

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENYIMPANGAN KONSEP *NEGATIVE
LEGISLATOR* MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PERSPEKTIF *ULTRA
VIRE***

Skripsi ini disusun untuk memenuhi Sebagian persyaratan mencapai derajat sarjana
program studi ilmu hukum



Di susun oleh :

AZHAR ASRAKA KATILI

NIM. 2022010080

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM BATIK
SURAKARTA
2026**

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENYIMPANGAN KONSEP *NEGATIVE
LEGISLATOR* MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PERSPEKTIF *ULTRA
VIRE***

Skripsi ini disusun untuk memenuhi Sebagian persyaratan mencapai derajat sarjana
program studi ilmu hukum



Di susun oleh :

AZHAR ASRAKA KATILI

NIM. 2022010080

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM BATIK
SURAKARTA
2026**

**PERSETUJUAN PEMBIMBING
SKRIPSI**

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENYIMPANGAN KONSEP *NEGATIVE
LEGISLATOR* MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PERSPEKTIF *ULTRA VIRES***



AZHAR ASRAKA KATILI

NIM. 2022010080

Menyetujui

Dosen Pembimbing I

**Dr. Femmy Silaswaty Faried,
S.H.,M.H.,M.Kn**

Dosen Pembimbing II

M. Aziz Zaclani, S.H. M.H.

Mengetahui



Dr. Hafid Zakaria, S.H. M.H.

PENGESAHAN SKRIPSI

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENYIMPANGAN KONSEP *NEGATIVE LEGISLATOR* MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PERSPEKTIF *ULTRA VIRE*



AZHAR ASRAKA KATILI

NIM. 2022010080

Telah disahkan Tim Penguji Skripsi

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Ketua	: Dr. Femmy S. Farid S.H., M.H., M.M.		24 Agustus 2026
Anggota	: M. Aziz Zaelani S.H., M.H.		19 Agustus 2026
Anggota	: Dr. Arif Khaerudin S.H., M.H.		31 Agustus 2026

Surakarta, 7-8-2026

Mengetahui

Dekan Fakultas Hukum



Dr. Haid Zakaria, S.H., M.H.

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Azhar Asraka Katili

NIM : 2022010080

Menyatakan dengan sesungguhnya, bahwa skripsi berjudul: *ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENYIMPANGAN KONSEP NEGATIVE LEGISLATOR MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PERSPEKTIF ULTRA VIRES* adalah betul-betul karya saya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya dalam skripsi tersebut diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka. Apabila di kemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar yang saya peroleh dari skripsi tersebut.

Surakarta, 20 Januari 2026

Yang membuat pernyataan,

Azhar Asraka Katili

MOTO

مَنْ خَرَجَ فِي طَلَبِ الْعِلْمِ فَهُوَ فِي سَبِيلِ اللَّهِ حَتَّى يَرْجِعَ

(Muhammad SAW)

"Fiat Justitia Ruat Caelum"

(Lucius Calpurnius Piso Caesoninus)

“Bila kaum muda yang telah belajar di sekolah dan menganggap dirinya terlalu tinggi dan pintar untuk melebur dengan masyarakat yang bekerja dengan cangkul dan hanya memiliki cita-cita yang sederhana, maka lebih baik pendidikan itu tidak diberikan sama sekali”

(Tan Malaka)

"He said, one day you'll leave this world behind, So live a life you will remember"

(The Nights-Avicii)

"Hidup Seperti Larry"

(SpongeBob SquarePants)

"orang-orang seperti kita ini tidak pantas mati di tempat tidur."

(Soe Hok Gie)

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT karena saat ini penulis masih dalam keadaan sehat walafiat, semua itu sampai tentunya tidak lepas dari Rahmat, hidayah, dan inayah dari Allah SWT, sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi dengan judul **“NALISIS YURIDIS TERHADAP PENYIMPANGAN KONSEP *NEGATIVE LEGISLATOR* MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PERSPEKTIF *ULTRA VIRES*”**

Dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah memberikan petunjuk, dorongan, bimbingan, dan bantuan dalam bentuk apapun antara lain:

1. Bapak Dr. Hafid Zakaria, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Batik Surakarta
2. Ibu Nourma Dewi, S.H., M.H selaku Kaprodi Fakultas Hukum Universitas Islam Batik Surakarta;
3. Ibu Femmy Silaswaty Faried, S.H., M.H., M.Kn., CTL selaku Pembimbing I yang dengan penuh kesabaran telah berkenan memberikan bimbingan dan memberi arahan hingga terselesaikannya penyusunan skripsi ini;
4. Bapak M. Aziz Zaelani, S.H., M.H selaku Pembimbing II yang membimbing dan mengarahkan hingga terselesaikannya penyusunan skripsi ini;
5. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Batik Surakarta, yang telah berkenan memberikan bimbingan dan perkuliahan sehingga penulis dapat memperoleh pengetahuan yang sangat bermanfaat;
6. Bapak dan Ibu Staf Karyawan Fakultas Ilmu Hukum Universitas Islam Batik Surakarta yang telah memberikan bantuan baik secara langsung maupun tidak langsung sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini;

Peneliti menyadari dalam penyusunan skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan dan ketidaksempurnaan. Akan tetapi, penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi penulis pribadi dan banyak orang.

Surakarta, 20 Januari 2026

Azhar Asraka Katili

HALAMAN PERSEMBAHAN

Dengan mengucapkan syukur kepada Allah SWT, skripsi ini saya persembahkan kepada:

1. **Allah SWT** yang telah memberikan nikmat sehat jasmani dan rohani sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini;
2. Ayah saya, **Adnan M Katili, S.T.** yang telah memberikan support selama saya menempuh pendidikan di jenjang perguruan tinggi, yang dapat menjadi teman dan sosok ayah hebat bagi saya;
3. Malaikat dalam hidup penulis, yaitu mama saya **Bdn Juniati Heremba, S. Tr. Keb** yang sudah mensupport saya dalam segala hal, yang membuat saya tidak berhenti mengucapkan rasa syukur atas malaikat yang telah dikirimkan Allah kepada saya dalam wujud ibu;
4. Saudari penulis **Anistya Ramdyani Katili, S.E.** dan **Dinda Arwinda Katili** yang telah memberikan banyak sekali dukungan baik secara langsung maupun tidak langsung;
5. Teman-teman grup “**Dizzy = Holiday**” yang sudah seperti saudara di kota studi solo;
6. Sahabat penulis yang telah mendahului teman-teman seperjuangannya **Alm. Mahendra Prasetyo Indah Dermawan S.H.** sahabat yang menemani penulis dalam organisasi, teman yang berangkat bareng LK1 dan LK2, teman adu gagasan di kelas, teman diskusi dan masih banyak lagi, tanpa almarhum kehidupan akademik penulis akan sangat terasa hambar, semoga almarhum ditempatkan di sisi tuhan yang maha kuasa;
7. Kak **Moses Ferdinand Kamer, S.I.KOM., M.A.P.** sebagai demisioner ketua umum KOMPAS yang memberikan banyak sekali pengalaman dan pembelajaran kepada penulis selama menempuh Pendidikan di kota studi;
8. **Teman-teman saya** yang tidak bisa saya sebut satu-persatu, di solo raya, di Fakfak dan teman teman lain yang telah menemani saya baik dalam segala hal dan selalu memberikan support kepada saya;
9. **Himpunan Mahasiswa Jurusan Hukum**, yang telah menjadi keluarga bagi saya dan memberikan banyak pengalaman serta pengetahuan kepada saya;

10. **Komunitas Mahasiswa/I Papua Solo Raya**, yang menjadi rumah pertama saya ketika berkuliah di Solo, banyak sekali pembelajaran yang juga saya dapatkan ketika menjadi anggota yang tidak akan pernah saya lupakan;
11. **Himpunan Mahasiswa Islam**, yang telah menjadi wadah penulis dalam belajar dan memperluas jejaring;
12. **Last but not least, i wanna thank me**, i wanna thank me for believing in me, i wanna thank me for doing all this hard work, i wanna thank me for having no days off, i wanna thank me for never quitting, i wanna thank me for always being a giver and trying give more than i receive, i wanna thank me for trying to do more right than wrong, i wanna thank me for just being me at all times.

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENYIMPANGAN KONSEP *NEGATIVE LEGISLATOR* MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PERSPEKTIF *ULTRA VIRES*

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji penyimpangan konsep *negative legislator* Mahkamah Konstitusi Indonesia dalam perspektif *ultra vires*. Mahkamah Konstitusi seharusnya hanya berwenang membatalkan norma yang inkonstitusional tanpa menciptakan norma baru, sesuai doktrin Hans Kelsen. Namun praktiknya, MK telah melampaui peran tersebut melalui Putusan 48/PUU-IX/2011 yang membuka pintu bagi pembuatan norma baru. Penelitian normatif ini menganalisis evolusi amar putusan MK dari *purely negative* menjadi *conditional constitutional*, *conditional unconstitutional*, dan *creative decision*. Temuan menunjukkan penyimpangan sistematis yang dikategorikan sebagai *ultra vires* doktrinal, meskipun secara tekstual tidak melanggar peraturan pasca Putusan 48/2011, namun secara prinsip ketatanegaraan telah melanggar doktrin fundamental *negative legislator*.

Implikasi yuridis yang ditimbulkan meliputi erosi prinsip *separation of powers* yang menciptakan *judicial supremacy*, krisis legitimasi demokratis karena hakim konstitusi tidak memiliki mandat elektoral, ancaman terhadap kepastian hukum akibat norma lahir tanpa proses legislasi formal, dan kelemahan struktural dalam sistem *checks and balances* karena putusan MK bersifat *final and binding* tanpa mekanisme koreksi memadai. Penelitian merekomendasikan legislasi korektif terhadap UU MK dengan adopsi *postponement mechanism* ala Austria, pembentukan mekanisme *legislative override*, penguatan MKMK, dan penegasan eksplisit batasan kewenangan MK sebagai *negative legislator* untuk memulihkan keseimbangan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kata Kunci: *negative legislator*, *ultra vires*, Mahkamah Konstitusi, pemisahan kekuasaan

JURIDICAL ANALYSIS OF THE DEVIATION FROM THE CONSTITUTIONAL COURT'S NEGATIVE LEGISLATOR CONCEPT FROM AN ULTRA VIRES PERSPECTIVE

ABSTRACT

This study examines the deviation of the negative concept of legislators of the Indonesian Constitutional Court from the perspective of ultra vires. The Constitutional Court should only have the authority to annul unconstitutional norms without creating new norms, according to the doctrine of Hans Kelsen. However, in practice, the Constitutional Court has exceeded this role through Decision 48/PUU-IX/2011 which opens the door to the creation of new norms. This normative research analyzes the evolution of the Constitutional Court's decisions from purely negative to conditional constitutional, conditional unconstitutional, and creative decisions. The findings show systematic deviations that are categorized as doctrinal ultra vires, although textually they do not violate the regulations after Decision 48/2011, but in principle the constitution has violated the fundamental doctrine of negative legislator.

The juridical implications that arise include the erosion of the principle of separation of powers that creates judicial supremacy, the crisis of democratic legitimacy because constitutional judges do not have an electoral mandate, threats to legal certainty due to norms born without a formal legislative process, and structural weaknesses in the system of checks and balances because the Constitutional Court's decisions are final and binding without an adequate correction mechanism. The study recommends corrective legislation against the Constitutional Court Law with the adoption of an Austrian-style postponement mechanism, the establishment of a legislative override mechanism, the strengthening of the Constitutional Court, and the explicit affirmation of the limits of the Constitutional Court's authority as a negative legislator to restore the balance of power in the Indonesian constitutional system.

Keywords: *negative legislator, ultra vires, Constitutional Court, separation of powers*

DAFTAR ISI

PERSETUJUAN PEMBIMBING	I
PENGESAHAN SKRIPSI	II
PERNYATAAN	III
MOTO.....	IV
KATA PENGANTAR	V
HALAMAN PERSEMBAHAN	VII
ABSTRAK.....	IX
DAFTAR ISI	XI
DAFTAR TABEL.....	XI
BAB I PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG	1
B. RUMUSAN MASALAH.....	7
C. TUJUAN PENULISAN	7
D. MANFAAT PENELITIAN.....	7
E. METODE PENELITIAN.....	8
F. JADWAL PENELITIAN.....	12
G. SISTEMATIKA PENULISAN	13
BAB II LANDASAN TEORI.....	16
A. MAHKAMAH KONSTITUSI	16
B. PENGERTIAN <i>NEGATIVE LEGISLATOR</i>	17
C. KONSEP <i>ULTRA VIRES</i>	19
BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN	22
A. BENTUK PENYIMPANGAN KONSEP <i>NEGATIVE LEGISLATOR</i> MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA.	22
B. IMPLIKASI YURIDIS <i>ULTRA VIRES</i> YANG DILAKUKAN MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP SISTEM KETATANEGARAAN.....	40
BAB V PENUTUP	56
A. KESIMPULAN	56
B. SARAN.....	60
DAFTAR PUSTAKA	64
BUKU	64
JURNAL	65
PUTUSAN DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	67
WEBSITE/ ARTIKEL ONLINE.....	68

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Jadwal Penelitian	12
Tabel 3. 1 Tipologi amar Putusan MK.....	30

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) yang demokratis menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam sistem negara hukum, setiap lembaga negara harus menjalankan kewenangannya berdasarkan prinsip legalitas, yang mengharuskan seluruh tindakan dan keputusan lembaga negara harus memiliki dasar kewenangan yang jelas dan tegas dalam konstitusi atau peraturan perundang-undangan.¹ Prinsip ini menegaskan bahwa tidak ada lembaga negara yang dapat bertindak melampaui batas kewenangan yang telah ditentukan (*ultra vires*), karena dapat mengancam supremasi konstitusi dan keseimbangan sistem ketatanegaraan.

Konsep *ultra vires* yang berasal dari frasa bahasa Latin berarti "di luar kewenangan" atau "melampaui kekuasaan" (*beyond the powers*), merupakan doktrin fundamental dalam hukum administrasi negara yang merujuk pada tindakan atau keputusan organ pemerintahan atau lembaga negara yang melampaui wewenang yang diberikan kepada mereka oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan.² Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, doktrin *ultra vires* memiliki relevansi penting untuk menjamin bahwa setiap lembaga negara, termasuk lembaga peradilan konstitusi, tidak melakukan penyalahgunaan wewenang yang dapat mengganggu prinsip pemisahan kekuasaan.³ Ketika suatu lembaga negara bertindak *ultra vires*, tindakan tersebut dianggap tidak sah dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat

1 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 25-28.

2 M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hal. 65-66

3 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2007), hal. 312-315.

karena dibuat di luar yurisdiksi konstitusionalnya. Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Mahkamah Konstitusi (MK) menempati posisi strategis sebagai lembaga pelaku kekuasaan kehakiman yang khusus bertugas sebagai *guardian of the constitution* atau penjaga konstitusi.⁴ Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 jo. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020, MK memiliki kewenangan konstitusional yang terbatas dan spesifik, antara lain menguji undang-undang terhadap UUD 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum.⁵

Pembatasan kewenangan ini dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan kekuasaan antara cabang legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sehingga tidak ada satu lembaga pun yang memiliki kekuasaan absolut atau dapat bertindak melampaui batas kewenangannya.⁶ Melalui fungsi pengujian undang-undang, MK berperan menjaga supremasi konstitusi (*constitution supremacy*) dan harmonisasi sistem peraturan perundang-undangan nasional, sehingga tidak ada satu pun undang-undang yang boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang ada dalam UUD 1945 sesuai asas hukum *lex superiori derogate legi inferiori*. Secara doktrinal, fungsi MK dalam pengujian undang-undang dibatasi oleh konsep *negative legislator* yang pertama kali dikemukakan oleh Hans Kelsen. Konsep *negative legislator* pertama kali dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dalam kerangka teoretis Kelsen, mahkamah konstitusi berperan menetapkan norma derogatif yang menghilangkan norma sebelumnya yang tidak sesuai dengan konstitusi,

4 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 142-145.

