



---

## Dari Negatif Legislator Ke Positif Legislator: Pergeseran Peran Mahkamah Konstitusi Dan Problematikanya Dalam Hukum Pemilu Indonesia

Ahmad Rama Rahim<sup>1</sup>, Muh. Fahrul<sup>2</sup>, Nur Ammar Ansar<sup>3</sup>, A.Putra Alen Pratama<sup>4</sup>, Muh. Ichsan<sup>5</sup>  
<sup>1,2,3,4,5</sup> Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin  
[ahmaddramaa1122@gmail.com](mailto:ahmaddramaa1122@gmail.com)

### Abstract

The Constitutional Court (Mahkamah Konstitusi/MK) of Indonesia was originally conceived as a "negative legislator" an institution whose power of constitutional review is strictly confined to annulling statutory provisions deemed incompatible with the constitution, without authority to create new legal norms. This theoretical boundary, rooted in Hans Kelsen's foundational theory of constitutional adjudication, is reflected in Article 24C of the 1945 Constitution. However, in the domain of Indonesian electoral law, the MK has progressively shifted toward the role of a "positive legislator," issuing landmark decisions that not only invalidate existing norms but actively formulate new binding legal rules. This normative legal study examines this paradigm shift through a statute approach, case approach, and conceptual approach, analysing pivotal MK decisions including Decision No. 14/PUU-XI/2013 (concurrent elections), Decision No. 90/PUU-XXI/2023 (presidential age requirement), Decision No. 60/PUU-XXII/2024 (regional head nomination threshold), and Decision No. 70/PUU-XXII/2024 (age qualification for regional candidates). The findings reveal that the MK's transformation into a positive legislator generates serious constitutional problems: infringement of the separation of powers doctrine, a democratic legitimacy deficit, legal uncertainty arising from non-participatory norm-creation, conflicts of interest within the court, violations of the ultra petita prohibition, and the risk of judicial politicisation. This article argues that while limited judicial activism may be constitutionally defensible, the MK must establish clear and enforceable boundaries between constitutional interpretation and legislative function in order to safeguard Indonesia's democratic constitutional order.

**Keywords:** Constitutional Court, Negative Legislator, Positive Legislator, Electoral Law, Judicial Activism

### Abstrak

Mahkamah Konstitusi (MK) Republik Indonesia dirancang secara konseptual sebagai "negatif legislator" yaitu lembaga yang kewenangan pengujian konstitusionalnya terbatas pada pembatalan ketentuan undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), tanpa kewenangan untuk membentuk norma hukum baru. Batas teoretis ini, yang berakar pada teori Hans Kelsen tentang pengujian konstitusional, tercermin dalam Pasal 24C UUD NRI 1945. Namun dalam ranah hukum pemilu Indonesia, MK secara progresif telah bergeser menuju peran "positif legislator" dengan menerbitkan putusan-putusan yang tidak hanya membatalkan norma yang ada, melainkan secara aktif merumuskan aturan hukum baru yang mengikat. Penelitian hukum normatif ini mengkaji pergeseran paradigma tersebut melalui pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual, dengan menganalisis putusan-putusan MK yang berpengaruh, antara lain Putusan No. 14/PUU-XI/2013, Putusan No. 90/PUU-XXI/2023, Putusan No. 60/PUU-XXII/2024, dan Putusan No. 70/PUU-XXII/2024. Temuan penelitian mengungkapkan bahwa transformasi MK menjadi positif legislator menimbulkan problematika konstitusional yang serius: pelanggaran prinsip pemisahan kekuasaan, defisit legitimasi demokratis, ketidakpastian hukum akibat pembentukan norma yang tidak partisipatif, konflik kepentingan dalam tubuh MK, pelanggaran asas ultra petita, dan risiko politisasi peradilan. Artikel ini berargumen bahwa meskipun aktivisme yudisial terbatas dapat dibenarkan secara konstitusional, MK harus menetapkan batas yang tegas dan dapat dipaksakan antara penafsiran konstitusi dan fungsi legislatif demi menjaga tatanan konstitusional demokratis Indonesia.

**Kata Kunci:** Mahkamah Konstitusi, Negatif Legislator, Positif Legislator, Hukum Pemilu, Aktivisme Yudisial

### 1. Pendahuluan

Mahkamah Konstitusi (MK) Republik Indonesia hadir sebagai salah satu buah reformasi konstitusional yang paling signifikan pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Dibentuk berdasarkan Pasal 24C UUD NRI 1945 dan diatur lebih lanjut melalui Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020, lembaga ini secara konseptual dirancang sebagai penjaga konstitusi yang mengemban empat kewenangan utama: menguji undang-undang terhadap konstitusi, memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum (Asshiddiqie, 2021). Kehadiran MK menandai era baru dalam tata kelola demokrasi konstitusional Indonesia, di mana konstitusi bukan sekadar dokumen politik melainkan norma hukum tertinggi yang dapat ditegakkan secara yudisial.

