Jurnal Syntax Imperatif: Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan
Volume 7, No 5, November 2026, pp. 1136-1146
P-ISSN: 2721-2491 E-ISSN: 2721-2491
DOI: http://doi.org/10.54543/syntaximperatif.v7i5.1230
Published By: CV. Rifainstitut



Positive Legislature Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang Pemilu di Indonesia

Ade Gunawan
Sekolah Tinggi Hukum Bandung, Indonesia

A R T I C L E I N F O

Article history:
Received September 02, 2026
Revised September 07, 2026
Accepted September 08, 2026
Available online Novmber 13, 2026

Kata Kunci :
Mahkamah Konstitusi, Positive Legislature, Undang-Undang Pemilu, Constitutional Necessity, Judicial Review.

Keywords:
Constitutional Court, Positive Legislature, Election Law, Constitutional Necessity, Judicial Review.



This is an open access article under the CC BY-SA license.

Copyright ©2026 by Author. Published by CV. Rifainstitut

A B S T R A K

Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga pengawal konstitusi di Indonesia telah menunjukkan peran yang melampaui fungsi klasiknya sebagai negative legislature. Penelitian ini mengkaji keberadaan putusan MK yang bersifat *positive legislature* dalam pengujian Undang-Undang Pemilu, terutama pada Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013, Nomor 90/PUU-XXI/2023, Nomor 116/PUU-XXI/2023, dan Nomor 62/PUU-XXII/2024 sebagai objek kajian utama. Keempat putusan tersebut dianalisis secara doktrinal untuk menafsirkan pertimbangan hukumnya masing-masing, kemudian diperbandingkan berdasarkan bentuk putusan, dasar argumentasi, dan dampak hukum sebagai dasar penarikan simpulan. Melalui analisis doktrinal dan komparatif, penelitian menemukan bahwa fungsi *positive legislature* telah bertransformasi menjadi karakteristik struktural dalam praktik pengujian Undang-Undang Pemilu, didorong oleh tiga faktor: keterlekatan hukum pemilu pada jadwal ketatanegaraan yang rigid, rendahnya insentif politik pembentuk undang-undang untuk merevisi norma pemilu, dan tingginya intensitas permohonan pengujian. Legitimasi praktik tersebut bertumpu pada doktrin *constitutional necessity*, teori kewenangan implisit, dan teori kebutuhan fungsional. Namun, ekspansi peran MK ini tidak tanpa batas dan harus dibedakan antara *positive legislature* yang bersifat remedial dan substantif. Implikasi yang dihasilkan mencakup aspek kepastian hukum, relasi kelembagaan, beban teknis penyelenggara pemilu, dan perluasan hak konstitusional. Rekomendasi penelitian menekankan perlunya mekanisme akuntabilitas yang memadai, argumentasi eksplisit, norma transisi yang jelas, dan penguatan pengawasan etik dalam menjalankan fungsi *positive legislature* secara terukur dan konsisten.

A B S T R A C T

The Constitutional Court (Mahkamah Konstitusi - MK), as the guardian of the constitution in Indonesia, has demonstrated a role that extends beyond its classic function as a negative legislature. This study examines the existence of Constitutional Court decisions with a positive legislature nature in the judicial review of the Election Law, particularly focusing on Decision Number 14/PUU-XI/2013, Number 90/PUU-XXI/2023, Number 116/PUU-XXI/2023, and Number 62/PUU-XXII/2024 as the primary objects of study. These four decisions were doctrinally analyzed to interpret their respective legal reasoning, then compared based on the form of the decision, foundational arguments, and legal impacts as the basis for drawing conclusions. Through doctrinal and comparative analysis, the research finds that the positive legislature function has transformed into a structural characteristic in the practice of reviewing the Election Law, driven by three factors: the attachment of electoral law to a rigid constitutional schedule, low political incentives for lawmakers to revise electoral norms, and a high intensity of judicial review petitions. The legitimacy of this practice rests on the doctrine of constitutional necessity, the theory of implied powers, and the theory of functional necessity. However, this expansion of the Constitutional Court's role is not without limits and must distinguish between remedial and substantive positive legislature. The resulting implications encompass aspects of legal certainty, institutional relations, the technical burden on election organizers, and the expansion of constitutional rights. The research recommendations emphasize the need for adequate accountability mechanisms, explicit argumentation, clear transitional norms, and strengthened ethical oversight in exercising the positive legislature function in a measured and consistent manner.

*Corresponding author
E-mail addresses: thegunawan008@gmail.com (Ade Gunawan)

1. PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) telah menetapkan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman dengan kewenangan organik yang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 24C UUD NRI 1945, MK memiliki kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir dengan putusan yang bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945 (Asshiddiqie, 2005). Kewenangan ini dikenal dengan istilah *judicial review*, yaitu mekanisme pengujian konstitusionalitas yang berfungsi memastikan peraturan perundang-undangan di tingkat bawah tidak bertentangan dengan konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi.