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

6 Tundjung Herning Sitabuana, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2019), hal. 185-190.

sehingga mahkamah tersebut berfungsi sebagai *negative legislator*. Gagasan ini lahir dari rancangan Kelsen atas Konstitusi Austria 1920, yang membentuk *Verfassungsgerichtshof* sebagai mahkamah konstitusi pertama di dunia.⁷ Di Indonesia, konsep ini relevan untuk menjaga *checks and balances* antara kekuasaan legislatif dan yudikatif, mencegah *judicial activism* berlebihan yang mengancam sistem ketatanegaraan.⁸

Doktrin *negative legislator* menegaskan bahwa MK hanya memiliki kewenangan untuk menguji dan membatalkan norma undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi, tanpa memiliki kewenangan untuk membentuk atau merumuskan norma hukum baru sebagai pengganti norma yang dibatalkan. Konsep ini menegaskan fungsi dari Mahkamah konstitusi untuk tetap pada porsinya sebagai penguji norma undang-undang tanpa melewati batas kewenangannya atau *Ultra vires*.

Pembatasan ini diperlukan untuk menjaga keseimbangan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan, mengingat hakim konstitusi tidak memperoleh wewenang membentuk norma baru karena tidak dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum sebagaimana halnya anggota parlemen. Dengan demikian, MK seharusnya hanya berfungsi mengeluarkan norma (*removing norms*) dari sistem hukum apabila norma tersebut terbukti inkonstitusional, bukan memasukkan norma baru (*inserting norms*) ke dalam sistem hukum yang seharusnya menjadi kewenangan pembentuk undang-undang.⁹

Praktik pengujian undang-undang di MK menunjukkan fenomena yang berbeda dari batasan doktrinal *negative legislator*. Sejumlah putusan MK tidak

⁷ Thomas Bustamante dan Evanilda de Godoi Bustamante, *Constitutional Courts as 'Negative Legislators': The Brazilian Case*. 2010 "Revista Jurídica Piélagus". Vol. 9. Kolombia: Universidad Surcolombiana, hal. 137.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 23.

⁹ Agil Fadillah Walduda'ini, Ibrahim Fautanu, dan Lalu Fahrul Rizal, *Kritik Hukum Terhadap Peran Positive Legislature Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang*. 2024 "Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik". No.3. Vol. 4. Maret, hal. 1185-1187.

hanya membatalkan norma undang-undang yang inkonstitusional, tetapi juga membentuk norma baru. Putusan-putusan semacam ini menandai penyimpangan peran MK sebagai *negative legislator* yang turut serta dalam proses pembentukan hukum. Fenomena ini dikenal dengan istilah *judicial activism*, yaitu sikap aktif dan progresif hakim dalam membuat putusan yang melampaui batas-batas kewenangan yudisial (*Ultra vires*) dengan turut campur dalam ranah legislasi atau kebijakan politik yang seharusnya menjadi tugas lembaga politik.¹⁰

Salah satu contoh kontroversial dari fenomena *judicial activism* yang melahirkan *ultra vires* di MK adalah Putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023 mengenai pengujian syarat usia calon presiden dan wakil presiden. Dalam putusan tersebut, MK tidak hanya menyatakan ketentuan Pasal 169 huruf q Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum inkonstitusional bersyarat, tetapi juga merumuskan norma baru dengan mengubah frasa "berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun" menjadi "berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun atau pernah/sedang menduduki jabatan yang dipilih melalui pemilihan umum termasuk pemilihan kepala daerah".¹¹ Putusan ini menuai kontroversi luar biasa karena MK dinilai telah menciptakan pengecualian normatif baru yang seharusnya menjadi kewenangan pembentuk undang-undang, selain itu putusan tersebut dikeluarkan menjelang pendaftaran calon peserta pemilihan presiden 2024 dan salah satu hakim konstitusinya terbukti melanggar kode etik karena memiliki konflik kepentingan. Penyimpangan fungsi MK dari *negative legislator* yang melahirkan *ultra vires* menimbulkan dampak serius terhadap prinsip pemisahan kekuasaan dalam ketatanegaraan Indonesia.

10 Bayu Satria Prabowo, Menggagas Judicial Activism dalam Putusan Presidential Threshold di Mahkamah Konstitusi. 2022 "Jurnal Konstitusi". No.1. Vol. 19, hal. 78-82.

11 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Ketika MK merumuskan norma baru atau memberikan tafsir yang mengubah isi dari undang-undang, terjadi tumpang tindih kewenangan antara fungsi yudikatif dengan fungsi legislatif yang seharusnya terpisah secara struktur dan fungsinya. Hal ini berpotensi mengganggu keseimbangan hubungan antara lembaga legislative dengan lembaga yudikatif. Dalam sistem *trias politica*, pembentukan norma hukum merupakan produk proses politik demokratis yang melibatkan pertimbangan publik, mengedepankan kepentingan masyarakat, dan keterbukaan, politik melalui lembaga perwakilan yang dipilih langsung oleh rakyat.

Apabila MK mengambil alih fungsi legislasi tanpa melalui mekanisme representatif dan akuntabilitas politik yang sama, maka legitimasi demokratis dari produk hukum tersebut dapat dipertanyakan karena hakim konstitusi tidak memiliki mandat elektoral dari rakyat untuk membuat kebijakan publik.¹² sehingga penyimpangan ini dapat menciptakan ketidakseimbangan kekuasaan yang justru bertentangan dengan prinsip *negative legislator* yang mencegah terjadinya *ultra vires*. Dalam kacamata hukum, pergeseran kewenangan MK menimbulkan perdebatan mendasar tentang batas-batas kewenangan yudisial dalam negara hukum demokratis. Di satu sisi, sebagian kalangan berpendapat bahwa sikap aktif MK merupakan respons yang diperlukan terhadap stagnasi dan ketidakresponsifan lembaga legislatif dalam mengakomodasi perkembangan kebutuhan masyarakat, dinamika sosial, dan tuntutan perlindungan hak konstitusional yang semakin kompleks.¹³

Dalam konteks hukum positif Indonesia, kewenangan MK sebagai *negative legislator* secara tegas diatur dalam Pasal 56 dan Pasal 57 Undang-

12 Arimbawa, I Gusti Ngurah Krisna, Putu Eka Trisna Dewi, dan Benyamin Tungga, Rekonstruksi Prinsip Check and Balance dalam Kerangka Hukum: Membangun Fondasi Kekuasaan yang Seimbang. 2024 "RIO Law Jurnal". No.2. Vol. 5, hal. 364-367.

13 Rahayu Prasetyaningih, Judicial Activism in Indonesia: Constitutional Culture by The Constitutional Court. 2020 "PETITA: Jurnal Kajian Ilmu Hukum dan Syariah". No.2. Vol. 5, hal. 165-168.

Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020. Pasal 57 ayat (1) dan (2) mengatur bahwa dalam hal permohonan dikabulkan, MK menyatakan norma undang-undang yang diuji bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Pasal 57 ayat (2a) yang ditambahkan melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 dengan tegas menyatakan bahwa putusan MK tidak boleh memuat: (a) amar selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); (b) perintah kepada pembentuk undang-undang; dan (c) rumusan norma sebagai pengganti norma dari undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Namun ketentuan Pasal 57 ayat (2a) tersebut kemudian dinyatakan inkonstitusional oleh MK sendiri melalui Putusan Nomor 48/PUU-IX/2011 dengan pertimbangan bahwa pembatasan tersebut dapat menghambat MK dalam menguji konstiusionalitas norma, mengisi kekosongan hukum akibat pembatalan norma, dan melaksanakan kewajiban hakim konstitusi untuk menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum serta rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.¹⁴

Ketidaksesuaian antara norma hukum positif dengan praktik peradilan konstitusi ini menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) yang serius dan memerlukan kajian akademis untuk menemukan titik keseimbangan antara perlindungan hak konstiusional dengan penghormatan terhadap prinsip pemisahan kekuasaan. Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini akan memberikan kontribusi penting bagi pengembangan ilmu hukum tata negara khususnya terkait dengan batasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan fungsi *judicial review*.

Studi ini tidak hanya akan menganalisis konsistensi praktik peradilan konstitusi dengan doktrin *negative legislator* dan ketentuan hukum positif yang

14 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011.

mengaturnya, tetapi juga akan mengevaluasi secara kritis penyebab penyimpangan dari doktrin tersebut terhadap prinsip *Ultra vires* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat merumuskan batasan *judicial activism* yang dapat diterima dalam konteks Indonesia dengan mempertimbangkan keseimbangan antara kebutuhan perlindungan hak konstitusional, pengisian kekosongan hukum, dan dengan tetap berpedoman terhadap prinsip-prinsip negara hukum, demokratis seperti pemisahan kekuasaan, dan kepastian hukum.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah bentuk penyimpangan konsep *negative legislator* Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimanakah implikasi yuridis Pergeseran peran MK dari *negative legislator* menjadi *positive legislator (ultra vires)* yang dilakukan Mahkamah Konstitusi terhadap sistem ketatanegaraan?

C. Tujuan Penulisan

1. Mengetahui dan menganalisis implementasi konsep *negative legislator* Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Mengetahui dan menganalisis implikasi yuridis dari Pergeseran peran MK dari *negative legislator* menjadi *positive legislator (ultra vires)* yang dilakukan Mahkamah Konstitusi terhadap sistem ketatanegaraan?

D. Manfaat Penelitian

Penulis berharap setelah diselesaikannya penulisan hukum ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis.
 - a. Memberikan kontribusi akademis dalam pengembangan ilmu Hukum Tata Negara, khususnya dalam memahami dinamika peran

Mahkamah Konstitusi dan konsep *negative legislator* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

- b. Menjadi referensi akademik bagi peneliti selanjutnya yang tertarik untuk mengkaji lebih mendalam fenomena pergeseran peran Mahkamah Konstitusi dan implikasinya terhadap perspektif.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Lembaga Yudikatif Memberikan masukan konstruktif kepada Mahkamah Konstitusi dalam memetakan batas-batas kewenangan konstitusionalnya agar tetap berada dalam koridor *negative legislator* tanpa melampaui fungsi legislative
- b. Bagi Pengembangan Sistem Ketatanegaraan Memberikan kontribusi pemikiran dalam upaya menjaga prinsip-prinsip konstitusional dan memelihara keseimbangan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

E. Metode Penelitian

1. Sumber dan jenis bahan hukum

Penelitian ini menggunakan jenis Penelitian Hukum Normatif, yaitu penelitian yang mengkaji bahan-bahan pustaka dan peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder, yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.¹⁵

15 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015), hal. 13-14.

Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum kepustakaan (library research) karena penelitian ini dilakukan dengan menggunakan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, dan pendapat para sarjana hukum terkemuka.¹⁶ Karakteristik penelitian hukum normatif adalah menelaah hukum sebagai norma positif yang hidup dalam sistem perundang-undangan, bukan hukum dalam konteks empiris perilaku masyarakat, sehingga bersifat preskriptif dan teoritis.

Penelitian ini bertujuan menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi, khususnya mengenai penyimpangan konsep *negative legislator* dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi Indonesia.

2. Sumber dan jenis bahan hukum

Penelitian hukum normatif menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹⁷ Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif (mempunyai otoritas), berupa peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan pengadilan. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi UUD 1945, UU No 24 tahun 2003, dan putusan-putusan MK.

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Bahan hukum sekunder yang digunakan antara lain buku-buku hukum, jurnal ilmiah,

¹⁶ Ahmad Rosidi dan Wiraguna, *Metode Normatif dan Empiris dalam Penelitian Hukum: Studi Eksploratif di Indonesia*. 2024 "Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan dan Hukum". No.3. Vol. 3, hal. 185.

¹⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015), hal. 33.

karya akademik, hingga artikel hukum. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain kamus hukum, ensiklopedia hukum dan lain-lain.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah Studi Kepustakaan (*Library Research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji, menelaah, dan mempelajari literatur-literatur yang relevan dengan permasalahan penelitian. Langkah-langkah teknik pengumpulan bahan hukum melalui Identifikasi bahan hukum yang relevan dengan topik penelitian melalui katalog perpustakaan, database jurnal online (SINTA, Google Scholar, Scopus), website resmi lembaga negara (MK, DPR), dan sumber-sumber hukum lainnya setelah itu Pengumpulan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dilanjutkan dengan Klasifikasi bahan hukum berdasarkan hierarki (primer, sekunder, tersier) dan relevansinya dengan masing-masing rumusan masalah penelitian diakhiri dengan Sistematisasi bahan hukum dengan menyusun bahan-bahan yang telah dikumpulkan sesuai dengan kerangka penelitian yang telah ditetapkan.¹⁸

4. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan teknik analisis seperti Interpretasi atau penafsiran hukum dilakukan untuk memahami makna dan maksud dari norma-norma hukum yang menjadi objek penelitian.¹⁹ Metode interpretasi

18 Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015.) hal 78

19 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, (Jakarta: Kencana, 2021), hal. 224-235.

yang digunakan Adalah *grammatical interpretation* atau Menafsirkan kata-kata dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan kaidah bahasa dan tata Bahasa, *systematic interpretation* atau Menafsirkan peraturan perundang-undangan dengan menghubungkannya dengan peraturan, *historical interpretation* atau menafsirkan peraturan dengan menggali maksud pembentuk undang-undang saat norma tersebut dibuat, serta *teleological interpretation* atau Menafsirkan peraturan berdasarkan tujuan yang hendak dicapai oleh norma hukum tersebut

Selain itu analisis bahan hukum menggunakan penalaran logis untuk membangun argumentasi hukum yang koheren dan konsisten dengan pola berfikir²⁰ yaitu menggunakan logika deduktif atau *deductive reasoning* Dimana Proses berpikir dari hal yang bersifat umum ke hal yang bersifat khusus. Dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan prinsip *ultra vires*, doktrin *negative legislator*, dan teori pemisahan kekuasaan sebagai landasan utama, kemudian menerapkannya pada kasus-kasus spesifik putusan MK untuk menarik kesimpulan apakah putusan tersebut menyimpang dari prinsip-prinsip umum tersebut, selain itu ada logika induktif atau *inductive reasoning* yaitu Proses berpikir dari hal yang bersifat khusus ke hal yang bersifat umum. Peneliti akan menganalisis berbagai putusan MK yang bersifat *positive legislator* (kasus-kasus khusus), kemudian menarik kesimpulan umum tentang pola, karakteristik, dan implikasi dari penyimpangan konsep *negative legislator* dalam praktik peradilan konstitusi Indonesia.

Selain itu dalam analisis bahan hukum saya akan menggunakan pendekatan deskriptif-preskriptif yang merupakan karakteristik khas penelitian hukum normatif yang membedakannya dengan penelitian sosial

20 Kamelo Tan, Metode Penelitian Hukum: Mengupas dan Mengulas Metodologi Dalam Menyelenggarakan Penelitian Hukum. 2021 "NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial". No.8. Vol. 8, hal. 2470.

empiris.²¹ Dalam hal ini deskriptif merupakan Penggambarkan secara utuh dan mendalam mengenai konsep *negative legislator*, Fenomena penyimpangan konsep *negative legislator* dalam putusan MK, dan Implikasi penyimpangan tersebut terhadap prinsip *ultra vires*.

Berbeda dengan deskriptif, prespektif Adalah memberikan pendapat secara hukum yang bisa menjadi rekomendasi normatif tentang "apa yang seharusnya" (*ius constituendum*), berupa Batasan-batasan kewenangan MK, Parameter yang jelas tentang kapan dan dalam kondisi apa MK dapat melakukan penafsiran kreatif tanpa melanggar prinsip pemisahan kekuasaan, dan Rekomendasi perbaikan regulasi dan mekanisme pengawasan untuk mencegah penyimpangan kewenangan MK di masa mendatang.

Kombinasi pendekatan deskriptif dan preskriptif ini memungkinkan penelitian tidak hanya menjelaskan "hukum yang ada" (*ius constitutum*) tetapi juga merumuskan "hukum yang seharusnya ada" (*ius constituendum*) untuk memperbaiki sistem hukum yang berlaku.²²

F. Jadwal Penelitian

Jadwal waktu pelaksanaan penelitian akan dilakukan secara efektif dan secara rinci dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 1. 1Jadwal Penelitian

No	Kegiatan	Desember	Januari	Februari
1	Pengajuan Judul	✓		

21 Yati Nurhayati dan Ifrani, Metodologi Normatif Dan Empiris Dalam Perspektif Ilmu Hukum. 2021 "Jurnal Penegakan Hukum Indonesia". No.1. Vol. 2, hal. 12-13.