Dari Negatif Legislator Ke Positif Legislator: Pergeseran Peran Mahkamah Konstitusi Dan Problematikanya Dalam Hukum Pemilu Indonesia

Dalam tradisi hukum tata negara komparatif, kewenangan pengujian konstitusional yang dimiliki mahkamah konstitusi merujuk pada konsep Hans Kelsen tentang negatif legislator (*negativer Gesetzgeber*). Kelsen berpandangan bahwa mahkamah konstitusi bukanlah lembaga legislatif positif yang bertugas membentuk norma baru, melainkan semata-mata berperan sebagai legislator negatif yang berwenang membatalkan norma yang ada manakala norma tersebut bertentangan dengan konstitusi (Zoelva, 2022). Dalam kerangka ini, mahkamah konstitusi berperan melengkapi parlemen sebagai pembentuk undang-undang, bukan menyainginya. Pembatasan peran ini menegaskan secara teoritis bahwa aktivitas pembentukan hukum (*law-making*) adalah domain eksklusif lembaga legislatif yang memiliki legitimasi demokratis melalui proses pemilihan umum.

Realitas perkembangan putusan MK Indonesia, khususnya dalam bidang hukum pemilu, telah menampilkan potret yang jauh lebih kompleks dari konsepsi teoritis tersebut. Berbagai putusan MK menunjukkan bahwa lembaga ini tidak sekadar menguji dan membatalkan norma undang-undang, melainkan turut merumuskan norma baru, mendesain ulang sistem pemilihan umum, bahkan menetapkan persyaratan baru bagi calon pejabat publik yang sama sekali tidak terdapat dalam undang-undang yang diuji. Fenomena inilah yang dalam diskursus akademik lazim disebut sebagai positif legislator yaitu suatu kondisi ketika putusan mahkamah konstitusi bersubstansi pembentukan norma hukum baru yang bersifat *erga omnes* dan mengikat semua pihak (Faiz, 2022).

Pergeseran paling kontroversial dan paling banyak diperdebatkan terjadi melalui Putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023 tertanggal 16 Oktober 2023. MK tidak sekadar menghapus atau mempertahankan syarat usia minimal 40 tahun bagi calon presiden dan wakil presiden sebagaimana termuat dalam Pasal 169 huruf q Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, melainkan menciptakan norma baru yang tidak pernah dimohonkan oleh siapapun. Dalam putusannya, MK tidak memilih untuk membatalkan norma tersebut ataupun menolak permohonan secara keseluruhan. Sebaliknya, MK menambahkan frasa baru sehingga norma Pasal 169 huruf q menjadi berbunyi: syarat calon presiden dan calon wakil presiden adalah berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun, atau pernah/ sedang menduduki jabatan yang dipilih melalui pemilihan umum termasuk pemilihan kepala daerah. Dengan pemaknaan baru ini, seseorang yang belum genap berusia 40 tahun dapat mencalonkan diri sebagai presiden atau wakil presiden asalkan pernah atau sedang menduduki jabatan yang diperoleh melalui pemilihan umum (Subandri, 2024).

Secara substantif, putusan ini mengandung setidaknya dua problematika fundamental. Pertama, dari perspektif teori pemisahan kekuasaan, MK telah bertindak layaknya *positive legislator* dengan merumuskan norma baru yang tidak dimohonkan—atau setidaknya melampaui petitum pemohon (*ultra petita*). Penambahan frasa dalam hal ini bukanlah tindakan membatalkan norma, melainkan tindakan membentuk norma baru, suatu kewenangan yang secara konstitusional hanya dimiliki oleh DPR bersama Presiden. Putusan ini, yang kemudian terbukti menguntungkan Gibran Rakabuming Raka—putra sulung Presiden Joko Widodo dan keponakan Ketua MK Anwar Usman, hal inilah yang menjadi titik puncak perdebatan akademik dan publik mengenai batas-batas kewenangan MK (Sari, 2024). Pergeseran peran MK dari *negative* menuju *positive legislator* ini membawa problematika konstitusional yang serius. Di satu sisi, judicial activism MK dapat dibenarkan sebagai upaya mengisi kekosongan hukum (*reichtvacuum*) dan menegakkan keadilan konstitusional. Di sisi lain, tindakan ini berisiko melampaui batas konstitusional kewenangan MK, mengganggu prinsip pemisahan kekuasaan, dan berpotensi menjadikan MK sebagai aktor yang secara tidak demokratis menentukan arah kebijakan pemilu yang sejatinya merupakan ranah *open legal policy* pembentuk undang-undang.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tiga persoalan pokok: (1) bagaimana konsep negatif legislator menempatkan MK dalam kerangka kewenangan konstitusional yang terbatas; (2) sejauh mana putusan-putusan MK dalam ranah hukum pemilu Indonesia mencerminkan pergeseran peran menjadi positif legislator; dan (3) problematika konstitusional apa yang ditimbulkan oleh pergeseran peran tersebut. Tinjauan literatur menunjukkan bahwa kajian tentang MK sebagai positif legislator dalam hukum pemilu masih terfragmentasi dan belum banyak mengintegrasikan dimensi legitimasi demokratis dengan dimensi teknis hukum acara konstitusional. Penelitian ini mengisi celah tersebut dengan menawarkan analisis komprehensif yang mencakup dimensi teori konstitusi, hukum pemilu, dan etika kelembagaan secara terpadu.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang memusatkan perhatian pada kajian terhadap bahan-bahan hukum sebagai objek penelitian utama. Dalam penelitian hukum normatif, hukum dikonseptualisasikan sebagai kaidah atau norma yang menjadi patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas, sehingga data yang dipergunakan adalah data sekunder yang bersumber dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier (Marzuki, 2021). Pendekatan ini dipilih karena persoalan yang dikaji—yakni pergeseran peran MK dari negatif ke positif legislator bersifat doktrinal dan memerlukan kajian mendalam terhadap teks norma hukum, putusan pengadilan, dan literatur teoritis.

Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi: UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah beberapa kali, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, Peraturan Mahkamah Konstitusi yang relevan, serta putusan-putusan MK yang menjadi objek analisis utama, yaitu Putusan No. 14/PUU-XI/2013, Putusan No. 55/PUU-XVII/2019, Putusan No. 90/PUU-XXI/2023, Putusan No. 116/PUU-XXI/2023, Putusan No. 60/PUU-XXII/2024, dan Putusan No. 70/PUU-XXII/2024. Bahan hukum sekunder mencakup buku teks hukum, artikel jurnal ilmiah terindeks, hasil penelitian terdahulu, dan disertasi yang berkaitan dengan kewenangan MK serta hukum pemilu. Bahan hukum tersier meliputi kamus hukum dan ensiklopedia yang digunakan untuk mengklarifikasi istilah-istilah teknis.

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan secara terpadu. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan MK dan hukum pemilu untuk memahami batas-batas normatif formal yang ada. Pendekatan kasus (*case approach*) digunakan untuk menganalisis *ratio decidendi* dari putusan-putusan MK yang signifikan dalam bidang hukum pemilu, dengan fokus pada apakah amar dan pertimbangan hukumnya melampaui fungsi negatif legislator. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dipergunakan untuk mengkaji konsep-konsep teoretis seperti negatif legislator, positif legislator, *judicial activism*, *judicial restraint*, dan *separation of powers* yang menjadi kerangka analisis penelitian ini. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan metode preskriptif untuk menilai pergeseran peran MK dan merumuskan rekomendasi normatif yang diperlukan.

### 3. Hasil dan Pembahasan

#### 3.1. Konsep Negatif Legislator dan Batas Kewenangan MK

Gagasan tentang mahkamah konstitusi sebagai *negative legislator* pertama kali dikemukakan secara sistematis oleh Hans Kelsen, terutama dalam karya-karyanya mengenai sistem peradilan Austria dan perbandingan dengan sistem Amerika (Thaib, Hamidi, & Huda, 2022). Kelsen berpendapat bahwa pengujian konstitusional bukanlah fungsi legislatif dalam artian positif, melainkan merupakan fungsi legislatif dalam artian negatif. Ketika suatu mahkamah konstitusi membatalkan sebuah undang-undang, ia sesungguhnya tengah melaksanakan fungsi yang secara struktural setara dengan fungsi legislasi yakni mengubah tata hukum yang berlaku, namun hanya melalui cara penghapusan, bukan penambahan norma. Konsepsi ini memiliki implikasi yang sangat mendasar: mahkamah konstitusi hanya dapat menyatakan suatu norma tidak berlaku, tetapi tidak dapat membuat norma pengganti, karena perumusan norma baru tetap menjadi wewenang lembaga legislatif yang memiliki mandat demokratis dari rakyat.

Prinsip dasar yang melandasi posisi Kelsen ini adalah kekhawatiran mendalam terhadap bahaya mahkamah konstitusi yang melangkah secara tidak tepat ke ranah keputusan politik, sehingga menumpangkan evaluasinya sendiri tentang kepentingan-kepentingan yang bersaing dalam setiap keputusan legislatif ke atas evaluasi parlemen yang dipilih secara demokratis. Oleh karena itu, tugas mahkamah seharusnya hanya menerapkan aturan-aturan konstitusional terhadap ketentuan hukum yang dihadapkan kepadanya, guna memverifikasi apakah yang terakhir sesuai dengan yang pertama, tanpa pelaksanaan diskresi politik apa pun dalam prosesnya.

Berbeda halnya dengan *positive legislator*, yakni organ atau lembaga yang memiliki kewenangan untuk membuat norma. Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, fungsi ini melekat pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama-sama dengan Presiden atau Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 20 dan Pasal 5 UUD 1945. Menurut Mahfud MD, *negative legislator* adalah tindakan MK yang dapat membatalkan norma dalam pengujian yudisial (*judicial review*), sedangkan *positive legislator* adalah tindakan yang membuat norma baru—kewenangan yang pada hakikatnya bukan merupakan domain peradilan konstitusi.

