BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 mengandung konsekuensi bahwa seluruh penyelenggaraan kekuasaan negara harus tunduk pada hukum, dimana konstitusi menempati posisi tertinggi dalam hierarki norma hukum. Dalam kerangka negara hukum tersebut, prinsip pembatasan kekuasaan *(limitation of power)* menjadi elemen fundamental guna mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan *(abuse of power)*.[1] Oleh karena itu, pembentukan dan distribusi kewenangan antar lembaga negara harus dirancang secara tegas, termasuk dalam hal ini kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari cabang kekuasaan kehakiman. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah mengalami perubahan atau amandemen membawa perkembangan yang signifikan terutama dalam menegaskan peran Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga konstitusi dan mengawal hak-hak konstitusional warga negara[2]. Namun demikian, posisi tersebut tidak berarti bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan tanpa batas, melainkan tetap harus berada dalam koridor konstitusional yang telah ditentukan secara tegas. Dalam upaya memperkokoh sistem demokrasi konstitusional menjadi bagian dalam

[1] Jimly Asshiddiqie, 2010, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 55.
[2]Jimly Asshiddiqie, 2006, Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 23.

penguatan prinsip negara hukum serta pembentukan lembaga-lembaga baru di Indonesia. Selain itu Mahkamah Konstitusi membawa dampak yang besar dalam ketatanegaraan Indonesia secara tersendiri. Hal yang khusus seperti persoalan hukum yang multitafsir dan tidak memadai untuk menjawab kebutuhan masyarakat, keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai *guardian of the constitution* sekaligus pengawal prinsip negara hukum. Perkembangan yang cukup fundamental ini tidak hanya menegaskan kembali prinsip negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 tetapi juga berperan penting dalam tegaknya demokrasi dan konstitusionalisme.[3]

Secara normatif berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 membatasi Mahkamah Konstitusi hanya sebagai *negative legislator* yang menegaskan bahwa "(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, (3) memutus pembubaran partai politik, dan (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum". Sejalan dengan teori Hans Kelsen yang menyatakan bahwa Kelsen memandang Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga *negative legislature* yang berfungsi menguji konstitusionalitas undang-undang, menjamin hierarki norma, dan memastikan norma hukum tingkat rendah tidak bertentangan dengan konstitusi *(Grundnorm)*. Mahkamah Konstitusi secara tegas dibatasi sebagai *negative*

[3] Jimly Asshiddiqie, 2011, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 45.

legislator, yaitu hanya berwenang membatalkan norma hukum tanpa menciptakan norma baru[4]. Namun, dalam praktik ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi justru menunjukkan pergeseran yang menyimpang dari batas normatif tersebut dengan bertindak sebagai *positive legislator*[5]. Hal tersebut menunjukkan kewenangan Mahkamah Konstitusi secara konstitusional hanya berfungsi sebagai lembaga penguji norma *(judicial review)*, bukan sebagai pembentuk norma. Dalam perspektif teori hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, Mahkamah Konstitusi hanya berwenang membatalkan norma yang bertentangan dengan konstitusi tanpa menciptakan norma hukum baru. Yang menjadi perdebatan adalah apakah tindakan yang dilakukan Mahkamah Konstitusi ini sah secara konstitusional atau justru melampaui batas kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi.[6]

Kondisi tersebut dapat dilihat dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi, salah satunya Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016 *Tentang Pengosongan Kolom Agama pada Kartu Keluarga dan Kartu Tanda Penduduk Bagi Penghayat Kepercayaan*. Putusan ini menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi berperan lebih aktif dalam mengisi kekosongan hukum serta memberikan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara, khususnya terkait Hak Asasi Manusia. Dalam beberapa perkara**,** Mahkamah Konstitusi mengakui secara terbuka untuk menjamin perlindungan hak konstitusional warga negara dan kepastian hukum. Hal ini menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi mengambil beberapa

[4] Hans Kelsen, 1961, General Theory of Law and State, Russell & Russell, New York, hlm. 268.
[5] Mahfud MD, 2011, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Reformasi, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 8.
[6] Hans Kelsen, 1961, General Theory of Law and State, translated by Anders Wedberg, Russell & Russell, New York, hlm. 268.

