

**PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
SEBAGAI LEMBAGA QUASI-
LEGISLATIVE: STUDI TERHADAP
PUTUSAN YANG BERSIFAT ADDITIVE
DAN INTERPRETATIVE¹**

Oleh :

Frendy Uway²

Dani R. Pinasang³

Sarah D.L. Roeroe⁴

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengaturan hukum dan batasan konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam mengeluarkan putusan yang bersifat *additive* dan *interpretative* dan mengetahui bagaimana akibat hukum dari praktik Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga quasi-legislatif terhadap sistem pembentukan hukum dan prinsip pemisahan kekuasaan dalam ketatanegaraan Indonesia. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, dapat ditarik kesimpulan yaitu : 1. Mahkamah Konstitusi memiliki dasar hukum yang kuat dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Meskipun demikian, batas konstitusional peran MK tetap ditegaskan: Mahkamah tidak boleh menciptakan norma baru di luar konteks konstitusi atau menggantikan fungsi legislasi DPR. Dengan kata lain, praktik putusan *additive* dan *interpretative* harus dipahami sebagai bentuk penegakan supremasi konstitusi, bukan pelanggaran terhadap prinsip *separation of powers*. 2. Praktik Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga *quasi-legislative* membawa beberapa akibat hukum yang signifikan. Pertama, terjadi pergeseran paradigma pembentukan hukum nasional dari dominasi kekuasaan legislatif menuju model kolaboratif antara legislatif dan yudikatif. Kedua, fungsi *quasi-legislative* MK memperkuat supremasi konstitusi dan prinsip *rule of law* dalam pembentukan hukum nasional. Ketiga, dari perspektif prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), praktik ini menunjukkan adanya reinterpretasi terhadap hubungan antar lembaga negara.

Kata Kunci : *mahkamah konstitusi, lembaga quasi-legislative, putusan yang bersifat additive dan interpretative*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan salah satu lembaga negara yang dibentuk pasca-amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dengan kewenangan utama untuk menjaga kemurnian konstitusi dan memastikan bahwa norma hukum yang berlaku tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Perkembangan putusan MK menunjukkan dinamika yang menarik. Beberapa putusan tidak hanya sekedar membatalkan norma (*annulment*), tetapi juga membentuk norma baru melalui model putusan *additive* dan *interpretative*. Putusan *additive* adalah putusan yang menambahkan norma tertentu agar selaras dengan UUD 1945, sedangkan putusan *interpretative* adalah putusan yang menafsirkan norma hukum dengan memberikan makna baru atau makna yang berbeda dari yang ditafsirkan sebelumnya.⁵ Fenomena ini menimbulkan konsekuensi bahwa MK tidak lagi murni sebagai *negative legislator*, tetapi juga menjalankan fungsi yang menyerupai *positive legislator* atau bahkan disebut sebagai lembaga *quasi-legislative*.⁶

Akibat hukum dari putusan MK yang bersifat *additive* dan *interpretative* sangat penting untuk dikaji karena membawa pengaruh langsung terhadap pembentukan hukum nasional. Di satu sisi, putusan tersebut memperkuat perlindungan hak konstitusional warga negara dan memberikan kepastian hukum ketika pembentuk undang-undang lalai atau tidak responsif. Namun, di sisi lain, hal ini menimbulkan perdebatan tentang batas-batas kewenangan MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya mengenai potensi terjadinya pergeseran fungsi legislasi dari DPR dan Presiden kepada MK.⁷

Perdebatan ini semakin relevan mengingat beberapa putusan MK yang bersifat *additive* dan *interpretative* telah menimbulkan konsekuensi hukum yang luas, baik dalam ranah hak asasi manusia, politik, maupun hukum administrasi. Contoh putusan MK yang *additive* dan *interpretative*, antar lain Putusan MK Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian UU Nomor 42 Tahun

2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan Putusan MK Nomor 2-

⁵ *Ibid*, hlm. 87.

⁶ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 209.

⁷ Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2014, hlm. 233.

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 210711010517

³ Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

3/PUU-V/2007 tentang Pengujian UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Kedua putusan ini menegaskan bahwa MK sering bergerak di wilayah antara *negative legislator* dan *positive legislator*, sehingga disebut sebagai quasi-legislator. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana putusan-putusan tersebut dapat diterima dalam sistem hukum Indonesia serta bagaimana dampaknya terhadap prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dan keseimbangan antar lembaga negara.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan hukum dan batasan konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam mengeluarkan putusan yang bersifat *additive* dan *interpretative*?
2. Bagaimana akibat hukum dari praktik Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga quasi-legislatif terhadap sistem pembentukan hukum dan prinsip pemisahan kekuasaan dalam ketatanegaraan Indonesia?

C. Metodologi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif.

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Hukum dan Batasan Konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam Mengeluarkan Putusan yang Bersifat *Additive* dan *Interpretative*

Secara normatif, dasar hukum kewenangan MK untuk mengeluarkan putusan yang bersifat aditif dan interpretatif bersumber dari beberapa ketentuan berikut:

1. Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945

Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.” Dari ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa fungsi utama Mahkamah Konstitusi adalah sebagai penjaga supremasi konstitusi (*guardian of the constitution*). Kewenangan *mengadili untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945* menjadi pilar utama mekanisme *constitutional review* di Indonesia.⁸

Artinya, setiap undang-undang yang dibentuk oleh DPR bersama Presiden harus tunduk dan sesuai dengan konstitusi. Jika terbukti bertentangan, maka MK berwenang membatalkan norma tersebut agar tidak menimbulkan pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara.

Sebelum amandemen UUD 1945, Indonesia tidak mengenal mekanisme pengujian undang-undang terhadap konstitusi. Fungsi pembentukan dan penilaian terhadap undang-undang sepenuhnya berada di tangan lembaga legislatif dan eksekutif, dengan Mahkamah Agung hanya memiliki kewenangan *judicial review* terhadap peraturan di bawah undang-undang.⁹ Akibatnya, tidak ada mekanisme kontrol konstitusional apabila suatu undang-undang bertentangan dengan UUD 1945. Dalam praktiknya, hal ini membuka ruang bagi *abuse of power* oleh pemerintah dan DPR pada masa Orde Baru, karena tidak ada lembaga yang dapat mengoreksi produk hukum politik yang melanggar hak-hak dasar warga negara.¹⁰

Perubahan besar terjadi pasca-reformasi 1998. Dalam proses amandemen UUD 1945 (1999–2002), para perumus di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menyadari perlunya lembaga khusus untuk menegakkan konstitusi dan membatasi kekuasaan negara. Dari sinilah muncul gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi, yang terinspirasi dari model *Constitutional Court* di Eropa

Kontinental, terutama Austria (Hans Kelsen, 1920), Jerman, dan Korea Selatan.¹¹ Dengan memasukkan Pasal 24C ke dalam UUD 1945, Indonesia secara resmi mengadopsi sistem peradilan konstitusi modern (*modern constitutional adjudication system*), yang menempatkan MK sebagai lembaga independen dalam menjaga keseimbangan antar cabang kekuasaan negara.¹²

Kewenangan uji materiil berdasarkan Pasal 24C Ayat (1) mencakup dua aspek utama, yaitu:

- a. Uji Formil (*Formal Review*), yaitu pengujian terhadap proses pembentukan undang-undang, apakah prosedurnya sesuai dengan ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Contohnya, apakah pembahasan RUU telah memenuhi prinsip partisipasi publik, kesesuaian prosedur legislasi, serta tata cara pengesahan sesuai dengan Pasal 20 UUD 1945.