Dalam konteks Indonesia, konsepsi negatif legislator ini secara normatif tertanam dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 yang secara tegas membatasi kewenangan MK. Lebih lanjut, Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK menegaskan bahwa apabila MK berpendapat permohonan beralasan, amar putusan dapat menyatakan: bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD NRI 1945; dan/atau bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang dimohonkan bertentangan dengan UUD NRI 1945. Ketentuan ini secara normatif membatasi MK pada kewenangan membatalkan (*annulment power*), bukan kewenangan membentuk (*legislative power*). Sebagaimana dikemukakan oleh Zoelva (2022), batasan ini merupakan pagar konstitusional yang melindungi supremasi lembaga perwakilan rakyat sebagai pemegang mandat demokratis utama.

Dalam praktik awal berdirinya, MK relatif konsisten memposisikan diri sebagai *negative legislator*. Putusan-putusan awal MK umumnya berbentuk dikhotomis: mengabulkan (dengan membatalkan norma yang diuji) atau menolak permohonan. Namun seiring berjalannya waktu, MK mulai mengembangkan varian putusan yang dikenal sebagai "konstitusional bersyarat" (*conditionally constitutional*) dan "inkonstitusional bersyarat"

(*conditionally unconstitutional*). Varian putusan ini, meski dapat dibenarkan dalam batas tertentu sebagai teknik penafsiran konstitusional yang memberikan makna hidup (*living interpretation*) terhadap konstitusi, pada kenyataannya telah menjadi preseden bagi pergeseran yang lebih jauh menuju posisi positif legislator (Simamora, 2021). Perkembangan ini menunjukkan bahwa batas antara penafsiran konstitusi dan pembentukan norma baru secara empiris lebih cair daripada yang dibayangkan dalam teori Kelsen.

Doktrin hukum di berbagai negara juga mencatat adanya gradasi dalam peran mahkamah konstitusi, mulai dari *judicial restraint* (pengekangan yudisial) hingga *judicial activism* (aktivisme yudisial). *Judicial restraint* menempatkan mahkamah sebagai institusi yang secara konsisten menghormati pilihan-pilihan kebijakan yang telah dibuat oleh lembaga-lembaga demokratis, sedangkan *judicial activism* mendorong mahkamah untuk secara aktif menafsirkan konstitusi guna mengisi kekosongan hukum dan merespons dinamika sosial-politik (Faiz, 2022). Dalam konteks hukum pemilu Indonesia, *judicial activism* MK dapat memperoleh justifikasi sebagai upaya: (1) mengisi kekosongan hukum (*reicht vacuum*) yang tidak bisa ditunda mengingat penyelenggaraan pemilu memiliki jadwal yang ketat; (2) menegakkan prinsip-prinsip demokrasi substantif yang lebih mendalam dari sekadar prosedur formal; dan (3) melaksanakan kewajiban konstitusional hakim untuk menggali dan memahami nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat (Alatas, Zulfickar, & Hutabarat, 2024). Namun, *judicial activism* yang tidak terkontrol membawa bahaya yang tidak kalah serius. Pertama, ia menciptakan kondisi yang para ahli sebut sebagai *juristocracy*—pemerintahan oleh hakim di mana kekuasaan nyata bergeser dari lembaga-lembaga yang memperoleh mandat demokratis kepada hakim yang tidak terpilih. Kedua, ia menciptakan ketidakpastian hukum karena batas-batas kewenangan MK menjadi kabur dan bergantung pada diskresi hakim yang bisa berubah dari satu putusan ke putusan lain. Ketiga, khusus dalam konteks hukum pemilu, intervensi yudisial yang melampaui batas dapat mengubah *rules of the game* pemilu yakni sesuatu yang harus bersifat stabil, dapat diprediksi, dan mendapat legitimasi dari proses demokratis (Hasanah, Kharisma, 2022). Persoalan yang kemudian muncul dalam konteks Indonesia adalah bahwa MK tampaknya bergerak dari *judicial activism* yang masih dapat dipertanggungjawabkan secara konstitusional menuju peran substantif sebagai pembentuk norma hukum pemilu yang melampaui batas-batas kewenangan konstitusionalnya.

### 3.2. Pergeseran Paradigma: MK sebagai Positif Legislator dalam Hukum Pemilu

Hukum pemilu merupakan arena di mana pergeseran peran MK dari negatif menjadi positif legislator paling terlihat dan paling berdampak langsung terhadap sistem politik Indonesia. Terdapat beberapa putusan *landmark* yang menandai pergeseran paradigma ini secara progresif dan dapat ditelusuri dengan jelas. Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 merupakan salah satu tonggak paling awal yang menandai pergeseran peran ini secara dramatis. Dalam putusan tersebut, MK menyatakan bahwa ketentuan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 yang mengatur penyelenggaraan pemilihan presiden dan wakil presiden secara terpisah setelah pemilihan legislatif adalah inkonstitusional. Namun MK tidak sekadar membatalkan norma tersebut melainkan ia pergi lebih jauh dengan menetapkan bahwa pemilu presiden dan legislatif harus diselenggarakan secara serentak mulai Pemilu 2019. Putusan ini efektif merancang ulang sistem kepemiluan Indonesia secara fundamental: dari sistem dua tahap menjadi sistem pemilu serentak lima kotak yang belum pernah ada sebelumnya dalam sejarah kepemiluan Indonesia. Pembentuk undang-undang kemudian dipaksa untuk menyesuaikan seluruh kerangka regulasi pemilu dengan desain yang dibuat oleh MK, bukan oleh DPR melalui proses legislasi yang partisipatif (Butt, 2023).

