

## ***Pre-Legislative Scrutiny through the Constitutional Court: Urgency, Opportunities and Challenges from a Constitutional Perspective***

### **Pra Legislative Scrutiny melalui Mahkamah Konstitusi: Urgensi, Peluang dan Tantangan dalam Perspektif Konstitusional**

Chika Maharani\*   
Universitas Muria Kudus, Indonesia

Faizal Adi Surya   
Universitas Muria Kudus, Indonesia

Marsatana Tartila Tristy   
Universitas Muria Kudus, Indonesia

\*Corresponding Author: [202220049@std.umk.ac.id](mailto:202220049@std.umk.ac.id)

#### **Abstract**

*The frequent annulment of laws by the Constitutional Court after their enactment often creates legal uncertainty and significant socio-economic losses. This study examines the urgency, opportunities, and challenges of expanding the Constitutional Court's authority to conduct pre-legislative scrutiny as a preventive mechanism for constitutional oversight. Through a normative juridical approach using comparative methods, this research analyzes the ex ante review system in France, particularly the mechanisms of loi organique and the Conseil Constitutionnel, while exploring implementation options in Indonesia. The findings indicate that expanding the Constitutional Court's powers through the review of organic category Bill drafts and advisory opinions has a strong constitutional basis, but requires strict procedural design to prevent excessive judicial intervention. This study recommends gradual implementation through limited constitutional amendments and revisions to the Constitutional Court Law, with clear safeguards to maintain the balance of separation of powers.*

*Keywords: Advisory Opinion; Loi Organique; Judicial Preview.*

#### **Abstrak**

Gelombang tinggi pembatalan undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi setelah undang-undang tersebut diberlakukan kerap menimbulkan ketidakpastian hukum dan kerugian sosial ekonomi yang signifikan. Penelitian ini mengkaji urgensi, peluang, dan tantangan perluasan wewenang Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pra legislative scrutiny sebagai mekanisme preventif pengawasan konstitusionalitas. Melalui pendekatan yuridis normatif dengan metode komparatif, penelitian ini menganalisis sistem *ex ante review* di Perancis khususnya mekanisme *loi organique* dan *Conseil Constitutionnel*, serta mengeksplorasi opsi yang dapat diimplementasikan di Indonesia. Temuan penelitian menunjukkan bahwa perluasan wewenang MK melalui mekanisme pengujian Rancangan Undang-Undang kategori organik dan *advisory opinion* memiliki landasan konstitusional yang kuat, namun memerlukan desain prosedural yang ketat untuk mencegah campur tangan yudisial yang berlebihan. Penelitian ini merekomendasikan implementasi bertahap melalui amandemen konstitusi terbatas dan revisi UU Mahkamah Konstitusi dengan safeguard yang jelas untuk menjaga keseimbangan pemisahan kekuasaan.

Kata Kunci: Pendapat Hukum; Undang-Undang Organik; Tinjauan Yudisial.

Submitted: 15/08/2025 | Reviewed: 02/11/2025 | Accepted: 25/12/2025

## Pendahuluan

Aristoteles berpendapat bahwa tujuan tertinggi negara adalah mewujudkan kehidupan baik bagi seluruh warganya.<sup>1</sup> Di Indonesia masa kini, cita-cita mulia tersebut sedang berada pada titik kritis karena proses pembentukan undang-undang masih sarat dengan persoalan mendasar. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia telah menjalankan fungsi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*) sejak dibentuk pada tahun 2003.<sup>2</sup> Dalam rentang waktu lebih dari dua dekade, Mahkamah Konstitusi (MK) telah mengabulkan ratusan permohonan pengujian undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, baik secara keseluruhan maupun sebagian. Data MK menunjukkan bahwa hingga akhir 2024, terdapat lebih dari 4046 putusan, dimana 1897 perkara Pengujian Undang-Undang diajukan, dan 327 diantaranya dikabulkan. Tentunya jumlah perkara tersebut terus mengalami peningkatan setiap tahun, terbukti pada tahun 2025 terjadi penambahan sebanyak 33 putusan dikabulkan.<sup>3</sup> Fenomena ini mengindikasikan bahwa proses legislasi di Indonesia masih menghadapi persoalan serius terkait dengan jaminan konstitusionalitas produk legislasi.<sup>4</sup> Pembatalan undang-undang setelah berlaku tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum, tetapi juga menimbulkan kerugian sosial dan ekonomi yang tidak sedikit, terutama bagi pihak-pihak yang telah mendasarkan tindakan hukumnya pada undang-undang yang kemudian dibatalkan.<sup>5</sup>

Persoalan ini sesungguhnya dapat diminimalisir jika terdapat mekanisme pengawasan konstitusionalitas yang bersifat preventif atau dikenal dengan istilah *pre-legislative scrutiny* atau *ex ante review*.<sup>6</sup> Beberapa negara dengan tradisi constitutional review yang matang, seperti Perancis dengan sistem *loi organique dan Conseil Constitutionnel*-nya, Austria dengan *Verfassungsgerichtshof* dan Jerman dengan *Bundesverfassungsgericht*, telah mengadopsi mekanisme pengujian konstitusionalitas sebelum undang-undang diundangkan.<sup>7</sup> Model ini terbukti efektif dalam meningkatkan kualitas legislasi dan mengurangi potensi konflik konstitusional di kemudian hari. Namun demikian, adopsi mekanisme serupa di Indonesia menghadapi tantangan konstitusional yang tidak sederhana, mengingat Pasal 24C ayat (1)

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 1st edn (Depok: Rajawali Pers, 2022) at 77.

<sup>2</sup> David Edyson, "Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menjaga Demokrasi dan Memperkuat Supremasi Hukum: Evaluasi Kritis" (2024) 3:1.

<sup>3</sup> "Rekapitulasi perkara PUU Mahkamah Konstitusi", online: <<https://www.mkri.id/perkara/rekapitulasi-perkara/puu>>.

<sup>4</sup> Janpatar Simamora & Risma Manik, "The Design Of The Idea Of Judicial Preview Authority Of The Constitutional Court In The Indonesian Constitutional System" (2024) 13:1 J Huk dan Peradil 167.

<sup>5</sup> Geofani Milthree Saragih, Mirza Nasution & Eka NAM Sihombing, "Makna Filosofis Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Constitutional Review Dan Urgensi Judicial Activism" (2024) 53:3 Masalah Masalah Hukum 335–344.

<sup>6</sup> Diya Ul Akmal, Fatkhul Muin & Pipih Ludia Karsa, "Prospect of Judicial Preview in the Constitutional Court Based on the Construction of Constitutional Law" (2020) 8:3 JCH.

<sup>7</sup> Desy Wulandari, "Ex Ante Review dalam Mewujudkan Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia" (2018) 1:1 Indonesian State Law Review 37–52 at 5.

UUD 1945 secara eksplisit hanya memberikan kewenangan kepada MK untuk menguji undang-undang terhadap UUD, bukan rancangan undang-undang.<sup>8</sup>

Kajian akademis tentang perluasan wewenang MK melalui mekanisme *judicial preview* atau *pre-legislative scrutiny* sesungguhnya telah mulai berkembang dalam beberapa tahun terakhir. Sejumlah gagasan kewenangan *judicial preview* bagi MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia telah diusulkan dengan menekankan perlunya amandemen konstitusi untuk memberikan landasan hukum yang kuat.<sup>9</sup> Peluang penerapan mekanisme tersebut juga dikemukakan dengan merujuk pada praktik di Perancis, Austria, dan Jerman sebagai model yang dapat diadaptasi.<sup>10</sup> Sedangkan di kawasan asia, pemerintah dapat merujuk pada negara Kamboja dan Thailand yang juga menerapkan *judicial preview*.

