



PENGUATAN SISTEM *CHECKS AND BALANCES* MELALUI *JUDICIAL PREVIEW* DALAM PROSES LEGISLASI

Dede Firdaus Suyadi¹, Amalul Arifin Slamet², Asip Suyadi³,

Universitas Pamulang,¹²³

dosen10122@unpam.ac.id

dosen00117@unpam.ac.id

ABSTRACT

Judicial preview is a judicial mechanism that allows courts to review draft laws before they are enacted, serving as a preventive control to ensure constitutional compliance. Within the framework of checks and balances, this mechanism can enhance legislative legitimacy, improve the quality of legal products, and prevent potential constitutional conflicts. This study employs a normative-analytical method based on literature review of statutory regulations, judicial decisions, and Indonesian constitutional law literature. The analysis indicates that, although judicial preview has not been explicitly regulated in the Indonesian legal system, its implementation holds significant potential to strengthen legislative accountability and constitutional stability. However, its effectiveness requires clear legal provisions, operational procedures, and adequate judicial resources to avoid overlapping authority among state institutions.

Keywords: *Judicial Preview; Checks and Balances; Legislation.*

ABSTRAK

Judicial preview adalah mekanisme yudisial yang memungkinkan lembaga peradilan meninjau rancangan Undang-Undang sebelum disahkan, sebagai bentuk kontrol preventif atas legislasi. Dalam kerangka *checks and balances*, mekanisme ini memiliki potensi untuk memperkuat akuntabilitas dan legitimasi lembaga legislatif, serta menjamin konsistensi Undang-Undang dengan konstitusi. Artikel ini menganalisis relevansi dan tantangan penerapan *judicial preview* di Indonesia, menggunakan metode normatif-analitis berbasis studi pustaka peraturan perUndang-Undangan, putusan yudisial, dan literatur hukum nasional. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun *judicial preview* belum diatur secara eksplisit dalam sistem hukum Indonesia, penerapannya dapat meningkatkan kualitas legislasi, mengurangi risiko konflik konstitusional, serta memperkuat keseimbangan kekuasaan antar lembaga negara. Namun, untuk mewujudkan mekanisme ini, diperlukan regulasi yang jelas dan prosedur formal agar tidak menimbulkan tumpang tindih kewenangan.

Kata Kunci: *Judicial Preview; Checks and Balances; Legislasi.*



PENDAHULUAN

Negara Indonesia secara konstitusional dinyatakan sebagai negara hukum, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3). Sebagai implikasi dari status ini, penyelenggaraan kekuasaan negara harus dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum, termasuk dalam hal pembagian dan pengaturan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan menjadi mekanisme fundamental untuk mencegah *power corrupt*, sejalan dengan maksim Lord Acton yang menegaskan bahwa “*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely.*” Dengan demikian, prinsip ini tidak hanya menjadi landasan teoritis, tetapi juga pedoman praktis dalam pembentukan sistem pemerintahan yang akuntabel dan transparan.

Berdasarkan berbagai prinsip pencegahan penyalahgunaan kekuasaan, lahirlah konsep pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang diwadahi secara formal dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar, yang pertama kali dikemukakan oleh John Locke dan kemudian dikembangkan oleh Montesquieu. Konsep ini menjadi fondasi sistem ketatanegaraan modern, termasuk di Indonesia, yang menerapkan *trias politica* dengan tiga pilar utama: yudikatif, eksekutif, dan legislatif, masing-masing dengan kewenangan yang jelas dan terpisah.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat empat kali amandemen terhadap Undang Undang Dasar 1945. Amandemen keempat lahir sebagai respons terhadap lemahnya mekanisme pengawasan dan minimnya pembatasan kekuasaan pada era Orde Baru, yang berujung pada runtuhnya rezim tersebut. Amandemen ini kemudian menegaskan penerapan sistem *checks and balances*, yang memastikan setiap lembaga negara dapat menjalankan fungsi dan kewenangannya tanpa dominasi atau penyalahgunaan. Sebagaimana ditegaskan dalam salah satu putusan Mahkamah

Konstitusi, hubungan antar lembaga diikat oleh prinsip *checks and balances*, yang secara erat terkait dengan mekanisme *separation of powers*, sehingga tercipta pengawasan timbal balik yang menjaga keseimbangan kekuasaan antar lembaga negara.