Perkembangan selanjutnya terlihat dalam Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 yang diputuskan pascapelaksanaan Pemilu Serentak 2019. Merespons berbagai persoalan pelaksanaan yang timbul dari desain serentak ciptaan MK sendiri, mahkamah kembali turun tangan dengan menafsirkan model pemilu serentak yang konstitusional. Dalam putusan ini, MK tidak hanya menilai konstitusionalitas norma yang diuji, tetapi juga secara proaktif menawarkan enam model alternatif sistem pemilu serentak yang dapat dipilih oleh pembentuk undang-undang. Meski MK menggunakan frasa "memberikan panduan kepada pembentuk undang-undang," substansi putusan ini sesungguhnya menempatkan MK dalam posisi arsitek legislatif yang mendiktekan pilihan-pilihan sistem kepemiluan kepada parlemen (Huda, 2022). MK bukan lagi sekadar menguji norma, melainkan secara aktif menawarkan desain norma sebuah fungsi yang secara klasik merupakan ranah eksklusif pembentuk undang-undang.

Puncak kontroversi pergeseran peran ini mencapai klimaksnya melalui Putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023 tertanggal 16 Oktober 2023. Permohonan yang diajukan seorang mahasiswa bernama Almas Tsaqibbirru pada dasarnya memohon agar MK menyatakan Pasal 169 huruf q Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang mensyaratkan usia minimal 40 tahun bagi calon presiden dan wakil presiden sebagai inkonstitusional karena dianggap diskriminatif terhadap usia. Terhadap permohonan tersebut, MK memutuskan dengan sebuah amar yang tidak ada presedennya dalam sejarah pengujian konstitusional Indonesia: alih-alih memilih antara mengabulkan — dengan menghapus syarat usia — atau menolak permohonan, MK membuat norma baru yang tidak dimohonkan oleh siapapun, yakni bahwa seseorang yang berusia di bawah 40 tahun dapat mencalonkan diri

sebagai presiden atau wakil presiden sepanjang pernah atau sedang menjabat sebagai kepala daerah atau pejabat negara lainnya yang dipilih melalui pemilihan umum (Asy'ari, 2023).

Norma baru yang dibentuk MK melalui Putusan No. 90/2023 ini bersifat positif legislatif dalam arti paling harfiah: MK tidak sekadar menghapus atau mempertahankan norma yang diuji, melainkan menciptakan norma baru yang belum pernah ada dalam sistem hukum Indonesia. Fakta bahwa norma tersebut dirumuskan tanpa naskah akademik, tanpa pembahasan publik, tanpa partisipasi pemangku kepentingan, dan tanpa harmonisasi dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terkait, menegaskan bahwa MK telah melampaui fungsinya sebagai negatif legislator dan secara substantif bertindak sebagai pembentuk norma hukum pemilu (Saputra, 2024). Lebih mengejutkan lagi, putusan ini dibuat oleh majelis yang dipimpin oleh Anwar Usman selaku Ketua MK yang merupakan paman kandung dari Gibran Rakabuming Raka, yang kemudian menjadi calon wakil presiden yang secara langsung diuntungkan oleh putusan tersebut. Majelis Kehormatan MK (MKMK) yang dibentuk kemudian menyatakan bahwa Anwar Usman terbukti melanggar kode etik dan harus diberhentikan dari jabatan Ketua MK (Putusan MKMK No. 2/MKMK/L/11/2023).

Pergeseran peran positif legislator MK dalam hukum pemilu berlanjut melalui Putusan MK Nomor 60/PUU-XXII/2024 yang diputuskan menjelang Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2024. Melalui putusan ini, MK mengubah ambang batas pencalonan kepala daerah bagi partai politik atau gabungan partai politik yang tidak memiliki kursi di DPRD, dengan menurunkan ambang batas perolehan suara yang diperlukan untuk mencalonkan kandidat kepala daerah. Putusan ini melampaui apa yang dimohonkan oleh pemohon dan secara signifikan mengubah konstelasi politik Pilkada 2024, membuka peluang bagi lebih banyak kandidat untuk maju melalui jalur partai. Selanjutnya, Putusan MK Nomor 70/PUU-XXII/2024 mempertegas bahwa syarat usia calon kepala daerah harus dipenuhi pada saat pendaftaran, bukan pada saat pelantikan—sebuah penegasan yang praktis menciptakan norma penerapan baru dalam sistem hukum pemilihan kepala daerah (Rishan, 2023).