Putusan MK dalam memutus permohonan *judicial review* menunjukkan kekuasaan dalam menjalankan prinsip *separation of powers*. *Judicial review* sendiri lahir sebagai instrumen yang digunakan memastikan peraturan perundang-undangan di tingkat bawah UUD NRI 1945 tidak bertentangan dengan konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi (Andiraharja, 2021). Seiring dengan kewenangannya untuk mencabut atau menghapus keberlakuan suatu norma dalam Undang-Undang, MK kerap disebut sebagai *negative legislature*, sedangkan lembaga legislatif atau parlemen dikenal sebagai *positive legislature* karena berperan dalam pembentukan Undang-Undang.

Perspektif mengenai fungsi MK sebagai *negative legislature* telah ditegaskan oleh Hans Kelsen, yang menyatakan bahwa hakim konstitusi termasuk *negative legislature* karena melalui putusan-putusan yang diambil, mereka menjaga keseimbangan dalam pelaksanaan kekuasaan negara (Martitah, 2012). Namun demikian, dalam praktiknya sejak MK menjalankan kewenangannya dalam menguji Undang-Undang ada beberapa putusan yang bersifat mengatur, sehingga menimbulkan kesan bahwasanya MK sudah bertindak sebagai *positive legislature* (Haryono, 2022).

Fenomena *positive legislature* paling menonjol justru dalam ranah hukum pemilu dibandingkan bidang hukum lain. Pergeseran paradigma dari *negative legislator* ke *positive legislature* telah terlihat sejak Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 yang memberikan jalan berkaitan dengan adanya pemilu serentak, yang kemudian berulang dan bahkan menguat intensitasnya pada putusan-putusan berikutnya seperti Putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023 tentang Syarat Usia Calon Presiden dan Wakil Presiden, Putusan Nomor 116/PUU-XXI/2023 tentang Ambang Batas Parlemen, dan Putusan Nomor 62/PUU-XXII/2024 tentang Penghapusan *Presidential Threshold*.

Penelitian yang dilakukan oleh Mahfud MD (2009) menggarisbawahi bahwa terdapat batasan yang jelas dalam kewenangan MK, yakni bahwasanya lembaga ini tidak diperkenankan mengeluarkan putusan yang sifatnya mengatur. Dalam hal pembatalan Undang-Undang, MK tidak seharusnya menyertakan ketentuan mengenai isi, tata cara, maupun lembaga yang berwenang untuk mengatur ulang materi Undang-Undang yang dibatalkan. Namun demikian, putusan-putusan MK menunjukkan kecenderungan untuk melampaui batasan ini.

Permasalahan yang muncul adalah ketiadaan batasan dan pedoman yang jelas bagi hakim konstitusi dalam menjatuhkan putusan yang bersifat *positive legislature*. Kondisi ini menimbulkan kekhawatiran bahwa MK dapat melampaui kewenangannya (*over power*) dalam menjalankan fungsi pengujian Undang-Undang, khususnya yang berkaitan dengan kewenangan lembaga legislatif (Alief et al., 2023). Hal ini tidak sejalan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, yang menetapkan bahwa MK hanya berwenang untuk menghapus norma hukum yang bertentangan dengan UUD NRI 1945, bukan untuk membentuk norma baru.

Penelitian ini bertujuan mengkaji keberadaan putusan MK yang bersifat *positive legislature*, faktor-faktor yang mendorong fenomena tersebut, basis legitimasi konstitusionalnya, dan implikasi praktis yang ditimbulkannya terhadap sistem ketatanegaraan

Indonesia. Pemahaman mendalam terhadap fenomena ini penting karena akan memberikan kontribusi pada penguatan mekanisme *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan, sekaligus menjaga efektivitas fungsi MK sebagai pengawal konstitusi.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah dan norma-norma dalam hukum positif (Soekanto & Mamudji, 2006). Penelitian yuridis normatif berupaya menemukan kebenaran dan koherensi yaitu apakah aturan hukum sesuai dengan norma hukum konstitusional dan apakah norma hukum tersebut sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku. Dalam penelitian ini, peneliti mengumpulkan dan meneliti data kepustakaan (data sekunder) sebagai alat utama untuk mengkaji permasalahan yang diteliti.

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan sekaligus. Pertama, pendekatan doktrinal (*doctrinal approach*) yang memusatkan perhatian pada analisis norma hukum, konsep-konsep hukum, dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum konstitusi yang relevan dengan *positive legislature*, seperti *negativ*e/*positive legislature*, *constitutional necessity*, *separation of powers*, dan *judicial review*. Pendekatan doktrinal memungkinkan peneliti untuk melakukan interpretasi hukum terhadap putusan-putusan MK dan menganalisis landasan kaidah hukum yang mendasarinya (Susilo, 2013). Kedua, pendekatan komparatif (*comparative approach*) yang dilakukan dengan membandingkan empat putusan MK utama (14/PUU-XI/2013, 90/PUU-XXI/2023, 116/PUU-XXI/2023, dan 62/PUU-XXII/2024) untuk mengidentifikasi pola, persamaan, perbedaan, dan evolusi praktik *positive legislature* dari waktu ke waktu. Perbandingan dilakukan berdasarkan dimensi bentuk putusan, substansi pengaturan, dampak hukum, dan konteks faktor struktural yang melatarbelakangi setiap putusan. Keempat dimensi tersebut diterapkan secara konsisten pada masing-masing dari empat putusan yang dikaji dan disajikan, yakni pada dimensi bentuk putusan diidentifikasi dari tipe amar (misalnya prospective ruling pada Putusan 14/PUU-XI/2013 atau *unconditional annulment* pada Putusan 62/PUU-XXII/2024), dimensi substansi pengaturan diidentifikasi dari dasar argumentasi hukum yang digunakan MK dalam setiap putusan, dan dimensi dampak hukum diidentifikasi dari perubahan konkret yang ditimbulkan putusan terhadap desain penyelenggaraan pemilu. Dimensi konteks faktor struktural kemudian dianalisis secara lintas putusan pada bagian pembahasan untuk menjelaskan mengapa gradasi intensitas antarputusan tersebut terjadi.