Dalam konteks pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, pemohon memiliki hak untuk mengajukan permohonan *judicial review*. Namun, mekanisme *judicial review* memiliki keterbatasan mendasar, yaitu bersifat reaktif, lebih menekankan pada perbaikan kerugian konstitusional yang sudah terjadi, daripada bersifat preventif (*anticipatory*). Secara esensial, *judicial review* merupakan upaya eksaminatif terhadap hasil kerja sama antara legislatif dan eksekutif. Meskipun demikian, efektivitasnya tidak cukup memadai sebagai instrumen pengawasan preventif atas pembentukan Undang-Undang, terlihat dari ketimpangan yang signifikan antara jumlah permohonan *judicial review* yang diajukan dan jumlah yang dikabulkan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 20 Undang Undang Dasar 1945, jelas bahwa kekuasaan pembentukan perundang-undangan dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Presiden, yang menandakan bahwa eksekutif dan legislatif secara konstitusional memegang kendali penuh dalam proses legislasi. Namun, realitas praktik menunjukkan bahwa produk rancangan Undang-Undang yang dihasilkan dari kolaborasi kedua lembaga ini tidak selalu mencerminkan kualitas legislasi yang optimal. Salah satu faktor penyebabnya adalah lemahnya fungsi pengawasan (*checks and balances*) dari lembaga lain, yang seharusnya mampu memastikan konsistensi konstitusional dan mencegah potensi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

Konstitusi Indonesia memberikan pembagian kewenangan yang substantif: Pasal 5 Ayat (1) menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada DPR, sedangkan



Pasal 20 menetapkan kewenangan DPR dalam pembentukan Undang-Undang. Lebih lanjut, Pasal 20 Ayat (5) mengatur bahwa apabila rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama tidak disahkan Presiden dalam waktu tiga puluh hari, rancangan tersebut otomatis menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa desain ketatanegaraan memberikan kekuasaan legislatif dan eksekutif yang luas dalam pembentukan Undang-Undang, tanpa mekanisme pengawasan eksternal yang memadai. Ketiadaan pengawasan preventif dari pihak lain dalam proses legislasi berpotensi menimbulkan kesewenangan dan penyalahgunaan kekuasaan di tubuh legislatif, sehingga menekankan pentingnya penerapan mekanisme seperti *judicial preview* untuk memperkuat akuntabilitas konstitusional.

Meskipun mekanisme partisipasi masyarakat dalam pembahasan rancangan Undang-Undang telah diatur secara *legally formal* melalui Pasal 96 Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hal ini tidak secara otomatis menjamin penyerapan aspirasi publik dalam proses legislasi. Penilaian terhadap sejauh mana aspirasi masyarakat terserap sepenuhnya diserahkan pada subjektivitas anggota DPR, sehingga keputusan tersebut hanya bersifat *morally binding*. Kondisi ini semakin kompleks ketika pengesahan rancangan Undang-Undang dilakukan melalui konsensus, yang dalam praktiknya mengacu pada suara terbanyak sebagaimana diatur dalam Pasal 69 Undang-Undang No. 13 Tahun 2022. Akibatnya, suara anggota DPR minoritas yang berpotensi mewakili perspektif alternatif masyarakat cenderung terpinggirkan dalam proses legislasi.

Dalam konteks konstruksi politik parlemen yang dinamis, situasi tersebut menuntut hadirnya mekanisme hukum sebagai instrumen *political design* untuk menyeimbangkan dominasi mayoritas koalisi dalam pembentukan Undang-

Undang. Mekanisme semacam ini menjadi relevan mengingat proses legislasi di Indonesia sering diwarnai *conflict of interest* baik dari individu anggota DPR maupun partai politik, sehingga memerlukan pengaturan preventif untuk menjamin kualitas dan legitimasi demokratis dari produk hukum yang dihasilkan.

Meskipun Undang-Undang pada dasarnya merupakan hasil konsensus politik, konsensus tersebut harus senantiasa diarahkan sesuai dengan prinsip *supremacy of constitution*, guna menjamin terwujudnya *the living constitution*. Oleh karena itu, diperlukan mekanisme hukum tambahan yang dapat memastikan konstitusionalitas suatu Undang-Undang, selain dari mekanisme *judicial review*, sehingga legitimasi dan kesesuaian legislasi terhadap konstitusi dapat terjamin secara preventif.

Untuk itu, kendati Prinsip *checks and balances* merupakan pilar fundamental dalam sistem pemerintahan demokratis, yang memastikan tidak adanya pemusatan kekuasaan berlebihan di satu lembaga negara (Thohari, 2016). Dalam konteks negara Indonesia pasca reformasi, pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif diatur secara konstitusional, tetapi masih terdapat tantangan praktis dalam menjaga keseimbangan ini. Penetapan Undang-Undang oleh DPR dan Presiden kadang kala menghasilkan produk legislasi yang belum sepenuhnya selaras dengan nilai-nilai konstitusi, yang kemudian menimbulkan banyak permohonan uji materi ke Mahkamah Konstitusi (MK).

