RECHT: JOURNAL OF LEGAL STUDIES
Volume 01 No.1, Maret 2026
e- ISSN No. xxxx-xxxx
Lembaga Penelitian dan Kajian Hukum, Fakultas Hukum Universitas Trisakti
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

Pergeseran Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Putusan 135/PUU-XXII/2024 ditinjau dari Perspektif Pemisahan Kekuasaan

I Komang Angga Adi Setiawan[a]

[a]*Universitas Pendidikan Ganesha*
Alamat email: angga.adi.setiawan@undiksha.ac.id

Abstrak

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan (1) Untuk mengetahui dan menganalisis konsep landasan teori *negative legislator* dan *positive legislator* dalam konteks fungsi Mahkamah Konstitusi di Indonesia, (2) Untuk mengetahui dan menganalisis latar belakang dan pertimbangan hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 yang menunjukkan pergeseran fungsi menjadi *positive legislator*, (3). Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pergeseran fungsi Mahkamah Konstitusi dari *negative legislator* menuju *positive legislator* dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia dan (4). Untuk mengetahui dan menganalisis batas kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia berdasarkan teori pembagian kekuasaan Dalam penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Sebagai dasar analisis, bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, sekunder. Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh, menunjukkan bahwa (1) Mahkamah Konstitusi yang awalnya hanya sebagai *negative legislator* kemudian berkembang menjadi positive legislator agar hukum berjalan sesuai konstitusi dan mencegah kekosongan hukum, (2) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 menjadi contoh dari *positive legislator*. Dalam perkara ini, Mahkamah Konstitusi tidak hanya membatalkan norma yang dianggap menimbulkan ketidakpastian hukum, tetapi juga menetapkan jarak waktu antara pemilu nasional dan pemilu daerah, (3) Peran Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* muncul karena adanya kebutuhan akan keadilan dan kemanfaatan hukum, situasi mendesak, serta kekosongan hukum, dan (4). Peran Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* tidak boleh melewati kewenangan lembaga legislatif sebagai pembentuk undang-undang. Perannya hanya dapat menafsirkan atau menambahkan norma baru apabila hal tersebut diperlukan untuk menjaga agar hukum tidak bertentangan dengan konstitusi dan untuk menghindari kekosongan hukum.

Kata Kunci: Mahkamah Konstitusi; *Negative Legislator; Positive Legislator*

Abstract

This research was conducted with the objectives of (1) understanding and analyzing the theoretical foundation concepts of negative legislator and positive legislator in the context of the functions of the Constitutional Court in Indonesia, (2) understanding and analyzing the background and legal considerations in Constitutional Court Decision Number 135/PUU-XXII/2024 which indicates a shift in function towards a positive legislator, (3) understanding and analyzing the factors causing the shift in the Constitutional Court's function from a negative legislator to a positive legislator in the practice of state administration in Indonesia, and (4) understanding and analyzing the limits of the Constitutional Court's authority as a positive legislator in the practice of state administration in Indonesia based on the theory of separation of powers. This study uses normative legal research, with a statutory approach and a conceptual approach. As a basis for analysis, the legal materials used in this research are primary, secondary legal materials. Based on the research findings, it shows that (1) the Constitutional

Court, which initially acted only as a negative legislator, then developed into a positive legislator to ensure that laws run according to the constitution and to prevent legal vacuums, (2) the Constitutional Court Decision Number 135/PUU-XXII/2024 serves as an example of a positive legislator. In this case, the Constitutional Court not only annulled norms deemed to create legal uncertainty but also established the time interval between national and regional elections, (3) the role of the Constitutional Court as a positive legislator emerges due to the need for justice and the usefulness of law, urgent situations, and legal vacuums. and (4). The role of the Constitutional Court as a positive legislator must not exceed the authority of the legislative body as the law-making institution. Its role can only interpret or add new norms if necessary to ensure that the law does not conflict with the constitution and to avoid legal vacuums.

Keywords*:* *Constitutional Court, Negative Legislator, Positive Legislator*

I. Pendahuluan

Hans Kelsen dikenal sebagai salah satu tokoh paling berpengaruh dalam bidang hukum pada abad ke-20. Ia memiliki peran yang sangat penting dalam penyusunan konstitusi Republik Austria yang lahir setelah kejatuhan Kekaisaran Austria-Hungaria pada tahun 1919. Dalam pemikirannya, Kelsen memperkenalkan dua gagasan pokok yang menjadi dasar bagi pembentukan lembaga khusus yang berwenang melakukan pengujian konstitusional atau *judicial review*. Pertama, Kelsen menegaskan bahwa konstitusi harus ditempatkan sebagai norma hukum tertinggi (*supreme norm*) yang memiliki kedudukan memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan biasa. Dengan demikian, seluruh peraturan yang berada di bawahnya wajib menyesuaikan diri dan tidak boleh bertentangan dengan prinsip supremasi konstitusi. Kedua, Kelsen berangkat dari pandangan bahwa lembaga peradilan umum tidak dapat diandalkan sepenuhnya untuk menegakkan konstitusi, karena potensi bias dan keterbatasan kewenangan yang dimilikinya. Berdasarkan hal tersebut, diperlukan adanya suatu lembaga khusus yang berwenang untuk mengawasi, menguji, serta membatalkan undang-undang yang tidak sejalan dengan ketentuan konstitusi.[1]

Lahirnya Mahkamah Konstitusi di Indonesia berawal dari diadopsinya gagasan pembentukan lembaga *constitutional court* dalam Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang disahkan oleh MPR pada 9 November 2001. Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi mencerminkan perkembangan pemikiran hukum modern yang menempatkan konstitusi sebagai norma tertinggi dan memerlukan lembaga khusus untuk menjaganya. Pengaturan mengenai Mahkamah Konstitusi tercantum dalam Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, serta Pasal 7B UUD 1945 setelah mengalami perubahan. Sebelum Mahkamah Konstitusi secara resmi dibentuk, fungsi pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 sementara dijalankan oleh Mahkamah Agung, sebagaimana diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 hasil Perubahan Keempat. Setelah melalui proses pembahasan bersama antara DPR dan Pemerintah, pada tanggal 13 Agustus 2003 disahkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang ditandatangani langsung oleh Presiden Megawati Soekarnoputri. Sejak saat itu, Mahkamah Konstitusi resmi berdiri sebagai salah satu lembaga tinggi negara yang memiliki kedudukan sejajar dengan Mahkamah Agung serta diberi kewenangan konstitusional untuk melaksanakan fungsi *judicial review*. Indonesia pun tercatat sebagai negara ke-78 di dunia yang membentuk Mahkamah Konstitusi, sekaligus menjadi negara pertama pada abad ke-21 yang

