesia can only review laws after they have been enacted. This situation often results in delayed protection of citizens’ constitutional rights because unconstitutional provisions have already taken effect. This study aims to analyze preventive mechanisms regarding the formation of laws in Indonesia, the characteristics of preventive constitutional review in Portugal, and the urgency of its regulation from the perspective of mabda’ al-syuro.

This study is a normative legal study employing legislative, conceptual, comparative and philosophical approaches. The primary legal sources used include the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Law No. 24 of 2003 on the Constitutional Court and its amendments, Law No. 13 of 2022 on the Formation of Legislation, and the Constitution of the Portuguese Republic, specifically Articles 278 and 279. Secondary legal sources were obtained through a literature review drawn from books, academic journals, and the writings of Yusuf al-Qaradawi. The legal materials were processed through inventory, classification and systematisation, whilst the analysis employed a descriptive-qualitative method.

The results of the study indicate that Indonesia does not yet have a preventive mechanism for constitutional review of draft legislation, whereas Portugal has established such a mechanism through Articles 278 and 279 of the Constitution of the Portuguese Republic. From the perspective of mabda’ al-syuro, this mechanism is relevant to the principles of checks and balances, public participation, justice, and the public interest. Therefore, provisions for preventive constitutional review are necessary to strengthen the supremacy of the constitution and a democratic legislative system.

ملخص

زمزم نورجامان، رقم الطالب 220203110037 «أهمية وضع ضوابط وقائية لمراجعة دستورية مشاريع القوانين في إندونيسيا من منظور مبدأ الشورى» (دراسة مقارنة في دولة البرتغال) أطروحة تخرج برنامج دراسات القانون الدستوري بكلية الشريعة بجامعة مالانا مالك إبراهيم الإسلامية الحكومية في مالانج 2026

الكلمات المفتاحية: إندونيسيا، البرتغال، المحكمة الدستورية، وقائي، مجلس الشورى

تتناول هذه الدراسة الحاجة الملحة لإنشاء آلية مراجعة دستورية وقائية لمشاريع القوانين في إندونيسيا من منظور مبدأ الشورى، مستندةً إلى دراسة مقارنة مع البرتغال. وقد جاءت هذه الدراسة مدفوعةً بحقيقة أن آلية المراجعة الدستورية في إندونيسيا لا تزال قمعية (مراجعة بعد سن القانون)، بمعنى أن المحكمة الدستورية لجمهورية إندونيسيا لا يمكنها مراجعة القوانين إلا بعد سنها. وغالباً ما يؤدي هذا الوضع إلى تأخير حماية الحقوق الدستورية للمواطنين لأن الأحكام غير الدستورية قد دخلت حيز التنفيذ بالفعل. تهدف هذه الدراسة إلى تحليل الآليات الوقائية المتعلقة بصياغة القوانين في إندونيسيا، وخصائص المراجعة الدستورية الوقائية في البرتغال، وضرورة تنظيمها من منظور مبدأ الشورى.

تعد هذه الدراسة بحثاً قانونياً معيارياً يعتمد على مناهج تشريعية ومفاهيمية ومقارنة وفلسفية. وتشمل المصادر القانونية الأولية المستخدمة الدستور الأساسي لجمهورية إندونيسيا لعام 1945، والقانون رقم 24 لعام 2003 بشأن المحكمة الدستورية مع تعديلاته، والقانون رقم 13 لعام 2022 بشأن وضع التشريعات، بالإضافة إلى دستور جمهورية البرتغال، ولا سيما المادتين 278 و 279. أما المصادر القانونية الثانوية فقد تم الحصول عليها من خلال دراسة المراجع المستمدة من الكتب والمجلات العلمية وأعمال يوسف القرضاوي الفكرية. وقد تمت معالجة المصادر القانونية من خلال الجرد والتصنيف والتنظيم، بينما استخدمت في التحليل المنهج الوصفي النوعي تشير نتائج الدراسة إلى أن إندونيسيا لا تمتلك حتى الآن آلية وقائية للمراجعة الدستورية لمشاريع القوانين، في حين أن البرتغال قد أنشأت مثل هذه الآلية من خلال المادتين 278 و 279 من دستور الجمهورية البرتغالية. ومن منظور مبدأ الشورى، ترتبط هذه الآلية بمبادئ الضوابط والتوازنات، والمشاركة العامة، والعدالة، والمصلحة العامة. لذلك، فإن أحكام المراجعة الدستورية الوقائية ضرورية لتعزيز سيادة الدستور ونظام تشريعي ديمقراطي.

DAFTAR ISI

COVER	
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	i
BUKTI KONSULTASI.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
PENGESAHAN SKRIPSI.....	iv
MOTTO	v
KATA PENGANTAR.....	vi
PEDOMAN TRANSLITASI.....	viii
ABSTRAK	xii
ABSTRACT	xiii
خلاصة.....	xiv
DAFTAR ISI	xv
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Definisi Operasional.....	12
F. Penelitian Terdahulu.....	14
G. Metode Penelitian	26
H. Sistematika Kepenulisan	42
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	47
A. Teori Negara Hukum (Rechstaat)	47
B. Teori Perlindungan Hukum Philipus M. Hadjon	67
B. Teori Judicial Preview.....	71
C. Teori Syuro Yusuf al-Qardhawi.....	79
BAB III PEMBAHASAN	80
A. Evaluasi Mekanisme Preventif Terhadap Undang-Undang Di Indonesia	80
B. Mekanisme dan karakteristik Preventif Constitutional Review di Portuga.....	97

C, Urgensi Pengaturan Hukum Preventif Constitutional Review Diindonesia	
Perspektif Mabda Al-Syuro.....	110
BAB IV PENUTUP	130
A. Kesimpulan	130
B. Saran.....	132
DAFTAR PUSTAKA	133
RIWAYAT HIDUP	140

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Dalam sistem negara hukum modern, mekanisme pengujian undang-undang merupakan instrumen yang sangat penting untuk menjaga Supremasi hukum serta melindungi hak-hak konstitusional warga negara.¹ Perkembangan dunia menunjukkan bahwa negara-negara demokrasi telah mengadopsi berbagai model kontrol konstitusional, mulai dari model sentralistik seperti di Austria dan Jerman, hingga model desentralistik seperti di Amerika Serikat.² Mahkamah Konstitusi atau lembaga sejenis di berbagai negara memainkan peran penting dalam menjaga keseimbangan kekuasaan (checks and balances) serta memastikan agar produk legislasi atau undang-undang tidak bertentangan dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi negara.³ prinsip tersebut sejalan dengan kedudukan Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat*) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁴, yang menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi dan menuntut agar setiap produk legislasi tunduk dan sejalan dengan nilai-nilai konstitusional.⁵

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Sinar Grafika, 2019). 35 – 38.

² A.S. Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe (Oxford University Press, 2000) <https://academic.oup.com/book/3943/chapter-abstract/145544532?redirectedFrom=fulltext>.

³ Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 5-25. https://www.academia.edu/download/32423307/29337220 lese_1.pdf.

⁴, Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁵ Risman Setiawan, “Kewenangan Judicial Review Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Negara Hukum Indonesia,” *Jejak digital: Jurnal Ilmiah Multidisiplin* 1, no. 3 (2025): 180–84, <https://doi.org/10.63822/gk8f1y93>.

Di Indonesia, keberadaan Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2003 menjadi tonggak penting dalam penegakan prinsip supremasi konstitusi, terutama melalui kewenangan *judicial review* terhadap undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 24C Undang-undang Dasar NRI 1945.⁶ Mekanisme ini tidak hanya berfungsi sebagai alat pengujian hukum, tetapi juga sebagai sarana menjaga legitimasi demokrasi dan perlindungan hak konstitusional warga negara.⁷ Namun demikian, menurut pasal 50 UU No 24 tahun 2003⁸ disebutkan "Undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." jadi secara desain ketatanegaraan, *judicial review* di Indonesia bersifat Represif, yakni hanya dapat dilakukan setelah suatu undang-undang disahkan dan diundangkan.⁹

Model pengujian yang bersifat *ex post review* mengandung kelemahan mendasar karena norma undang-undang tetap berlaku sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan inkonstitusionalitas norma tersebut. Kondisi ini menimbulkan kesenjangan antara tujuan ideal pengujian konstitusional dengan mekanisme yang tersedia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam praktiknya, beberapa undang-undang yang diuji di Mahkamah Konstitusi telah terlebih dahulu menimbulkan polemik dan kerugian konstitusional di masyarakat. Salah satu contohnya ialah Undang-Undang Nomor

⁶ Pasal 24C Undang-undang Dasar NRI 1945.

⁷ Suwarno Abadi, "Ultra Petita dalam Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 12, no. 3 (2016): 586–603, <https://doi.org/10.31078/jk1238>.

⁸ Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 98, tambahan Lembaran Negara nomor 4316 pasal 50 Undang-undang Mahkamah Konstitusi No 24 tahun 2003.

⁹ Novendri M. Nggilu dkk., "The Absence of Judicial Review on Constitutional Amendments in Indonesia: Urgency and Legal Reform for Constitutional Safeguards," *Journal of Law and Legal Reform* 6, no. 2 (2025): 659–92, <https://doi.org/10.15294/jllr.v6i2.20888>.

11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang dinyatakan inkonstitusional bersyarat melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020¹⁰. Namun, sebelum putusan tersebut dijatuhkan, undang-undang tersebut telah berlaku dan menimbulkan berbagai kontroversi di tengah masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa judicial review yang bersifat represif belum mampu memberikan perlindungan konstitusional secara efektif sejak tahap awal pembentukan undang-undang.

Selain itu, karakter judicial review yang pasif dan bergantung pada permohonan pihak yang memiliki legal standing menyebabkan pengawasan konstitusional tidak berjalan secara otomatis dan preventif, melainkan reaktif terhadap pelanggaran yang telah terjadi.¹¹ sehingga efektivitas fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai *guardian of the constitution* menjadi terbatas. Ketergantungan pada permohonan pihak yang memiliki *legal standing* menyebabkan banyak norma bermasalah tetap berlaku tanpa pengujian, terutama ketika masyarakat tidak memiliki akses, pengetahuan, atau sumber daya untuk mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi. Akibatnya, prinsip kepastian hukum dan perlindungan hak konstitusional tidak sepenuhnya terjamin sejak awal, serta membuka ruang bagi dominasi kepentingan politik dalam proses legislasi tanpa pengawasan konstitusional yang memadai. Kondisi empiris ini menegaskan bahwa karakter represif *judicial review* di Indonesia tidak hanya merupakan

¹⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengenai pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹¹ Luís Pereira Coutinho, "The Passive Sovereignty of the Constitutional Judge a State Theory Approach," dalam *Judicial Activism: An Interdisciplinary Approach to the American and European Experiences*, ed. oleh Luís Pereira Coutinho dkk. (Springer International Publishing, 2015), https://doi.org/10.1007/978-3-319-18549-1_9.

persoalan teknis prosedural, melainkan persoalan desain ketatanegaraan yang berdampak langsung pada kualitas demokrasi dan supremasi konstitusi.

Berdasarkan uraian tersebut, permasalahan mendasar dalam sistem pengujian undang-undang di Indonesia terletak pada ketiadaan mekanisme pengawasan konstitusional yang bersifat preventif terhadap rancangan undang-undang sebelum disahkan.

Urgensi pengaturan *preventive constitutional review* di Indonesia semakin terlihat dari tingginya jumlah perkara pengujian undang-undang yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Data statistik Mahkamah Konstitusi menunjukkan bahwa pengujian undang-undang merupakan perkara yang paling dominan dibandingkan kewenangan konstitusional lainnya. Bahkan, Mahkamah Konstitusi mencatat bahwa sepanjang tahun 2025 terdapat 366 permohonan pengujian undang-undang, yang merupakan jumlah tertinggi sejak Mahkamah Konstitusi berdiri pada tahun 2003.¹² Tingginya angka pengujian tersebut menunjukkan bahwa masih banyak produk legislasi yang dipersoalkan konstitusionalitasnya setelah memperoleh kekuatan hukum mengikat. Kondisi ini mengindikasikan bahwa mekanisme pengujian konstitusional yang berlaku saat ini lebih bersifat korektif (*constitutional repair*) daripada preventif (*constitutional prevention*), karena Mahkamah Konstitusi baru dapat melakukan pengujian setelah undang-undang diundangkan dan berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional bagi warga negara.

Dalam praktik legislasi yang sarat dengan kompromi dan kepentingan politik, absennya mekanisme pengujian preventif membuka ruang lahirnya

¹² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Visualisasi Statistik Perkara Pengujian Undang-Undang Tahun 2003–2025* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2025), diakses 17 Juni 2026, <https://www.mkri.id/perkara/visualisasi-statistik>

undang-undang yang bermasalah secara konstitusional sejak tahap perancangan. Akibatnya, *judicial review* di Indonesia lebih berfungsi sebagai instrumen *constitutional repair* memperbaiki pelanggaran konstitusi yang telah terjadi daripada sebagai mekanisme *constitutional prevention* yang mencegah inkonstitusionalitas sejak awal.¹³ Studi perbandingan menunjukkan bahwa beberapa negara menerapkan *judicial preview*, yaitu pengujian rancangan undang-undang sebelum disahkan, sebagai mekanisme preventif untuk melindungi hak konstitusional warga negara dan meningkatkan kualitas produk hukum.¹⁴ Pengembangan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *judicial preview* dianggap penting untuk mengatasi kesenjangan antara tujuan ideal pengujian konstitusional dan praktik ketatanegaraan di Indonesia.¹⁵

Portugal merupakan salah satu negara yang mengembangkan mekanisme pengawasan konstitusional modern melalui pembentukan Constitutional Court of Portugal (*Tribunal Constitucional*) pasca Konstitusi Portugal Tahun 1976. Dasar hukum kewenangan Mahkamah Konstitusi Portugal diatur dalam *Constitution of the Portuguese Republic*, khususnya Pasal 278 yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *preventive constitutional review* terhadap rancangan undang-undang sebelum dilakukan promulgasi oleh Presiden Republik.¹⁶ Mekanisme tersebut memungkinkan pengujian konstitusionalitas

¹³ Janpatar Simamora dan Risma Manik, "The Design Of The Idea Of Judicial Preview Authority Of The Constitutional Court In The Indonesian Constitutional System," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 13, no. 1 (2024): 167–88, <https://doi.org/10.25216/jhp.13.1.2024.167-188>.

¹⁴ Diya Ul Akmal dkk., "Prospect of Judicial Preview in the Constitutional Court Based on the Construction of Constitutional Law," *Articles, Jurnal Cita Hukum* 8, no. 3 (2020): 609–26, <https://doi.org/10.15408/jch.v8i3.16940>.

¹⁵ Hari Purwoko dan Ardian Sukma, "The Concept Of Accelerating National Development Through Quality Legal Products," *International Asia Of Law and Money Laundering (IAML)* 1, no. 3 (2022): 165–73, <https://doi.org/10.59712/iaml.v1i3.29>.

¹⁶ Constitution of the Portuguese Republic, art. 278, "Preventive Review of Constitutionality," <https://informador.pt/legislacao/lexit/codigos/direito-constitucional/constituicao->

dilakukan sebelum suatu norma memperoleh kekuatan hukum mengikat, sehingga potensi inkonstitusionalitas dapat dicegah sejak tahap awal pembentukan hukum.

Dalam sistem ketatanegaraan Portugal, mekanisme *preventive constitutional review* tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengawasan terhadap konstitusionalitas rancangan undang-undang, tetapi juga sebagai sarana menjaga supremasi konstitusi dan perlindungan hak-hak fundamental warga negara.¹⁷ Presiden Republik dapat meminta Mahkamah Konstitusi untuk menguji rancangan undang-undang yang telah disetujui parlemen sebelum diundangkan. Apabila Mahkamah Konstitusi menyatakan adanya inkonstitusionalitas, maka rancangan undang-undang tersebut tidak dapat dipromulgasikan sebelum dilakukan perbaikan. Mekanisme ini menunjukkan bahwa pengawasan konstitusional di Portugal tidak semata-mata bersifat represif (*a posteriori review*), melainkan juga preventif (*a priori review*) guna mencegah lahirnya norma yang bertentangan dengan konstitusi sejak tahap awal legislasi.¹⁸

Pengalaman Portugal tersebut memberikan legitimasi empiris dan yuridis bahwa Preventiv Constitutional Review dapat dilembagakan secara efektif dalam negara hukum modern tanpa mengurangi prinsip demokrasi perwakilan. Sebaliknya, mekanisme tersebut justru memperkuat rasionalitas pembentukan undang-undang, meningkatkan kualitas legislasi, serta mempertegas prinsip

da-republica-portuguesa/parte-iv-garantia-e-revisao-da-constituicao/titulo-i-fiscalizacao-da-constitucionalidade/artigo-278-o-fiscalizacao-preventiva-da-constitucionalidad.

¹⁷ J. J. G. Canotilho dkk., *Constituição da República Portuguesa anotada* (Coimbra ed., 1978), <https://books.google.co.id/books?id=iwZb0AEACAAJ>.

¹⁸ Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*.

supremasi konstitusi melalui pengawasan konstitusional yang dilakukan sebelum suatu undang-undang memperoleh kekuatan hukum mengikat.¹⁹

Yusuf al-Qarḍāwī merupakan salah satu ulama kontemporer terkemuka yang telah mengembangkan konsep *mabda' al-syūrā* (prinsip musyawarah) sebagai fondasi penting dalam sistem pemerintahan Islam. Menurut Yusuf al-Qarḍāwī, syūrā bukan sekadar anjuran moral, melainkan kewajiban konstitusional yang mengikat penguasa dan umat.²⁰ Dalam Al-Qur'an juga ditegaskan bahwa syūrā merupakan pilar fundamental (*rukn asāsī*) dalam sistem Islam yang tidak boleh diabaikan, sebagaimana firman Allah dalam QS. al-Syūrā [42]: 38 "*wa amruhum syūrā baynahum*" (dan urusan mereka diputuskan dengan musyawarah di antara mereka).²¹ Relevansi Prinsip Syuro dalam konteks mekanisme pengawasan konstitusional terletak pada penekanannya terhadap prinsip pencegahan kezaliman (*daḡ' al-ẓulm*). Al-Qarḍāwī berpandangan bahwa tujuan utama syariah adalah mewujudkan keadilan dan menghilangkan kezaliman dalam segala bentuknya.²²

Dalam kerangka ini, kekuasaan legislatif maupun eksekutif harus senantiasa berada di bawah kontrol moral dan sosial agar tidak melahirkan kebijakan yang merugikan kepentingan rakyat. Lebih lanjut, Al-Qarḍāwī mengaitkan prinsip syūrā dengan tujuan utama syariat Islam (*maqāṣid al-syarī'ah*), khususnya perlindungan terhadap kemaslahatan umum (*maṣlaḥah 'āmmah*), sehingga setiap keputusan publik harus diuji berdasarkan dampaknya

¹⁹ Jorge Bacelar Gouveia, *Constitutional Law in Portugal (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2013).*

²⁰ Yusuf Al-Qaradhawi, *Fiqh Daulah menurut Perspektif Islam* (SYABAB BOOK LINK, 2015).

²¹ "Qur'an 42:38.," manuskrip, .

²² Yusuf al-Qarḍāwī, *al-Siyāsah al-Shar'iyyah fī Ḍaw' Nuṣūṣ al-Sharī'ah wa Maqāṣidiḥā* (Kairo: Maktabah Wahbah, 2008), 73–76. (Maktabah Wahbah, 2008).

terhadap keadilan, kemanfaatan, dan perlindungan hak-hak masyarakat.²³ Oleh karena itu, pengawasan terhadap kekuasaan negara baik sebelum maupun sesudah kebijakan ditetapkan merupakan bagian integral dari implementasi syūrā dalam konteks negara modern.²⁴ Dalam perspektif ini, mekanisme pengawasan preventif seperti *Preventif Constitutional Review* dapat dipahami sebagai pengejawantahan nilai-nilai al-syūrā secara institusional, karena berfungsi mencegah lahirnya norma hukum yang zalim, tidak adil, atau bertentangan dengan kemaslahatan publik sejak tahap perancangannya.

Preventif Constitutional Review dapat dipahami sebagai bentuk musyawarah institusional dalam kerangka negara hukum modern, karena menghadirkan forum deliberasi konstitusional yang rasional, objektif, dan berbasis argumentasi hukum sebelum suatu norma mengikat masyarakat. Dalam perspektif mabda' al-syūrā sebagaimana dirumuskan Yusuf al-Qarḍāwī, musyawarah tidak sekadar berarti partisipasi simbolik, melainkan mekanisme pengawasan substantif untuk mencegah lahirnya keputusan publik yang zalim dan merugikan kemaslahatan umum.²⁵ Melalui judicial preview, rancangan undang-undang diuji terlebih dahulu terhadap nilai-nilai konstitusi dan prinsip keadilan, sehingga potensi norma yang menimbulkan kezaliman (*ẓulm*) atau pelanggaran hak-hak dasar dapat dicegah sebelum diberlakukan kepada masyarakat. Fungsi preventif ini sejalan dengan tujuan utama syūrā, yakni menjaga keadilan (*al-adl*) dan merealisasikan kemaslahatan umum (*maṣlahah 'āmmah*) dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Dengan demikian, judicial preview bukanlah

²³ Yusuf al-Qarḍāwī, *Dirāsah fī Fiqh Maqāṣid al-Sharī'ah* (Kairo: Dār al-Shurūq, 2006), 41–45. (Dār al-Shurūq, 2006).

²⁴ Ali Ahmad, *Kebebasan, Kesetaraan dan Keadilan dalam Islam: Oleh Mohammad Hashim Kamali*, 20, no. 34 (2002): 184, <https://doi.org/10.35632/ajis.v20i3-4.1833%20>.

²⁵ Dr. Yusuf Al-Qaradhawi, *Fiqh Daulah menurut Perspektif Islam*.

konsep yang bertentangan dengan nilai-nilai Islam, melainkan dapat diposisikan sebagai bentuk aktualisasi *mabda' al-syūrā* dalam sistem ketatanegaraan modern melalui mekanisme yudisial yang independen dan profesional.

Urgensi penerapan *Preventif Constitutional Review* di Indonesia berangkat dari kebutuhan mendesak untuk memperkuat perlindungan konstitusi dan hak konstitusional warga negara sejak tahap awal pembentukan undang-undang. Praktik judicial review yang selama ini bersifat represif dan *ex post* terbukti belum mampu mencegah lahirnya undang-undang bermasalah secara konstitusional, sehingga menimbulkan kerugian konstitusional dan ketidakpastian hukum sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi mekanisme pengujian undang-undang yang tidak hanya berorientasi pada perbaikan (*constitutional repair*), tetapi juga pada pencegahan (*constitutional prevention*) melalui pengawasan konstitusional yang bersifat preventif.²⁶

Pemilihan Indonesia dan Portugal sebagai objek studi didasarkan pada kesamaan tipologis sebagai negara yang memiliki model Mahkamah Konstitusi terpusat (*centralized constitutional court*), sekaligus perbedaan dalam desain pengujian konstitusionalnya. Portugal telah lebih dahulu mengembangkan mekanisme *preventive constitutional review* melalui kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian terhadap rancangan undang-undang sebelum diundangkan, sedangkan Indonesia masih menerapkan mekanisme pengujian yang bersifat represif (*post-enactment review*). Studi perbandingan ini diharapkan dapat menghasilkan formulasi konseptual dan normatif mengenai

²⁶ Paul G. Kauper, *Cappellitti: Judicial Review in the Contemporary World*, 70, no. 5 (1972), <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4531&context=mlr>.

urgensi pengaturan *preventive constitutional review* di Indonesia, baik dalam perspektif hukum tata negara modern maupun dalam kerangka nilai-nilai *mabda' al-syuro* sebagaimana dikembangkan oleh Yusuf al-Qaradawi..

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Evaluasi Mekanisme *Preventif* terhadap Pembentukan Undang-undang di Indonesia?
2. Bagaimana mekanisme dan karakteristik Preventif Constitutional Review di Portugal?
3. Bagaimana Urgensi Pengaturan Hukum Preventif Constitutional Review di Indonesia Perspektif Mabda Al-Syuro?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk Mendeskripsikan Evaluasi Mekanisme Preventif terhadap Rancangan Undang-undang di Indonesia
2. Untuk mengkaji mekanisme dan karakteristik Preventif Constitutional Review di Portugal
3. Untuk menganalisis urgensi penerapan Preventif Constitutional Review di Indonesia ditinjau dari prinsip mabda' al-syūrā dalam pemikiran Yusuf al-Qaradawi,

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini bermanfaat untuk memperkaya kajian ilmu Hukum Tata Negara melalui analisis komparatif antara mekanisme pengawasan konstitusional di Indonesia yang masih didominasi oleh *judicial review* represif (*ex post review*) oleh Mahkamah Konstitusi Republik

Indonesia dengan mekanisme *preventive constitutional review* yang diterapkan di Portugal melalui Constitutional Court of Portugal (*Tribunal Constitucional*). Perbandingan tersebut memberikan pendalaman konseptual mengenai variasi model pengawasan konstitusional, mulai dari mekanisme pengujian setelah undang-undang berlaku (*a posteriori review*) hingga pengujian preventif sebelum rancangan undang-undang memperoleh kekuatan hukum mengikat (*a priori review*), serta implikasinya terhadap kualitas legislasi, perlindungan hak konstitusional warga negara, dan supremasi konstitusi. Selain itu, penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan diskursus konstitusionalisme dalam perspektif Islam dengan menautkan konsep *preventive constitutional review* pada prinsip Mabda al-Syuro sebagaimana dikembangkan oleh Yusuf al-Qaradawi, yang menekankan nilai musyawarah, keadilan, akuntabilitas, dan pencegahan kezaliman (*daf' al-zulm*) dalam proses pengambilan keputusan publik. Integrasi perspektif syariah tersebut memperluas horizon teoritis mengenai bagaimana nilai partisipasi, pengawasan kekuasaan, dan perlindungan kemaslahatan umum dapat diimplementasikan dalam sistem hukum modern yang demokratis. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memperkaya khazanah teori mengenai pengawasan konstitusional preventif, tetapi juga memperkuat pemahaman akademik tentang hubungan antara hukum positif, *preventive constitutional review*, dan prinsip Mabda al-Syuro dalam konteks ketatanegaraan Indonesia kontemporer.

2. Manfaat Praktis,

Penelitian ini memberikan manfaat praktis bagi pembentuk kebijakan, lembaga legislatif, dan lembaga peradilan dalam upaya memperkuat efektivitas serta akuntabilitas mekanisme pengawasan konstitusional terhadap peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hasil penelitian ini dapat dijadikan rujukan dalam merumuskan pengaturan *preventive constitutional review* sebagai mekanisme pengawasan preventif terhadap rancangan undang-undang sebelum memperoleh kekuatan hukum mengikat, sekaligus menilai kemungkinan adopsi elemen-elemen positif dari sistem *preventive constitutional review* di Portugal guna meningkatkan kualitas legislasi, perlindungan hak konstitusional warga negara, dan supremasi konstitusi dalam sistem hukum nasional. Selain itu, penelitian ini menawarkan kerangka penerapan prinsip *Mabda al-Syuro* yang menekankan nilai musyawarah, konsultasi, partisipasi, dan keterbukaan dalam proses pembentukan hukum, sehingga dapat menjadi pedoman etis dan normatif bagi lembaga negara dalam menjalankan fungsi legislasi secara demokratis dan akuntabel. Penelitian ini juga bermanfaat bagi akademisi, mahasiswa, dan praktisi hukum sebagai sumber referensi komprehensif mengenai mekanisme pengawasan konstitusional preventif, baik dari aspek teoritis maupun praktik ketatanegaraan komparatif. Lebih lanjut, penelitian ini diharapkan dapat menjadi landasan awal bagi pengembangan studi mengenai reformasi sistem pengujian konstitusional di Indonesia, penguatan demokrasi partisipatif, serta integrasi nilai-nilai *Mabda al-Syuro* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kontemporer.