Judicial preview, yakni pengujian rancangan Undang-Undang di hadapan lembaga yudisial sebelum disahkan, muncul sebagai instrumen preventif yang dapat membantu mengidentifikasi potensi inkonsistensi konstitusional dan memperkuat legitimasi setiap rancangan Undang-Undang (Marpaung, 2018). Berbeda dengan *judicial review* yang bersifat reaktif setelah Undang-Undang



diundangkan, *judicial preview* menjadi kontrol awal yang memungkinkan koreksi sebelum Undang-Undang menjadi hukum positif (Tutik, 2023).

Meski gagasan ini telah dibahas dalam literatur akademis di Indonesia dan bahkan dipertimbangkan dalam beberapa usulan kebijakan, praktik formal *judicial preview* belum memiliki payung hukum yang jelas di sistem legislasi nasional.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode normatif-analitis dengan pendekatan studi kepustakaan (*library research*). Sumber data terdiri atas:

1. Peraturan perUndang-Undangan nasional, terutama yang berkaitan dengan pembentukan Undang-Undang (misalnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan) dan konstitusi (Undang Undang Dasar 1945),
2. Literatur hukum tata negara dari penulis Indonesia kontemporer (buku dan artikel),
3. Artikel jurnal akademik dan studi komparatif tentang *judicial preview* dan *checks and balances*.

PERMASALAHAN

Sejauh mana *judicial preview* bisa diintegrasikan dalam mekanisme pembuatan Undang-Undang di Indonesia? Apa tantangan institusional dan konstitusional yang harus dihadapi? Dan bagaimana model pelaksanaannya agar tidak menimbulkan dominasi yudikatif atas legislatif?

PEMBAHASAN

Urgensi *Judicial Preview*

Untuk memahami konsep *judicial preview*, perlu ditelaah secara tekstual serta arti yang tersirat di dalam kata *judicial preview*. *Judicial* merupakan lembaga peradilan yang bertugas untuk menjalankan fungsi kehakiman dan menegakkan Undang-Undang. Namun dalam perkembangannya, praktik kekuasaan kehakiman kemudian bergeser sedemikian rupa yang kemudian memiliki hak pengujian (*toetsingsrecht*) terhadap Undang-Undang yang dikenal sebagai *judicial review* yang pengujiannya dilakukan secara '*priori*' atau pasca Undang-Undang tersebut telah dilegitimasi melalui prosedur yang berlaku. Sementara *preview* dapat dikatakan pengujian secara '*a priori*' atau sebelum Undang-Undang memiliki kekuatan hukum dan belum dilegitimasi secara konstitusional melalui prosedur yang ada (Savitri, 2019). Sehingga jika dikombinasikan, maka *judicial preview* merupakan kewenangan pengujian oleh lembaga kehakiman terhadap rancangan perundang undangan yang belum dilegitimasi melalui proses pengundangan dan belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan memaksa.

Perbedaan mendasar antara *judicial preview* dan *judicial review* terletak pada objek pengujiannya. Jika *judicial review* menguji konstitusionalitas sebuah Undang-Undang, maka *judicial preview* merupakan pengujian konstitusionalitas sebuah rancangan Undang-Undang. Perbedaannya juga terletak pada dampak yang dihasilkan. Pengujian terhadap Undang-Undang (*judicial review*) dilakukan berdasarkan kerugian konstitusional yang diajukan permohonannya oleh subjek hukum sehingga sifatnya bersifat 'mengobati'.



Sementara *judicial preview* atau peninjauan terhadap rancangan Undang-Undang bersifat 'preventif' terhadap adanya potensi norma yang bertentangan dengan nilai-nilai konstitusi.

Praktik pengujian konstiusional di Indonesia masih menggunakan konsep *judicial review* yakni pengujian terhadap Undang-Undang yang telah dilegitimasi dan berlaku secara umum melalui proses pengundangan. Namun efektivitas dari *judicial review* cenderung dipertanyakan pada tataran praktiknya. Sebab dalam praktik pengujian terhadap Undang-Undang didasarkan pada aspek perlindungan terhadap hak-hak konstiusional masyarakat dan ditegakkannya supremasi konstitusi.