Secara operasional, kedua pendekatan tersebut tidak diterapkan secara terpisah, melainkan digunakan secara berurutan dan saling melengkapi dalam satu alur analisis. Pendekatan doktrinal terlebih dahulu digunakan untuk menafsirkan pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) pada masing-masing putusan guna mengidentifikasi bentuk, dasar argumentasi, dan dampak hukum dari setiap putusan. Hasil interpretasi doktrinal atas keempat putusan tersebut kemudian diolah melalui pendekatan komparatif untuk memetakan pola, kesinambungan, dan pergeseran intensitas *positive legislature* dari waktu ke waktu, sekaligus menjadi dasar bagi perumusan pembedaan konseptual antara *positive legislature* yang bersifat remedial dan substantif pada bagian pembahasan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Keberadaan Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat *Positive Legislature*

Keberadaan putusan MK yang bersifat *positive legislature* tidak lagi dapat dipahami semata-mata sebagai kemungkinan teoretis dari doktrin klasik *negative legislator* Hans Kelsen, melainkan telah menjadi pola putusan yang berulang dan terlembagakan (*institutionalized pattern*) dalam praktik pengujian undang-undang di Indonesia, khususnya dalam perkara-perkara yang menyangkut Undang-Undang Pemilihan Umum (Huda, 2020).

Pergeseran dari model *negative legislator* klasik menuju fungsi *positive legislature* tidak terjadi secara seragam, melainkan bergerak sepanjang suatu rentang yang dapat dibedakan menjadi bentuk *positive legislature* yang bersifat lunak (*soft positive legislature*) hingga bentuk yang bersifat keras (*hard positive legislature*) (Stone Sweet, 2000). Pada kutub yang lebih lunak, MK sekadar memberikan tafsir konstitusional bersyarat atas norma yang tetap dipertahankan redaksinya. Pada kutub yang lebih keras, MK secara eksplisit merumuskan redaksi norma pengganti yang menggantikan bunyi pasal undang-undang. Gambaran ini membuktikan bahwa keterlibatan MK dalam mengatur norma hukum bukanlah pilihan kaku yang bersifat salah satu, melainkan sebuah cakupan luas dengan beragam tingkat intervensi.

Tabel 1. Pemetaan Komparatif *Putusan Positive Legislature* MK dalam Pengujian Undang-Undang Pemilihan Umum

No	Nomor Putusan	Bentuk *Positive Legislature*	Dasar Argumentasi	Dampak
1	Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013	Putusan dengan penundaan berlakunya akibat hukum (*prospective ruling*)	*Original intent* pembentuk UUD 1945, penguatan sistem presidensial, efisiensi anggaran dan penyelenggaraan pemilu	Mengubah desain penyelenggaraan pemilu nasional dari terpisah menjadi serentak (pemilu lima kotak) mulai 2019
2	Putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023	Inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*)	Argumentasi hak konstitusional untuk dipilih (*political rights*)	Menambahkan syarat alternatif usia *capres-cawapres* (pernah/sedang menjabat kepala daerah)
3	Putusan Nomor 116/PUU-XXI/2023	Konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*)	Prinsip proporsionalitas sistem pemilu, mencegah disproporsionalitas hasil pemilu	Mempertahankan ambang batas parlemen 4% untuk Pemilu 2024 dengan mandat perumusan ulang sebelum Pemilu 2029
4	Putusan Nomor 62/PUU-XXII/2024	Pembatalan norma tanpa syarat (*unconditional annulment*)	Kedaulatan rakyat, hak politik warga negara, kesetaraan	Menghapus ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*)

Analisis terhadap tabel 1 di atas menunjukkan gradasi intensitas *positive legislature*: dari putusan dengan efek prospektif (Putusan 1) hingga putusan dengan pembatalan langsung (Putusan 4). Gradasi ini ditentukan berdasarkan dua kriteria utama, yaitu tingkat keterikatan MK pada redaksi norma asli dan luas ruang kebijakan yang masih disisakan bagi pembentuk undang-undang. Semakin MK menjauh dari sekadar menafsirkan norma yang ada menuju merumuskan sendiri redaksi norma pengganti, dan semakin sempit ruang kebijakan yang tersisa bagi DPR untuk mengatur ulang materi tersebut, semakin tinggi pula intensitas *positive legislature* yang dijalankan. Berdasarkan kriteria ini, Putusan 1 dan Putusan 3 tergolong intensitas rendah karena MK sekadar menunda berlakunya norma atau mempertahankan norma dengan syarat, sedangkan Putusan 2 dan terutama Putusan 4 tergolong intensitas tinggi karena MK menambahkan atau menghapuskan norma secara langsung tanpa menyisakan pilihan kebijakan bagi pembentuk undang-undang. Pola ini mengindikasikan bahwa praktik *positive legislature* semakin berani mengambil keputusan substantif seiring berjalannya waktu, mencerminkan akumulasi preseden dan penguatan *self-confidence* institusional MK.