[1] Nurul Qamar, "Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi* vol. 1 no. 1 (2012): 5,

mendirikan lembaga tersebut. Karena alasan itu, tanggal 13 Agustus 2003 ditetapkan sebagai hari lahir Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.[2]

Fungsi serta peran Mahkamah Konstitusi di Indonesia diatur secara tegas dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, yang menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki empat kewenangan konstitusional (*constitutionally entrusted powers*). Ketentuan tersebut kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Adapun keempat kewenangan tersebut meliputi: (1) menguji undang-undang terhadap UUD 1945; (2) menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang diberikan oleh UUD 1945; (3) memutus perkara pembubaran partai politik; dan (4) memutus perselisihan hasil pemilihan umum.[3]

Dalam kaitannya dengan fungsi Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, lembaga ini dibentuk dengan tujuan memastikan bahwa setiap peraturan yang dihasilkan oleh pembentuk undang-undang tetap sejalan dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip konstitusi. Melalui mekanisme judicial review, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) yang menjaga agar seluruh peraturan perundang-undangan tidak menyimpang dari semangat dan norma dasar konstitusional. Sebagai pengawal konstitusionalitas norma hukum, sehingga keberadaannya menjadi instrumen penting dalam menegakkan prinsip rule of law dan menjaga keseimbangan kekuasaan antar lembaga negara. Fungsi tersebut pada awalnya dipahami dalam kerangka teori negative legislator, yakni peran Mahkamah Konstitusi yang dibatasi hanya pada kewenangan untuk membatalkan ketentuan undang-undang yang dinilai bertentangan dengan konstitusi, tanpa memiliki wewenang untuk membentuk atau menetapkan norma baru sebagai penggantinya.

Penerapan konsep *negative legislator* oleh Mahkamah Konstitusi pada hakikatnya mencerminkan prinsip *judicial restraint*. Gagasan ini pertama kali diperkenalkan oleh James B. Thayer yang berpendapat bahwa lembaga peradilan harus mampu menahan diri untuk tidak melampaui batas kewenangannya, serta menghindari pembuatan kebijakan yang seharusnya menjadi domain cabang kekuasaan lain. Prinsip tersebut juga menjadi pijakan utama dalam pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi di Indonesia. Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi menjalankan fungsi pengujian undang-undang semata-mata dari sisi konstitusionalitasnya, baik secara formil maupun materiil, tanpa turut campur dalam proses pembentukan atau penciptaan norma hukum yang baru. Dengan demikian, fungsi pengujian yang dijalankan Mahkamah Konstitusi bersifat menjaga kemurnian konstitusi, bukan menggantikan peran legislatif sebagai pembentuk undang-undang.[4]

Namun, dalam perkembangan praktik ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Konstitusi tidak selalu berada dalam posisi yang digariskan dalam konsep *negative legislator*. Seiring

[2] Sugiono Margi & Maulida Khazanah, "Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Kelembagaan Negara, *Jurnal RECHTEN: Riset Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, vo. 1 no 3 (2019): 18-19, https://doi.org/https://doi.org/10.52005/rechten.v1i3.48.

[3] Janedjri M Gaffar, "Kedudukan, Fungsi dan Peran Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Jurnal Mahkamah Konstitusi,* (2009): 13.

[4] Adena Fitri Puspita Sari & Purwono Sungkono Raharjo, "Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Legislator dan Positive Legislator", *Sovereignty*, vol. 1 no. 4 (2022): 684, https://doi.org/https://doi.org/10.13057/souvereignty.v1i4.112.

dengan meningkatnya kompleksitas permasalahan hukum dan sosial, serta lambannya respons lembaga legislatif dalam menindaklanjuti putusan-putusan Mahkamah Konstitusi, lembaga ini mulai menunjukkan kecenderungan melakukan penemuan hukum yang bersifat konstruktif. Dalam sejumlah putusannya, Mahkamah Konstitusi tidak hanya terbatas pada pengujian terhadap norma undang-undang yang dianggap bertentangan dengan konstitusi, tetapi juga memberikan penafsiran baru, bahkan merumuskan norma pengganti guna mengisi kekosongan hukum yang muncul akibat dibatalkannya ketentuan tersebut. Fenomena ini menandai pergeseran fungsi Mahkamah Konstitusi menuju peran sebagai positive legislator, yaitu lembaga yang tidak hanya menegasi, tetapi juga turut berkontribusi dalam pembentukan norma hukum baru.

Pergeseran ini muncul bukan tanpa dasar, Mahkamah Konstitusi sering kali dihadapkan pada situasi di mana pembatalan norma tanpa memberikan pedoman interpretatif justru menimbulkan ketidakpastian hukum dan kebingungan dalam penerapan aturan. Dalam konteks tersebut, langkah Mahkamah Konstitusi untuk menafsirkan, memperjelas, atau bahkan menambahkan elemen normatif tertentu dianggap sebagai bentuk tanggung jawab yudisial dalam menjaga keberlakuan sistem hukum secara utuh. Dengan demikian, fungsi *positive legislator* yang dijalankan Mahkamah Konstitusi dapat dipahami sebagai kebutuhan untuk memastikan efektivitas konstitusi.

Pola pergeseran fungsi Mahkamah Konstitusi menuju ke arah *positive legislator* terlihat dalam putusan 135/PUU-XXII/2024. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi tidak hanya menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 bertentangan dengan konstitusi, tetapi juga menetapkan norma baru berupa pemisahan waktu pelaksanaan pemilu masional dan pemilu daerah mulai tahun 2029, dengan jeda waktu minimal 2 hingga 2,5 tahun. Hal ini menjadi indikator nyata bahwa Mahkamah Konstitusi merumuskan norma pengganti yang sebelumnya tidak diatur secara eksplisit dalam undang-undang atau konstitusi. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi dalam kasus ini bertindak bukan hanya sebagai *negative legislator*, melainkan turut membentuk atau menetapkan kerangka normatif baru yang menunjukkan fungsi sebagai *positive legislator*.

Konsep *positive legislator* yang muncul dalam praktik Mahkamah Konstitusi menunjukkan dinamika baru dalam penerapan teori pemisahan kekuasaan, karena Mahkamah Konstitusi telah memasuki ranah kekuasaan legislatif sebagai pembentuk undang-undang. Kekhawatiran ini berangkat dari asumsi dasar bahwa setiap cabang kekuasaan negara harus bekerja dalam koridor kewenangan masing-masing agar tidak terjadi konsentrasi kekuasaan pada satu lembaga. Menurut teori pembagian kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu, pemisahan antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif merupakan dasar untuk menjamin terwujudnya suatu negara hukum yang demokratis.