E. Definisi Operasional

1. Preventive Constitutional Review

Preventive Constitutional Review adalah mekanisme pengujian konstitusionalitas suatu rancangan undang-undang (*a priori review*) sebelum memperoleh kekuatan hukum mengikat atau sebelum diundangkan. Dalam penelitian ini, Preventive Constitutional Review dipahami sebagai kewenangan lembaga peradilan konstitusi untuk menilai kesesuaian rancangan undang-undang dengan konstitusi guna mencegah lahirnya norma yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar sebelum diberlakukan kepada masyarakat²⁷.

2. Rancangan Undang-Undang

Rancangan Undang-Undang (RUU) adalah naskah peraturan perundang-undangan yang sedang berada dalam tahapan pembentukan undang-undang dan belum memperoleh persetujuan serta pengesahan sebagai undang-undang. Dalam penelitian ini, Rancangan Undang-Undang dimaknai sebagai objek yang dapat menjadi subjek pengujian dalam mekanisme Preventive Constitutional Review sebelum memperoleh kekuatan hukum mengikat.²⁸

3. Mabda Al-Syuro

Mabda Al-Syuro merupakan prinsip dasar pemerintahan Islam yang menekankan pentingnya musyawarah, partisipasi masyarakat,

²⁷ Mauro Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World* (Indianapolis: Bobbs-Merrill Educational Publishing, 1971), 68–70.

²⁸ Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 143, Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

pengawasan terhadap kekuasaan, dan pengambilan keputusan berdasarkan kemaslahatan umum. Dalam penelitian ini, Mabda Al-Syuro merujuk pada pemikiran Yusuf Al-Qaradawi yang memandang syuro sebagai mekanisme pengawasan terhadap kekuasaan negara guna mencegah kezaliman, menjamin keadilan, dan mewujudkan kemaslahatan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan.²⁹

4. Studi Komparatif

Studi Komparatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk membandingkan sistem hukum, lembaga, atau konsep hukum antara dua negara atau lebih guna menemukan persamaan, perbedaan, kelebihan, serta kemungkinan penerapan suatu konsep hukum dalam sistem hukum tertentu. Dalam penelitian ini, studi komparatif digunakan untuk membandingkan mekanisme Preventive Constitutional Review di Portugal dengan sistem pengujian undang-undang di Indonesia sebagai dasar untuk merumuskan urgensi pengaturannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.³⁰

F. Penelitian Terdahulu

Penelitian Terdahulu tidak hanya berfungsi untuk memperkuat kerangka teoritis, tetapi juga membantu menilai konsistensi maupun perbedaan perspektif dalam literatur yang ada. Dengan demikian, pemaparan penelitian terdahulu memungkinkan peneliti mengidentifikasi ruang kosong yang masih memerlukan

²⁹ Yusuf Al-Qaradawi, *Fiqh Daulah fi al-Islam* (Kairo: Dar al-Syuruq, 1997), 161–168.

³⁰ Peter de Cruz, *Comparative Law in a Changing World* (London: Cavendish Publishing, 1999), 3–7.

kajian lebih lanjut, sekaligus menegaskan kontribusi penelitian yang dilakukan dalam konteks akademik yang lebih luas. Adapun beberapa tema yang memiliki persamaan oleh tema yang akan diteliti oleh peneliti diantaranya adalah:

Artikel yang ditulis Janpatar Simamora dan Risma Elfrida Esther dalam artikel berjudul *The Design of the Idea of Judicial Preview Authority of the Constitutional Court in the Indonesian Constitutional System*³¹ disebutkan bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi yang selama ini terbatas pada judicial review terhadap undang-undang yang telah diundangkan belum mampu menjawab permasalahan banyaknya undang-undang yang bermasalah baik dari segi substansi maupun proses pembentukannya. Oleh karena itu, penulis menegaskan pentingnya perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi agar dapat menguji rancangan undang-undang sebelum disahkan, sebagai langkah preventif untuk menjamin kesesuaian produk legislasi dengan konstitusi. Penelitian ini juga mengaitkan gagasan judicial preview dengan teori hierarki norma Hans Kelsen (stufenbau theory) serta praktik ketatanegaraan di negara lain, khususnya Prancis, yang telah mengadopsi mekanisme pengujian rancangan undang-undang secara konstitusional. Meskipun demikian, penelitian tersebut lebih menitikberatkan pada aspek konseptual dan urgensi normatif judicial preview, sehingga masih terbuka ruang bagi penelitian ini untuk mengkaji lebih lanjut desain kelembagaan, implikasi ketatanegaraan, maupun relevansinya dalam konteks sistem pembatalan undang-undang di Indonesia

Penelitian yang ditulis oleh Elisabeth Sihaloho dan Fifiana Wisnaeni dengan judul “Judicial Preview oleh Mahkamah Konstitusi sebagai Upaya

³¹ Janpatar Simamora dan Risma Manik, *The Design Of The Idea Of Judicial Preview Authority Of The Constitutional Court In The Indonesian Constitutional System*, 13, no. 1 (2024): 167–1688, <https://doi.org/10.25216/jhp.13.1.2024.167-188>.

Preventif Perlindungan Hak Konstitusional (Studi Komparasi dengan Mahkamah Konstitusi Chili)”³² membahas konsep *judicial preview* sebagai mekanisme pengujian konstitusional terhadap rancangan undang-undang sebelum diundangkan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif, khususnya dengan menelaah praktik kewenangan Mahkamah Konstitusi di Chili. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme *judicial preview* memiliki fungsi strategis sebagai instrumen preventif dalam melindungi hak konstitusional warga negara dari potensi lahirnya undang-undang yang inkonstitusional. Penelitian ini menegaskan bahwa pengujian undang-undang secara preventif lebih efektif dibandingkan *judicial review* yang bersifat represif karena mampu mencegah kerugian konstitusional sejak tahap pembentukan norma. Namun demikian, penelitian tersebut lebih menitikberatkan pada kajian komparatif dan argumentasi normatif, sehingga belum secara mendalam mengkaji desain pengaturan kewenangan *judicial preview* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia secara operasional, yang menjadi fokus dalam penelitian ini.

Penelitian yang ditulis oleh Syedna Ahmad Albanna, Tegar Raffi Putra Jumentoro, Budi Indra Cahaya, Alejandro Yudhas Rangga Putra, dan Moh. Affan Ghaffar Shafarida dengan judul “*Judicial Preview: Pembaharuan Prosedur Verifikasi Konstitusionalitas sebagai Wujud Harmonisasi Nilai Kepastian dan Keadilan Hukum*”³³ membahas urgensi penerapan konsep *judicial preview* dalam

³² Elisabeth Sihalohe dan Fifiana Wisnaeni, *Prospect of Judicial Preview by Indonesian Constitutional Court as a Preventive Action to Protect Constitutional Rights (Comparative Study with the Constitutional Court of Chile)*.

³³ Syedna Ahmad Albanna, “*Judicial Preview: Pembaharuan Prosedur Verifikasi Konstitusionalitas sebagai Wujud Harmonisasi Nilai Kepastian dan Keadilan Hukum*”, 4, no. 1 (2024): 1441–53, <https://doi.org/10.37680/almikraj.v4i02.5271>.

sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai mekanisme preventif untuk mencegah lahirnya undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa judicial preview berpotensi menjadi solusi atas antinomi antara nilai kepastian hukum dan keadilan hukum, karena memungkinkan pengujian konstiusionalitas rancangan undang-undang sebelum diundangkan. Penelitian ini menekankan bahwa pemberian kewenangan judicial preview kepada Mahkamah Konstitusi dapat memperkuat perannya sebagai *guardian of the constitution* sekaligus meningkatkan kualitas legislasi nasional agar selaras dengan nilai-nilai konstitusi dan perlindungan hak konstiusional warga negara.

Penelitian yang ditulis oleh Fajrianto, M. Fahrudin Andriyansyah, dan Abid Zamzami mengkaji secara komprehensif mekanisme *concrete review* dalam sistem pengujian konstiusional dengan melakukan perbandingan praktik di Austria, Jerman, dan Kroasia serta merumuskan desain ideal pelembagaannya di Indonesia.³⁴ penelitian menunjukkan bahwa pada ketiga negara tersebut, *concrete review* diajukan oleh hakim pengadilan biasa kepada Mahkamah Konstitusi ketika terdapat keraguan atas konstiusionalitas undang-undang yang akan diterapkan dalam perkara konkret. Perbedaan utama terletak pada legal standing hakim, di mana Austria dan Jerman memberikan kewenangan kepada seluruh hakim di semua tingkatan peradilan, sedangkan Kroasia membatasinya hanya pada hakim pengadilan tertinggi. Penelitian ini menegaskan bahwa ketiadaan mekanisme *concrete review* di Indonesia menimbulkan kekosongan perlindungan konstiusional bagi pencari keadilan, sehingga merekomendasikan agar pengaturan *concrete review* dilembagakan secara eksplisit dalam UUD NRI

³⁴ Fajrianto, *Concrete Review: Perbandingan Austria, Jerman dan Kroasia serta Formulasi Ideal Pengaturannya di Indonesia*, (Malang) 30, no. 1 (2024): 8786-8808., <https://jim.unisma.ac.id/index.php/jdh/article/view/23413/17522>.

Tahun 1945 guna memperkuat legitimasi dan efektivitas sistem pengujian undang-undang di Indonesia

Penelitian yang ditulis oleh Alsyam³⁵ membahas secara mendalam eksistensi Mahkamah Konstitusi Indonesia dalam kerangka negara hukum yang demokratis melalui studi perbandingan dengan Mahkamah Konstitusi Austria sebagai mahkamah konstitusi tertua di dunia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perbandingan dan historis, serta bersifat deskriptif-analitis yang bertumpu pada data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberadaan Mahkamah Konstitusi Indonesia memiliki urgensi tinggi sebagai lembaga pengawal konstitusi untuk menjamin supremasi konstitusi dan perlindungan hak konstitusional warga negara. Melalui perbandingan dengan Mahkamah Konstitusi Austria, penelitian ini menemukan bahwa terdapat perbedaan mendasar dalam lingkup kewenangan, khususnya terkait pengujian peraturan di bawah undang-undang, pengujian perjanjian internasional, serta mekanisme *constitutional complaint*. Penelitian ini merekomendasikan perlunya perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi Indonesia agar lebih optimal dalam mewujudkan negara hukum yang demokratis dan keadilan substantif bagi warga negara.

1.1 Tabel Penelitian Terdahulu

No	Judul	Penulis	Tahun	Isu Hukum	Tujuan
1.	<i>The Design of the</i>	Janpatar	2024	Keterbatasa	Penelitian

³⁵ Alsyam, *Studi Perbandingan Mahkamah Konstitusi Indonesia dan Mahkamah Konstitusi Austria dalam Rangka Mewujudkan Negara Hukum yang Demokratis*, Desember 2025, no. 3 (t.t.): 271–82, <https://doi.org/10.31933/s0b97652>.

	<i>Idea of Judicial Preview Authority of the Constitutional Court in the Indonesian Constitutional System</i>	Simamora dan Risma Elfrida Esther		n kewenangan n Mahkamah Konstitusi yang hanya melakukan <i>judicial review</i> terhadap undang- undang yang telah diundangka n, sementara banyak undang- undang bermasalah secara substansi maupun prosedur	menyimpulkan bahwa kewenangan <i>judicial preview</i> perlu segera diadopsi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Penerapan kewenangan ini dinilai mampu meningkatkan kualitas legislasi nasional, mencegah lahirnya undang-undang inkonstitusional, mengurangi beban perkara <i>judicial review</i> , serta memperkuat
--	---	--	--	---	---

				pembentuk annya. Artikel ini mengkaji urgensi pengaturan <i>judicial</i> <i>preview</i>, yaitu pengujian rancangan undang- undang terhadap UUD 1945 sebelum disahkan, guna menjamin konstitusio nalitas sejak tahap legislasi.	peran Mahkamah Konstitusi sebagai <i>the</i> <i>guardian of the</i> <i>constitution</i>. Penulis merekomendasi kan perubahan UUD 1945 atau pengaturan melalui undang- undang dengan menambahkan kewenangan pengujian rancangan undang-undang terhadap konstitusi, dengan merujuk pada praktik di Prancis.
--	--	--	--	---	--

2.	Judicial Preview oleh Mahkamah Konstitusi sebagai Upaya Preventif Perlindungan Hak Konstitusional (Studi Komparasi dengan Mahkamah Konstitusi Chili)	Elisabeth Sihaloho & Fifiana Wisnaeni	2024	Belum adanya mekanisme judicial preview dalam sistem ketatanegar aan Indonesia serta keterbatasa n judicial review yang bersifat represif dalam melindungi hak konstitusio nal warga negara.	Penelitian ini menyimpulkan bahwa judicial preview merupakan mekanisme pengujian konstitusional yang efektif dan preventif dalam melindungi hak konstitusional warga negara, sebagaimana dipraktikkan oleh Mahkamah Konstitusi Chili, dan relevan untuk dipertimbangka n penerapannya di Indonesia.
3	Judicial Preview:	Syedna	2024	Tingginya	Hasil penelitian

	Pembaharuan Prosedur Verifikasi Konstitusionalitas sebagai Wujud Harmonisasi Nilai Kepastian dan Keadilan Hukum	Ahmad Albanna, Tegar Raffi Putra Jumantor o, Budi Indra Cahaya, Alejandr o Yudhas Rangga Putra, dan Moh. Affan Ghaffar Shafarida		pembatalan undang- undang oleh Mahkamah Konstitusi akibat lemahnya pengujian konstitusio nal pada tahap pembentuk an undang- undang.	menunjukkan bahwa penerapan judicial preview dapat menjadi solusi untuk menekan angka pembatalan undang-undang serta mewujudkan harmonisasi antara nilai kepastian hukum dan keadilan hukum dalam pembentukan peraturan perundang- undangan
4	Concrete Review: Perbandingan Austria, Jerman	Fajrianto; M. Fahrudin	2023	Pengaturan dan mekanisme	Penelitian ini menyimpulkan bahwa

	dan Kroasia serta Formulasi Ideal Pengaturannya di Indonesia	Andriyan syah; Abid Zamzami		concrete review (constitutio nal question) dalam sistem peradilan konstitusi serta kemungkin an pelebaga annya di Indonesia	mekanisme <i>concrete review</i> telah diterapkan secara mapan di Austria, Jerman, dan Kroasia dengan memberikan kewenangan kepada hakim pengadilan biasa untuk mengajukan pertanyaan konstitusional ke Mahkamah Konstitusi. Indonesia belum mengadopsi mekanisme ini sehingga menimbulkan kekosongan perlindungan
--	---	--------------------------------------	--	---	---

					hak konstitusional dalam perkara konkret. Penelitian merekomendasikan pelembagaan <i>concrete review</i> dalam sistem ketatanegaraan Indonesia untuk memperkuat supremasi konstitusi dan perlindungan hak konstitusional warga negara.
5	Studi Perbandingan Mahkamah Konstitusi Indonesia dan	Alsyam	2025	Perbandingan kedudukan, fungsi, dan kewenanga	Penelitian ini menyimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi

	Mahkamah Konstitusi Austria dalam Rangka Mewujudkan Negara Hukum yang Demokratis			n Mahkamah Konstitusi Indonesia dan Mahkamah Konstitusi Austria dalam negara hukum demokratis	Indonesia memiliki peran yang sangat penting sebagai pengawal konstitusi, namun kewenangannya masih terbatas jika dibandingkan dengan Mahkamah Konstitusi Austria. MK Austria memiliki kewenangan yang lebih luas, seperti pengujian peraturan di bawah undang- undang,
--	---	--	--	--	--

					pengujian perjanjian internasional, dan <i>constitutional complaint</i>. Penelitian merekomendasikan perluasan kewenangan MK Indonesia guna mewujudkan negara hukum yang demokratis dan keadilan substantif.
--	--	--	--	--	---

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan perbandingan hukum (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual*

approach). Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan melalui analisis terhadap Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020, khususnya yang berkaitan dengan kewenangan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, serta berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selain itu, pendekatan ini juga digunakan untuk mengkaji ketentuan konstitusional di Portugal, khususnya *Constitution of the Portuguese Republic* Pasal 278 yang mengatur kewenangan Constitutional Court of Portugal (*Tribunal Constitucional*) dalam melakukan *preventive constitutional review* terhadap rancangan undang-undang sebelum dilakukan promulgasi.

Pendekatan perbandingan hukum digunakan untuk membandingkan mekanisme pengawasan konstitusional di Indonesia dengan mekanisme *preventive constitutional review* di Portugal guna menemukan persamaan, perbedaan, kelebihan, dan kelemahan masing-masing sistem, serta relevansinya bagi penguatan pengawasan konstitusional preventif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep *preventive constitutional review* dalam perspektif Mabda al-Syuro sebagaimana dikembangkan oleh Yusuf al-Qaradawi. Pendekatan ini digunakan sebagai landasan teoritis dalam menganalisis urgensi pengaturan pengawasan konstitusional preventif terhadap rancangan undang-undang sebelum

disahkan, guna mewujudkan prinsip keadilan, partisipasi, akuntabilitas, dan kemaslahatan dalam pembentukan hukum nasional.

2. Pendekatan Penelitian

a. Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (Statute Approach)

Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji dan Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk mengkaji dan menganalisis norma hukum positif yang mengatur mekanisme pengawasan konstitusional terhadap peraturan perundang-undangan oleh lembaga peradilan konstitusi. Dalam konteks penelitian ini, pendekatan tersebut difokuskan pada penelaahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya ketentuan mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam menguji undang-undang terhadap konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD NRI 1945, serta Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020. Analisis dilakukan untuk menilai sejauh mana pengaturan tersebut memberikan ruang atau justru membatasi penerapan *preventive constitutional review* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Selain itu, pendekatan ini juga digunakan untuk mengkaji ketentuan konstitusional di Portugal, khususnya *Constitution of the Portuguese Republic* Pasal 278 yang mengatur kewenangan Constitutional Court of Portugal (*Tribunal Constitucional*) dalam

melakukan *preventive constitutional review* terhadap rancangan undang-undang sebelum dilakukan promulgasi. Melalui pendekatan ini, penelitian berupaya menilai kesesuaian, kekosongan hukum (*legal vacuum*), serta urgensi pengaturan pengawasan konstitusional preventif dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai upaya memperkuat perlindungan konstitusi, hak konstitusional warga negara, dan prinsip supremasi konstitusi.

b. Pendekatan Perbandingan Hukum (Comparative Approach)

Pendekatan perbandingan hukum (*comparative approach*) digunakan untuk membandingkan sistem pengawasan konstitusional antara Indonesia dan Portugal dalam rangka menemukan persamaan dan perbedaan pengaturan maupun praktik *preventive constitutional review*. Indonesia dipilih sebagai objek kajian utama karena hingga saat ini Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia hanya memiliki kewenangan melakukan *judicial review* terhadap undang-undang yang telah diundangkan (*a posteriori review*). Sementara itu, Portugal dipilih sebagai negara pembanding karena memiliki mekanisme *preventive constitutional review* yang secara konstitusional memberikan kewenangan kepada Constitutional Court of Portugal (*Tribunal Constitucional*) untuk menguji rancangan undang-undang sebelum dilakukan promulgasi sebagaimana diatur dalam Pasal 278 *Constitution of the Portuguese Republic*.

Melalui pendekatan ini, penelitian menganalisis aspek kelembagaan, prosedural, serta implikasi ketatanegaraan dari penerapan

preventive constitutional review di Portugal, kemudian menarik relevansinya bagi pengembangan sistem pengawasan konstitusional di Indonesia. Pendekatan perbandingan hukum ini tidak dimaksudkan untuk melakukan transplantasi hukum (*legal transplantation*) secara langsung, melainkan untuk memperoleh model konseptual yang dapat diadaptasi sesuai dengan karakteristik sistem hukum, prinsip demokrasi konstitusional, dan struktur ketatanegaraan Indonesia. Dengan demikian, pendekatan ini diharapkan mampu memberikan formulasi konseptual mengenai urgensi pengaturan *preventive constitutional review* dalam sistem hukum Indonesia sebagai upaya memperkuat supremasi konstitusi dan perlindungan hak konstitusional warga negara.

c. Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach)

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk mengkaji konsep, asas, dan doktrin hukum yang berkaitan dengan *preventive constitutional review* serta prinsip pengawasan konstitusional dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini, pendekatan konseptual difokuskan pada pemikiran Yusuf al-Qaradawi mengenai *Mabda al-Syuro* yang menekankan pentingnya musyawarah, partisipasi, keadilan, akuntabilitas, dan kemaslahatan dalam proses pengambilan keputusan publik. Konsep *Mabda al-Syuro* digunakan sebagai kerangka normatif dan filosofis untuk menganalisis urgensi penerapan *preventive constitutional review* sebagai bentuk pengawasan konstitusional

preventif terhadap rancangan undang-undang sebelum memperoleh kekuatan hukum mengikat.

Melalui pendekatan ini, penelitian berupaya mengaitkan nilai-nilai hukum Islam dengan prinsip negara hukum modern (*modern constitutional state*), sehingga *preventive constitutional review* tidak hanya dipahami sebagai mekanisme hukum formal dalam sistem ketatanegaraan, tetapi juga sebagai instrumen etis dan konstitusional dalam mencegah lahirnya norma hukum yang berpotensi menimbulkan ketidakadilan, penyalahgunaan kekuasaan, dan pelanggaran hak konstitusional warga negara. Dengan demikian, pendekatan konseptual ini digunakan untuk membangun formulasi teoritis mengenai pengawasan konstitusional preventif yang selaras dengan prinsip demokrasi konstitusional dan nilai-nilai *Mabda al-Syuro* dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia.

3. Sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan, dokumen konstitusi, dan sumber hukum otoritatif yang memiliki kekuatan mengikat dalam sistem hukum. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya ketentuan mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020; serta Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang mengatur mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selain itu, bahan hukum primer juga mencakup ketentuan konstitusional di Portugal, khususnya *Constitution of the Portuguese Republic* Pasal 278 yang mengatur kewenangan Constitutional Court of Portugal (*Tribunal Constitucional*) dalam melakukan *preventive constitutional review* terhadap rancangan undang-undang sebelum dilakukan promulgasi.

Di samping itu, bahan hukum primer dalam penelitian ini juga mencakup sumber hukum Islam yang relevan dengan perspektif penelitian, yaitu Al-Qur'an, hadis Nabi Muhammad SAW, serta karya-karya Yusuf al-Qaradawi yang membahas konsep *Mabda al-Syuro* sebagai landasan normatif dalam pengambilan keputusan publik dan pembentukan hukum. Sumber-sumber tersebut digunakan untuk menganalisis keterkaitan antara nilai-nilai musyawarah, keadilan, kemaslahatan, dan pengawasan kekuasaan dengan konsep *preventive constitutional review* dalam sistem ketatanegaraan modern.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi berbagai literatur yang berkaitan dengan Hukum Tata Negara, hukum konstitusi, teori perundang-undangan, dan hukum Islam yang membahas *judicial review*, *preventive constitutional review*, pengawasan konstitusional, serta kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Constitutional Court of Portugal (*Tribunal Constitucional*). Bahan

hukum sekunder tersebut meliputi buku-buku ilmiah, jurnal akademik, hasil penelitian, disertasi, tesis, artikel ilmiah, serta pendapat para ahli hukum tata negara yang relevan dengan objek penelitian.

Selain itu, bahan hukum sekunder dalam penelitian ini juga mencakup literatur yang membahas pemikiran Yusuf al-Qaradawi mengenai *Mabda al-Syuro*, konsep *syūrā*, demokrasi, keadilan, pengawasan kekuasaan, dan pemerintahan dalam Islam. Literatur tersebut digunakan untuk memperkuat analisis teoritis, konseptual, dan komparatif dalam menilai urgensi pengaturan *preventive constitutional review* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dengan demikian, bahan hukum sekunder berfungsi sebagai landasan interpretatif dan argumentatif dalam membangun analisis hukum yang sistematis, komprehensif, dan relevan dengan fokus penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan data penelitian yang bersifat penunjang dan digunakan untuk membantu memahami istilah, konsep, dan terminologi hukum maupun keislaman yang digunakan dalam penelitian. Bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, kamus bahasa, kamus istilah fiqh dan siyasah syar'iyah, serta ensiklopedia hukum dan ensiklopedia Islam yang relevan dengan topik *preventive constitutional review*, ketatanegaraan, dan *mabda' al-syūrā*.

4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini disesuaikan dengan jenis penelitian hukum normatif serta pendekatan

penelitian yang digunakan, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan perbandingan hukum, dan pendekatan konseptual. Dalam bagian ini dijelaskan urutan kerja, alat, serta cara pengumpulan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang relevan dengan objek penelitian, mengingat setiap pendekatan memiliki prosedur dan teknik pengumpulan yang berbeda.

Pengumpulan bahan hukum primer dalam penelitian ini dilakukan melalui beberapa tahapan. Pertama, tahap penentuan bahan hukum, yaitu dengan mengidentifikasi dan menetapkan peraturan perundang-undangan, dokumen konstitusi, dan sumber hukum otoritatif yang berkaitan langsung dengan mekanisme *preventive constitutional review* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan Portugal, serta sumber hukum Islam yang relevan dengan konsep *Mabda al-Syuro* sebagaimana dikembangkan oleh Yusuf al-Qaradawi. Kedua, tahap inventarisasi bahan hukum, yaitu dengan menghimpun, mengelompokkan, dan mengklasifikasikan bahan hukum primer berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, serta *Constitution of the Portuguese Republic* khususnya Pasal 278 mengenai kewenangan Constitutional Court of Portugal (*Tribunal Constitucional*) dalam melakukan *preventive constitutional review*. Selain itu, inventarisasi juga dilakukan terhadap sumber normatif Islam, seperti Al-Qur'an, hadis

Nabi Muhammad SAW, dan karya-karya Yusuf al-Qaradawi yang relevan dengan tema penelitian.

Sementara itu, pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelusuri buku-buku teks, jurnal ilmiah, artikel hasil penelitian, pendapat para ahli, dan karya akademik lainnya yang berkaitan dengan *judicial review*, *judicial preview*, Mahkamah Konstitusi, perbandingan sistem ketatanegaraan, serta konsep *syūrā* dalam pemikiran Yusuf al-Qardāwī. Bahan hukum sekunder ini dikumpulkan untuk memberikan penjelasan, interpretasi, dan penguatan analisis terhadap bahan hukum primer yang telah dikaji sebelumnya.

Adapun bahan hukum tersier dikumpulkan sebagai bahan penunjang melalui penggunaan kamus hukum, kamus istilah fiqh dan siyasah syar‘iyyah, ensiklopedia hukum, dan ensiklopedia Islam. Bahan hukum tersier ini digunakan untuk membantu memperjelas pengertian istilah, konsep, dan terminologi yang digunakan dalam penelitian, sehingga analisis yang dilakukan menjadi lebih akurat dan sistematis.

5. Metode Pengolahan Data

Pada bagian pengolahan data dijelaskan mengenai prosedur pengolahan dan analisis bahan hukum yang disesuaikan dengan pendekatan penelitian yang dipergunakan, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan perbandingan hukum, dan pendekatan konseptual. Pengelolaan data dalam penelitian ini dilakukan melalui beberapa tahapan yang saling berkaitan, yaitu pemeriksaan data (editing), klasifikasi

(classifying), verifikasi (verifying), analisis (analysing), dan penarikan kesimpulan (concluding)

a. Pemeriksaan Data (Editing)

Tahap pemeriksaan data (editing) dilakukan dengan menelaah kembali seluruh bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang telah dikumpulkan guna memastikan kelengkapan, relevansi, serta kesesuaian bahan hukum dengan fokus penelitian, yaitu pengaturan dan urgensi *judicial preview* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia serta perbandingannya dengan Portugal, dan keterkaitannya dengan konsep *mabda' al-syūrā* menurut Yusuf al-Qardāwī. Adapun Dokumen hukum yang diperiksa dalam tahap ini meliputi:

1) Dokumen peraturan perundang-undangan Indonesia, yaitu:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya ketentuan yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi; Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pemeriksaan dilakukan untuk memastikan kesesuaian norma, sistematika pasal, serta konsistensi pengaturan kewenangan pengujian undang-undang dalam konteks *judicial preview*.