Terdapat sejumlah faktor struktural yang menjelaskan mengapa fenomena *positive legislature* paling menonjol dalam ranah hukum pemilu dibandingkan bidang hukum lain. Pertama, hukum pemilu terikat pada tahapan ketatanegaraan yang *rigid* dan tidak dapat ditunda, sehingga pembatalan norma tanpa disertai kepastian mengenai norma pengganti berpotensi mengancam keberlangsungan tahapan pemilu yang sedang atau akan berjalan. Ketatnya jadwal pemilu (penetapan calon, kampanye, pemungutan suara, penghitungan, penetapan hasil) membuat MK dihadapkan pada dilema: apakah akan membiarkan norma

inkonstitusional berlaku demi kepastian prosedural, atau membatalkan norma dan menciptakan kekosongan hukum yang membahayakan.

Kedua, materi muatan Undang-Undang Pemilu menyangkut kompetisi politik antar partai dan antar calon, sehingga pembentuk undang-undang (DPR bersama Presiden) memiliki insentif politik yang rendah untuk merevisi norma yang menguntungkan konfigurasi kekuatan politik yang sedang berkuasa, sekalipun norma tersebut telah dinyatakan bermasalah secara konstitusional (Isra, 2010). Partai-partai yang memenangkan pemilu dengan sistem tertentu memiliki motivasi minimal untuk mengubah sistem tersebut dalam legislasi berikutnya, menciptakan *status quo bias* yang kuat dalam hukum pemilu.

Ketiga, tingginya intensitas permohonan pengujian Undang-Undang Pemilu turut memperbesar peluang munculnya putusan *positive legislature*, karena semakin banyak norma yang diuji, semakin besar pula kemungkinan MK dihadapkan pada norma yang secara parsial inkonstitusional namun tidak dapat dipisahkan begitu saja dari norma lain yang konstitusional. Pada Data teraktual menunjukkan bahwa UU No. 7/2017 tentang Pemilihan Umum menjadi undang-undang yang paling sering diuji di MK sepanjang 2003–2025, dengan 174 perkara, jauh melampaui KUHAP (89 perkara) dan UU Pilkada (87 perkara) (Mahkamah Konstitusi, 2025). Tren ini konsisten dengan lonjakan jumlah putusan PUU MK pada 2024 yang sebagian besar dipicu oleh pengujian norma pemilu dan pilkada (Mahkamah Konstitusi, 2025a).

Pertama adalah doktrin *constitutional necessity*, yang pada intinya menyatakan bahwa dalam keadaan mendesak di mana pembatalan norma semata akan menimbulkan kekosongan hukum yang membahayakan keberlangsungan ketatanegaraan, pengadilan konstitusi dibenarkan untuk mengisi kekosongan tersebut secara sementara (Barak, 2006). Doktrin ini memiliki akar historis yang panjang dalam tradisi *common law* dan telah diadopsi dalam berbagai sistem hukum kontinental modern. Dalam konteks MK Indonesia, constitutional necessity menjadi argumen utama yang dikemukakan dalam pertimbangan hukum setiap kali putusan *positive legislature* dikeluarkan, khususnya ketika menyangkut hukum pemilu yang terikat pada jadwal ketatanegaraan yang ketat.

Kedua adalah teori kewenangan implisit (*implied powers doctrine*), yang menyatakan bahwa kewenangan MK untuk menguji konstitusionalitas undang-undang secara logis mengandung pula kewenangan untuk menentukan akibat hukum yang paling tepat atas pengujian tersebut. Argumen ini bertumpu pada logika instrumental: jika MK diberi wewenang untuk menguji konstitusionalitas, maka harus juga diberi wewenang untuk memastikan bahwa putusan pengujiannya dapat dijalankan secara efektif. Tanpa kewenangan menentukan akibat hukum, kewenangan menguji akan menjadi sia-sia jika hasil pengujian menciptakan kekosongan hukum yang tidak dapat ditangani.

Ketiga adalah teori kebutuhan fungsional (*functional necessity theory*), yang menekankan bahwa efektivitas suatu lembaga peradilan konstitusi tidak dapat diukur semata dari kewenangan formal yang secara eksplisit dicantumkan dalam konstitusi atau undang-undang, melainkan juga dari kemampuannya menjalankan fungsi tersebut secara efektif guna mewujudkan tujuan yang hendak dicapai oleh konstitusi itu sendiri. Teori ini mengutamakan aspek efektivitas dan hasil (*results-oriented*) dibandingkan dengan formalisme prosedural yang ketat.

Meskipun basis argumentasi tersebut secara akademik dapat dipertanggungjawabkan, tidak dapat digunakan secara kumulatif untuk membenarkan setiap bentuk perluasan fungsi *positive legislature* tanpa batas. Legitimasi tersebut tidak bersifat mutlak, melainkan tunduk pada batas-batas konstitusional tertentu.

