



Analisis Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Melaksanakan Hak Uji Materiil (*Judicial Review*) pada Putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023

Sekar Arum Kusuma Jati^{1*}, Sunny Ummul Firdaus², Jadmiko Anom Husodo³

¹⁻³ Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Indonesia

*sekararum18@student.uns.ac.id¹, firdaussunny@staff.uns.ac.id², jadmikoanom@staff.uns.ac.id³

Alamat: Jalan Ir. Sutami 36 Kentingan, Jebres, Surakarta, Jawa Tengah, Indonesia 57126

Korespondensi penulis: sekararum18@student.uns.ac.id

Abstract. *The amendment of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia brought significant changes to the structure of state institutions, particularly in the separation of powers. The Constitutional Court, as an institution holding judicial power, has the authority to conduct judicial review based on Article 24 paragraph (2) of the 1945 Constitution. The Constitutional Court Decision No. 90/PUU-XXI/2023 sparked polemics because it was considered a positive legislative decision, which shifted the Court's role from negative legislator to positive legislator. This has created a new phenomenon in the Indonesian constitutional law system, especially regarding the position of the Constitutional Court and the validity of the constitution. This research aims to analyze the effect of the decision on the state institutional system in lawmaking. Using a normative legal approach, this research finds that the decision shows the weakness of the checks and balances system and legalizes a new norm regarding the age of presidential and vice-presidential candidates that does not reflect the interests of society. As a result, the expected substantive justice is not achieved, loosening democracy, and undermining the authority of lawmaking institutions. Therefore, it is necessary to review the authority of the Constitutional Court to prevent abuse of power.*

Keywords: *Constitutional Court; checks and balances; positive legislator*

Abstrak. Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membawa perubahan signifikan pada struktur lembaga negara, khususnya dalam pemisahan kekuasaan. Mahkamah Konstitusi, sebagai lembaga pemegang kekuasaan kehakiman, memiliki kewenangan untuk melakukan judicial review berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023 menuai polemik karena dianggap sebagai keputusan legislatif positif, yang menggeser peran Mahkamah dari negative legislator menjadi positive legislator. Hal ini menimbulkan fenomena baru dalam sistem hukum tata negara Indonesia, terutama terkait kedudukan Mahkamah Konstitusi dan keabsahan konstitusi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh putusan tersebut terhadap sistem kelembagaan negara dalam pembentukan undang-undang. Dengan menggunakan pendekatan hukum normatif, penelitian ini menemukan bahwa putusan tersebut menunjukkan lemahnya sistem checks and balances dan mengesahkan norma baru mengenai usia calon presiden dan wakil presiden yang tidak mencerminkan kepentingan masyarakat. Akibatnya, keadilan substantif yang diharapkan tidak tercapai, melonggarkan demokrasi, dan mencederai kewenangan lembaga pembentuk undang-undang. Oleh karena itu, perlu dilakukan peninjauan ulang terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan.

Kata kunci: Mahkamah Konstitusi; *checks and balances*; *positive legislator*

1. LATAR BELAKANG

Suatu pemerintah yang ideal adalah pemerintahan yang demokratis yang berdasar pada konstitusi. Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya (Miriam Budiardjo, 2008:107). Demokrasi konstitusionalisme lahir di Indonesia ditandai dengan adanya pemisahan kekuasaan

(*separation of power*) dan *checks and balances*. Pemisahan kekuasaan merupakan salah satu asas normatif fundamental yang dimiliki oleh sebuah negara yang demokratis. Pemisahan kekuasaan dalam sebuah negara dimaksudkan agar terjadi keseimbangan kekuasaan. Sehingga dengan demikian akan meminimalisir potensi penyalahgunaan kekuasaan yang besar akan dilakukan oleh penguasa.(Isnaeni, 2021:85). Sistem ketatanegaraan demikian tidak terlepas dari prinsip dan pelaksanaan wewenang untuk menguji atau mengkaji peraturan perundang-undangan (*judicial review*). Konsep *judicial review* sendiri pada dasarnya dipandang sebagai hasil dari perkembangan modern dalam pemerintahan demokratis yang berlandaskan pada ide-ide negara hukum (*rule of law*), prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), serta perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia (*the protection of fundamental rights*) (Jimly Asshiddiqie, 2005:8).

Amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah merombak sistem hukum di Indonesia. Amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga negara yang bertanggung jawab untuk menegakkan kekuasaan kehakiman di Indonesia, di samping Mahkamah Agung dan lembaga peradilan lain di bawahnya. Ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman dapat ditemukan dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang salah satu kewenangannya adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sesuai Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa dalam melakukan *judicial review* Mahkamah Konstitusi menggunakan dua jenis pengujian undang-undang, yakni pengujian undang-undang secara formil dan materiil. Dalam hal pengujian undang-undang secara materiil, Mahkamah Konstitusi tidak boleh membuat norma baru ke dalam suatu undang-undang sehingga Mahkamah Konstitusi hanya dapat menghapus atau membatalkan suatu norma. Berlawanan dengan fungsi lembaga legislatif yakni membentuk undang-undang. Inilah yang disebut sebagai peran Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator*.

Mahkamah Konstitusi hanya diperbolehkan merujuk pada frasa pasal, ayat dalam pasal, pasal maupun keseluruhan pasal dari undang-undang yang sedang diuji, dengan acuan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Kurniawati, I., & Liany, 2019:117). Pembentukan aturan baru oleh Mahkamah Konstitusi dapat menimbulkan permasalahan karena dapat menciptakan inkonsistensi dan ketidakpastian hukum terkait wewenang Mahkamah Konstitusi. Salah satu contoh hasil dari pengujian materiil yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi adalah Putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023 mengenai

pengujian Pasal 169 huruf (q) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pasal 169 huruf (q) dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengatur bahwa batas usia minimum untuk menjadi presiden dan wakil presiden adalah 40 (empat puluh) tahun. Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 169 huruf (q) UU No 7 Tahun 2017 yang menetapkan usia minimum 40 (empat puluh) tahun bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Keputusan terkait perubahan batasan usia tersebut sebenarnya telah melampaui kewenangan sejati Mahkamah Konstitusi, yang seharusnya fokus pada menetapkan batas-batas kekuasaan negara dan melindungi hak asasi warga negara, serta hanya berwenang untuk menegaskan atau membatalkan suatu norma. Adanya Putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023 menimbulkan pertanyaan terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi terkait timbulnya norma baru dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023 dinilai telah melemahkan peran Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan fungsi *checks and balances*, khususnya menjalankan kewenangan *judicial review* sebagai *negative legislator* menjadi *positive legislator*. Oleh karena itu peneliti melakukan penelitian ini dengan tujuan untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023 terhadap sistem kelembagaan negara pembentukan undang-undang di Indonesia.

2. KAJIAN TEORITIS

a) Tinjauan tentang Konstitusi

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis "*constituer*" yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara (Astim Riyanto, 2000:17). Dalam bahasa latin, istilah konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* dan *statuere*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti "bersama dengan...", sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri. Berdasarkan definisi ini, kata *statuere* memiliki arti "membuat sesuatu agar berdiri" atau mendirikan (menetapkan). Oleh karena itu, bentuk tunggal (*constitutio*) berarti menetapkan sesuatu bersama-sama, dan bentuk jamak (*constitutions*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan (Dahlan Thaib *et al.*, 2010:7-8). Dalam perkembangannya, istilah konstitusi mempunyai dua pengertian: (1) Dalam pengertian yang luas, konstitusi merujuk pada keseluruhan ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar (*droit constitutionelle*), termasuk yang

tertulis, tidak tertulis, atau kombinasi keduanya; (2) Dalam pengertian yang sempit, konstitusi berarti piagam dasar atau Undang-Undang Dasar (*loi constitutionnelle*), yaitu suatu dokumen yang lengkap dan mengatur peraturan-peraturan dasar negara. Fungsi dasar konstitusi ialah mengatur pembatasan kekuasaan dalam negara. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Prof. Bagir Manan bahwa konstitusi ialah sekelompok ketentuan yang mengatur organisasi negara dan susunan pemerintahan suatu negara (Arto, 2001:10).