peran sebagai *positive legislator* terbatas. Terkait dengan sebagaimana tercantum dalam Pasal 28A-28J UUD 1945 pada dasarnya dimaksudkan untuk memperkuat jaminan HAM terkhusus dalam hak untuk bebas dari diskriminasi, kepastian hukum yang adil, perlindungan, dan hak atas pengakuan.[7] Mahkamah Konstitusi menunjukkan adanya kecenderungan yang berbeda dari konstruksi normatif tersebut. Di mana Mahkamah tidak hanya menghapus norma yang bersifat diskriminatif, tetapi juga membangun konstruksi hukum baru terkait pengakuan penghayat kepercayaan dalam administrasi kependudukan. Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi tidak lagi semata-mata bertindak sebagai *negative legislator*, melainkan telah menjalankan fungsi sebagai *positive legislator*.

Dalam memutus suatu perkara, hakim memiliki kebebasan dari intervensi pihak manapun, baik kekuasaan legislatif, publik, maupun eksekutif dalam menegakkan hukum dan keadilan dan menjalankan tugas. Meskipun memiliki kebebasan dalam menafsirkan konstitusi, harus dipahami bahwa teoritis Kelsen memiliki batasan yang dimana kemerdekaan hakim bukanlah menjadi legislator baru, tetapi secara independen menegakkan konstitusi. Dalam praktik Mahkamah Konstitusi Indonesia, asas hakim bebas dalam memutus ini tampak dalam setiap putusan uji formil dan materiil. Dimana hakim kosntitusi menilai norma hukum semata-mata berdasarkan pertentangan dengan UUD 1945, bukan berdasarkan tekanan politik maupun preferensi pribadi. Namun, disisi lain Mahkamah Konstitusi dalam praktiknya bertindak sebagai *positive legislator* Ketika membuat

[7] Moh Mahfud, 2007, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, LP3ES, Jakarta, hlm. 87.

putusan bersyarat *(conditionally constitutional/unconstitusiona).* Meskipun Mahkamah Konstitusi terlihat aktif, keputusan tersebut bukan lahir dari pengaruh eksternal tetapi dari keyakinan hukum yang independen. Fenomena tersebut tidak dapat dipahami sebagai perkembangan biasa, melainkan harus ditempatkan sebagai problem konstitusional karena tindakan membentuk norma baru menunjukkan adanya pergeseran fungsi kelembagaan dari ranah yudikatif ke ranah legislatif. Pergeseran ini berpotensi menimbulkan ketegangan dalam prinsip *Separation of Powers* [8], mengingat pembentukan norma hukum secara konstitusional merupakan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden. Dengan demikian, praktik Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* tidak hanya menjadi persoalan teknis yuridis, tetapi juga menyangkut keseimbangan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dengan demikian, terlihat adanya kesenjangan yang nyata antara *das sollen* dan *das sein*. Secara normatif *(das sollen)*, Mahkamah Konstitusi dibatasi sebagai *negative legislator* yang tidak memiliki kewenangan membentuk norma. Namun secara empiris *(das sein),* Mahkamah justru berperan aktif dalam menciptakan norma baru melalui putusannya. Kesenjangan antara *das sollen* dan *das sein* tersebut yang merupakan inti dalam penelitian ini antara norma konstitusional dengan praktik ketatanegaraan, bahkan dapat dikualifikasikan sebagai bentuk ketegangan konstitusional *(constitutional tension)* yang tidak hanya berkaitan dengan prinsip *Separation of Powers* , tetapi juga berdampak pada perlindungan

[8] Montesquieu, 1989, The Spirit of Laws, Cambridge University Press, Cambridge, hlm. 157.

Hak Asasi Manusia." [9]. Tanpa penegasan kesenjangan ini, fenomena peran Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* hanya akan dipahami sebagai fakta biasa, bukan sebagai permasalahan ilmiah yang memerlukan analisis kritis.