Batas pertama adalah prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), yang menempatkan fungsi legislasi sebagai kewenangan konstitusional DPR bersama Presiden. Prinsip ini bukan hanya tata cara teknis, melainkan fondasi structural dari sistem ketatanegaraan yang demokratis. Perluasan peran MK dalam hal membuat norma, betapa pun berniatkan baik, menggeser keseimbangan yang telah dibangun oleh pembentuk UUD 1945.

Batas kedua adalah *defisit demokratis* (*democratic deficit*) yang melekat pada kedudukan hakim konstitusi yang tidak dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak bertanggung jawab secara politik (Hirschl, 2004). Hakim konstitusi memiliki legitimasi demokratis yang terbatas, sehingga ketika mereka membuat putusan yang mengandung unsur pengaturan normatif, mereka pada dasarnya membuat keputusan kebijakan publik tanpa mandate demokratis yang cukup. Hal ini menimbulkan pertanyaan fundamental mengenai legitimasi demokratis putusan tersebut. Perdebatan mengenai legitimasi ini sejalan dengan diskursus yang lebih luas dalam literatur perbandingan mengenai peran mahkamah konstitusi dalam sistem demokrasi. Hirschl (2004) menempatkan ekspansi kewenangan pengadilan konstitusi dalam kerangka "juristocracy", yang memandang pergeseran kekuasaan pembuatan kebijakan dari lembaga terpilih kepada hakim yang tidak terpilih sebagai bentuk defisit demokratis yang inheren. Sebaliknya, Gunadi dan Palguna (2021) berargumen bahwa desain kelembagaan MK di Indonesia, yang mencakup mekanisme pengangkatan hakim oleh tiga cabang kekuasaan (DPR, Presiden, dan Mahkamah Agung) serta sifat putusan yang dapat diuji ulang melalui proses legislasi, memberikan legitimasi demokratis tidak langsung (indirect democratic legitimacy) yang berbeda dari model pengadilan konstitusi di negara lain. Perbandingan ini menunjukkan bahwa persoalan legitimasi demokratis putusan positive legislature MK tidak dapat dilepaskan dari konteks desain kelembagaan yang melekat pada MK itu sendiri.

Berdasarkan analisis tersebut, dapat diusulkan pembedaan konseptual antara *positive legislature* yang bersifat remedial dengan *positive legislature* yang bersifat substantif atau kebijakan. Pada *Positive legislature* yang bersifat remedial adalah putusan yang semata-mata bertujuan mengisi kekosongan hukum yang timbul akibat pembatalan norma, tanpa menentukan pilihan kebijakan yang masih terbuka bagi pembentuk undang-undang. Contohnya: ketika MK membatalkan suatu ketentuan yang jelas inkonstitusional, kemudian memberikan norma sementara yang sangat teknis dan mekanistik sampai pembentuk undang-undang membuat norma yang sesuai. Dalam hal ini, MK tidak menentukan pilihan kebijakan substantif, hanya menjaga agar tidak ada kekosongan hukum.

Sebaliknya, *positive legislature* yang bersifat substantif adalah putusan yang tidak sekadar mengisi kekosongan hukum, melainkan secara langsung menentukan pilihan kebijakan yang semula berada dalam ranah kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) pembentuk undang-undang (Palguna, 2013). Contohnya: ketika MK dalam Putusan 90/PUU-XXI/2023 tidak hanya membatalkan persyaratan usia minimal 40 tahun untuk capres, tetapi juga menambahkan syarat alternatif (pernah/sedang menjabat kepala daerah). Di sini MK membuat pilihan kebijakan substantif yang sebenarnya masih terbuka untuk didiskusikan oleh berbagai perspektif di legislator.

Pembedaan ini penting karena implikasinya berbeda. *Positive legislature* remedial masih dapat dilegitimasi dengan doktrin *constitutional necessity*, sementara *positive legislature* substantif memerlukan justifikasi yang jauh lebih kuat, bahkan mungkin melampaui batas konstitusional yang dapat diterima. Pembedaan remedial-substantif ini merupakan elaborasi lebih lanjut dari spektrum soft-hard positive legislature yang dikemukakan Stone Sweet (2000): jika spektrum Stone Sweet menjelaskan derajat intervensi MK terhadap redaksi norma, pembedaan remedial-substantif yang diusulkan dalam penelitian ini berfokus pada dimensi yang berbeda, yaitu apakah putusan tersebut semata mengisi kekosongan hukum atau justru menentukan pilihan kebijakan yang secara konstitusional masih terbuka (open legal policy) sebagaimana dikonseptualisasikan oleh Palguna (2013). Dengan demikian, penelitian ini memosisikan diri melengkapi, bukan menggantikan, kerangka teoretis yang telah ada, sekaligus menawarkan kriteria operasional yang lebih tajam untuk menilai batas legitimasi setiap putusan *positive legislature* MK.

Faktor-Faktor Pendorong *Positive Legislature* dalam Hukum Pemilu

Selain faktor-faktor struktural yang telah dijelaskan, terdapat faktor-faktor tambahan yang mendorong kemunculan *positive legislature* dalam hukum pemilu:

Pola Temporal dan Siklus Pemilu

Analisis data permohonan pengujian menunjukkan bahwa intensitas pengujian Undang-Undang Pemilu meningkat secara signifikan pada periode sebelum pemilu (6-12 bulan sebelumnya). Pola ini menciptakan *time pressure* yang tinggi bagi MK untuk menyelesaikan permohonan dengan segera, sementara waktu untuk deliberasi yang matang menjadi terbatas. Time pressure semacam ini sering kali memaksa MK untuk mengambil jalan pintas dalam bentuk *positive legislature* daripada membiarkan permohonan tertunda hingga setelah pemilu berlangsung.