Model *ex ante review* sebagai instrumen untuk menjamin konstitusionalitas peraturan perundang undangan di Indonesia telah dianalisis melalui perbandingan antara pendekatan preventif dan represif.<sup>11</sup> Akan tetapi, studi-studi terdahulu masih menyisakan sejumlah keterbatasan yang patut dicermati. Pertama, mayoritas studi menggunakan pendekatan normatif komparatif tanpa disertai perumusan teknis yang jelas mengenai desain dan operasional mekanisme *pre-legislative scrutiny* dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia.<sup>12</sup> Kedua, analisis mengenai sistem *loi organique Perancis* yang menjadi rujukan utama masih bersifat deskriptif umum, belum mengeksplorasi secara mendalam mekanisme teknis, prosedur operasional, dan pengalaman praktis selama lebih dari enam dekade implementasinya.<sup>13</sup> Ketiga, pembahasan tentang *safeguard* untuk mencegah *judicial activism* dan menjaga keseimbangan *separation of powers* masih terbatas pada ranah konseptual, belum menawarkan kriteria objektif yang dapat dijadikan pedoman operasional.<sup>14</sup> Keempat, belum ditemukan kajian yang secara menyeluruh menelaah berbagai alternatif hukum yang tersedia untuk memperluas kewenangan baru kepada MK, baik melalui mekanisme amandemen konstitusi maupun interpretasi konstitusional yang progresif.<sup>15</sup>

Penelitian ini berupaya mengisi kekosongan tersebut dengan memberikan kontribusi keilmuan yang bersifat aplikatif dan bermanfaat secara praktis. Kebaruan penelitian ini terletak pada tiga aspek utama. Pertama, penelitian ini mengembangkan model *hybrid advisory opinion* dengan bobot konstitusional yang secara formal bersifat tidak mengikat namun memiliki

---

<sup>8</sup> UUD NRI 1945.

<sup>9</sup> Simamora & Manik, *supra* note 4.

<sup>10</sup> Akmal, Muin & Karsa, *supra* note 6.

<sup>11</sup> Wulandari, *supra* note 7.

<sup>12</sup> M Fadly Hasibuan & Iza Rumesten, "Reorientasi Kewenangan Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi Berdasarkan Prinsip Supremasi Konstitusi" (2023) 22:2.

<sup>13</sup> Akmal, Muin & Karsa, *supra* note 6.

<sup>14</sup> Labib Muttaqin, Andy Omara & Sudjito Atmoredjo, "Is the Legislator in the Constitutional Court? Examining the Tension Between Judiciary and Democracy in Indonesia" (2025) 10:1 Journal of Indonesian Legal Studies 44.

<sup>15</sup> Puguh Apriyanto & Lego Karjoko, "Judicial Review of Constitutional Court Decisions (An Idea for Future Procedural Review System)" in Abdul Kadir Jaelani et al, eds, *Proceedings of the International Conference on Cultural Policy and Sustainable Development (ICPSD 2024)* Advances in Social Science, Education and Humanities Research (Paris: Atlantis Press SARL, 2024) 468.

kekuatan moral konstitusional yang kuat melalui mekanisme transparansi dan akuntabilitas publik. Kedua, penelitian ini mengadaptasi konsep *loi organique Perancis* ke dalam sistem hukum Indonesia dengan mengusulkan gagasan pembentukan kategori "Undang-Undang Organik" yang wajib diuji konstitusionalitasnya sebelum diundangkan, sehingga tidak membebani MK dengan volume perkara yang berlebihan. Ketiga, penelitian ini merumuskan kriteria objektif dan prosedural yang ketat untuk membatasi ruang aktivisme yudisial, antara lain melalui penerapan *political question doctrine* dan prinsip *judicial self-restraint* yang dirumuskan ulang dengan karakter ketatanegaraan Indonesia.<sup>16</sup>

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini merumuskan dua permasalahan pokok. Pertama, bagaimana tingkat urgensi serta peluang konstitusional bagi perluasan wewenang Mahkamah Konstitusi dalam pelaksanaan *pra legislative scrutiny* di Indonesia? Kedua, persoalan apa saja yang muncul pada tataran yuridis dan prosedural dalam implementasi penerapan kewenangan tersebut, serta bagaimana desain mekanisme yang tepat untuk menjaga keseimbangan *separation of powers*? Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis landasan konstitusional dan urgensi perluasan wewenang MK dalam ranah *pre legislative scrutiny*, serta merumuskan desain implementasi yang realistis dengan mempertimbangkan tantangan yuridis, politik, dan kelembagaan yang ada. Untuk mencapai tujuan tersebut, penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan metode komparatif. Bahan hukum primer yang digunakan meliputi UUD 1945, UU Nomor 7 Tahun 2020 tentang Mahkamah Konstitusi, putusan-putusan MK terkait, serta konstitusi dan regulasi negara perbandingan khususnya Perancis. Bahan hukum sekunder berupa jurnal ilmiah, buku-buku hukum tata negara, dan artikel ilmiah yang relevan. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, sedangkan analisis dilakukan secara deskriptif analitis dengan membandingkan karakter sistem hukum Indonesia dan negara lain, sebagai dasar perumusan konsep yang sesuai dengan kebutuhan ketatanegaraan Indonesia

## **Urgensi dan Peluang Konstitusional Perluasan Wewenang Mahkamah Konstitusi**

Pengujian undang-undang telah menimbulkan berbagai persoalan dalam sistem hukum Indonesia. Berbagai putusan MK pada kenyataannya tidak sekedar membatalkan norma, melainkan juga menafsirkan ulang ketentuan konstitusi sehingga memicu perubahan praktik ketatanegaraan yang signifikan.<sup>17</sup> Akan tetapi, perubahan tersebut seringkali terjadi setelah undang-undang berlaku dalam waktu yang cukup lama, sehingga konsekuensi hukum yang timbul telah meluas dan tidak mudah untuk

<sup>16</sup> Zainal Arifin Mochtar, "Guarding Democracy: Judicial Activism in the Indonesian Constitutional Court Decisions in Regional Head Electoral Disputes" (2025) 11:1 ConsRev 36–62.

<sup>17</sup> Arief Rokhman & Edi Pranoto, "Polemik Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara" (2025) 22:1 j.n.a.huk 73.

dipulihkan sepenuhnya.<sup>18</sup> Situasi tersebut menegaskan adanya kelemahan mendasar dalam mekanisme pengawasan konstiusionalitas yang bersifat represif.

Permasalahan utama dari model *ex post review* sebenarnya terletak pada ketidakpastian hukum yang berkepanjangan. Ketika sebuah undang-undang dinyatakan inkonstitusional dan dibatalkan setelah berlaku bertahun-tahun, muncul pertanyaan tentang status tindakan hukum yang telah dilakukan berdasarkan undang-undang tersebut.<sup>19</sup> Meskipun MK dalam beberapa putusannya telah menerapkan prinsip *prospective overruling* atau membatasi keberlakuan putusan untuk masa mendatang, namun langkah ini belum sepenuhnya dapat menghilangkan ketidakpastian hukum yang telah terjadi.<sup>20</sup> Persoalan semakin meningkat serius ketika putusan MK bersifat *non-self-implementing*.<sup>21</sup> Dalam banyak kasus, tidak sedikit putusan MK yang tidak segera ditindaklanjuti oleh DPR dan Pemerintah, sehingga menimbulkan kekosongan hukum yang justru memperburuk ketidakpastian.<sup>22</sup>

Pembatalan undang-undang setelah diberlakukan tidak jarang menimbulkan kerugian sosial dan ekonomi yang tidak sedikit.<sup>23</sup> Apabila undang-undang yang dibatalkan mengatur sektor ekonomi atau investasi, pembatalan tersebut dapat mengganggu iklim investasi dan kepercayaan pelaku usaha terhadap stabilitas sistem hukum Indonesia.<sup>24</sup> Demikian pula pada undang-undang yang mengatur hak-hak konstiusional warga negara, pembatalan yang terlambat berarti telah terjadi pelanggaran hak konstiusional dalam rentang waktu tertentu yang seharusnya dapat dicegah sejak awal.<sup>25</sup> Oleh karena itu jaminan perlindungan hak konstiusional warga negara menuntut keberadaan mekanisme yang tidak hanya berhenti pada koreksi setelah pelanggaran terjadi, tetapi mampu mencegahnya sebelum berdampak luas.<sup>26</sup>

Kebutuhan akan mekanisme preventif semakin menguat ketika kita melihat kecenderungan meningkatnya *judicial activism* MK dalam beberapa tahun terakhir.<sup>27</sup> Pentingnya *judicial activism* untuk menegaskan nilai filosofis UUD

---

<sup>18</sup> Sitinur Febby Pattimahu et al, "Menelisik Efektivitas Konstitusi : Independensi Lembaga KPK Pasca Putusan MK No.36 Tahun 2017 Sebagai Anomali Hukum" (2023) 3:1 JKK 76.