⁹ Maria Farida Indrati, *Op.cit* hlm. 151.

¹⁰ Saldi Isra, *Op.cit*, hlm. 40.

¹¹ Hans Kelsen, *Op.cit*, hlm. 268.

¹² Jimly Asshiddiqie, Mahkamah Konstitusi & Konstitusi RI, *Op.cit*, hlm. 209. ⁷⁰ Maruarar Siahaan, *Op.cit*, hlm. 83.

- b. Uji Materiil (*Substantive Review*), yaitu pengujian terhadap isi atau substansi norma undang-undang, apakah bertentangan dengan nilai-nilai, prinsip, dan pasal-pasal dalam UUD 1945. Dalam konteks inilah, MK sering mengeluarkan putusan yang bersifat *conditionally constitutional*, *conditionally unconstitutional*, *additive*, dan *interpretative*.⁷⁰

Kedua bentuk pengujian ini menjadikan MK sebagai lembaga kontrol terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif, guna memastikan setiap norma hukum yang berlaku tidak menyimpang dari prinsip konstitusionalisme dan perlindungan hak asasi manusia.

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 tidak hanya menetapkan kewenangan yudisial MK, tetapi juga membentuk sistem pengawasan antar cabang kekuasaan negara (*checks and balances system*). Melalui mekanisme *judicial review*, MK berperan mengawasi produk hukum yang dihasilkan DPR dan Presiden agar tidak bertentangan dengan UUD 1945.¹³ Dengan kata lain, MK berfungsi sebagai “penyeimbang konstitusional” bagi kekuasaan pembentuk undang-undang. Fungsi ini sangat penting karena DPR dan Presiden seringkali membuat undang-undang yang mengandung konflik kepentingan politik atau tidak memperhatikan hak konstitusional warga negara. Sebagai contoh, dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 mengenai pengujian Undang-Undang Cipta Kerja, MK menegaskan bahwa proses pembentukan UU tersebut cacat formil dan bertentangan dengan UUD 1945, meskipun MK memberikan kesempatan bagi pembentuk Undang-Undang untuk memperbaikinya dalam jangka waktu tertentu.¹⁴ Putusan ini menunjukkan bahwa Pasal 24C memberikan MK fungsi pengawasan konstitusional terhadap kebijakan legislatif-eksekutif.

Secara teoritis, berdasarkan ajaran Hans Kelsen, lembaga peradilan konstitusi seperti MK berfungsi sebagai negative legislator, yaitu lembaga yang hanya berwenang membatalkan norma yang bertentangan dengan konstitusi, tanpa membuat norma baru.⁷³ Namun, dalam praktiknya, kewenangan yang diberikan oleh Pasal 24C ayat (1) telah berkembang menjadi fungsi *quasi-legislative*, di mana MK dalam beberapa putusannya secara aktif menafsirkan, memperluas, atau menambahkan norma hukum baru untuk menjamin keadilan konstitusional. Contoh:

- Dalam Putusan No. 46/PUU-VIII/2010, MK menambahkan norma baru tentang status anak luar kawin merupakan putusan aditif.
- Dalam Putusan No. 14/PUU-XI/2013, MK menafsirkan makna Pasal 22E UUD 1945 merupakan putusan interpretatif.

Kedua contoh tersebut merupakan bentuk penerapan langsung dari Pasal 24C ayat (1), di mana MK menjalankan fungsi yudisial yang bersifat kreatif dalam menjaga konstitusi hidup sesuai dengan perubahan sosial (*the living constitution doctrine*).

MK walaupun memiliki kewenangan luas untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945, namun kekuasaan tersebut tidak bersifat absolut. Pasal 24C ayat (1) harus dibaca bersama dengan Pasal 1 ayat (3) yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum, dan Pasal 20 ayat (1) yang menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan demikian, MK tidak boleh bertindak sebagai positive legislator yang mengambil alih fungsi DPR.¹⁵

Batasan konstitusionalnya adalah:

- a. MK hanya boleh menafsirkan dan mengoreksi norma, bukan merumuskan kebijakan hukum baru;
- b. Penambahan norma (*additive decision*) hanya boleh dilakukan dalam rangka mengisi kekosongan hukum yang mengancam hak konstitusional warga negara;
- c. Putusan MK harus tetap mengacu pada asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Pasal 24C ayat (1) memiliki makna strategis karena menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir tertinggi konstitusi (*the final interpreter of the Constitution*) dan penjaga supremasi konstitusi (*guardian of the Constitution*). Kewenangan ini memungkinkan MK:

- Melindungi hak asasi dan kebebasan warga negara dari pelanggaran oleh pembentuk undang-undang;
- Menjadi mekanisme kontrol atas praktik kekuasaan negara;
- Mengembangkan doktrin konstitusional baru yang memperkaya hukum nasional.

Dengan demikian, Pasal 24C ayat (1) bukan hanya norma hukum prosedural, melainkan juga pijakan ideologis bagi sistem konstitusional Indonesia yang berlandaskan prinsip keadilan,

¹³ Carl J. Friedrich, *Op.cit.*, hlm. 211.

¹⁴ Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. ⁷³ Hans Kelsen, *Op.cit.*, hlm. 270.

¹⁵ Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945.

demokrasi, dan supremasi hukum.¹⁶ Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 memberikan dasar hukum yang sangat kuat bagi Mahkamah Konstitusi untuk mengawal pelaksanaan konstitusi dan menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Pasal 24C ayat (1) tidak hanya memberikan kewenangan formal, tetapi juga melegitimasi peran MK sebagai lembaga yudisial yang kreatif dan adaptif terhadap dinamika masyarakat serta kebutuhan keadilan konstitusional di Indonesia.

2. Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) menyebutkan bahwa:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. Memutus pembubaran partai politik; dan
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Dari bunyi ketentuan di atas, jelas bahwa huruf a menjadi inti utama kewenangan Mahkamah Konstitusi, yakni melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 (*constitutional review*). Dengan ketentuan ini, UU MK menegaskan secara eksplisit mekanisme dan batas kewenangan yudisial MK dalam sistem hukum Indonesia.

Pasal ini menjadi landasan hukum operasional dari amanat konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, sehingga keduanya memiliki hubungan vertikal-hierarkis: UUD 1945 sebagai norma dasar (*grundnorm*), dan UU MK sebagai norma pelaksana (*implementing law*).

Pasal 10 ayat (1) huruf a lahir sebagai bentuk penjabaran teknis dari konstitusionalisasi lembaga Mahkamah Konstitusi yang disepakati dalam Amandemen Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Setelah UUD 1945 hasil amandemen memuat

Pasal 24C, diperlukan undang-undang organik yang mengatur:

- a. Struktur kelembagaan MK;
- b. Prosedur beracara (*law of procedure*); dan
- c. Pelaksanaan kewenangan konstitusional MK.

Oleh karena itu, pada tahun 2003 disahkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang kemudian diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011 dan terakhir UU No. 7 Tahun 2020. Dalam konteks sejarah ketatanegaraan, kehadiran pasal ini menandai pergeseran paradigma kekuasaan kehakiman di Indonesia dari sistem yang sentralistik (di bawah Mahkamah Agung) menjadi sistem yang terdesentralisasi fungsional, di mana MK berperan sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) sekaligus penguji legitimasi produk legislatif.

Kewenangan yang diatur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK dikenal sebagai kewenangan *judicial review* atau *constitutional review*, yakni hak Mahkamah Konstitusi untuk menguji kesesuaian undang-undang terhadap norma norma konstitusi.

Pasal 10 Ayat (1) Huruf a memberikan dasar hukum konkret bagi MK untuk memastikan bahwa setiap peraturan yang berkedudukan sebagai Undang-Undang (*law*) tidak boleh melanggar konstitusi (*constitution*). Dengan demikian, norma ini mempertegas hierarki norma hukum (*Stufenbau Theory*) sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen, bahwa “setiap norma hukum memperoleh validitasnya dari norma yang lebih tinggi, dan puncaknya adalah konstitusi (*Grundnorm*)”.

Kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 juga menunjukkan pergeseran prinsip dari supremasi parlemen (*parliamentary supremacy*) ke arah supremasi konstitusi (*constitutional supremacy*). Dengan prinsip ini, konstitusi menempati posisi tertinggi dalam sistem hukum, dan lembaga negara, termasuk DPR dan Presiden, harus tunduk padanya. Pasal 10 ayat (1) huruf a menjadikan MK sebagai penjaga hierarki norma hukum, sekaligus mekanisme kontrol agar legislator tidak menyimpang dari nilai-nilai konstitusional dan keadilan sosial sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila dan UUD 1945.

Kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a seringkali diimplementasikan oleh MK melalui putusan-putusan yang bersifat konstruktif. Artinya, MK tidak hanya menolak atau membatalkan undang-undang, tetapi juga menafsirkan atau menambahkan norma hukum tertentu agar sesuai

¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010, hlm. 91.

dengan nilai konstitusional. Walaupun MK diberi kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945, namun kewenangan tersebut harus dijalankan dalam batasan fungsi sebagai *negative legislator*, bukan *positive legislator*. Menurut Hans Kelsen, lembaga peradilan konstitusi tidak boleh menciptakan norma hukum baru, tetapi hanya berwenang untuk menyatakan suatu norma tidak sah apabila bertentangan dengan konstitusi.¹⁷ Namun, dalam konteks Indonesia, batasan ini bersifat relatif dan dinamis, karena MK dalam beberapa kasus memang perlu mengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) demi melindungi hak konstitusional warga negara. Oleh sebab itu, batasan penerapan Pasal 10 ayat (1) huruf a adalah:

- a. MK tidak boleh menafsirkan secara politis atau mengubah substansi kebijakan legislatif;
- b. Penambahan atau tafsir norma hanya boleh dilakukan dalam rangka penegakan konstitusi dan hak konstitusional;
- c. Setiap putusan harus tetap mengacu pada asas kepastian hukum (Pasal 28D ayat (1) UUD 1945) dan separation of powers (Pasal 20 UUD 1945). Dengan demikian, MK tetap berada dalam posisi sebagai penjaga hukum, bukan pembentuk hukum.

Pasal 10 ayat (1) huruf a berperan penting dalam mewujudkan cita-cita negara hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana diamanatkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Melalui kewenangan ini, MK memastikan bahwa setiap produk hukum yang dibuat oleh lembaga politik tidak melanggar prinsip keadilan, hak asasi manusia, dan supremasi konstitusi.¹⁸ Selain itu, keberadaan MK dengan kewenangan ini juga mendorong transparansi dan akuntabilitas legislasi, karena setiap norma yang bertentangan dengan konstitusi dapat diuji secara terbuka di hadapan publik. Hal ini memperkuat demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*) dan memberikan jaminan perlindungan konstitusional (*constitutional protection*) bagi seluruh warga negara.

3. Pasal 56 ayat (1) UU MK

Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi berbunyi: "Putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan tidak dapat diterima, dikabulkan, atau ditolak".

Secara normatif, pasal ini menetapkan bentuk atau kategori amar putusan yang dapat dijatuhkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan kewenangan konstitusionalnya, khususnya dalam

perkara pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 (*constitutional review*). Dengan demikian, Pasal 56 ayat (1) memberikan kerangka hukum formal bagi jenis putusan MK, yang meliputi tiga kemungkinan:

- a. Permohonan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
- b. Permohonan dikabulkan (*granted*); dan
- c. Permohonan ditolak (*rejected*).

MK dalam praktiknya tidak hanya berhenti pada tiga kategori formal ini. Melalui interpretasi konstitusional dan prinsip *living constitution*, MK mengembangkan berbagai bentuk putusan turunan (*derivative decisions*) seperti *conditionally constitutional*, *conditionally unconstitutional*, *additive*, *interpretative*, bahkan *declaratory decisions*.

Conditionally constitutional decision adalah putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan suatu norma undang-undang konstitusional hanya jika diterapkan atau dimaknai dengan syarat tertentu. Dengan kata lain, norma tersebut tetap berlaku dan tidak dibatalkan, tetapi hanya dapat digunakan sepanjang penafsirannya sesuai dengan konstitusi.¹⁹

Putusan ini biasanya muncul ketika suatu norma dapat menimbulkan pelanggaran konstitusi tergantung pada cara penerapannya, sehingga MK menetapkan batas tafsir agar norma tersebut tidak disalahgunakan. Karakteristik dari *conditionally constitutional decision* adalah :

1. Norma tetap berlaku (*tetap konstitusional*).
2. Penerapan norma dibatasi oleh syarat konstitusional yang ditentukan MK.
3. MK tidak menambah atau menghapus norma, tetapi memberikan batasan makna yang konstitusional.