b) Tinjauan tentang Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung yang khusus menangani peradilan ketatanegaraan atau peradilan politik sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Moh. Mahfud MD, 2009:273). Mahkamah Konstitusi didirikan dengan tujuan menjamin konstitusi sebagai hukum yang tertinggi diterapkan sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi disebut sebagai *guardian of the constitution*, yang bertujuan untuk menjaga kemurnian dan keabsahan konstitusi (Jimly Asshiddiqie, 2012:130). Hakikatnya, fungsi Mahkamah Konstitusi dibagi ke dalam dua fungsi utama. Pertama fungsi hukum, yakni memastikan agar undang-undang sesuai dengan kerangka dan prinsip konstitusi. Interpretasi Mahkamah Konstitusi tidak hanya didasarkan pada aspek hukum yang bersifat tekstual (*textual law*), namun juga harus memperhitungkan dimensi yang lebih luas terkait konteks dan nilai-nilai yang menjadi dasar pembentukan pasal-pasal konstitusi (*contextual law*) (Bachtiar, 2015:107). Kedua fungsi politik, yakni keputusan-keputusan Mahkamah Konstitusi memiliki pengaruh yang signifikan secara politis. Dalam dimensi politik, keputusan-keputusan Mahkamah Konstitusi berperan dalam membentuk sistem, struktur, dan budaya politik yang baru. Secara umum, hal ini menjadi landasan bagi pengembangan kehidupan demokrasi di Indonesia. Hal ini sesuai pendapat Jimly bahwa “proses pengambilan keputusan bernegara tidak hanya mengandalkan suara mayoritas dalam politik, karena mayoritas suara itu tidak identik dengan kebenaran dan keadilan berdasarkan konstitusi. Keputusan mayoritas suara bagaimana pun tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, dan jika bertentangan, putusan itu dapat dibatalkan melalui proses peradilan konstitusi” (Bachtiar, 2015:108). Fungsi dan peran Mahkamah Konstitusi di Indonesia telah tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki empat kewenangan konstitusional (*constitutionally entrusted powers*) dan satu kewajiban konstitusional

(*constitutional obligation*). Pengaturan itu ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

c) Tinjauan tentang Judicial Review

Pengujian undang-undang (*judicial review*) diawali dengan munculnya kasus *Marbury versus Madison* pada Mahkamah Agung Amerika Serikat yang saat itu dipimpin oleh John Marshall (Munafrizal Manan, 2012:27). Kasus tersebut melahirkan pemikiran tentang pengujian undang-undang. Amerika Serikat merupakan salah satu negara penganut tradisi hukum Anglo-Saxon yang paling aktif mengembangkan doktrin *judicial review*. Ada dua konsep fundamental dalam pemikiran Hans Kelsen yang berkaitan dengan perlunya pembentukan suatu lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian atau *judicial review*, yaitu (Nurul Qamar, 2012:5) : (1) Konstitusi harus dipandang sebagai norma hukum yang lebih tinggi dibandingkan undang-undang biasa dan harus ditegakkan sesuai dengan kedudukannya yang superior; (2) Terdapat ketidakpercayaan yang luas terhadap pengadilan biasa dalam penegakan konstitusi, sehingga diperlukan sebuah lembaga khusus yang terpisah dari pengadilan umum untuk mengawasi undang-undang dan membatalkannya jika terbukti bertentangan dengan undang-undang dasar sebagai norma hukum dasar negara. Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa dalam praktiknya, objek *judicial review* terdiri dari tiga jenis norma yang dapat diuji. Pertama, keputusan normatif yang bersifat pengaturan (*regelling*). Kedua, keputusan non-normatif yang berfungsi sebagai penetapan administratif (*beschikking*). Ketiga, keputusan normatif yang berisi penghakiman (*vonnis*). Menurut Sri Soemantri, keberadaan *judicial review* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berkaitan erat dengan sistem dan kebutuhan yang ada di negara tersebut. Secara sistem, *judicial review* hanya dapat diterapkan oleh negara yang menganut prinsip *trias politica*. Sementara itu, dari segi kebutuhan, *judicial review* diperlukan berdasarkan teori hierarki norma (*stufen theory*), yaitu peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau *lex superioris derogat legi inferiori* (Andiraharja, 2021:73).