Secara keseluruhan, rangkaian putusan di atas membentuk suatu pola yang konsisten dan tidak dapat dinafikan: dalam ranah hukum pemilu, MK secara gradual telah bertransformasi dari lembaga yang sekadar menguji dan membatalkan norma menjadi lembaga yang aktif merumuskan norma baru tentang bagaimana sistem pemilu Indonesia harus bekerja seperti mulai dari desain model pemilu serentak, persyaratan calon presiden dan wakil presiden, ambang batas pencalonan kepala daerah, hingga cara penghitungan syarat usia kandidat. Faiz (2022) menyebut fenomena ini sebagai *judicial constitution-making* dalam bidang hukum pemilu, yaitu proses di mana mahkamah konstitusi secara *de facto* memainkan peran konstituen yang merumuskan aturan-aturan dasar demokrasi elektoral di luar mekanisme yang ditentukan oleh konstitusi.

### 3.3. Problematika Pergeseran Peran MK dalam Hukum Pemilu Indonesia

Transformasi MK menjadi positif legislator dalam hukum pemilu menimbulkan setidaknya enam problematika konstitusional dan demokratis yang memerlukan kajian mendalam dan respons kelembagaan yang serius. Pertama, pelanggaran terhadap prinsip pemisahan kekuasaan. Prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang menjadi fondasi sistem ketatanegaraan modern menuntut bahwa setiap cabang kekuasaan menjalankan fungsinya masing-masing tanpa melampaui batas yang telah ditentukan konstitusi. Konstitusi Indonesia secara ekspresif verbis memberikan kekuasaan membentuk undang-undang kepada DPR bersama Presiden (Pasal 20 UUD NRI 1945), bukan kepada MK. Ketika MK merumuskan norma baru dalam bidang hukum pemilu seperti mendesain sistem pemilu serentak atau menciptakan syarat alternatif calon presiden—ia pada hakikatnya tengah memasuki domain kekuasaan legislatif yang bukan merupakan ranahnya. Syafrudin (2022) menyebut kondisi ini sebagai anomali konstitusional yang menciptakan ketidakseimbangan (*constitutional imbalance*) antar-cabang kekuasaan negara, karena lembaga yang tidak memiliki mandat demokratis langsung justru menentukan aturan-aturan dasar tentang bagaimana mandat demokratis itu diperoleh.

Kedua, defisit legitimasi demokratis. Hakim-hakim MK tidak dipilih melalui pemilihan umum oleh rakyat, melainkan diangkat oleh Presiden, DPR, dan Mahkamah Agung dimana masing-masing tiga orang. Ketika MK membentuk norma hukum pemilu yang fundamental seperti mendesain sistem pemilu serentak atau menetapkan persyaratan baru calon presiden—ia membuat keputusan politik yang sangat mendasar tanpa mandat demokratis langsung dari rakyat. Ini berbeda secara fundamental dari anggota DPR yang membentuk undang-undang berdasarkan mandat yang diperoleh melalui pemilihan umum. Defisit legitimasi ini menjadi semakin akut dalam konteks hukum pemilu, mengingat aturan pemilu adalah aturan yang paling langsung menentukan siapa yang memegang kekuasaan dalam demokrasi (Rishan, 2023). Dengan kata lain, MK sebagai lembaga non-elektif menentukan aturan main bagi lembaga-lembaga elektoral — sebuah paradoks demokrasi yang serius.

Ketiga, masalah kepastian hukum. Ketika MK membentuk norma baru melalui putusannya, norma tersebut tidak melalui proses legislasi yang terstruktur dan partisipatif. Tidak ada naskah akademik yang mendasari, tidak ada pembahasan publik yang komprehensif, dan tidak ada proses harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lain yang terkait. Akibatnya, norma-norma yang dibentuk MK kerap menghasilkan kekosongan hukum, ketidakharmonisan dengan ketentuan lain, dan ketidakpastian dalam pelaksanaannya. Kasus Putusan No. 90/2023

DOI: <https://doi.org/10.69693/ijmst.v4i2.11260>

Lisensi: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

menunjukkan hal ini dengan jelas: norma baru yang dibentuk MK membutuhkan penafsiran lebih lanjut dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) tentang apa yang dimaksud dengan "jabatan yang dipilih melalui pemilu," yang berujung pada polemik tentang apakah jabatan wakil kepala daerah termasuk dalam kategori tersebut. Ketidakpastian ini menunjukkan bahwa MK, sebagai lembaga yang bukan pembentuk undang-undang, tidak mampu mengantisipasi seluruh implikasi teknis dari norma yang ia rumuskan (Asy'ari, 2023).