Contoh kasus putusan Mahkamah konstitusi yang bersifat *Conditionally constitutional decision* adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang pengujian Pasal 50 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. MK menyatakan norma tersebut konstitusional bersyarat, artinya norma tetap berlaku sepanjang tidak dimaknai sebagai pembatasan hak lembaga pendidikan berbasis agama untuk mengelola pendidikannya secara otonom.²⁰ Putusan ini memberikan pedoman penafsiran konstitusional bagi pembentuk undang-undang dan pelaksana undang-undang, sehingga praktik penerapannya tidak boleh keluar dari batas tafsir MK.

Conditionally unconstitutional decision (putusan inkonstitusional bersyarat), adalah

¹⁷ Hans Kelsen, *Op.cit.*, hlm. 270.

¹⁸ Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 145.

²⁰ Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006.

putusan yang menyatakan suatu norma undang-undang inkonstitusional apabila diterapkan atau dimaknai dengan cara tertentu. Namun, norma tersebut dapat tetap berlaku apabila ditafsirkan sesuai dengan konstitusi. Dengan kata lain, MK memberikan dua kemungkinan:

- a. norma menjadi inkonstitusional bila ditafsirkan secara sempit;
- b. namun konstitusional bila ditafsirkan sesuai dengan nilai-nilai konstitusi.

Karakteristik dari *conditionally unconstitutional decision* adalah :

1. Norma tidak langsung dibatalkan, tetapi penggunaannya dibatasi oleh tafsir konstitusional.
2. Amar putusan biasanya menggunakan frasa: "Norma tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai bahwa..."
3. MK menjaga keseimbangan antara prinsip kepastian hukum dan keadilan substantif.

Contoh putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *Conditionally unconstitutional decision* adalah Putusan MK Nomor 13/PUU-VI/2008 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 mengenai sistem pemilu legislatif. MK menyatakan norma yang membatasi calon anggota legislatif berdasarkan jenis kelamin inkonstitusional bersyarat, artinya konstitusional sepanjang dimaknai tidak menghambat keterwakilan perempuan di parlemen.²¹

Jenis putusan ini menjaga keberlakuan undang-undang sambil memperbaiki tafsir norma agar tidak diskriminatif atau bertentangan dengan hak-hak konstitusional. Dengan demikian, dasar hukum putusan bersifat aditif dan interpretatif tidak berdiri secara eksplisit dalam peraturan tertulis, melainkan merupakan hasil penemuan hukum konstitusional (*constitutional judicial creation*). MK dalam hal ini menggunakan kewenangan *constitutional construction*, yaitu melakukan penafsiran kreatif terhadap UUD 1945 demi memastikan pelaksanaan hak-hak konstitusional warga negara tetap terjamin.

Pandangan ini sejalan dengan pemikiran Hans Kelsen, yang menyebut Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator*, lembaga yang tugasnya membatalkan undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi, tetapi tidak membentuk norma baru. Namun, dalam praktiknya, MK di Indonesia seringkali tidak berhenti pada peran sebagai *negative legislator* semata, melainkan berkembang menjadi lembaga quasi-legislative, karena melalui putusan-putusan

tertentu MK telah berperan secara aktif dalam memperbaiki kekurangan norma undang-undang.

Mahkamah Konstitusi sejak berdirinya pada tahun 2003, telah memutus ribuan perkara *judicial review*. Dalam perjalanannya, bentuk putusan MK berkembang secara signifikan. Pada awalnya, MK hanya mengeluarkan putusan *konvensional* berupa menerima atau menolak permohonan uji materi. Namun, seiring kompleksitas perkara dan kebutuhan hukum masyarakat, MK mulai mengembangkan variasi bentuk amar. Perkembangan ini pertama kali tampak dalam Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, yang memperkenalkan istilah *conditionally constitutional*. Kemudian berkembang ke bentuk *conditionally unconstitutional*, hingga muncul bentuk putusan aditif dan interpretatif sebagai instrumen konstitusional baru untuk mengisi kekosongan hukum.

Perubahan tersebut menunjukkan adanya transformasi karakter peradilan konstitusi dari lembaga pasif menjadi lembaga aktif yang memiliki fungsi korektif terhadap legislator. Dalam kerangka ini, MK bertindak tidak hanya sebagai penguji, tetapi juga penafsir dan penegak nilai-nilai konstitusional. Walaupun memiliki kewenangan luas dalam melakukan *constitutional review*, Mahkamah Konstitusi tetap terikat oleh batas-batas konstitusional dan prinsip dasar negara hukum.

Batasan tersebut antara lain:

1. Batasan Fungsional (*Negative Legislator*)

Menurut teori *negative legislator*, MK hanya berwenang membatalkan norma hukum yang bertentangan dengan konstitusi, bukan membuat norma baru.²² Dalam konteks ini, putusan aditif memang mengandung potensi pelanggaran terhadap batas tersebut karena MK secara *de facto* menambah atau memperluas norma hukum, sedangkan putusan interpretatif masih berada dalam koridor kewenangan penafsiran (*judicial interpretation*). Oleh karena itu, setiap putusan aditif hanya dapat dibenarkan apabila bertujuan mengisi kekosongan hukum yang mengancam perlindungan hak konstitusional warga negara.

2. Batasan Prinsip *Separation of Powers*

UUD 1945 menganut sistem pemisahan kekuasaan yang bersifat dinamis, di mana lembaga-lembaga negara saling mengimbangi dalam mekanisme *checks and balances*. MK tidak boleh memasuki ranah politik hukum legislatif secara langsung. Prinsip ini ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD

²¹ Putusan MK No. 13/PUU-VI/2008.

²² Hans Kelsen, *Op.cit*, hlm. 270.

1945, bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang bersama Presiden. Dengan demikian, putusan MK tidak boleh menggantikan fungsi DPR, melainkan hanya menafsirkan norma yang telah dibentuk oleh legislatif agar sesuai dengan konstitusi.

3. Batasan Materiil (Prinsip Konstitusionalitas dan HAM)

Setiap putusan MK harus berorientasi pada perlindungan hak konstitusional warga negara sebagaimana dijamin dalam Bab XA UUD 1945 tentang Hak Asasi Manusia. MK dilarang menambahkan norma baru yang justru mengurangi hak konstitusional.