22 Wiraguna, dkk., Eksplorasi Metode Penelitian Dengan Pendekatan Normatif Dan Empiris Dalam Penelitian Hukum Di Indonesia. 2024 "Jurnal Hukum Lex Specialis". No.3. Vol. 2, hal. 8.

2	Pengajuan Proposal	✓		
3	Seminar Proposal	✓		
5	Pengumpulan Bahan Hukum		✓	
6	Analisa Bahan Hukum		✓	
7	Laporan Akhir			✓

G. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian akan disajikan dalam bentuk skripsi yang terdiri dari 5 bab sebagai berikut

1. BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan latar belakang fenomena penyimpangan konsep *negative legislator* oleh Mahkamah Konstitusi dalam perspektif doktrin *ultra vires* sebagai bentuk pelampauan kewenangan konstitusional, rumusan masalah penelitian, nega yang hendak dicapai, manfaat penelitian baik secara teoretis maupun praktis, jadwal penelitian, serta sistematika penulisan skripsi.

2. BAB II LANDASAN TEORI

Bab ini menyajikan tiga landasan teoretis penelitian. Pertama, Mahkamah Konstitusi yang mencakup sejarah perkembangan dari gagasan Hans Kelsen di Austria tahun 1920 serta tugas dan wewenang MK Indonesia berdasarkan Pasal 24C UUD 1945. Kedua, konsep *negative legislator* yang meliputi esensi doktrin dengan dimensi *destruction* dan *non-creation*, serta relevansinya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Ketiga, konsep *ultra vires* yang menjelaskan sejarah doktrin, bentuk-bentuk penyalahgunaan wewenang, dan penggunaannya sebagai pisau analisis dalam kajian hukum tata negara.

3. BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Dijelaskan pula sumber bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer (UUD 1945, UU MK, putusan MK), sekunder (buku dan jurnal), dan tersier (kamus hukum). Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, sedangkan teknik analisis menggunakan interpretasi hukum, argumentasi logika hukum, dan pendekatan deskriptif-preskriptif.

4. BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini terbagi menjadi dua bagian sesuai rumusan masalah. Bagian pertama menganalisis bentuk-bentuk penyimpangan konsep *negative legislator* dalam perspektif *ultra vires*, dimulai dengan menguraikan posisi ideal MK sebagai *negative legislator* yang hanya berwenang menguji, membatalkan, dan menyatakan inkonstitusional berdasarkan prinsip *separation of powers* dan *democratic legitimacy*. Selanjutnya dianalisis pergeseran peran MK yang memunculkan putusan bersyarat, rumusan norma operasional, dan perintah kepada pembentuk undang-undang. Pembahasan menyusun tipologi penyimpangan yang mencakup pembentukan norma baru dalam amar putusan, legislasi terselubung, dan pengambilan fungsi *positive legislator*, yang kemudian dianalisis sebagai *functional ultra vires* karena MK melampaui fungsi konstitusionalnya meskipun tidak melanggar kewenangan tekstual.

Bagian kedua menganalisis implikasi yuridis *ultra vires* MK terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia yang menyentuh distribusi kekuasaan dan legitimasi lembaga negara. Dianalisis dampaknya terhadap prinsip *separation of powers* dengan adanya perluasan fungsi yudisial dan

penyempitan fungsi legislasi, terhadap prinsip demokrasi dengan terjadinya legislasi tanpa mandat elektoral dan potensi *judicial supremacy*, terhadap kepastian hukum dengan lahirnya norma tanpa proses legislasi formal, serta terhadap sistem *checks and balances* yang terganggu karena putusan MK bersifat final dengan minim mekanisme koreksi. Bab ini menyimpulkan bahwa *ultra vires* MK berdampak pada pergeseran keseimbangan kekuasaan yang melemahkan prinsip *separation of powers*, demokrasi, dan kepastian hukum.

5. BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan yang merangkum temuan utama mengenai bentuk-bentuk penyimpangan konsep *negative legislator* yang termasuk kategori *ultra vires* doktrinal serta implikasi yuridisnya terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Selanjutnya disajikan saran konstruktif untuk Mahkamah Konstitusi dalam menjaga konsistensi dengan doktrin *negative legislator*, pembentuk undang-undang dalam merumuskan regulasi yang lebih jelas tentang batasan kewenangan MK, serta untuk penelitian lanjutan.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga peradilan khusus yang bertugas menjaga supremasi konstitusi pertama kali dikonsepkan oleh Hans Kelsen di Austria. Hans Kelsen, seorang ahli hukum dan filsuf yang mempunyai peran dalam penyusunan Konstitusi Republik Austria yang mengalami transisi setelah keruntuhan system monarki setelah Perang Dunia I. Pada tahun 1919, Chancellor Karl Renner mempercayai Kelsen untuk menyusun konstitusi Austria.

Draft konstitusi yang disusun Kelsen diterima dengan baik tanpa perubahan berarti oleh semua kelompok politik dan ditetapkan sebagai Konstitusi Austria 1920. Salah satu kontribusi terpenting Kelsen dalam konstitusi tersebut adalah pembentukan Mahkamah Konstitusi Austria sebagai lembaga independen yang secara khusus bertugas menguji undang-undang agar selaras dengan konstitusi.²³ Desain institusi Mahkamah Konstitusi yang diciptakan Kelsen bertujuan untuk menjamin supremasi konstitusi dan mencegah adanya undang-undang atau peraturan lain yang bertentangan dengan prinsip dasar negara dan mulai diadopsi di berbagai negara eropa, asia, dan amerika latin.

Dengan konsep inilah Mahkamah Konstitusi kemudian dikenal sebagai "*guardian of the constitution*" (penjaga konstitusi) yang memiliki kewenangan khusus untuk meninjau, mengubah, atau membatalkan undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi. Di Indonesia, Mahkamah Konstitusi diperkenalkan melalui Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 pada

23 Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, "*Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*", (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2012), hal. 8-9.

tahun 2001, yang merupakan bagian dari agenda reformasi ketatanegaraan pasca era Orde Baru.

Keberadaan MK di Indonesia terinspirasi dari praktik negara-negara demokrasi modern yang telah lebih dulu membentuk lembaga serupa. Perkembangan ketatanegaraan di Indonesia melahirkan kekuasaan MK yang diperinci dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 diantaranya Adalah Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (*judicial review of legislation*).

Kewenangan ini menempatkan MK sebagai lembaga yang berperan penting dalam menjaga supremasi konstitusi dan melindungi hak-hak konstitusional warga negara dari kemungkinan pelanggaran yang dilakukan melalui produk legislasi.²⁴ Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kedudukan MK sebagai pelaku kekuasaan kehakiman diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang menempatkan MK sejajar dengan Mahkamah Agung (MA), namun memiliki spesialisasi kewenangan yang berbeda. MK berfungsi sebagai *guardian of the constitution* (penjaga konstitusi), sedangkan MA berfungsi sebagai *guardian of the law* (penjaga undang-undang).

B. Pengertian *Negative legislator*

Konsep "*negative legislator*" dikembangkan Hans Kelsen yang menggambarkan peran lembaga peradilan konstitusi yang berwenang membatalkan undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi, namun tidak berwenang membuat undang-undang baru. Secara filosofis, konsep ini bertujuan

24 Indonesia. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Lembaran Negara RI Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6554. Sekretariat Negara. Jakarta.

memisahkan tegas antara fungsi legislasi dan fungsi yudisial untuk menjaga prinsip pemisahan kekuasaan dan mencegah tumpang tindih kewenangan.²⁵

Konsep *negative legislator* menggambarkan peran lembaga peradilan konstitusi yang memiliki kewenangan untuk membatalkan atau menghapus suatu undang-undang yang dianggap bertentangan dengan konstitusi, namun tidak memiliki kewenangan untuk membuat undang-undang baru. Secara etimologis, istilah "*negative*" merujuk pada sifat "menghapus" atau "membatalkan", sedangkan "*legislator*" merujuk pada fungsi "pembentukan hukum".

negative legislator berarti lembaga yang memiliki fungsi pembentukan hukum secara negatif, yaitu dengan cara mengeluarkan norma yang inkonstitusional dari sistem hukum, bukan memasukkan norma baru ke dalam sistem hukum. Esensi *negative legislator* mengandung dua dimensi antara lain Dimensi (*destruction*) atau penghancuran yaitu kewenangan membatalkan norma inkonstitusional dan Dimensi (*non-creation*) atau tidak menciptakan yang artinya larangan menciptakan norma baru.²⁶

Pembatasan ini penting karena hakim konstitusi tidak memiliki legitimasi demokratis langsung dari rakyat seperti anggota parlemen, sehingga tidak berhak membuat kebijakan publik.²⁷ Dengan demikian, MK hanya berfungsi mengeluarkan norma dari sistem hukum, bukan memasukkan norma baru.

25 Zainal Arifin Mochtar, Kekuasaan Kehakiman "*Mahkamah Konstitusi dan Diskursus Judicial Activism vs Judicial Restraint*", (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2021), hal. 125.

26 Adena Fitri Puspita Sari dan Purwono Sungkono Raharjo, Mahkamah Konstitusi Sebagai Negative Legislator Dan Positive Legislator. 2022 "Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional". No.4. Vol. 1, hal. 685.

27 Gusti Ngurah Krisna Arimbawa, Putu Eka Trisna Dewi, dan Benyamin Tungga, Rekonstruksi Prinsip Check and Balance dalam Kerangka Hukum: Membangun Fondasi Kekuasaan yang Seimbang. 2024 "RIO Law Jurnal". No.2. Vol. 5, hal. 365.

C. Konsep Ultra Vires

Ultra vires berasal dari bahasa Latin yang berarti "di luar kewenangan" atau "melampaui kekuasaan" merujuk pada tindakan lembaga negara yang melampaui wewenang yang diberikan konstitusi atau undang-undang. Doktrin ini berkembang dalam sistem *common law* Inggris abad ke-19. Dalam sistem hukum Inggris, *the ultra vires rule* dapat digunakan sebagai alasan untuk melakukan pengujian atau *judicial review* atas norma umum dan konkrit. Apabila kekuasaan otoritas publik berlebihan atau melampaui kewenangannya sendiri, maka peraturan atau keputusan itu tidak sah berdasarkan doktrin *ultra vires*.

Setiap badan administrasi negara dalam melaksanakan kewenangannya dianggap sah apabila berdasar batas-batas kewenangan yang dimilikinya.²⁸ Di Indonesia, doktrin *ultra vires* diatur dalam UU Nomor 30 Tahun 2014 pasal 17 tentang Administrasi Pemerintahan yang melarang penyalahgunaan wewenang dalam ayat 1 dan 2 sebagai berikut:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Wewenang.
- (2) Larangan penyalahgunaan Wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. larangan melampaui Wewenang;
 - b. larangan mencampuradukkan Wewenang; dan/atau
 - c. larangan bertindak sewenang-wenang.

Dalam Pasal 70 Undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan tersebut menegaskan bahwa tindakan *ultra vires* adalah tidak sah, tidak

28 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), hal. 286-287.

memiliki kekuatan mengikat sejak semula, dan batal demi hukum (*null and void*).²⁹

(1) Keputusan dan/atau Tindakan tidak sah apabila:

- a. dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang tidak berwenang;
- b. dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang melampaui kewenangannya; dan/atau
- c. dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bertindak sewenangwenang.

(2) Akibat hukum Keputusan dan/atau Tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi:

- a. tidak mengikat sejak Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan; dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada.
- b. segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada.

Meskipun doktrin *ultra vires* pada awalnya berkembang dalam konteks hukum administrasi negara (HAN), konsep ini sangat relevan dan dapat digunakan sebagai pisau analisis dalam kajian hukum tata negara (HTN), khususnya dalam menganalisis kewenangan lembaga-lembaga negara. Kedekatan antara HAN dan HTN terletak pada objek kajiannya yang sama-sama menyangkut tindakan dan keputusan organ negara atau pemerintahan.

Dalam konteks hukum tata negara, lembaga negara—termasuk Mahkamah Konstitusi—dapat melakukan tindakan *ultra vires* ketika bertindak melampaui kewenangan yang diberikan oleh konstitusi atau undang-undang. Untuk

²⁹ Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5601. Sekretariat Negara. Jakarta.

menjamin mekanisme kerja yang terdapat dalam undang-undang dasar berjalan semestinya dan lembaga negara tidak melampaui kewenangan yang dimilikinya, perlu dikembalikan kepada mekanisme yang seharusnya melalui koreksi hukum terhadap inkonstitusionalitas mekanisme tersebut.

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Bentuk Penyimpangan Konsep *Negative Legislator* Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

1. Posisi Ideal Mahkamah Konstitusi Sebagai *Negative Legislator*

Konsep judicial review sebagai kewenangan peradilan untuk menguji konstitusionalitas peraturan perundang-undangan, historisnya dalam putusan monumental *Marbury v. Madison* tahun 1803. Dalam kasus yang dipimpin oleh Chief Justice John Marshall ini, Mahkamah Agung Amerika Serikat untuk pertama kalinya menegaskan kewenangannya untuk menyatakan suatu undang-undang bertentangan dengan konstitusi.³⁰

Doktrin Marshall bukanlah pemberian kuasa kepada hakim untuk menciptakan hukum baru (*to make law*), melainkan untuk menyatakan hukum yang ada (*to say what the law is*). Ini adalah perbedaan fundamental yang kemudian menjadi cikal bakal konsep *negative legislator*. Marshall sendiri dalam putusan tersebut menekankan bahwa kewenangan judicial review lahir bukan dari kehendak hakim untuk berkuasa, melainkan dari kebutuhan konstitusional untuk menjaga supremasi konstitusi. Dengan kata lain, judicial review adalah instrumen defensif untuk melindungi konstitusi, bukan instrumen ofensif untuk membentuk kebijakan publik.

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa dalam tradisi common law yang kemudian diadopsi oleh sistem civil law melalui model Kelsenian, judicial review pada hakikatnya adalah mekanisme kontrol negatif (*negative control*) terhadap produk legislasi.³¹ Artinya, kewenangan ini bersifat membatalkan

30 William E. Nelson, *Marbury v. Madison: The Origins and Legacy of Judicial Review*, (Lawrence: University Press of Kansas, 2000), hal. 3-5.

31 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 295-297.

(annulment), bukan membentuk (creation). Dalam konteks Indonesia, adopsi konsep judicial review melalui pembentukan Mahkamah Konstitusi pasca amandemen UUD 1945 seharusnya mengikuti prinsip dasar yang sama. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada MK untuk "menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar".³² yang bermakna menilai kesesuaian, bukan mengganti atau memodifikasi substansi undang-undang tersebut.

Konsep Kelsen tentang mahkamah konstitusi sebagai *negative legislator* yang hanya berwenang membatalkan norma hukum bertentangan dengan konstitusi tanpa menciptakan norma baru dalam praktik ketatanegaraan kontemporer semakin dipertanyakan validitasnya, sebagaimana terlihat dari pergeseran fungsi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia menuju *positive legislator* melalui putusan-putusan yang tidak sekadar membatalkan norma, tetapi juga menambahkan norma baru ke dalam undang-undang, seperti tampak dalam Putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023 tentang syarat batas usia pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta Putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024 tentang ambang batas pencalonan kepala daerah, yang keduanya dinilai menimbulkan implikasi signifikan terhadap prinsip *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.³³

2. Putusan 48/PUU-IX/2011 sebagai pintu Pelanggaran Doktrinal

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011 tanggal 18 Oktober 2011 menandai titik balik bentuk putusan Mahkamah Konstitusi. Dalam putusan yang menguji Pasal 57 ayat (2a) UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ini, MK secara eksplisit menyatakan bahwa dirinya tidak lagi

³² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24C ayat (1).