Keempat, masalah konflik kepentingan. Putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023 secara telanjang mengekspos problematika konflik kepentingan dalam tubuh MK ketika berperan sebagai positif legislator. Ketua MK Anwar Usman yang memimpin persidangan adalah paman kandung dari Gibran Rakabuming Raka—calon yang paling langsung diuntungkan oleh norma baru yang dibentuk MK. Meskipun ada mekanisme pengunduran diri (*recusal*) yang diatur dalam Peraturan MK Nomor 1 Tahun 2023, Anwar Usman tidak menggunakan hak itu dan justru menjadi bagian dari mayoritas yang mengabulkan permohonan dengan norma baru yang menguntungkan keponakannya (Sari, 2024). Ketika MK bertindak sebagai negatif legislator murni, konflik kepentingan semacam ini mungkin masih dapat dimitigasi karena outputnya terbatas pada pembatalan norma. Namun ketika MK bertindak sebagai positif legislator yang menciptakan norma baru, konflik kepentingan menjadi jauh lebih berbahaya karena norma yang tercipta dapat dirancang bahkan tanpa disadari untuk menguntungkan pihak-pihak tertentu.

Kelima, persoalan *ultra petita*. Dalam hukum acara konstitusional Indonesia, MK sendiri pernah menegaskan dalam berbagai putusannya bahwa ia tidak boleh memutuskan melebihi apa yang dimohonkan (*ultra petita*). Putusan No. 90/2023 menjadi preseden yang secara terang-terangan mengkhianati pendirian tersebut. Tidak hanya tidak ada pihak yang memohon pembentukan syarat alternatif bagi kandidat di bawah 40 tahun yang pernah menjabat sebagai kepala daerah, tetapi norma tersebut bahkan bertentangan dengan dua permohonan lain yang diputuskan bersamaan yaitu Putusan No. 29 dan No. 51/PUU-XXI/2023 yang justru memohon penurunan batas usia tanpa syarat jabatan apa pun. MK dengan demikian tidak hanya memutuskan *ultra petita*, tetapi juga menciptakan norma yang tidak diminta oleh siapapun dan inkonsisten dengan norma yang diminta oleh permohonan-permohonan lain yang diputuskan secara bersamaan (Saputra, 2024). Ini mencerminkan ketidakkonsistenan internal MK yang serius ketika beroperasi sebagai positif legislator.

Keenam, risiko politisasi mahkamah. Ketika MK mulai berperan sebagai positif legislator dalam hukum pemilu, batas antara peran konstitusional dan peran politik menjadi semakin kabur. Hal ini membuka peluang bagi MK untuk dijadikan instrumen kepentingan politik elektoral oleh pihak-pihak yang memiliki akses ke lembaga ini. Para sarjana hukum komparatif mengingatkan bahwa ketika lembaga peradilan memasuki ranah kebijakan publik dan pembentukan hukum secara aktif, ia secara tidak terhindarkan akan terseret dalam pusaran politik dan berpotensi kehilangan independensinya sebagai lembaga yudisial (Butt, 2023). Realitas ini tampak nyata dalam konteks Indonesia pasca Putusan No. 90/2023, di mana kepercayaan publik terhadap MK mengalami penurunan signifikan dan lembaga ini tidak lagi dengan mudah dipersepsikan sebagai penjaga konstitusi yang imparial. Dalam jangka panjang, politisasi MK sebagai akibat dari perannya sebagai positif legislator dalam hukum pemilu dapat mengancam legitimasi seluruh sistem peradilan konstitusional Indonesia (Rishan, 2023).

#### 4. Kesimpulan

Kajian ini mengungkap bahwa Mahkamah Konstitusi Indonesia telah mengalami pergeseran peran yang signifikan dan progresif dari negatif legislator menuju positif legislator, dan pergeseran ini paling nyata serta paling berdampak dalam bidang hukum pemilu. Dimulai dari Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 yang mendesain ulang sistem pemilu serentak, dilanjutkan dengan Putusan No. 55/PUU-XVII/2019 yang menawarkan model-model alternatif sistem kepemiluan, hingga mencapai puncaknya pada Putusan No. 90/PUU-XXI/2023 yang menciptakan persyaratan baru calon presiden dan wakil presiden, MK telah berulang kali dan dengan intensitas yang semakin meningkat melampaui fungsi konstitusionalnya sebagai lembaga pengujian norma untuk masuk ke domain pembentukan norma yang secara konstitusional adalah kewenangan eksklusif lembaga legislatif.

Pergeseran ini menimbulkan enam problematika serius yang saling berkaitan: pelanggaran prinsip pemisahan kekuasaan, defisit legitimasi demokratis, ketidakpastian hukum akibat pembentukan norma yang tidak partisipatif, risiko konflik kepentingan yang terbukti terjadi dalam kasus Putusan No. 90/2023, pelanggaran asas *ultra petita*, dan potensi politisasi lembaga peradilan konstitusional. Kasus Putusan No. 90/2023 secara khusus menunjukkan betapa besar kerugian yang dapat ditimbulkan baik terhadap sistem hukum maupun kepercayaan publik, ketika MK bertindak sebagai positif legislator dalam situasi yang diwarnai konflik kepentingan yang nyata.