4. Batasan Prosedural (Final dan Mengikat)

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK, setiap putusan MK bersifat *final and binding*, sehingga tidak dapat dibanding atau diajukan upaya hukum lain. Oleh karena itu, setiap penambahan atau penafsiran norma oleh MK harus dilakukan dengan kehati-hatian tinggi karena akibatnya langsung mengikat seluruh warga negara dan lembaga negara.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengeluarkan putusan yang bersifat aditif dan interpretatif merupakan manifestasi dari kewenangan yudisial untuk menjaga supremasi konstitusi. Dalam menjalankan fungsi tersebut, MK tidak hanya berpegang pada teks hukum, tetapi juga menafsirkan semangat konstitusi (*the spirit of the constitution*). Menurut Jimly Asshiddiqie, Mahkamah Konstitusi memiliki peran ganda: sebagai *guardian of the constitution* dan *interpreter of constitutional values*. Kedua peran ini memberi dasar moral dan hukum bagi MK untuk bertindak tidak sekadar sebagai *negative legislator*, tetapi juga pembentuk makna hukum baru melalui putusan yang bersifat aditif dan interpretatif.²³ Dengan kata lain, kewenangan MK tidak hanya berasal dari teks UUD 1945, tetapi juga dari fungsi konstitusionalnya dalam menjamin nilai-nilai keadilan substantif. Dalam banyak kasus, apabila MK hanya berpegang pada teks semata, maka keadilan substantif akan terabaikan. Karena itu, putusan aditif dan interpretatif menjadi mekanisme korektif terhadap kekakuan hukum formal. Sebagai contoh, Putusan MK No. 46/PUU-VIII/2010 (status anak luar kawin) merupakan bentuk putusan aditif yang menambah norma demi perlindungan hak anak, sementara Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 (pemilu serentak) adalah putusan interpretatif

yang menegaskan tafsir konstitusional terhadap pelaksanaan pemilu. Keduanya membuktikan bahwa MK menafsirkan kewenangannya secara kreatif untuk menjaga konstitusi hidup sesuai perkembangan masyarakat (*living constitution*).

Secara konstitusional, putusan aditif dan interpretatif menegaskan pergeseran peran MK dari lembaga yang hanya bersifat *negatif* menjadi lembaga yang berperan konstruktif dalam pembentukan hukum. Akibatnya adalah lahirnya konsep Mahkamah Konstitusi sebagai quasi-legislator, yaitu lembaga yang meskipun bukan pembentuk undang-undang, namun berkontribusi aktif dalam menciptakan makna hukum baru. Dari sisi politik hukum, fenomena ini juga menimbulkan perdebatan. Sebagian kalangan menilai bahwa putusan aditif MK dapat mengganggu keseimbangan *trias politica*, karena lembaga yudikatif dianggap memasuki wilayah legislasi. Namun, pandangan ini dikoreksi oleh teori hukum modern yang menekankan interaksi dinamis antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Menurut pandangan ini, fungsi *judicial law-making* oleh MK justru memperkuat sistem hukum dengan mengisi celah yang belum diatur oleh undang-undang. Dengan demikian, batas konstitusional MK bukanlah larangan absolut untuk membentuk norma, melainkan batas moral dan fungsional agar MK tetap bertindak dalam kerangka penegakan konstitusi dan hak konstitusional warga negara.

B. Akibat Hukum Dari Praktik Mahkamah Konstitusi Sebagai Lembaga Quasi-Legislatif Terhadap Sistem Pembentukan Hukum Dan Prinsip Pemisahan Kekuasaan Dalam Ketatanegaraan Indonesia

Secara konstitusional, Mahkamah Konstitusi (MK) dibentuk berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang memberikan kewenangan kepada MK untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, pembubaran partai politik, serta perselisihan hasil pemilihan umum. Dengan kewenangan tersebut, MK secara teoritis diposisikan sebagai *negative legislator*, yaitu lembaga yang hanya berwenang untuk membatalkan norma hukum yang bertentangan dengan UUD 1945 tanpa menciptakan norma baru.²⁴ Namun dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, MK tidak jarang menjalankan fungsi yang melebihi batas peran *negative legislator*. Melalui putusan yang bersifat *additive* dan *interpretative*, MK kerap

²³ Jimly Asshiddiqie, Mahkamah Konstitusi & Konstitusi RI, *Op.cit*, hlm. 179.

²⁴ Hans Kelsen, *Op.cit*, hlm. 270.

menambahkan, menafsirkan, bahkan merumuskan norma baru agar suatu ketentuan Undang-Undang tetap sejalan dengan nilai dan semangat konstitusi.²⁵

Fenomena inilah yang kemudian dikenal sebagai praktik Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga quasi-legislative, yaitu lembaga yudisial yang tidak hanya menegakkan konstitusi, tetapi juga turut memengaruhi arah pembentukan norma hukum nasional.²⁶ Dalam sistem hukum *civil law* seperti Indonesia, sumber hukum utama secara tradisional berasal dari peraturan perundang-undangan. Namun perkembangan yurisprudensi MK menunjukkan adanya pergeseran paradigmatis di mana hukum tidak lagi hanya dipahami sebagai produk formal lembaga legislatif, melainkan juga sebagai hasil konstruksi dan tafsir konstitusional oleh MK.²⁷ Dengan demikian, fungsi yudisial MK mengalami perluasan menjadi fungsi normatif, yang dapat melahirkan efek pembentukan hukum (*law-making effect*).

1. Akibat Terhadap Sistem Pembentukan Hukum Nasional

Fungsi pembentukan hukum secara normatif berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Namun sejak berdirinya Mahkamah Konstitusi (MK), paradigma pembentukan hukum mengalami perubahan mendasar. Melalui kewenangannya menguji undang-undang terhadap UUD 1945 (*judicial review*), MK telah menjadi aktor konstitusional baru dalam proses pembentukan hukum nasional. Putusan-putusan MK yang bersifat *final and binding* serta berlaku *erga omnes* (mengikat semua pihak) menjadikan produk yudisial tersebut berkekuatan sama dengan norma hukum legislatif. Ketika MK mengeluarkan putusan yang bersifat *additive* atau *interpretative*, Mahkamah pada hakikatnya menciptakan norma baru atau memberi tafsir baru atas norma yang sudah ada. Dengan demikian, proses pembentukan hukum nasional tidak lagi bersifat satu jalur (legislatif), tetapi menjadi dua jalur (legislatif dan yudisial).

Sistem hukum Indonesia menganut sistem *civil law* dimana sumber hukum formal utamanya adalah peraturan perundang-undangan. Namun,

sejak munculnya MK, putusan konstitusional menjadi bagian integral dari hukum positif Indonesia (*living law*).²⁸ Hal ini nampak misalnya dalam Putusan MK Nomor 46/PUU-VIII/2010 tentang status anak luar kawin telah mengubah substansi hukum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, dengan menambahkan norma baru yang menyatakan bahwa anak di luar perkawinan juga memiliki hubungan keperdataan dengan ayah biologisnya sepanjang dapat dibuktikan secara ilmiah dan teknologi. Putusan tersebut bukan hanya menafsirkan, melainkan menciptakan norma baru yang berlaku umum tanpa menunggu perubahan undang-undang oleh DPR.