Di sisi lain, dari perspektif Hak Asasi Manusia, praktik Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* justru sering dipandang sebagai kebutuhan konstitusional. Hal ini berkaitan dengan jaminan HAM yang diatur dalam Pasal 28A–28J UUD 1945, yang menegaskan bahwa setiap warga negara berhak atas perlindungan, kepastian hukum, dan perlakuan yang adil. Dalam kondisi adanya kekosongan hukum *(rechtsvacuum)* atau norma yang bersifat diskriminatif, Mahkamah Konstitusi melalui putusannya sering mengambil peran aktif untuk memberikan perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara. Dengan demikian, peran Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* tidak dapat dilepaskan dari upaya mewujudkan keadilan substantif dan perlindungan Hak Asasi Manusia.[10]

Namun, kondisi tersebut justru menimbulkan dilema konstitusional yang mendasar. Di satu sisi, terdapat kebutuhan untuk menjaga batas kewenangan Mahkamah Konstitusi agar tetap berada dalam koridor konstitusional sesuai dengan Pasal 24C UUD 1945 dan prinsip *Separation of Powers* . Di sisi lain, terdapat tuntutan untuk memberikan perlindungan maksimal terhadap hak-hak konstitusional warga negara, terutama ketika hukum positif tidak mampu menjawab kebutuhan keadilan. Dilema ini mencerminkan pertentangan antara dua

[9] Mark Tushnet, 2008, Weak Courts, Strong Rights, Princeton University Press, Princeton, hlm. 23.
[10] Satjipto Rahardjo, 2009, Hukum Progresif, Kompas, Jakarta, hlm. 112.

kepentingan besar, yaitu antara pembatasan kekuasaan *(limitation of power)* dan perlindungan Hak Asasi Manusia *(protection of rights)*. Dalam situasi ini, Mahkamah Konstitusi berada pada posisi yang kompleks, karena setiap tindakan aktifnya berpotensi dianggap melampaui kewenangan, namun setiap sikap pasifnya berpotensi mengabaikan perlindungan HAM.

Dapat disimpulkan bahwa peran Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* merupakan fenomena yang tidak hanya menimbulkan persoalan legitimasi konstitusional, tetapi juga memiliki implikasi langsung terhadap perlindungan Hak Asasi Manusia. Oleh karena itu, penelitian ini secara spesifik diarahkan untuk mengkaji dan menganalisis legitimasi konstitusional Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* dalam perspektif Hukum Tata Negara, serta implikasinya terhadap perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia. Penelitian ini tidak hanya berfokus pada aspek kelembagaan Mahkamah Konstitusi, tetapi juga menghubungkannya secara langsung dengan dimensi HAM sebagai variabel konflik yang memperdalam problematika ketatanegaraan.

Oleh karena itu, persoalan kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* dalam perspektif Hukum Tata Negara dan perlindungan Hak Asasi Manusia menjadi isu yang menarik sekaligus penting untuk diteliti secara lebih mendalam. Dalam perspektif Hukum Tata Negara, tindakan Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* menimbulkan persoalan legitimasi dan potensi *constitutional overreach*. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai batas kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, terutama ketika dihadapkan pada kebutuhan perlindungan Hak Asasi Manusia.

Permasalahan tersebut menunjukkan adanya ketegangan konstitusional antara norma dan praktik yang belum terselesaikan, sehingga menjadi isu sentral yang perlu dikaji secara mendalam dalam penelitian ini, khususnya terkait batas kewenangan Mahkamah Konstitusi dan implikasinya terhadap perlindungan Hak Asasi Manusia. Kesenjangan ini merupakan inti permasalahan penelitian yang menunjukkan adanya kontradiksi antara norma konstitusional dan praktik ketatanegaraan.

Penelitian sebelumnya berfokus pada Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator* atau pada konsep *judicial activism* secara umum, sehingga belum secara spesifik mengkaji implikasi peran Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* terhadap perlindungan HAM dalam perspektif Hukum Tata Negara.[11]

B. RUMUSAN MASALAH

1. Apakah kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* dapat dibenarkan secara konstitusional dalam perspektif Hukum Tata Negara Indonesia?
2. Bagaimana implikasi peran Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* terhadap perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk menganalisis dan menilai legitimasi konstitusional kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* dalam perspektif Hukum

[11] Jimly Asshiddiqie, 2010, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 191.

Tata Negara Indonesia dengan merujuk pada ketentuan konstitusi dan teori *negative legislator* sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen

2. Untuk mengkaji dan menjelaskan implikasi peran Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* terhadap perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia, khususnya dalam kaitannya dengan jaminan hak konstitusional warga negara.

D. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini memberikan manfaat seperti:

1. Manfaat Teoritis

   Penelitian ini bertujuan untuk memberikan kontribusi konseptual dalam pengembangan ilmu Hukum Tata Negara, khususnya terkait dengan batas kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia[12]. Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan dan memperkuat kerangka teoritik mengenai legitimasi konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan fungsi yang melampaui konsep *negative legislator* sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen[13]. Penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya diskursus akademik mengenai hubungan antara perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan perlindungan Hak Asasi Manusia, sehingga dapat

[12] Jimly Asshiddiqie, 2010, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 191.
[13] Hans Kelsen, 1967, Pure Theory of Law, University of California Press, Berkeley, hlm. 221.

memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai batas antara fungsi yudisial dan fungsi legislasi dalam perspektif Hukum Tata Negara.[14]

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Akademisi

Penelitian ini memberikan sumbangan pemikiran ilmiah dalam pengembangan kajian Hukum Tata Negara, khususnya terkait dengan fenomena Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator*. Penelitian ini dapat digunakan sebagai kerangka analisis bagi akademisi dalam mengkaji atau megevaluasi legitimasi konstitusional Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* secara menganalisis kritis batas kewenangan Mahkamah Konstitusi serta implikasinya terhadap prinsip *Separation of Powers* dan perlindungan Hak Asasi Manusia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia serta batas-batas kewenangan lembaga yudisial dalam sistem ketatanegaraan Indonesia[15] sebagai *judicial activism* Mahkamah Konstitusi.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini memperkuat pemahaman kepada masyarakat yang lebih komprehensif dan kritis kepada masyarakat mengenai peran serta batas kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia[16]. Melalui penelitian ini, masyarakat diharapkan dapat

[14] Mahfud MD, 2011, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Reformasi, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 245.

[15] Montesquieu, 1989, The Spirit of Laws, Cambridge University Press, Cambridge, hlm. 157.
[16] Ni'matul Huda, 2017, Hukum Tata Negara Indonesia, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 312.

memahami bahwa Mahkamah Konstitusi tidak hanya berperan sebagai pelindung Hak Asasi Manusia, tetapi juga merupakan lembaga negara yang harus menjalankan kewenangannya sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusional[17]. Penelitian ini dapat berkontribusi dalam meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap pentingnya keseimbangan antara perlindungan Hak Asasi Manusia dan pembatasan kekuasaan dalam negara hukum[18].

E. KEASLIAN PENELITIAN

Penelitian ini merupakan buah pemikiran penulis dan bukan plagiasi dari penelitian sebelumnya. Peneliti menelususri beberapa hasil penelitian sebelumnya yang mempunyai kemiripan dengan penelitian lain yang memiliki kemiripan, yaitu:

1. Eudia Viona Fransiska, 2024
    a. Judul Penelitian : Perspektif Hak Asasi Manusia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 33/PUU-XIII/2015
    b. Tahun: 2024
    c. Institusi Universitas Atma Jaya Yogyakarta

[17] Satjipto Rahardjo, 2009, Hukum Progresif, Kompas, Jakarta, hlm. 112.
[18] Jimly Asshiddiqie, 2011, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 45.

d. Rumusan Masalah:

1. Bagaimana praktik sistem pemilihan kepala daerah di Indonesia?
2. Bagaimanakah perspektif Hak Asasi Manusia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi 33/PUU- XIII/2015 agar tercipta keseimbangan dalam hak untuk dipilih dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik?

e. Hasil Penelitian: Adanya dilemma antara perlindungan HAM dan etika pemerintahan. Putusan Mahkamah Konstitusi menjamin hak politik, tetapi membuka peluang bagi penyalahgunaan kekuasaan dalam praktik politik dinasti.

f. Letak perbedaan: penelitian terdahulu lebih menekankan posisi Hak Asasi Manusia dalam Politik Dinasti dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Sedangkan pada penelitian ini, penulis lebih menekankan implikasi Hak Asasi Manusia dan peran *Positive legislator* Mahkamah Konstitusi.