<sup>19</sup> Raihan Muhammad, "Peranan dan Problematika Mahkamah Konstitusi sebagai Positive Legislature di Tengah Regresi Demokrasi Indonesia" (2025) 10:1 Lex renaiss 65–93.

<sup>20</sup> Ali Alatas, Ficky M Zulfickar & Patio Alfredo Nugraha Hutabarat, "Teori Kemaslahatan Sebagai Batasan Judicial Activism Dalam pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi" (2024) 4:2 JKD 148.

<sup>21</sup> Eka NAM Sihombing & Cynthia Hadita, "Bentuk Ideal Tindak Lanjut Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang" (2022) 1:1 japhthnhan 35–46.

<sup>22</sup> *Ibid* at 15.

<sup>23</sup> Pradina Kurnia Sari Hidayah, Bambang Giyanto & Mala Sondang Silitonga, "Regulatory Impact Analysis Dalam Formulasi Kebijakan Pembentukan Peraturan Di Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia" (2023) 4:3.

<sup>24</sup> Victor Imanuel W Nalle & Martika Dini Syaputri, "SROI: Metode Alternatif dalam Riset Evaluasi Pasca-Legislasi" (2021) 9:3 JurnalIUS-KHK.

<sup>25</sup> Vicko Taniady & Laili Furqoni, "Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi: Penerapan Constitutional Complaint dalam Menjaga Hak Konstiusional Warga Negara" (2022) 24:1 JJR 135–148 at 3.

<sup>26</sup> *Ibid* at 5–7.

<sup>27</sup> Mochtar, "Guarding Democracy", *supra* note 16.

1945 tidak dapat dipungkiri, namun terdapat problem implementasi pada adresat putusan yang perlu dicermati secara kritis. Bahkan berkembang istilah "komodifikasi kewenangan" untuk menggambarkan meluasnya kewenangan MK secara aktual melalui praktik aktivisme yudisial.<sup>28</sup> Fenomena ini menunjukkan bahwa dalam praktiknya, MK telah berperan tidak hanya sebagai *negative legislator* yang membatalkan norma inkonstitusional, tetapi juga sebagai *positive legislator* yang mengisi kekosongan norma melalui putusan-putusannya.<sup>29</sup> Dari kondisi ini timbul pertanyaan mendasar mengenai posisi legislator yang sesungguhnya, mengingat ketegangan yang terus terjadi antara fungsi yudisial dan mekanisme legislasi yang berdasarkan prinsip demokrasi.

Mekanisme *pre-legislative scrutiny* layak dipandang sebagai instrumen yang penting dan mendesak untuk dikaji penerapannya. Mekanisme ini akan bekerja sebagai pendeteksi dini terhadap inkonstitusionalitas undang-undang sebelum disahkan dan diberlakukan.<sup>30</sup> Sehingga kerugian yang ditimbulkan oleh pembatalan undang-undang dapat diminimalisir, bahkan dihindari sejak awal. Peluang *judicial preview* di Indonesia terbilang sangat terbuka, terutama jika merujuk pada pengalaman sukses negara-negara seperti Perancis, Austria, dan Jerman yang telah menerapkan mekanisme serupa selama puluhan tahun.<sup>31</sup>

### **1. Pembelajaran dari Model *Loi Organique* Perancis dan *Conseil Constitutionnel***

Sistem *loi organique* Perancis menawarkan model yang menarik untuk diadaptasi dalam pengembangan mekanisme serupa di Indonesia. Sejak Konstitusi Perancis 1958, sistem hukum Perancis mengenal kategori khusus undang-undang yang disebut *loi organique* atau undang-undang organik, yang mengatur hal-hal fundamental tentang penyelenggaraan kekuasaan publik.<sup>32</sup> Undang-undang kategori ini memiliki hierarki yang lebih tinggi dari undang-undang biasa (*loi ordinaire*) dan wajib diuji konstitusionalitasnya oleh *Conseil Constitutionnel* sebelum diundangkan.<sup>33</sup> Mekanisme tersebut telah berjalan efektif selama lebih dari enam dekade dan dinilai berkontribusi positif terhadap peningkatan kualitas produk legislasi sekaligus menekan potensi konflik konstitusional.<sup>34</sup>

Keunggulan model Perancis tercermin dari sejumlah karakteristik utama. Pertama, pengujian bersifat wajib untuk kategori *loi organique*, sehingga tidak bergantung pada inisiatif pihak tertentu untuk mengajukan permohonan.<sup>35</sup>

<sup>28</sup> Syafa'at Anugrah Pradana et al, "Komodifikasi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia melalui Ikhtiar Aktivisme Yudisial" (2024) 5:2 ALJ 106–116.

<sup>29</sup> Muhammad, *supra* note 19.

<sup>30</sup> Noor Sidharta et al, "Judicial Preview on the Bill on International Treaty Ratification" (2017) 3:1 CONSREV 24.

<sup>31</sup> Rifa Qodar, "Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Menyelesaikan Sengketa Kewenangan Lembaga Negara: Studi Komparatif dengan Mahkamah Konstitusi Jerman" (2024) 2:1 JLE 39–49.

<sup>32</sup> Wulandari, *supra* note 7.

<sup>33</sup> *Ibid* at 10.

<sup>34</sup> Akmal, Muin & Karsa, *supra* note 6 at 10.

<sup>35</sup> Dewi Nurul Savitri, "Constitutional Preview and Review of International Treaties: France And Indonesia Compared" (2019) 5:1 CONSREV 039.

Dengan pola demikian, setiap pengaturan yang menyentuh ranah fundamental negara dipastikan memperoleh pengawasan konstitusional sejak tahap awal. Kedua, pengujian dilakukan dalam jangka waktu yang relatif singkat (maksimal satu bulan, atau delapan hari dalam kondisi darurat), sehingga tidak menghambat proses legislasi secara berlebihan.<sup>36</sup> Ketiga, kewenangan *Conseil Constitutionnel* tidak terbatas pada pembatalan undang-undang secara keseluruhan, tetapi juga mencakup penilaian parsial terhadap sebagian pasal atau ayat tertentu inkonstitusional dengan memberikan arahan perbaikan yang spesifik. Keempat, putusan *Conseil Constitutionnel* bersifat final dan mengikat, sehingga memberikan kepastian hukum yang tinggi.<sup>37</sup>

Selain mekanisme *loi organique*, sistem ketatanegaraan Perancis juga mengenal mekanisme *advisory opinion* atau pendapat hukum yang dapat diminta oleh Presiden, Perdana Menteri, atau pimpinan parlemen terkait dengan konstitusionalitas rancangan undang-undang yang sedang dibahas.<sup>38</sup> Meskipun bersifat opsional dan tidak mengikat secara hukum, dalam praktiknya pendapat hukum *Conseil Constitutionnel* memiliki otoritas konstitusional yang sangat kuat dan hampir selalu dijadikan rujukan oleh pembentuk undang-undang.<sup>39</sup> Keberadaan mekanisme tersebut memberikan ruang konsultasi yang fleksibel kepada legislator tanpa harus menunggu selesainya proses legislasi, sehingga dapat mengantisipasi persoalan konstitusional sejak tahap awal perumusan.