Kewenangan *judicial review* dalam konteks Hukum Konstitusi merujuk pada wewenang yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan undang-undang yang dirancang oleh badan legislatif maupun eksekutif apabila aturan yang dibuat tersebut bertentangan dengan konstitusi. Dengan demikian, kewenangan *judicial review* berfungsi sebagai pelindung konstitusi, mencegah terjadinya penyimpangan dalam praktik (Fuady, 2011:81). Kewenangan Mahkamah Konstitusi Indonesia di

bidang *judicial review* ditujukan terhadap pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 baik dari segi formil maupun dari segi materiil, yang biasa disebut dengan pengujian konstusionalisme. Dasar Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian konstusionalitas, ditemukan pada Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan pula diatur lebih lanjut pada Pasal 10 Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Indonesia dalam melaksanakan *judicial review* terbatas hanya pada peraturan perundang-undangan yang dihasilkan setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-undang yang diterbitkan sebelum amandemen tersebut tidak termasuk dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *judicial review*. Meskipun demikian, dalam praktiknya, Mahkamah Konstitusi telah melakukan sejumlah terobosan dengan alasan untuk menegakkan konstusionalisme.

3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah suatu metode penelitian dengan cara mengumpulkan bukti yuridis yang menempatkan hukum sebagai sistem norma yang berlaku di masyarakat mengenai asas, kaidah, dan norma yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa metode penelitian hukum normatif dapat juga diartikan sebagai sebuah metode penelitian atas aturan-aturan perundangan baik ditinjau dari sudut hirarki peraturan perundang-undangan (vertikal), maupun hubungan harmoni perundang-undangan (horizontal) (Marzuki, 2008:23). Dalam penelitian ini, penulis menggunakan sifat penelitian preskriptif. Peter Mahmud Marzuki berpendapat bahwa penelitian hukum normatif bersifat preskriptif, yakni objek ilmu hukum merupakan koherensi antara norma hukum dan prinsip hukum, antara aturan hukum dan norma hukum, serta antara tingkah laku individu dengan norma hukum (Marzuki, 2011:42). Adanya penelitian ini adalah untuk memberikan solusi atas suatu isu hukum tertentu dengan memaparkan preskripsi terkait hal yang menjadi seharusnya sehingga penelitian ini nantinya akan menjawab serta memberikan sebuah pandangan baru terkait problematika yang ada mengenai akibat hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023. Adapun pendekatan dalam penelitian hukum yang dapat digunakan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue*

approach), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peran utama Mahkamah Konstitusi adalah mengawal supaya konstitusi dijalankan dengan konsisten (*the guardian of constitution*) dan menafsirkan undang-undang dasar (*the interpreter of constitution*). Selain itu, Mahkamah Konstitusi memainkan peran penting dalam mengatur, mengendalikan, dan menyeimbangkan prinsip-prinsip demokrasi, yang sering kali mengandalkan kekuatan politik. Dengan adanya Mahkamah Konstitusi, semua hukum dan kebijakan yang dibuat oleh penyelenggara negara dapat dievaluasi oleh Mahkamah Konstitusi dalam hal keabsahan konstitusional (Khairul Umam, 2016:51). Kewenangan Mahkamah Konstitusi juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Adapun empat kewenangan Mahkamah Konstitusi antara lain:

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Selain itu, pengaturan secara khusus mengenai Mahkamah Konstitusi juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Pengujian materiil terhadap undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi memiliki dampak yang besar terhadap undang-undang terkait. Apabila terdapat permohonan untuk menguji suatu Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, Mahkamah Konstitusi memiliki kewajiban untuk memberikan keputusan terhadap permohonan tersebut, termasuk menentukan apakah Undang-Undang yang diajukan untuk diuji bertentangan dengan Undang-Undang Dasar atau tidak, baik secara sebagian maupun secara keseluruhan. Melalui putusannya, Mahkamah Konstitusi dapat mengabulkan permohonan dengan menyatakan bahwa isi ayat, pasal, bagian, atau keseluruhan undang-undang bertentangan dengan Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang menegaskan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan isi ayat, pasal, dan/atau bagian dari Undang-Undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Ketentuan ini menunjukkan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi dalam kasus pengujian Undang-Undang dengan Undang-Undang Dasar 1945 adalah menyatakan bahwa isi ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai *negative legislator* atau pembatal norma. Sebagai *negative legislator*, Mahkamah Konstitusi hanya dapat menghapus norma yang terdapat dalam suatu Undang-Undang jika bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 karena Mahkamah Konstitusi tidak diizinkan untuk menambahkan norma baru ke dalam Undang-Undang tersebut, yang seharusnya menjadi kewenangan lembaga legislatif. Hal ini diatur dengan jelas dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, yang menegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi hanya berwenang untuk menghapus norma (*negative legislator*) (Martitah, 2016:8).

Selama lebih dari satu dekade terakhir, banyak putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak hanya membatalkan undang-undang, tetapi juga menciptakan norma dan ketentuan baru berdasarkan penafsiran konstitusi. Pembuatan norma dan ketentuan baru ini dihasilkan melalui peraturan yang dinyatakan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) atau inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa undang-undang yang sedang diuji konstitusionalitasnya kontradiktif atau sebaliknya dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 apabila dalam implementasinya atau peraturan pelaksanaannya tidak sesuai dengan penafsiran atau rambu-rambu yang dibuat oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang bersifat *positive legislator* bukanlah hal baru, namun kewenangan ini menjadi polemik setelah dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023 tentang Pengujian Batas Usia Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden. Mahkamah Konstitusi sering terjebak pada interpretasi *negative legislator* maupun *positive legislator* ketika dihadapkan pada pengujian undang-undang yang memuat *open legal policy*, seperti halnya Putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023. Mahkamah Konstitusi tampaknya ambigu dalam menentukan dasar keberpihakan terhadap *judicial activism* atau *judicial restraints*. Alih alih menerapkan *judicial activism*, Mahkamah Konstitusi seharusnya menerapkan *judicial restraint* dalam menentukan persyaratan batas usia

minimum bagi calon presiden dan wakil presiden karena merupakan kewenangan pembentuk undang-undang. Mahkamah Konstitusi semestinya memperhatikan doktrin pemisahan kekuasaan negara (*separation of powers*) untuk mengontrol keseimbangan dan penghormatan kepada pembentuk undang-undang. Seyogyanya perubahan atau penambahan persyaratan calon presiden dan wakil presiden dilakukan melalui mekanisme *legislative review* dengan cara merevisi Undang-Undang yang dimohonkan oleh Pemohon. Putusan Mahkamah Konstitusi yang memuat *open legal policy* ditakutkan mengarah pada *cherry-picking jurisprudence* atau tuduhan bahwa hakim sangat subjektif dalam membuat keputusan.