2. Zakiyyah Maulida, 2025

a. Judul Penelitian: Peran Mahkamah Konstitusi Sebagai *positive legislator* Dalam Pengaturan Pemilu (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu 2024)

b. Tahun: 2025

c. Institusi Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto

d. Rumusan Masalah:

1. Bagaimana peran Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* dalam pengaturan Pemilihan Umum melalui Putusan MK No. 52/PUU-XXII/2024, 69/PUU-XXII/2024, dan 136/PUU-XXII/2024?
2. Bagaimana implikasi Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* melalui putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengaturan Pemilu pada Demokrasi di Indonesia?

e. Hasil Penelitian: Mahkamah Konstitusi (MK) tidak hanya berperan sebagai *negative legislator* (penghapus norma) tetapi juga sebagai *positive legislator* (pembentuk norma baru) dalam beberapa putusan, yakni Putusan Nomor 52/PUU-XXII/2024, 69/PUU-XXII/2024, dan 136/PUU-XXII/2024. Melalui putusan-putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menafsirkan dan membentuk norma hukum baru terkait netralitas pejabat negara, kampanye di tempat pendidikan, dan sanksi terhadap pelanggaran netralitas TNI/Polri. Peran ini menunjukkan pergeseran fungsi Mahkamah Konstitusi dari sekadar penjaga konstitusi menjadi pembentuk norma hukum yang memperkuat prinsip demokrasi, keadilan, dan netralitas pemilu di Indonesia.

f. Letak Perbedaan: penelitian terdahulu lebih menitikberatkan pada peran Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* dalam pembentukan norma hukum baru melalui putusan-putusan terkait Pemilu 2024. Fokus utamanya berada pada analisis fungsi kelembagaan Mahkamah Konstitusi dalam menciptakan norma untuk menjamin keadilan dan netralitas pemilu, sehingga kajiannya bersifat konstitusional dan kelembagaan. Sedangkan pada penelitian ini, penulis lebih menekankan pada kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai *Positive Legislator* dalam Perspektif Hukum Tata Negara dan Perlindungan Hak Asasi Manusia.

3. Adi Wijaya, 2007

a. Judul Penelitian: Pengaruh Peran Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Dalam Ketatanegaraan Indonesia

b. Tahun: 2007

c. Institusi Universitas Sriwijaya Fakultas Hukum Inderalaya

d. Rumusan masalah:

1. Bagaimana perubahan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia setelah adanya Mahkamah Konstitusi?
2. Bagaimana pengaruh peran Mahkamah Konstitusi dalam penyelenggaraan kekuasaan negara di Indonesia?

e. Hasil Penelitian: Penelitian ini menemukan bahwa perubahan UUD 1945 membawa dampak besar terhadap struktur

ketatanegaraan Indonesia, terutama dengan terbentuknya Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga baru pelaksana kekuasaan kehakiman. Mahkamah Konstitusi berperan penting dalam menjaga konstitusionalitas undang-undang, menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara, serta menjaga prinsip negara hukum dan kedaulatan rakyat.

f. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberadaan Mahkamah Konstitusi memperkuat prinsip *checks and balances* antar lembaga negara dan menjadi penjamin tegaknya hukum serta keadilan konstitusional di Indonesia. Namun, secara kelembagaan, Mahkamah Konstitusi juga membawa perubahan dalam peta kekuasaan kehakiman yang sebelumnya terpusat di Mahkamah Agung, sehingga menimbulkan wacana baru tentang pembagian dan batas kewenangan antar lembaga peradilan.

g. Letak Perbedaan: penelitian terdahulu lebih menyoroti pengaruh kelembagaan Mahkamah Konstitusi terhadap sistem ketatanegaraan (struktur dan fungsi negara). Sedangkan pada penelitian ini, penulis lebih menyoroti implikasi putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Hak Asasi Manusia.

F. TINJAUAN PUSTAKA

1. Teori dan Konsep Dasar

Dalam penelitian hukum, teori dan konsep dasar memiliki fungsi fundamental sebagai landasan analitis untuk menjelaskan dan menafsirkan

permasalahan hukum secara sistematis. Teori tidak sekadar berisi definisi, melainkan berfungsi sebagai kerangka berpikir *(framework of thinking)* yang memungkinkan peneliti menghubungkan antara norma *(das sollen)* dan realitas *(das sein)*. Menurut Soerjono Soekanto, teori merupakan seperangkat konsep, definisi, dan proposisi yang saling berkaitan untuk menjelaskan suatu fenomena secara sistematis.[19] Dengan demikian, teori berfungsi sebagai alat analisis *(analytical tool)*, bukan sekadar uraian deskriptif.