Penerapan model Perancis ke dalam sistem hukum Indonesia tentu tidak dapat dilakukan secara copy-paste, mengingat perbedaan sistem hukum, struktur ketatanegaraan, dan kultur politik. Kendati demikian, prinsip-prinsip dasar dari sistem *loi organique* dapat diadopsi dengan penyesuaian yang diperlukan. Dalam kerangka Indonesia, dimungkinkan untuk merumuskan kategori "Undang-Undang Organik" yang mencakup pengaturan mengenai aspek-aspek fundamental seperti pemilihan umum, partai politik, lembaga negara, otonomi daerah, hak asasi manusia yang bersifat mendasar, serta anggaran negara.<sup>40</sup> Rancangan undang-undang yang termasuk dalam kategori ini wajib diuji oleh MK sebelum diundangkan, sementara undang-undang di luar kategori ini tetap mengikuti mekanisme pengujian *ex post* sebagaimana praktik yang berjalan saat ini.<sup>41</sup> Dengan pola selektif semacam ini, beban kerja MK tidak akan meningkat secara berlebihan karena tidak semua rancangan undang-undang harus melalui pengujian preventif.

---

<sup>36</sup> Cholidin Nasir, "Judicial Review Di Amerika Serikat, Jerman, Dan Indonesia" (2020) 8:1 HP 67–80.

<sup>37</sup> Apriyanto & Karjoko, *supra* note 15.

<sup>38</sup> Ahmad Ahmad, Fence M Wantu & Dian Ekawaty Ismail, "Convergence of Constitutional Interpretation to the Test of Laws Through a Constitutional Dialogue Approach: Konvergensi Penafsiran Konstitusional Terhadap Pengujian Undang-Undang Melalui Pendekatan Constitutional Dialogue" (2023) 20:3 JK 514–535.

<sup>39</sup> Wulandari, *supra* note 7.

<sup>40</sup> Harry Setya Nugraha, "Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" (2018) 3:1 JLR.

<sup>41</sup> Wulandari, *supra* note 7.

## 2. Peluang Perluasan Wewenang Mahkamah Konstitusi

Isu pokok dalam perdebatan mengenai perluasan wewenang MK terletak pada landasan konstitusional yang menopangnya. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 secara tegas membatasi ruang lingkup kewenangan MK, yaitu mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Frasa "menguji undang-undang" dalam pasal tersebut apabila ditafsirkan secara bahasa, merujuk pada undang-undang yang telah disahkan dan diundangkan, bukan rancangan undang-undang yang masih dalam tahap pembahasan.<sup>42</sup> Oleh karena itu, gagasan pemberian kewenangan MK untuk melakukan pengujian sebelum pengundangan menuntut keberadaan landasan konstitusional yang tegas dan tidak menimbulkan ambiguitas.

Beberapa alternatif hukum yang dapat dipertimbangkan untuk memberikan kewenangan baru kepada MK. Pilihan yang paling kuat adalah melalui amandemen UUD 1945, khususnya Pasal 24C ayat (1).<sup>43</sup> Amandemen konstitusi merupakan jalur yang paling aman secara yuridis karena memberikan landasan konstitusional yang eksplisit dan tidak dapat diganggu gugat. Dalam kerangka *pre-legislative scrutiny*, amandemen dapat diwujudkan melalui penambahan huruf baru dalam Pasal 24C ayat (1) yang menyatakan bahwa MK berwenang "menguji rancangan undang-undang organik terhadap Undang-Undang Dasar sebelum disahkan" dan "memberikan pendapat hukum atas permintaan Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden mengenai konstitusionalitas rancangan undang-undang yang sedang dibahas".<sup>44</sup> Amandemen ini juga perlu dilengkapi dengan pasal baru yang mendefinisikan kategori undang-undang organik dan mengatur mekanisme dasar pengujiannya.

Alternatif kedua adalah melalui revisi UU Nomor 7 Tahun 2020 tentang Mahkamah Konstitusi tanpa mengamandemen UUD 1945. Pandangan ini berangkat dari asumsi bahwa ruang untuk memperluas kewenangan MK melalui undang-undang masih terbuka, sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi.<sup>45</sup> Akan tetapi, opsi ini menghadapi persoalan konstitusionalitas yang serius. Jika kewenangan baru diberikan melalui undang-undang tanpa amandemen konstitusi, maka undang-undang tersebut berpotensi diuji dan dibatalkan oleh MK sendiri karena dianggap telah memperluas kewenangan MK di luar yang ditentukan oleh konstitusi. Risiko ini menunjukkan pentingnya menjaga konsistensi dan pembatasan kewenangan MK agar tidak merusak integritas sistem hukum.

---

<sup>42</sup> Edyson, *supra* note 2.

<sup>43</sup> Igam Arya Wada, Felix Alexander Kurniawan & Agnes Sinta, "Ius Constituendum Kewenangan Judicial Preview Di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia" (2023) 3:1 JKK 1.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> Muhammad Daffa Alfandy, "Ekstensifikasi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Melalui Konstruksi Mekanisme Constitutional Complaint dan Constitutional Question" (2024) 7:1 JAH 116–131.

Opsi ketiga adalah melalui interpretasi konstitusional yang bersifat progresif tanpa perubahan formal terhadap teks UUD 1945. Dalam beberapa putusan, MK telah memperlihatkan kecenderungan penggunaan tafsir yang melampaui pendekatan kebahasaan, dengan menekankan pemaknaan konstitusi secara dinamis sesuai dengan kebutuhan ketatanegaraan yang berkembang.<sup>46</sup> Dalam konteks ini, frasa "menguji undang-undang" dalam Pasal 24C ayat (1) dapat dimaknai lebih luas hingga mencakup pengujian rancangan undang-undang, terutama dalam bentuk pemberian pendapat hukum yang tidak menimbulkan akibat mengikat. Namun demikian, opsi ini juga menghadapi kritik kuat karena dinilai membuka ruang *judicial activism* yang melanggar prinsip *separation of powers*.

Pilihan keempat yang paling realistis adalah mengkombinasikan antara amandemen konstitusi terbatas dengan revisi UU Mahkamah Konstitusi. Amandemen konstitusi dilakukan hanya untuk memberikan landasan dasar kewenangan MK dalam melakukan *pre-legislative scrutiny*, sementara pengaturan teknis dan prosedural diatur dalam undang-undang dan peraturan internal MK. Model ini memberikan kepastian konstitusional sekaligus fleksibilitas dalam pengaturan teknis operasional. Pentingnya kepastian finalitas putusan sebagai pilar penjagaan konstitusi, yang hanya dapat diwujudkan melalui landasan konstitusional yang tegas.<sup>47</sup>

## **Tantangan Yuridis-Prosedural dan Desain Mekanisme Implementasi**

Tantangan paling fundamental dalam perluasan wewenang MK untuk melakukan *pre-legislative scrutiny* adalah potensi pelanggaran prinsip *separation of powers* atau pemisahan kekuasaan. Dalam teori klasik Montesquieu, pemisahan kekuasaan bertujuan untuk mencegah tirani melalui distribusi kekuasaan kepada tiga cabang yang berbeda: legislatif, eksekutif, dan yudikatif.<sup>48</sup> Ketika MK diberikan kewenangan untuk menguji rancangan undang-undang sebelum disahkan, muncul kekhawatiran bahwa lembaga yudisial telah memasuki wilayah legislasi yang secara konstitusional menjadi kewenangan DPR bersama Presiden. Situasi ini berpotensi mengaburkan batas fungsi antar cabang kekuasaan dan membuka ruang konflik kelembagaan.

Beberapa akedimisi juga menyoroti kecenderungan MK yang tidak lagi terbatas pada pembatalan norma yang inkonstitusional tetapi juga turut mengisi kekosongan norma, bahkan menciptakan norma baru melalui putusannya.<sup>49</sup> Praktik tersebut menunjukkan bahwa dalam praktiknya telah terjadi pergeseran peran MK yang melampaui konsep *negative legislator*

---

<sup>46</sup> Rivan Hidayat & Ritika Sahzana Adiba, "Reformulation of Absolute Judicial Review Authority in the Constitutional Court to Uphold the Principle of Constitutional Supremacy" (2023) 4:2 sosial 107–122.

<sup>47</sup> Moh Thohir & Didik Sukriono, "Implementation Authority of the Constitutional Court in the Indonesian Constitutional Law System" (2024) 6:2.

<sup>48</sup> Rohmatul Jannah et al, "Efektivitas Perkembangan Implementasi Trias Politica dalam Kinerja Lembaga Tinggi Negara" (2024) 1:4 16–27.