Kompleksitas Norma dan Saling Keterkaitan

Undang-Undang Pemilu adalah sistem norma yang sangat terhubung satu sama lain. Pembatalan satu norma dapat menciptakan inkonsistensi sistemik dengan norma-norma lain. Misalnya, pembatalan ambang batas pencalonan presiden tanpa penyesuaian terhadap norma tentang mekanisme verifikasi dan penetapan calon akan menciptakan kebingungan prosedural. Kompleksitas semacam ini mendorong MK untuk membuat keputusan holistik yang mencakup pula aspek-aspek teknis implementasi.

Pertimbangan Keanekaragaman Kepentingan

Sebagai lembaga yang menerima permohonan dari berbagai pihak (partai politik, individu, lembaga negara lain), MK harus menyeimbangkan berbagai kepentingan yang sering kali bertentangan. *Positive legislature* sering kali menjadi cara MK untuk mencapai solusi kompromi yang mengakomodasi berbagai kepentingan tersebut, daripada membuat putusan yang bersifat *zero-sum* yang hanya menguntungkan satu pihak.

Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat *Positive Legislature* pada Pengujian Undang-Undang Pemilihan Umum

Fungsi *positive legislature* MK dalam pengujian Undang-Undang Pemilu membawa implikasi multidimensional pada berbagai aspek ketatanegaraan dan penyelenggaraan pemilu, yakni sebagai berikut:

Implikasi pada Kepastian Hukum

Terdapat semacam relasi berbanding terbalik (*trade-off*) antara kepastian hukum jangka pendek dan kepastian hukum jangka panjang dalam setiap putusan MK yang bersifat *positive legislature* (Putra, 2023). Di satu sisi, pemberian solusi normatif oleh MK (*positive legislature*) memberikan kepastian jangka pendek karena tidak ada kekosongan hukum yang membahayakan keberlangsungan pemilu. Misalnya, Putusan 14/PUU-XI/2013 memberikan kepastian bahwa pemilu 2019 akan dilaksanakan secara serentak, sehingga penyelenggara pemilu dapat merencanakan teknis dengan jelas.

Di sisi lain, norma hasil reformulasi MK, karena tidak melalui proses legislasi yang lazim, kerap kali dirumuskan secara ringkas dalam amar putusan sehingga membuka ruang *multitafsir* dalam implementasinya oleh penyelenggara pemilu. Kondisi ini menciptakan ketidakpastian dalam penerapan norma di lapangan, meskipun norma tersebut dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum. Kasus Putusan 90/PUU-XXI/2023 tentang persyaratan capres, misalnya, menghasilkan berbagai interpretasi mengenai apa yang dimaksud dengan "pernah menjabat kepala daerah" dalam praktik KPU.

Implikasi pada Relasi Kelembagaan (*Separation of Powers*)

Dari sisi kelembagaan, pemberian mandat konstitusional kepada DPR dan Presiden menempatkan DPR dalam posisi "dipaksa" untuk mengagendakan revisi undang-undang berdasarkan kriteria yang telah ditentukan MK. Hal ini berpotensi menggeser keseimbangan relasi antar cabang kekuasaan dari pola *checks and balances* yang setara menjadi pola di mana MK secara faktual berperan sebagai penentu arah kebijakan legislasi pemilu (Arrasuli & Nadhilah, 2023).

Implikasi Teknis pada Penyelenggara Pemilu

Putusan MK yang bersifat *positive legislature* juga membawa implikasi langsung terhadap beban kerja penyelenggara teknis pemilu, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Terdapat setidaknya lima bentuk implikasi teknis:

Pertama, kebutuhan penyesuaian peraturan pelaksana secara cepat. KPU harus segera mengeluarkan peraturan yang mengoperasionalisasi putusan MK dalam jangka waktu yang sangat singkat. Pada kasus Putusan 62/PUU-XXII/2024 tentang penghapusan *presidential threshold*, KPU hanya memiliki waktu kurang dari sebulan untuk menyiapkan mekanisme verifikasi yang disesuaikan.

Kedua, risiko inkonsistensi penerapan pada tahapan pemilu yang sedang berjalan. Jika putusan MK dikeluarkan di tengah-tengah proses pemilu, ada risiko bahwa tahapan yang telah berjalan akan berbeda dengan tahapan yang akan datang karena perubahan norma. Misalnya, pengumuman hasil calon presiden terdaftar yang telah berdasarkan presidential threshold, kemudian harus direvisi karena pembatalan *threshold* oleh MK.

Ketiga, peningkatan potensi sengketa administrasi dan perselisihan hasil pemilu. Perubahan norma di tengah proses pemilu meningkatkan sengketa antara peserta pemilu (partai atau calon) yang merasa dirugikan oleh penerapan norma lama sebelum putusan MK. Tahun 2024 sendiri mencatat peningkatan sengketa pemilu sebesar 35% dibanding 2019, sebagian besar disebabkan oleh perubahan norma akibat putusan MK.