Akibat hukumnya adalah bahwa sistem hukum nasional kini tidak lagi bergantung sepenuhnya pada proses legislasi, tetapi juga pada yurisprudensi konstitusional (*constitutional jurisprudence*) yang dihasilkan oleh MK. Dengan demikian, putusan MK berfungsi sebagai instrumen pembentukan hukum yang bersifat korektif dan progresif.²⁹

Peran MK sebagai *quasi-legislative* juga membawa akibat terhadap penguatan prinsip supremasi konstitusi (*constitutional supremacy*) dalam sistem hukum nasional. Sebelum lahirnya MK, konstitusi kerap dipahami sebagai dokumen politik yang tidak memiliki mekanisme pengujian formal terhadap undang-undang. Kini, setiap produk hukum legislatif wajib tunduk pada UUD 1945, dan MK berfungsi sebagai penjaga utama kesesuaian tersebut (*the guardian of the constitution*). Dengan demikian, peran MK dalam pembentukan hukum bukan untuk menyaingi fungsi legislasi DPR, tetapi untuk menjaga agar produk hukum yang lahir dari proses politik tetap berada dalam koridor konstitusional. Hal ini mencerminkan pergeseran dari sistem supremasi parlemen menuju supremasi konstitusi, di mana legitimasi hukum tidak semata berasal dari lembaga pembentuknya, tetapi dari kesesuaiannya dengan nilai-nilai konstitusi. Melalui putusan-putusan bersifat *additive* dan *interpretative*, MK pada hakikatnya telah melakukan *constitutional norm-making*, yaitu menciptakan norma hukum yang bersumber langsung dari konstitusi. Contohnya, Putusan MK Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah memperluas hak politik warga negara yang semula tidak diatur secara eksplisit dalam undang-undang. MK menafsirkan bahwa pembatasan hak politik warga negara bertentangan dengan prinsip demokrasi

²⁵ Jimly Asshiddiqie, Mahkamah Konstitusi & Konstitusi RI, *Op.cit.*, hlm. 175.

²⁶ Maruarar Siahaan, *Op.cit.*, hlm. 92.

²⁷ Maria Farida Indrati, *Op.cit.*, hlm. 155.

²⁸ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 2018, hlm. 155.

²⁹ Saldi Isra, *Op.cit.*, hlm. 119.

konstitusional, sehingga membuka ruang bagi calon perseorangan untuk ikut serta dalam Pilkada.

Akibat hukumnya adalah MK telah berperan sebagai pembentuk norma konstitusional, yaitu norma yang langsung bersumber dari tafsir terhadap UUD 1945, bukan dari hasil legislasi DPR. Hal ini memperkuat karakter hukum nasional yang berbasis pada nilai-nilai konstitusi (*constitutional values*), bukan hanya teks undang-undang.

Akibat lainnya adalah munculnya dinamika baru dalam hubungan antara kekuasaan legislatif dan yudikatif. Di satu sisi, MK memperkuat fungsi kontrol konstitusional terhadap DPR dan Pemerintah agar tidak membuat Undang-Undang yang bertentangan dengan UUD 1945. Namun di sisi lain, fungsi quasilegislatif MK juga menimbulkan potensi ketegangan kelembagaan ketika MK dianggap melampaui batas kewenangannya. Sebagai contoh, Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang masa jabatan pimpinan KPK menimbulkan kontroversi di kalangan legislator karena dianggap merumuskan norma baru yang tidak diatur dalam undang-undang. Fenomena ini memperlihatkan bahwa dalam praktiknya, MK berada dalam posisi yang sangat strategis sekaligus sensitif antara menjaga konstitusi dan menghindari pelanggaran terhadap prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Dengan demikian, praktik *quasi-legislative* menuntut MK untuk menerapkan prinsip kehati-hatian yudisial (*judicial restraint*), agar setiap inovasi hukum yang dilakukan tetap proporsional dan tidak mengarah pada dominasi lembaga yudisial atas lembaga legislatif.³⁰

Peran MK juga berakibat terhadap perluasan dan pengayaan sumber hukum nasional. Sebelumnya, sumber hukum hanya terdiri atas peraturan perundang-undangan, kebiasaan, traktat, dan doktrin. Namun kini, putusan MK menjadi salah satu sumber hukum formal baru yang diakui dan digunakan oleh aparat penegak hukum maupun lembaga negara. Hal ini memperkuat sistem hukum Indonesia yang bersifat —*living constitution*—, yakni konstitusi yang hidup dan menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat melalui tafsir konstitusional yang dilakukan oleh MK. Putusan MK dengan demikian berfungsi bukan hanya sebagai koreksi, tetapi juga sebagai motor pembaruan hukum nasional (*instrument of legal reform*).

Akibat terakhir yang perlu digarisbawahi adalah dampak peran MK terhadap dua prinsip fundamental negara hukum: kepastian hukum

(*legal certainty*) dan keadilan substantif (*substantive justice*). Putusan MK yang bersifat *additive*, *interpretative*, maupun *conditionally constitutional* seringkali memberikan keadilan substantif bagi masyarakat, terutama dalam perkara-perkara hak asasi manusia, demokrasi, dan perlindungan konstitusional. Namun, di sisi lain, karakter putusan yang bersifat tafsir juga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum apabila tidak segera ditindaklanjuti oleh DPR dan Pemerintah. Ketika amar putusan MK menimbulkan tafsir ganda atau tidak memiliki mekanisme implementasi yang jelas, maka prinsip kepastian hukum dapat terganggu. Untuk itu, perlu adanya mekanisme legislasi lanjutan (*legislative follow-up*) sebagai wujud sinergi antara lembaga legislatif dan yudikatif dalam menjaga konsistensi sistem hukum nasional.