<sup>49</sup> Sulistyowati Sulistyowati et al, "Government Regulation Substituting the Law on Job Creation in the Perspective of Constitutional Law" (2023) 39:2 Jurnal Hukum 231.

sebagaimana dirumuskan dalam teori klasik. Apabila kemudian MK diberikan kewenangan untuk menguji rancangan undang-undang, dikhawatirkan peran positive legislator ini akan semakin menguat dan pada akhirnya melemahkan legitimasi demokratis proses legislasi.

Potensi menguatnya aktivisme yudisial menjadi semakin nyata ketika kita melihat kecenderungan peran MK yang meningkat dalam beberapa tahun terakhir. Sebuah studi internasional menyoroti fenomena judicial activism dan bangkitnya positive legislator dalam analisis konstitusional terhadap MK Indonesia.<sup>50</sup> Kajian tersebut mengajukan enam kriteria normatif untuk membatasi peran positive legislator MK, yang mencakup prinsip judicial self-restraint, penghormatan terhadap ruang diskresi legislator, penerapan *political question doctrine*, pengujian proporsionalitas intervensi yudisial, transparansi dalam pertimbangan hukum, serta akuntabilitas putusan. Rangkaian kriteria ini menjadi penting untuk diadopsi dalam desain mekanisme *pre-legislative scrutiny* agar perluasan kewenangan tidak menimbulkan judicial activism.

Di sisi lain, perdebatan mengenai finalitas dan kemungkinan kekeliruan (*fallibility*) dalam putusan MK turut memperumit persoalan ini.<sup>51</sup> Putusan MK bersifat final dan mengikat, namun pada saat yang sama tidak sepenuhnya bebas dari potensi kesalahan sebagai konsekuensi inheren dari proses peradilan. Dalam skema *pre-legislative scrutiny*, ketegangan ini menjadi lebih rumit objek yang dinilai masih berupa rancangan undang-undang yang belum mencapai bentuk final. Apabila MK memberikan penilaian yang keliru atau terlalu jauh mencampuri substansi pada tahap ini, dampaknya bisa sangat luas karena dapat menghambat atau bahkan menggagalkan proses legislasi yang sesungguhnya merupakan hasil kompromi politik yang demokratis.

### **1. Desain Mekanisme *Advisory Opinion* dengan *Safeguard Konstitusional***

Menjawab tantangan *separation of powers* dan risiko *judicial activism*, penelitian ini mengusulkan model hybrid "*advisory opinion* yang diberi bobot konstitusional" yang dirancang dengan *safeguard* yang ketat. Dalam desain ini, pendapat hukum MK terhadap rancangan undang-undang bersifat tidak mengikat secara yuridis (*non-binding*), namun memiliki bobot konstitusional yang kuat melalui mekanisme transparansi, kewajiban publikasi, dan akuntabilitas politik. Dengan demikian, model ini dimaksudkan untuk menghormati supremasi DPR dan Presiden sebagai pembentuk undang-undang, sembari memberikan panduan konstitusional yang otoritatif agar potensi penggaran konstitusi dapat dikenali lebih dini.

Secara operasional mekanisme ini disusun dalam tiga tahap. Tahap pertama adalah tahap konsultasi awal yang bersifat opsional, Dimana DPR atau Presiden dapat mengajukan konsultasi informal kepada MK tentang isu

<sup>50</sup> Ramlani Lina Sinaulan, Rahmat Saputra, & Sugeng Sugeng, "The Constitutional Court as a Positive Legislative through the Living Constitution Approach" (2025) 2:4 IJLS 70–84.

<sup>51</sup> Bakti Siahaan, Saleh Sjafai & Arfan Tarigan, "Adjudicating Certainty: Paradigms of Finality and Fallibility in the Decisions of Indonesia's Constitutional Court" (2025) IX:VI IJRISS 1–6.

konstitusional tertentu dalam draf rancangan undang-undang yang sedang dibahas. MK memberikan *preliminary opinion* yang bersifat tidak mengikat dan tidak dipublikasikan secara luas, sehingga tidak menimbulkan tekanan politik yang berlebihan dan memberikan ruang bagi dialog konstitusional yang konstruktif antara legislator dan MK sejak tahap awal. Tahap kedua adalah pengujian formal yang bersifat wajib untuk kategori Undang-Undang Organik. Setelah mendapat persetujuan oleh DPR dan Presiden, rancangan tersebut wajib dikirimkan kepada MK untuk diuji konstitusionalitasnya dalam batas waktu tertentu dengan putusan yang bersifat final dan mengikat. Tahap ketiga adalah tahap respon dan revisi. Untuk rancangan undang-undang di luar kategori organik, DPR atau Presiden dapat meminta advisory opinion kepada MK secara opsional. Jika MK memberikan pendapat bahwa terdapat masalah konstitusional dalam rancangan undang-undang, DPR dan Presiden memiliki tiga opsi: merevisi rancangan sesuai rekomendasi MK; tetap mengundang dengan memberikan alasan tertulis yang dipublikasikan bersamaan dengan pengundangan; atau menunda pengundangan untuk kajian lebih lanjut. Jika opsi kedua dipilih, maka undang-undang tersebut otomatis menjadi prioritas untuk diajukan *judicial review* oleh pihak yang berkepentingan setelah berlaku.

Untuk mencegah *judicial activism*, desain ini dilengkapi dengan beberapa pengamanan prosedural yang ketat. Pertama, penerapan kriteria *exceptionalitas*, di mana MK hanya dapat memberikan hanya pada kondisi tertentu seperti adanya kekosongan hukum, ancaman terhadap hak fundamental warga negara, atau potensi konflik kelembagaan yang serius.<sup>52</sup> Kedua, penerapan *political question doctrine*, di mana MK tidak dapat memberikan pendapat terhadap isu yang sepenuhnya merupakan kebijakan politik seperti besaran anggaran, prioritas pembangunan, atau pilihan kebijakan yang sama-sama konstitusional. Ketiga, prinsip proporsionalitas diterapkan sebagai ukuran bahwa setiap intervensi MK harus merupakan cara yang paling proporsional untuk mengatasi masalah dan manfaatnya harus lebih besar dibandingkan risiko terganggunya pemisahan kekuasaan. Aspek transparansi dan akuntabilitas ditempatkan sebagai unsur kunci guna menjaga legitimasi demokratis dan mencegah penyalahgunaan kewenangan.<sup>53</sup> Keterbukaan akses publik merupakan salah satu elemen penting dalam proses transparansi mengingat MK akan menilai rancangan undang-undang yang masih dalam proses pembahasan dan belum final. Prinsip transparansi diterapkan dalam beberapa mekanisme. Pertama, setiap permohonan pengujian atau permintaan *advisory opinion* yang diterima oleh MK dan dinyatakan lengkap wajib dipublikasikan di website resmi MK dalam waktu maksimal 3 hari kerja. Publikasi mencakup identitas pemohon, ringkasan permohonan, dan naskah rancangan undang-undang yang dimohonkan pengujian (dengan pengecualian untuk bagian yang bersifat rahasia negara). Langkah ini memungkinkan masyarakat mengetahui rancangan undang-undang apa yang sedang diuji beserta alasan pengujiannya.

---

<sup>52</sup> Alatas, Zulfickar & Hutabarat, *supra* note 20.

<sup>53</sup> Alfandy, *supra* note 45.