Menurut Montesquieu, kekuasaan dalam suatu negara harus dibedakan dan dipisahkan satu sama lain seta dijalankan secara independen agar tidak terjadi penumpukan wewenang pada satu lembaga yang berpotensi menimbulkan tindakan sewenang-wenang. Melalui pembagian kekuasaan tersebut, Montesquieu berharap setiap cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dapat saling mengawasi dan mengimbangi satu sama lain. Mekanisme pengawasan timbal balik ini dimaksudkan agar masing-masing lembaga tetap bekerja sesuai

fungsi dan batas kewenangannya, sehingga penyelenggaraan negara dapat berjalan secara seimbang serta mampu menjamin perlindungan hak-hak warga negara[5] (Zahra dkk, 2022:6-7).

Dengan memperhatikan dinamika perkembangan fungsi Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, terlihat bahwa peran lembaga ini tidak lagi terbatas pada fungsi pengujian konstitusional negative legislator, tetapi telah berkembang menjadi lebih aktif melalui pembentukan tafsir dan norma hukum baru yang bersifat konstruktif. Pergeseran paradigma tersebut menunjukkan adanya perubahan orientasi dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang menuntut keseimbangan antara penegakan konstitusi dengan prinsip pemisahan kekuasaan. Dengan demikian, penting untuk ditelaah lebih mendalam sejauh mana Mahkamah Konstitusi dapat menjalankan fungsi positive legislator tanpa mengaburkan batas-batas kewenangan lembaga negara lain, sekaligus menilai implikasinya terhadap teori pembagian kekuasaan dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.

Sejumlah penelitian terdahulu telah mengkaji perkembangan peran Mahkamah Konstitusi dalam konteks pergeseran dari negative legislator menuju positive legislator. Penelitian oleh Nugraha dkk. (2020) menyoroti perubahan orientasi Mahkamah Konstitusi pasca Putusan Nomor 48/PUU-IX/2011 yang membuka ruang bagi pembentukan norma melalui putusan pengujian undang-undang. Sementara itu, Sari dan Raharjo (2022) menganalisis secara konseptual dualisme peran Mahkamah Konstitusi sebagai negative sekaligus positive legislator dalam perspektif teori konstitusi. Hasanah dan Kharisma (2022) mengaitkan fenomena tersebut dengan praktik judicial activism dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Adapun Mahanani (2020) mengkaji implikasi putusan yang bersifat positive legislature terhadap teori pemisahan kekuasaan dan hukum progresif.

Meskipun berbagai penelitian tersebut telah memberikan landasan konseptual dan analitis yang kuat, sebagian besar masih berfokus pada kajian umum mengenai fenomena positive legislator atau menelaah putusan-putusan sebelum tahun 2024. Belum banyak penelitian yang secara spesifik menganalisis Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024 sebagai studi kasus konkret pergeseran paradigma Mahkamah Konstitusi dalam konteks pengaturan sistem pemilu nasional dan daerah. Selain itu, kajian yang secara komprehensif menghubungkan putusan tersebut dengan teori pemisahan kekuasaan Montesquieu serta menempatkannya dalam kerangka batas kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi masih relatif terbatas.

Berdasarkan celah penelitian tersebut, artikel ini menawarkan kontribusi ilmiah berupa analisis yang lebih spesifik dan aktual terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 dengan menempatkannya dalam perspektif teori negative legislator dan positive legislator serta teori pembagian kekuasaan. Nilai kebaruan penelitian ini terletak pada fokus kajian terhadap putusan terbaru yang secara eksplisit merumuskan norma baru mengenai pemisahan jadwal Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah, serta analisis batas konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan fungsi positive legislator. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memperkaya diskursus teoritis mengenai dinamika *constitutional*

[5] Annisa Zahra, et. al. "Teori Pemisahan Kekuasaan Trias Politica dalam Pemikiran Filsafat Hukum Montesquieu*",* *Praxis: Jurnal Filsafat Terapan*, vol 1 no. 1 (2024): 6-7, https://doi.org/https://journal.forikami.com/index.php/praxis/article/view/533.

review di Indonesia, tetapi juga memberikan kontribusi praktis dalam memahami implikasi putusan Mahkamah Konstitusi terhadap desain sistem ketatanegaraan dan prinsip checks and balances. Secara akademik, penelitian ini memiliki signifikansi ilmiah karena menguji kembali relevansi teori pemisahan kekuasaan dalam praktik ketatanegaraan modern Indonesia, khususnya dalam konteks berkembangnya peran Mahkamah Konstitusi. Kajian ini juga penting untuk memberikan batas konseptual yang jelas mengenai ruang gerak Mahkamah Konstitusi agar tidak terjadi perluasan kewenangan yang berpotensi mengaburkan fungsi legislatif.

Berdasarkan uraian latar belakang dan tinjauan pustaka tersebut, penelitian ini secara tegas merumuskan permasalahan hukum yang dikaji, yaitu: (1) bagaimana konsep landasan teori negative legislator dan positive legislator dalam konteks fungsi Mahkamah Konstitusi di Indonesia; (2) bagaimana latar belakang dan pertimbangan hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 yang menunjukkan pergeseran fungsi menjadi positive legislator; (3) apa faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pergeseran fungsi Mahkamah Konstitusi dalam praktik ketatanegaraan Indonesia; serta (4) bagaimana batas kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai positive legislator berdasarkan teori pembagian kekuasaan. Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis secara mendalam keempat permasalahan tersebut guna memperoleh pemahaman komprehensif mengenai legitimasi dan batas konstitusional pergeseran fungsi Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

II. Bahan Hukum dan Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada norma-norma hukum positif, asas-asas hukum, serta doktrin-doktrin yang relevan untuk menjelaskan pergeseran fungsi Mahkamah Konstitusi dari *negative legislator* menjadi *positive legislator.* Pendekatan yang digunakan meliputi dua jenis, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis ketentuan hukum yang menjadi dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945 serta Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah pergeseran fungsi Mahkamah Konstitusi dari *negative legislator* menjadi *positive legislator* dalam perspektif teori pembagian kekuasaan. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan, sedangkan bahan hukum sekunder mencakup berbagai literatur, jurnal, dan karya ilmiah yang mendukung analisis terhadap bahan hukum primer. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan *(library research),* dan hasil penelitian dianalisis secara deskriptif kualitatif.

III. Hasil dan Pembahasan

Konsep Landasan Teori *Negative Legislator* dan *Positive Legislator* dalam Konteks Fungsi Mahkamah Konstitusi di Indonesia

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang lahir dari semangat reformasi dan berfungsi sebagai *guardian of the constitution* (penjaga konstitusi) untuk memastikan setiap produk undang-undang sejalan

dengan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki peran dan tanggung jawab dalam melaksanakan *judicial review*, yakni pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945, baik dari segi materiil maupun formil. Dalam menjalankan kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana kekuasaan yudisial, tetapi juga memiliki posisi strategis dalam menjaga keseimbangan antara kewenangan legislatif dan prinsip supremasi konstitusi. Dari peran tersebut kemudian berkembang dua paradigma utama dalam memahami fungsi Mahkamah Konstitusi, yakni sebagai *negative legislator* dan *positive legislator*, yang masing-masing mencerminkan dimensi berbeda dari peran Mahkamah Konstitusi dalam menegakkan dan menafsirkan konstitusi.