2) Dokumen hukum konstitusional Portugal, meliputi:

Constitution of the Portuguese Republic, khususnya Pasal 278 yang mengatur kewenangan Constitutional Court of Portugal (*Tribunal Constitucional*) dalam melakukan *preventive constitutional review*

terhadap rancangan undang-undang sebelum dilakukan promulgasi; serta berbagai ketentuan hukum dan regulasi pendukung yang menjelaskan mekanisme pengawasan konstitusional di Portugal.

3) Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang berkaitan dengan pengujian undang-undang, khususnya putusan yang menunjukkan keterbatasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengawasan preventif terhadap rancangan undang-undang. Pemeriksaan difokuskan pada amar putusan, pertimbangan hukum, serta relevansinya dengan urgensi *judicial preview*.

4) Sumber hukum Islam, meliputi:

Ayat-ayat al-Qur'an yang berkaitan dengan prinsip musyawarah (*syūrā*);, Hadis Nabi Muhammad SAW yang mengandung nilai partisipasi dan pengambilan keputusan kolektif; Karya-karya Yusuf al-Qarḍāwī yang membahas *mabda' al-syūrā*, demokrasi, dan tata kelola pemerintahan dalam Islam.

5) Literatur pendukung (bahan hukum sekunder), berupa :

buku teks, jurnal ilmiah, dan artikel akademik yang membahas *judicial review*, *judicial preview*, perbandingan sistem ketatanegaraan, serta pemikiran Yusuf al-Qarḍāwī. Pemeriksaan difokuskan pada kredibilitas penulis, tahun terbit, dan relevansi isi dengan objek penelitian.

Melalui tahap editing ini, peneliti memastikan bahwa seluruh dokumen hukum yang digunakan telah memenuhi syarat

kelayakan akademik dan yuridis, sehingga dapat dilanjutkan ke tahap klasifikasi, verifikasi, dan analisis secara sistematis.

b. Tahap klasifikasi (classifying)

dilakukan dengan mengelompokkan bahan hukum berdasarkan jenis dan substansinya, yaitu bahan hukum yang berkaitan dengan pengaturan kewenangan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, bahan hukum yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi Portugal, serta bahan hukum yang berkaitan dengan konsep *syūrā* dalam pemikiran Yusuf al-Qarḍāwī. Klasifikasi ini bertujuan untuk memudahkan proses analisis secara sistematis dan terstruktur. Klasifikasi data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara sebagai berikut

1) Klasifikasi berdasarkan jenis bahan hukum, yaitu:

- a) Bahan hukum primer, meliputi peraturan perundang-undangan Indonesia yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi, ketentuan konstitusional di Portugal, khususnya *Constitution of the Portuguese Republic* Pasal 278 yang mengatur kewenangan Constitutional Court of Portugal (*Tribunal Constitucional*) dalam melakukan *preventive constitutional review*; serta sumber hukum Islam berupa al-Qur'an, hadis, dan karya Yusuf al-Qarḍāwī mengenai *mabda' al-syūrā*;
- b) Bahan hukum sekunder, berupa buku teks, jurnal ilmiah, artikel akademik, dan pendapat para ahli yang membahas

judicial preview, *judicial review*, hukum tata negara, perbandingan hukum, dan pemikiran Yusuf al-Qarḍāwī;

c) Bahan hukum tersier, berupa kamus hukum, kamus istilah fiqh dan siyasah syar‘iyyah, serta ensiklopedia hukum dan ensiklopedia Islam.

2) Klasifikasi berdasarkan sistem hukum yang dikaji, yaitu:

a) bahan hukum yang berkaitan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya pengaturan kewenangan Mahkamah Konstitusi;

3) bahan hukum yang berkaitan dengan sistem ketatanegaraan Portugal, khususnya mengenai mekanisme *preventive constitutional review* oleh Constitutional Court of Portugal (*Tribunal Constitucional*),

4) Klasifikasi berdasarkan substansi kajian, yaitu:

a) bahan hukum yang membahas konsep dan pengaturan *judicial preview* dan *judicial review*;

b) bahan hukum yang mengkaji kewenangan lembaga peradilan konstitusional;

c) bahan hukum yang membahas prinsip *mabda’ al-syūrā* menurut Yusuf al-Qarḍāwī dan relevansinya dalam pembentukan hukum.

Melalui proses klasifikasi ini, bahan hukum tersusun secara sistematis sehingga memudahkan peneliti dalam melakukan verifikasi, analisis normatif, serta penarikan kesimpulan sesuai dengan tujuan penelitian.

c. Tahap verifikasi (verifying)

Tahap verifikasi (verifying) dilakukan dengan menguji keabsahan, otoritas, dan konsistensi bahan hukum yang digunakan, baik dari aspek kekuatan mengikat peraturan perundang-undangan maupun otoritas keilmuan dari literatur dan pemikiran para ahli. Verifikasi ini penting untuk memastikan bahwa seluruh bahan hukum yang dianalisis dapat dipertanggungjawabkan secara akademik dan yuridis.

d. Tahap analisis (analysing)

Pada tahap analisis (*analysing*), peneliti melakukan pengkajian secara mendalam terhadap bahan hukum yang telah diklasifikasikan dan diverifikasi dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Analisis dilakukan secara kualitatif-normatif dengan menitikberatkan pada penafsiran norma hukum, perbandingan pengaturan, serta pengujian konsep hukum yang relevan dengan fokus penelitian. Secara spesifik, analisis dilakukan melalui beberapa langkah berikut:

- 1) Analisis normatif terhadap peraturan perundang-undangan, yaitu dengan menelaah substansi norma yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, khususnya terkait ketiadaan mekanisme *judicial preview* dalam sistem hukum positif. Analisis ini dilakukan untuk mengidentifikasi kekosongan hukum (*legal vacuum*), keterbatasan kewenangan pengawasan preventif, serta implikasinya terhadap kualitas pembentukan undang-undang.

- 2) Analisis perbandingan hukum, yaitu dengan membandingkan pengaturan dan praktik pengujian norma di Indonesia dengan mekanisme pengawasan konstitusional yang berlaku di Portugal. Perbandingan ini dilakukan untuk menemukan persamaan dan perbedaan dalam kewenangan lembaga peradilan konstitusional, serta untuk menilai relevansi dan kemungkinan penerapan konsep *judicial preview* dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia.
- 3) Analisis konseptual dan filosofis, yaitu dengan mengkaji konsep *mabda' al-syūrā* menurut Yusuf al-Qarḍāwī sebagai landasan nilai dalam menilai urgensi *judicial preview*. Analisis ini dilakukan dengan menafsirkan pandangan Yusuf al-Qarḍāwī mengenai musyawarah, partisipasi publik, dan pengambilan keputusan kolektif dalam pemerintahan, serta mengaitkannya dengan prinsip negara hukum dan demokrasi konstitusional.
- 4) Analisis argumentatif, yaitu dengan menyusun argumentasi hukum berdasarkan keterkaitan antara norma positif, praktik ketatanegaraan, dan nilai-nilai *syūrā*. Analisis ini bertujuan untuk menunjukkan bahwa *judicial preview* tidak hanya relevan secara yuridis, tetapi juga memiliki legitimasi nilai dan kemaslahatan dalam perspektif hukum Islam dan hukum tata negara.

Analisis dalam penelitian ini tidak menggunakan pendekatan statistik karena bersifat murni normatif, serta bersandar pada teori kebenaran pragmatis, yakni hasil analisis diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis bagi pengembangan sistem pengawasan

konstitusional dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Selain itu, analisis ini bersifat sarat nilai, karena mempertimbangkan aspek keadilan, partisipasi, dan kemaslahatan sebagai tujuan utama pembentukan hukum.

e. Tahap penarikan kesimpulan (concluding)

Tahap penarikan kesimpulan (concluding) dilakukan dengan merumuskan temuan penelitian secara sistematis dan argumentatif berdasarkan hasil analisis bahan hukum yang telah dilakukan. Kesimpulan diarahkan untuk menjawab rumusan masalah penelitian dan memberikan rekomendasi konseptual mengenai urgensi penerapan *judicial preview* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang sejalan dengan prinsip *mabda' al-syūrā* serta praktik ketatanegaraan di Portugal.

H. Sistematika Kepenulisan

Sistematika penulisan dalam skripsi ini berisikan uraian dari setiap bab, sehingga diharapkan penelitian ini dapat berjalan terstruktur dan sistematis, yang dapat digunakan untuk mempermudah pembaca dalam memahami skripsi ini. Maka perlu sekiranya penjabaran terhadap langkah-langkah yang akan dilaksanakan oleh peneliti yakni sebagai berikut

Bab pertama merupakan Pendahuluan yang menyajikan gambaran umum mengenai latar belakang permasalahan penelitian, khususnya terkait urgensi pengawasan konstitusional terhadap rancangan undang-undang sebelum disahkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pada bab ini dijelaskan alasan pentingnya penelitian dilakukan, rumusan masalah yang akan dikaji, serta tujuan yang hendak

dicapai melalui penelitian ini. Pembahasan dalam pendahuluan diarahkan untuk memberikan pemahaman kepada pembaca mengenai perlunya kajian mengenai *judicial preview*, baik dari perspektif hukum tata negara maupun dari sudut pandang *mabda' al-syūrā* menurut Yusuf al-Qardāwī, serta relevansi studi perbandingan antara Indonesia dan Portugal dalam memperkaya wacana pengawasan konstitusional. Selain itu, pada bab ini juga diuraikan manfaat penelitian, baik secara teoretis bagi pengembangan ilmu hukum, maupun secara praktis sebagai bahan pertimbangan dalam pembentukan kebijakan hukum di Indonesia. Selanjutnya, dalam bab ini juga diuraikan metode penelitian yang digunakan, meliputi jenis penelitian hukum normatif, pendekatan penelitian yang dipilih, serta teknik pengumpulan dan analisis bahan hukum. Penulis menjelaskan secara rinci penggunaan pendekatan peraturan perundang-undangan, perbandingan hukum, dan konseptual dalam menganalisis kewenangan *judicial preview*. Selain itu, dijelaskan pula cara pengumpulan bahan hukum primer dan sekunder, serta teknik pengolahan dan analisis bahan hukum yang digunakan untuk mengkaji pengaturan *judicial preview* di Indonesia dan membandingkannya dengan praktik ketatanegaraan di Portugal guna mencapai tujuan penelitian.

Bab kedua merupakan Tinjauan Pustaka yang mengkaji berbagai teori, konsep, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan tema *judicial preview* dalam sistem ketatanegaraan. Pada bab ini diuraikan landasan teoretis yang digunakan dalam penelitian, antara lain teori negara hukum, teori pengujian norma konstitusional, konsep Mahkamah Konstitusi, serta teori perbandingan hukum sebagai kerangka analisis utama. Selain itu, dibahas pula konsep *mabda' al-syūrā* menurut Yusuf al-Qardāwī sebagai perspektif normatif dan filosofis

dalam menilai urgensi pengawasan preventif terhadap pembentukan undang-undang. Bab ini juga memuat kajian terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang berkaitan dengan *judicial review*, *judicial preview*, dan mekanisme pengawasan konstitusional di berbagai negara, guna menunjukkan posisi dan kontribusi penelitian ini dalam khazanah keilmuan. Selanjutnya, tinjauan pustaka diarahkan pada pembahasan literatur yang mengulas pengaturan kewenangan Mahkamah Konstitusi di Indonesia serta mekanisme pengujian norma yang berlaku di Portugal, dengan merujuk pada ketentuan konstitusi dan praktik ketatanegaraan di masing-masing negara. Dengan demikian, bab ini memberikan dasar teoritis dan konseptual yang kuat bagi analisis pada bab selanjutnya.

Bab ketiga merupakan Pembahasan yang menjadi inti dari penelitian ini. Pada bab ini, penulis mengkaji secara mendalam mengenai pengaturan dan urgensi *judicial preview* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia serta membandingkannya dengan mekanisme pengawasan konstitusional yang berlaku di Portugal. Pembahasan dilakukan dengan menggunakan pendekatan perbandingan hukum untuk mengidentifikasi persamaan dan perbedaan kewenangan lembaga peradilan konstitusional di kedua negara dalam melakukan pengujian norma hukum. Analisis dalam bab ini mencakup aspek yuridis dan konstitusional yang melatarbelakangi keberadaan maupun ketiadaan mekanisme *judicial preview*, termasuk kerangka hukum yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi di Indonesia Constitutional Court of Portugal (*Tribunal Constitucional*). Selain itu, pembahasan juga diarahkan untuk menilai implikasi penerapan *judicial preview* terhadap kualitas pembentukan undang-undang, keseimbangan kekuasaan antar lembaga negara, serta penguatan prinsip negara

hukum. Selanjutnya, analisis tersebut dikaitkan dengan perspektif *mabda' al-syūrā* menurut Yusuf al-Qarḍāwī guna menilai relevansi nilai musyawarah, partisipasi, dan kemaslahatan dalam pengawasan preventif terhadap pembentukan hukum di Indonesia.

Bab keempat merupakan Kesimpulan dan Saran yang memuat rangkuman atas seluruh hasil penelitian dan analisis yang telah dilakukan pada bab-bab sebelumnya. Pada bagian kesimpulan, penulis merumuskan temuan utama penelitian mengenai urgensi penerapan *judicial preview* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik ditinjau dari aspek hukum tata negara maupun dari perspektif *mabda' al-syūrā* menurut Yusuf al-Qarḍāwī, serta hasil perbandingannya dengan praktik pengawasan konstitusional di Portugal. Selanjutnya, pada bagian saran disampaikan rekomendasi yang bersifat konseptual dan praktis bagi pengembangan mekanisme pengawasan konstitusional dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Saran tersebut diarahkan pada upaya penyempurnaan kerangka hukum dan kelembagaan agar sejalan dengan prinsip negara hukum, partisipasi, dan kemaslahatan. Selain itu, penulis juga memberikan rekomendasi bagi penelitian selanjutnya untuk mengkaji lebih lanjut penerapan *judicial preview* dari perspektif yang lebih luas, baik melalui kajian perbandingan dengan negara lain maupun melalui pendekatan interdisipliner.

Dengan sistematika pembahasan yang tersusun secara jelas dan terstruktur, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi yang bermakna dalam kajian hukum tata negara, khususnya terkait urgensi penerapan *judicial preview* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selain itu, penelitian ini

diharapkan dapat memperkaya pemahaman mengenai hubungan antara pengawasan konstitusional, pembentukan undang-undang, dan nilai-nilai *mabda' al-syūrā* menurut Yusuf al-Qarḍāwī, melalui studi perbandingan dengan mekanisme pengujian norma yang berlaku di Portugal. Dengan demikian, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan akademik sekaligus bahan pertimbangan normatif bagi pengembangan sistem hukum dan demokrasi konstitusional di Indonesia.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Negara Hukum (Rechtsstaat)

Gagasan negara hukum merupakan salah satu sumbangsih terbesar dalam peradaban pemikiran politik dan hukum umat manusia. Pada hakikatnya, cita negara hukum bertolak dari kehendak mendasar untuk menundukkan kekuasaan di bawah norma hukum menggantikan dominasi kekuasaan berdasarkan kehendak sewenang-wenang manusia (*gouvernement des hommes*) dengan kekuasaan yang tunduk pada aturan hukum yang berlaku secara umum (*gouvernement des lois*). Pergeseran paradigma inilah yang menjadi titik tolak seluruh bangunan teori negara hukum, baik dalam tradisi Jerman yang melahirkan konsep *Rechtsstaat*, tradisi Anglo-Amerika yang melahirkan doktrin *Rule of Law*, maupun berbagai variasinya dalam tradisi hukum lain di seluruh dunia.³⁶

Konsep *Rechtsstaat* pertama kali dikonstruksikan secara sistematis oleh sarjana hukum Jerman Friedrich Julius Stahl dalam karyanya *Die Philosophie des Rechts* (1878). Stahl merumuskan empat elemen utama *Rechtsstaat*, yakni: (1) jaminan hak-hak dasar (*Grundrechte*); (2) pemisahan kekuasaan (*Gewaltentrennung*); (3) pemerintahan berdasarkan undang-undang (*Gesetzmässigkeit der Verwaltung*); dan (4) peradilan administrasi (*Verwaltungsgerichtsbarkeit*).³⁷ Keempat elemen ini membentuk kerangka dasar negara hukum dalam tradisi Eropa kontinental yang kemudian memengaruhi

³⁶Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid I (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 57–62.

³⁷Friedrich Julius Stahl, *Die Philosophie des Rechts*, Bd. 2 (Heidelberg: J.C.B. Mohr, 1878), 137. Dikutip dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 122.

perkembangan sistem hukum di banyak negara, termasuk Indonesia yang menerima banyak warisan tradisi hukum Belanda.³⁸

Dalam konteks Indonesia, prinsip negara hukum telah menjadi komitmen konstitusional yang dinyatakan secara eksplisit dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menegaskan: "*Negara Indonesia adalah negara hukum.*"³⁹ Penegasan konstitusional ini merupakan buah dari amandemen ketiga UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR pada tahun 2001. Sebelum amandemen, prinsip negara hukum hanya tersurat dalam Penjelasan UUD 1945 yang ditulis oleh Soepomo, bukan dalam batang tubuh konstitusi itu sendiri. Pemindahan prinsip ini ke dalam batang tubuh konstitusi memiliki implikasi normatif yang sangat penting: ia menjadi norma konstitusional yang mengikat secara langsung dan tidak dapat diabaikan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembentukan hukum.⁴⁰

Perkembangan teori negara hukum di Indonesia tidak berjalan secara linear dan mulus. Pada masa Orde Lama di bawah Presiden Soekarno, terutama dalam periode Demokrasi Terpimpin (1959–1966), prinsip negara hukum sering kali dikorbankan atas nama revolusi dan kepentingan nasional. Pada masa Orde Baru di bawah Presiden Soeharto, meskipun secara formal slogan negara hukum dipertahankan, praktik pemerintahan sangat jauh dari substansi negara hukum yang sesungguhnya: kekuasaan eksekutif yang dominan tanpa kontrol efektif, lembaga peradilan yang tidak independen, dan pengabaian hak-hak dasar warga

³⁸Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994), 295–300.

³⁹Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3).

⁴⁰Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 57–65.

negara.⁴¹ Baru setelah reformasi 1998 dan serangkaian amandemen konstitusi, Indonesia mulai secara serius membangun institusionalisasi prinsip negara hukum melalui pembentukan Mahkamah Konstitusi, penguatan independensi peradilan, dan jaminan hak-hak konstitusional yang lebih komprehensif.⁴²

Dalam perkembangan hukum tata negara kontemporer, konsep negara hukum telah melampaui batas-batas formalismenya dan berkembang menjadi apa yang oleh sebagian sarjana disebut sebagai *substantive rule of law* atau negara hukum material. Pendekatan ini tidak cukup dengan adanya kepastian hukum formal semata, tetapi menuntut pula bahwa hukum yang berlaku harus mencerminkan nilai-nilai keadilan substantif, menghormati martabat manusia, dan melindungi hak-hak fundamental setiap warga negara.⁴³ Mahfud MD mengemukakan bahwa negara hukum Indonesia bukan sekadar negara hukum formal (*formeel rechtsstaat*) yang hanya mensyaratkan adanya undang-undang, melainkan juga negara hukum material (*materiele rechtsstaat*) yang menghendaki bahwa setiap tindakan penyelenggaraan negara harus berorientasi pada kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat.⁴⁴

1. Prinsip Supremasi Konstitusi dalam Negara Hukum Indonesia

Supremasi konstitusi (*constitutional supremacy*) merupakan jantung dari seluruh bangunan teori negara hukum. Prinsip ini menegaskan bahwa konstitusi adalah hukum tertinggi (*the supreme law of the land*) dalam suatu

⁴¹Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2006), 59–66.

⁴²Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 33–40.

⁴³Ni'matul Huda, "Negara Hukum, Demokrasi, dan Upaya Mewujudkan Keadilan Substansial," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 19, no. 4 (2012): 507–527, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol19.iss4.art1>.

⁴⁴Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), 18–25.

sistem hukum, dan oleh karenanya seluruh produk hukum lainnya undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, hingga keputusan-keputusan administratif harus selaras dan tidak boleh bertentangan dengannya. Apabila terjadi pertentangan, maka norma yang lebih rendah harus dinyatakan tidak sah dan tidak berlaku.⁴⁵

Fondasi teoritis supremasi konstitusi dibangun di atas pemikiran Hans Kelsen tentang hierarki norma dalam *Stufenbautheorie*. Kelsen berpendapat bahwa sistem hukum tersusun sebagai piramida normatif, di mana setiap norma memperoleh validitasnya dari norma yang lebih tinggi, dan seterusnya hingga mencapai norma dasar (*Grundnorm*) yang menjadi sumber validitas keseluruhan sistem hukum.⁴⁶ Dalam konstruksi Kelsen, konstitusi tertulis menempati posisi puncak piramida norma positif, sehingga seluruh produk legislasi dan tindakan pemerintahan harus dapat ditelusuri validitasnya kepada konstitusi.⁴⁷ Dengan kata lain, konstitusi bukan sekadar dokumen politis yang mencerminkan konsensus awal pendirian negara, melainkan juga norma hukum yang memiliki kekuatan mengikat langsung dan dapat diberlakukan melalui mekanisme yudisial.⁴⁸

Prinsip supremasi konstitusi dapat dibedakan secara analitis dari prinsip supremasi parlemen (*parliamentary sovereignty*) yang lazim dalam tradisi Westminster Inggris. Dalam sistem supremasi parlemen, parlemen adalah penguasa tertinggi yang dapat membuat, mengubah, atau mencabut

⁴⁵Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, trans. Max Knight (Berkeley: University of California Press, 1967), 221–224.

⁴⁷Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 40–44.

⁴⁸Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 29–35.

hukum apa pun tanpa batasan konstitusional formal. Konstitusi Inggris yang tidak tertulis (*uncodified constitution*) tidak menempatkan batasan hukum yang kaku terhadap kewenangan legislatif parlemen.⁴⁹ Sebaliknya, dalam sistem supremasi konstitusi yang dianut negara-negara dengan konstitusi tertulis (*written constitution*) termasuk Indonesiaparlemen tunduk kepada konstitusi, dan perundang-undangan yang dihasilkannya dapat dibatalkan apabila bertentangan dengan konstitusi melalui mekanisme judicial review.⁵⁰

Gagasan supremasi konstitusi dalam sistem modern sangat erat berkaitan dengan tradisi konstitusionalisme Amerika Serikat yang dipelopori oleh Mahkamah Agung di bawah pimpinan Chief Justice John Marshall. Melalui putusan bersejarah *Marbury v. Madison* (1803), Marshall membangun doktrin bahwa setiap undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi adalah batal demi hukum (*void*), dan pengadilan berwenang untuk menyatakan kebatalan itu. Marshall dengan tegas menyatakan bahwa konstitusi adalah hukum tertinggi dan permanen yang tidak dapat diubah oleh cara-cara legislatif biasa, sehingga adalah tugas pengadilan untuk memberikan makna kepada konstitusi dan mengesampingkan undang-undang yang bertentangan

⁵⁰Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 10–15.

dengannya.⁵¹ Warisan doktrin *judicial review* ini kemudian menyebar ke seluruh penjuru dunia dan menjadi pilar utama konstitusionalisme modern.⁵²

Dalam sistem hukum Indonesia, supremasi konstitusi dijamin dan dioperasionalisasikan melalui beberapa instrumen konstitusional dan kelembagaan. Instrumen utamanya adalah Mahkamah Konstitusi yang berwenang menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945, serta Mahkamah Agung yang berwenang menguji peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Keduanya bersama-sama membentuk sistem pengujian norma yang berjenjang (*tiered review system*) yang memastikan seluruh norma dalam sistem hukum Indonesia selaras secara hierarkis.⁵³

Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of the constitution* dan *the sole and final interpreter of the constitution* memiliki peran sentral dalam menegakkan supremasi konstitusi. Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, serta memutus perselisihan hasil pemilihan umum.⁵⁴ Kewenangan pengujian

⁵¹Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), 15–22.

⁵²I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional: Upaya Hukum atas Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 50–56.

⁵³Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 3–9.

⁵⁴Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 24C ayat (1).

undang-undang inilah yang secara langsung mengoperasionalisasikan prinsip supremasi konstitusi dalam hukum positif Indonesia.⁵⁵

Supremasi konstitusi dalam sistem Indonesia juga tercermin dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. UUD NRI 1945 ditempatkan di puncak hierarki, diikuti oleh Ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan seterusnya hingga Peraturan Daerah.⁵⁶ Konstruksi hierarkis ini secara normatif menjamin bahwa tidak ada produk hukum yang dapat menyimpang dari konstitusi sebagai *norma dasar*. Setiap norma harus dapat divalidasi melalui penelusuran ke atas menuju konstitusi sebagai sumber tertinggi segala kewenangan membentuk hukum.⁵⁷

Prinsip supremasi konstitusi juga mensyaratkan adanya mekanisme perubahan konstitusi yang lebih ketat dibandingkan prosedur pembentukan undang-undang biasa. Di Indonesia, perubahan UUD NRI 1945 hanya dapat dilakukan melalui sidang MPR dengan prosedur yang diatur dalam Pasal 37 UUD NRI 1945, yang mensyaratkan kuorum dan mayoritas yang lebih tinggi

⁵⁵Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Ed. 2 (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 9–15.

⁵⁶Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7 ayat (1).

daripada quorum dan mayoritas yang berlaku dalam proses legislasi biasa.⁵⁸ Persyaratan prosedural yang lebih ketat ini disebut sebagai *entrenchment* atau pengukuhan, dan merupakan penanda formal bahwa konstitusi memiliki status hukum yang lebih tinggi daripada undang-undang biasa.⁵⁹ Tanpa mekanisme *entrenchment* seperti ini, supremasi konstitusi tidak memiliki makna yuridis yang riil karena parlemen dapat saja mengubah konstitusi dengan prosedur biasa.⁶⁰

Aspek penting lain dari supremasi konstitusi adalah kekuatan mengikat langsung (*direct applicability*) dari norma-norma konstitusional. Dalam pandangan konstitusionalisme modern, ketentuan-ketentuan dalam konstitusi terutama yang berkaitan dengan hak-hak dasar berlaku langsung sebagai norma hukum positif tanpa memerlukan undang-undang pelaksana terlebih dahulu.⁶¹ Pandangan ini telah diterima pula dalam yurisprudensi Mahkamah Konstitusi Indonesia: dalam berbagai putusannya, Mahkamah tidak ragu menerapkan langsung norma UUD NRI 1945 untuk memberikan perlindungan kepada pemohon, meskipun undang-undang pelaksana yang relevan belum atau tidak ada.⁶²

⁵⁸Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (Bandung: Alumni, 2006), 2–7.

⁶⁰Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, 155–162.

⁶¹Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), 35–40.

⁶²Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor 006/PUU-III/2005, pertimbangan hukum hlm. 197–198.