Namun permasalahan terhadap supremasi konstitusi timbul apabila dalam interpretasi terhadap konstitusi tidak lagi didasarkan pada nilai-nilai konstitusi, namun didasarkan pada supremasi kepentingan (*supremacy of interest*) yang memiliki kecenderungan bertentangan dengan nilai-nilai konstitusi. Hal ini kerap terjadi dalam praktik pembentukan hukum (*law making*) oleh lembaga legislasi yang berkewenangan dalam membentuk Undang-Undang yang sesuai dengan kepentingan politik dan mengesampingkan kedudukan supremasi terhadap konstitusi.

Praktik pembentukan Undang-Undang dewasa ini di Indonesia sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, berdasar pada Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan. Mekanisme pembentukan Undang-Undang yang didasarkan pada hukum kiranya merupakan upaya politik hukum dalam upaya perumusan suatu kebijakan hukum

yang berjalan berdasarkan prinsip supremasi konstitusi atau setidaknya itulah ius constituendum yang ingin dicapai.

Salah satu fase dalam pembentukan Undang-Undang adalah perencanaan sebagai salah satu langkah penting dalam aktualisasi kepentingan dan kebutuhan hukum dari masyarakat. Fungsi perencanaan tersebut kemudian disebut sebagai Prolegnas (Program Legislasi Nasional). Secara historis, Prolegnas dibentuk sebagai mekanisme yang mencegah adanya potensi *overlapping* atau tumpang tindih antar perUndang-Undangan baik secara horizontal maupun secara vertikal. Hal ini tercermin pada masa Orde Baru yang kental dengan peraturan perundang undangan yang kerap bertentangan satu sama lain. Maka dibentuklah Prolegnas untuk menjamin konsistensi dan menjadi penuntun dalam program pembentukan hukum yang berdasar pada *grundnorm* Indonesia yakni Pancasila.

Realisasi Prolegnas dari tahun ke tahun masih menemui akar yang sama, selalu berawal dari tujuan yang ambisius namun berakhir pada realisasi yang minim. Hal ini sejatinya terjadi karena beberapa alasan yakni yang pertama, eksistensi badan legislasi. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh M. Afdhal Abdiansyah dkk. menemukan bahwa efektivitas dari Badan Legislasi di internal DPR terpantau minim, sebab lekangnya pembagian divisi yang jelas yang bertugas dalam pembentukan Undang-Undang seperti perencanaan, penyusunan dan pembahasan (Muhammad Afdhal Abdiansyah, 2020).

Dimana dalam aspek keorganisasian cenderung minim jika mempertimbangkan eksistensi DPR sebagai lembaga tinggi negara. Pada penelitian yang sama, ditemukan fakta bahwa lingkungan internal



Badan Legislasi juga tidak terlepas dari faktor kepentingan yang berpotensi menghambat atau memperlancar proses legislasi.

Keberadaan fraksi juga menjadi salah satu faktor yang menyebabkan permasalahan dalam pembentukan Undang-Undang . Perlu ditegaskan bahwa tujuan dibentuknya fraksi adalah untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, wewenang dan tugas DPR serta hak dan kewajiban anggota yang tercantum di dalam Peraturan DRI RI No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib yang selanjutnya disebut Tatib DPR. Fraksi pada dasarnya dibentuk oleh Partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan kursi DPR. Namun dibalik landasan idealnya dari keberadaan fraksi, terdapat beberapa problema yang masih tersirat. Salah satunya adalah fungsi kontrol yang dimiliki oleh fraksi terhadap anggotanya mengingat bahwa setiap anggota DPR harus tergabung di dalam fraksi. Hal ini tercermin di dalam ketentuan pasal 21 ayat (5) Tatib DPR bahwa fraksi bertugas mengoordinasikan kegiatan anggotanya yang mengisyaratkan setiap kegiatan anggota DPR berada di bawah kendali Fraksi (Isra, 2010).

Fungsi *controlling* yang dimiliki oleh partai politik semakin tajam dengan mekanisme pemberhentian antar waktu yang diatur di dalam ketentuan Tatib DPR pada pasal 14 yang mensiratkan bahwa anggota DPR dapat diberhentikan apabila dipecat sebagai anggota partai politik. Jika berbicara tentang probabilitas, maka pemberhentian antar waktu ini dapat digunakan sebagai 'senjata politik' bagi partai kepada anggotanya yang berada di parlemen. Yang dimana jika kepentingan partai bertentangan dengan kepentingan anggota, maka pemberhentian antarwaktu dapat dilakukan berdasarkan pemecatan

keanggotaannya di partai politik. Meskipun praktik pemberhentian antarwaktu harus melalui proses pengadilan apabila yang bersangkutan merasa keberatan dengan keputusan tersebut.