Mauro Cappelletti mengemukakan bahwa terdapat dua model utama dalam penerapan *constitutional review* di berbagai negara. Model pertama dikenal dengan sebutan *decentralized constitutional review*, yakni sistem pengujian konstitusional yang kewenangannya tersebar di lingkungan peradilan umum, termasuk Mahkamah Agung. Dalam model ini, setiap pengadilan memiliki kewenangan untuk menilai konstitusionalitas suatu undang-undang ketika memeriksa perkara tertentu. Amerika Serikat merupakan negara pelopor yang menerapkan sistem ini sejak awal pembentukan *constitutional review*. Model kedua dikenal sebagai *centralized constitutional review*, yaitu sistem yang menempatkan kewenangan pengujian konstitusionalitas secara terpusat pada satu lembaga khusus, yakni Mahkamah Konstitusi. Model ini pertama kali dikembangkan di Austria dan kemudian diikuti oleh banyak negara di dunia, termasuk Indonesia. Dalam sistem Austria yang menjadi acuan utama bagi pembentukan Mahkamah Konstitusi modern, diterapkan doktrin *negative legislator* yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen, bahwa tindakan pembatalan suatu undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi merupakan bentuk kegiatan legislatif dalam arti negatif. Dengan demikian, pengadilan konstitusi yang memiliki kewenangan untuk membatalkan undang-undang dapat disebut sebagai *negative legislator*. Melalui doktrin ini, Hans Kelsen secara tegas membedakan antara kewenangan Mahkamah Konstitusi dan kewenangan parlemen. Mahkamah Konstitusi hanya berwenang meniadakan atau membatalkan norma hukum yang bertentangan dengan konstitusi, sedangkan parlemen berperan sebagai *positive legislator* yang memiliki kewenangan untuk secara aktif membentuk dan menetapkan undang-undang. Pemisahan tersebut menegaskan prinsip bahwa pengadilan konstitusi tidak boleh mengambil alih fungsi legislatif, melainkan hanya bertugas menjaga agar produk legislasi tetap sejalan dengan konstitusi.[6]

Dalam perjalanan praktik ketatanegaraan terjadi pergeseran dari negative legislator menuju positive legislator akibat kompleksnya permasalahan hukum dalam menjaga kepastian hukum pasca pengujian suatu norma, sehingga Mahkamah Konstitusi tidak hanya membatalkan norma tetapi membuat tafsir baru, bahkan menciptakan norma pengganti. Di Indonesia, praktik positive legislator dapat terjadi karena adanya kekosongan hukum yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Jika Mahkamah Konstitusi hanya membatalkan norma tanpa memberikan pedoman hukum yang baru, maka akan terjadi kekacauan dalam kepastian dan keadilan.

[6] Xavier Nugraha, Risdiana Izzaty, & Alya Anira, "Constitutional Review di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstutusi Nomor 48/PUU-IX/2011: Dari Negative Legislator menjadi Positive Legislator". *Jurnal Rechldee*, vol. 15 no. 1 (2020): 2-3.

Pergeseran fungsi yang terjadi ini menimbulkan dua pandangan jika dilihat dari teori pemisahan kekuasaan. Pandangan pertama, pergeseran ini akan mengakibatkan terjadinya tumpang tindih karena kewenangan pembentukan norma ada dipihak legislatif bukan dipihak Mahkamah Konstitusi. Kemudian pandangan kedua, melihat bahwa hal ini merupakan suatu perkembangan dari pemisahan kekuasaan dengan mekanisme *check and balances*. Mahkamah Konstitusi tidak memgambil fungsi legislatif, tetapi membantu fungsi legislatif dengan memberikan tafsir baru, sehingga lembaga legislatif dapat memperbaikinya. Tindakan ini berfungsi untuk menjaga produk hukum tetap sesuai dengan konstitusi, buka untuk melampaui kewenangan dari legislatif sebagai pembentuk produk hukum.

Hamdan Zoelva menjelaskan bahwa pada awalnya Mahkamah Konstitusi pada dasarnya hanya memiliki kewenangan untuk membatalkan norma undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi. Namun, dalam perkembangannya, Mahkamah Konstitusi juga kerap memberikan penafsiran terhadap norma yang diuji agar tetap sejalan dengan prinsip-prinsip konstitusionalitas. Melalui praktik tersebut, sering kali muncul norma baru yang terbentuk dari putusan Mahkamah Konstitusi, seperti putusan konstitusional bersyarat atau inkonstitusional bersyarat. Pergeseran peran ini muncul sebagai upaya untuk menyeimbangkan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, sekaligus mencegah terjadinya kekosongan hukum dalam sistem perundang-undangan.. Meski demikian, posisi Mahkamah Konstitusi yang kadang berfungsi sebagai *positive legislator* tidak berarti mengambil alih kewenangan legislatif, melainkan tetap bertindak sebagai pengontrol dan penyeimbang dalam sistem *checks and balances.*[7]

Latar Belakang dan Pertimbangan Hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 yang Menunjukkan Pergeseran Fungsi menjadi *Positive Legislator*

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 menjadi salah satu putusan penting yang mencerminkan perkembangan kewenangan yudisial di Indonesia. Putusan ini menunjukkan adanya pergeseran fungsi Mahkamah Konstitusi, yang tidak lagi hanya berperan sebagai *negative legislator*, tetapi juga mulai menampilkan karakter *positive legislator*. Putusan itu lahir dari permohonan pengujian undang-undang yang mengatur keserentakan pemilu di Indonesia. Pemohon berpandangan bahwa pemilu serentak nasional dan daerah dalam satu waktu menimbulkan berbagai konflik, seperti berbagai kendala teknis yang rumit, beban administratif, dan adanya ketidakefisienan dalam prosesnya sehingga dapat menimbulkan turunnya kualitas demokrasi.

Menjawab pandangan dari pemohon, Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut menanggapi dalam pertimbangan hukumnya bahwa kedaulatan rakyat dan efektivitas pemerintahan merupakan nilai yang harus dijaga sebagaimana amanat konstitusi, sehingga pelaksanaan pemilu serentak tidak memberikan ke-efektivan dalam penyelenggaraan demokrasi. Maka, perlu dilakukan rekonstruksi jadwal pemilu nasional untuk Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPD dan pemilu daeraj untuk Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Wali Kota/Wakil Wali Kota, dan DPRD yang tidak dilakukan secara bersamaan sebagaimana pemilu serentak. Berdasarkan hal tersebut, Mahkamah Konstitusi kemudian menyatakan

[7] Adena Fitri Puspita Sari & Purwono Sungkono Raharjo, *op. cit.* hlm. 688.

pelaksanaan pemilu antara nasional dan daerah selanjutnya harus dipisahkan dengan jarak waktu minimal 2 tahun dan maksimal 2,5 tahun setelah pelantikan pejabat nasional. Ketentuan ini menjadi norma baru yang mengikat dan menjadi dasar bagi penyelenggaraan pemilu serta pembentuk undang-undang agar dilakukan penyesuaian.