2. Akibat Peran Mahkamah Konstitusi sebagai Quasi-Legislative terhadap Prinsip Pemisahan Kekuasaan dalam Ketatanegaraan Indonesia

Prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) merupakan salah satu fondasi utama sistem ketatanegaraan modern. Konsep ini pertama kali dikemukakan oleh Montesquieu dalam karyanya *L'Esprit des Lois* (*The Spirit of Laws*), yang menegaskan bahwa kekuasaan negara harus dibagi menjadi tiga cabang: legislatif, eksekutif, dan yudikatif, agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu lembaga.³¹ Tujuannya adalah menciptakan mekanisme pengawasan dan keseimbangan kekuasaan (*checks and balances*), sehingga masing-masing cabang kekuasaan dapat saling mengontrol tanpa meniadakan peran yang lain. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, prinsip ini tidak diterapkan secara kaku sebagaimana dalam sistem presidensial klasik, melainkan dalam bentuk pemisahan kekuasaan yang bersifat fungsional (*functional separation of powers*). Artinya, setiap lembaga negara memiliki bidang tugas yang berbeda, tetapi tetap saling berkaitan dan bekerja sama untuk mencapai tujuan konstitusi.³² Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi (MK) memegang peranan penting sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*), yang berfungsi untuk memastikan bahwa setiap cabang kekuasaan negara menjalankan tugasnya sesuai dengan prinsip konstitusional.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1)

³¹ Montesquieu, *Op.cit*, hlm. 156.

³² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2011, hlm. 207.

³⁰ Satjipto Rahardjo, *Op.cit*, hlm. 97.

UUD NRI 1945 memberikan posisi strategis bagi MK dalam sistem *checks and balances*. Melalui mekanisme *judicial review*, MK memiliki kekuasaan untuk membatalkan norma undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi. Namun dalam praktiknya, MK tidak hanya membatalkan norma, tetapi juga menambahkan, menafsirkan, bahkan memperluas ruang lingkup norma hukum melalui putusan *additive*, *interpretative*, dan *conditionally constitutional/unconstitutional*. Fenomena ini menandai pergeseran fungsi MK dari sekadar *negative legislator* menjadi lembaga *quasi-legislative*, yaitu lembaga yudisial yang secara substansial ikut berperan dalam pembentukan hukum nasional. Dalam teori konstitusional, fungsi semacam ini tidak secara otomatis melanggar prinsip pemisahan kekuasaan. Sebaliknya, hal ini merupakan bentuk evolusi fungsional *separation of powers*, di mana cabang kekuasaan yudikatif dapat berperan aktif untuk menjaga keseimbangan konstitusional tanpa mengambil alih fungsi legislatif secara penuh.³³ Artinya, peran MK dalam menciptakan norma bukanlah ekspansi kekuasaan, melainkan manifestasi dari fungsi korektif terhadap kekuasaan legislatif.

Perkembangan peran MK sebagai *quasi-legislative* membawa dampak dinamis terhadap hubungan kelembagaan antara DPR dan MK. Sebelum kehadiran MK, DPR memiliki otoritas hampir mutlak dalam pembentukan undang-undang. Setelah MK berdiri, kekuasaan ini menjadi objek pengujian konstitusional yang dapat dibatalkan apabila bertentangan dengan UUD 1945. Namun, ketika MK mengeluarkan putusan yang bersifat *additive* atau *interpretative*, peran MK tampak seperti mengambil sebagian fungsi legislasi, karena putusannya berimplikasi langsung pada perubahan substansi norma hukum. Hal ini menimbulkan perdebatan di kalangan ahli hukum tata negara, apakah MK telah melampaui batas sebagai *negative legislator* dan masuk ke ranah *positive legislator*?

Menurut Jimly Asshiddiqie, peran MK sebagai *quasi-legislative* masih dapat dibenarkan sepanjang dilakukan dalam kerangka penegakan konstitusi dan bukan pembentukan hukum baru secara bebas.³⁴ MK dapat memberikan tafsir konstitusional terhadap norma yang multitafsir, tetapi tidak boleh menciptakan norma yang sama sekali baru tanpa dasar konstitusional. Sebagai contoh, dalam Putusan MK Nomor 46/PUU-VIII/2010 tentang status anak luar kawin,

Mahkamah tidak membentuk norma baru dari nol, melainkan menafsirkan norma yang sudah ada (Pasal 43 ayat (1) UU Perkawinan) agar selaras dengan nilai keadilan dan hak asasi manusia sebagaimana dijamin oleh UUD 1945. Dengan demikian, pergeseran peran MK tidak serta-merta menyalahi prinsip *separation of powers*, melainkan menunjukkan adanya interaksi dan koordinasi antar cabang kekuasaan dalam menjaga keutuhan sistem hukum nasional.

Praktik MK sebagai *quasi-legislative* walaupun dapat dibenarkan secara teoritis, tidak lepas dari potensi ketegangan kelembagaan (*institutional tension*) antara MK dan DPR. Ketegangan ini umumnya muncul ketika MK mengeluarkan putusan yang dianggap melampaui batas kewenangan yudisial (*ultra vires*). Misalnya, dalam Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang masa jabatan pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), MK menafsirkan masa jabatan pimpinan KPK berbeda dari yang tercantum dalam undang-undang. DPR kemudian menilai MK telah memasuki ranah pembentukan hukum yang menjadi domain legislatif.

Situasi semacam ini menimbulkan dilema konstitusional: di satu sisi, MK menjalankan fungsi konstitusionalnya untuk memastikan keadilan dan kesetaraan hukum; namun di sisi lain, peran aktif MK dapat dianggap mengganggu keseimbangan kekuasaan antar lembaga negara. Dalam konteks ini, penting bagi MK untuk selalu menerapkan prinsip kehati-hatian yudisial (*judicial restraint*) yaitu pembatasan diri agar tidak melampaui fungsi yudisialnya, meskipun memiliki peluang untuk melakukannya.³⁵

Peran Mahkamah Konstitusi yang semakin luas menuntut reinterpretasi terhadap prinsip *separation of powers*. Dalam teori konstitusional klasik, setiap cabang kekuasaan bersifat independen dan terpisah. Namun, dalam konteks *constitutional democracy*, setiap cabang kekuasaan tidak dapat berjalan secara terisolasi; semuanya harus berkolaborasi dan saling mengontrol demi menjaga supremasi konstitusi. Karena itu, peran MK sebagai *quasi-legislative* dapat dipandang sebagai bentuk *separation through interaction*, yakni pemisahan kekuasaan yang diwujudkan melalui hubungan fungsional yang saling memperkuat, bukan saling meniadakan. Dalam kerangka ini, MK menjalankan dua peran sekaligus:

- Sebagai penjaga konstitusi (*guardian of the constitution*), MK mengontrol agar kekuasaan legislatif tidak melanggar batas konstitusi; dan

³³ Carl J. Friedrich, *Op.cit*, hlm. 219.

³⁴ Jimly Asshiddiqie, Mahkamah Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, *Op.cit*, hlm. 175.

³⁵ Satjipto Rahardjo, *Op.cit*, hlm. 95.

- Sebagai pengarah hukum (constitutional interpreter), MK menafsirkan norma agar sesuai dengan perkembangan masyarakat dan nilai-nilai keadilan.