Kekuatan fraksi kemudian juga berpengaruh dalam pembentukan undang undang dimana fraksi dapat menyatakan ketidaksetujuan atau persetujuan pada rapat paripurna atau pembahasan tingkat II dalam pembahasan rancangan undang undang. Kewenangan ini kemudian mempertajam kedudukan fraksi yang tidak hanya berkedudukan dalam penentuan anggota dalam alat kelengkapan DPR namun juga memiliki posisi kunci dalam pengesahan suatu rancangan undang undang.

Fungsi koordinasi dari sebuah fraksi mengisyaratkan fungsi pengendalian terhadap setiap anggota DPR, dimana setiap anggota DPR harus bergabung dalam fraksi. Hal ini pada prinsipnya berpotensi menjadi alat *controlling* terhadap anggota DPR dan juga berpotensi menghilangkan independensi dari anggota DPR. Kendatipun dipahami bahwa fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan kinerja DPR, namun hal tersebut hanya berfungsi pada tataran efektivitas, tidak pada bagian kepentingan yang dibawa oleh tiap-tiap anggota DPR yang berasal dari daerah pilihannya. Perlu juga diketahui bahwa kepentingan yang dimiliki oleh tiap-tiap anggota DPR akan berbeda, sebab anggota DPR merepresentasikan kepentingan yang dibawa dari Dapilnya. Namun jika demikian bahwa fraksi bertugas dalam mengkoordinasikan anggotanya, dengan demikian kepentingan fraksi akan berada di atas kepentingan yang dimiliki oleh tiap-tiap anggota DPR yang sejatinya merepresentasikan rakyat yang berasal dari daerah pilihannya. Hingga berdampak



pada aspek pembentukan Undang-Undang yang cenderung kental dengan kepentingan fraksi atau partai politik.

Konsep *Judicial Preview* dalam Sistem *Checks and Balances*

Judicial preview merupakan mekanisme yudisial yang memungkinkan lembaga peradilan, khususnya Mahkamah Konstitusi atau badan yudisial yang relevan, meninjau rancangan Undang-Undang sebelum diundangkan sebagai hukum positif. Mekanisme ini berbeda dengan *judicial review*, yang bersifat reaktif dan hanya dapat dilakukan setelah Undang-Undang berlaku dan diterapkan dalam praktik. Dengan kata lain, *judicial preview* bersifat preventif, menyediakan kontrol awal terhadap legislasi untuk memastikan kesesuaian dengan konstitusi, nilai-nilai fundamental negara, serta prinsip-prinsip hak asasi manusia yang dijamin dalam *constitutional framework*.

Dalam kerangka *checks and balances*, peran *judicial preview* menjadi sangat strategis. Sistem *checks and balances* menekankan pentingnya distribusi kekuasaan antar lembaga negara legislatif, eksekutif, dan yudikatif sehingga tidak ada lembaga yang memiliki dominasi mutlak dan setiap lembaga memiliki kemampuan untuk mengawasi dan membatasi lembaga lainnya. Dalam konteks legislasi, meskipun DPR dan Presiden memiliki kewenangan untuk membuat Undang-Undang, *judicial preview* menghadirkan pengawasan yudisial yang dapat memitigasi risiko konflik konstitusional sejak awal proses. Dengan demikian, mekanisme ini tidak hanya memperkuat kualitas hukum, tetapi juga meningkatkan legitimasi politik dan konstitusional dari setiap rancangan Undang-Undang.

Secara teoritis, *judicial preview* berfungsi sebagai instrumen preventif yang menyelaraskan dua dimensi penting dalam sistem demokrasi modern: pertama, legitimasi demokratis yang diperoleh melalui proses politik legislatif; kedua, legitimasi konstitusional yang menjamin bahwa legislasi tidak melanggar norma dasar konstitusi (Mujiburohman, Yogyakarta). Dengan kata lain, *judicial preview* menyeimbangkan kepentingan politik dengan kebutuhan konstitusional, sehingga prinsip *supremacy of constitution* tetap terjaga tanpa mengurangi peran demokratis legislatif.

Penerapan mekanisme ini juga memiliki implikasi praktis yang signifikan. Dengan keterlibatan yudikatif sejak tahap awal, potensi inkonsistensi atau kontradiksi dalam rancangan Undang-Undang dapat diidentifikasi dan dikoreksi sebelum pengesahan, sehingga mengurangi jumlah sengketa hukum yang muncul di kemudian hari (Hoesein, 2016). Selain itu, keberadaan *judicial preview* juga memperkuat akuntabilitas legislatif, karena DPR dan pemerintah menyadari bahwa rancangan yang diajukan akan ditinjau dari perspektif konstitusional. Hal ini mendorong penyusunan Undang-Undang yang lebih matang dan berbasis prinsip hukum yang kokoh.