2. Pembatasan Kekuasaan sebagai Pilar Negara Hukum

Dalam genealogi pemikiran pembatasan kekuasaan, John Locke memainkan peran yang paling fundamental. Dalam *Two Treatises of Government* (1689), Locke berpendapat bahwa legitimasi kekuasaan pemerintahan bersumber dari kontrak sosial antara penguasa dan rakyat: rakyat menyerahkan sebagian hak alamiahnya kepada pemerintah, tetapi hak-hak yang tidak diserahkan terutama hak hidup, kebebasan, dan hak milik tetap menjadi milik rakyat dan tidak dapat diambil oleh pemerintah.⁶³ Apabila pemerintah melanggar kontrak sosial ini dengan melanggar hak-hak yang dilindungi, maka rakyat memiliki hak untuk melawan (*right of revolution*). Pemikiran Locke ini menjadi landasan filosofis bagi pembatasan kekuasaan melalui jaminan hak-hak dasar yang tidak boleh dilanggar oleh negara.⁶⁴

Montesquieu dalam *De l'Esprit des lois* (1748) mengembangkan teori pemisahan kekuasaan (*séparation des pouvoirs*) yang menjadi salah satu instrumen pembatasan kekuasaan yang paling berpengaruh dalam sejarah konstitusionalisme. Montesquieu berpendapat bahwa kebebasan politik hanya dapat terjaga apabila tiga fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial dipisahkan dan dipegang oleh lembaga-lembaga yang berbeda.⁶⁵ Konsentrasi ketiga kekuasaan pada satu tangan adalah definisi tirani. Meskipun teori Montesquieu kemudian dimodifikasi pemisahan kekuasaan secara absolut dianggap tidak realistis dan digantikan dengan doktrin *checks*

⁶⁴Harjono, Transformasi Demokrasi (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009), 45–52.

and balances yang lebih fleksibel kontribusinya dalam meletakkan dasar institusional bagi pembatasan kekuasaan tidak dapat diremehkan.⁶⁶

Amandemen UUD 1945 yang dilakukan secara bertahap dari tahun 1999 hingga 2002 merupakan transformasi konstitusional yang paling signifikan dalam sejarah Indonesia pasca-kemerdekaan, terutama dalam konteks pembatasan kekuasaan. Sebelum amandemen, UUD 1945 memberi kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden ia sekaligus memegang kekuasaan membentuk undang-undang, kekuasaan pemerintahan, dan memiliki kewenangan mengangkat anggota DPR dan MPR melalui jalur pengangkatan sehingga sesungguhnya tidak ada pembatasan kekuasaan yang efektif.⁶⁷ Pasca-amandemen, arsitektur kekuasaan negara Indonesia mengalami restrukturisasi fundamental yang mencerminkan prinsip *checks and balances* secara lebih nyata.⁶⁸

Salah satu bentuk pembatasan kekuasaan yang paling langsung adalah pembatasan masa jabatan Presiden. Pasal 7 UUD NRI 1945 hasil amandemen menegaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.⁶⁹ Ketentuan ini menutup celah konstitusional yang memungkinkan seorang Presiden menjabat seumur hidup sebagaimana yang terjadi di era Orde Lama maupun

⁶⁶Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), 30–38.

⁶⁷Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran* (Bandung: Mizan, 2007), 200–210.

⁶⁹Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 7.

Orde Baru. Pembatasan masa jabatan ini merupakan manifestasi paling konkret dari prinsip pembatasan kekuasaan dalam konteks jabatan eksekutif.⁷⁰

Pembatasan kekuasaan legislatif diwujudkan melalui beberapa mekanisme. Pertama, pemindahan kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR: berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 hasil amandemen, kekuasaan membentuk undang-undang dipegang oleh DPR, berbeda dari rumusan UUD 1945 asli yang menempatkan kekuasaan tersebut pada Presiden.⁷¹ Kedua, ketentuan bahwa setiap undang-undang memerlukan persetujuan bersama DPR dan Presiden, sehingga tidak ada pihak yang dapat secara sepihak menghasilkan produk undang-undang. Ketiga, keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah sebagai cerminan prinsip *bicameralism*.⁷²

Pembatasan kekuasaan yudisial diwujudkan melalui penguatan independensi kekuasaan kehakiman. Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.⁷³ Independensi yudisial ini merupakan syarat mutlak bagi berfungsinya pembatasan kekuasaan: apabila lembaga peradilan tidak independen dari eksekutif atau legislatif, maka mekanisme kontrol yudisial

⁷⁰Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia, 1999), 90–96.

⁷¹Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 3, Pasal 20, Pasal 24.

⁷²Firmansyah Arifin et al., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara* (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2005), 30–36.

terhadap kekuasaan menjadi ilusi belaka.⁷⁴ Dalam konteks ini, pendirian Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial melalui amandemen konstitusi merupakan langkah penting dalam memperkuat independensi dan akuntabilitas kekuasaan kehakiman.⁷⁵

Dimensi penting lain dari pembatasan kekuasaan adalah kehadiran lembaga-lembaga negara independen (*independent state organs*). Pasca-amandemen, konstitusi Indonesia mengakui sejumlah lembaga negara yang tidak masuk dalam tiga cabang kekuasaan klasik namun memiliki peran penting dalam sistem *checks and balances*, seperti Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemberantasan Korupsi, Bank Indonesia, Komnas HAM, dan berbagai lembaga independen lainnya.⁷⁶ Kehadiran lembaga-lembaga ini mencerminkan kompleksitas pembatasan kekuasaan dalam negara modern yang tidak lagi cukup hanya dengan tiga cabang kekuasaan tradisional, melainkan memerlukan jaringan lembaga pengawas yang lebih luas.⁷⁷

Pembatasan kekuasaan keuangan negara merupakan dimensi lain yang tidak kalah pentingnya. Pasal 23 UUD NRI 1945 mengatur bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan apabila DPR tidak menyetujui Rancangan APBN yang

⁷⁴Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 20–28.

⁷⁵Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 38–45.

⁷⁷Bivitri Susanti, "Hukum dan Realitas Sosial," dalam *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, ed. Syamsuddin Haris (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007), 200–208.

diusulkan Presiden, maka Presiden menjalankan APBN tahun yang lalu.⁷⁸ Ketentuan ini menempatkan kekuasaan anggaran (*power of the purse*) pada DPR sebagai representasi rakyat, sehingga eksekutif tidak dapat secara bebas mengelola keuangan negara tanpa persetujuan legislatif. Pengawasan atas penggunaan keuangan negara lebih lanjut diserahkan kepada Badan Pemeriksa Keuangan yang bersifat independen dan melaporkan hasil pemeriksaannya kepada DPR, DPD, dan DPRD.⁷⁹

Dalam perspektif hukum tata negara Indonesia kontemporer, tantangan terbesar pembatasan kekuasaan terletak pada persoalan sinkronisasi dan efektivitas mekanisme *checks and balances*. Zainal Arifin Mochtar mencatat bahwa proliferasi lembaga negara independen pasca-amandemen telah menimbulkan persoalan baru berupa tumpang tindih kewenangan, sengketa antarlembaga, dan ketidakjelasan akuntabilitas.⁸⁰ Hal ini menunjukkan bahwa pembatasan kekuasaan tidak hanya perlu dirancang dari sisi penghambatan konsentrasi kekuasaan, tetapi juga dari sisi koordinasi dan efisiensi kelembagaan agar negara tetap dapat menjalankan fungsi-fungsi pemerintahannya secara efektif.⁸¹

Saldi Isra juga menyoroti persoalan mekanisme *checks and balances* antara DPR dan Presiden dalam fungsi legislasi yang belum berjalan optimal. Dominasi kepentingan politik jangka pendek, lemahnya kapasitas teknis legislasi, dan kurangnya partisipasi masyarakat sipil dalam proses

⁷⁸Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 23 ayat (1)–(3).

⁷⁹Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, 88–95.

⁸¹Zaka Firma Aditya dan Reza Fikri Febriansyah, "Pluralisme Hukum dan Konsekuensinya terhadap Pembentukan Hukum Nasional," *Jurnal Rechts Vinding* 7, no. 1 (2018): 1–18, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v7i1.191>.

pembentukan undang-undang menjadi hambatan bagi terwujudnya pembatasan kekuasaan yang substantif melalui mekanisme legislatif.⁸² Dari sudut pandang ini, pembatasan kekuasaan dalam negara hukum Indonesia merupakan proyek yang masih terus dalam proses pembangunan, dan keberhasilannya bergantung tidak hanya pada desain institusional formal tetapi juga pada kualitas demokrasi dan budaya hukum yang terus berkembang.⁸³

3. Perlindungan Hak Konstitusional dalam Negara Hukum

Perlindungan hak konstitusional merupakan dimensi paling humanistik dari konsep negara hukum. Jika supremasi konstitusi dan pembatasan kekuasaan dapat dipandang sebagai instrumen struktural-institusional negara hukum, maka perlindungan hak konstitusional adalah tujuan akhirnya *raison d'être* yang menjustifikasi eksistensi seluruh bangunan konstitusionalisme itu sendiri. Tanpa perlindungan hak-hak fundamental warga negara, negara hukum hanya akan menjadi formalitas tanpa jiwa.⁸⁴

Konsep hak konstitusional (*constitutional rights*) merujuk pada hak-hak yang secara eksplisit maupun implisit dijamin oleh konstitusi suatu negara dan yang memiliki kekuatan hukum tertinggi dalam sistem hukum nasional. Hak konstitusional berbeda dari hak yang dijamin oleh undang-undang biasa: hak konstitusional memiliki posisi yang lebih kuat karena

⁸²Saldi Isra, "Mekanisme Check and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," dalam Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer, ed. Refly Harun et al. (Jakarta: Constitutional Press, 2012), 45–55.

⁸³Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 45–52.

⁸⁴Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 1–5.

dijamin pada tingkat norma tertinggi, sehingga tidak dapat dibatasi atau dicabut melalui undang-undang biasa tanpa memenuhi prosedur dan persyaratan yang ketat.⁸⁵ Dalam konteks Indonesia, hak-hak konstitusional tersebar dalam Bab XA UUD NRI 1945 yang terdiri dari Pasal 28A hingga 28J, ditambah berbagai ketentuan hak dalam bab-bab lain konstitusi.⁸⁶

Secara teoritis, hak-hak konstitusional dapat dikategorisasikan ke dalam beberapa generasi. Hak-hak generasi pertama (*first generation rights*) adalah hak-hak sipil dan politik yang merupakan warisan pemikiran liberal Abad Pencerahan, seperti hak hidup, kebebasan berpendapat, kebebasan beragama, dan perlindungan dari penangkapan sewenang-wenang. Hak-hak generasi kedua (*second generation rights*) adalah hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya yang lahir dari pemikiran sosialisme dan demokrasi sosial, seperti hak atas pekerjaan, pendidikan, dan jaminan sosial. Hak-hak generasi ketiga (*third generation rights*) adalah hak-hak kolektif dan hak solidaritas, seperti hak atas pembangunan, hak atas lingkungan hidup yang sehat, dan hak atas perdamaian.⁸⁷ UUD NRI 1945 pasca-amandemen mengakui ketiga generasi hak tersebut secara integratif.⁸⁸

Komitmen Indonesia terhadap perlindungan hak konstitusional mengalami lompatan kualitatif yang sangat signifikan melalui amandemen kedua UUD 1945 pada tahun 2000. Penambahan Bab XA tentang Hak Asasi Manusia yang memuat Pasal 28A sampai 28J merupakan pencapaian

⁸⁵Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia: dari UUD 1945 sampai dengan Amandemen UUD 1945 Tahun 2002* (Jakarta: Kencana, 2005), 120–128.

⁸⁶Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Bab XA, Pasal 28A–28J.

⁸⁷Ifdhal Kasim, ed., *Hak Sipil dan Politik: Esai-Esai Pilihan* (Jakarta: ELSAM, 2001), 34–40.

⁸⁸Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 185–192.

bersejarah yang menempatkan Indonesia sejajar dengan negara-negara demokratis yang mengakui dan melindungi HAM secara konstitusional.⁸⁹ Sebelum amandemen, UUD 1945 asli hanya memuat beberapa ketentuan HAM yang sangat terbatas dan bersifat deklaratif, sehingga tidak memberikan perlindungan yang memadai bagi warga negara dari potensi pelanggaran oleh negara.⁹⁰

Ketentuan Pasal 28A UUD NRI 1945 menjamin hak setiap orang untuk hidup dan mempertahankan hidup dan kehidupannya. Pasal 28B menjamin hak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan, serta hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang. Pasal 28C menjamin hak atas pendidikan dan manfaat ilmu pengetahuan dan teknologi. Pasal 28D menjamin hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Pasal 28E menjamin kebebasan beragama, berkeyakinan, berserikat, berkumpul, dan berpendapat.⁹¹ Keseluruhan ketentuan ini bersama Pasal 28F hingga 28J membentuk suatu piagam hak konstitusional yang komprehensif dan merupakan norma tertinggi perlindungan HAM dalam sistem hukum Indonesia.⁹²

Aspek yang sangat penting dari kerangka perlindungan hak konstitusional Indonesia adalah ketentuan Pasal 28I ayat (4) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama

⁹⁰Todung Mulya Lubis, *In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966–1990* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993), 35–42.

⁹²Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, 200–210.

pemerintah.⁹³ Ketentuan ini mengandung dua dimensi kewajiban negara terhadap hak konstitusional: kewajiban negatif (*negative obligation*), yaitu kewajiban negara untuk tidak melanggar hak-hak tersebut; dan kewajiban positif (*positive obligation*), yaitu kewajiban negara untuk secara aktif menciptakan kondisi yang memungkinkan terpenuhinya hak-hak tersebut melalui kebijakan, program, dan anggaran yang memadai.⁹⁴

Namun, perlindungan hak konstitusional bukan berarti hak-hak tersebut tidak dapat dibatasi sama sekali. Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945 mengatur bahwa dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.⁹⁵ Ketentuan pembatasan ini mengandung prinsip *proportionality* yang dikenal dalam hukum HAM internasional: pembatasan hak hanya sah apabila (i) ditetapkan melalui undang-undang; (ii) memiliki tujuan yang legitim; dan (iii) proporsional tidak melebihi apa yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut.⁹⁶

⁹³Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28I ayat (4).

⁹⁴Wahiduddin Adams, "Peran Pemerintah dalam Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dalam Perspektif HAM," *Jurnal Legislasi Indonesia* 7, no. 3 (2010): 365–380.

⁹⁶Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, 188–196.

Mekanisme utama penegakan hak konstitusional di Indonesia adalah melalui pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Seseorang yang menganggap hak konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang dapat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan norma undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.⁹⁷ Mekanisme ini merupakan penghubung langsung antara prinsip supremasi konstitusi dan perlindungan hak konstitusional: Mahkamah Konstitusi bertindak sebagai forum yang menjamin bahwa supremasi konstitusi bukan sekadar narasi normatif tetapi benar-benar memberikan perlindungan riil terhadap hak-hak warga negara.⁹⁸

Perkembangan yurisprudensi Mahkamah Konstitusi Indonesia menunjukkan bahwa lembaga ini telah memainkan peran yang sangat signifikan dalam memperluas dan memperkuat perlindungan hak konstitusional. Melalui putusan-putusannya, Mahkamah Konstitusi tidak hanya mengeliminasi norma-norma yang bertentangan dengan konstitusi, tetapi juga mengembangkan doktrin-doktrin penafsiran konstitusional yang memperkaya pemahaman tentang hak-hak konstitusional.⁹⁹ Contohnya, dalam pengembangan konsep kerugian konstitusional (*constitutional injury*), Mahkamah Konstitusi telah memperluas kategori pemohon yang memiliki

⁹⁷I Dewa Gede Palguna, Pengaduan Konstitusional, 88–96.

⁹⁸Maruarar Siahaan, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 70–78.

⁹⁹Pan Mohamad Faiz, "Dimensi Judicial Activism dalam Putusan Mahkamah Konstitusi," 420–425.

legal standing untuk mengajukan pengujian undang-undang, sehingga akses terhadap perlindungan hak konstitusional menjadi lebih luas dan inklusif.¹⁰⁰

Di luar Mahkamah Konstitusi, penegakan hak konstitusional juga dilakukan melalui berbagai mekanisme lain. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) berperan dalam pemantauan, investigasi, dan mediasi kasus-kasus pelanggaran HAM. Pengadilan Hak Asasi Manusia yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 berwenang mengadili kasus pelanggaran HAM berat termasuk genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan.¹⁰¹ Sementara itu, mekanisme Pengadilan Tata Usaha Negara memberikan sarana bagi warga negara untuk menggugat keputusan administrasi pemerintahan yang melanggar hak-hak mereka.¹⁰²

Salah satu tantangan terbesar dalam penegakan hak konstitusional di Indonesia adalah kesenjangan antara jaminan normatif dan pemenuhan aktual hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Hak-hak seperti hak atas pendidikan yang berkualitas, hak atas pelayanan kesehatan, dan hak atas pekerjaan yang layak secara formal dijamin oleh konstitusi, namun dalam realitasnya masih banyak warga negara yang belum menikmati pemenuhan hak-hak tersebut secara merata.¹⁰³ Ni'matul Huda mencatat bahwa negara hukum yang ideal tidak hanya menjamin kepastian formal hak-hak konstitusional, tetapi juga memastikan terwujudnya keadilan substantif yang dapat dirasakan oleh

¹⁰⁰Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, pertimbangan hukum paragraf [3.4]–[3.5].

¹⁰¹Indonesia, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pasal 7.

¹⁰²Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, 160–168.

¹⁰³Ni'matul Huda, "Negara Hukum, Demokrasi, dan Upaya Mewujudkan Keadilan Substansial," 518–523.

seluruh lapisan masyarakat, terutama mereka yang paling rentan dan termarginalkan.¹⁰⁴

Dimensi penting lainnya adalah perlindungan hak konstitusional dalam konteks hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem otonomi daerah. Dalam konteks desentralisasi, terdapat potensi pelanggaran hak konstitusional oleh peraturan daerah yang bertentangan dengan konstitusi atau undang-undang yang melindungi hak-hak warga negara.¹⁰⁵ Mekanisme pengujian peraturan daerah melalui Mahkamah Agung dan mekanisme pembatalan oleh pemerintah pusat merupakan instrumen penting untuk memastikan bahwa otonomi daerah tidak digunakan sebagai dalih untuk mengurangi perlindungan hak-hak konstitusional warga negara.¹⁰⁶

Akhirnya, perlindungan hak konstitusional dalam negara hukum Indonesia tidak dapat dipisahkan dari dimensi internasional. Indonesia telah meratifikasi sejumlah instrumen HAM internasional, termasuk Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR) dan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR), yang mengikat Indonesia secara hukum internasional.¹⁰⁷ Integrasi norma-norma HAM internasional ke dalam sistem hukum nasional melalui ratifikasi, legislasi nasional, dan penafsiran konstitusional yang berorientasi pada standar HAM internasional merupakan prasyarat bagi terwujudnya

¹⁰⁵Bivitri Susanti, "Ketiadaan Kerangka Hukum yang Tegas dan Upaya Pemenuhan Hak-Hak Konstitusional Warga Negara," dalam Bunga Rampai Refleksi Satu Dekade Mahkamah Konstitusi RI, ed. Refly Harun et al. (Jakarta: MK Press, 2013), 120–130.

¹⁰⁶Laica Marzuki, *Dari Timur ke Barat Memandu Hukum*, 90–98.

¹⁰⁷Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, 290–300.

perlindungan hak konstitusional yang memenuhi standar negara hukum yang sesungguhnya.¹⁰⁸ Mahkamah Konstitusi Indonesia dalam berbagai putusannya telah menunjukkan keterbukaan untuk merujuk pada instrumen dan yurisprudensi HAM internasional dalam menafsirkan dan mengembangkan perlindungan hak-hak konstitusional, yang merupakan langkah positif menuju konvergensi antara konstitusionalisme nasional dan internasional.¹⁰⁹

B. Teori Perlindungan Hukum Philipus M. Hadjon

Menurut Hadjon, perlindungan hukum pada dasarnya merupakan perlindungan atas harkat dan martabat manusia, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subjek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari tindakan kesewenang-wenangan.¹¹⁰ Konsepsi ini bersumber dari prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) yang menempatkan pengakuan dan perlindungan hak-hak warga negara sebagai elemen fundamental, sekaligus bersumber dari nilai-nilai Pancasila sebagai dasar filosofis kehidupan bernegara di Indonesia.

Hadjon mengklasifikasikan sarana perlindungan hukum bagi rakyat ke dalam dua bentuk, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif.¹¹¹ Perlindungan hukum preventif adalah bentuk perlindungan yang memberikan kesempatan kepada subjek hukum untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah memperoleh bentuk yang definitif, dengan tujuan utama mencegah terjadinya sengketa sejak dini.

¹⁰⁸Fabian Fadhly Jambak, "Judicial Review di Mahkamah Konstitusi atas Hak Konstitusional Lembaga Negara," 345–352.

¹⁰⁹Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, 100–108.

¹¹⁰Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 2.

¹¹¹Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, 20.

Sebaliknya, perlindungan hukum represif baru hadir setelah terjadi suatu pelanggaran atau sengketa, dan diwujudkan melalui penyelesaian melalui lembaga peradilan maupun pemberian sanksi.¹¹² Perbedaan ini bukan sekadar klasifikasi normatif belaka, melainkan mengandung muatan filosofis yang mendalam: perlindungan represif bersifat reaktif dan baru bekerja setelah kerugian telah terjadi, sementara perlindungan preventif bersifat antisipatif dan berorientasi pada pencegahan kerugian sebelum ia benar-benar terwujud dalam realitas hukum.

Lebih jauh, Hadjon menegaskan bahwa perlindungan hukum preventif memiliki arti yang sangat besar bagi tindakan pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak (*freies ermessen* atau diskresi), karena dengan adanya perlindungan hukum preventif, pemerintah dan dalam konteks yang lebih luas, lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan akan terdorong untuk bersikap lebih berhati-hati dalam mengambil setiap keputusan yang berdampak pada hak dan kepentingan rakyat.¹¹³ Logika inilah yang menjadi titik tolak relevansi teori Hadjon terhadap pembahasan pengujian preventif (*Preventif Constitutional Review*) yang menjadi fokus utama skripsi ini. Apabila kehati-hatian dalam pembentukan kebijakan administratif memerlukan mekanisme perlindungan preventif sebagaimana dikemukakan Hadjon, maka argumentasi yang sama, bahkan dengan urgensi yang lebih tinggi, berlaku pula terhadap proses pembentukan undang-undang sebagai produk hukum yang mengikat dan berdampak luas bagi seluruh warga negara.

¹¹²Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, 2; lihat juga Philipus M. Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), 10.

¹¹³Salma Salsabila dan Wida Peace Ananta, "Perlindungan Hukum Terhadap Hak Warga Negara Dengan Adanya Komponen Cadangan Untuk Pertahanan Negara," *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* 2, no. 2 (2023): 192, diakses melalui <https://journal.uns.ac.id/index.php/sovereignty/article/download/865/573/4531>.

Dalam konteks pengujian konstiusionalitas norma di Indonesia, mekanisme yang selama ini berjalan melalui Mahkamah Konstitusi pada dasarnya adalah representasi dari bentuk perlindungan hukum yang represif. Pengujian undang-undang (judicial review) sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya dapat dilakukan terhadap undang-undang yang telah diundangkan dan telah berlaku mengikat, sehingga kerugian konstiusional bagi warga negara baik berupa pembatasan hak, ketidakpastian hukum, maupun dampak sosial dan ekonomi pada hakikatnya telah terjadi lebih dahulu sebelum mekanisme pengujian tersebut dapat ditempuh. Pola ini secara persis mencerminkan karakter perlindungan represif yang digambarkan Hadjon, yaitu perlindungan akhir yang baru hadir setelah sengketa atau pelanggaran telah terjadi.¹¹⁴

Berdasarkan kerangka berpikir tersebut, gagasan pengujian preventif (Preventif Constitutional Review) dapat dipahami sebagai upaya transformasi paradigma perlindungan hukum dalam pembentukan undang-undang, dari yang semula didominasi oleh karakter represif menuju paradigma yang lebih preventif dan antisipatif. Sebagaimana Hadjon menyatakan bahwa sasaran perlindungan hukum preventif meliputi hak setiap individu untuk didengar pendapatnya (the right to be heard) sebelum suatu keputusan memperoleh bentuk definitif,¹¹⁵ maka pengujian preventif terhadap rancangan undang-undang pada dasarnya merupakan perwujudan konkret dari hak konstiusional tersebut dalam ranah pembentukan hukum yang lebih tinggi tingkatannya, yakni pada tahap rancangan undang-

¹¹⁴Kornelis Antonius Ada Bediona et al., "Analisis Teori Perlindungan Hukum Menurut Philipus M. Hadjon Dalam Kaitannya Dengan Pemberian Hukuman Kebiri Terhadap Pelaku Kejahatan Seksual," Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora (2023), diakses melalui <https://journal.appihi.or.id/index.php/Aliansi/article/view/226>.

¹¹⁵Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, 25.

undang sebelum disahkan dan diberlakukan secara mengikat kepada seluruh rakyat. Mekanisme ini memberikan ruang bagi lembaga yang berwenang untuk menilai konstitusionalitas suatu norma sebelum norma tersebut benar-benar berdampak pada masyarakat, sehingga sejalan dengan filosofi kehati-hatian (prudential principle) yang menjadi ruh dari teori perlindungan hukum preventif Hadjon.

Selain itu, Preventif Constitutional Review juga dapat dilihat dari perspektif kepastian hukum dan kemanfaatan hukum sebagai tujuan akhir dari setiap bentuk perlindungan hukum.¹¹⁶ Ketika pengujian konstitusionalitas hanya dapat dilakukan secara represif setelah undang-undang berlaku, maka potensi instabilitas hukum berupa pembatalan norma yang telah diterapkan, telah menimbulkan akibat hukum, bahkan telah menjadi dasar bagi berbagai keputusan yang mengikat bagi warga negara menjadi tidak terhindarkan. Kondisi demikian jelas bertentangan dengan asas kepastian hukum yang menjadi salah satu pilar utama dari konsep perlindungan hukum itu sendiri. Sebaliknya, apabila mekanisme pengujian preventif diintegrasikan ke dalam proses legislasi, sebagaimana telah dipraktikkan dalam sistem ketatanegaraan Portugal melalui *fiscalização preventiva da constitucionalidade*, maka potensi lahirnya norma yang inkonstitusional dapat dicegah sejak tahap perancangan, sehingga kepastian hukum dan kemanfaatan hukum bagi rakyat dapat lebih terjamin sejak awal.

Dengan demikian, teori perlindungan hukum Philipus M. Hadjon memberikan landasan epistemologis yang kokoh, yaitu bahwa negara hukum

¹¹⁶Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 45; lihat juga Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, 20.

yang ideal semestinya tidak hanya menyediakan instrumen perlindungan represif melalui pengujian undang-undang pascaberlaku, tetapi juga perlu membangun instrumen perlindungan preventif melalui pengujian sebelum undang-undang disahkan. Perbedaan dua bentuk perlindungan hukum yang dirumuskan Hadjon preventif dan represif pada akhirnya bukan sekadar dikotomi teoretis, melainkan menjadi pisau analisis yang relevan untuk mengevaluasi sejauh mana sistem pengujian konstusionalitas di Indonesia telah memenuhi cita perlindungan hukum yang utuh, serta menjadi argumentasi mendasar bagi perlunya reformulasi mekanisme pengawasan konstusional ke arah yang lebih antisipatif, preventif, dan berorientasi pada pencegahan kerugian konstusional sejak tahap pembentukan norma, bukan sekadar memperbaikinya setelah norma tersebut telah berlaku dan menimbulkan dampak yang merugikan bagi warga negara.¹¹⁷

C. Teori Judicial Preview

Pengujian undang-undang (constitutional review) merupakan mekanisme esensial dalam sistem hukum konstusional modern yang berfungsi untuk menjamin supremasi konstitusi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Secara konseptual, constitutional review dipahami sebagai kewenangan yang dimiliki oleh lembaga tertentu dalam struktur ketatanegaraan untuk menilai kesesuaian suatu produk legislasi, khususnya undang-undang, dengan konstitusi sebagai norma hukum tertinggi.¹¹⁸ Kehadiran mekanisme ini tidak dapat dilepaskan dari perkembangan negara hukum modern yang menuntut adanya pembatasan kekuasaan (limitation of power) serta perlindungan hak-hak

¹¹⁷Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, 30.