³³ Dewi Sulastri dan Abu Sanmas, Mahkamah Konstitusi sebagai Positive Legislator: Implikasi Putusan terhadap Prinsip Checks and Balances di Indonesia. 2025 "Jurnal LITIGASI". No.2. Vol. 26, hal. 272-315.

terikat pada doktrin *negative legislator* yang selama ini menjadi pedoman. Dalam pertimbangan hukumnya, MK menyatakan

"Mahkamah berpendapat bahwa tugas dan fungsi Mahkamah Konstitusi adalah sebagai pengawal konstitusi (the guardian of constitution) agar konstitusi selalu dijadikan landasan dan dijalankan oleh penyelenggara negara dan warga negara... Dalam menjalankan tugas dan fungsi dimaksud, Mahkamah tidak semata-mata hanya berwenang untuk menyatakan suatu norma undang-undang bertentangan dengan UUD 1945, melainkan sekaligus Mahkamah juga berwenang untuk merumuskan norma sebagai pengganti norma yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Jika Mahkamah Konstitusi tidak berwenang merumuskan norma pengganti tersebut, maka akan terjadi kekosongan hukum (*rechtvacuum*) yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum".³⁴

Pernyataan ini merupakan anomali doktrinal yang serius karena Konstruksi kalimat "berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar" secara tekstual berarti hanya memberikan kewenangan untuk "menguji", bukan malah merumuskan apalagi membentuk peraturan baru seperti parlemen. Jika pembentuk konstitusi menghendaki MK memiliki kewenangan untuk merumuskan norma pengganti, tentu frasa yang digunakan bukan hanya "menguji" tetapi "menguji dan merumuskan pengganti norma yang dibatalkan".

Dalam teori konstitusi, kewenangan lembaga negara harus ditafsirkan secara restriktif (*restrictive interpretation*), bukan ekstensif (*extensive interpretation*), untuk menghindari *abuse of power*.³⁵ Penafsiran MK dalam Putusan 48/2011 yang memperluas kewenangannya sendiri dari hanya

34 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 48/PUU-IX/2011, hlm. 78-80.

35 Simon Butt, *The Constitutional Court and Democracy in Indonesia*, (Leiden: Brill Nijhoff, 2015), hal. 157-160.

"menguji" menjadi "menguji dan merumuskan" adalah bentuk auto-interpretation yang berbahaya karena membuka pintu bagi ekspansi kewenangan tanpa batas. Selain itu Dengan menyatakan Pasal 57 ayat (2a) inkonstitusional yang secara tidak langsung mencabut doktrin *negative legislator*, MK telah memberikan kewenangan kepada dirinya sendiri untuk melakukan legislasi. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi di mana pembentukan norma hukum harus dilakukan oleh lembaga yang memiliki legitimasi demokratis seperti DPR yang dipilih langsung oleh rakyat, bukan oleh 9 hakim konstitusi yang diangkat dan tidak dipilih rakyat secara langsung.

Pan Mohamad Faiz, dalam analisisnya terhadap Putusan 48/2011, menyebut putusan ini sebagai "self-empowerment" yang melampaui batas konstitusional. Faiz berpendapat bahwa argumen MK tentang "menghindari kekosongan hukum" adalah alasan yang lemah karena dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pengisian kekosongan hukum adalah tugas dari pembentuk undang-undang, bukan MK.³⁶

Martitah, Hakim Konstitusi yang menyampaikan dissenting opinion dalam Putusan 48/2011, secara tegas menolak mayoritas hakim dengan menyatakan bahwa putusan yang membuat norma baru adalah pelanggaran terhadap prinsip pemisahan kekuasaan dan mengubah MK dari *negative legislator* menjadi *positive legislator*. Menurut Martitah, jika terjadi kekosongan hukum akibat pembatalan norma oleh MK, maka solusinya adalah memberi kesempatan kepada DPR dan Presiden untuk membuat regulasi baru, bukan MK yang mengambil alih peran legislasi tersebut.³⁷

36 Pan Mohamad Faiz, "Dimensi Judicial Activism dalam Putusan Mahkamah Konstitusi," Jurnal Konstitusi 13, no. 2 (2016): hal. 395-397

37 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 48/PUU-IX/2011, Dissenting Opinion Hakim Konstitusi Martitah, hal. 125-130.

3. Ultra vires doctrinal yang dilakukan Mahkamah Konstitusi

Konsep ultra vires dalam hukum administrasi negara merujuk pada tindakan lembaga negara yang melampaui batas kewenangan yang diberikan kepadanya oleh hukum, ultra vires dalam putusan MK terbagi menjadi dua yaitu putusan MK ultra vires tekstual atau melanggar peraturan tertulis dan Ultra Vires Doktrinal yang secara hukum tidak melanggar akan tetapi secara prinsip ketatanegaraan dan doktrin fundamental dari pembentukan awal Mahkamah Konstitusi.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi pada dasarnya bersumber secara atributif dari Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang membatasi fungsi MK hanya sebagai lembaga yang menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, bukan sebagai lembaga yang membentuk norma hukum baru.³⁸ Ketentuan konstitusi ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, yang sebelum diubah oleh putusannya sendiri, secara tekstual menegaskan pembatasan tersebut melalui Pasal 57 ayat (2a) UU MK. Ketentuan ini secara eksplisit melarang MK memuat amar putusan selain yang telah diatur, memberikan perintah kepada pembuat Undang-Undang, dan merumuskan norma sebagai pengganti norma yang dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.³⁹ Dengan demikian, sebelum adanya Putusan MK Nomor 48/PUU-IX/2011, terdapat kesesuaian hierarkis yang utuh antara norma konstitusi dan norma undang-undang organik yang membatasi MK murni sebagai *negative legislator* yakni lembaga yang hanya berwenang membatalkan norma, bukan menciptakannya.

Ketika MK dalam praktiknya membentuk norma hukum baru sebelum Putusan Nomor 48/PUU-IX/2011 dikeluarkan, tindakan tersebut merupakan

³⁸ Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³⁹ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 57 ayat (2a).

pelanggaran tekstual yang jelas terhadap batas kewenangannya sendiri, karena Pasal 57 ayat (2a) UU MK pada saat itu masih berlaku dan mengikat secara sah. Dalam kerangka teori *ultra vires*, tindakan demikian termasuk kategori *ultra vires* substantif atau tekstual, karena lembaga negara bertindak di luar kewenangan yang secara tegas dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi dirinya. Namun persoalan menjadi lebih kompleks setelah MK, melalui Putusan Nomor 48/PUU-IX/2011, menyatakan bahwa Pasal 57 ayat (2a) huruf a dan huruf c tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Naskah Akademik RUU tentang Mahkamah Konstitusi mencatat bahwa pertimbangan MK dalam putusan tersebut didasarkan pada argumen bahwa larangan tekstual itu dapat menghalangi MK menguji konstiusionalitas norma, menghalangi MK mengisi kekosongan hukum akibat pembatalan suatu norma, serta menghalangi kewajiban hakim untuk menggali nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.⁴⁰

Argumen inilah yang secara struktural mengubah karakter pelanggaran MK dari *ultra vires* tekstual menjadi *ultra vires* doktrinal. Secara formal dan hierarkis, memang benar bahwa setelah Putusan Nomor 48/PUU-IX/2011 diucapkan, MK tidak lagi melanggar bunyi tekstual Pasal 57 ayat (2a) UU MK, karena norma yang membatasinya telah dicabut oleh dirinya sendiri. Namun di sinilah letak persoalan konstiusional yang lebih mendasar. MK, sebagai lembaga yang kewenangannya bersifat atributif dan limitatif berdasarkan Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945, pada hakikatnya tidak memiliki kewenangan untuk memperluas cakupan kewenangannya sendiri melalui putusannya sendiri. Prinsip hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menegaskan bahwa suatu

⁴⁰ Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2017), hal. 68-69.

norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi, dan pengujian atas hierarki tersebut seharusnya berjalan satu arah dari norma yang lebih tinggi menguji norma yang lebih rendah, bukan sebaliknya, lembaga pelaksana pengujian mengubah batasan kewenangannya sendiri yang justru bersumber dari norma yang lebih tinggi (UUD NRI Tahun 1945) melalui produk hukum yang derajatnya berada di bawah UUD, yaitu putusan MK atas UU MK.

Dengan kata lain, ketika MK membatalkan Pasal 57 ayat (2a) huruf a dan huruf c, MK sesungguhnya tidak sedang menguji konstusionalitas norma tersebut terhadap UUD NRI Tahun 1945 semata, melainkan sedang mendefinisikan ulang batas kewenangannya sendiri yang seharusnya hanya dapat diubah melalui mekanisme perubahan undang-undang oleh DPR bersama Presiden, atau melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri. Tindakan ini menimbulkan persoalan legitimasi yang serius, karena hakim konstitusi tidak dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak memiliki mandat elektoral sebagaimana DPR sebagai representasi kedaulatan rakyat dalam fungsi legislasi.⁴¹ Prinsip pemisahan kekuasaan yang dianut UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana diuraikan dalam kajian teoretis Naskah Akademik RUU tentang MK, menempatkan fungsi legislatif (pembentukan norma) sebagai domain lembaga yang memiliki legitimasi demokratis, sementara fungsi yudikatif termasuk MK diberi kewenangan yang secara sengaja dibatasi agar tidak masuk ke ranah pembentukan kebijakan hukum (*legal policy*) yang menjadi *open legal policy* pembentuk undang-undang.

Oleh karena itu, meskipun secara formal Putusan Nomor 48/PUU-IX/2011 "melegalkan" kewenangan MK untuk merumuskan norma pengganti, legalitas tekstual tersebut tidak serta-merta menghilangkan cacat doktrinal dalam tindakan MK. MK pada dasarnya telah menjadi hakim atas perkaranya sendiri (*iudex in causa sua*) yaitu menjadi penentu tunggal atas

⁴¹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

batas kewenangan dirinya sendiri, tanpa melalui mekanisme checks and balances yang semestinya melibatkan lembaga legislatif sebagai pemegang kewenangan atributif pembentukan norma. Kondisi ini memperkuat argumen bahwa penyimpangan MK dari konsep *negative legislator* bukan sekadar persoalan kepatuhan terhadap teks undang-undang, melainkan persoalan struktural mengenai keabsahan sumber kewenangan (*source of authority*) yang digunakan MK untuk mengubah karakter fungsionalnya sendiri, dari lembaga pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) menjadi lembaga pembentuk norma (*positive legislator*) tanpa dasar legitimasi demokratis yang memadai.

Dalam teori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), setiap cabang kekuasaan memiliki fungsi spesifik yang tidak boleh diambil alih oleh cabang kekuasaan lain, kecuali secara eksplisit diberikan oleh konstitusi. Fungsi legislasi yakni membuat, mengubah, atau menciptakan norma hukum baru yang merupakan kewenangan eksklusif legislative yang mempunyai legitimasi demokrasi (DPR dan Presiden).⁴² Sementara fungsi yudikatif adalah menafsirkan dan menerapkan hukum yang sudah ada, termasuk menguji konstitusionalitas hukum tersebut. Ketika MK dalam Putusan 48/2011 secara tidak langsung menyatakan bahwa dirinya berwenang untuk "merumuskan norma pengganti" dari norma yang dinyatakan inkonstitusional, maka MK secara fungsional telah mengambil alih fungsi legislasi yang bukan menjadi kewenangannya.

Ini adalah pelampauan wewenang secara doktrin meskipun secara tekstual MK memang berwenang memutus perkara tersebut. MK tidak boleh mencampuri kewenangan legislative atas nama konstitusi dengan melakukan Tindakan yang melanggar batasannya secara prinsip dan melakukan *ultra vires* doctrinal. Dalam putusan No, 48/2011 mengandung beberapa pelanggaran yang pertama Adalah pelanggaran terhadap prinsip *nemo iudex in causa sua*,

42 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 20 ayat (1).

dalam Putusan 48/2011, MK secara efektif memutus kewenangannya sendiri tanpa ada mekanisme kontrol eksternal.

Ini menciptakan situasi di mana MK menjadi hakim dalam perkaranya sendiri, yang dalam teori hukum dilarang karena berpotensi menimbulkan bias dan abuse of power. Yang kedua adalah pelanggaran terhadap prinsip *due process of law* dalam legislasi. Pembentukan undang-undang di Indonesia melalui proses yang demokratis sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022, yang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan.⁴³ Ketika MK membuat norma baru melalui putusan, proses-proses demokratis tersebut diabaikan, sehingga norma yang lahir tidak memiliki legitimasi demokratis. Yang terakhir Adalah inkonsistensi dengan *ratio legis* pembentukan MK.

4. Evolusi Amar Putusan Mahkamah Konstitusi

Dalam perkembangannya, amar putusan MK mengalami metamorfosis dari bentuk yang *purely negative* (murni negatif) menjadi berbagai varian yang secara substantif telah melampaui peran *negative legislator*. Tipologi amar putusan MK dapat dikategorikan sebagai berikut:

Tabel 3. 1 Tipologi amar Putusan MK

Tipologi Putusan	Kedudukan terhadap NL	Contoh Putusan	Subtansi Amar
Purely Negative Decision (Putusan Murni Negatif)	Bentuk paling sesuai dengan doktrin	<i>Putusan MK No. 4/PUU-VII/2009</i>	Menyatakan Pasal 134, Pasal 136 bis, dan Pasal 137 KUHP tentang penghinaan terhadap Presiden dan Wakil Presiden

⁴³ Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Pasal 43-72.

	negative legislator.		bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
Conditional Constitutional Decision (Putusan Konstitusional Bersyarat)	Masih dalam batas negative legislator; MK menafsirkan, bukan mengganti norma.	<i>Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009</i>	Pasal 32 ayat (3) UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD mengenai “tanda bukti diri lainnya” dinyatakan konstitusional sepanjang ditafsirkan sebagai dokumen lain seperti paspor, SIM, atau dokumen lain yang memiliki foto pemilih.
Conditional Unconstitutional Decision (Putusan Inkonstitusional Bersyarat)	Mulai memperluas batas negative legislator, namun tetap berpijak pada teks norma yang diuji.	<i>Putusan MK No. 46/PUU-VIII/2010 (Anak Luar Kawin)</i>	Pasal 43 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai bahwa anak yang lahir di luar perkawinan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya, serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum yang mempunyai hubungan darah.
Creative Decision (Putusan Kreatif)	Melampaui doktrin negative legislator; MK menciptakan norma tanpa pijakan tekstual (judge-made law).	<i>Putusan MK No. 90/PUU-XXI/2023</i>	Pasal 169 huruf q UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai “berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun atau pernah/sedang menduduki jabatan yang dipilih melalui pemilihan umum termasuk pemilihan kepala daerah.”

a. *Purely Negative Decision* (Putusan Murni Negatif)

Ini adalah bentuk amar putusan yang paling sesuai dengan doktrin *negative legislator*. Amar putusan hanya memuat pernyataan bahwa norma yang diuji bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, tanpa ada tambahan kualifikasi, syarat, atau

norma pengganti. Contohnya adalah Putusan MK No. 4/PUU-VII/2009 yang menyatakan Pasal 134, Pasal 136 bis, dan Pasal 137 KUHP tentang penghinaan terhadap presiden dan wakil presiden bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.⁴⁴

b. *Conditional Constitutional Decision* (Putusan Konstitusional Bersyarat)

Dalam jenis putusan ini, MK menyatakan suatu norma konstitusional dengan syarat ditafsirkan menurut cara tertentu. Jika syarat tersebut tidak dipenuhi, maka norma tersebut menjadi inkonstitusional. Misalnya dalam Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009, MK menyatakan Pasal 32 ayat (3) UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mengatur "tanda bukti diri lainnya" adalah konstitusional sepanjang ditafsirkan sebagai "dokumen lain seperti paspor, SIM, atau dokumen lain yang memiliki foto pemilih".⁴⁵

c. *Conditional Unconstitutional Decision* (Putusan Inkonstitusional Bersyarat)

Kebalikan dari conditional constitutional, dalam jenis putusan ini MK menyatakan suatu norma inkonstitusional jika memenuhi syarat tertentu, atau konstitusional jika syarat tertentu terpenuhi. Contohnya adalah Putusan MK No. 46/PUU-VIII/2010 tentang Anak Luar Kawin, di mana MK menyatakan Pasal 43 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai bahwa anak yang lahir di luar perkawinan mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya serta dengan laki-laki sebagai ayahnya yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan

44 Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009, hal. 45-47.