Tindakan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi menunjukan arah fungsi *positive legislator* karena berusaha membentuk norma baru untuk mengisi kekosongan norma akibat pengujian norma sebelumnya. Langkah yang diambil oleh Mahkamah Konstitusi untuk menghindari tata kelola dari sistem pemilu yang bersifat serentak, sehingga Mahkamah Konstitusi berusaha melaksanakan tanggungjawab konstitusional untuk mencegah kekosongan hukum dan kebingungan penafsiran akibat pembatalan suatu norma yang dapat merugikan rakyat.

Putusan yang dihasilkan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut dapat dimaknai sebagai *judicial activism*. Praktik *judicial activism* berasal dari gagasan hukum progresif yang memandang hukum tidak semata-mata berfungsi sebagai aturan formal, tetapi juga sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan keadilan. Hakim tidak hanya membaca teks undang-undang, tetapi juga menafsirkan nilai dan tujuan yang terkandung di dalamnya. Menurut Satjipto Rahardjo, hakim pada dasarnya ikut berperan dalam membentuk hukum melalui tafsirnya terhadap peraturan yang berlaku. Pandangan ini juga tercermin dalam praktik Mahkamah Konstitusi, di mana dalam menjalankan kewenangan *judicial review*, lembaga ini tidak hanya membatalkan atau mengesahkan norma, tetapi sekaligus memberikan tafsir baru. yang menghasilkan norma tambahan melalui putusan konstitusional bersyarat atau inkonstitusional bersyarat. Dengan begitu, judicial activism mencerminkan pergeseran dari pendekatan hukum yang hanya menekankan kepastian prosedural menuju pada pencapaian keadilan yang lebih substantif. [8]

Dengan demikian, penerapan *judicial activism* dalam praktik Mahkamah Konstitusi terlihat jelas pada Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024, Mahkamah Konstitusi tidak hanya menguji norma, tetapi menetapkan ketentuan baru terkait jeda waktu antara Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah. Sikap ini menunjukkan bahwa Mahkamah menggunakan pendekatan hukum progresif untuk mengatasi kekosongan hukum dan memastikan agar pelaksanaan pemilu tetap sesuai dengan prinsip konstitusi serta kebutuhan sistem pemerintahan yang efektif.

Faktor-Faktor Penyebab Pergeseran Fungsi Mahkamah Konstitusi dari *Negative Legislator* Menuju *Positive Legislator* dalam Praktik Ketatanegaraan di Indonesia

Perkembangan peran Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menunjukkan adanya pergeseran fungsi dari *negative legislator* menuju *positive legislator*. Pergeseran ini tidak terjadi secara tiba-tiba, melainkan merupakan hasil dari dinamika kebutuhan hukum. Pergeseran fungsi Mahkamah Konstitusi dari *negative legislator* menjadi *positive legislator* pada dasarnya disebabkan oleh faktor keadilan dan kebermanfaatan hukum,

[8] Galuh Nur Hasanah & Dona Budi Kharisma, "Eksistensi Judicial Activism dalam Praktik Konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi". *Sovereignty: Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional*, vo;. 1 no. 4 (2022): 737-738, https://doi.org/https://doi.org/10.13057/souvereignty.v1i4.122.

situasi yang mendesak serta kekosongan hukum (*rechtvacuum*). [9]. Berbagai kondisi yang demikian menuntut peran aktif dari Mahkamah Konstitusi sendiri. Dalam praktiknya, Mahkamah Konstitusi sering dihadapkan pada persoalan hukum yang tidak dapat diselesaikan hanya dengan membatalkan norma, terutama ketika menyangkut kepentingan keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat. Selain itu, terdapat situasi mendesak dan kekosongan hukum yang jika dibiarkan dapat menghambat jalannya pemerintahan dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Karena itu, Mahkamah Konstitusi terkadang perlu menetapkan arah atau ketentuan baru melalui putusannya agar sistem hukum tetap berjalan sesuai dengan prinsip konstitusi.

Pertama, faktor keadilan dan kemanfaatan hukum. Menurut Hamdan Zoelva, pergeseran fungsi Mahkamah Konstitusi yang menampilkan karakter *positive legislator* muncul sebagai respons terhadap kebutuhan untuk menjaga keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Mahkamah Konstitusi melakukan hal tersebut untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum saat suatu undang-undang dinyatakan bertentangan dengan konstitusi. Dengan demikian, ketika Mahkamah Konstitusi tampak berperan sebagai *positive legislator* melalui putusannya, hal ini bukan berarti mengambil alih kewenangan lembaga negara lain atau melanggar prinsip *checks and balances*. Peran tersebut justru sejalan dengan fungsinya sebagai lembaga yang mengawasi dan menyeimbangkan kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam proses pembentukan hukum.[10]

Menurut W. Van Gerven, terdapat tiga bentuk pembentukan hukum. Pertama, pembentukan hukum preventif, yang dilakukan oleh para ahli hukum dalam bidang perusahaan, notariat, dan administrasi pemerintahan. Kedua, pembentukan hukum reflektif, yang lahir dari pemikiran akademisi dan ilmuwan hukum. Ketiga, pembentukan hukum *conflictif*, yang dilakukan oleh praktisi hukum seperti hakim, jaksa, dan advokat. Sementara itu, J.J. Bruggink berpendapat bahwa kewenangan pembentukan hukum berada pada tiga lembaga utama, yakni legislatif, yudikatif, dan eksekutif. Dari ketiga model tersebut, pembentukan hukum *conflictif* oleh lembaga peradilan menjadi fokus utama karena di tangan hakimlah hukum memperoleh bentuk konkret melalui putusan yang memuat penafsiran terhadap undang-undang. [11]

Mahkamah Konstitusi mengambil tindakan ke arah *positive legislator* sebagai upaya untuk memastikan agar hak konstitusional individu dilindungi dan diakui. Keadilan ini tidak hanya dinilai dari aspek formalitas saja, tetapi menekankan pada aspek substansial agar hukum dapat memberikan perlindungan adil bagi seluruh masyarakat.[12] Apabila Mahkamah Konstitusi hanya membatalkan norma tanpa menyertakan pedoman atau tafsir baru, hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi mengambil langkah memberikan tafsir normatif yang lebih jelas, sehingga arah pengaturan menjadi tegas dan hukum tetap berfungsi untuk melindungi kepentingan masyarakat.