¹¹⁸ Srikandi dan Slamet Riyanto, *CONSTITUTIONAL THEORY AND THE DUTIES OF THE CONSTITUTIONAL COURT IN SAFEGUARDING CONSTITUTIONAL RIGHTS*, 41, no. 2 (2025), <https://doi.org/10.24002/jep.v41i2.9533>.

konstitusional warga negara dari potensi penyalahgunaan kewenangan oleh cabang kekuasaan legislatif maupun eksekutif.¹¹⁹ Dengan demikian, pengujian undang-undang tidak hanya berfungsi sebagai instrumen teknis yuridis semata, melainkan juga sebagai perwujudan prinsip konstitusionalisme yang menempatkan konstitusi sebagai dasar legitimasi dan pengikat bagi seluruh tindakan penyelenggara negara..¹²⁰

Secara konseptual, pengujian undang-undang (constitutional review) mencakup dua dimensi utama, yaitu pengujian formal dan pengujian material. Pengujian formal berkaitan dengan aspek prosedural pembentukan undang-undang, meliputi kewenangan lembaga pembentuk undang-undang, tahapan legislasi yang ditempuh, serta kesesuaian bentuk hukum dengan ketentuan konstitusi. Sementara itu, pengujian material berfokus pada substansi atau materi muatan undang-undang, yakni penilaian terhadap apakah norma yang diatur sejalan dengan nilai, prinsip, dan norma konstitusional, termasuk perlindungan hak asasi manusia dan prinsip negara hukum.¹²¹ Pembedaan ini menunjukkan bahwa pengujian konstitusionalitas tidak semata-mata diarahkan pada hasil akhir berupa norma hukum yang berlaku, tetapi juga mencakup proses pembentukannya. Oleh karena itu, diskursus mengenai constitutional review secara inheren membuka ruang bagi pengembangan mekanisme pengujian yang

¹¹⁹ Pan Mohamad Faiz, “Memperkuat Prinsip Pemilu yang Teratur, Bebas, dan Adil Melalui Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang,” *Jurnal Konstitusi* 14, no. 3 (2018): 672–700, <https://doi.org/10.31078/jk14310>.

¹²⁰ Agung Budi Laksono Supriyadi dan Fery Anggriawan, *Analisis Yuridis Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 6, no. 1 (2025), <https://doi.org/10.26905/blj.v6i1.15547>.

¹²¹ moza dela fudika, *TINJAUAN YURIDIS PENGUJIAN FORMIL UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI*, 6, no. 1 (2022), [https://doi.org/10.25299/uirlrev.2022.vol6\(1\).15560](https://doi.org/10.25299/uirlrev.2022.vol6(1).15560).

bersifat preventif, guna memastikan kesesuaian konstitusional sejak tahap awal pembentukan undang-undang.¹²²

Dalam perspektif teori hierarki norma hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, sistem hukum dipahami sebagai suatu bangunan bertingkat (Stufenbau des Recht) di mana setiap norma memperoleh validitasnya dari norma yang lebih tinggi hingga pada puncaknya terdapat norma dasar (grundnorm) sebagai sumber legitimasi tertinggi.¹²³ Dalam kerangka negara konstitusional modern, konstitusi ditempatkan sebagai norma tertinggi yang menjadi parameter keabsahan seluruh peraturan perundang-undangan di bawahnya.¹²⁴ Dengan demikian, setiap produk legislasi harus memiliki kesesuaian secara vertikal terhadap konstitusi, baik dari aspek prosedural pembentukannya maupun substansi materinya. Tanpa adanya mekanisme pengujian konstitusionalitas yang efektif, struktur hierarkis tersebut berpotensi kehilangan daya operasionalnya dan hanya menjadi konstruksi teoretis semata.¹²⁵ Oleh karena itu, pengujian undang-undang merupakan instrumen fundamental untuk menjamin konsistensi normatif dalam sistem hukum serta menjaga supremasi konstitusi sebagai fondasi negara hukum.

Dalam praktik perbandingan pengujian konstitusionalitas, terdapat dua model utama yang berkembang di berbagai negara: centralized model dan

Rahmad Satria, *Judicial Review and Its Role in Safeguarding Constitutional Rights in Modern Democracies*, (Riau) 8, no. 1 (2025), <https://doi.org/10.24815/jr.v8i1.44832>.

¹²³ Wahyu Prianto., *Analisis Hierarki Perundang-Undangan Berdasarkan Teori Norma Hukum Oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky*, 2 (2024): 8–19, <https://jurnal.unusultra.ac.id/index.php/jisdik/article/view/52>.

¹²⁴ Herman Herman dan Firman Muin, *SISTEMATISASI JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA*, 4, no. 2 (2018): 89–101, <https://doi.org/10.23887/jkh.v4i2.15445>.

¹²⁵ Faiz Setyo Wibowo, ““MENYELAMI STRUKTUR DAN FUNGSI HUKUM: ANALISIS HIERARKI NORMA DAN PERAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA,” *Causa: Jurnal Hukum Dan Kewarganegaraan* 16 (2025): 1811–20., <https://ejournal.cibinstititut.com/index.php/causa/article/view/2091>.

decentralized model. Centralized model memberikan kewenangan eksklusif kepada satu lembaga khusus umumnya Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstitusionalitas undang-undang secara abstrak dan kolektif, serta menafsirkan konstitusi sebagai norma tertinggi.¹²⁶ Model ini lazim ditemukan pada negara-negara yang menganut tradisi hukum sipil (civil law), seperti Jerman dan Indonesia, dan menawarkan kepastian hukum serta konsistensi interpretatif yang tinggi. Di sisi lain, decentralized model memberikan kewenangan pengujian kepada semua pengadilan dalam sistem peradilan umum, sebagaimana terjadi di Amerika Serikat, di mana setiap hakim dapat menolak menerapkan undang-undang yang dianggap bertentangan dengan konstitusi dalam konteks perkara konkret.¹²⁷ Meskipun model ini memberi fleksibilitas akses bagi para pihak untuk mengangkat isu konstitusional, model decentralized berpotensi menimbulkan disparitas interpretatif di berbagai tingkatan pengadilan sebelum putusan pengadilan tertinggi menjadi preseden mengikat.¹²⁸ Selain itu, dalam perkembangan mutakhir beberapa negara mengadopsi model hybrid yang menggabungkan unsur centralized dan decentralized, seperti adanya mekanisme constitutional question yang diajukan pengadilan umum kepada pengadilan konstitusi atau mekanisme dialog antar lembaga yudikatif dan legislatif.¹²⁹ Perbedaan karakteristik berbagai model ini menunjukkan bahwa pengujian

¹²⁶ Ahmad Wijaya dan Nasran Nasran, "Comparison Of Judicial Review: A Critical Approach To The Model In Several Countries," *Universitas Negeri Gorontalo* (Gorontalo) 14, no. 2 (2021), <https://doi.org/10.33756/jelta.v14i2.11809>.

¹²⁷ Hans Kelsen, "Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution," 4 (1942): 183-200., <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.2307/2125770>.

¹²⁸ Chiara Valentini, *Deliberative constitutionalism and judicial review*, 47 (2022), <https://doi.org/10.4000/revus.8030>.

¹²⁹ Muhammad Fajar Sidiq Widodo dan Anni Nur Rohmah, "Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang: Studi Perbandingan antara Indonesia dengan Prancis," *Verfassung: Jurnal Hukum Tata Negara* 4, no. 2 (2025): 143-66, <https://doi.org/10.30762/vjhtn.v4i2.705>.

konstitusionalitas di banyak sistem hukum modern masih didominasi oleh pendekatan *after the fact*, sehingga membuka ruang kajian terhadap mekanisme yang bersifat preventive seperti *judicial preview* untuk mengantisipasi inkonstitusionalitas sejak tahap awal pembentukan undang-undang.

Pengujian undang-undang memiliki beberapa tujuan fundamental dalam konteks negara hukum modern. Pertama, menjaga supremasi konstitusi dengan memastikan bahwa semua produk legislasi tidak bertentangan dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi.¹³⁰ Pengujian Undang-undang juga melindungi hak-hak fundamental dan hak asasi manusia melalui mekanisme *counter-majoritarian* yang menjamin hak-hak individu dan minoritas tidak dapat dilanggar bahkan oleh mayoritas demokratis.¹³¹ Selain itu tujuan adanya pengujian undang-undang juga menjaga pemisahan kekuasaan dan sistem *checks and balances* dengan memberikan kontrol yudikatif terhadap tindakan legislatif dan eksekutif.

Konsep *judicial preview*, yang dalam literatur hukum tata negara juga dikenal sebagai *ex ante constitutional review* atau *a priori review*, merujuk pada kewenangan lembaga peradilan konstitusi untuk menguji konstitusionalitas suatu produk legislasi sebelum produk tersebut diundangkan dan memiliki kekuatan hukum mengikat.¹³² Berbeda dengan *judicial review* yang bersifat korektif terhadap norma yang telah berlaku, *judicial preview* berfungsi sebagai mekanisme pencegahan (*preventive mechanism*) yang bertujuan mengantisipasi potensi

¹³⁰Louis Favoreu, "Constitutional Review in Europe," in *Constitutionalism and Rights: The Influence of the United States Constitution Abroad*, ed. Louis Henkin and Albert J. Rosenthal (New York: Columbia University Press, 1990), 38-62.

¹³¹"Personal, Civil and Political Rights and Liberties," dalam *Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe* (Springer Netherlands, 2005), https://doi.org/10.1007/1-4020-3007-X_6.

¹³²Desy Wulandari, *Ex Ante Review in Realizing the Constitutionality of Laws and Regulations in Indonesia*, 1, no. 1 (2018): 37-52, <https://doi.org/10.15294/islrev.v1i1.26938>.

inkonstitusionalitas sejak tahap pembentukan hukum. Maruarar Siahaan dalam kajiannya tentang peradilan konstitusi mengemukakan bahwa pengujian preventif memiliki keunggulan strategis karena dapat mencegah berlakunya norma yang inkonstitusional, sehingga menghindari kerugian yang mungkin timbul akibat pemberlakuan norma tersebut sebelum dibatalkan melalui mekanisme pengujian represif.¹³³

Jimly Asshiddiqie, sebagai salah satu arsitek sistem ketatanegaraan Indonesia pasca-amandemen, memberikan perspektif teoretis yang komprehensif mengenai pentingnya mekanisme pengujian konstitusionalitas yang tidak hanya bersifat represif. Menurutnya, supremasi konstitusi memerlukan pengawasan yang dilakukan dalam seluruh tahapan pembentukan norma hukum, tidak semata-mata pada tahap implementasi.¹³⁴ Asshiddiqie menekankan bahwa dalam negara hukum demokratis, pencegahan inkonstitusionalitas lebih baik daripada koreksi, mengingat proses pembatalan undang-undang melalui judicial review seringkali memakan waktu lama dan menimbulkan ketidakpastian hukum selama masa persidangan. Pendapat ini sejalan dengan prinsip *rechtsstaat* yang mengutamakan kepastian hukum dan perlindungan preventif terhadap hak-hak konstitusional warga negara.

Dalam konteks perbandingan hukum, Austria menjadi salah satu rujukan penting dalam praktik judicial preview melalui sistem yang dijalankan oleh *Verfassungsgerichtshof* (Mahkamah Konstitusi Austria). Sistem konstitusi Austria, yang dirancang oleh Hans Kelsen sebagai arsitek utamanya, mengadopsi model pengujian konstitusionalitas yang mencakup dimensi preventif dan represif

¹³³ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*.

¹³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Model-model pengujian konstitusional di berbagai negara* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).

secara bersamaan. Hans Kelsen, dalam teorinya mengenai hirarki norma (*stufenbau theory*), menegaskan bahwa konsistensi antara norma-norma hukum dalam suatu sistem hukum hanya dapat dijamin melalui mekanisme pengujian yang efektif pada setiap tingkatan.¹³⁵ Kelsen berpandangan bahwa pengujian preventif memungkinkan deteksi dini terhadap potensi inkonsistensi normatif, sehingga menjaga integritas sistem hukum secara keseluruhan. Model Austria ini memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian terhadap rancangan undang-undang federal tertentu, khususnya yang berkaitan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah federal dan negara bagian (*Länder*), sebelum rancangan tersebut disahkan menjadi undang-undang.¹³⁶

Praktik judicial preview di Austria menunjukkan bagaimana mekanisme preventif dapat beroperasi dalam sistem hukum kontinental yang menganut tradisi *civil law*. pengujian preventif dalam sistem Austria dirancang untuk mengatasi konflik kewenangan konstitusional sebelum konflik tersebut menimbulkan dampak praktis yang merugikan. Melalui mekanisme ini, lembaga legislatif dapat memperoleh kepastian konstitusional sejak dini, sehingga produk legislasi yang dihasilkan memiliki legitimasi konstitusional yang kuat sejak awal pemberlakuannya. Model ini berbeda dengan sistem Indonesia yang hingga saat ini hanya mengadopsi mekanisme pengujian represif sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

¹³⁵ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Harvard University Press, 1945), <https://archive.org/details/generaltheoryofl0000hans>.

¹³⁶ ¹ Republik Österreich, Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), art. 138 para. (2), mengatur kewenangan Verfassungsgerichtshof untuk memutus sengketa kompetensi antara pemerintah federal (Bund) dan negara bagian (Länder), termasuk dalam konteks penilaian konstitusional terhadap rancangan undang-undang yang berpotensi melampaui kewenangan legislatif.

1945, yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Sistem pengujian konstitusional di Prancis melalui Conseil Constitutionnel menerapkan dua jenis judicial preview: pengujian preventif wajib (mandatory preview) untuk undang-undang organik dan peraturan internal lembaga legislatif, serta pengujian preventif fakultatif (optional preview) untuk undang-undang biasa yang dapat diajukan oleh Presiden, Perdana Menteri, Ketua Majelis Nasional, Ketua Senat, atau sejumlah anggota parlemen. Pendekatan ini berbeda dengan sistem di beberapa negara lain yang mungkin hanya menggunakan pengujian a posteriori setelah undang-undang diberlakukan. Perbedaan ini mencerminkan tradisi hukum civil law di Eropa yang menekankan pencegahan konflik konstitusional sebelum undang-undang berlaku secara resmi.¹³⁷ Louis Favoreu, konstitusionalis Prancis terkemuka, mengemukakan bahwa sistem preview di Prancis telah berperan signifikan dalam memperkuat budaya konstitusional di kalangan pembuat undang-undang, karena mereka menyadari bahwa setiap produk legislasi akan melalui pengujian konstitusionalitas sebelum diberlakukan.¹³⁸ Kesadaran ini mendorong proses legislasi yang lebih hati-hati dan responsif terhadap prinsip-prinsip konstitusional..

Dari berbagai perspektif teoretis dan perbandingan hukum tersebut, dapat dipahami bahwa judicial preview merupakan instrumen pengujian konstitusionalitas yang memiliki landasan akademis kuat dan telah terbukti efektif

¹³⁷ Muflih Munazih dan Dina Faramida., *Constitutional Judicial System: A Comparison between Indonesia and France.*, 7, no. 2 (2025), <https://doi.org/10.21107/tlr.v7i2.30462>.

¹³⁸ Louis Favoreu, "Constitutional Review in Europe," dalam *Constitutionalism and Rights: The Influence of the United States Constitution Abroad*, ed. Louis Henkin dan Albert J. Rosenthal (New York: Columbia University Press, 1990).

dalam berbagai sistem hukum. Integrasi konsep ini dalam sistem ketatanegaraan Indonesia memerlukan kajian mendalam mengenai kompatibilitas dengan struktur konstitusional yang ada, mekanisme operasionalisasi yang proporsional, dan dampaknya terhadap dinamika checks and balances antara lembaga-lembaga negara. Tinjauan pustaka ini memberikan fondasi teoretis yang kokoh untuk menganalisis kemungkinan, bentuk, dan implikasi penerapan judicial preview dalam konteks sistem hukum dan ketatanegaraan Indonesia.

D. Teori Syuro Yusuf Al-Qaradawi

Sistem *syura* (الشورى) merupakan konsep fundamental dalam ajaran Islam yang menekankan musyawarah dan konsultasi kolektif dalam proses pengambilan keputusan, baik dalam urusan sosial, politik, maupun keagamaan. Istilah *syura* berasal dari akar kata Arab *sha-wa-ra*, yang berarti “berunding” atau “berkonsultasi.” Dalam konteks Islam, sistem ini berfungsi sebagai mekanisme partisipatif antara pemimpin dan umat, di mana keputusan diambil secara adil, bijaksana, dan berdasarkan nilai-nilai syariat¹³⁹. Sedangkan secara istilah dari beberapa ulama telah memberikan definisi *syura* yang dikutip dari buku Muhammad Iqbal, yakni seperti Ar Raghib al Ashfahani yang mendefinisikan *syura* sebagai proses mengemukakan pendapat dengan saling merevisi antara peserta *syura*. Menurut Ibnu Al Arabi al Maliki, *syura* adalah dengan berkumpul untuk meminta pendapat (dalam suatu permasalahan) dimana peserta *syura* saling mengeluarkan pendapat yang dimiliki¹⁴⁰

¹³⁹ Abul A'la Al-Maududi, *Islamic Law and Constitution* (Lahore: Islamic Publications Ltd., 1960), 120–125.

¹⁴⁰ Muhammd Iqbal, “Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam”, Jakarta, PRENADAMEDIA GROUP, cet 1 h. 214

Asas syura dalam arti universal ialah bahwa eksistensi jamaah, hak-hak, dan pertanggungjawaban diambil dari solidaritas seluruh individu sebagai bagian dirinya. Pendapat jamaah merupakan pendapat dari keseluruhan dari mereka, pemikirannya juga sebagai hasil pemikiran mereka, akalnya pun akal mereka. Kehendak yang kolektif juga tidak lain merupakan kehendak mereka seluruh individu atau orang-orang yang mukallaf dari mereka. Kehendak ini dicetuskan oleh suatu ketetapan yang mereka ambil atas hasil tukar pikiran dan perbincangan di antara mereka, yang dalam hal ini setiap mukallaf dari mereka memiliki kebebasan mengeluarkan pendapat serta membantah pendapat orang lain. Jadi, prinsip syura memiliki pengertian bahwa setiap ketetapan yang ditentukan dalam jamaah harus merupakan bukti dari kehendak jumhurul jama'ah atau segenap individunya, dengan syarat bahwa mereka memperoleh kebebasan sepenuhnya dalam menentang pendapat dan mendiskusikannya dalam penolakkannya.¹⁴¹

Dalam konteks tata kelola pemerintahan modern, prinsip syura juga mencerminkan mekanisme kontrol terhadap kekuasaan melalui partisipasi kolektif dan akuntabilitas publik. Musyawarah tidak hanya berfungsi sebagai sarana pertukaran pendapat, tetapi juga sebagai instrumen pengawasan sosial terhadap kebijakan yang diambil oleh penguasa. Melalui proses deliberatif yang terbuka, masyarakat memiliki kesempatan untuk memastikan bahwa keputusan publik selaras dengan prinsip keadilan, kemaslahatan, dan kepentingan umum. Dengan demikian, syura dapat dipahami sebagai prinsip yang menolak absolutisme kekuasaan serta mendorong terbentuknya pemerintahan yang responsif, transparan, dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

¹⁴¹ Taufik Muhammad Asy-Syawi, Penerjemah, Djamaludin Z.S., "Fiqhusy-Syura WallIstisyarat; Syura Bukan Demokrasi", (Jakarta, GEMA INSANI PRESS, 1997), cet II h. 17

Syura merupakan salah satu konsep fundamental dalam pemikiran politik Islam. Di antara pemikir kontemporer yang paling berpengaruh dalam mengkaji dan mengembangkan teori syura adalah Yusuf al-Qaradhawi, seorang ulama besar asal Mesir yang dikenal luas didalam dunia Islam. Al-Qaradhawi memandang syura bukan sekadar mekanisme konsultasi tradisional, melainkan sebagai sendi utama tata kelola negara Islam yang wajib ditegakkan. Dalam pandangannya, syura adalah perintah ilahi yang bersumber dari al-Qur'an dan Sunnah, sehingga pengabaian terhadapnya merupakan pelanggaran syariat yang serius.¹⁴²

Al-Qaradhawi mendasarkan teori syuranya pada dua ayat pokok dalam al-Qur'an, yaitu QS. Ali Imran [3]: 159 yang berbunyi "wa syawirhum fi al-amr" (dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu) dan QS. al-Syura [42]: 38 yang menyatakan "wa amruhum syura baynahum" (dan urusan mereka diputuskan dengan musyawarah di antara mereka). Kedua ayat ini, menurut al-Qaradhawi, secara tegas memerintahkan para pemimpin untuk tidak mengambil keputusan secara sepihak, melainkan melibatkan umat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama. Ia menegaskan bahwa perintah bermusyawarah ini bersifat mengikat (wajib) dan bukan sekadar anjuran (nadb) sebagaimana dipahami oleh sebagian ulama klasik.¹⁴³

Salah satu kontribusi paling orisinal dari al-Qaradhawi dalam teori syura adalah pemikirannya tentang siapa yang berhak terlibat dalam proses musyawarah. Berbeda dengan ulama klasik yang umumnya membatasi syura hanya kepada ahlu al-halli wa al-'aqdi yakni sekelompok elite ulama dan tokoh masyarakat terpilih al-Qaradhawi memperluas cakupan syura kepada seluruh umat

¹⁴²Yusuf al-Qaradhawi, *Fiqh al-Dawlah fi al-Islam* (Kairo: Dar al-Shuruq, 1997), 149.

¹⁴³Yusuf al-Qaradhawi, *Min Fiqh al-Dawlah fi al-Islam*, terj. Kathur Suhardi (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 1999), 131.

Islam yang memenuhi kriteria tertentu. Ia berargumen bahwa dalam konteks modern, syura harus bersifat inklusif dan partisipatif, mencerminkan kehendak kolektif umat (iradah al-ummah) secara lebih luas. Perluasan ini, menurutnya, sejalan dengan semangat egalitarianisme Islam yang menempatkan setiap Muslim sebagai bagian dari komunitas politik yang memiliki hak dan tanggung jawab bersama.¹⁴⁴

Al-Qaradhawi juga mempertegas bahwa syura dalam Islam memiliki dua domain yang harus dibedakan secara jelas. Pertama adalah domain yang telah ditetapkan oleh nash syar'i yang qath'i (teks agama yang pasti dan tidak dapat diganggu-gugat), di mana musyawarah tidak memiliki kewenangan untuk mengubah atau menganulirnya. Kedua adalah domain yang bersifat ijtihadi, yaitu persoalan-persoalan keduniaan dan kemashlahatan publik yang tidak memiliki ketentuan tegas dalam nas, di mana syura memiliki kewenangan penuh untuk berijtihad, berdebat, dan mengambil keputusan yang paling tepat berdasarkan pertimbangan akal sehat dan kemaslahatan umat. Pembedaan ini sangat penting dalam kerangka pemikiran al-Qaradhawi karena ia menghindari dua ekstremisme yang sama-sama berbahaya. pertama, absolutisme teokratis yang menolak segala partisipasi publik atas nama agama, dan kedua, sekularisme yang memisahkan urusan agama dari urusan negara.¹⁴⁵

Lebih jauh, al-Qaradhawi mengembangkan konsep "ahl al-syura" sebagai representasi dari majelis musyawarah modern yang ia bandingkan dengan parlemen dalam sistem demokrasi Barat. Ia berpendapat bahwa lembaga parlemen, sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip syariah, dapat

¹⁴⁴Ahmad Dzakirin, "Konsep Syura dalam Perspektif Yusuf al-Qaradhawi," *Jurnal Pemikiran Islam Al-Ahkam* 12, no. 1 (2014): 45. <https://doi.org/10.21580/ahkam.2014.12.1.207>.

¹⁴⁵Yusuf al-Qaradhawi, *Fiqh al-Dawlah fi al-Islam*, 153.

menjadi instrumen yang sah untuk menjalankan fungsi syura dalam negara modern. Para anggota ahl al-syura ini, menurutnya, harus memenuhi kriteria tertentu seperti kejujuran (amanah), kompetensi (kafaah), dan keadilan ('adalah), serta dipilih melalui mekanisme yang menjamin keterwakilan seluruh elemen masyarakat. Dalam hal ini, ia membuka ruang seluas-luasnya bagi perempuan dan kalangan non-Muslim untuk turut berpartisipasi dalam proses syura, meskipun dengan batasan-batasan tertentu yang ia derivasikan dari fiqh klasik.¹⁴⁶

Dalam kerangka pemikiran politiknya yang lebih luas, al-Qaradhawi menempatkan syura sebagai salah satu dari lima prinsip utama negara Islam, di samping prinsip kebebasan (hurriyyah), keadilan ('adalah), persamaan (musawah), dan persaudaraan (ukhuwwah). Kelima prinsip ini menurutnya harus bekerja secara sinergis dalam membangun sistem pemerintahan yang islami. Syura menjadi mekanisme operasional yang memungkinkan keempat prinsip lainnya dapat diterapkan secara konkret dalam kehidupan bernegara. Tanpa syura, prinsip kebebasan akan kehilangan medium ekspresinya, prinsip keadilan kehilangan mekanisme koreksinya, dan prinsip persaudaraan kehilangan forum pengambilan keputusan bersamanya. Dengan demikian, al-Qaradhawi menempatkan syura bukan hanya sebagai instrumen teknis pemerintahan, melainkan sebagai nilai moral-spiritual yang mengalir dalam urat nadi sistem politik Islam.¹⁴⁷

Al-Qaradhawi juga menekankan bahwa syura harus ditopang oleh kebebasan berpendapat yang genuine. Ia mengkritik keras praktik-praktik otoriter yang menggunakan label syura sebagai legitimasi bagi kekuasaan sewenang-

¹⁴⁶Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, 2nd ed. (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), 226.

¹⁴⁷Yusuf al-Qaradhawi, *Al-Siyasah al-Syar'iyah fi Dhaw' Nushush al-Syari'ah wa Maqasidiha* (Kairo: Maktabah Wahbah, 1998), 207.

wenang. Bagi al-Qaradhawi, syura yang sejati mensyaratkan adanya kebebasan pers, kebebasan berserikat, dan jaminan hak-hak sipil yang memungkinkan setiap warga negara untuk mengekspresikan pendapatnya tanpa rasa takut. Dalam hal ini, pemikirannya bertaut erat dengan tradisi liberalisme politik, meskipun ia tetap menegaskan batas-batas yang ditetapkan oleh syariah. Ia menentang segala bentuk represif terhadap oposisi politik selama oposisi tersebut bergerak dalam koridor yang dibenarkan oleh Islam dan tidak mengancam persatuan umat (wihdah al-ummah). Keterbukaan ini, menurutnya, merupakan konsekuensi logis dari prinsip syura yang menuntut adanya dialog yang jujur dan bebas di antara seluruh komponen masyarakat.¹⁴⁸

Aspek lain yang tak kalah penting dalam teori syura al-Qaradhawi adalah penekanannya pada dimensi etis dan spiritual dari proses musyawarah itu sendiri. Baginya, syura bukan sekadar prosedur formal pengambilan keputusan, melainkan ibadah kolektif yang menghendaki keikhlasan, kejujuran, dan orientasi pada kemaslahatan umat di atas kepentingan pribadi atau golongan. Para peserta syura, dalam pandangannya, harus memiliki mentalitas pelayan umat (khadim al-ummah), bukan mentalitas penguasa yang menggunakan forum musyawarah sebagai ajang mempertahankan kekuasaan. Prinsip amanah (tanggung jawab) dan shidq (kejujuran) menjadi landasan etis yang harus mendasari setiap proses syura. Al-Qaradhawi mengutip hadits Nabi yang menegaskan bahwa pemimpin yang berkhianat kepada amanat rakyatnya adalah pemimpin yang diharamkan masuk

¹⁴⁸Ridwan Hasan, "Syura dan Demokrasi dalam Pandangan Yusuf al-Qaradhawi," *Jurnal Ilmiah Islam Futura* 16, no. 1 (2016): 70. <https://doi.org/10.22373/jiif.v16i1.1124>.

surga, sebagai bukti betapa seriusnya Islam memandang pertanggungjawaban publik.¹⁴⁹

¹⁴⁹Yusuf al-Qaradhawi, *Fiqh al-Dawlah fi al-Islam*, 161-162.