Namun, penting untuk dicatat bahwa mekanisme *judicial preview* harus dirancang dengan batasan yang jelas agar tidak menimbulkan dominasi yudikatif atas legislatif. Misalnya, batasan mengenai pihak yang berhak mengajukan permintaan *preview*, kriteria pengujian, dan batas waktu penyelesaian tinjauan perlu diatur secara formal (Komisi Yudisial, 2019). Dengan desain yang tepat, *judicial preview* bukan hanya memperkuat *checks and balances*, tetapi juga menciptakan legislasi



yang lebih responsif, berkualitas, dan konstitusional.

Tantangan Implementasi di Indonesia

Penerapan *judicial preview* di Indonesia menghadapi sejumlah tantangan yang kompleks, baik dari perspektif hukum, institusional, maupun politik. Meskipun konsep ini memiliki potensi besar untuk memperkuat sistem *checks and balances*, implementasinya tidak dapat dilakukan secara instan tanpa adanya regulasi, prosedur operasional, dan dukungan institusional yang memadai.

a. Ketiadaan regulasi formal

Salah satu kendala utama adalah belum adanya payung hukum yang secara eksplisit mengatur mekanisme *judicial preview*. Saat ini, sistem hukum Indonesia hanya mengenal *judicial review* melalui Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang yang telah disahkan. Tanpa regulasi yang jelas, praktik *judicial preview* menjadi sulit diterapkan secara resmi, karena tidak ada prosedur hukum yang mengatur hak pihak yang dapat mengajukan tinjauan, ruang lingkup pengujian, maupun batas waktu penyelesaian. Ketiadaan regulasi ini berpotensi menimbulkan ambiguitas dan ketidakpastian hukum, serta dapat menimbulkan resistensi dari lembaga legislatif yang merasa kewenangannya tersinggung.

b. Legitimasi yudisial dan potensi resistensi legislatif

Meskipun yudikatif memiliki peran strategis dalam menjaga konstitusionalitas, keterlibatan aktifnya dalam fase pra-legislasi dapat dipersepsikan sebagai intervensi terhadap fungsi legislatif. DPR dan pemerintah, yang memiliki legitimasi politik untuk membuat Undang-Undang, mungkin memandang *judicial preview* sebagai pengurangan kedaulatan legislatif. Resistensi politik ini dapat menjadi hambatan serius, terutama jika tidak diiringi dengan komunikasi, sosialisasi, dan pemahaman yang memadai mengenai tujuan dan manfaat mekanisme ini dalam konteks *checks and balances*.

c. Potensi konflik kewenangan antar lembaga negara

Implementasi *judicial preview* juga berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan. Jika tidak ada batasan yang jelas, yudikatif dapat dianggap mendahului atau meniadakan kewenangan legislatif, terutama jika *preview* memerlukan penolakan atau perubahan substansial terhadap rancangan Undang-Undang. Hal ini menuntut penyusunan prosedur formal yang tegas: misalnya, menentukan lembaga mana yang berwenang menerima permohonan *preview*,



kriteria pengujian, serta batasan waktu agar proses legislasi tidak tertunda secara signifikan.

d. Keterbatasan kapasitas yudisial

Selain aspek hukum dan politik, kendala praktis juga perlu diperhatikan. Mahkamah Konstitusi, atau lembaga yudisial lain yang ditunjuk, memerlukan sumber daya manusia yang kompeten, tim ahli konstitusi, dan dukungan administratif yang memadai. Proses meninjau seluruh rancangan Undang-Undang secara preventif membutuhkan kapasitas teknis dan anggaran yang tidak sedikit. Tanpa alokasi sumber daya yang cukup, *judicial preview* bisa menjadi beban tambahan bagi yudikatif, sehingga efektivitas mekanisme ini berisiko rendah.

e. Tantangan budaya hukum dan kesadaran konstitusional

Di Indonesia, kultur hukum masih cenderung menekankan peran reaktif yudikatif melalui *judicial review*. Implementasi *judicial preview* memerlukan perubahan budaya hukum dan peningkatan kesadaran konstitusional di kalangan legislator dan eksekutif. Hal ini membutuhkan pendidikan hukum yang berkesinambungan, pelatihan bagi aparat legislatif, serta sosialisasi tentang manfaat mekanisme preventif

untuk memperkuat kualitas Undang-Undang.

f. Kebutuhan evaluasi dan penyesuaian berkelanjutan

Tantangan implementasi juga berkaitan dengan keberlanjutan mekanisme. Setiap penerapan awal *judicial preview* perlu diikuti dengan evaluasi periodik untuk menilai efektivitas, efisiensi, dan dampaknya terhadap proses legislasi. Penyesuaian prosedur berdasarkan evaluasi ini menjadi penting agar mekanisme tidak menjadi formalitas semata, tetapi benar-benar meningkatkan kualitas hukum dan menguatkan *checks and balances* (Agus Riewanto, 2018).