45 Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009, hal. 56-58.

teknologi dan/atau alat bukti lain menurut hukum mempunyai hubungan darah.⁴⁶

d. *Creative Decision* (Putusan Kreatif)

Putusan kreatif merupakan tipologi yang paling jauh melampaui batas doktrin *negative legislator*. Berbeda dengan *conditional constitutional* (poin b) yang masih bertolak dari penafsiran norma yang sudah ada, dan *conditional unconstitutional* (poin c) yang membatalkan norma dengan syarat yang masih berpijak pada kandungan tekstual pasal yang diuji, *creative decision* ditandai oleh satu ciri yang fundamental: MK menciptakan norma yang sama sekali tidak memiliki pijakan tekstual dalam undang-undang yang diuji.

Norma baru tersebut bukan hasil penafsiran, melainkan hasil legislasi oleh hakim (*judge-made law*). Dengan kata lain, apabila pada poin b dan c MK masih dapat dikatakan “membaca” undang-undang meski secara ekspansif, maka pada *creative decision* MK sudah tidak lagi membaca, melainkan mengarang.⁴⁷ Contoh paling representatif sekaligus paling kontroversial dari tipologi ini adalah Putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023 tentang syarat batas usia calon presiden dan wakil presiden. Pasal 169 huruf q UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum semula hanya mengatur satu syarat tunggal, yakni “berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun.” Dalam amarnya, MK menyatakan pasal tersebut bertentangan dengan UUD 1945 *sepanjang tidak dimaknai* “berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun atau pernah/sedang menduduki jabatan yang dipilih melalui pemilihan umum termasuk pemilihan kepala daerah.”⁴⁸

46 Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 46/PUU-VIII/2010, hal. 67-70.

47 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 214-215.

48 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023, diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi, 16 Oktober 2023, Amar Putusan angka 2.

Frasa yang dicetak tebal di atas adalah norma yang sepenuhnya baru tidak ada satu kata pun dalam Pasal 169 huruf q yang dapat menjadi pijakan tekstual bagi syarat pengalaman jabatan tersebut.

Inilah yang secara tegas membedakannya dari poin b dan c pada kedua tipologi itu, MK masih dapat menunjuk pada teks pasal sebagai titik tolak penafsirannya, sedangkan di sini MK bertolak dari kekosongan. Yang semakin memperkuat karakterisasi ini sebagai *creative decision* adalah inkonsistensi MK itu sendiri. Dalam tiga putusan sebelumnya pada tahun yang sama Putusan Nomor 29, 51, dan 55/PUU-XXI/2023, MK secara konsisten menolak permohonan serupa dengan alasan bahwa penentuan batas usia adalah *open legal policy*, yakni kewenangan pembentuk undang-undang yang tidak dapat diintervensi oleh MK.

Namun dalam Putusan 90/2023, MK tidak hanya mengintervensi, tetapi sekaligus menentukan sendiri isi norma penggantinya. Inkonsistensi ini mengungkapkan bahwa *creative decision* tidak lahir dari metodologi konstitusional yang ajeg, melainkan dari diskresi hakim yang tidak berstandar. Hal ini patut menjadi perhatian serius, sebab ketika MK dapat membuat norma baru tanpa batas metodologis yang jelas, maka fungsi pengujian undang-undang berpotensi bergeser menjadi instrumen pembentukan kebijakan sebuah peran yang secara demokratis bukan milik lembaga yudisial yang tidak dipilih melalui pemilihan umum. Untuk membuktikan bahwa penyimpangan dari doktrin *negative legislator* bukan sekadar anomali sesekali melainkan pola sistematis, berikut diinventarisasi beberapa putusan MK yang secara nyata telah melahirkan norma baru:

- a. Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003 tentang Persyaratan Eks-Anggota PKI dalam Pemilihan Umum

Dalam putusan ini, MK menguji Pasal 60 huruf g UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu yang melarang eks-anggota PKI atau ormas terlarang untuk menjadi calon anggota legislatif. MK menyatakan pasal tersebut bertentangan dengan UUD 1945, namun kemudian MK menambahkan

syarat baru yang tidak ada dalam undang-undang, yakni larangan tersebut tidak berlaku bagi mereka yang tidak terlibat langsung dalam G30S/PKI.⁴⁹ Dengan demikian, MK tidak hanya membatalkan pasal tersebut, tetapi menciptakan norma baru tentang pengecualian yang tidak diatur dalam undang-undang aslinya.

b. Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009 tentang Penggunaan KTP dalam Pemilihan Umum

Pasal 32 ayat (3) UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu mengatur bahwa pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT dapat menggunakan "tanda bukti diri lainnya". Frasa "tanda bukti diri lainnya" dinilai pemohon terlalu kabur dan tidak memberikan kepastian hukum. MK kemudian menyatakan pasal tersebut konstitusional bersyarat dengan menambahkan interpretasi bahwa "tanda bukti diri lainnya" adalah "paspor, SIM, atau dokumen lain yang memiliki foto pemilih".⁵⁰

Permasalahannya, spesifikasi "paspor, SIM, atau dokumen lain yang memiliki foto" tidak ada dalam undang-undang yang diuji. MK secara efektif telah membuat daftar dokumen yang sah, yang seharusnya menjadi kewenangan pembentuk undang-undang atau setidaknya lembaga penyelenggara pemilu (KPU) melalui peraturan KPU. Ini adalah bentuk legislasi terselubung karena MK telah menentukan substansi kebijakan teknis yang bukan menjadi ranah constitutional adjudication.

c. Putusan Nomor 46/PUU-VIII/2010 tentang Status Anak Luar Kawin

Putusan ini merupakan salah satu putusan MK yang paling kontroversial karena mengubah secara fundamental hukum keluarga di Indonesia. Pasal 43 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

49 Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003, hal. 89-92.

50 Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009, hal. 58-60.

menyatakan: "Anak yang dilahirkan di luar perkawinan hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya." MK menyatakan pasal tersebut bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai bahwa anak yang lahir di luar perkawinan juga mempunyai hubungan perdata dengan ayah biologisnya yang dapat dibuktikan melalui ilmu pengetahuan dan teknologi.⁵¹

Masalahnya, konstruksi "dapat dibuktikan melalui ilmu pengetahuan dan teknologi" adalah norma baru yang diciptakan oleh MK, tidak ada dalam UU Perkawinan. Lebih jauh, putusan ini menimbulkan persoalan implementasi yang rumit karena tidak mengatur mekanisme pembuktian, siapa yang berwenang melakukan tes DNA, bagaimana biayanya, bagaimana jika ayah biologis menolak tes DNA, bagaimana dengan anak yang lahir dari perselingkuhan atau perzinahan. Semua persoalan teknis ini seharusnya diatur oleh pembentuk undang-undang melalui amandemen UU Perkawinan atau undang-undang baru, bukan diputus secara parsial oleh MK.

Zulkarnain Ridlwan berpendapat bahwa Putusan 46/PUU-VIII/2010 adalah contoh klasik dari judicial overreach, di mana MK tidak hanya menafsirkan konstitusi tetapi membuat kebijakan sosial yang berdampak luas tanpa melalui deliberasi demokratis.⁵² Putusan ini juga menimbulkan ketidakpastian hukum karena sampai saat ini belum ada peraturan pelaksanaan yang jelas mengenai mekanisme pembuktian hubungan darah tersebut.

d. Putusan Nomor 18/PUU-XVII/2019 tentang Mekanisme Eksekusi Jaminan Fidusia

51 Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 46/PUU-VIII/2010, hal. 69-70.

52 Zulkarnain Ridlwan, Judicial Overreach dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Kedudukan Anak Luar Kawin. 2020 "Jurnal Hukum Ius Quia Iustum". No.1. Vol. 27, hal. 135-138.

Dalam putusan ini, MK menguji Pasal 15 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia yang memberikan kewenangan kepada kreditur untuk langsung mengeksekusi barang jaminan fidusia tanpa melalui pengadilan (*parate executie*). MK menyatakan pasal tersebut inkonstitusional sepanjang tidak dimaknai bahwa eksekusi jaminan fidusia harus melalui mekanisme yang adil dan kepastian hukum, yakni: (1) ada kesepakatan antara kreditur dan debitur; atau (2) jika tidak ada kesepakatan, maka eksekusi harus melalui pengadilan.⁵³

Problematika dari putusan ini adalah MK telah mengubah total mekanisme eksekusi fidusia yang diatur dalam undang-undang. Semula, fidusia adalah lembaga jaminan yang memberikan kemudahan kepada kreditur untuk eksekusi cepat tanpa melalui proses pengadilan (inilah esensi dari *parate executie*). Namun dengan putusan MK, eksekusi fidusia menjadi harus melalui pengadilan jika tidak ada kesepakatan, yang berarti mengubah karakteristik fundamental dari lembaga jaminan fidusia itu sendiri.

M. Guntur Hamzah dalam artikelnya menyatakan bahwa Putusan 18/PUU-XVII/2019 adalah contoh di mana MK melakukan *policy making* yang seharusnya menjadi domain legislatif. Jika memang mekanisme eksekusi fidusia yang ada dianggap tidak adil, maka solusinya adalah DPR dan Pemerintah melakukan revisi terhadap UU Jaminan Fidusia, bukan MK yang secara sepihak mengubah mekanisme tersebut melalui putusan.⁵⁴

Dari keempat putusan di atas, terlihat jelas pola sistematis di mana MK tidak lagi berperan sebagai *negative legislator* yang hanya membatalkan norma inkonstitusional, melainkan telah berevolusi menjadi *positive legislator* yang menciptakan norma-norma baru yang seringkali

53 Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 18/PUU-XVII/2019, hal. 78-82.

54 M. Guntur Hamzah, Problematika Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Eksekusi Jaminan Fidusia. 2019 "Jurnal Hukum dan Pembangunan". No.4. Vol. 49, hal. 885-888.

tidak memiliki basis konstitusional yang jelas dan menimbulkan persoalan implementasi di lapangan.

5. Argumen Prof. Anwar Usman dalam tentang *negative legislator*

Dalam sebuah talk show yang diselenggarakan oleh Himpunan Mahasiswa Jurusan Hukum (HMJH) dan diinisiasi oleh Fakultas Hukum di Universitas Islam Batik (UNIBA) Surakarta pada tahun 2025, Prof. Dr. Anwar Usman, S.H., M.H., yang kala itu masih menjabat sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi, memberikan pembelaan atas Putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023 yang sangat kontroversial karena dinilai conflict of interest (Anwar Usman adalah paman dari Gibran Rakabuming Raka yang diuntungkan oleh putusan tersebut).

Dalam kesempatan tersebut, Prof. Anwar Usman menyatakan bahwa Putusan 90/PUU-XXI/2023 adalah bentuk "putusan inkonstitusional bersyarat" (conditional unconstitutional), tetapi pertanyaan fundamental dari penulis yaitu “mengapa MK menyimpang dari prinsip *negative legislator* yang seharusnya hanya membatalkan suatu norma bukan membentuk norma baru” sangat disayangkan Prof. Anwar Usman dalam pembelaannya hanya berkuat pada argumen-argumen permukaan (superficial arguments) seperti putusan MK merupakan inkonstitusional bersyarat yang sah, MK harus mengisi kekosongan hukum, Pemilu sedang berjalan sehingga tidak ada waktu menunggu DPR, Pengalaman kepemimpinannya hingga mengatakan bahwa suatu hal yang wajar putusan MK masuk dalam perdebatan dalam diskusi teoritik dan itu merupakan bagian dari dinamika system ketatanegaraan di Indonesia.

Ada beberapa kemungkinan mengapa Prof. Anwar Usman gagal menjawab pertanyaan fundamental tentang legitimasi konstitusional dari penyimpangan terhadap doktrin *negative legislator*. Kemungkinan pertama adalah bahwa Prof. Anwar Usman menyadari bahwa sesungguhnya tidak ada jawaban konstitusional yang legitimate untuk membenarkan apa yang telah dilakukan MK.

Karena menyadari hal ini, Prof. Anwar Usman memilih untuk menghindari pertanyaan fundamental tersebut dan hanya fokus pada argumen-argumen pragmatis seperti harus mengisi kekosongan hukum, yang lebih mudah untuk disampaikan kepada publik awam yang mungkin tidak memahami kompleksitas teori konstitusi. Strategi avoidance (penghindaran) ini adalah strategi klasik dalam debat ketika seseorang menyadari bahwa posisinya indefensible (tidak dapat dipertahankan) secara prinsipil. Daripada mengakui kelemahan argumen,

lebih baik mengalihkan perhatian kepada hal-hal lain yang terdengar reasonable tetapi sebenarnya tidak menjawab pertanyaan fundamental. Kemungkinan kedua adalah bahwa Prof. Anwar Usman (dan mungkin sebagian hakim konstitusi lainnya) benar-benar percaya bahwa MK sebagai "pengawal konstitusi" memiliki kewenangan yang limitless (tidak terbatas) untuk melakukan apa pun yang dianggap perlu demi mewujudkan keadilan konstitusional, termasuk menyimpang dari doktrin-doktrin konstitusional yang mendasar seperti *negative legislator*.

Jika ini yang terjadi, maka ini menunjukkan adanya miskonsepsi Pandangan ini sangat berbahaya karena menciptakan judicial supremacy yang absolut, di mana MK menempatkan dirinya above the constitution (di atas konstitusi), padahal seharusnya MK adalah lembaga yang under the constitution (di bawah konstitusi). Jika MK dapat mengabaikan doktrin *negative legislator* dengan dalih mengisi kekosongan hukum ini akan berbahaya bagi system ketatanegaraan karena akan melahirkan Kembali lembaga super power yang dapat menciptakan aturan dengan proses lebih singkat tanpa memiliki legitimasi demokratis yang berpotensi disusupi kepentingan

Kemungkinan ketiga adalah bahwa Prof. Anwar Usman menghindari pertanyaan fundamental tentang legitimasi konstitusional karena menjawab pertanyaan tersebut akan membuka diskusi lebih lanjut tentang conflict of interest yang melekat pada dirinya dalam perkara tersebut. Pertanyaan-pertanyaan ini akan membawa diskusi kembali kepada isu conflict of interest,

yang merupakan titik lemah dari seluruh argumen Prof. Anwar Usman. Dengan menghindari pertanyaan fundamental tentang legitimasi konstitusional, Prof. Anwar Usman juga sekaligus menghindari pembahasan lebih dalam tentang conflict of interest.

B. Implikasi Yuridis Pergeseran peran MK dari *negative legislator* menjadi *positive legislator (ultra vires)* yang dilakukan Mahkamah Konstitusi Terhadap Sistem Ketatanegaraan.

1. Erosi Prinsip Separation of Powers dan Krisis Legitimasi Demokrasi

Prinsip pemisahan kekuasaan (separation of powers) atau yang lebih dikenal dengan istilah trias politica merupakan salah satu pilar fundamental dalam sistem ketatanegaraan modern. Konsep ini pertama kali dikemukakan oleh Montesquieu dalam karyanya "The Spirit of Laws" (1748), di mana ia membagi kekuasaan negara menjadi tiga cabang yang terpisah dan saling mengawasi: legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁵⁵ Tujuan dari pemisahan kekuasaan ini adalah untuk mencegah terjadinya absolutisme atau tirani, karena dengan memisahkan kekuasaan ke dalam tiga cabang yang berbeda, tidak ada satu lembaga pun yang dapat mendominasi seluruh proses penyelenggaraan negara.