Brewer-Carías menguraikan adanya empat kecenderungan Mahkamah Konstitusi di berbagai negara yang telah menjalankan peran sebagai *positive legislator*. Keempat kecenderungan tersebut, antara lain: (1) Mahkamah Konstitusi ikut campur terkait kekuasaan konstituen; (2) Mahkamah Konstitusi ikut campur terhadap peraturan yang ada; (3) Mahkamah Konstitusi ikut campur mengenai ketiadaan undang-undang atau kelalaian legislatif; dan (4) Mahkamah Konstitusi menjadi pembuat undang-undang dalam pengujian undang-undang. Di Indonesia, Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan putusan-putusan yang dapat dikategorikan ke dalam empat kecenderungan tersebut. Jika dilihat dari segi relevansinya, Maruarar Siahaan selaku mantan Hakim Konstitusi mengakui bahwa Mahkamah Konstitusi di Indonesia tidak hanya bertindak sebagai *negative legislator*, tetapi juga sebagai *positive legislator*. Berdasarkan pengalamannya sebagai Hakim Konstitusi, putusan yang bernuansa *positive legislator* tersebut dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kekacauan atau kebingungan sekaligus menciptakan kepastian terhadap pelaksanaan hukum dalam keadaan yang mendesak (Pan Mohamad Faiz, 2016:6-7). Mahkamah Konstitusi menghasilkan putusan yang dilandasi pertimbangan hukum yang mendalam untuk menghindari penerapan hukum yang bias dan hanya spekulasi belaka, sehingga tidak bisa dipercaya sepenuhnya.

Mahkamah Konstitusi menggeser doktrin *negative legislator* menjadi *positive legislator* secara insidental, bahkan bertindak sebagai *temporary legislature*. Hal ini berarti bahwa perubahan atas norma dan pasal di dalam undang-undang hanya bersifat sementara untuk mengisi kekosongan hukum melalui putusan Mahkamah Konstitusi (Susanto, 2017:751). Tindakan Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* demi mewujudkan keadilan substantif serta menghindari kekosongan hukum (*recht vacuum*). Namun alasan demikian perlu ditinjau kembali mengingat minimnya batasan-batasan yang diterapkan pada Mahkamah Konstitusi dalam membuat putusan yang bersifat positif. Apabila merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023, terdapat kejanggalan-kejanggalan yang dapat menimbulkan kekacauan dalam sistem kelembagaan negara di Indonesia.

Penambahan frasa “berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun atau pernah/ sedang menduduki jabatan yang dipilih melalui pemilihan umum termasuk pemilihan kepala daerah” menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi berperan sebagai *positive legislator* karena telah membentuk norma baru pada undang-undang yang dilakukan *judicial review*. Berdasarkan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “*Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.*”, maka usia minimal Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden bukan persoalan konstitusionalitas. Sebaliknya, hal tersebut merupakan *open legal policy*.

Mahkamah Konstitusi tidak memiliki wewenang untuk memutuskan masalah teknis terlebih lagi hal yang tidak berhubungan dengan ihwal konstitusionalitas. Apabila Mahkamah Konstitusi memutus hal tersebut, maka norma batas usia minimal Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden menjadi stagnan, bahkan bisa melanggar konstitusi (Darmawan & Wijaya, 2024:120). Hal ini perlu dikaji ulang oleh *stakeholder* terkait mengingat perluasan wewenang Mahkamah Konstitusi yang tidak diatur secara jelas dapat mengganggu keseimbangan kelembagaan negara di Indonesia. Mahkamah Konstitusi tidak boleh menjadi pembuat undang-undang yang mandiri serta tidak memiliki kewenangan berbasis politik dalam menciptakan norma-norma hukum atau ketentuan yang tidak dapat dimanifestasikan dari Konstitusi itu sendiri (Brewer-Carías, 2010:11). Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi tidak memiliki hak untuk membuat putusan bersifat *open legal policy* kecuali apabila produk tersebut merupakan kebijakan hukum yang jelas dan sangat terang melanggar moralitas atau hak-hak warga negara sebagai Pemohon (Radita Ajie, 2016:217). Dengan demikian Mahkamah Konstitusi dianggap memberikan ruang gerak kepada pembentuk undang-undang serta dapat diartikan sebagai upaya untuk menghindari tumpang tindih kewenangan antar lembaga negara.