Dengan demikian, meskipun *judicial preview* menawarkan manfaat signifikan bagi stabilitas konstitusional dan kualitas legislasi, penerapannya di Indonesia harus mempertimbangkan hambatan hukum, politik, institusional, dan kultural. Keberhasilan implementasi bergantung pada desain regulasi yang tepat, penguatan kapasitas yudisial, serta pemahaman dan kerja sama antar lembaga negara.

Manfaat Potensial bagi Sistem Legislasi Indonesia

Penerapan *judicial preview* dalam sistem legislasi Indonesia menawarkan sejumlah manfaat strategis yang signifikan,



baik dari perspektif kualitas hukum, legitimasi politik, maupun efektivitas mekanisme *checks and balances*. Meskipun konsep ini masih merupakan gagasan yang relatif baru di Indonesia, pengalaman komparatif dan teori hukum tata negara menunjukkan bahwa penguatan kontrol preventif terhadap rancangan Undang-Undang dapat membawa dampak positif yang luas.

a. Peningkatan kualitas Undang-Undang

Manfaat utama *judicial preview* adalah meningkatkan kualitas legislasi. Dengan keterlibatan yudikatif sejak tahap awal, potensi inkonsistensi, ketidakjelasan norma, atau kontradiksi dengan konstitusi dapat diidentifikasi dan dikoreksi sebelum pengesahan Undang-Undang. Hal ini tidak hanya meminimalkan risiko terjadinya sengketa hukum di kemudian hari, tetapi juga memastikan bahwa Undang-Undang yang dihasilkan lebih koheren, efektif, dan berlandaskan prinsip hukum yang kokoh. Dalam jangka panjang, kualitas Undang-Undang yang lebih baik akan memperkuat kepastian hukum dan stabilitas sistem hukum nasional.

b. Legitimasi konstitusional yang lebih kuat

Judicial preview juga memperkuat legitimasi konstitusional Undang-Undang. Undang-undang

yang telah ditinjau oleh yudikatif memiliki pijakan konstitusional yang lebih jelas, sehingga lebih sulit dipersoalkan melalui permohonan *judicial review* setelah diundangkan. Dengan demikian, mekanisme ini tidak hanya berfungsi sebagai pencegahan terhadap pelanggaran konstitusi, tetapi juga meningkatkan kepercayaan publik terhadap legitimasi hukum dan proses legislatif.

c. Efisiensi dalam penyelesaian sengketa hukum

Dengan melakukan peninjauan sebelum Undang-Undang diberlakukan, *judicial preview* secara signifikan dapat mengurangi beban Mahkamah Konstitusi maupun lembaga peradilan lain yang biasanya menerima permohonan *judicial review*. Hal ini berdampak pada efisiensi sistem peradilan, karena potensi konflik hukum yang muncul akibat Undang-Undang

inkonstitusional dapat diminimalkan sejak awal. Selain itu, pengurangan jumlah permohonan *judicial review* juga memungkinkan Mahkamah Konstitusi lebih fokus pada kasus-kasus konstitusional yang lebih kompleks dan mendesak.

d. Penguatan prinsip *checks and balances*

Keberadaan *judicial preview* memperkuat prinsip *checks and*



balances dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Mekanisme ini menempatkan yudikatif dalam posisi pengawasan preventif terhadap legislasi, sementara DPR dan Presiden tetap menjalankan kewenangan legislatif dan eksekutifnya. Dengan pengaturan yang jelas mengenai ruang lingkup dan batasan tinjauan, *judicial preview* tidak akan mengurangi kedaulatan legislatif, melainkan memastikan bahwa kekuasaan legislatif berjalan sesuai dengan prinsip konstitusi dan kepentingan publik.