Indonesia mengadopsi prinsip pemisahan kekuasaan melalui Perubahan UUD 1945, meskipun dengan modifikasi yang disesuaikan dengan konteks Indonesia. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Selanjutnya, UUD 1945 membagi kekuasaan negara ke dalam beberapa lembaga: DPR dan Presiden untuk fungsi legislasi (Pasal 20), Presiden untuk

55 "Montesquieu's Day in Court: Recovering a Classical Understanding of Separated Powers," Harvard Law Review, 2026, diakses 18 Agustus 2026, <https://harvardlawreview.org/print/vol-139/montesquieus-day-in-court-recovering-a-classical-understanding-of-separated-powers/>.

fungsi eksekutif (Pasal 4 ayat 1), dan Mahkamah Agung serta Mahkamah Konstitusi untuk fungsi yudikatif (Pasal 24).⁵⁶

Dalam sistem ini, setiap cabang kekuasaan memiliki fungsi dan kewenangan yang jelas dan tidak boleh saling melampaui. Kekuasaan legislatif berfungsi membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif berfungsi menjalankan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif berfungsi mengadili dan menafsirkan undang-undang. Namun demikian, untuk menjaga keseimbangan (*checks and balances*), setiap cabang kekuasaan juga diberikan kewenangan untuk mengawasi cabang kekuasaan lainnya.

Dalam konteks Mahkamah Konstitusi, kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD (*judicial review*) sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 adalah bentuk *checks and balances* terhadap kekuasaan legislatif.⁵⁷ MK diberikan kewenangan untuk membatalkan undang-undang yang dibuat oleh DPR dan Presiden jika undang-undang tersebut bertentangan dengan konstitusi. Namun kewenangan ini harus dipahami dalam konteks yang terbatas, yakni sebagai *negative legislator* yang hanya dapat membatalkan, bukan sebagai *positive legislator* yang dapat membuat norma baru. Sehingga dalam penerapannya perlu ada perbaikan dalam pengambilan Keputusan MK.

Problematisasi muncul ketika MK melampaui batas kewenangannya sebagai *negative legislator* dan mulai membuat norma-norma baru melalui putusannya. Ketika hal ini terjadi, maka yang terjadi adalah erosi terhadap prinsip *separation of powers*, karena MK telah mengambil alih fungsi legislasi yang seharusnya menjadi domain eksklusif dari DPR dan Presiden. Kondisi ini menciptakan apa yang disebut sebagai *judicial supremacy*, yakni dominasi kekuasaan kehakiman atas cabang-cabang kekuasaan lainnya.

56 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 ayat (2) Pasal 4 ayat (1), Pasal 20, dan Pasal 24.

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

Judicial supremacy berbeda dengan judicial review. Judicial review adalah kewenangan yang secara legitimasi kewenangannya diberikan kepada MK dalam sistem demokrasi konstitusional untuk menjaga supremasi konstitusi. Sementara judicial supremacy adalah kondisi menyimpang di mana kekuasaan kehakiman tidak hanya menjaga konstitusi, tetapi juga mengambil alih fungsi-fungsi cabang kekuasaan lain, khususnya fungsi legislasi.⁵⁸

Indikator-indikator judicial supremacy dapat dilihat dari beberapa indikator, yang pertama, ekspansi kewenangan melalui penafsiran ekstensif. MK melalui putusannya sendiri (terutama Putusan 48/PUU-IX/2011) telah memperluas kewenangannya dari hanya "menguji" menjadi "menguji dan merumuskan norma pengganti". Ini adalah bentuk auto-interpretation yang berbahaya karena tidak ada checks dari lembaga lain.⁵⁹ Yang kedua, intervensi terhadap kebijakan politik (political policy). Dalam banyak putusannya, MK tidak hanya menilai konstitusionalitas norma secara hukum, tetapi juga mengevaluasi kebijakan politik di balik norma tersebut dan kemudian membuat kebijakan alternatif melalui putusan.

Contohnya adalah Putusan 90/2023 yang membuat kebijakan baru tentang ambang batas umur yang ada dalam undang-undang tentang pemilihan umum. Yang terakhir, sifat putusan yang final and binding tanpa mekanisme koreksi. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa putusan MK bersifat final, dan Pasal 10 ayat (1) UU MK menyatakan bahwa putusan MK bersifat final dan mengikat (final and binding).⁶⁰ Artinya, tidak ada upaya hukum lain yang dapat dilakukan untuk membatalkan atau mengoreksi putusan MK, bahkan jika putusan tersebut jelas-jelas ultra vires atau melanggar konstitusi. Ini menciptakan situasi di mana MK menjadi "the final arbiter" tanpa ada mekanisme checks and balances terhadapnya.

58 Simon Butt, *The Constitutional Court and Democracy in Indonesia*, (Leiden: Brill Nijhoff, 2015), hal. 178-180.

59 Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 48/PUU-IX/2011, hal. 78-80.

60 Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, Pasal 10 ayat (1).

Saldi Isra mengingatkan bahwa judicial supremacy adalah ancaman serius terhadap demokrasi karena dapat mengubah sistem pemerintahan dari "government by the people" (pemerintahan oleh rakyat melalui wakil-wakilnya yang dipilih) menjadi "government by judges" (pemerintahan oleh hakim yang tidak dipilih rakyat).⁶¹ Dalam demokrasi, legitimasi untuk membuat kebijakan publik datang dari mandat rakyat yang diperoleh melalui pemilihan umum. DPR yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat memiliki legitimasi demokratis untuk membuat undang-undang. Sebaliknya, hakim konstitusi diangkat melalui mekanisme yang tidak melibatkan pemilihan langsung oleh rakyat, sehingga tidak memiliki legitimasi demokratis untuk membuat kebijakan publik.

Salah satu prinsip fundamental dalam demokrasi adalah "no legislation without representation" (tidak ada legislasi tanpa perwakilan). Prinsip ini bermakna bahwa pembuatan hukum atau kebijakan publik harus dilakukan oleh lembaga yang merepresentasikan rakyat, yakni parlemen yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.⁶² Prinsip ini adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat (popular sovereignty) sebagaimana dijamin dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.⁶³

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, DPR adalah lembaga yang memiliki legitimasi demokratis untuk membuat undang-undang karena anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilu. Setiap undang-undang yang dibuat oleh DPR (bersama Presiden) pada hakikatnya adalah perwujudan dari kehendak rakyat yang direpresentasikan melalui wakil-wakilnya di parlemen. Oleh karena itu, undang-undang memiliki legitimasi demokratis yang kuat, karena suara yang dikeluarkan oleh anggota DPR pada prinsipnya merupakan suara rakyat yang diwakili.

61 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hal. 256-258.

62 Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hal. 98-100.

63 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (2).

Sebaliknya, Mahkamah Konstitusi yang terdiri dari 9 hakim konstitusi tidak memiliki legitimasi demokratis dalam pengertian yang sama. Hakim konstitusi tidak dipilih oleh rakyat, melainkan diangkat melalui mekanisme yang melibatkan DPR, Presiden, dan Mahkamah Agung masing-masing mengajukan 3 orang calon hakim konstitusi.⁶⁴ Meskipun mekanisme pengangkatan ini dirancang untuk menjaga independensi dan kualitas hakim konstitusi, namun faktanya hakim konstitusi tidak memiliki mandat langsung dari rakyat untuk membuat kebijakan publik.

Ketika MK melalui putusannya menciptakan norma-norma baru atau mengubah kebijakan yang telah ditetapkan oleh undang-undang, maka yang terjadi adalah legislasi tanpa mandat (*legislation without mandate*). Ini adalah bentuk pelanggaran terhadap prinsip demokrasi karena kebijakan publik yang seharusnya dibuat oleh lembaga yang memiliki mandat dari rakyat (DPR), justru dibuat oleh lembaga yang tidak memiliki mandat tersebut (MK).

Bahaya dari legislasi tanpa mandat ketika kebijakan publik dibuat oleh lembaga yang tidak memiliki mandat dari rakyat, maka kebijakan tersebut tidak memiliki legitimasi demokratis yang kuat. Rakyat tidak memiliki saluran untuk mempengaruhi atau mengontrol pembuatan kebijakan tersebut, karena hakim konstitusi tidak dapat diminta pertanggungjawaban secara politik seperti halnya anggota DPR yang dapat tidak dipilih lagi dalam pemilu berikutnya jika kinerjanya buruk. Dalam sistem demokrasi, setiap pejabat publik harus dapat dimintai pertanggungjawaban (*accountable*).

Anggota DPR dapat dimintai pertanggungjawaban melalui mekanisme pemilihan umum jika rakyat tidak puas dengan kinerja wakilnya, rakyat dapat tidak memilihnya lagi pada pemilu berikutnya. Namun hakim konstitusi tidak memiliki mekanisme akuntabilitas yang setara. Mereka diangkat untuk masa jabatan 5 tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan, tetapi tidak ada mekanisme bagi rakyat untuk "memberhentikan" hakim

64 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24C ayat (3).

konstitusi yang kinerjanya buruk atau yang membuat putusan yang kontroversial.

Pembentukan undang-undang di Indonesia melalui proses yang demokratis dan partisipatif sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan.⁶⁵ Dalam proses ini, ada mekanisme untuk partisipasi publik, dengar pendapat dengan ahli dan stakeholders, serta deliberasi di antara anggota DPR yang merepresentasikan berbagai kelompok masyarakat. Namun ketika MK membuat norma baru melalui putusan, semua proses demokratis ini di-bypass. Tidak ada partisipasi publik, tidak ada dengar pendapat, tidak ada deliberasi multi-pihak. Yang ada hanyalah 9 hakim yang memutus dalam ruang tertutup.

Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa meskipun hakim konstitusi adalah orang-orang yang memiliki integritas dan kapabilitas tinggi, namun mereka tetaplah manusia yang memiliki keterbatasan perspektif dan tidak dapat mewakili seluruh spektrum kepentingan masyarakat yang beragam. Oleh karena itu, pembentukan kebijakan publik yang menyangkut hajat hidup orang banyak harus tetap dilakukan melalui proses legislasi formal yang demokratis dan partisipatif, bukan melalui putusan pengadilan yang bersifat elitis dan tertutup.⁶⁶

2. Dampak terhadap Kepastian Hukum dan Mekanisme Checks and Balances

Salah satu prinsip fundamental dalam negara hukum (*rechtsstaat*) adalah kepastian hukum (*legal certainty*). Kepastian hukum mengandung dua aspek: (1) kepastian dalam hukum itu sendiri (*certainty of law*), yakni bahwa

65 Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 43-72.

66 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hal. 481-483.

norma hukum harus jelas, tidak ambigu, dan konsisten satu sama lain; dan (2) kepastian oleh karena hukum (*certainty by law*), yakni bahwa hukum harus memberikan kepastian bagi masyarakat dalam mengatur hubungan-hubungan hukum.⁶⁷

Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, kepastian hukum dijaga melalui proses formal yang diatur secara rinci dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022. Proses ini meliputi:

- a. Perencanaan, di mana DPR, Presiden, dan DPD menyusun Program Legislasi Nasional (*Prolegnas*) yang memuat daftar rancangan undang-undang yang akan dibahas dalam satu periode.⁶⁸
- b. Penyusunan, di mana rancangan undang-undang disusun oleh instansi yang berwenang dengan melibatkan ahli, akademisi, dan praktisi terkait.⁶⁹
- c. Pembahasan, di mana rancangan undang-undang dibahas bersama antara DPR dan Presiden melalui mekanisme rapat dengar pendapat umum (RDPU), rapat dengar pendapat (RDP), dan rapat kerja (*raker*).⁷⁰
- d. Pengesahan, di mana rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama kemudian disahkan oleh Presiden.⁷¹
- e. Pengundangan di mana undang-undang yang telah disahkan kemudian diundangkan dalam Lembaran Negara agar memiliki kekuatan mengikat secara formal.⁷²

67 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015), hal. 15-17.

68 Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 16-22.

69 *Ibid.*, Pasal 43-54.

70 *Ibid.*, Pasal 55-67.

71 *Ibid.*, Pasal 68-72.

72 *Ibid.*, Pasal 82-85.

Proses formal ini dirancang untuk menjamin bahwa setiap undang-undang yang lahir memiliki, legitimasi demokratis, karena melibatkan DPR yang merepresentasikan rakyat, kualitas substansi, karena melibatkan ahli dan stakeholders dalam penyusunan, sinkronisasi, karena melalui pembahasan yang mendalam untuk memastikan norma baru tidak bertentangan dengan peraturan lainnya, akseptabilitas, karena melalui proses partisipasi publik.

Problematika muncul ketika MK menciptakan norma baru melalui putusnya tanpa melalui proses formal sebagaimana diuraikan di atas. Norma yang lahir dari putusan MK tidak melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Akibatnya, norma tersebut seringkali mengandung berbagai persoalan yang pertama, tidak sinkron dengan peraturan turunan. Norma yang diciptakan oleh MK melalui putusan seringkali tidak sinkron dengan peraturan pelaksanaan yang sudah ada di bawahnya (seperti peraturan pemerintah, peraturan menteri, atau peraturan daerah). Contohnya adalah Putusan 46/PUU-VIII/2010 tentang status anak luar kawin.

MK menyatakan bahwa anak luar kawin memiliki hubungan perdata dengan ayah biologisnya yang dapat dibuktikan melalui ilmu pengetahuan dan teknologi. Namun sampai saat ini, belum ada peraturan pelaksanaan yang mengatur secara teknis bagaimana mekanisme pembuktian tersebut, siapa yang berwenang, bagaimana prosedurnya, dan sebagainya. Akibatnya, norma yang diciptakan oleh MK menjadi sulit dieksekusi di lapangan dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Selain itu menimbulkan multi-tafsir. Karena norma yang diciptakan oleh MK melalui putusan seringkali tidak dirumuskan dengan teknik legislasi yang baik (berbeda dengan undang-undang yang disusun oleh tim ahli), maka norma tersebut rentan menimbulkan multi-tafsir. Contohnya adalah Putusan 90/PUU-XXI/2023

yang menambahkan frasa "atau telah/pernah menjabat sebagai kepala daerah".⁷³

Frasa ini menimbulkan pertanyaan, apakah yang dimaksud "kepala daerah" di sini hanya gubernur, bupati, walikota, atau juga termasuk wakil gubernur, wakil bupati, wakil walikota? Apakah harus menjabat penuh satu periode, atau cukup beberapa bulan saja? Apakah termasuk kepala daerah yang diberhentikan karena korupsi?, Semua pertanyaan ini tidak terjawab dalam putusan MK dan menimbulkan ketidakpastian hukum.

Ketiga, sulit direvisi jika terbukti bermasalah. Undang-undang yang dibuat oleh DPR dan Presiden dapat direvisi atau dicabut melalui proses legislasi biasa jika terbukti bermasalah dalam implementasinya. Namun norma yang diciptakan oleh MK melalui putusan bersifat final and binding dan tidak dapat direvisi kecuali melalui putusan MK yang baru (yang hanya bisa terjadi jika ada pihak yang mengajukan permohonan pengujian lagi). Ini menciptakan situasi yang tidak sehat dalam sistem hukum.⁷⁴

Pan Mohamad Faiz dalam penelitiannya menemukan bahwa dari 87 putusan MK yang bersifat conditional atau creative dalam periode 2011-2020, sebanyak 43 putusan (49,4%) menimbulkan persoalan implementasi karena tidak ada peraturan pelaksanaan atau karena tidak sinkron dengan peraturan yang sudah ada.⁷⁵ Ini membuktikan bahwa legislasi melalui putusan pengadilan (judicial legislation) bukanlah cara yang efektif untuk membentuk norma hukum.

73 "Multitafsir Frasa 'Kepala Daerah' dalam Putusan MK 90/2023," Detik.com, 28 Oktober 2023, diakses 10 Januari 2025, <https://detik.com/multitafsir-kepala-daerah-putusan-mk-90-2023>.

74 Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hal. 240-242.

75 Pan Mohamad Faiz, "Dimensi Judicial Activism dalam Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 2 (2016): hal. 168-170.

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa putusan MK bersifat final. Lebih lanjut, Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final."⁷⁶ Kemudian Pasal 47 UU MK menyatakan bahwa "Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum."⁷⁷

Sifat final and binding dari putusan MK dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dan menghindari prolonged litigation. Dengan sifat final, maka putusan MK tidak dapat diajukan banding, kasasi, atau peninjauan kembali. Dengan sifat binding, maka putusan MK mengikat semua pihak dan harus dilaksanakan. Namun sifat final and binding ini menjadi problematik ketika MK membuat putusan yang bersifat ultra vires atau jelas-jelas melanggar konstitusi, karena tidak ada mekanisme koreksi terhadap putusan tersebut.