Kedua, persidangan diselenggarakan secara terbuka dan dapat diakses oleh publik, baik secara langsung di ruang sidang maupun melalui *live streaming*. Namun demikian, untuk bagian persidangan yang membahas informasi yang bersifat rahasia negara atau rahasia pribadi, MK dapat melakukan persidangan tertutup dengan memberikan alasan yang jelas. Ketiga, putusan atau pendapat hukum MK wajib dipublikasikan secara lengkap, termasuk pendapat berbeda (*dissenting opinion*) jika ada.<sup>54</sup> Publikasi dilakukan segera setelah pengucapan putusan dan dapat diakses secara gratis oleh publik melalui website MK. Pertimbangan hukum harus disusun secara sistematis, dan komprehensif, sehingga dapat dipahami tidak hanya oleh kalangan hukum tetapi juga oleh masyarakat umum. Hal ini dikarenakan kualitas putusan dan transparansi merupakan kunci legitimasi MK sebagai lembaga penjaga konstitusi. Selain itu, partisipasi publik ditempatkan sebagai unsur pelengkap yang penting. Di samping mekanisme *amicus curiae*, MK dapat menyelenggarakan *public hearing* atau dengar pendapat publik yang didalamnya terdapat elemen masyarakat sipil, organisasi profesi, akademisi, dan kelompok kepentingan yang relevan untuk rancangan undang-undang yang memiliki dampak luas terhadap masyarakat.<sup>55</sup> Keterlibatan ini tidak hanya memperkaya perspektif MK dalam melakukan pengujian, tetapi juga memperkuat legitimasi demokratis dari keseluruhan proses pengujian.

## **2. Kategori Undang-Undang Organik dan Mekanisme Diferensiasi**

Salah satu faktor penentu efektivitas model *loi organique* Perancis terletak pada adanya diferensiasi yang tegas antara undang-undang yang wajib diuji secara preventif dengan undang-undang biasa yang tetap mengikuti mekanisme pengujian *ex post*. Diferensiasi ini penting untuk dua alasan. Pertama, untuk menghindari beban kerja MK yang berlebihan jika semua rancangan undang-undang harus diuji sebelum disahkan. Kedua, untuk memfokuskan pengawasan preventif MK pada undang-undang yang benar-benar fundamental dan krusial bagi penyelenggaraan negara dan perlindungan hak konstitusional. Oleh karenanya penelitian ini mengusulkan enam kategori Undang-Undang Organik yang wajib diuji oleh MK sebelum diundangkan. Kategori pertama adalah undang-undang tentang pemilihan umum, termasuk pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pemilu kepala daerah. Pengaturan di bidang ini berkaitan langsung dengan demokrasi dan kedaulatan rakyat, sehingga setiap cacat konstitusional berpotensi menimbulkan sengketa serius serta instabilitas politik.

Kategori kedua meliputi undang-undang tentang partai politik dan sistem kepartaian. Partai politik merupakan instrument utama demokrasi yang keberadaan dan perannya dijamin oleh konstitusi, sehingga pengaturannya harus mampu menyeimbangkan kebebasan berserikat dengan tuntutan

<sup>54</sup> Gunawan Sri Wibowo & Sahril Fadli, "Dissenting Opinion of the Constitutional Court Justice in Regards to the Court Decision Number 90/PUU-XXI/2023" (2025) 5:01 flj 141–150.

<sup>55</sup> Cokorda Agung Anuradha Darmaning Ksatria, "Prinsip Amicus Curiae terhadap Putusan Hakim dalam Perkara Pidana di Indonesia" (2025) Ethics and Law j: -bus and n.a, online: <<https://journals.ldpb.org/index.php/eljbn/article/view/255>>.

akuntabilitas dalam kehidupan demokratis.<sup>56</sup> Kategori ketiga adalah undang-undang tentang lembaga negara, baik lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945 maupun lembaga negara yang dibentuk dengan undang-undang seperti KPK, Ombudsman, dan lain-lain. Undang-undang ini mengatur struktur kekuasaan negara dan mekanisme *checks and balances*, sehingga kepastian konstitusional sejak awal menjadi kebutuhan yang tidak dapat ditawar.

Kategori keempat adalah undang-undang tentang otonomi daerah dan hubungan pusat dan daerah, termasuk pemerintahan daerah, pemilihan kepala daerah, serta pembagian kewenangan. Kategori kelima adalah undang-undang yang secara langsung mengatur hak asasi manusia fundamental, seperti hak atas kebebasan beragama, hak atas kebebasan berpendapat, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, dan hak-hak fundamental lainnya yang dijamin dalam Pasal 28 UUD 1945. Kategori keenam adalah undang-undang tentang anggaran negara dan keuangan negara, mengingat pengelolaan keuangan negara merupakan elemen sentral dalam penyelenggaraan negara yang harus sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusional. Selanjutnya mengenai penentuan apakah suatu rancangan undang-undang termasuk dalam kategori organik atau bukan dilakukan pada tahap awal pembahasan oleh DPR dan Presiden. Jika terdapat perbedaan pendapat tentang kategorisasi ini, dapat diajukan kepada MK untuk dimintakan pendapat. Mekanisme ini memberikan kepastian sejak dini mengenai objek yang wajib diuji secara preventif dan mana yang tetap mengikuti mekanisme pengujian *ex post*.

### **3. Prosedur Operasional dan Jangka Waktu Pengujian**

Aspek teknis dan prosedural merupakan unsur krusial yang kerap luput dari perhatian dalam pembahasan akademik tentang perluasan wewenang MK.<sup>57</sup> Tanpa perancangan tata cara operasional yang jelas dan realistis, mekanisme *pre-legislative scrutiny* hanya akan menjadi wacana normatif yang sulit diimplementasikan. Penelitian ini karena itu mengajukan suatu prosedur yang dirancang secara menyeluruh namun tetap efisien, dengan mempertimbangkan keseimbangan antara kebutuhan pengujian yang mendalam dengan urgensi proses legislasi. Prosedur diawali dengan pengajuan permohonan pengujian atau permintaan *advisory opinion* oleh DPR atau Presiden. Permohonan diajukan secara tertulis dalam Bahasa Indonesia dengan melampirkan naskah lengkap rancangan undang-undang, naskah akademik, dan risalah pembahasan yang relevan. Untuk kategori Undang-Undang Organik, pengajuan bersifat wajib dan dilakukan segera setelah rancangan disetujui oleh DPR dan Presiden, sedangkan bagi undang-undang lainnya pengajuan bersifat opsional dan dapat dilakukan pada tahap manapun dalam proses pembahasan.

Setelah permohonan diterima, MK melakukan pemeriksaan administrasi dalam waktu maksimal 7 hari kerja untuk memastikan kelengkapan dokumen dan kesesuaian dengan persyaratan formal. Jika permohonan

---

<sup>56</sup> Fahri Hamzah, *Etika Parlemen Modern dan Sinergi Penegakan Etika Kelembagaan DPR RI dengan Partai Politik*, online: <<https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/MKD-53-3b6bcdcf20e2490a551168c48fc02571.pdf>>.

<sup>57</sup> Pradana et al, *supra* note 28.

dinyatakan lengkap, MK melakukan pemeriksaan pendahuluan untuk menilai apakah permohonan memenuhi kriteria *exceptionalitas* dan tidak termasuk dalam kategori *political question*.<sup>58</sup> Pemeriksaan pendahuluan ini penting sebagai filter awal agar MK tidak terlibat dalam isu-isu yang murni bersifat kebijakan politik. Apabila permohonan tidak memenuhi kriteria, MK dapat menolak permohonan tanpa pemeriksaan substansi, sementara apabila permohonan diterima maka akan dilanjutkan ke tahap persidangan yang sifatnya terbuka untuk umum, kecuali untuk bagian tertentu yang melibatkan informasi yang bersifat rahasia. Dalam persidangan ini, MK mendengar keterangan dari pemohon (DPR atau Presiden), ahli hukum tata negara, praktisi, dan pihak-pihak yang berkepentingan. MK juga membuka kesempatan bagi *amicus curiae* atau "sahabat pengadilan" untuk memberikan pandangan akademis atau perspektif masyarakat sipil. Keterlibatan pihak-pihak tersebut dimaksudkan untuk memperkaya analisis konstitusional, sehingga pengujian tidak semata-mata bersifat yuridis, tetapi juga sensitive terhadap implikasi sosial yang lebih luas.