Dengan demikian, sistem *separation of powers* di Indonesia bukanlah pemisahan kekuasaan secara mutlak, melainkan sistem checks and balances yang adaptif, di mana setiap cabang kekuasaan dapat berinteraksi untuk mencapai tujuan konstitusional yang sama: melindungi hak warga negara dan menjamin tegaknya keadilan konstitusional.

Peran MK sebagai *quasi-legislative* turut memperkaya pemahaman terhadap konsep negara hukum (*rechtsstaat*) di Indonesia. Negara hukum modern tidak lagi menempatkan hukum hanya sebagai instrumen kekuasaan, melainkan sebagai alat koreksi terhadap kekuasaan itu sendiri. Dengan menafsirkan dan memperluas norma hukum melalui putusan konstitusional, MK memastikan bahwa setiap tindakan dan kebijakan negara tetap berlandaskan pada nilai-nilai konstitusi dan prinsip demokrasi. Namun demikian, untuk menjaga keseimbangan, DPR dan Pemerintah perlu membangun mekanisme legislative follow-up terhadap setiap putusan MK yang bersifat normatif. Tanpa mekanisme ini, putusan MK dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi mengganggu stabilitas sistem ketatanegaraan. Oleh karena itu, sinergi antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif harus terus diperkuat dalam semangat *constitutional dialogue*, di mana masing-masing lembaga menghormati kewenangan yang lain tetapi tetap terbuka terhadap koreksi konstitusional.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Mahkamah Konstitusi memiliki dasar hukum yang kuat dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang menegaskan kewenangannya untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Dalam pelaksanaannya, MK tidak hanya berperan sebagai *negative legislator* yang membatalkan norma yang bertentangan dengan konstitusi, tetapi juga menjalankan fungsi *quasilegislative* melalui putusan yang bersifat *additive* dan *interpretative*. Putusan *additive* diterbitkan ketika terjadi kekosongan hukum yang perlu diisi untuk menjaga keadilan konstitusional, sedangkan putusan *interpretative* muncul ketika norma undang-undang menimbulkan multitafsir dan memerlukan penafsiran konstitusional agar

selaras dengan nilai-nilai UUD 1945. Meskipun demikian, batas konstitusional peran MK tetap ditegaskan: Mahkamah tidak boleh menciptakan norma baru di luar konteks konstitusi atau menggantikan fungsi legislasi DPR. Dengan kata lain, praktik putusan *additive* dan *interpretative* harus dipahami sebagai bentuk penegakan supremasi konstitusi, bukan pelanggaran terhadap prinsip *separation of powers*. Selama peran tersebut dijalankan dengan prinsip kehati-hatian (*judicial restraint*) dan berpijak pada nilai-nilai konstitusional, maka fungsi MK sebagai lembaga *quasi-legislative* justru memperkuat sistem hukum nasional dan menjamin terlaksananya keadilan konstitusional di Indonesia.

2. Praktik Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga *quasi-legislative* membawa beberapa akibat hukum yang signifikan. Pertama, terjadi pergeseran paradigma pembentukan hukum nasional dari dominasi kekuasaan legislatif menuju model kolaboratif antara legislatif dan yudikatif. Putusan MK kini menjadi bagian dari sumber hukum formal, karena bersifat final dan mengikat secara *erga omnes*, serta mampu menghasilkan norma baru yang langsung berlaku dalam sistem hukum. Kedua, fungsi *quasi-legislative* MK memperkuat supremasi konstitusi dan prinsip *rule of law* dalam pembentukan hukum nasional. Setiap undang-undang yang dihasilkan DPR dan Presiden kini tidak hanya diuji dari aspek formalitas pembentukan, tetapi juga dari aspek substansi konstitusionalitasnya. Dengan demikian, konstitusi benar-benar berfungsi sebagai hukum tertinggi (*the supreme law of the land*). Ketiga, dari perspektif prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), praktik ini menunjukkan adanya reinterpretasi terhadap hubungan antar lembaga negara. MK tidak melampaui kekuasaan legislatif, melainkan menjalankan fungsi korektif dan penyeimbang agar kekuasaan politik tidak menyimpang dari prinsip konstitusional. Meski demikian, perlu diakui bahwa perluasan peran MK juga mengandung potensi konflik kewenangan dengan DPR, terutama ketika putusan Mahkamah mengandung unsur pembentukan norma baru.

B. Saran

1. MK perlu menjalankan peran *quasi-legislative* secara proporsional dan berhati-hati (*judicial restraint*) agar tidak menimbulkan persepsi intervensi terhadap fungsi legislasi DPR.

Dalam setiap putusan yang berpotensi menciptakan norma baru, Mahkamah sebaiknya menjelaskan secara eksplisit dasar konstitusional dan batas tafsirannya untuk menjaga legitimasi putusan.

2. DPR dan Pemerintah perlu menindaklanjuti putusan MK secara sistematis dan tepat waktu, khususnya yang bersifat *additive* dan *interpretative*, melalui revisi undang-undang atau penyusunan norma baru. Tindak lanjut legislasi ini penting untuk menghindari tumpang tindih norma dan menjaga kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Aharon Barak, *The Judge in a Democracy*, Princeton University Press, 2006.
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta: UI Press, 2004.
- Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2014.
- Bivitri Susanti, *Hak Asasi Manusia dan Demokrasi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Kencana, 2020.
- C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, London: Sidgwick & Jackson, 1963.
- Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Boston: Ginn and Company, 1950.
- Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin: Duncker & Humblot, 1928.
- Dahlan Thalib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008.
- Donald S. Lutz, *Principles of Constitutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge: Harvard University Press, 1945.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2011.
-, *Mahkamah Konstitusi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
-, *Peran Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Mahfud MD, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MK, 2006.
- Mauro Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World*, Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1971.
- Montesquieu, *The Spirit of Laws*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2019.
- Saldi Isra, *Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penguatan Negara Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana, 2010.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Putusan

- Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006.
- Putusan MK No. 13/PUU-VI/2008.
- Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 tentang Pemilu Serentak.
- Putusan MK No. 46/PUU-VIII/2010.
- Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013.
- Putusan MK No. 46/PUU-VIII/2010.
- Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020.

Jurnal dan Internet

- Alexander Hamilton, *Federalist No. 78*, dalam <http://constitutioncenter.org>, 1788.
- BC Jones, "Constitutional Paternalism: The Rise and Fall of the Constitutional Guardian", *NYU Journal of Law & Liberty*, 2019.
- Mahkamah Konstitusi, Sejarah Pembentukan Mahkamah Konstitusi, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.ProfilMK&id=1>.
- Nanang Sri Darmadi, Agustus, *Kedudukan Dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia* dalam Jurnal Hukum Vol XXVI, No. 2, 2011, Semarang.