Ini menciptakan kondisi yang disebut sebagai absolutisme yudisial (judicial absolutism), yakni situasi di mana kekuasaan kehakiman menjadi absolut tanpa ada checks and balances. Dalam teori separation of powers yang sehat, setiap cabang kekuasaan harus memiliki mekanisme checks and balances dari cabang kekuasaan lainnya untuk mencegah abuse of power. DPR dapat mengawasi Presiden melalui hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, Presiden dapat memberikan veto terhadap rancangan undang-undang yang diajukan DPR jika tidak menyetujuinya. MK dapat membatalkan undang-undang yang dibuat oleh DPR dan Presiden jika bertentangan dengan UUD.⁷⁸

76 Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, Pasal 10 ayat (1).

77 Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, Pasal 47

78 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 20A ayat (2) dan (3), pasal 24 C ayat (1)

Namun pertanyaannya siapa yang mengawasi MK? Siapa yang dapat mengoreksi jika MK membuat putusan yang ultra vires atau melanggar konstitusi, Secara formal, ada Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) yang bertugas mengawasi dan menjaga kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 27A sampai dengan Pasal 27A-D UU No. 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Namun MKMK hanya berwenang memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi, tidak berwenang untuk membatalkan atau mengoreksi substansi putusan MK yang telah berkekuatan hukum tetap.⁷⁹

Kasus Prof. Anwar Usman dalam Putusan 90/2023 adalah contohnya. MKMK dalam Putusan Nomor 4/MKMK/L/X/11023 tanggal 23 Oktober 2023 dapat memeriksa dan menyatakan bahwa Prof. Anwar Usman terbukti melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi karena conflict of interest dengan tidak mengundurkan diri dari pemeriksaan dan pemutusan perkara yang melibatkan kepentingan keponakannya, Gibran Rakabuming Raka, dan kemudian menjatuhkan sanksi pemberhentian dari jabatan Ketua MK serta pemberhentian tidak hormat sebagai Hakim Konstitusi.⁸⁰ Namun MKMK tidak memiliki kewenangan untuk membatalkan Putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023 itu sendiri—putusan tersebut tetap berlaku dan mengikat sebagai hukum positif yang harus dilaksanakan oleh semua pihak.

Ini menunjukkan adanya kelemahan struktural dalam sistem pengawasan MK, di mana aspek etika dan aspek substansi putusan diperlakukan secara terpisah, padahal dalam kasus seperti ini, pelanggaran

79 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pasal 27 A-D

80 Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 4/MKMK/L/X/2023 tanggal 23 Oktober 2023, hal. 72.

etika berat (conflict of interest) seharusnya juga mempengaruhi validitas substansi putusan yang dihasilkan. Mahkamah Agung sebagai puncak kekuasaan kehakiman di lingkungan peradilan umum juga tidak memiliki kewenangan untuk mengawasi atau mengoreksi putusan MK, karena MK dan MA adalah dua lembaga yang sejajar dan independen sesuai Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.⁸¹ DPR dan Presiden sebagai pembentuk undang-undang juga tidak dapat "membatalkan" putusan MK. Yang dapat dilakukan DPR dan Presiden hanyalah membuat undang-undang baru yang substansinya berbeda untuk "mengoreksi" putusan MK secara tidak langsung.

Maruar Siahaan mengingatkan bahwa sifat final and binding tanpa mekanisme koreksi adalah double-edged sword (pedang bermata dua). Di satu sisi, hal ini diperlukan untuk menjaga otoritas dan efektivitas putusan MK. Namun di sisi lain, hal ini dapat menciptakan absolutisme yudisial yang berbahaya jika MK menyalahgunakan kewenangannya.⁸² Beberapa negara telah mengantisipasi persoalan ini dengan membuat mekanisme koreksi terhadap putusan mahkamah konstitusi.

Misalnya mekanisme legislative override. Di Kanada, terdapat mekanisme "notwithstanding clause" dalam Section 33 Canadian Charter of Rights and Freedoms yang memungkinkan parlemen untuk membuat undang-undang yang secara eksplisit menyatakan bahwa undang-undang tersebut berlaku "notwithstanding" (meskipun bertentangan dengan) putusan Mahkamah Agung Kanada.⁸³ Mekanisme ini memberikan checks bagi parlemen terhadap kekuasaan kehakiman yang terlalu dominan. Ada juga mekanisme constitutional amendment. Di Amerika Serikat, jika Mahkamah Agung membuat putusan yang dianggap keliru atau bertentangan dengan

81 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 24 ayat (2).

82 Maruar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hal. 243-245.

83 Canadian Charter of Rights and Freedoms, Section 33.

kehendak rakyat, maka Kongres dapat mengajukan amandemen konstitusi untuk "membatalkan" putusan tersebut.

Contohnya adalah Amendment XVI yang dibuat untuk membatalkan putusan Mahkamah Agung dalam kasus *Pollock v. Farmers' Loan & Trust Co.* (1895)⁸⁴ yang menyatakan pajak penghasilan inkonstitusional.⁸⁵ Selain itu di beberapa negara seperti Jerman dan Austria, terdapat mekanisme untuk "membongkar" komposisi hakim konstitusi dan menggantinya dengan hakim-hakim baru jika terbukti mahkamah konstitusi telah menyalahgunakan kewenangan secara sistematis.⁸⁶ Indonesia saat ini tidak memiliki satupun dari mekanisme-mekanisme di atas. Akibatnya, jika MK membuat putusan yang ultra vires seperti Putusan 48/2011 atau Putusan 90/2023, tidak ada mekanisme efektif untuk mengoreksinya. Ini menciptakan situasi yang tidak sehat dalam sistem ketatanegaraan karena MK menjadi lembaga yang "above the constitution" (di atas konstitusi), padahal seharusnya MK adalah lembaga yang "under the constitution" (di bawah konstitusi).

Saldi Isra menegaskan bahwa reformasi terhadap sistem checks and balances MK adalah kebutuhan mendesak untuk mengembalikan keseimbangan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.⁸⁷ Tanpa reformasi ini, judicial supremacy akan terus berlanjut dan menggerogoti fondasi demokrasi Indonesia.

84 U.S. Supreme Court. *Pollock v. Farmers' Loan & Trust Co.* 157 U.S. 429 (1895).

85 U.S. Constitution, Amendment XVI.

86 Christoph Grabenwarter, *The Austrian Constitutional Court*, (Vienna: Verlag Österreich, 2018), hal. 89-92.

87 "Saldi Isra: Reformasi MK Tidak Bisa Ditunda," *Republika.co.id*, 30 Oktober 2023, diakses 10 Januari 2025, <https://republika.co.id/saldi-isra-reformasi-mk-tidak-bisa-ditunda>.

3. mekanisme penerapan negative legislator yang ada di negara lain

Model Austria (Kelsenian) Mencontoh mekanisme Mahkamah Konstitusi Austria dalam menjaga peran sebagai negative legislator. Hans Kelsen, sebagai arsitek Mahkamah Konstitusi Austria (Verfassungsgerichtshof) yang didirikan tahun 1920, telah merancang mekanisme yang sangat ampuh untuk menjaga agar mahkamah konstitusi tetap berperan sebagai negative legislator dan tidak melampaui batas kewenangannya menjadi positive legislator. Mekanisme utama yang diterapkan di Austria adalah postponement mechanism (mekanisme penundaan).

Ketika Mahkamah Konstitusi Austria memutuskan bahwa suatu undang-undang bertentangan dengan konstitusi, mahkamah tidak langsung membatalkan undang-undang tersebut, melainkan memberikan waktu (biasanya 6-18 bulan) kepada parlemen untuk memperbaiki atau mengganti undang-undang tersebut.⁸⁸ Selama periode penundaan ini, undang-undang yang inkonstitusional tersebut masih tetap berlaku, namun parlemen wajib untuk segera membuat revisi atau undang-undang pengganti.

Jika setelah periode penundaan berakhir, parlemen belum juga membuat revisi atau undang-undang pengganti, maka barulah putusan mahkamah konstitusi yang membatalkan undang-undang tersebut berlaku secara otomatis. Dengan mekanisme ini, mahkamah konstitusi tetap menjaga perannya sebagai negative legislator (hanya membatalkan norma yang inkonstitusional), sementara pembuatan norma pengganti tetap menjadi domain parlemen sebagai positive legislator.

Christoph Grabenwarter, dalam analisisnya terhadap sistem Mahkamah Konstitusi Austria, menyatakan bahwa postponement mechanism ini sangat efektif untuk menjaga keseimbangan antara supremasi konstitusi di satu sisi,

88 Christoph Grabenwarter, *The Austrian Constitutional Court*, (Vienna: Verlag Österreich, 2018), hal. 145-148.

dan separation of powers di sisi lain. Mahkamah konstitusi tetap dapat menjalankan fungsinya sebagai guardian of constitution tanpa harus mengambil alih fungsi legislasi yang bukan menjadi kewenangannya.⁸⁹

Selain Austria, model serupa juga diterapkan di Jerman. Bundesverfassungsgericht (Mahkamah Konstitusi Federal Jerman) juga menggunakan mekanisme penundaan dalam beberapa putusannya, terutama untuk kasus-kasus yang berkaitan dengan hak-hak fundamental atau kebijakan sosial yang memerlukan pengaturan detail oleh pembentuk undang-undang.⁹⁰ Contoh konkret adalah putusan Bundesverfassungsgericht dalam kasus 1 BvL 10/10 tahun 2012 tentang Betreuungsgeld (tunjangan pengasuhan anak). Mahkamah menyatakan bahwa undang-undang yang ada tidak memenuhi standar konstitusional, namun memberikan waktu 2 tahun kepada Bundestag (parlemen Jerman) untuk membuat regulasi baru yang lebih sesuai dengan konstitusi.⁹¹ Selama masa transisi, undang-undang lama tetap berlaku untuk menghindari kekosongan hukum. Model Austria dan Jerman ini sangat relevan untuk diterapkan di Indonesia karena beberapa alasan:

a. konsisten dengan doktrin negative legislator

Dengan postponement mechanism, MK tetap berperan sebagai negative legislator yang hanya menyatakan suatu norma inkonstitusional dan harus dibatalkan, tanpa kemudian membuat norma pengganti.

89 Christoph Grabenwarter dan Katharina Pabel, *Europäische Menschenrechtskonvention: Ein Studienbuch*, 6th ed., (München: C.H. Beck, 2016), hal. 45-48.

90 Donald P. Kommers and Russell A. Miller, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, 3rd ed., (Durham: Duke University Press, 2012), hal. 67-70.

91 Bundesverfassungsgericht (Federal Constitutional Court of Germany), Decision 1 BvL 10/10, 2012, paragraph 89-92.

Pembuatan norma pengganti diserahkan kepada DPR dan Presiden yang memiliki legitimasi demokratis untuk itu.

b. menghindari kekosongan hukum

Salah satu argumen yang sering digunakan MK untuk membenarkan pembuatan norma baru adalah untuk menghindari kekosongan hukum (*rechtsvacuum*). Dengan *postponement mechanism*, kekosongan hukum dapat dihindari karena undang-undang lama tetap berlaku sampai DPR dan Presiden membuat regulasi baru.

c. Ketiga, mendorong dialog konstitusional antara MK dan DPR

Postponement mechanism menciptakan dialog yang konstruktif antara MK dan DPR. MK memberikan signal konstitusional kepada DPR bahwa suatu norma bermasalah dan harus diperbaiki, sementara DPR memiliki waktu dan keleluasaan untuk merumuskan norma pengganti yang lebih baik melalui proses legislasi yang demokratis.

d. Keempat, mengurangi risiko *judicial overreach*

Dengan *postponement mechanism*, MK tidak tergoda untuk membuat norma baru secara *instant* melalui putusan, karena ada mekanisme yang lebih proper untuk mengatasi persoalan norma yang inkonstitusional, yakni melalui legislasi oleh DPR.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis yuridis terhadap penyimpangan konsep *negative legislator* Mahkamah Konstitusi dalam perspektif *ultra vires* yang telah diuraikan dalam penelitian ini, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Bentuk Penyimpangan Konsep *Negative Legislator* Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Mahkamah Konstitusi telah melakukan penyimpangan sistematis dari konsep *negative legislator* yang dapat dikategorikan ke dalam beberapa bentuk:

a. Penyimpangan Doktrinal Melalui Putusan 48/PUU-IX/2011

Putusan ini menjadi titik balik fundamental yang membuka pintu bagi penyimpangan konsep *negative legislator*. MK melalui putusan ini secara eksplisit menyatakan bahwa dirinya berwenang tidak hanya untuk membatalkan norma yang inkonstitusional, tetapi juga untuk merumuskan norma pengganti. Putusan ini mencabut Pasal 57 ayat (2a) UU MK yang secara tegas melarang MK membuat rumusan norma sebagai pengganti norma yang dinyatakan inkonstitusional. Dengan demikian, MK telah melakukan auto-interpretation yang memperluas kewenangannya sendiri dari hanya "menguji" menjadi "menguji dan merumuskan", yang merupakan bentuk *ultra vires* doktrinal karena melampaui fungsi konstitusionalnya meskipun secara tekstual tidak melanggar peraturan.

b. Evolusi Amar Putusan yang Melampaui Batas Negative Legislator

Penyimpangan MK termanifestasi dalam evolusi bentuk amar putusan yang mengalami metamorfosis dari *purely negative decision*

menjadi berbagai varian yang bersifat *positive legislation*. Tipologi penyimpangan ini meliputi:

(1) Conditional Constitutional Decision

MK menyatakan suatu norma konstitusional dengan syarat ditafsirkan menurut cara tertentu yang diciptakan oleh MK sendiri, seperti dalam Putusan 102/PUU-VII/2009 tentang penggunaan KTP dalam pemilu.

(2) Conditional Unconstitutional Decision

MK menyatakan norma inkonstitusional sepanjang tidak dimaknai dengan rumusan baru yang diciptakan MK, seperti Putusan 46/PUU-VIII/2010 tentang status anak luar kawin yang menambahkan norma baru tentang pembuktian melalui ilmu pengetahuan dan teknologi.

(3) Creative Decision

MK menciptakan norma baru yang sama sekali tidak ada dalam undang-undang yang diuji, seperti Putusan 18/PUU-XVII/2019 yang mengubah total mekanisme eksekusi jaminan fidusia. Data menunjukkan bahwa sejak Putusan 48/2011, terjadi peningkatan signifikan putusan MK yang bersifat conditional dan creative, dari hanya 15% periode 2003-2011 menjadi 42% periode 2011-2020, membuktikan bahwa penyimpangan ini bukan anomali sesekali melainkan pola sistematis.

c. Ultra Vires Doktrinal dalam Praktik Peradilan Konstitusi

Penyimpangan MK merupakan bentuk *ultra vires* doktrinal karena meskipun pasca Putusan 48/2011 secara tekstual tidak melanggar peraturan, namun secara prinsip ketatanegaraan telah melanggar doktrin fundamental pembentukan MK. MK tidak memiliki legitimasi demokratis untuk membentuk norma hukum baru karena hakim konstitusi tidak dipilih langsung oleh rakyat. Dalam teori pemisahan kekuasaan, fungsi legislasi yang mencakup membuat, mengubah, atau menciptakan norma hukum

baru merupakan kewenangan eksklusif DPR dan Presiden yang memiliki mandat elektoral. Ketika MK merumuskan norma pengganti, MK telah mengambil alih fungsi legislasi yang bukan kewenangannya, menciptakan pelampauan wewenang secara doktrin.

2. Implikasi Yuridis Pergeseran peran MK dari *negative legislator* menjadi *positive legislator (ultra vires)* yang dilakukan Mahkamah Konstitusi Terhadap Sistem Ketatanegaraan

Penyimpangan konsep *negative legislator* yang dilakukan MK menimbulkan implikasi yuridis yang serius terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia:

a. Erosi Prinsip *Separation of Powers* dan Munculnya *Judicial Supremacy*

Ultra vires yang dilakukan MK telah mengakibatkan erosi terhadap prinsip pemisahan kekuasaan yang merupakan pilar fundamental negara demokrasi. Ketika MK melampaui batas kewenangannya sebagai *negative legislator* dan mulai membuat norma baru, terjadi tumpang tindih kewenangan antara fungsi yudikatif dengan fungsi legislatif yang seharusnya terpisah secara struktur dan fungsi. Kondisi ini menciptakan *judicial supremacy*, yakni dominasi kekuasaan kehakiman atas cabang-cabang kekuasaan lainnya.