Secara historis, Mahkamah Konstitusi telah memutus perkara yang sama terhadap pengujian Pasal 169 huruf (q) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, yaitu dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29-51-55/PUU-XXI/2023 dengan amar putusan menolak permohonan. Namun, Mahkamah Konstitusi menggunakan interpretasi yang bertolak belakang dengan Putusan Nomor 29-51-55/PUU-XXI/2023 pada Putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023. Hal ini dapat dimaknai sebagai peluang dan penghapusan persyaratan yang ketat, namun, perubahan ini terjadi tanpa penjelasan yang memadai atau kuat dari Mahkamah Konstitusi. Konsep ini bertentangan dengan interpretasi yang sebelumnya dipegang oleh Mahkamah Konstitusi pada Putusan Nomor 29-51-55/PUU-XXI/2023 yang menekankan bahwa persyaratan yang ketat harus diterapkan untuk pejabat terpilih guna mencegah terjadinya demokrasi yang berubah menjadi mobokrasi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023 tidak memuat syarat yang menghendaki Mahkamah Konstitusi menjadi *positive legislator*. Mahkamah Konstitusi dapat berperan sebagai *positive legislator* untuk mewujudkan keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat, namun dalam praktiknya, putusan tersebut tidak mencerminkan unsur keadilan maupun manfaat bagi masyarakat. Selain itu, Indonesia tidak sedang dalam keadaan mendesak yang memengaruhi syarat usia Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden sehingga Mahkamah Konstitusi tidak perlu bertindak sebagai *positive legislator* untuk mengisi kekosongan hukum (*rehtvacuum*). Aturan mengenai batas usia Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden telah dimuat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan akuntabel. Apabila suatu norma di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tersebut tidak mengatur secara komprehensif mengenai batas usia Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden, sehingga terjadinya kekosongan norma, maka Mahkamah Konstitusi dapat membuat norma baru dari putusan tersebut yang kemudian dikenal sebagai yurisprudensi.

Mahfud MD berpandangan bahwa terdapat dua hal yang menjadi perhatian apabila Mahkamah Konstitusi bersikeras berperan sebagai *positive legislator*. Pertama adanya akibat hukum yang dapat timbul apabila kewenangan *positive legislator* dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi, yakni dapat terjadi konflik kewenangan antara DPR sebagai pemegang kewenangan legislatif dan Mahkamah Konstitusi. Kedua, hal ini dapat menyebabkan Mahkamah Konstitusi menjadi lembaga yang *overpower*, dalam hal ini dapat mereduksi kewibawaannya akibat konflik kewenangan dengan DPR. Sehingga mempengaruhi mekanisme *checks and balances* pada tubuh Mahkamah Konstitusi itu sendiri akibat inkonsistensi pada autentisitas fungsi kelembagaannya sebagai lembaga peradilan yang hanya bertugas untuk melakukan penilaian terhadap konstitusionalitas norma suatu undang-undang (Kamaruddin Jafar, 2017:250).

Sistem *checks and balances* yang kuat dan akuntabilitas publik yang tinggi perlu diterapkan untuk memastikan bahwa hukum ditegakkan secara adil dan berpihak pada rakyat (Fiqih *et al.*, 2024:244-247). Semangat untuk menempatkan hukum sebagai ujung tombak reformasi hukum, bertujuan agar hukum dapat mengambil perannya sebagai panglima reformasi demokrasi yang menitikberatkan pada pembatasan kekuasaan untuk mencegah terjadinya absolutisme yang mengarah pada tindakan yang salah bahkan mengakibatkan tindakan inkonstitusional (bertentangan dengan undang-undang dasar).

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Pengaruh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023 yang meloloskan aturan baru terkait usia Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 169 huruf (q) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap sistem kelembagaan negara pembentukan undang-undang di Indonesia cukup krusial. Hadirnya putusan tersebut semakin menimbulkan perdebatan di kalangan umum terkait sejauh mana kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan *judicial review*, khususnya dalam perluasan wewenangnya sebagai *positive legislator*. Perluasan wewenang tanpa tolok ukur yang jelas tentu akan mengacaukan sistem *checks and balances* antar lembaga. Sehingga diperlukan pengawasan berupa pembaharuan regulasi yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan.