BAB III

PEMBAHASAN

A. EVALUASI MEKANISME PREVENTIF CONSTITUSIONAL REVIEW TERHADAP UNDANG-UNDANG DI INDONESIA

Dalam kajian hukum tata negara, konsep mekanisme preventif dalam pembentukan undang-undang merupakan salah satu persoalan yang berada di persimpangan antara teori konstitusionalisme, teori perundang-undangan, dan praktik penyelenggaraan negara. Mekanisme preventif secara harfiah dapat diartikan sebagai serangkaian instrumen, prosedur, dan tindakan hukum yang ditujukan untuk mencegah atau setidaknya meminimalkan dampak negatif yang timbul dari berlakunya suatu undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi, bertentangan dengan kepentingan umum, atau tidak lagi relevan dengan perkembangan hukum dan masyarakat. Dalam konteks Indonesia, persoalan ini memiliki dimensi yang luas mengingat sistem hukum Indonesia merupakan sistem hukum campuran (*mixed legal system*) yang mewarisi tradisi hukum sipil (*civil law*) dari masa kolonial Belanda namun sekaligus telah mengembangkan tradisi konstitusionalnya sendiri pasca kemerdekaan dan pasca reformasi.¹⁵⁰

Secara teoritis, eksistensi mekanisme preventif dalam sistem hukum tata negara bertolak dari asumsi dasar bahwa tidak ada produk legislasi yang sempurna. Undang-undang sebagai produk dari lembaga pembentuk undang-undang yang terdiri dari manusia dengan keterbatasan pengetahuan, kepentingan politik, dan perspektif yang tidak selalu selaras dengan kehendak konstitusi,

¹⁵⁰Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 15–20.

senantiasa mengandung potensi cacat baik cacat formil dalam proses pembentukannya maupun cacat materiil dalam substansi norma yang dikandungnya.¹⁵¹ Hans Kelsen dalam teori hukumnya yang dikenal sebagai *Stufenbautheorie* atau teori tangga-tangga norma (*Stufenbau der Rechtsordnung*) menegaskan bahwa sistem hukum tersusun secara hierarkis, di mana norma yang lebih rendah haruslah sesuai dengan norma yang lebih tinggi. Apabila norma yang lebih rendah bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, maka ia sejatinya cacat secara yuridis dan harus dikesampingkan atau dieliminasi dari sistem hukum.¹⁵²

mekanisme preventif terhadap pembentukan undang-undang bertumpu pada tiga prinsip fundamental. Pertama, prinsip supremasi konstitusi (*constitutional supremacy*), yang mengharuskan seluruh produk hukum termasuk undang-undang tunduk kepada dan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi sebagai *norma dasar* (*Grundnorm*). Kedua, prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) yang menekankan bahwa setiap tindakan penyelenggaraan negara harus berdasarkan hukum, dan apabila undang-undang yang menjadi landasan tindakan negara itu sendiri inkonstitusional, maka tindakan negara yang bersandar padanya pun kehilangan legitimasi.¹⁵³ Ketiga, prinsip perlindungan hak asasi manusia yang menghendaki adanya jaminan bahwa norma yang berpotensi melanggar hak

¹⁵¹Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 22–25.

¹⁵²Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, trans. Anders Wedberg (New York: Russell & Russell, 1961), 157–160.

¹⁵³Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), 40–45.

konstitusional warga negara dapat dikoreksi dan bahkan dieliminasi dari sistem hukum positif.¹⁵⁴

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, upaya pencegahan terhadap lahirnya peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan konstitusi pada dasarnya telah dilakukan melalui beberapa mekanisme preventif dalam proses pembentukan undang-undang. Mekanisme tersebut hadir dalam berbagai tahapan legislasi, mulai dari perencanaan program legislasi, penyusunan naskah akademik, harmonisasi rancangan undang-undang, hingga partisipasi publik dalam pembahasan undang-undang. Kehadiran mekanisme tersebut menunjukkan bahwa sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia pada prinsipnya telah mengandung instrumen pengawasan preventif, meskipun belum berbentuk pengawasan konstitusional preventif oleh lembaga yudisial (*judicial preview*). Oleh karena itu, untuk memahami sejauh mana efektivitas pengawasan preventif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, perlu dikaji berbagai mekanisme preventif yang saat ini berlaku dalam proses pembentukan undang-undang.

1. Program Legislasi Nasional

Program Legislasi Nasional, yang selanjutnya disebut Prolegnas, merupakan instrumen perencanaan pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Prolegnas diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-

¹⁵⁴Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), 20–25.

Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.¹⁵⁵

Dalam sistem pembentukan undang-undang di Indonesia, Prolegnas dapat dipahami sebagai mekanisme preventif non-yudisial karena berfungsi sebagai tahap awal perencanaan legislasi sebelum suatu rancangan undang-undang dibahas dan disahkan. Melalui Prolegnas, negara pada dasarnya memiliki ruang untuk melakukan identifikasi awal terhadap kebutuhan hukum masyarakat sekaligus menyeleksi rancangan undang-undang yang berpotensi menimbulkan persoalan konstitusional.

Secara normatif, Prolegnas ditetapkan oleh DPR bersama Pemerintah dan DPD untuk jangka menengah (lima tahun) serta jangka tahunan. Proses penyusunan Prolegnas mencakup inventarisasi kebutuhan hukum, pengkajian akademik, dan koordinasi antarlembaga.¹⁵⁶ idealnya, tahapan ini dapat menjadi instrumen penyaringan awal terhadap rancangan undang-undang agar sejalan dengan prinsip supremasi konstitusi dan perlindungan hak konstitusional warga negara.

Meskipun Prolegnas dirancang sebagai instrumen perencanaan legislasi yang bersifat preventif, dalam praktiknya mekanisme tersebut belum disertai dengan sistem *constitutional screening* yang memadai terhadap substansi rancangan undang-undang. Proses penyusunan Prolegnas pada dasarnya lebih berorientasi pada penentuan prioritas legislasi dan kebutuhan politik hukum nasional daripada pengujian konstitusionalitas norma secara

¹⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal undang-undang* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010). Hlm.203

¹⁵⁶Dermina Dalimunthe, "Proses Pembentukan Undang-Undang Menurut UU No. 12 Tahun 2011," *Jurnal Al-Maqasid*, 2019, hlm. 4. Tersedia: <https://jurnal.uinsyahada.ac.id/index.php/almaqasid/article/download/1426/1159>

substantif. Akibatnya, tidak terdapat parameter yang jelas untuk menilai apakah suatu rancangan undang-undang berpotensi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum dilakukan pembahasan lebih lanjut. Menurut Jimly Asshiddiqie, pengawasan konstitusional yang ideal seharusnya tidak hanya dilakukan setelah undang-undang berlaku, tetapi juga perlu hadir sejak tahap pembentukan norma guna mencegah lahirnya produk legislasi yang inkonstitusional.¹⁵⁷ Namun, dalam sistem legislasi Indonesia, fungsi penyaringan konstitusional tersebut belum dilakukan oleh lembaga yudisial yang independen, melainkan masih berada dalam ranah politik legislasi. Kondisi ini menyebabkan Prolegnas lebih berfungsi sebagai instrumen administratif perencanaan legislasi daripada sebagai mekanisme pengawasan konstitusional preventif.

Selain itu, dominasi kepentingan politik dalam proses penyusunan Prolegnas turut memengaruhi lemahnya fungsi preventif dalam pembentukan undang-undang. Prioritas legislasi sering kali ditentukan berdasarkan kompromi politik antarlembaga negara dan kepentingan elite politik, bukan sepenuhnya berdasarkan kebutuhan hukum masyarakat maupun prinsip perlindungan konstitusi. Yuliandri menjelaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus didasarkan pada asas kejelasan tujuan, kedayagunaan, dan keterbukaan agar produk hukum yang dihasilkan memiliki legitimasi demokratis dan kualitas normatif yang baik.¹⁵⁸

¹⁵⁷ S. H. Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Sinar Grafika, 2021), https://simpus.mkri.id/uploaded_files/temporary/DigitalCollection/MTBkZTI5N2NlMjJlNzRmODgxOWVlZmlyYWFiYzcyYzY5MjdiZDRiOQ==.pdf.

¹⁵⁸ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan* (Rajawali Pers, 2010).

Akan tetapi, praktik legislasi di Indonesia menunjukkan bahwa partisipasi publik dalam penyusunan Prolegnas dan pembahasan rancangan undang-undang sering kali bersifat formalistik. Fenomena tersebut terlihat dalam pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja yang menuai kritik luas karena dinilai minim partisipasi publik dan tidak memenuhi prinsip keterbukaan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana ditegaskan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020.¹⁵⁹ Dengan demikian, kelemahan mekanisme preventif dalam Prolegnas menunjukkan adanya kebutuhan terhadap model pengawasan konstitusional yang lebih kuat dan independen melalui mekanisme *judicial preview* sebelum suatu rancangan undang-undang disahkan dan memperoleh kekuatan mengikat.

2. Naskah Akademik

Naskah akademik merupakan salah satu instrumen penting dalam mekanisme pengawasan preventif terhadap pembentukan undang-undang di Indonesia. Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mendefinisikan naskah akademik sebagai naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah sebagai dasar penyusunan rancangan undang-undang. Dalam sistem legislasi nasional, naskah akademik wajib

¹⁵⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

disertakan dalam setiap pengajuan rancangan undang-undang, baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat maupun Presiden.¹⁶⁰

Keberadaan naskah akademik pada dasarnya dimaksudkan sebagai instrumen pengkajian awal untuk memastikan bahwa materi muatan rancangan undang-undang memiliki urgensi pengaturan, landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis yang jelas serta tidak bertentangan dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, naskah akademik dapat dipahami sebagai bentuk pengawasan preventif non-yudisial (*non-judicial preventive control*) dalam proses pembentukan undang-undang.

Secara ideal, naskah akademik tidak hanya berfungsi sebagai dokumen administratif, melainkan sebagai instrumen *constitutional screening* yang memberikan analisis komprehensif mengenai kesesuaian rancangan undang-undang dengan prinsip negara hukum, hak asasi manusia, dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mohammad Mahfud MD menegaskan bahwa politik hukum yang tidak didasarkan pada kajian akademik yang kuat berpotensi melahirkan produk legislasi yang cacat secara konstitusional dan rentan diuji di Mahkamah Konstitusi.¹⁶¹ Oleh karena itu, kualitas naskah akademik sangat menentukan kualitas konstitusional suatu undang-undang yang akan dibentuk. Akan tetapi, dalam praktik pembentukan undang-undang di Indonesia, fungsi preventif naskah akademik belum berjalan optimal. Naskah akademik sering

¹⁶⁰ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 angka 11.

¹⁶¹ Mahfud MD, *Politik hukum di Indonesia* (Rajawali Pers, 2009), <https://books.google.co.id/books?id=pw1ttgAACAAJ>.

kali disusun sekadar untuk memenuhi syarat formal pembentukan undang-undang, bukan sebagai instrumen pengkajian substantif terhadap konstitusionalitas norma yang akan dibentuk.

Kelemahan tersebut terlihat dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang menuai kritik luas dari kalangan akademisi dan masyarakat sipil. Kritik tersebut terutama diarahkan pada kualitas naskah akademik yang dinilai belum mampu menjelaskan secara komprehensif urgensi pemindahan ibu kota negara, mekanisme transisi ketatanegaraan, serta dampak konstitusional dari pembentukan otorita Ibu Kota Negara. Feri Amsari menilai bahwa naskah akademik RUU IKN tidak menjelaskan secara memadai alasan fundamental pentingnya pemindahan ibu kota negara maupun skema transisi kelembagaan negara setelah perpindahan dilakukan.¹⁶²

Selain itu, proses pembentukan Undang-Undang IKN juga dinilai minim partisipasi publik dan berlangsung dalam waktu yang relatif singkat sehingga menimbulkan persoalan terhadap kualitas pembentukan undang-undang.¹⁶³ Kondisi tersebut menunjukkan bahwa fungsi naskah akademik sebagai instrumen pengkajian ilmiah dan penyaringan konstitusional belum berjalan secara optimal sejak tahap awal pembentukan undang-undang.

Di samping itu, naskah akademik tidak memiliki kekuatan mengikat terhadap substansi akhir rancangan undang-undang karena materi

¹⁶² Ady Thea DA, "Akademisi Ini Kritisi Proses Pembentukan UU IKN," *Hukum Online*, 4 Februari 2022, <https://www.hukumonline.com/berita/a/akademisi-ini-kritisi-proses-pembentukan-uu-ikn-lt61fcdd9c9dffc/>.

¹⁶³ Elsa Benia dan Ghina Nabilah, "'Politik Hukum Dalam Proses Pemindahan Ibu Kota Negara Melalui Pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara (UU IKN)'", *Jurnal Hukum Lex Generalis* 3, 2022, 806-825, <https://doi.org/10.56370/jhlg.v3i10.323>.

muatan undang-undang dapat berubah secara signifikan dalam proses pembahasan politik di parlemen. Akibatnya, hasil kajian akademik sering kali tidak lagi menjadi acuan utama dalam pembentukan norma undang-undang.¹⁶⁴ Keadaan ini menunjukkan bahwa mekanisme preventif melalui naskah akademik masih memiliki keterbatasan mendasar karena belum terdapat pengawasan konstitusional independen yang mampu memastikan kesesuaian rancangan undang-undang dengan konstitusi sejak tahap awal pembentukannya.

Oleh sebab itu, kelemahan fungsi preventif naskah akademik semakin memperkuat urgensi pembentukan mekanisme *judicial preview* sebagai bentuk pengawasan konstitusional preventif oleh lembaga yudisial yang independen sebelum suatu rancangan undang-undang disahkan dan memperoleh kekuatan mengikat.

3. Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang

Partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang merupakan salah satu bentuk mekanisme pengawasan preventif yang bersifat demokratis. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah mengatur bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan maupun tertulis dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, hingga pemantauan dan peninjauan. Keberadaan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang pada dasarnya dimaksudkan sebagai sarana kontrol sosial terhadap

¹⁶⁴ M. F. I. Soeprapto dan A. H. S. Attamimi, *Ilmu perundang-undangan: dasar-dasar dan pembentukannya* (Kanisius, 1998), <https://books.google.co.id/books?id=N55WAAAACAAJ>.

proses legislasi agar produk hukum yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan tidak bertentangan dengan hak konstitusional warga negara.¹⁶⁵

konsep *meaningful participation* merupakan bagian penting dari *procedural justice* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Partisipasi publik yang bermakna memungkinkan masyarakat mendeteksi potensi pelanggaran hak konstitusional sejak tahap awal pembentukan norma sehingga dapat berfungsi sebagai mekanisme pengawasan preventif dalam negara demokrasi konstitusional.¹⁶⁶ Dalam konteks ini, masukan dari masyarakat, akademisi, organisasi masyarakat sipil, dan kelompok kepentingan dapat berfungsi sebagai bentuk *early constitutional warning* terhadap norma yang berpotensi inkonstitusional. Namun demikian, konsep *meaningful participation* tidak hanya menuntut keterlibatan formal masyarakat dalam forum konsultasi publik, melainkan juga menghendaki adanya akses informasi yang memadai, ruang partisipasi yang terbuka, dan pertimbangan yang sungguh-sungguh terhadap aspirasi masyarakat dalam proses legislasi.

Dalam praktik pembentukan undang-undang di Indonesia, partisipasi publik sering kali masih bersifat formalistik dan belum sepenuhnya dilaksanakan secara bermakna. Kondisi tersebut terlihat dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentara Nasional Indonesia (RUU TNI) yang menuai kritik luas dari masyarakat sipil, akademisi, dan lembaga

¹⁶⁵Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011.

¹⁶⁶ Luna Dezeana Ticoalu dan Ahmad Ghiffari Rizqul Haqq, "Pemenuhan Meaningful Participation dalam Rangka Mewujudkan Procedural Justice Terkait Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 22, no. 3 (2025), <https://doi.org/10.54629/jli.v22i3.1500>.

hak asasi manusia karena dinilai dilakukan secara tertutup, terburu-buru, dan minim pelibatan publik secara substantif. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia menilai bahwa pembahasan RUU TNI tidak memberikan ruang partisipasi masyarakat sipil yang memadai dan kurang transparan sehingga bertentangan dengan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang demokratis dan berbasis hak asasi manusia.¹⁶⁷ Selain itu, keterbatasan akses publik terhadap draf terbaru RUU TNI juga memunculkan kritik karena masyarakat kesulitan memperoleh informasi yang utuh mengenai substansi perubahan norma yang sedang dibahas.¹⁶⁸

Situasi tersebut menunjukkan bahwa partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang masih sering dipahami sebagai pemenuhan formal prosedur semata, bukan sebagai mekanisme pengawasan konstitusional yang benar-benar melibatkan masyarakat secara bermakna (*meaningful participation*). Oleh sebab itu, partisipasi publik perlu didukung oleh mekanisme pengawasan konstitusional preventif yang lebih kuat dan independen melalui *judicial preview* sebelum suatu rancangan undang-undang disahkan dan memperoleh kekuatan hukum mengikat.

¹⁶⁷ Dian Dewi Purnamasari, "Pembahasan Minim Partisipasi Publik, Komnas HAM Minta Pengesahan RUU TNI Ditunda," *Kompas*, 19 Maret 2025, https://www.kompas.id/artikel/pembahasan-minim-partisipasi-publik-komnas-ham-minta-pengesahan-ruu-tni-ditunda?utm_source=chatgpt.com.

¹⁶⁸ Fika Nurul Ulya dan Ardito Ramadhan, "Draf RUU TNI Sulit Diakses, DPR Diminta Tak Salahkan Publik soal Salah Tafsir," *Kompas.com*, 20 Maret 2025, <https://nasional.kompas.com/read/2025/03/20/09470681/draf-ruu-tni-sulit-diakses-dpr-diminta-tak-salahkan-publik-soal-salah-tafsir?page=all&utm>.

B. MEKANISME DAN KARAKTERISTIK PREVENTIF CONSTITUTIONAL REVIEW DALAM SISTEM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG DI PORTUGAL

1. Landasan Konstitusional Preventif constitutional Review di Portugal

- a. Konstitusi Republik Portugal (Constituição da República Portuguesa – CRP) 1976

Dasar hukum utama dan tertinggi bagi mekanisme preventive constitutional review di Portugal adalah Konstitusi Republik Portugal (CRP) 1976 beserta berbagai revisinya. Ketentuan inti mengenai pengujian konstitusional preventif termuat dalam Bagian IV, Titel I, khususnya Pasal 278 dan 279 CRP. Pasal-pasal ini berada dalam bab tentang "Jaminan dan Revisi Konstitusi", yang secara keseluruhan mengatur berbagai modalitas pengawasan konstitusionalitas di Portugal.¹⁶⁹

Pasal 278 CRP mengatur tentang *fiscalização preventiva da constitucionalidade* (pengawasan preventif konstitusionalitas). Pasal ini menetapkan bahwa Presiden Republik dapat meminta kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *apressiasi* preventif tentang konstitusionalitas setiap norma yang termuat dalam perjanjian internasional yang diajukan kepadanya untuk ratifikasi, dekrit yang dikirimkan kepadanya untuk diundangkan sebagai undang-undang atau dekrit-undang-undang, atau

¹⁶⁹ Raísa Crespo Soares, "A Fiscalização Preventiva da Constitucionalidade" (Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra, 2018), hlm. 9-11.

perjanjian internasional yang dekrit persetujuannya disampaikan kepadanya untuk ditandatangani.¹⁷⁰

Selain Presiden Republik, Pasal 278 ayat (2) CRP memberikan kewenangan kepada Wakil Presiden Republik untuk wilayah-wilayah otonom (Representantes da República) guna memohon apresiasi preventif konstitusionalitas atas setiap norma yang termuat dalam dekrit legislatif regional yang dikirimkan kepada mereka untuk ditandatangani. Ketentuan ini mencerminkan sifat desentralisasi terbatas yang berlaku di Portugal, khususnya terkait wilayah otonomi Azores dan Madeira.¹⁷¹

Pasal 278 ayat (4) CRP mengatur pengecualian penting: untuk dekrit yang harus diundangkan sebagai lei orgânica (undang-undang organik), kewenangan untuk memohon pengujian preventif tidak hanya dimiliki oleh Presiden Republik, tetapi juga oleh Perdana Menteri atau satu perlima (1/5) dari anggota Majelis Republik yang sedang aktif bertugas. Ketentuan ini membuka ruang bagi oposisi parlemen untuk menginisiasi pengujian konstitusional preventif tanpa bergantung pada keputusan Presiden. Permohonan pengujian preventif ini harus diajukan dalam jangka waktu delapan hari sejak tanggal penerimaan dekrit oleh Presiden atau, untuk

¹⁷⁰ Constituição da República Portuguesa, Artigo 278.º e 279.º, Parte IV, Título I. Versão disponível em: <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf>

¹⁷¹ Informador Fiscal, "Artigo 278.º – Fiscalização Preventiva da Constitucionalidade", diakses 19 Mei 2026. <https://informador.pt/legislacao/lexis/codigos/direito-constitucional/constituicao-da-republica-portuguesa/parte-iv-garantia-e-revisao-da-constituicao/titulo-i-fiscalizacao-da-constitucionalidade/artigo-278-o-fiscalizacao-preventiva-da-constitucionalidade/>

undang-undang organik, sejak tanggal yang ditetapkan dalam Pasal 278 ayat (5).¹⁷²

Pasal 279 CRP mengatur efek dari keputusan yang dijatuhkan dalam rangka pengujian preventif. Apabila Mahkamah Konstitusi menyatakan suatu norma bertentangan dengan konstitusi, Presiden Republik wajib menolak untuk mengundangkan atau menandatangani peraturan tersebut (veto por inconstitucionalidade). Namun, jika norma tersebut termuat dalam dekrit undang-undang atau perjanjian internasional, Presiden dapat mengembalikannya ke lembaga yang berwenang untuk penghapusan atau perbaikan norma yang dinyatakan inkonstitusional. Jika lembaga berwenang tersebut kemudian memperbaiki norma dan mengirimkan dekrit kembali, Presiden tidak dapat lagi menolaknya dengan alasan inkonstitusionalitas kecuali atas alasan yang berbeda.¹⁷³

Pasal 279 ayat (4) CRP mengatur mekanisme konfirmasi parlemen, yakni ketentuan bahwa apabila Mahkamah Konstitusi menolak norma yang terkandung dalam undang-undang yang telah disetujui oleh Majelis Republik, badan legislatif dapat mengkonfirmasi undang-undang tersebut dengan mayoritas dua pertiga dari seluruh anggota yang hadir, asalkan jumlah tersebut merupakan mayoritas absolut dari anggota yang aktif bertugas. Jika konfirmasi ini tercapai, maka Presiden Republik wajib mengundangkan undang-undang tersebut dalam jangka waktu delapan hari. Ketentuan ini

¹⁷² ¹⁵ CRP, Artigo 278.º, n.º 2. Lihat juga Maria Lúcia Amaral, *A Forma da República – Uma Introdução ao Estudo do Direito Constitucional* (Coimbra: Coimbra Editora, 2005), hlm. 322.

¹⁷³ José Augusto Silva Lopes e Dora Resende Alves, "Artigos 278.º, 279.º e 136.º, n.º 5, da CRP", *Jurídica – Revista da Universidade Portucalense*, diakses 19 Mei 2026. <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/download/10632/9781>

menciptakan mekanisme checks and balances antara Mahkamah Konstitusi, parlemen, dan eksekutif.¹⁷⁴

b. Undang-Undang Organik Mahkamah Konstitusi (Lei Orgânica do Tribunal Constitucional – Lei n.º 28/82)

Dasar hukum lapis kedua adalah Undang-Undang Nomor 28/82 tanggal 15 November 1982 tentang Organisasi, Fungsi, dan Proses Mahkamah Konstitusi. Undang-undang organik ini mengoperasionalkan ketentuan-ketentuan konstitusional mengenai pengujian preventif dan memberikan rincian prosedural yang diperlukan untuk pelaksanaannya. Dalam undang-undang ini, ketentuan mengenai fiscalização preventiva da constitucionalidade diatur dalam Pasal 57 hingga 61.¹⁷⁵

Pasal 57 Lei do TC memuat ketentuan tentang pemohon (legitimidade) yang berhak mengajukan permohonan pengujian preventif, yaitu Presiden Republik, Wakil Presiden Republik untuk wilayah otonom, Perdana Menteri, dan (khusus untuk undang-undang organik) satu perlima anggota Majelis Republik yang aktif. Pasal 58 mengatur tentang jangka waktu (prazo) pengajuan permohonan, yakni delapan hari sejak diterimanya dekrit. Pasal 59 mengatur tentang proses pemeriksaan, termasuk kewajiban

¹⁷⁴ CRP, Artigo 279.º, n.º 1-3. Lihat juga Jorge Miranda, Manual de Direito Constitucional, Vol. VI (Coimbra: Coimbra Editora, 2008), hlm. 167.

¹⁷⁵ Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, conforme alterada – Artigos 57.º a 61.º, Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional.

Mahkamah untuk memeriksa dan memutus permohonan dalam batas waktu yang ditentukan oleh konstitusi.¹⁷⁶

Selain itu, Undang-Undang Nomor 28/82 juga menetapkan komposisi Mahkamah Konstitusi yang terdiri dari tiga belas hakim, di mana sepuluh di antaranya dipilih oleh Majelis Republik dan tiga hakim lainnya ditunjuk oleh anggota yang telah dipilih. Para hakim menjabat selama sembilan tahun dan tidak dapat diperpanjang masa jabatannya. Ketentuan tentang komposisi ini penting karena mencerminkan upaya untuk menjaga kemandirian dan legitimasi demokratis Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga konstitusi.¹⁷⁷

C. Peraturan Internal dan Yurisprudensi

Selain CRP dan Lei do TC, terdapat pula regulasi internal Mahkamah Konstitusi yang mengatur tata cara beracara (Regimento do Tribunal Constitucional) serta sejumlah besar yurisprudensi yang secara progresif memperjelas dan memperluas cakupan mekanisme preventive review. Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi sejak 1983 telah mengisi berbagai celah normatif yang tidak tertangkap secara eksplisit oleh konstitusi maupun undang-undang organik, membentuk semacam hukum konstitusional

¹⁷⁶ Tribunal Constitucional de Portugal, "Os órgãos de fiscalização da constitucionalidade", diakses 19 Mei 2026. <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/textos020303.html>

¹⁷⁷ Constitutional Court (Portugal)", Wikipedia, diakses 19 Mei 2026. [https://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional_Court_\(Portugal\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Constitutional_Court_(Portugal))

tidak tertulis yang mengikat penafsiran dan penerapan mekanisme preventif ini.¹⁷⁸

Sistem pengujian konstiusionalitas Portugal secara keseluruhan dikenal sebagai "sistema misto" atau "sistema complexo-misto" menurut terminologi Gomes Canotilho, karena memadukan unsur-unsur model Amerika (pengujian difus oleh semua pengadilan) dan model Austria/Kelsenian (pengujian terpusat oleh Mahkamah Konstitusi). Dalam konteks ini, pengujian preventif merupakan bagian dari jalur pengujian abstrak terpusat yang dimonopoli oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga membedakannya dari pengujian konkret yang bersifat difus dan dapat dilakukan oleh seluruh pengadilan Portugal.¹⁷⁹

Artikel 221 CRP menegaskan posisi Mahkamah Konstitusi sebagai "pengadilan yang secara khusus berkompeten mengadministrasikan keadilan dalam hal-hal yang bersifat konstiusional". Pasal ini menjadi dasar kompetensi umum Mahkamah Konstitusi, di atas mana kewenangan khusus pengujian preventif sebagaimana diatur dalam Pasal 278-279 CRP diletakkan. Kombinasi antara kewenangan umum (Pasal 221) dan kewenangan khusus

¹⁷⁸ Fernando Alves Correia, "A Fiscalização de Constitucionalidade em Portugal", *Âmbito Jurídico*, diakses 19 Mei 2026. <https://ambitojuridico.com.br/a-fiscalizacao-de-constitucionalidade-em-portugal/>

¹⁷⁹ J.J. Gomes Canotilho & Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa* Anotada, Vol. II (Coimbra: Coimbra Editora, 2010), hlm. 517. Dikutip dalam Oxford Constitutional Law, "Constitutional Court of Portugal", <https://oxcon.oup.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e821>

(Pasal 278-279) inilah yang membentuk landasan hukum lengkap bagi mekanisme preventive constitutional review di Portugal.¹⁸⁰

2. Mekanisme Preventif Constitutional Review di Portugal

Mekanisme preventive constitutional review di Portugal merupakan salah satu instrumen terpenting dalam arsitektur keadilan konstitusional negara tersebut. Sebagai bentuk pengujian a priori (sebelum berlaku), mekanisme ini beroperasi pada fase peralihan antara persetujuan legislatif dan pemberlakuan resmi suatu norma hukum, sehingga mencegah norma yang berpotensi inkonstitusional untuk menghasilkan akibat hukum bagi warga negara. Pemahaman menyeluruh tentang mekanisme ini mencakup aspek pemohon, objek permohonan, prosedur, tenggang waktu, dan konsekuensi hukum dari putusan yang dijatuhkan.²⁵

a. Pemohon (Legitimidade Ativa)

Tidak semua pihak dapat mengajukan permohonan pengujian konstitusional preventif. Konstitusi dan undang-undang organik membatasi kewenangan tersebut pada sejumlah pejabat dan lembaga negara tertentu. Berdasarkan Pasal 278 CRP, terdapat empat kategori pemohon yang memiliki legitimasi:²⁶

1) Presiden Republik (Presidente da República).