---

[9] Ridho Oganda Putra, "Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Positif Legislator Persfektif Maslahah Mursalah (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2022-2024)". (Malang: Universitas Negeri Maulana Malik Ibrahim, 2025): 85-87.

[10] Indra Fatwa, "Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Mengatur (Positive Legislature) dalam Upaya Menghadirkan Keadilan Substantif". *Journal Equitable*, vol. 5 no. 2, (2020): 10-11.

[11] Budi Suhariyanto, "Eksistensi Pembentukan Hukum oleh Hakim dalam Dinamika Politik Legislasi di Indonesia". *Jurnal Rechs Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, vol. 4 no. 3, (2015): 417.

[12] Ridho Oganda Putra, *op. cit.* hlm. 85.

Pertimbangan keadilan yang digunakan Mahkamah Konstitusi seyogiyanya tidak hanya didasarkan pada asas formal dalam undang-undang, tetapi juga mencakup nilai-nilai moral dan kemanusiaan yang hidup dalam masyarakat. Mahkamah memahami bahwa keadilan tidak dapat diukur semata-mata dari kepatuhan terhadap teks hukum, melainkan dari sejauh mana hukum mampu menjamin keseimbangan antara kepastian, keadilan, dan kemanfaatan.

Dari sisi kemanfaatan, putusan yang dihasilkan oleh Mahkamah Konstitusi harus memberikan manfaat nyata bagi masyarakat dan penyelenggaraan negara. Jika suatu norma dinyatakan bertentangan dengan konstitusi, tetapi pembatalannya menimbulkan kekacauan atau ketidakpastian hukum dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, maka langkah yang lebih bijak adalah memberikan penafsiran alternatif atau batasan penerapan. Pendekatan ini menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak sekadar menjalankan fungsi peradilan formal, tetapi juga berperan dalam memastikan hukum tetap relevan dan berfungsi secara efektif dalam kehidupan bernegara. Dengan demikian, faktor keadilan dan kemanfaatan hukum menjadi faktor yang menyebabkan Mahkamah Konstitusi untuk bergerak ke arah *positive legislator*. Langkah tersebut bukan bentuk penyimpangan dari kewenangan, melainkan wujud tanggung jawab konstitusional untuk menjaga agar hukum memberikan keadilan yang bermanfaat bagi masyarakat.

Kedua, faktor situasi yang mendesak. Dalam situasi yang demikian Mahkamah Konstitusi menyadari adanya keterbatasan waktu, risiko terjadinya pelanggaran konstitusional, serta kemungkinan timbulnya kekacauan.[13] Dalam situasi seperti ini, Mahkamah Konstitusi seringkali perlu bertindak di luar peran tradisionalnya sebagai *negative legislator* dan mengambil langkah-langkah yang mencerminkan peran *positive legislator*. Dengan menetapkan norma pengganti atau memberikan tafsir baru, Mahkamah Konstitusi berupaya memastikan agar sistem hukum tetap berjalan dan tidak menimbulkan ketidakpastian. Tindakan Mahkamah Konstitusi dalam situasi semacam ini tidak dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap pembagian kekuasaan, karena Mahkamah bertindak dalam konteks keadaan yang mendesak dan semata-mata untuk menjamin keberlangsungan fungsi hukum dan pemerintahan. Langkah tersebut menunjukkan bahwa Mahkamah memahami hukum bukan sekadar kumpulan norma tertulis, tetapi juga instrumen untuk melindungi konstitusi dan kepentingan publik. Dengan demikian, penerapan fungsi *positive legislator* dalam situasi mendesak menjadi bentuk tanggung jawab konstitusional Mahkamah Konstitusi untuk menjaga agar hukum tetap memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan di tengah situasi yang mendesak untuk tetap menegakkan hak-hak konstitusional masyarakat.

Ketiga, faktor kekosongan hukum (*rectvacuum*). Kekosongan hukum mendorong Mahkamah Konstitusi untuk mengambil peran sebagai *positive legislator.* Kondisi ini muncul ketika suatu norma undang-undang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan kehilangan kekuatan hukum yang mengikat, sementara tidak terdapat aturan lain yang secara langsung dapat menggantikannya. Dalam situasi seperti ini, pembatalan norma tanpa adanya ketentuan pengganti dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, menghambat penyelenggaraan pemerintahan, dan menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Untuk menghindari hal tersebut,

[13] Xavier Nugraha, Risdiana Izzaty, & Alya Anira, *op.cit.* hlm. 11.

Mahkamah Konstitusi sering kali memberikan tafsir tambahan, pedoman penerapan, atau bahkan menetapkan norma baru yang bersifat sementara agar sistem hukum tetap berjalan.

Pembatalan undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi sering menimbulkan dampak hukum yang luas. Pertama, pembatalan pasal-pasal tertentu atau seluruh ketentuan dalam undang-undang dapat menimbulkan kekosongan hukum. Kedua, jika DPR dan Presiden tidak segera merumuskan norma pengganti sesuai arahan Mahkamah Konstitusi, maka Mahkamah perlu mengambil langkah konkret untuk menangani situasi tersebut. Dalam kondisi semacam ini, Mahkamah Konstitusi tidak lagi sekadar menjalankan fungsi sebagai *negative legislator*, melainkan juga berperan sebagai *positive legislator* dengan menetapkan pedoman atau merumuskan norma baru agar sistem hukum tetap dapat berjalan secara efektif. Namun, hal ini tidak berarti bahwa Mahkamah Konstitusi menempatkan dirinya di atas lembaga pembentuk undang-undang, melainkan menjalankan fungsi konstitusionalnya untuk menjaga agar sistem hukum tetap beroperasi secara efektif. [14]

Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *positive legislator* menjadi solusi terhadap kekosongan hukum yang muncul akibat pembatalan norma. Sejalan dengan pandangan tersebut, mantan Hakim Konstitusi Laica Marzuki berpendapat bahwa Mahkamah Konstitusi perlu diberikan ruang untuk menetapkan putusan yang bersifat mengatur sebagai wujud inovasi hukum yang selaras dengan rasa keadilan masyarakat. Pendekatan inovatif ini sejalan dengan konsep *judicial activism*, yakni praktik peradilan yang memberi ruang bagi hakim untuk melakukan terobosan hukum berdasarkan kondisi nyata di masyarakat tanpa keluar dari batas konstitusi. Tujuan utama dari pendekatan ini sejalan dengan konsep penemuan hukum, yakni memberikan kewenangan kepada hakim untuk menafsirkan dan mengembangkan hukum demi tercapainya keadilan. Dengan demikian, judicial activism memperkuat peran Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir tunggal konstitusi, yang berfungsi menjembatani norma-norma konstitusi yang bersifat umum dengan kebutuhan hukum dalam praktik ketatanegaraan.[15]

Tindakan Mahkamah Konstitusi dalam kondisi *rechtsvacuum* merupakan bentuk tanggung jawab yudisial. Mahkamah tidak sekadar menegakkan hukum secara formal, tetapi memastikan agar keberlakuan hukum tetap memberikan kepastian dan tidak mengganggu kepentingan publik. Fungsi *positive legislator* dalam hal ini menjadi sarana untuk menutup celah hukum sementara sampai lembaga pembentuk undang-undang melakukan revisi atau pembaruan peraturan. Dengan demikian, peran aktif Mahkamah Konstitusi dalam menghadapi kekosongan hukum bukan bentuk pelanggaran terhadap prinsip pemisahan kekuasaan, tetapi cerminan dari peran adaptif lembaga peradilan konstitusional dalam menjaga stabilitas dan keberlanjutan sistem hukum nasional.