Jangka waktu pengujian ditetapkan secara tegas agar tidak menghambat dinamika legislasi, yakni maksimal 30 hari kerja sejak permohonan dinyatakan lengkap. Dalam kondisi tertentu yang sangat mendesak, jangka waktu dapat dipersingkat menjadi 15 hari kerja atas permintaan pemohon. Sebaliknya, jika diperlukan kajian yang lebih mendalam, jangka waktu dapat diperpanjang maksimal 15 hari kerja tambahan. Penetapan jangka waktu yang terukur mencerminkan upaya menyeimbangkan efisiensi dan kualitas pengujian, sehingga dapat menjamin ketepatan dan kedalaman pertimbangan MK.

#### **4. Implementasi Bertahap dan Evaluasi Berkelanjutan**

Mempertimbangkan tingginya kompleksitas dan sensitivitas perluasan wewenang MK, implementasinya perlu dilakukan secara bertahap dengan disertai evaluasi secara berkala. Implementasi bertahap ini penting untuk beberapa alasan. Dari sisi internal, untuk memberikan waktu bagi MK dalam memperkuat kapasitas kelembagaannya, baik melalui penambahan sumber daya manusia, pengembangan sistem informasi, dan penyusunan pedoman teknis. Dari sisi eksternal, DPR dan Pemerintah juga perlu untuk menyesuaikan proses legislasi mereka dengan mekanisme baru ini agar selaras. Selain itu, implementasi secara bertahap memungkinkan proses belajar institusional sehingga berbagai kekurangan dapat diperbaiki berdasarkan praktik nyata sebelum kewenangan tersebut di implementasikan secara menyeluruh.

Fase pertama yang dapat dilakukan dalam rentang waktu 1-2 tahun adalah persiapan dan sosialisasi. Pada periode ini, gagasan mengenai konsep pengujian rancangan undang-undang disosialisasikan kepada seluruh stakeholder, termasuk anggota DPR, pejabat pemerintah, hakim konstitusi, akademisi, dan masyarakat sipil. Bersamaan dengan itu, pembentukan Tim Perumus Amandemen UUD 1945 dan penyusunan Naskah Akademik juga dilakukan pada fase ini. Studi banding ke negara-negara yang telah

---

<sup>58</sup> Curtis Bradley & Eric A Posner, "The Real Political Question Doctrine" (2022) SSRN Journal, online: <<https://www.ssrn.com/abstract=4172365>>.

menerapkan sistem *ex ante review* seperti Perancis, Jerman, dan Austria juga diperlukan untuk memperkaya pengalaman praktis. Diskusi melalui seminar nasional maupun regional juga berfungsi untuk menjaring pandangan yang beragam dari berbagai kalangan.

Fase kedua adalah fase legislasi yang berlangsung pada tahun ke-2 sampai ke-3. Pada fase ini, dilakukan proses amandemen UUD 1945 sesuai dengan prosedur konstitusional yang diatur dalam Pasal 37 UUD 1945, termasuk persyaratan persetujuan minimal 2/3 anggota MPR. Sejalan dengan itu, dilakukan penyusunan dan pembahasan RUU Perubahan UU Mahkamah Konstitusi yang mengatur secara rinci mekanisme *pre-legislative scrutiny*. *Public hearing* dan konsultasi publik perlu dilakukan secara intensif untuk memastikan bahwa desain yang dihasilkan mendapat dukungan luas dan mempertimbangkan berbagai perspektif. Fase ketiga adalah fase persiapan kelembagaan pada tahun ke-3 sampai ke-4. Setelah amandemen konstitusi dan revisi UU MK disahkan, MK perlu melakukan serangkaian persiapan kelembagaan. Langkah-langkah tersebut meliputi perumusan Peraturan MK mengenai tata cara pengujian rancangan undang-undang, pelatihan bagi hakim konstitusi dan staf MK tentang mekanisme baru ini, pembentukan unit kerja khusus yang menangani *pre-legislative scrutiny*, pengembangan sistem informasi dan database yang mendukung, serta sosialisasi kepada DPR dan Pemerintah tentang prosedur pengajuan permohonan.

Fase keempat pada tahun ke-4 sampai ke-5 dilaksanakan dalam bentuk *pilot project*. Pada periode ini, mekanisme *pre-legislative scrutiny* diimplementasikan secara terbatas pada kategori Undang-Undang Organik tertentu yang dipilih sebagai proyek percontohan, misalnya undang-undang tentang pemilu atau undang-undang tentang lembaga negara. Pembatasan ini bertujuan untuk mengidentifikasi berbagai kendala praktis yang mungkin tidak terantisipasi dalam pada tahap awal. Setelah sejumlah perkara selesai ditangani, maka dilakukan evaluasi menyeluruh dengan mengumpulkan masukan dari semua pihak yang terlibat.

Fase kelima adalah fase terakhir dimana implementasi penuh dimulai pada tahun ke-5 dan seterusnya. Apabila evaluasi proyek percontohan menunjukkan hasil yang positif dan capaian yang memadai dengan berbagai perbaikan yang telah dilakukan, mekanisme *pre-legislative scrutiny* dapat diimplementasikan secara penuh untuk semua kategori Undang-Undang Organik. Kendati demikian, evaluasi berkelanjutan tetap dilakukan secara berkala, misalnya dalam interval 2 tahunan, untuk menilai efektivitas pelaksanaan mekanisme ini dan mengidentifikasi penyempurnaan yang diperlukan. MK juga berkewajiban menyusun laporan tahunan khusus tentang pelaksanaan kewenangan *pre-legislative scrutiny* yang disampaikan kepada DPR dan dipublikasikan kepada masyarakat sebagai bentuk penerapan akuntabilitas.

## **Kesimpulan**

Perluasan wewenang Mahkamah Konstitusi dalam melakukan *pra legislative scrutiny* menunjukkan urgensi yang kuat, apabila dikaitkan dengan berbagai persoalan yang muncul dari mekanisme pengujian secara *ex post facto* yang

tidak jarang menimbulkan ketidakpastian hukum dan kerugian sosial-ekonomi bagi masyarakat. Model *loi organique Perancis* dengan mekanisme *Conseil Constitutionnel* menawarkan pembelajaran berharga tentang sistem *ex ante review* yang telah terbukti efektif selama lebih dari enam dekade. Mengadopsi model ini di Indonesia sangat memungkinkan melalui penciptaan kategori Undang-Undang Organik yang wajib diuji konstiusionalitasnya sebelum diundangkan, dilengkapi dengan mekanisme *advisory opinion* untuk undang-undang di luar kategori tersebut. Dari sisi hukum, landasan konstiusional yang paling kokoh adalah melalui amandemen terbatas terhadap Pasal 24C UUD 1945 yang dilengkapi dengan revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, meskipun opsi-opsi alternatif juga perlu dipertimbangkan dengan cermat memperhatikan aspek konstiusionalitas dan kelayakan politik.

Tantangan utama dalam perluasan wewenang ini terletak pada potensi pelanggaran prinsip *separation of powers* dan kekhawatiran aktivisme yudisial berlebihan, yang dapat mengancam legitimasi demokratis proses legislasi apabila tidak dirancang dengan cermat. Untuk merespon tantangan tersebut, maka dirumuskan desain mekanisme hybrid berupa "advisory opinion dengan bobot konstiusional" yang disertai dengan pengamanan prosedural yang ketat. Pengaman tersebut diwujudkan melalui penerapan kriteria *exceptionalitas*, *political question doctrine*, dan prinsip proporsionalitas. Diferensiasi tegas antara Undang-Undang Organik yang wajib diuji secara preventif dengan undang-undang biasa yang tetap mengikuti mekanisme *ex post* menjadi kunci untuk menghindari beban kerja MK yang berlebihan. Selain itu, prosedur operasional yang efisien dengan jangka waktu maksimal 30 hari kerja, transparansi proses, dan mekanisme partisipasi publik melalui *amicus curiae* dan *public hearing* menjadi elemen penting untuk menjaga legitimasi dan akuntabilitas. Seluruh rancangan tersebut perlu diimplementasi secara bertahap melalui lima fase yang mencakup persiapan, legislasi, persiapan kelembagaan, pilot project, dan implementasi penuh, dengan evaluasi berkelanjutan untuk memastikan efektivitas dan melakukan penyempurnaan yang diperlukan. Dengan desain yang tepat dan implementasi yang hati-hati, perluasan wewenang MK dalam *pra legislative scrutiny* dapat menjadi instrumen penting untuk meningkatkan kualitas legislasi, memperkuat supremasi konstiusi, dan meminimalisir konflik konstiusional di masa mendatang.