¹⁸⁰ CRP, Artigo 221.º. Lihat juga Vital Moreira, "A 'fiscalização concreta' no quadro do sistema misto de justiça constitucional", Boletim Comemorativo do 75.º Tomo do BFD, 2003, hlm. 815.

Presiden adalah pemohon utama dan paling sering menggunakan mekanisme ini. Dalam konteks Portugal yang menganut sistem semipresidensial, Presiden memiliki peran sebagai moderator atau árbitro dalam hubungan antara legislatif dan eksekutif. Kewenangan memohon pengujian preventif merupakan salah satu instrumen sentral dari fungsi moderasi tersebut. Presiden dapat memohon pengujian atas: (i) perjanjian internasional yang diajukan untuk ratifikasi; (ii) dekrit yang dikirimkan untuk diundangkan sebagai undang-undang atau dekrit-undang-undang; dan (iii) perjanjian internasional yang dekrit persetujuannya dikirimkan kepadanya untuk ditandatangani.

2) Wakil Presiden Republik untuk Wilayah Otonom (Representantes da República)

Mereka memiliki legitimasi terbatas untuk memohon pengujian preventif atas dekrit legislatif regional yang dikirimkan kepada mereka untuk ditandatangani. Kewenangan ini merupakan refleksi dari struktur desentralisasi asimetris Portugal yang mengakui otonomi khusus bagi Azores dan Madeira.

3) Perdana Menteri (Primeiro-Ministro).

Perdana Menteri hanya memiliki legitimasi untuk memohon pengujian preventif atas norma yang terkandung dalam dekrit yang akan diundangkan sebagai lei orgânica (undang-undang organik). Ketentuan ini mencerminkan kepentingan khusus pemerintah dalam

memastikan konstitusionalitas jenis peraturan yang paling fundamental dalam hirarki hukum Portugal setelah konstitusi.

- 4) Keempat, Satu Perlina Anggota Majelis Republik (1/5 dos Deputados).

Kelompok anggota parlemen yang berjumlah setidaknya satu perlina dari total anggota yang aktif (yakni 46 dari 230 anggota) juga dapat mengajukan permohonan pengujian preventif, namun hanya untuk dekrit yang akan diundangkan sebagai lei orgânica. Ketentuan ini merupakan mekanisme penting bagi oposisi parlemen, memungkinkan kelompok minoritas yang signifikan untuk memicu pengujian konstitusional tanpa harus menunggu tindakan Presiden.²⁷

B. Objek Permohonan (Objeto)

Tidak semua jenis norma dapat menjadi objek pengujian preventif. Konstitusi membatasi objek permohonan pada norma yang belum berlaku hukum, khususnya:

- (1) Norma yang termuat dalam perjanjian internasional yang telah diajukan kepada Presiden untuk ratifikasi. Pengujian ini penting untuk memastikan bahwa komitmen internasional Portugal tidak bertentangan dengan hak-hak fundamental yang dijamin konstitusi sebelum Portugal terikat secara internasional.
- (2) Norma dalam dekrit yang dikirimkan kepada Presiden untuk diundangkan sebagai undang-undang (lei) atau dekrit-undang-undang

(decreto-lei). Ini mencakup sebagian besar produk legislasi yang dihasilkan oleh Majelis Republik atau Pemerintah.

(3) Norma dalam dekret legislatif regional yang dikirimkan kepada Wakil Presiden Republik untuk wilayah otonom. Ini mencerminkan kewenangan legislasi lokal yang dimiliki wilayah-wilayah otonomi Portugal.

(4) Norma dalam perjanjian internasional yang dekret persetujuannya dikirimkan kepada Presiden untuk ditandatangani.

Penting dicatat bahwa mekanisme preventive review tidak dapat digunakan untuk menguji norma yang sudah berlaku (ini merupakan ranah pengujian abstrak a posteriori berdasarkan Pasal 281 CRP atau pengujian konkret berdasarkan Pasal 280 CRP). Batas antara kedua jenis pengujian ini merupakan salah satu aspek terpenting dari desain sistem pengujian konstitusionalitas Portugal.

C. Prosedur dan Tenggang Waktu

Mekanisme preventive constitutional review beroperasi dengan tenggang waktu yang ketat. Berdasarkan Pasal 278 ayat (3) CRP, permohonan pengujian preventif harus diajukan dalam jangka waktu delapan hari sejak tanggal diterimanya dekret oleh Presiden Republik atau Wakil Presiden Republik. Untuk undang-undang organik, jangka waktu yang sama dihitung sejak Ketua Majelis Republik mengirimkan pemberitahuan kepada Perdana Menteri dan kelompok-kelompok parlemen.

Setelah permohonan diterima, Mahkamah Konstitusi wajib memutus dalam jangka waktu 25 hari kalender sebagaimana diatur dalam Konstitusi dan Lei do TC. Dalam kondisi khusus, jangka waktu ini dapat diperpanjang oleh Presiden Mahkamah Konstitusi apabila terdapat alasan yang sah. Selama proses pemeriksaan berlangsung, dekrit tidak dapat diundangkan atau ditandatangani, sehingga pelaksanaannya ditangguhkan secara otomatis (*suspensão automática*). Ini adalah salah satu efek hukum terpenting dari mekanisme preventif ini.

Mahkamah Konstitusi memeriksa permohonan melalui sidang pleno yang dihadiri oleh semua tiga belas hakim. Pemeriksaan tidak terbatas pada norma yang secara spesifik diidentifikasi dalam permohonan; Mahkamah dapat secara *ex officio* memperluas pemeriksaan ke norma-norma lain dalam dekrit yang sama apabila terdapat indikasi inkonstitusionalitas. Praktik ini memperkuat fungsi Mahkamah sebagai penjaga konstitusi yang aktif, bukan sekadar arbiter pasif dari isu yang diajukan oleh pemohon.³²

D. Konsekuensi Hukum Putusan

Pasal 279 CRP mengatur secara rinci konsekuensi hukum dari putusan yang dijatuhkan dalam rangka pengujian preventif. Terdapat dua skenario utama:

Pertama, apabila Mahkamah Konstitusi menyatakan norma inkonstitusional, maka Presiden Republik wajib menolak mengundangkan atau menandatangani peraturan tersebut (*veto por inconstitucionalidade*). Berbeda dengan veto politik yang bersifat kebijaksanaan (*veto político*),

veto karena inkonstitusionalitas bersifat wajib dan tidak dapat diabaikan oleh Presiden. Ini merupakan perbedaan mendasar yang mempertegas supremasi konstitusi dalam sistem hukum Portugal.

Setelah veto, jika peraturan tersebut merupakan undang-undang (dari Majelis Republik), lembaga legislatif dapat: (a) menarik norma yang dinyatakan inkonstitusional; (b) memperbaikinya sesuai dengan standar konstitusional; atau (c) mengkonfirmasi undang-undang dengan mayoritas dua pertiga dari anggota yang hadir (namun harus merupakan mayoritas absolut dari anggota yang aktif). Apabila parlemen memilih opsi konfirmasi dua pertiga, Presiden wajib mengundang undang-undang tersebut dalam delapan hari, meskipun Mahkamah Konstitusi telah menyatakan inkonstitusionalitas. Mekanisme konfirmasi ini merupakan bentuk parliamentary override yang memberi keseimbangan antara supremasi konstitusi dan kedaulatan legislatif.

Kedua, apabila Mahkamah Konstitusi tidak menemukan inkonstitusionalitas, maka Presiden tidak dapat lagi menolak mengundang peraturan tersebut atas dasar inkonstitusionalitas pada norma yang sudah diuji. Namun, Presiden masih dapat menggunakan veto político (veto politik) berdasarkan Pasal 136 CRP, yang bersifat kebijaksanaan dan tidak terkait dengan inkonstitusionalitas. Ini menunjukkan bahwa mekanisme preventive review dan kewenangan veto politik merupakan dua instrumen yang berbeda dan saling melengkapi dalam fungsi moderasi Presiden Portugal.

E. Signifikansi Praktis

Mekanisme preventive constitutional review memiliki sejumlah keunggulan praktis dibandingkan pengujian a posteriori. Pertama, ia mencegah norma inkonstitusional menghasilkan akibat hukum bagi warga negara, sehingga menghindari ketidakpastian hukum akibat pembatalan retroaktif. Kedua, ia mempersingkat siklus legislasi dengan menyelesaikan persoalan konstiusionalitas sebelum undang-undang berlaku, menghindari kebutuhan untuk revisi atau penghapusan norma setelah ia berlaku dan menimbulkan hubungan hukum. Ketiga, ia memperkuat kepercayaan publik terhadap lembaga-lembaga demokratis karena setiap undang-undang yang sudah diundangkan telah melewati setidaknya satu lapisan pengujian konstiusionalitas.

Namun demikian, mekanisme ini juga memiliki keterbatasan. Tidak semua jenis norma dapat diuji secara preventif, dan penggunaan mekanisme ini bersifat fakultatif bagi Presiden (kecuali untuk undang-undang organik yang dapat dipicu oleh parlemen). Dalam praktiknya, Presiden Portugal tidak selalu memilih jalur preventive review bahkan ketika terdapat keraguan konstiusional; terkadang Presiden lebih memilih veto politik yang lebih mengandung dimensi kebijaksanaan

Kasus pengujian preventif Undang-Undang Kewarganegaraan 2025 menjadi bukti bahwa mekanisme ini tetap relevan dan memiliki signifikansi yang besar bahkan setelah lebih dari empat dekade berjalan. Pada 16 Desember 2025, Mahkamah Konstitusi Portugal menjatuhkan putusan yang menyatakan beberapa ketentuan dalam amendemen UU

Kewarganegaraan tidak konstitusional, mencegah ketentuan-ketentuan tersebut berlaku dan mewajibkan revisi legislatif. Kasus ini membuktikan bahwa preventive constitutional review di Portugal bukan sekadar mekanisme dekoratif, melainkan instrumen penjagaan konstitusi yang hidup dan efektif.

C. URGENSI PENGATURAN HUKUM PREVENTIF CONSTITUTIONAL REVIEW DI INDONESIA PERSPEKTIF MABDA AL-SYURO

1. Relevansi *Preventive Constitutional Review* dengan Mabda Al-Syuro

Konsep preventive constitutional review pada dasarnya merupakan mekanisme pengujian konstitusionalitas rancangan undang-undang sebelum disahkan dan diberlakukan secara resmi oleh negara. Mekanisme ini bertujuan untuk memastikan bahwa suatu rancangan undang-undang tidak bertentangan dengan konstitusi, prinsip negara hukum, hak-hak konstitusional warga negara, serta nilai-nilai keadilan substantif sebelum norma tersebut memiliki kekuatan hukum mengikat. Dalam perkembangan hukum tata negara modern, preventive constitutional review dipandang sebagai instrumen penting dalam mencegah lahirnya produk hukum yang inkonstitusional sekaligus memperkuat prinsip constitutionalism dan pembatasan kekuasaan negara.¹⁸¹

Dalam konteks ketatanegaraan Islam, gagasan pengawasan terhadap kekuasaan sebenarnya memiliki relevansi yang kuat dengan prinsip mabda'

¹⁸¹ Dimas Firdausy Hunafa, "Menggagas Mekanisme Preventive Review oleh MK, Upaya Percepatan Pembangunan Nasional Melalui Produk Hukum Berkualitas," *Law and Justice* (Surakarta) Vol 4, no. 4 (2019): 23–34, <https://doi.org/10.23917/laj.v4i1.8037>.

al-syura sebagaimana dikembangkan oleh Yusuf al-Qaradawi. Yusuf al-Qaradawi memandang syura bukan sekadar mekanisme musyawarah formal, melainkan prinsip fundamental dalam tata kelola pemerintahan Islam yang bertujuan mencegah absolutisme kekuasaan, menjaga keadilan, serta mewujudkan kemaslahatan umat. Dalam pandangannya, pemerintahan Islam tidak boleh dijalankan secara otoriter oleh penguasa, tetapi harus dibangun di atas partisipasi masyarakat, keterlibatan para ahli, serta mekanisme pengawasan terhadap kebijakan publik.¹⁸²

Menurut Yusuf al-Qaradawi, syura merupakan salah satu dasar utama pemerintahan Islam (asy-syura ash-lun min ushulil hukmi fil Islam). Prinsip ini didasarkan pada QS. Ali ‘Imran ayat 159 yang memuat perintah wa syawirhum fil amr dan QS. Asy-Syura ayat 38 yang menyatakan wa amruhum syura bainahum. Kedua ayat tersebut menunjukkan bahwa pengambilan keputusan publik dalam Islam tidak boleh dilakukan secara sepihak oleh penguasa, melainkan harus melalui mekanisme musyawarah dan pertimbangan kolektif.¹⁸³ Oleh karena itu, syura dalam perspektif Yusuf al-Qaradawi memiliki fungsi konstitusional sebagai instrumen kontrol terhadap kekuasaan negara agar tidak berkembang menjadi pemerintahan tirani (istibdad).¹⁸⁴

Relevansi antara preventive constitutional review dan prinsip syura dapat dilihat dari tujuan keduanya yang sama-sama berorientasi pada

¹⁸² Yusuf al-Qaradawi, *As-Siyasah Asy-Syar’iyyah fi Dhau’i Nushush Asy-Syari’ah wa Maqashidiha* (Kairo: Maktabah Wahbah, t.t.), 97–110. .

¹⁸³ Y. Al-Qaradhawi, *Min fiqh al-dawlah fi al-Islam* (Dar al-Shuruq, 2001).

¹⁸⁴ S. Sudarto, “Fikih Bernegara dalam Pemikiran Yusuf al-Qaradawi,” bag. 18-39, *Profetika: Jurnal Studi Islam* (Surakarta) 22, no. 1 (2021), <https://doi.org/10.23917/profetika.v22i1.14778>.

pencegahan penyalahgunaan kekuasaan. Dalam sistem ketatanegaraan modern, preventive constitutional review berfungsi untuk mengontrol proses pembentukan undang-undang agar tidak bertentangan dengan konstitusi dan hak-hak masyarakat. Sementara dalam konsep syura, pengawasan terhadap kebijakan penguasa dilakukan melalui musyawarah kolektif yang melibatkan masyarakat dan para ahli agar keputusan negara tetap berjalan sesuai prinsip keadilan dan kemaslahatan. Dengan demikian, keduanya sama-sama menempatkan pembatasan kekuasaan sebagai elemen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁸⁵

Dalam perspektif Yusuf al-Qaradawi, kekuasaan politik harus selalu tunduk pada prinsip syariah dan kemaslahatan umum (masalah al-‘ammah). Karena itu, setiap kebijakan negara harus dapat diuji dan dikoreksi apabila berpotensi menimbulkan ketidakadilan atau merugikan masyarakat. Prinsip ini memiliki kesesuaian dengan konsep preventive constitutional review yang menempatkan pengawasan preventif sebagai sarana untuk memastikan bahwa produk legislasi tidak menyimpang dari nilai-nilai konstitusi. Dalam konteks tersebut, mekanisme pengujian preventif terhadap rancangan undang-undang dapat dipahami sebagai bentuk aktualisasi prinsip syura dalam sistem hukum modern, khususnya dalam fungsi pengawasan terhadap pembentukan norma hukum negara.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Lukman Santoso, “Eksistensi Prinsip Syura dalam Konstitusional Islam,” *IN RIGHT: Jurnal Agama dan Hak Azasi Manusia* 3, no. 1 (2013): 45–47, t.t., <https://doi.org/10.14421/inright.v3i1.1256>.

¹⁸⁶ Rasito dan Izza Mahendra, “Moderasi Fikih Melalui Pendekatan Maqasid al-Shari‘ah Yusuf al-Qaradhawi,” *Al-Wasatiyah: Journal of Religious Moderation* 1, no. 1 (2022): 31–35, t.t., <https://doi.org/10.30631/jrm.v1i1.3>.

Yusuf al-Qaradawi juga menegaskan bahwa syura harus bersifat mulzimah atau mengikat bagi penguasa, terutama dalam persoalan publik yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat luas. Hal ini menunjukkan bahwa musyawarah tidak hanya berfungsi sebagai legitimasi simbolik kekuasaan, tetapi harus benar-benar menjadi dasar dalam proses pengambilan kebijakan negara. Dalam konteks preventive constitutional review, prinsip tersebut tercermin pada mekanisme pengawasan konstitusional yang mengharuskan pembentuk undang-undang memperhatikan prinsip-prinsip konstitusi dan aspirasi masyarakat sebelum suatu rancangan undang-undang disahkan. Dengan demikian, baik syura maupun preventive constitutional review sama-sama menolak model kekuasaan absolut yang menempatkan kehendak penguasa di atas hukum dan kepentingan publik.¹⁸⁷

Lebih lanjut, Yusuf al-Qaradawi menjelaskan bahwa syura merupakan bentuk penghormatan terhadap karamah al-insan atau martabat manusia. Dalam konsep syura, masyarakat memiliki hak untuk menyampaikan pendapat, memberikan kritik terhadap penguasa, serta berpartisipasi dalam urusan publik. Oleh sebab itu, syura memiliki dimensi partisipatif yang sangat kuat. Relevansi ini dapat ditemukan dalam konsep meaningful participation dalam pembentukan undang-undang modern, di mana masyarakat diberikan ruang untuk terlibat dalam proses legislasi sebelum suatu undang-undang disahkan. Dengan demikian, preventive constitutional review tidak hanya berkaitan dengan pengujian formal terhadap

¹⁸⁷ Muhammad Ichsan, "Demokrasi dan Syura: Perspektif Islam dan Barat," *Substantia: Jurnal Ilmu-Ilmu Ushuluddin* 16, no. 1 (2014): 88–90, <https://jurnal.arraniry.ac.id/index.php/substantia/article/download/4913/4913-10630-1-SM.pdf>.

norma hukum, tetapi juga berkaitan dengan jaminan partisipasi publik sebagai bagian dari prinsip demokrasi konstitusional.¹⁸⁸

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, urgensi preventive constitutional review semakin menguat setelah muncul berbagai kritik terhadap kualitas pembentukan undang-undang yang dinilai minim partisipasi publik dan kurang memperhatikan prinsip konstitusionalitas. Fenomena ini tampak dalam berbagai putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengujian formil undang-undang, termasuk Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengenai Undang-Undang Cipta Kerja. Putusan tersebut menunjukkan bahwa proses pembentukan undang-undang tidak hanya harus memenuhi syarat formal prosedural, tetapi juga harus menjamin keterlibatan publik secara bermakna.¹⁸⁹ Dalam perspektif fiqh siyasah, kondisi tersebut memiliki relevansi dengan prinsip syura yang menekankan pentingnya musyawarah, keterbukaan, dan pengawasan terhadap kebijakan negara.

Konsep preventive constitutional review juga memiliki relevansi dengan gagasan ahlul halli wal 'aqdi dalam pemikiran Yusuf al-Qaradawi. Dalam sistem politik Islam, ahlul halli wal 'aqdi merupakan kelompok yang memiliki kompetensi, integritas, dan keahlian untuk memberikan pertimbangan terhadap kebijakan negara. Mereka dapat terdiri dari ulama, ahli hukum, akademisi, tokoh masyarakat, maupun para pakar di bidang

¹⁸⁸ Ahmad Nabil Amir dan Tasnim Abdul Rahman, "The Protection of Human Rights in Islam: As Discoursed in the Works of Al-Qaradawi," *Justicia Islamica* 14, no. 2 (2017): 149–165, <https://doi.org/10.21154/justicia.v14i2.1221>.

¹⁸⁹ Nasaruddin, "Pengujian Formil Undang-Undang Cipta Kerja: Analisis Legitimasi Prosedural dan Partisipasi Publik dalam Perspektif Fiqh Siyasah," *Maqasid: Jurnal Studi Hukum Islam* 14, no. 2 (2025): 201–215, t.t., <https://doi.org/10.30651/mqsd.v14i2.26727>.

tertentu. Fungsi mereka tidak hanya memberikan nasihat kepada penguasa, tetapi juga melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahan agar tetap berada dalam koridor keadilan dan kemaslahatan.

Dalam konteks modern, fungsi tersebut memiliki kesesuaian dengan lembaga-lembaga negara yang menjalankan pengawasan konstitusional, termasuk mahkamah konstitusi. Melalui mekanisme preventive constitutional review, para hakim konstitusi dapat diposisikan sebagai bagian dari institusi pengawasan yang bertugas memastikan bahwa rancangan undang-undang tetap sesuai dengan nilai konstitusi dan kepentingan masyarakat. Dengan demikian, fungsi pengawasan dalam syura dapat direlevansikan dengan mekanisme kontrol yudisial modern dalam negara hukum demokratis.

Meskipun demikian, Yusuf al-Qaradawi juga menegaskan bahwa syura dalam Islam tetap berada dalam batas-batas syariah. Artinya, partisipasi publik dan pengawasan terhadap kekuasaan tidak dapat dilepaskan dari prinsip-prinsip maqashid syariah seperti keadilan (al-'adalah), kemaslahatan (maslahah), perlindungan hak-hak masyarakat, dan pencegahan kerusakan (mafsadah). Dalam hal ini, preventive constitutional review dapat dipandang sejalan dengan maqashid syariah apabila mekanisme tersebut bertujuan menjaga hak konstitusional masyarakat, mencegah kesewenang-wenangan kekuasaan, serta menciptakan produk hukum yang adil dan berkualitas.

Selain itu, pemikiran Yusuf al-Qaradawi mengenai fleksibilitas institusi politik juga memperkuat relevansi syura dengan mekanisme pengawasan konstitusional modern. Yusuf al-Qaradawi tidak membatasi syura pada bentuk institusi klasik tertentu, melainkan membuka ruang

adaptasi terhadap perkembangan sistem ketatanegaraan modern selama tetap sesuai dengan nilai-nilai syariah. Oleh karena itu, lembaga seperti parlemen, mahkamah konstitusi, maupun mekanisme judicial review dapat dipahami sebagai bentuk modernisasi institusi syura dalam negara kontemporer. Yang terpenting bukanlah bentuk institusinya, melainkan substansi pengawasan, partisipasi, dan perlindungan terhadap kemaslahatan masyarakat.

Dalam perspektif hukum tata negara Islam kontemporer, relevansi antara preventive constitutional review dan prinsip syura menunjukkan bahwa Islam memiliki konsep pengawasan kekuasaan yang sejalan dengan prinsip constitutionalism. Syura tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme konsultasi politik, tetapi juga sebagai instrumen etis dan konstitusional untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan negara. Oleh sebab itu, pengembangan mekanisme preventive constitutional review dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dipandang memiliki legitimasi normatif dalam perspektif siyasah syar'iyah, khususnya berdasarkan prinsip syura sebagaimana dikembangkan oleh Yusuf al-Qaradawi.

Dengan demikian, prinsip syura dalam pemikiran Yusuf al-Qaradawi memiliki relevansi yang kuat dengan konsep preventive constitutional review dalam sistem ketatanegaraan modern. Keduanya sama-sama menempatkan pengawasan terhadap kekuasaan, partisipasi masyarakat, perlindungan terhadap hak publik, dan orientasi pada keadilan sebagai elemen fundamental dalam penyelenggaraan negara. Dalam konteks negara hukum demokratis, prinsip syura dapat menjadi landasan normatif dan filosofis dalam memperkuat mekanisme pengawasan preventif terhadap pembentukan

undang-undang agar produk hukum yang dihasilkan benar-benar mencerminkan nilai keadilan, kemaslahatan, dan konstusionalitas.

2. Urgensi Pengaturan *Preventive Constitutional Review* di Indonesia

Konsep *preventive constitutional review* merupakan mekanisme pengujian konstusionalitas rancangan undang-undang sebelum disahkan dan memperoleh kekuatan hukum mengikat. Berbeda dengan sistem *judicial review* yang berlaku di Indonesia saat ini yang bersifat represif atau *post-enactment review*, *preventive constitutional review* bertujuan mencegah lahirnya norma hukum yang bertentangan dengan konstitusi sejak tahap pembentukan undang-undang. Dalam perkembangan hukum tata negara modern, mekanisme ini dipandang sebagai instrumen penting untuk menjaga supremasi konstitusi, melindungi hak konstusional warga negara, dan memperkuat prinsip negara hukum demokratis.¹⁹⁰

Dalam konteks Indonesia, urgensi pengaturan *preventive constitutional review* semakin relevan seiring meningkatnya problematika legislasi nasional yang sering kali menimbulkan kontroversi konstusional setelah undang-undang disahkan. Berbagai putusan Mahkamah Konstitusi menunjukkan bahwa banyak undang-undang di Indonesia dibentuk dengan persoalan prosedural maupun substantif yang bertentangan dengan konstitusi. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa sistem pengawasan konstusional Indonesia masih cenderung bersifat reaktif karena koreksi terhadap undang-undang baru dapat dilakukan setelah norma berlaku dan menimbulkan akibat

¹⁹⁰ Dimas Firdausy Hunafa, "Menggagas Mekanisme Preventive Review oleh MK, Upaya Percepatan Pembangunan Nasional Melalui Produk Hukum Berkualitas," *Law and Justice* 4, no. 1 (2019): 1–10, <https://doi.org/10.23917/laj.v4i1.8037>.

hukum di masyarakat.¹⁹¹ Oleh sebab itu, pengaturan *preventive constitutional review* menjadi penting sebagai instrumen *constitutional prevention* guna mencegah lahirnya undang-undang inkonstitusional sejak awal proses legislasi.

a. Urgensi Filosofis

Secara filosofis, urgensi pengaturan *preventive constitutional review* berkaitan erat dengan prinsip negara hukum (*rechtstaat*) dan supremasi konstitusi. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensinya, seluruh tindakan pemerintah dan produk legislasi harus tunduk pada konstitusi sebagai hukum tertinggi negara. Dalam perspektif *constitutionalism*, konstitusi tidak hanya dipahami sebagai dokumen hukum formal, tetapi juga sebagai instrumen pembatas kekuasaan dan pelindung hak-hak warga negara.¹⁹²

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa prinsip negara hukum modern menempatkan konstitusi sebagai norma dasar yang harus menjadi acuan seluruh tindakan negara. Karena itu, diperlukan mekanisme pengawasan konstitusional yang efektif agar pembentuk undang-undang tidak menyalahgunakan kewenangannya dalam proses legislasi.¹⁹³ Dalam konteks tersebut, *preventive constitutional review* menjadi penting karena mampu

¹⁹¹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2018), 201–205.

¹⁹² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 55–60.

¹⁹³ Muhammad Fauzan, “Supremasi Konstitusi dalam Negara Hukum Modern,” *Jurnal Konstitusi* 15, no. 3 (2018): 411–425, <https://doi.org/10.31078/jk1532>.

memastikan bahwa setiap rancangan undang-undang telah sesuai dengan nilai-nilai konstitusi sebelum diberlakukan kepada masyarakat.

Urgensi filosofis lainnya berkaitan dengan prinsip pembatasan kekuasaan (*limitation of power*). Dalam negara demokratis, kekuasaan negara tidak boleh berjalan tanpa kontrol karena berpotensi melahirkan pemerintahan yang otoriter.