- e. Mendorong akuntabilitas dan transparansi legislatif

Keterlibatan yudikatif sejak tahap perumusan Undang-Undang akan mendorong DPR dan pemerintah untuk lebih berhati-hati dan akuntabel dalam menyusun rancangan legislasi (Irawan, 2023). Kesadaran bahwa rancangan akan ditinjau secara yudisial menimbulkan tekanan positif bagi pembuat Undang-Undang untuk memperhatikan aspek konstitusional, hak asasi manusia, dan kepentingan publik secara lebih serius. Hal ini berpotensi meningkatkan transparansi proses legislatif dan kualitas deliberasi politik.

- f. Kontribusi terhadap pembangunan tata hukum yang stabil dan modern

Dalam perspektif jangka panjang, implementasi *judicial preview* dapat menjadi instrumen penting dalam membangun tata hukum yang lebih modern dan stabil. Mekanisme ini mencerminkan kombinasi harmonis antara legitimasi demokratis dan kepatuhan konstitusional, sehingga menghasilkan Undang-Undang yang responsif, adaptif terhadap perubahan sosial-politik, dan tetap konsisten dengan prinsip-prinsip fundamental negara.

Dengan demikian, manfaat *judicial preview* tidak hanya terbatas pada aspek hukum semata, tetapi juga mencakup dimensi politik, administratif, dan sosial. Penerapan mekanisme ini secara tepat akan memperkuat kualitas legislasi, memperkuat akuntabilitas lembaga negara, dan memperkuat sistem ketatanegaraan Indonesia secara keseluruhan.

PENUTUP

Kesimpulan

Judicial preview menawarkan potensi besar untuk memperkuat sistem checks and balances dalam proses legislasi di Indonesia. Sebagai mekanisme preventif, ia memungkinkan lembaga yudisial mengidentifikasi dan mengoreksi isu konstitusional sebelum Undang-Undang diundangkan, sehingga meningkatkan legitimasi dan kualitas produk hukum. Namun, agar dapat dioperasikan secara



efektif, diperlukan regulasi formal, prosedur operasional yang jelas, dan dukungan institusional dari DPR, Pemerintah, dan MK. Dengan langkah-langkah implementasi dan evaluasi yang tepat, *judicial preview* bisa menjadi instrumen strategis untuk memperkuat tata negara Indonesia yang demokratis dan konstitusional.

Saran

Berdasarkan analisis, berikut penulis merekomendasikan beberapa kebijakan untuk menguatkan *judicial preview* di Indonesia:

1. Menyusun Rancangan Undang-Undang khusus untuk *judicial preview* yang mengatur mekanisme, pemohon, kriteria, dan batas waktu.
2. Membentuk komite konstitusi pra-legislasi di bawah MK atau lembaga independen untuk menindak pengujian rancangan Undang-Undang.
3. Menyediakan anggaran dan sumber daya yudisial khusus untuk tinjauan konstitusional rancangan Undang-Undang.
4. Melakukan sosialisasi intensif antara DPR, Pemerintah, dan MK agar pemahaman peran dan batas kewenangan tersinkronisasi.
5. Melakukan evaluasi periodik untuk mengukur efektivitas *judicial preview* dan memperbaiki prosedur operasional sesuai kebutuhan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdiansyah, M. A., Ningrum, S., & Pancasilawan, R. (2020). Efektivitas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam menghasilkan undang-undang pada tahun sidang 2016–2017. *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik*, 3(1), 13–23.
- Hoesein, Z. A. (2016). *Kekuasaan kehakiman di Indonesia: Sejarah, kedudukan, fungsi, dan pelaksanaan kekuasaan kehakiman dalam perspektif konstitusi*. Setara Press.
- Irawan, H. (2023). *Hukum tata negara*. Litnus.
- Isra, S. (2010). *Pergeseran fungsi legislasi: Menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial Indonesia* (Ed. 2). RajaGrafindo Persada.
- Komisi Yudisial Republik Indonesia. (2019). *Memperkuat peradaban hukum dan ketatanegaraan*. Komisi Yudisial.
- Marpaung, L. A. (2018). *Hukum tata negara Indonesia* (Edisi revisi). Andi Publisher.
- Mujiburohman, D. A. (2017). *Pengantar hukum tata negara*. STPN Press.
- Riewanto, A., et al. (2018). *Hukum tata negara*. Pusat Pendidikan Hukum.
- Savitri. (2019). Constitutional preview and review of international treaties: France and Indonesia compared. *Journal of International and Comparative Law*, 6(2), 211–230.
- Thohari, A. (2016). *Hak konstitusional dalam hukum tata negara Indonesia*. Erlangga.
- Tutik, T. T. (2023). *Konstruksi hukum tata negara Indonesia pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945*. Prenada Media.