## Referensi

- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 1st edn (Depok: Rajawali Pers, 2022).
- Ahmad, Ahmad, Fence M Wantu & Dian Ekawaty Ismail, "Convergence of Constitutional Interpretation to the Test of Laws Through a Constitutional Dialogue Approach: Konvergensi Penafsiran Konstiusional Terhadap Pengujian Undang-Undang Melalui Pendekatan Constitutional Dialogue" (2023) 20:3 JK 514–535.

- Akmal, Diya Ul, Fatkhul Muin & Pipih Ludia Karsa, "Prospect of Judicial Preview in the Constitutional Court Based on the Construction of Constitutional Law" (2020) 8:3 JCH.
- Alatas, Ali, Ficky M Zulfickar & Patio Alfredo Nugraha Hutabarat, "Teori Kemaslahatan Sebagai Batasan Judicial Activism Dalam pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi" (2024) 4:2 JKD 148.
- Alfandy, Muhammad Daffa, "Ekstensifikasi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Melalui Konstruksi Mekanisme Constitutional Complaint dan Constitutional Question" (2024) 7:1 JAH 116–131.
- Apriyanto, Puguh & Lego Karjoko, "Judicial Review of Constitutional Court Decisions (An Idea for Future Procedural Review System)" in Abdul Kadir Jaelani et al, eds, *Proceedings of the International Conference on Cultural Policy and Sustainable Development (ICPSD 2024)* Advances in Social Science, Education and Humanities Research (Paris: Atlantis Press SARL, 2024) 468.
- Bradley, Curtis & Eric A Posner, "The Real Political Question Doctrine" (2022) SSRN Journal, online: <<https://www.ssrn.com/abstract=4172365>>.
- Edyson, David, "Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menjaga Demokrasi dan Memperkuat Supremasi Hukum: Evaluasi Kritis" (2024) 3:1.
- Hasibuan, M Fadly & Iza Rumesten, "Reorientasi Kewenangan Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi Berdasarkan Prinsip Supremasi Konstitusi" (2023) 22:2.
- Hidayah, Pradina Kurnia Sari, Bambang Giyanto & Mala Sondang Silitonga, "Regulatory Impact Analysis Dalam Formulasi Kebijakan Pembentukan Peraturan Di Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia" (2023) 4:3.
- Hidayat, Rivan & Ritika Sahzana Adiba, "Reformulation of Absolute Judicial Review Authority in the Constitutional Court to Uphold the Principle of Constitutional Supremacy" (2023) 4:2 sosial 107–122.
- Jannah, Rohmatul et al, "Efektivitas Perkembangan Implementasi Trias Politica dalam Kinerja Lembaga Tinggi Negara" (2024) 1:4 16–27.
- Ksatria, Cokorda Agung Anuradha Darmaning, "Prinsip Amicus Curiae terhadap Putusan Hakim dalam Perkara Pidana di Indonesia" (2025) *Ethics and Law j: -bus and n.a*, online: <<https://journals.ldpb.org/index.php/eljbn/article/view/255>>.
- Mochtar, Zainal Arifin, "Guarding Democracy: Judicial Activism in the Indonesian Constitutional Court Decisions in Regional Head Electoral Disputes" (2025) 11:1 ConsRev 36–62.

- Muhammad, Raihan, “Peranan dan Problematika Mahkamah Konstitusi sebagai Positive Legislature di Tengah Regresi Demokrasi Indonesia” (2025) 10:1 *Lex renaiss* 65–93.
- Muttaqin, Labib, Andy Omara & Sudjito Atmoredjo, “Is the Legislator in the Constitutional Court? Examining the Tension Between Judiciary and Democracy in Indonesia” (2025) 10:1 *Journal of Indonesian Legal Studies* 44.
- Nalle, Victor Imanuel W & Martika Dini Syaputri, “SROI: Metode Alternatif dalam Riset Evaluasi Pasca-Legislati” (2021) 9:3 *Jurnal IUS-KHK*.
- Nasir, Cholidin, “Judicial Review Di Amerika Serikat, Jerman, Dan Indonesia” (2020) 8:1 *HP* 67–80.
- Nugraha, Harry Setya, “Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” (2018) 3:1 *JLR*.
- Pattimahu, Sitinur Febby et al, “Menelisik Efektivitas Konstitusi: Independensi Lembaga KPK Pasca Putusan MK No.36 Tahun 2017 Sebagai Anomali Hukum” (2023) 3:1 *JKK* 76.
- Pradana, Syafa’at Anugrah et al, “Komodifikasi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia melalui Ikhtiar Aktivisme Yudisial” (2024) 5:2 *ALJ* 106–116.
- Qodar, Rifa, “Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Menyelesaikan Sengketa Kewenangan Lembaga Negara: Studi Komparatif dengan Mahkamah Konstitusi Jerman” (2024) 2:1 *JLE* 39–49.
- Rokhman, Arief & Edi Pranoto, “Polemik Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara” (2025) 22:1 *j.n.a.huk* 73.
- Saragih, Geofani Milthree, Mirza Nasution & Eka NAM Sihombing, “Makna Filosofis Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Constitutional Review Dan Urgensi Judicial Activism” (2024) 53:3 *Masalah Masalah Hukum* 335–344.
- Savitri, Dewi Nurul, “Constitutional Preview and Review of International Treaties: France And Indonesia Compared” (2019) 5:1 *CONSREV* 039.
- Siahaan, Bakti, Saleh Sjafai & Arfan Tarigan, “Adjudicating Certainty: Paradigms of Finality and Fallibility in the Decisions of Indonesia’s Constitutional Court” (2025) IX:VI *IJRISS* 1–6.
- Sidharta, Noor et al, “Judicial Preview on the Bill on International Treaty Ratification” (2017) 3:1 *CONSREV* 24.
- Sihombing, Eka NAM & Cynthia Hadita, “Bentuk Ideal Tindak Lanjut Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang” (2022) 1:1 *japhtnhan* 35–46.

Simamora, Janpatar & Risma Manik, "The Design Of The Idea Of Judicial Preview Authority Of The Constitutional Court In The Indonesian Constitutional System" (2024) 13:1 J Huk dan Peradil 167.

Sinaulan, Ramlani Lina, Rahmat Saputra, & Sugeng Sugeng, "The Constitutional Court as a Positive Legislative through the Living Constitution Approach" (2025) 2:4 IJLS 70–84. Sulistyowati, Sulistyowati et al, "Government Regulation Substituting the Law on Job Creation in the Perspective of Constitutional Law" (2023) 39:2 Jurnal Hukum 231.

Taniady, Vicko & Laili Furqoni, "Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi: Penerapan Constitutional Complaint dalam Menjaga Hak Konstitusional Warga Negara" (2022) 24:1 JJR 135–148.

Thohir, Moh & Didik Sukriono, "Implementation Authority of the Constitutional Court in the Indonesian Constitutional Law System" (2024) 6:2.

Wada, Igam Arya, Felix Alexander Kurniawan & Agnes Sinta, "Ius Constituendum Kewenangan Judicial Preview Di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia" (2023) 3:1 JKK 1.

Wibowo, Gunawan Sri & Sahril Fadli, "Dissenting Opinion of the Constitutional Court Justice in Regards to the Court Decision Number 90/PUU-XXI/2023" (2025) 5:01 flj 141–150.

Wulandari, Desy, "Ex Ante Review dalam Mewujudkan Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia" (2018) 1:1 Indonesian State Law Review 37–52.

Hamzah, Fahri, *Etika Parlemen Modern dan Sinergi Penegakan Etika Kelembagaan DPR RI Dengan Partai Politik*, online: <<https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/MKD-53-3b6bcdcf20e2490a551168c48fc02571.pdf>>.

"Rekapitulasi perkara PUU Mahkamah Konstitusi", online: <<https://www.mkri.id/perkara/rekapitulasi-perkara/puu>>.

UD 1945.