Oleh karena itu, artikel ini merekomendasikan reformasi sistemik yang diperlukan untuk mengembalikan MK pada perannya sebagai negatif legislator yang konstitusional, melalui serangkaian langkah konkret: pertama, revisi Undang-Undang MK untuk secara tegas melarang pembentukan norma baru yang tidak dimohonkan (*ultra petita*) dan membatasi amar putusan pada pilihan mengabulkan-menolak-tidak dapat diterima; kedua, penguatan mekanisme *recusal* secara wajib bagi hakim yang memiliki konflik kepentingan dengan pihak yang diuntungkan

oleh putusan; ketiga, pembuatan Majelis Kehormatan MK sebagai lembaga permanen yang bersidang secara berkala, bukan hanya dibentuk *ad hoc* ketika skandal terjadi; dan keempat, peningkatan transparansi dan partisipasi publik dalam proses seleksi hakim MK guna memperkuat akuntabilitas demokratis lembaga ini. Konfigurasi kelembagaan yang demikian diperlukan untuk memastikan bahwa MK dapat menjalankan fungsi penjaga konstitusi dengan integritas yang sesungguhnya, bukan sebagai aktor politik yang beroperasi di luar batas-batas yang ditetapkan oleh konstitusi itu sendiri.

### Ucapan Terima Kasih

Penyelesaian jurnal ini merupakan buah dari bimbingan yang penuh ketulusan dari Ibu Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H. Tim penulis merasa sangat beruntung dan bersyukur atas setiap waktu, ilmu, serta perhatian yang beliau berikan. Kritik membangun dan arahan hangat dari beliau tidak hanya menyempurnakan karya ini, tetapi juga menginspirasi perjalanan akademik kami ke depan.

### Referensi

- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2013). Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013. Mahkamah Konstitusi RI.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2019). Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019. Mahkamah Konstitusi RI.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2023a). Putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023. Mahkamah Konstitusi RI.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2023b). Putusan Nomor 116/PUU-XXI/2023. Mahkamah Konstitusi RI.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2024a). Putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024. Mahkamah Konstitusi RI.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2024b). Putusan Nomor 70/PUU-XXII/2024. Mahkamah Konstitusi RI.
- Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. (2023). Putusan Nomor 2/MKMK/L/11/2023. MKMK.
- Mahfud MD. (2021). Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi (Cetakan ke-6). RajaGrafindo Persada.
- Asshiddiqie, J. (2021). Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia (Edisi Revisi). Sinar Grafika.
- Asy'ari, S. (2023). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023: Antara Judicial Activism dan Konflik Kepentingan. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 23(4), 389–410. <https://doi.org/10.30641/dejure.2023.V23.389-410>
- Butt, S. (2023). *The Constitutional Court and Democracy in Indonesia*. Brill Nijhoff.
- Faiz, P. M. (2022). Dimensi Judicial Activism dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 19(2), 245–278. <https://doi.org/10.31078/jk1922>
- Huda, N. (2022). *Hukum Tata Negara Indonesia (Edisi Revisi)*. RajaGrafindo Persada.
- Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian Hukum (Edisi Revisi, Cetakan ke-14)*. Kencana Prenada Media Group.
- Rishan, I. (2023). Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pembentukan Norma Hukum Pemilu: Tinjauan terhadap Putusan-Putusan Perihal Sistem Kepemiluan. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 30(1), 1–26. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol30.iss1.art1>
- Saputra, R. (2024). Ultra Petita dan Batas Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang Pemilu. *Jurnal Konstitusi*, 21(1), 45–78. <https://doi.org/10.31078/jk2113>
- Sari, D. N. (2024). Konflik Kepentingan Hakim dan Krisis Legitimasi Mahkamah Konstitusi Pasca Putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 13(1), 21–50. <https://doi.org/10.25216/jhp.13.1.2024.21-50>
- Simamora, J. (2021). Tafsir Mahkamah Konstitusi atas Konsep Negara Hukum dalam UUD NRI 1945. *Jurnal Konstitusi*, 18(3), 456–482. <https://doi.org/10.31078/jk1831>
- Syafrudin, A. (2022). Pemisahan Kekuasaan dan Judicial Activism dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Indonesia. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 9(2), 180–205. <https://doi.org/10.22304/pjih.v9n2.a3>
- Thaib, D., Hamidi, J., & Huda, N. (2022). *Teori dan Hukum Konstitusi (Edisi Revisi)*. RajaGrafindo Persada.
- Zoelva, H. (2022). Problematika Pengujian Perundang-undangan oleh Mahkamah Konstitusi Indonesia dalam Perspektif Pemisahan Kekuasaan. *Jurnal Konstitusi*, 19(1), 1–32. <https://doi.org/10.31078/jk1911>
- Subandri, Rio (2024). Tinjauan Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023 Tentang Persyaratan Batas Usia Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. *Jaksa: Jurnal Kajian Ilmu Hukum dan Politik* 2, No. 1. <https://doi.org/10.51903/jaksa.v2i1.1512>
- Hasanah, G. N., dan D. B. Kharisma (2022). Eksistensi Judicial Activism dalam Praktik Konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi. *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* 1, No. 4: 734-744. <https://doi.org/10.13057/souvereignty.v1i4.122>