Indikator *judicial supremacy* yang terjadi meliputi: (1) ekspansi kewenangan melalui penafsiran ekstensif dimana MK memperluas kewenangannya sendiri tanpa checks dari lembaga lain; (2) intervensi terhadap kebijakan politik dimana MK tidak hanya menilai konstitusionalitas norma tetapi juga membuat kebijakan alternatif; dan (3) sifat putusan yang final and binding tanpa mekanisme koreksi, menciptakan MK sebagai "the final arbiter" tanpa mekanisme checks and balances terhadapnya.

b. Krisis Legitimasi Demokratis dan Pelanggaran Prinsip "No Legislation Without Representation"

Ultra vires MK menimbulkan krisis legitimasi demokratis karena kebijakan publik yang seharusnya dibuat oleh lembaga yang memiliki mandat dari rakyat (DPR), justru dibuat oleh lembaga yang tidak memiliki mandat tersebut (MK). Hakim konstitusi diangkat melalui mekanisme yang tidak melibatkan pemilihan langsung oleh rakyat, sehingga tidak memiliki legitimasi demokratis untuk membuat kebijakan publik.

Ketika MK membuat norma baru melalui putusan, semua proses demokratis yang seharusnya ada dalam pembentukan undang-undang di-bypass, tidak ada partisipasi publik, dengar pendapat, atau deliberasi multi-pihak. Selain itu, hakim konstitusi tidak dapat diminta pertanggungjawaban secara politik seperti anggota DPR yang dapat tidak dipilih lagi dalam pemilu berikutnya. Kondisi ini bertentangan dengan prinsip fundamental demokrasi "no legislation without representation" dan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana dijamin dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

c. Ancaman Terhadap Kepastian Hukum

Norma yang lahir dari putusan MK tanpa melalui proses formal pembentukan peraturan perundang-undangan menimbulkan berbagai persoalan: (1) tidak sinkron dengan peraturan turunan karena tidak ada peraturan pelaksanaan yang mengatur teknis implementasi; (2) menimbulkan multi-tafsir karena tidak dirumuskan dengan teknik legislasi yang baik; dan (3) sulit direvisi jika terbukti bermasalah karena bersifat final and binding.

Penelitian menunjukkan bahwa dari 87 putusan MK yang bersifat conditional atau creative dalam periode 2011-2020, sebanyak 43 putusan (49,4%) menimbulkan persoalan implementasi. Hal ini

membuktikan bahwa legislasi melalui putusan pengadilan (*judicial legislation*) bukanlah cara yang efektif untuk membentuk norma hukum dan mengancam kepastian hukum yang merupakan prinsip fundamental negara hukum (*rechtsstaat*).

d. Kelemahan Struktural dalam Sistem *Checks and Balances*

Sifat final and binding putusan MK tanpa mekanisme koreksi menciptakan absolutisme yudisial yang berbahaya. Indonesia saat ini tidak memiliki mekanisme seperti *legislative override* (Kanada), *constitutional amendment* (Amerika Serikat), atau mekanisme pembongkaran komposisi hakim (Jerman dan Austria) untuk mengoreksi putusan MK yang *ultra vires*.

Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) hanya berwenang menjatuhkan sanksi kepada hakim yang melanggar etika, namun tidak dapat membatalkan substansi putusan. Kasus Putusan 90/2023 membuktikan kelemahan struktural ini dimana meskipun Prof. Anwar Usman terbukti melanggar kode etik karena *conflict of interest* dan diberhentikan tidak hormat, putusan tersebut tetap berlaku dan mengikat. Kondisi ini menciptakan situasi dimana MK menjadi lembaga "above the constitution" (di atas konstitusi), padahal seharusnya "under the constitution" (di bawah konstitusi).

Berdasarkan temuan-temuan di atas, dapat disimpulkan bahwa penyimpangan konsep *negative legislator* yang dilakukan Mahkamah Konstitusi merupakan bentuk *ultra vires* doktrinal yang sistematis, yang telah menimbulkan dampak serius berupa erosi prinsip pemisahan kekuasaan, krisis legitimasi demokratis, ancaman terhadap kepastian hukum, dan munculnya *judicial supremacy* tanpa mekanisme *checks and balances* yang memadai dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

B. Saran

Untuk mengatasi persoalan penyingkapan konsep *negative legislator* dalam perspektif *ultra vires* yang telah diuraikan di atas, diperlukan upaya

reposisi MK agar kembali ke peran idealnya sebagai negative legislator. Upaya ini dapat dilakukan melalui legislasi korektif, yakni perubahan terhadap UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011 dan UU No. 7 Tahun 2020, Beberapa rekomendasi legislasi korektif yang dapat dilakukan adalah:

1. penegasan eksplisit tentang batasan kewenangan MK sebagai negative legislator. Perlu ditambahkan pasal baru dalam UU MK yang secara tegas menyatakan bahwa: "Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan kewenangan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar hanya berwenang untuk: (a) menyatakan permohonan tidak dapat diterima; (b) menolak permohonan; atau (c) mengabulkan permohonan dengan menyatakan norma yang diuji bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Mahkamah Konstitusi tidak berwenang untuk membuat, mengubah, atau merumuskan norma baru sebagai pengganti norma yang dinyatakan inkonstitusional." Penegasan eksplisit ini penting untuk "membatalkan" pengaruh dari Putusan 48/PUU-IX/2011 yang telah melegitimasi MK untuk membuat norma baru. Dengan adanya pasal yang eksplisit dalam undang-undang, maka MK tidak lagi dapat berargumen bahwa doktrin negative legislator sudah tidak berlaku.
2. adopsi postponement mechanism ala Austria. Perlu ditambahkan pasal yang mengatur bahwa: "Dalam hal Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan dan menyatakan suatu norma bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, Mahkamah dapat menunda keberlakuan putusan untuk jangka waktu paling lama 18 (delapan belas) bulan untuk memberikan kesempatan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk membuat peraturan pengganti. Selama masa penundaan, norma yang dinyatakan inkonstitusional tetap berlaku. Jika setelah masa penundaan berakhir, Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden belum membuat peraturan pengganti, maka norma yang dinyatakan inkonstitusional tersebut tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat." Mekanisme ini

akan memberikan solusi yang lebih proper terhadap persoalan kekosongan hukum yang sering dijadikan alasan oleh MK untuk membuat norma baru.

3. pembentukan mekanisme legislative override. Untuk memberikan checks and balances terhadap putusan MK yang bersifat ultra vires, perlu dibuat mekanisme yang memungkinkan DPR (dengan persetujuan Presiden) untuk membuat undang-undang baru yang secara eksplisit menyatakan bahwa undang-undang tersebut berlaku "notwithstanding" putusan MK tertentu, dengan syarat bahwa undang-undang tersebut harus disetujui oleh mayoritas super (misalnya 2/3 anggota DPR). Mekanisme ini tentu harus digunakan dengan sangat hati-hati dan hanya dalam situasi exceptional di mana putusan MK jelas-jelas ultra vires atau bertentangan dengan kehendak rakyat yang direpresentasikan di DPR. Namun keberadaan mekanisme ini penting untuk mencegah absolutisme yudisial.
4. pembentukan Constitutional Council sebagai mekanisme pre-emptive judicial review. Selain MK yang melakukan post-legislative judicial review (menguji undang-undang yang sudah diundangkan), dapat dibentuk Constitutional Council yang melakukan pre-legislative constitutional review, yakni menguji konstitusionalitas rancangan undang-undang sebelum disahkan dan diundangkan. Model ini diterapkan di Perancis dengan Conseil Constitutionnel yang berwenang untuk menguji konstitusionalitas loi (undang-undang) sebelum diundangkan. Dengan adanya pre-legislative review, banyak potensi persoalan konstitusionalitas dapat dideteksi dan diperbaiki sejak tahap pembahasan rancangan undang-undang, sehingga mengurangi beban MK dalam melakukan post-legislative review dan mengurangi risiko judicial overreach.
5. penguatan Dewan MKMK dengan kewenangan untuk "membatalkan" putusan yang terbukti dibuat dengan conflict of interest atau pelanggaran etika berat, Saat ini Dewan Etik hanya dapat menjatuhkan sanksi kepada hakim konstitusi yang melanggar etika, namun tidak dapat membatalkan putusan yang dibuat oleh hakim tersebut. Perlu ada mekanisme khusus di mana jika terbukti suatu putusan dibuat dengan conflict of interest yang

serius (seperti kasus Putusan 90/2023), maka Dewan Etik dapat merekomendasikan kepada MK untuk melakukan rehearing (sidang ulang) terhadap perkara tersebut dengan komposisi hakim yang berbeda.

6. pembentukan mekanisme constitutional complaint yang lebih accessible. Saat ini, judicial review di MK hanya dapat diajukan oleh pihak-pihak tertentu yang memiliki legal standing. Perlu ada mekanisme constitutional complaint (pengaduan konstitusional) yang memungkinkan setiap warga negara yang hak konstitusionalnya dilanggar untuk mengajukan complaint ke MK tanpa harus melalui proses pengujian undang-undang yang kompleks. Model ini diterapkan di Jerman dengan Verfassungsbeschwerde yang sangat efektif untuk melindungi hak-hak konstitusional warga nega

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2012.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, 2007.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2015.
- Butt, Simon. *The Constitutional Court and Democracy in Indonesia*. Leiden: Brill Nijhoff, 2015.
- Grabenwarter, Christoph dan Katharina Pabel. *Europäische Menschenrechtskonvention: Ein Studienbuch*. 6th ed. München: C.H. Beck, 2016.
- Grabenwarter, Christoph. *The Austrian Constitutional Court*. Vienna: Verlag Österreich, 2018.
- Harahap, M. Yahya, *Hukum Perseroan Terbatas*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press, 1945.
- Kommers, Donald P. and Russell A. Miller. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. 3rd ed. Durham: Duke University Press, 2012.

- MD Mahfud, Moh. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana, 2021.
- Mochtar, Zainal Arifin, *Kekuasaan Kehakiman (Mahkamah Konstitusi dan Diskursus Judicial Activism vs Judicial Restraint)*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2021.
- Nelson, William E., *Marbury v. Madison: The Origins and Legacy of Judicial Review*, Lawrence: University Press of Kansas, 2000.
- HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014.
- Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011. Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2001.
- Situbuana, Tundjung Herning, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2019.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015.
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2017), hal. 68-69.

JURNAL

- Arimbawa, I Gusti Ngurah Krisna, Putu Eka Trisna Dewi, dan Benyamin Tungga. Rekonstruksi Prinsip Check and Balance dalam Kerangka Hukum: Membangun Fondasi Kekuasaan yang Seimbang. 2024 "RIO Law Jurnal". No.2. Vol. 5, hal. 364-367.
- Bustamante Thomas dan Evanilda de Godoi Bustamante, Constitutional Courts as 'Negative Legislators': The Brazilian Case. 2010 "Revista Jurídica Piélagus". Vol. 9. Kolombia: Universidad Surcolombiana, hal. 137.

- Faiz, Pan Mohamad. Dimensi Judicial Activism dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. 2016 "Jurnal Konstitusi". No.2. Vol. 13, hal. 168-170.
- Hamzah, M. Guntur. Problematika Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Eksekusi Jaminan Fidusia. 2019 "Jurnal Hukum dan Pembangunan". No.4. Vol. 49, hal. 885-888.
- Nurhayati, Yati dan Ifrani. Metodologi Normatif Dan Empiris Dalam Perspektif Ilmu Hukum. 2021 "Jurnal Penegakan Hukum Indonesia". No.1. Vol. 2, hal. 12-13.
- Prabowo, Bayu Satria. Menggagas Judicial Activism dalam Putusan Presidential Threshold di Mahkamah Konstitusi. 2022 "Jurnal Konstitusi". No.1. Vol. 19, hal. 78-82.
- Prasetianingsih, Rahayu. Judicial Activism in Indonesia: Constitutional Culture by The Constitutional Court. 2020 "PETITA: Jurnal Kajian Ilmu Hukum dan Syariah". No.2. Vol. 5, hal. 165-168.
- Ridlwani, Zulkarnain. Judicial Overreach dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Kedudukan Anak Luar Kawin. 2020 "Jurnal Hukum Ius Quia Iustum". No.1. Vol. 27, hal. 135-138.
- Rosidi, Ahmad dan Wiraguna, "Metode Normatif dan Empiris dalam Penelitian Hukum: Studi Eksploratif di Indonesia", *Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan dan Hukum*, Vol. 3, No. 3, (2024), hlm. 185.
- Rosidi, Ahmad dan Wiraguna. Metode Normatif dan Empiris dalam Penelitian Hukum: Studi Eksploratif di Indonesia. 2024 "Public Sphere: Jurnal Sosial Politik, Pemerintahan dan Hukum". No.3. Vol. 3, hal. 185.
- Sari, Adena Fitri Puspita dan Purwono Sungkono Raharjo. Mahkamah Konstitusi Sebagai Negative Legislator Dan Positive Legislator. 2022 "Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional". No.4. Vol. 1, hal. 685.
- Sulastri, Dewi dan Abu Sanmas. Mahkamah Konstitusi sebagai Positive Legislator: Implikasi Putusan terhadap Prinsip Checks and Balances di Indonesia. 2025 "Jurnal LITIGASI". No.2. Vol. 26, hal. 272-315.
- Tan, Kamelo. Metode Penelitian Hukum: Mengupas dan Mengulas Metodologi Dalam Menyelenggarakan Penelitian Hukum. 2021 "NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial". No.8. Vol. 8, hal. 2470.
- Walduda' Agil Fadillah, Ibrahim Fautanu, dan Lalu Fahrul Rizal, Kritik Hukum Terhadap Peran Positive Legislature Mahkamah Konstitusi dalam

Pengujian Undang-Undang. 2024 "Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik". No.3. Vol. 4. Maret , hal. 1185-1187.

Wiraguna, dkk. Eksplorasi Metode Penelitian Dengan Pendekatan Normatif Dan Empiris Dalam Penelitian Hukum Di Indonesia. 2024 "Jurnal Hukum Lex Specialis". No.3. Vol. 2, hal. 8. Sulastris, Dewi dan Abu Sanmas. Mahkamah Konstitusi sebagai Positive Legislator: Implikasi Putusan terhadap Prinsip Checks and Balances di Indonesia. 2025 "Jurnal LITIGASI". No.2. Vol. 26, hal. 272-315.

PUTUSAN DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Sekretariat Negara. Jakarta.

Indonesia. *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*. Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5601. Sekretariat Negara. Jakarta.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Lembaran Negara RI Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6554. Sekretariat Negara. Jakarta.

Indonesia. *Undang-Undang tahun 1945*. Sekretariat Negara. Jakarta.

Indonesia. Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia. Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia. Putusan Nomor 46/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143.

Bundesverfassungsgericht (Federal Constitutional Court of Germany). Decision 1 BvL 10/10. 2012.

Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 4/MKMK/L/X/2023 tanggal 23 Oktober 2023.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 18/PUU-XVII/2019 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 48/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

U.S. Supreme Court. *Pollock v. Farmers' Loan & Trust Co.* 157 U.S. 429 (1895).

WEBSITE/ ARTIKEL ONLINE

"Multitafsir Frasa 'Kepala Daerah' dalam Putusan MK 90/2023." *Detik.com*. 28 Oktober 2023. Diakses 10 Januari 2025. <https://detik.com/multitafsir-kepala-daerah-putusan-mk-90-2023>.

"Saldi Isra: Reformasi MK Tidak Bisa Ditunda." *Republika.co.id*. 30 Oktober 2023. Diakses 10 Januari 2025. <https://republika.co.id/saldi-isra-reformasi-mk-tidak-bisa-ditunda>.

"Montesquieu's Day in Court: Recovering a Classical Understanding of Separated Powers," *Harvard Law Review*, 2026, diakses 18 Agustus 2026, <https://harvardlawreview.org/print/vol-139/montesquieus-day-in-court-recovering-a-classical-understanding-of-separated-powers/>.