Keempat, beban sosialisasi dan edukasi pemilih dalam waktu terbatas. Perubahan norma hukum pemilu memerlukan sosialisasi publik yang luas agar pemilih dan peserta pemilu memahami perubahan yang terjadi. Namun, *time pressure* seringkali membuat sosialisasi ini tidak optimal, menghasilkan pemahaman yang tidak merata di masyarakat.

Kelima, ketidaksiapan logistik dan sumber daya manusia. Implementasi norma baru yang dibuat oleh MK seringkali memerlukan penyesuaian logistik, sistem, dan pelatihan SDM yang tidak sempat disiapkan dengan baik. Kasus perubahan tata cara pembukaan kotak suara berdasarkan putusan MK pada 2019, misalnya, menyebabkan kebingungan di beberapa TPS karena pelatihan yang tidak merata.

Dari kelima bentuk implikasi teknis tersebut, kebutuhan penyesuaian peraturan pelaksana secara cepat dan peningkatan sengketa administrasi merupakan dampak yang telah terobservasi dan didukung data dari laporan resmi penyelenggara pemilu, sedangkan risiko inkonsistensi penerapan, beban sosialisasi yang tidak optimal, dan ketidaksiapan logistik masih bersifat potensial atau ilustratif karena belum didukung data empiris yang sistematis dalam penelitian ini. Dengan pembedaan tersebut, dapat disimpulkan secara lebih terukur bahwa implikasi teknis yang telah terobservasi berkontribusi nyata terhadap beban kerja penyelenggara pemilu, sementara implikasi yang masih bersifat potensial memerlukan penelitian lanjutan sebelum dapat digeneralisasi sebagai dampak yang pasti terjadi.

Implikasi pada Perluasan Hak Konstitusional

Dari sisi substansi, putusan-putusan MK yang bersifat *positive legislature* dalam pengujian Undang-Undang Pemilu pada umumnya berorientasi pada perluasan pemenuhan hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih. Putusan Nomor 62/PUU-XXII/2024 yang menghapuskan ambang batas pencalonan presiden, misalnya, secara langsung

memperluas peluang partai politik dan gabungan partai politik untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Dari perspektif hak asasi manusia, perluasan hak ini tentu saja positif karena meningkatkan partisipasi dan representasi. Namun, dari perspektif sistem pemilu, perluasan hak semacam ini dapat memiliki dampak samping yang tidak diantisipasi. Penghapusan presidential threshold, misalnya, berpotensi meningkatkan fragmentasi parlemen dan memperumit proses pembentukan koalisi pemerintah.

Meskipun demikian, perluasan hak konstitusional melalui putusan *positive legislature* memiliki karakter yang berbeda dengan perluasan hak melalui jalur legislasi biasa, yaitu dari sisi keterlibatan publik dalam proses perumusannya. Proses legislasi di DPR, betapa pun tidak sempurna, tetap membuka ruang partisipasi publik melalui mekanisme dengar pendapat dan pembahasan yang relatif panjang, sedangkan perumusan norma pengganti dalam putusan MK berlangsung dalam proses peradilan yang partisipasi publiknya terbatas (Humaidi & Rahmadanti, 2023). Akibatnya, putusan MK yang memperluas hak, meski secara substansi positif, memiliki defisit partisipasi publik yang tidak dapat diabaikan.

4. KESIMPULAN

Keberadaan MK dalam memberikan putusan yang bersifat *positive legislature* pada pengujian Undang-Undang Pemilu merupakan respons terhadap kebutuhan untuk mencegah kekosongan hukum dan menjamin keberlangsungan tahapan pemilu. Praktik tersebut didukung oleh doktrin *constitutional necessity*, teori kewenangan implisit, dan teori kebutuhan fungsional. Namun, legitimasi *positive legislature* tidak bersifat tanpa batas, melainkan harus dibedakan antara tindakan yang bersifat remedial untuk mengatasi kekosongan hukum dan tindakan substantif yang memasuki wilayah *open legal policy* pembentuk undang-undang.

Putusan MK yang bersifat *positive legislature* dalam pengujian Undang-Undang Pemilu menimbulkan implikasi terhadap kepastian hukum, kelembagaan, teknis penyelenggaraan, dan hak konstitusional. Putusan tersebut dapat memperluas perlindungan hak politik, tetapi juga berpotensi menimbulkan *multitafsir*, membatasi ruang kebijakan DPR, serta menambah beban KPU dan Bawaslu. Oleh karena itu, penggunaan *positive legislature* harus dilakukan secara terbatas dan proporsional agar tetap menjaga keseimbangan kewenangan antarlembaga negara.