Tanpa mekanisme pengawasan preventif, pembentuk undang-undang memiliki peluang besar menghasilkan produk hukum yang bertentangan dengan prinsip keadilan, demokrasi, dan hak asasi manusia. Dalam situasi tersebut, *preventive constitutional review* berfungsi sebagai instrumen perlindungan konstitusi yang bersifat proaktif karena mencegah pelanggaran konstitusi sebelum norma hukum diberlakukan. Pendekatan ini lebih ideal dibandingkan pendekatan represif semata karena negara tidak perlu menunggu masyarakat mengalami kerugian konstitusional terlebih dahulu sebelum dilakukan koreksi melalui putusan pengadilan.¹⁹⁴

b. Urgensi Yuridis

Secara yuridis, urgensi pengaturan *preventive constitutional review* di Indonesia berangkat dari adanya kekosongan hukum (*legal vacuum*) dalam sistem pengawasan konstitusional terhadap rancangan undang-undang sebelum disahkan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memang telah memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal

¹⁹⁴ Hamdan Zoelva, "Constitutional Review dan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara," *Jurnal Konstitusi* 11, no. 3 (2014): 433–448, <https://doi.org/10.31078/jk1131>.

24C ayat (1). Akan tetapi, kewenangan tersebut hanya terbatas pada pengujian undang-undang setelah diundangkan (*post-enactment review*), sehingga tidak terdapat mekanisme pengawasan konstitusional yang bersifat preventif terhadap rancangan undang-undang sebelum memperoleh kekuatan hukum mengikat.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kekosongan norma konstitusional terkait mekanisme *preventive constitutional review* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Akibatnya, pengawasan terhadap konstitusionalitas rancangan undang-undang sepenuhnya bergantung pada proses politik di DPR dan Presiden tanpa adanya mekanisme kontrol yudisial preventif dari lembaga independen penjaga konstitusi. Padahal, dalam praktik legislasi nasional, proses pembentukan undang-undang seringkali menimbulkan persoalan konstitusional baik secara formil maupun materiil.

Selain kekosongan hukum, urgensi yuridis juga dapat dilihat dari adanya ketidakharmonisan antara prinsip supremasi konstitusi dengan sistem pengawasan legislasi di Indonesia saat ini. Di satu sisi, UUD 1945 menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi negara (*the supreme law of the land*), namun di sisi lain mekanisme pengawasan konstitusional baru dapat dilakukan setelah undang-undang berlaku dan menimbulkan akibat hukum bagi masyarakat. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa perlindungan terhadap konstitusi masih bersifat represif dan belum sepenuhnya mencerminkan prinsip negara hukum yang ideal.

Ketidakharmonisan tersebut tampak dalam berbagai putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan undang-undang inkonstitusional

setelah undang-undang tersebut berlaku dalam jangka waktu tertentu. Salah satu contohnya adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengenai Undang-Undang Cipta Kerja. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945 karena tidak memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik serta tidak menjamin partisipasi publik yang bermakna.¹⁹⁵ Fakta ini menunjukkan bahwa sistem pengawasan konstitusional Indonesia belum mampu mencegah lahirnya undang-undang yang bermasalah sejak tahap pembentukannya.

Urgensi yuridis lainnya juga berkaitan dengan kelemahan pengaturan dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya memang mengatur asas keterbukaan dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Namun demikian, undang-undang tersebut belum mengatur mekanisme pengawasan konstitusional yang bersifat preventif terhadap substansi maupun prosedur pembentukan rancangan undang-undang. Akibatnya, pengujian konstitusionalitas tetap baru dapat dilakukan setelah undang-undang diundangkan.

Dengan demikian, urgensi yuridis pengaturan *preventive constitutional review* di Indonesia tidak hanya didasarkan pada kebutuhan pembaruan hukum tata negara, tetapi juga dilatarbelakangi oleh adanya kekosongan hukum, ketidakharmonisan antara prinsip supremasi konstitusi

¹⁹⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

dengan mekanisme pengawasan legislasi, serta kelemahan pengaturan dalam sistem pembentukan undang-undang nasional. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan yang secara eksplisit memberikan mekanisme pengawasan preventif terhadap rancangan undang-undang guna memperkuat perlindungan konstitusi dan mewujudkan sistem ketatanegaraan yang lebih demokratis dan konstitusional.

c. Urgensi Sosiologis

Dari aspek sosiologis, urgensi *preventive constitutional review* berkaitan dengan meningkatnya ketidakpercayaan masyarakat terhadap proses legislasi nasional. Dalam beberapa tahun terakhir, banyak produk undang-undang mendapatkan penolakan publik karena dianggap tidak transparan, minim partisipasi masyarakat, dan lebih mengakomodasi kepentingan elite politik maupun ekonomi tertentu. Fenomena tersebut terlihat dalam penolakan masyarakat terhadap Undang-Undang Cipta Kerja, revisi Undang-Undang KPK, dan berbagai regulasi lainnya yang dinilai tidak mencerminkan aspirasi publik.¹⁹⁶

Masyarakat modern menuntut proses legislasi yang demokratis, transparan, dan akuntabel. Oleh karena itu, negara perlu menghadirkan mekanisme pengawasan yang mampu memastikan bahwa setiap rancangan undang-undang benar-benar mencerminkan kepentingan masyarakat dan tidak bertentangan dengan prinsip konstitusi. *Preventive constitutional review* dapat menjadi sarana untuk meningkatkan legitimasi sosial terhadap produk legislasi

¹⁹⁶ Yance Arizona, "Kualitas Legislasi dan Problem Konstitusionalitas Undang-Undang di Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (2020): 145–156, <https://ejurnal.peraturan.go.id>.

karena pengujian dilakukan sebelum undang-undang diberlakukan kepada masyarakat.

Dengan demikian, urgensi pengaturan *preventive constitutional review* di Indonesia memiliki dimensi filosofis, yuridis, dan sosiologis yang sangat kuat. Mekanisme ini diperlukan untuk memperkuat perlindungan konstitusi, meningkatkan kualitas legislasi nasional, mencegah pelanggaran hak konstitusional masyarakat, serta memperkuat prinsip negara hukum demokratis. Selain itu, pengalaman Portugal menunjukkan bahwa *preventive constitutional review* dapat menjadi instrumen efektif dalam mewujudkan *constitutional prevention* dan menjaga kualitas sistem ketatanegaraan modern.

3. Konsep Ideal Pengaturan Preventive Constitutional Review di Indonesia

a. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Dalam konsep ideal *preventive constitutional review*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia perlu diberikan kewenangan tambahan untuk menguji rancangan undang-undang sebelum diundangkan. Saat ini, Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 hanya memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap UUD setelah undang-undang tersebut berlaku.¹⁹⁷ Akibatnya, pengawasan konstitusional di Indonesia masih bersifat represif.

Pemberian kewenangan *preventive review* kepada Mahkamah Konstitusi dapat dilakukan melalui perubahan konstitusi maupun revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Dalam mekanisme tersebut,

¹⁹⁷ Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi berwenang menilai baik aspek formil maupun materiil rancangan undang-undang. Pengujian formil berkaitan dengan prosedur pembentukan undang-undang, sedangkan pengujian materiil berkaitan dengan kesesuaian substansi norma terhadap konstitusi dan hak-hak warga negara.

Dalam perspektif syura, pemberian kewenangan tersebut juga relevan dengan konsep *ahlul halli wal 'aqdi*, yaitu kelompok yang memiliki kompetensi dan integritas untuk melakukan pengawasan terhadap kebijakan negara. Yusuf al-Qaradawi menjelaskan bahwa pengawasan terhadap kekuasaan harus dilakukan oleh pihak yang memiliki kapasitas keilmuan dan independensi agar keputusan negara tidak menyimpang dari prinsip keadilan dan kemaslahatan.¹⁹⁸ Dalam konteks modern, fungsi tersebut dapat direpresentasikan melalui Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga independen penjaga konstitusi.

b. Pihak Pemohon

Dalam desain ideal *preventive constitutional review*, pihak yang diberikan hak mengajukan permohonan pengujian harus lebih luas dibandingkan mekanisme pengujian konstitusional saat ini. Hak pengajuan dapat diberikan kepada Presiden, DPR, DPD, kelompok masyarakat sipil, lembaga negara tertentu, maupun warga negara yang memiliki kepentingan konstitusional terhadap rancangan undang-undang.

Keterlibatan berbagai pihak dalam mekanisme pengujian preventif penting untuk memperkuat prinsip partisipasi publik dan

¹⁹⁸ Yusuf al-Qaradawi, *Min Fiqh ad-Daulah fil Islam* (Kairo: Dar al-Syuruq, 1997), 140–145.

demokrasi konstitusional. Dalam sistem legislasi modern, pembentukan undang-undang tidak boleh dimonopoli oleh elite politik semata karena undang-undang akan berdampak langsung terhadap masyarakat. Oleh sebab itu, masyarakat harus diberikan ruang untuk melakukan kontrol terhadap proses legislasi sebelum undang-undang diberlakukan.

Dalam perspektif *mabda' al-syura*, keterlibatan masyarakat dalam pengawasan legislasi sejalan dengan prinsip musyawarah dan penghormatan terhadap *karamah al-insan* atau martabat manusia. Yusuf al-Qaradawi menjelaskan bahwa setiap individu memiliki hak untuk menyampaikan pendapat, memberikan kritik terhadap penguasa, dan berpartisipasi dalam urusan publik.¹⁹⁹ Dengan demikian, pemberian hak kepada masyarakat untuk mengajukan *preventive constitutional review* merupakan bentuk implementasi nilai syura dalam sistem ketatanegaraan modern.

c. Waktu Pengujian

Konsep ideal *preventive constitutional review* di Indonesia harus menempatkan waktu pengujian sebelum rancangan undang-undang diundangkan secara resmi. Pengujian dilakukan setelah DPR dan Presiden menyetujui rancangan undang-undang tetapi sebelum Presiden menandatangani dan mengundangkannya dalam lembaran negara.

Penempatan waktu pengujian pada tahap tersebut memiliki beberapa keuntungan. Pertama, negara dapat mencegah lahirnya norma inkonstitusional sebelum berlaku di masyarakat. Kedua, proses legislasi

¹⁹⁹ Yusuf al-Qaradawi, *As-Siyasah Asy-Syar'iyah fi Dhau'i Nushush Asy-Syari'ah wa Maqashidiha*, 103–105.

menjadi lebih efisien karena koreksi dilakukan sebelum undang-undang menimbulkan akibat hukum. Ketiga, perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara menjadi lebih efektif karena masyarakat tidak perlu terlebih dahulu mengalami kerugian konstitusional akibat penerapan undang-undang yang inkonstitusional.

Dalam perspektif syura, mekanisme tersebut sejalan dengan prinsip kehati-hatian (*taharri al-mashlahah*) dalam pengambilan keputusan publik. Yusuf al-Qaradawi menegaskan bahwa setiap kebijakan negara harus dipertimbangkan secara matang melalui musyawarah agar tidak menimbulkan kemudharatan bagi masyarakat. Oleh sebab itu, pengawasan preventif terhadap rancangan undang-undang merupakan bentuk implementasi prinsip kehati-hatian dalam siyasah syar'iyah.

d. Objek Pengujian

Objek pengujian dalam *preventive constitutional review* idealnya mencakup seluruh rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR dan Presiden, terutama undang-undang yang berkaitan dengan hak asasi manusia, sistem ketatanegaraan, pemilu, kebebasan sipil, dan kebijakan strategis nasional.

Pengujian tidak hanya terbatas pada aspek materiil, tetapi juga meliputi aspek formil pembentukan undang-undang. Hal ini penting karena banyak persoalan konstitusional di Indonesia justru muncul akibat pelanggaran prosedur legislasi, seperti minimnya partisipasi publik, kurangnya transparansi, dan tidak terpenuhinya asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Dalam perspektif syura, objek pengawasan tidak hanya terbatas pada hasil akhir kebijakan, tetapi juga mencakup proses pengambilan keputusan itu sendiri. Yusuf al-Qaradawi menegaskan bahwa musyawarah harus dijalankan secara adil, terbuka, dan melibatkan pihak-pihak yang kompeten. Oleh karena itu, pengujian terhadap prosedur pembentukan undang-undang menjadi bagian penting dalam konsep *preventive constitutional review* berbasis syura.²⁰⁰

1.2 Tabel Pengaturan Preventif Constitutional Review di Portugal dan bentuk Pengaturan Baru Preventif Constitutional Review di Indonesia

No	Aspek	Portugal	Indonesia
1.	Lembaga	Mahkamah Konstitusi Portugal (<i>Portuguese Constitutional Court</i>)	Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
2.	Dasar Hukum	Diatur dalam pasal 278 Konstitusi Portugal (<i>Constitution of the Portuguese Republic</i>) yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan	Perlu dilakukan Amandemen terhadap UUD NRI 1945, khususnya Pasal 24C ayat (1), dengan menambahkan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji

²⁰⁰ Yusuf al-Qaradawi, *As-Siyasah Asy-Syar'iyah fi Dhau'i Nushush Asy-Syari'ah wa Maqashidiha*, 106–108.

		<i>preventive review</i> terhadap rancangan undang-undang sebelum diundangkan.	rancangan undang-undang sebelum pengesahan final.
3	Pihak pemohon	Presiden, Wakil Presiden, Perdana Menteri, Seperlima anggota parlemen dan Ombudsman	Presiden, DPR, DPD, kelompok masyarakat sipil, organisasi masyarakat, dan warga negara yang memiliki kepentingan konstitusional.
4	Waktu Pengujian	Dilakukan setelah parlemen menyetujui rancangan undang-undang namun sebelum Presiden mengesahkan atau mengundangkannya.	Dilakukan setelah persetujuan bersama DPR dan Presiden, tetapi sebelum penandatanganan dan pengundangan dalam Lembaran Negara.
5	Objek Pengujian	Rancangan undang-undang, perjanjian internasional, dan norma tertentu yang dianggap berpotensi bertentangan dengan konstitusi.	Rancangan undang-undang, perjanjian internasional, dan norma tertentu yang dianggap berpotensi bertentangan dengan konstitusi.
6	Sifat Pengujian	Bersifat preventif (<i>a priori review</i>), dilakukan sebelum rancangan undang-undang	Bersifat preventif (<i>preventive constitutional review</i>) terhadap RUU

		memperoleh kekuatan hukum mengikat.	yang telah disetujui DPR dan Presiden tetapi belum diundangkan.
7	Akibat Hukum Jika Inkonstitusional	Presiden dapat menolak pengesahan rancangan undang-undang yang dinyatakan inkonstitusional.	RUU wajib diperbaiki terlebih dahulu oleh DPR dan Presiden sebelum dapat disahkan menjadi undang-undang.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian mengenai *Preventive Constitutional Review* di Indonesia Perspektif *Mabda' al-Syuro* Yusuf al-Qaradawi, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Mekanisme pengawasan preventif terhadap undang-undang di Indonesia pada dasarnya telah terdapat dalam beberapa tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti Program Legislasi Nasional (Prolegnas), naskah akademik, harmonisasi rancangan undang-undang, dan partisipasi publik. Namun, mekanisme tersebut masih bersifat administratif dan politik, serta belum memiliki kekuatan pengawasan konstitusional yang efektif. Ketiadaan mekanisme *preventive constitutional review* oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia menyebabkan pengujian konstitusional di Indonesia masih bersifat represif (*ex post review*), sehingga banyak undang-undang yang berpotensi inkonstitusional tetap berlaku dan menimbulkan kerugian konstitusional sebelum dibatalkan melalui putusan Mahkamah Konstitusi. Kondisi ini menunjukkan adanya kelemahan dalam sistem pengawasan konstitusional Indonesia, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
2. Mekanisme *preventive constitutional review* di Portugal dilaksanakan oleh Constitutional Court of Portugal (*Tribunal Constitucional*) berdasarkan *Constitution of the Portuguese Republic*, khususnya Pasal 278. Mekanisme tersebut memungkinkan pengujian konstitusional terhadap rancangan undang-undang sebelum dilakukan promulgasi oleh Presiden. Karakteristik utama

mekanisme Portugal terletak pada sifatnya yang preventif (*ex ante review*), bertujuan mencegah lahirnya norma yang bertentangan dengan konstitusi sejak tahap pembentukan undang-undang. Sistem ini memperkuat prinsip supremasi konstitusi, meningkatkan kualitas legislasi, dan memperkuat mekanisme checks and balances dalam sistem ketatanegaraan. Meskipun tidak seluruh mekanisme Portugal dapat diterapkan secara langsung di Indonesia, model tersebut memberikan relevansi dan pelajaran penting dalam pengembangan sistem pengawasan konstitusional preventif di Indonesia.

3. Pengaturan hukum mengenai *preventive constitutional review* di Indonesia memiliki urgensi yang kuat dalam perspektif Mabda al-Syuro sebagaimana dikembangkan oleh Yusuf al-Qaradawi. Prinsip syūrā menekankan pentingnya pengawasan terhadap kekuasaan, partisipasi publik, keadilan (*al-‘adl*), kemaslahatan umum (*maṣlahah ‘āmmah*), dan pencegahan kezaliman (*daf’ al-zulm*) dalam setiap pengambilan keputusan publik. Dalam konteks negara hukum modern, *preventive constitutional review* dapat dipahami sebagai bentuk pengawasan preventif yang sejalan dengan nilai-nilai syūrā karena berfungsi mencegah lahirnya undang-undang yang inkonstitusional sebelum menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi sistem pengawasan konstitusional di Indonesia melalui pengaturan mekanisme *preventive constitutional review* yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia untuk melakukan pengujian konstitusional terhadap rancangan undang-undang sebelum diundangkan, dengan tetap memperhatikan prinsip demokrasi, supremasi konstitusi, dan partisipasi publik.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian ini, penulis memberikan beberapa saran sebagai berikut:

1. DPR dan Presiden perlu mempertimbangkan pengaturan *preventive constitutional review* melalui perubahan UUD NRI 1945 atau revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi guna memperkuat sistem pengawasan konstitusional di Indonesia.
2. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia perlu mendorong penguatan konsep *constitutional prevention* sebagai bentuk perlindungan preventif terhadap hak konstitusional warga negara.
3. Akademisi dan peneliti perlu mengembangkan kajian lebih lanjut mengenai desain kelembagaan dan mekanisme *preventive constitutional review* yang sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia dan nilai-nilai *mabda' al-syuro*.
4. Masyarakat perlu meningkatkan partisipasi dalam proses pembentukan undang-undang sebagai bentuk pengawasan demokratis terhadap kekuasaan negara.

DAFTAR PUSTAKA

Al-Qur'an

QS. Āli 'Imrān [3]: 159

QS. al-Syūrā [42]: 38

Peraturan Perundang-undangan

Constitution of the Portuguese Republic, Article 278 concerning Preventive Review of Constitutionality.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lembaran Negara Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Lembaran Negara Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Republik Österreich. *Bundes-Verfassungsgesetz* (B-VG).

Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2019

Asshiddiqie, Jimly. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

- Canotilho, J. J. Gomes, dan Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora, 1978.
- Ginsburg, Tom. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Gouveia, Jorge Bacelar. *Constitutional Law in Portugal*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2013.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press, 1945.
- Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Maruarar Siahaan. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2011.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, dan A. Hamid S. Attamimi. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- Stone Sweet, Alec. *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Yusuf al-Qaradhawi. *Dirāsah fī Fiqh Maqāṣid al-Sharī'ah*. Kairo: Dār al-Shurūq, 2006.
- Yusuf al-Qaradhawi. *Fiqh Daulah Menurut Perspektif Islam*. Jakarta: Syabab Book Link, 2015.
- Yusuf al-Qaradhawi. *Min Fiqh al-Dawlah fī al-Islam*. Kairo: Dar al-Shuruq, 2001.

Yusuf al-Qarḍāwī. *al-Siyāsah al-Shar‘iyyah fī Daw’ Nuṣūṣ al-Sharī‘ah wa Maqāṣidihā*. Kairo: Maktabah Wahbah, 2008.

Jurnal

Abadi, Suwarno. “Ultra Petita dalam Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Konstitusi* 12, no. 3 (2016): 586–603. <https://doi.org/10.31078/jk1238>.

Agung Budi Laksono Supriyadi dan Fery Anggriawan. “Analisis Yuridis Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” 6, no. 1 (2025). <https://doi.org/10.26905/blj.v6i1.15547>.

Ahmad Nabil Amir dan Tasnim Abdul Rahman. “The Protection of Human Rights in Islam: As Discoursed in the Works of Al-Qaradawi.” *Justicia Islamica* 14, no. 2 (2017): 149–165. <https://doi.org/10.21154/justicia.v14i2.1221>.

Ahmad Wijaya dan Nasran Nasran. “Comparison of Judicial Review: A Critical Approach to the Model in Several Countries.” *Jurnal Legalitas* 14, no. 2 (2021). <https://doi.org/10.33756/jelta.v14i2.11809>.

Alsyam. “Studi Perbandingan Mahkamah Konstitusi Indonesia dan Mahkamah Konstitusi Austria dalam Rangka Mewujudkan Negara Hukum yang Demokratis.” 2025. <https://doi.org/10.31933/s0b97652>.

Chiara Valentini. “Deliberative Constitutionalism and Judicial Review.” *Revus* 47 (2022). <https://doi.org/10.4000/revus.8030>.

Coutinho, Luís Pereira. “The Passive Sovereignty of the Constitutional Judge: A State Theory Approach.” Dalam *Judicial Activism: An Interdisciplinary Approach to the American and European Experiences*. Springer

International Publishing, 2015. https://doi.org/10.1007/978-3-319-18549-1_9.

Desy Wulandari. “Ex Ante Review in Realizing the Constitutionality of Laws and Regulations in Indonesia.” *Indonesian State Law Review* 1, no. 1 (2018): 37–52. <https://doi.org/10.15294/islrev.v1i1.26938>.

Dimas Firdausy Hunafa. “Menggagas Mekanisme Preventive Review oleh MK, Upaya Percepatan Pembangunan Nasional Melalui Produk Hukum Berkualitas.” *Law and Justice* 4, no. 4 (2019): 23–34. <https://doi.org/10.23917/laj.v4i1.8037>.

Diya Ul Akmal, Fatkhul Muin, dan Pipih Ludia Karsa. “Prospect of Judicial Preview in the Constitutional Court Based on the Construction of Constitutional Law.” *Jurnal Cita Hukum* 8, no. 3 (2020): 609–626. <https://doi.org/10.15408/jch.v8i3.16940>.

Elisabeth Sihalocho dan Fifiana Wisnaeni. “Prospect of Judicial Preview by Indonesian Constitutional Court as a Preventive Action to Protect Constitutional Rights (Comparative Study with the Constitutional Court of Chile).” 8, no. 2 (2025). <https://doi.org/10.47191/ijsshr/v8-i2-47>.

Elsa Benia dan Ghina Nabilah. “Politik Hukum dalam Proses Pemindahan Ibu Kota Negara melalui Pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara (UU IKN).” *Jurnal Hukum Lex Generalis* 3 (2022): 806–825. <https://doi.org/10.56370/jhlg.v3i10.323>.

Faiz, Pan Mohamad. “Memperkuat Prinsip Pemilu yang Teratur, Bebas, dan Adil melalui Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang.” *Jurnal Konstitusi* 14, no. 3 (2018): 672–700. <https://doi.org/10.31078/jk14310>.

- Fajrianto. "Concrete Review: Perbandingan Austria, Jerman dan Kroasia serta Formulasi Ideal Pengaturannya di Indonesia." *Jurnal Dinamika Hukum* 30, no. 1 (2024): 8786–8808.
- Hans Kelsen. "Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of the Austrian and the American Constitution." *The Journal of Politics* 4 (1942): 183–200. <https://doi.org/10.2307/2125770>.
- Herman dan Firman Muin. "Sistematisasi Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia." *Jurnal Komunikasi Hukum* 4, no. 2 (2018): 89–101. <https://doi.org/10.23887/jkh.v4i2.15445>.
- Janpatar Simamora dan Risma Manik. "The Design of the Idea of Judicial Preview Authority of the Constitutional Court in the Indonesian Constitutional System." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 13, no. 1 (2024): 167–188. <https://doi.org/10.25216/jhp.13.1.2024.167-188>
- Lukman Santoso. "Eksistensi Prinsip Syura dalam Konstitusional Islam." *IN RIGHT: Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia* 3, no. 1 (2013): 45–47. <https://doi.org/10.14421/inright.v3i1.1256>.
- Luna Dezeana Ticoalu dan Ahmad Ghiffari Rizqul Haqq. "Pemenuhan Meaningful Participation dalam Rangka Mewujudkan Procedural Justice Terkait Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 22, no. 3 (2025). <https://doi.org/10.54629/jli.v22i3.1500>.
- Muhammad Ichsan. "Demokrasi dan Syura: Perspektif Islam dan Barat." *Substantia: Jurnal Ilmu-Ilmu Ushuluddin* 16, no. 1 (2014): 88–90.
- Nasaruddin et al. "Pengujian Formil Undang-Undang Cipta Kerja: Analisis Legitimasi Prosedural dan Partisipasi Publik dalam Perspektif Fiqh

Siyasah.” *Maqasid: Jurnal Studi Hukum Islam* 14, no. 2 (2025): 201–215.
<https://doi.org/10.30651/mqsd.v14i2.26727>.

Nggilu, Novendri M., dkk. “The Absence of Judicial Review on Constitutional Amendments in Indonesia: Urgency and Legal Reform for Constitutional Safeguards.” *Journal of Law and Legal Reform* 6, no. 2 (2025): 659–692.
<https://doi.org/10.15294/jllr.v6i2.20888>.

Rasito dan Izza Mahendra. “Moderasi Fikih melalui Pendekatan Maqasid al-Shari‘ah Yusuf al-Qaradhawi.” *Al-Wasatiyah: Journal of Religious Moderation* 1, no. 1 (2022): 31–35. <https://doi.org/10.30631/jrm.v1i1.3>.

S. Sudarto. “Fikih Bernegara dalam Pemikiran Yusuf al-Qaradawi.” *Profetika: Jurnal Studi Islam* 22, no. 1 (2021): 18–39.
<https://doi.org/10.23917/profetika.v22i1.14778>.

Syedna Ahmad Albanna. “Judicial Preview: Pembaharuan Prosedur Verifikasi Konstitusionalitas sebagai Wujud Harmonisasi Nilai Kepastian dan Keadilan Hukum.” 4, no. 1 (2024): 1441–1453.
<https://doi.org/10.37680/almikraj.v4i02.5271>.

Widodo, Muhammad Fajar Sidiq, dan Anni Nur Rohmah. “Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang: Studi Perbandingan antara Indonesia dengan Prancis.” *Verfassung: Jurnal Hukum Tata Negara* 4, no. 2 (2025): 143–166. <https://doi.org/10.30762/vjhtn.v4i2.705>.

Artikel & Berita

Ady Thea DA. “Akademisi Ini Kritisi Proses Pembentukan UU IKN.” *Hukum Online*, 4 Februari 2022.

Dian Dewi Purnamasari. “Pembahasan Minim Partisipasi Publik, Komnas HAM Minta Pengesahan RUU TNI Ditunda.” *Kompas*, 19 Maret 2025.

Fika Nurul Ulya dan Ardito Ramadhan. “Draf RUU TNI Sulit Diakses, DPR Diminta Tak Salahkan Publik soal Salah Tafsir.” *Kompas.com*, 20 Maret 2025.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Nama		Zam zam Nurjaman
Tempat/Tanggal Lahir		Tasikmalaya, 7 Februari 2003
Alamat		Jl.Mulyasari RT 03 RW 01, Kel.Mulyasari, Kel.Mulyasari, Kec.Tamansari Kota Tasikmalaya
No. Hp		087769963300
Alamat Email		220203110037@student.uin-malang.ac.id

RIWAYAT PENDIDIKAN

Pendidikan	Tahun	Instansi
TK	2007-2009	TK Al-Ittihad
SD	2009-2015	SDN Sangkali
SMP	2015-2018	Madrasah Tsanawiyah Nurul Falah Tasikmalaya
SMA	2018-2021	Madrasah Aliyah Nurul Falah Tasikmalaya
S1	2022-2026	UIN Maulana Malik Ibrahim Malang

RIWAYAT ORGANISASI

Jabatan	Tahun	Organisasi
Ketua Umum	2025	Law Student Mootcourt
Kajian Aksi & Strategis	2024	Dewan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Syari'ah
Komisi III Keelembagaan dan Keorganisasian	2023	Senat Mahasiswa Fakultas Syari'ah