6. DAFTAR REFERENSI

Artikel Jurnal

- Allan R. Brewer-Carías. (2010). Constitutional Courts As Positive Legislators In Comparative Law. *XVIII International Congress of Comparative Law of the International Academy of Comparative Law*, 11.
- Andiraharja, D. G. (2021). Judicial Review oleh Mahkamah Konstitusi sebagai Fungsi Ajudikasi Konstitusional di Indonesia. *Khazanah Hukum*, 3(2), 73.
- Darmawan, D. A. & A. U. W. (2024). TEORI OPENED LEGAL POLICY DALAM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 90/PUU-XXI/2023. *Gorontalo Law Review*, 7(1), 120.
- Fiqih, P. R., Widodo, A. M., & Firdaus, A. M. (2024). ANALISIS PENERAPAN RULE OF LAW OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI THE GUARDIAN OF CONSTITUTION (Studi Pada Kasus Putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023). *DISCOURSE: Indonesian Journal of Social Studies and Education*, 1(3), 238–249.
- Isnaeni, B. (2021). Trias Politica dan Implikasinya dalam Struktur Kelembagaan Negara dalam UUD 1945 Pasca Amandemen. *Jurnal Magister Ilmu Hukum*, 6(2), 85.
- Kamaruddin Jafar. (2017). Menguji ‘Positive Legislature’ sebagai Kewenangan Mahkamah Konstitusi. *Halu Oleo Law Review*, 1(2), 250.
- Kurniawati, I., & Liany, L. (2019). KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI NEGATIVE LEGISLATOR DALAM PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR 1945. *ADIL: Jurnal Hukum*, 10(1), 111–135.
- Nurul Qamar. (2012). KEWENANGAN JUDICIAL REVIEW MAHKAMAH KONSTITUSI. *Jurnal Konstitusi*, 1(1), 5.
- Radita Ajie. (2016). Batasan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (open legal policy) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah

Konstitusi. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 13(2), 217.

Susanto, M. (2017). Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Budgeter dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Authority of the Constitutional Court as a Negative Budgeter in the Judicial Review of the State Budget Law. *Jurnal Konstitusi*, 14(4), 728–756.

Disertasi/Tesis/Paper Kerja

Martitah. (2016). *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature ke Positive Legislature*.

Buku Teks

A. Mukti Arto. (2001). *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*. Pustaka Pelajar.

Astim Riyanto. (2000). *Teori Konstitusi*. Yapemdo.

Bachtiar. (2015). *Problematika implementasi putusan Mahkamah Konstitusi pada pengujian UU terhadap UUD*. Raih Asa Sukses.

Dahlan Thaib et al. (2010). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Rajawali Pers.

Fuady, M. (2011). *Teori Negara Hukum Modern*. Refika Aditama.

Jimly Asshiddiqie. (2005). *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Konstitusi Press.

Jimly Asshiddiqie. (2012). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sinar Grafika.

Khairul Umam. (2016). *Teori dan Metode Perubahan Undang-Undang Dasar: Melalui Tafsir Konstitusi Perspektif Budaya Konstitusi*. Thafa Media.

Miriam Budiardjo. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama.

Moh. Mahfud MD. (2009). *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Rajawali Press.

Munafrizal Manan. (2012). *Penemuan Hukum oleh MK*. Mandar Maju.

Peter Mahmud Marzuki. (2008). *Pengantar Ilmu Hukum*. Kencana.

Peter Mahmud Marzuki. (2011). *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group.

Artikel Surat Kabar/Majalah

Pan Mohamad Faiz. (2016). RELEVANSI DOKTRIN NEGATIVE LEGISLATOR. *Majalah KONSTITUSI*, 6–7.