Fenomena *positive legislature* dalam pengujian Undang-Undang Pemilu juga mencerminkan realitas bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia belum mampu menghasilkan proses legislasi pemilu yang responsif terhadap perkembangan konstitusional. Rendahnya insentif politik DPR untuk melakukan revisi terhadap norma pemilu yang telah dinyatakan bermasalah secara konstitusional menciptakan *governance gap* yang kemudian diisi oleh MK. Temuan ini konsisten dengan salah satu dari tiga faktor struktural yang diidentifikasi pada bagian pembahasan, yaitu rendahnya insentif politik pembentuk undang-undang untuk merevisi norma pemilu yang menguntungkan konfigurasi kekuatan politik yang sedang berkuasa. Oleh karena itu, rekomendasi reformasi dalam penelitian ini dibatasi pada langkah yang secara langsung merespons faktor tersebut, yaitu penguatan mekanisme fast-track legislation khusus untuk menindaklanjuti putusan MK yang menyangkut norma pemilu, tanpa memperluas rekomendasi ke ranah reformasi kelembagaan yang lebih luas yang berada di luar cakupan data dan analisis penelitian ini.

Dibandingkan dengan penelitian terdahulu, kontribusi ilmiah artikel ini dapat dipetakan secara lebih eksplisit. Penelitian Martitah (2012) dan Alief et al. (2023) telah mendokumentasikan keberadaan putusan MK yang bersifat *positive legislature*, namun keduanya berhenti pada tahap identifikasi fenomena tanpa membedakan tingkat intervensi MK secara sistematis. Mahfud MD (2009) dan Haryono (2022) menegaskan adanya batasan normatif atas kewenangan MK, tetapi belum menyediakan kerangka untuk menilai kapan suatu putusan *positive legislature* masih berada dalam batas yang dapat dilegitimasi dan kapan telah

melampauinya. Celah inilah yang coba diisi oleh penelitian ini melalui dua kontribusi utama, yaitu pemetaan komparatif sistematis atas empat putusan MK dalam ranah hukum pemilu berdasarkan kriteria gradasi intensitas yang eksplisit, serta perumusan pembedaan konseptual antara positive legislature yang bersifat remedial dan substantif sebagai instrumen analitis untuk menilai batas legitimasi putusan semacam itu ke depan.

5. REFERENSI

Alief, M., Efendi, F., & Saleh, A. (2023). Putusan positive legislature oleh Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 20(4), 622–635.

Andiraharja, D. G. (2021). Judicial review oleh Mahkamah Konstitusi sebagai fungsi ajudikasi konstitusional di Indonesia. *Khazanah Hukum*, 3(2), 70–85.

Arrasuli, B. K., & Nadhilah, Y. (2023). Praktik judicial activism dalam putusan Mahkamah Konstitusi dikaitkan dengan prinsip pemisahan kekuasaan. *UNNES Law Review*, 6(1), 755–776.

Asshiddiqie, J. (2005). *Hukum tata negara dan pilar-pilar demokrasi*. Konstitusi Press.

Barak, A. (2006). *The judge in a democracy*. Princeton University Press.

Budiardjo, M. (2005). *Dasar-dasar ilmu politik*. Gramedia Pustaka Utama.

Gunadi, G., & Palguna, I. D. G. (2021). Institutional design dan legitimasi demokratis judicial review di Indonesia. *Jurnal Cita Hukum*, 9(2), 213–234.

Haryono, D. (2022). Metode tafsir putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian konstitusional UU Cipta Kerja. *Jurnal Konstitusi*, 18(4), 774–790.

Hirschl, R. (2004). *Towards juristocracy: The origins and consequences of the new constitutionalism*. Harvard University Press.

Huda, N. (2020). *Hukum tata negara Indonesia*. RajaGrafindo Persada.

Humaidi, M. W., & Rahmadanti, I. S. (2023). Constitutional design of state policy as guidelines on Indonesia's Presidential System Development Plan. *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi*, 6(1), 63–78.

Isra, S. (2010). *Pergeseran fungsi legislasi: Menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial Indonesia*. RajaGrafindo Persada.

Jayus. (2019). *Hukum pemilu & alternatif penyelesaian sengketa hasil pemilu*. Media Publishing.

Komisi Pemilihan Umum. (2024). *Laporan realisasi penyelenggaraan Pemilu 2024*. KPU Pusat.

Mahfud MD, M. (2009). Rambu pembatas dan perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 16(4), 441–458.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2025a). *Statistik jumlah seluruh putusan pengujian undang-undang* [Data statistik]. Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum MK. https://jdih.mkri.id/fitur/statistik

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2025b). *Laporan tahunan Mahkamah Konstitusi 2024*.https://s.mkri.id/public/content/infoumum/laporantahunan/pdf/LaporanTahunan_71_LAPTAH%202024%20Revisi%202%20Januari%202025%20-%20UPLOAD.pdf

Martitah. (2012). Progresivitas hakim konstitusi dalam membuat putusan (Analisis pada keberadaan putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat positive legislature). *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 41(2), 316–328.

Palguna, I. D. G. (2013). *Pengaduan konstitutional (Constitutional complaint)*. Sinar Grafika.

Putra, A. (2023). Implications of conditional inconstitutional decisions in The Constitutional Court Decision. *Jurnal Konstitusi*, 20(1), 58–72.

Soemantri, S. (2017). Keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Rechtidee*, 11(1), 45–67.

Stone Sweet, A. (2000). *Governing with judges: Constitutional politics in Europe*. Oxford

University Press.
Yudhawinata, A. (2022). Demokratisasi hukum pemilu melalui judicial review: Analisis kritis terhadap peran Mahkamah Konstitusi. *Mimbar Hukum*, 34(3), 476–496.