Dalam konteks Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024, faktor paling dominan mendorong Mahkamah Konstitusi bertindak sebagai positive legislator adalah adanya kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian dalam penyelenggaraan pemilu. Setelah Mahkamah Konstitusi menyatakan perlunya

[14] Anajeng Esri Edhi Mahanani, "Impresi Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Positive Legislature ditinjau dari Progresivitas Hukum dan Teori Pemisahan Kekuasaan". *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah Dan Hukum*, vol. 54 no. 2, (2020): 429-431,. https://doi.org/https://doi.org/10.14421/ajish.v54i2.920.
[15] *Ibid*

pemisahan antara Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah, pembatalan tanpa pengaturan lanjutan akan menyebabkan ketidakteraturan jadwal pemilu dan mengganggu stabilitas pemerintahan. Karena itu, Mahkamah Konstitusi mengambil langkah untuk menetapkan ketentuan baru mengenai jarak waktu pelaksanaan kedua pemilu tersebut. Langkah ini diambil sebagai bentuk tanggung jawab konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam menghadapi keadaan mendesak dan untuk menjaga keadilan serta kemanfaatan hukum bagi masyarakat.

Batas Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai *Positive Legislator* dalam Praktik Ketatanegaraan di Indonesia Berdasarkan Teori Pembagian Kekuasaan

Sejak diterbitkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011, yang menyatakan bahwa Pasal 57 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat, kewenangan Mahkamah Konstitusi mengalami perluasan dalam praktik ketatanegaraan. Melalui putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi memperoleh ruang untuk tidak hanya berperan sebagai *negative legislator* yang membatalkan undang-undang, tetapi juga sebagai *positive legislator* yang dapat mengisi kekosongan atau ketidakpastian hukum, dengan tetap berlandaskan pada kepentingan umum dan prinsip keadilan sosial. Namun, peran *positive legislator* tersebut tidak dapat dilakukan secara bebas tanpa dasar. Terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi agar langkah Mahkamah Konstitusi tetap berada dalam koridor konstitusional. Pertama, harus terdapat kekosongan hukum atau ketidakpastian hukum yang nyata dan perlu segera diatasi. Kedua, tidak terdapat peraturan perundang-undangan lain yang dapat digunakan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Ketiga, putusan Mahkamah Konstitusi harus bersandar pada prinsip-prinsip hukum yang objektif dan rasional. Keempat, putusan tersebut wajib memperhatikan kepentingan umum serta keadilan sosial bagi masyarakat. Dengan memenuhi kriteria tersebut, Mahkamah Konstitusi memiliki dasar yang sah untuk menjalankan fungsi positive legislator sebagai bentuk tanggung jawab konstitusional dalam menjaga supremasi konstitusi dan perlindungan hak warga negara.[16]

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011 menjadi tonggak penting yang menandai pergeseran fungsi Mahkamah Konstitusi dari negative legislator menuju positive legislator. Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa dirinya tidak dapat dibatasi hanya sebagai lembaga yang membatalkan norma, tetapi juga memiliki tanggung jawab untuk memastikan agar hukum tetap berjalan secara konstitusional dan tidak menimbulkan kekosongan hukum. Sejak saat itu, Mahkamah Konstitusi memiliki dasar untuk memberikan tafsir atau merumuskan norma pengganti ketika hal tersebut diperlukan demi kepastian dan keadilan.

Pergeseran ini kemudian tampak jelas dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 135/PUU-XXII/2024, di mana Mahkamah tidak hanya membatalkan ketentuan mengenai penyelenggaraan pemilu serentak, tetapi juga menetapkan jarak waktu antara Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah. Dalam konteks ini, Mahkamah bertindak sebagai positive legislator dengan mengisi kekosongan hukum agar penyelenggaraan pemilu tidak menimbulkan kekacauan tata kelola pemerintahan. Tindakan tersebut merupakan bentuk tanggung jawab konstitusional yang

[16] Murti Satrio Wibowo & Sulaksono, "Analisis Yuridis Mahkamah Konstitusi sebagai Positif Legislator dalam Penambahan Masa Jabatan KPK", *Novum: Jurnal Hukum*, vol. 9 no. 1, (2022): 406, https://doi.org/https://doi.org/10.2674/novum.v1i1.59633.

lahir dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011, untuk memastikan agar hukum tetap fungsional meskipun lembaga legislatif belum menindaklanjuti pembatalan norma secara cepat.

Tindakan Mahkamah Konstitusi dalam membuat putusan yang bersifat *positive legislator* tidak dapat dipandang sebagai pelanggaran terhadap teori pemisahan kekuasaan. Dalam sistem ketatanegaraan modern, pemisahan kekuasaan tidak bersifat mutlak, melainkan dijalankan berdasarkan prinsip *checks and balances*, di mana setiap lembaga negara saling mengawasi dan mengimbangi. Ketika Mahkamah Konstitusi merumuskan norma baru dari ketentuan undang-undang yang dianggap bermasalah, langkah tersebut dilakukan untuk menjaga keseimbangan antara kekuasaan legislatif dan eksekutif, serta memastikan agar putusan dapat segera diterapkan tanpa harus menunggu perubahan undang-undang. Pembentukan norma baru oleh Mahkamah Konstitusi merupakan wujud upaya harmonisasi antara undang-undang dan UUD 1945. Dalam praktiknya, Mahkamah Konstitusi dapat menambahkan makna, frasa, atau kata tertentu dalam suatu norma guna menjamin kesesuaiannya dengan konstitusi. Menurut Allan R. Brewer, peran Mahkamah Konstitusi sebagai positive legislator dapat meliputi empat hal yaitu 1). Memperkuat aturan konstitusional, 2). Melengkapi kekosongan norma, 3). Bertindak saat legislator lalai membentuk undang-undang, dan 4). Menjalankan fungsi pengujian undang-undang.[17]

Fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* menunjukkan adanya kemajuan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam praktiknya, Mahkamah Konstitusi tidak sedang mengambil alih kewenangan legislatif, melainkan menjalankan fungsi pengawasan sebagaimana prinsip *check and balances*. Ketika Mahkamah menambahkan atau menafsirkan norma baru dalam putusannya, tindakan tersebut bukanlah pelanggaran terhadap teori pemisahan kekuasaan, melainkan wujud dari prinsip *checks and balances* dalam sistem hukum modern. Langkah Mahkamah Konstitusi ini diperlukan untuk menjaga agar hukum tetap berjalan ketika lembaga legislatif tidak mampu atau terlambat merespons kebutuhan masyarakat. Namun, di sisi lain, Mahkamah Konstitusi tetap harus berhati-hati agar setiap putusannya tidak bergeser menjadi bentuk intervensi kebijakan. Artinya, Mahkamah boleh bersikap progresif dalam menegakkan keadilan, tetapi tetap harus menjaga batas konstitusionalnya sebagai pengawal UUD 1945.

IV. Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan

Berdasarkan uraian dalam pembahasan, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Mahkamah Konstitusi pada awalnya berfungsi sebagai negative legislator yang hanya membatalkan undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945. Namun, dalam perkembangannya, Mahkamah Konstitusi juga berperan sebagai positive legislator dengan menafsirkan atau menambahkan norma baru untuk menjaga agar hukum tetap berjalan sesuai konstitusi dan tidak terjadi kekosongan hukum.
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 menjadi contoh nyata pergeseran fungsi dari negative legislator menjadi positive legislator. Dalam perkara ini,

[17] Anajeng Esri Edhi Mahanani, *op.cit.* hlm. 436-437.

Mahkamah Konstitusi tidak hanya membatalkan norma yang dianggap menimbulkan ketidakpastian hukum, tetapi juga menetapkan jarak waktu antara pemilu nasional dan pemilu daerah. Tindakan ini menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi berperan aktif sebagai positive legislator untuk menjaga ketertiban hukum dan efektivitas penyelenggaraan pemilu tanpa keluar dari kewenangannya.

3. Peran Mahkamah Konstitusi sebagai positive legislator muncul karena adanya kebutuhan akan keadilan dan kemanfaatan hukum, situasi mendesak, serta kekosongan hukum. Faktor-faktor tersebut membuat Mahkamah Konstitusi perlu bertindak aktif untuk memastikan hukum tetap berjalan dan memberikan perlindungan terhadap kepentingan masyarakat.
4. Mahkamah Konstitusi tetap harus bekerja dalam koridor pembagian kekuasaan. Peran Mahkamah Konstitusi sebagai positive legislator tidak boleh melewati kewenangan lembaga legislatif sebagai pembentuk undang-undang. Mahkamah Konstitusi hanya dapat menafsirkan atau menambahkan norma baru apabila hal tersebut diperlukan untuk menjaga agar hukum tidak bertentangan dengan konstitusi dan untuk menghindari kekosongan hukum. Dengan demikian, peran Mahkamah Konstitusi sebagai positive legislator hanya bersifat melengkapi dan mengoreksi, bukan menggantikan fungsi pembuat undang-undang

Saran

Berdasarkan pembahasan yang telah dijelaskan, saran yang dapat diajukan adalah sebagai berikut:

1. Untuk Mahkamah Konstitusi, diharapkan agar tetap berhati-hati dalam menjalankan peran sebagai positive legislator dengan tetap berpegang pada batas kewenangan agar tidak menimbulkan tumpang tindih kekuasaan.
2. Untuk DPR dan Pemerintah, disarankan agar lebih responsif dalam menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi, guna mencegah kekosongan hukum.
3. Untuk Akademisi dan Peneliti Hukum, perlu dilakukan kajian lanjutan terkait perkembangan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai positive legislator agar dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.

Referensi

Fatwa, I. "Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Mengatur (Positive Legislature) dalam Upaya Menghadirkan Keadilan Substantif". *Journal Equitable*, vol 5 no 2 (2020): 95–120.

Hasanah, G. N., & Kharisma, D. B. "Eksistensi Judicial Activism dalam Praktik Konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi". *Sovereignty: Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional*, vol 1 no 4 (2022): 734–744, https://doi.org/https://doi.org/10.13057/souvereignty.v1i4.122.

M Gaffar, J. "Kedudukan, Fungsi dan Peran Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Jurnal Mahkamah Konstitusi*, (2009): 1–20.

Mahanani, A. E. E. "Impresi Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Positive Legislature ditinjau dari Progresivitas Hukum dan Teori Pemisahan Kekuasaan". *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah Dan Hukum*, vol 54 no 2 (2020): 421–441, https://doi.org/https://doi.org/10.14421/ajish.v54i2.920.

Margi, S., & Khazanah, M. "Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Kelembagaan Negara". *Jurnal RECHTEN: Riset Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, vol 1 no 3 (2022): 25–34. https://doi.org/https://doi.org/10.52005/rechten.v1i3.48.

Nugraha, X., Izzaty, R., & Anira, A. "Constitutional Review di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstutusi Nomor 48/PUU-IX/2011: Dari Negative Legislator menjadi Positive Legislator". *Jurnal Rechldee*, vol 15 no 1 (2020): 1–19.

Putra, R. O. "Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Positif Legislator Persfektif Maslahah Mursalah (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2022-2024)". (Malang: Universitas Negeri Maulana Malik Ibrahim, 2025).

Qamar, N. "Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Konstitusi*, vo; 1 no 1 (2012): 1–15.

Sari, A. F. P., & Raharjo, P. S. "Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Legislator dan Positive Legislator". *Sovereignty*, vol 1 no 4 (2022): 681–691. https://doi.org/https://doi.org/10.13057/souvereignty.v1i4.112.

Suhariyanto, B. "Eksistensi Pembentukan Hukum oleh Hakim dalam Dinamika Politik Legislasi di Indonesia". *Jurnal Rechs Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, vol 4 no 3 (2015): 413–430.

Wibowo, M. S., & Sulaksono, S. Analisis Yuridis Mahkamah Konstitusi sebagai Positif Legislator dalam Penambahan Masa Jabatan KPK. *Novum: Jurnal Hukum*, vol 9 no 1 (2022): 403–409, https://doi.org/https://doi.org/10.2674/novum.v1i1.59633.

Zahra, A., Charisma, C. A. T., Azaby, M. A. R., & Fadilah, S. N. "Teori Pemisahan Kekuasaan Trias Politica dalam Pemikiran Filsafat Hukum Montesquieu". *Praxis: Jurnal Filsafat Terapan*, vol 1 no 1 (2024): 1–14. https://doi.org/https://journal.forikami.com/index.php/praxis/article/view/533.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Lembaran Negara Nomor 98 Tahun 2003. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024.