Dalam konteks hukum tata negara, teori digunakan untuk menjelaskan hubungan antar lembaga negara serta batasan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan. Misalnya, teori *Separation of Powers* menjelaskan distribusi kekuasaan negara, sedangkan teori *negative legislator* dari Hans Kelsen memberikan batas konseptual terhadap kewenangan lembaga peradilan konstitusi.[20] Oleh karena itu, penggunaan teori dalam penelitian ini tidak hanya dimaksudkan untuk menjelaskan konsep, tetapi juga untuk menguji dan menganalisis praktik ketatanegaraan, khususnya terkait peran Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang.

2. Landasan Teori

a. Teori *Negative legislator*

[19] Soerjono Soekanto, 2014, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, hlm. 30.
[20] Jimly Asshiddiqie, 2010, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 152.

Konsep *negative legislator* merupakan bagian integral dari pemikiran Hans Kelsen dalam *Pure Theory of Law*, yang menempatkan hukum sebagai suatu sistem norma yang tersusun secara hierarkis *(Stufenbau des Recht)*. [21] Dalam konstruksi ini, konstitusi berada pada posisi tertinggi sebagai norma dasar *(grundnorm)*, sehingga seluruh norma di bawahnya harus bersumber dan tidak boleh bertentangan dengannya. Berdasarkan desain tersebut, keberadaan Mahkamah Konstitusi tidak dapat dipahami secara parsial sebagai lembaga yang sekadar "membatalkan norma", melainkan sebagai konsekuensi sistemik dari prinsip supremasi konstitusi. Oleh karena itu, fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator* berarti memiliki kewenangan untuk menghapus norma yang inkonstitusional guna menjaga konsistensi struktur norma hukum, bukan untuk membentuk norma baru. [22] Dengan demikian, konsep *negative legislator* harus dipahami sebagai mekanisme penjaga kemurnian sistem hukum, bukan sekadar fungsi teknis peradilan. Namun dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Konstitusi tidak selalu berhenti pada fungsi negatif tersebut. Dalam sejumlah putusan, Mahkamah justru menunjukkan bertindak sebagai *Positive legislator*, yaitu merumuskan atau menambahkan norma hukum baru. Peralihan ini tidak dapat dipahami sebagai penyimpangan semata, melainkan harus dijelaskan secara argumentatif. Beberapa faktor yang melatarbelakangi munculnya praktik

[21] Hans Kelsen, 1967, Pure Theory of Law, University of California Press, Berkeley, hlm. 221.

[22] Ibid., hlm. 224.

tersebut antara lain: (1) adanya kekosongan hukum *(rechtsvacuum),* (2) norma yang bersifat multitafsir, (3) serta kebutuhan untuk menjamin perlindungan hak konstitusional warga negara.[23] Dalam kondisi demikian, Mahkamah Konstitusi seringkali tidak hanya membatalkan norma, tetapi juga memberikan rumusan normatif baru agar hukum tetap dapat dioperasionalkan.

Hal ini tampak dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XIV/2016, di mana Mahkamah tidak hanya menghapus norma diskriminatif, tetapi juga membangun konstruksi hukum baru terkait pengakuan aliran kepercayaan dalam administrasi kependudukan. Dalam konteks ini, Mahkamah secara aktif mengisi kekosongan hukum, sehingga memperlihatkan karakter sebagai *Positive legislator*. Secara teoritik, fenomena ini menunjukkan adanya ketegangan antara Mahkamah sebagai *negative legislator* (*das sollen*) dan Mahkamah sebagai *Positive legislator.*

Ketegangan tersebut kemudian melahirkan dua pendekatan, yaitu (1) *judicial restraint,* yang menekankan pembatasan peran hakim agar tidak melampaui fungsi yudisial; (2) *judicial activism*, yang membenarkan peran aktif hakim dalam menciptakan norma demi keadilan substantif.[24] Dengan demikian, teori *negative legislator* dalam penelitian ini diposisikan sebagai alat analisis kritis untuk menilai apakah praktik Mahkamah Konstitusi sebagai *Positive legislator* merupakan penyimpangan terhadap teori

[23] Jimly Asshiddiqie, 2006, Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 89.
[24] Mahfud MD, 2011, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Reformasi, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 245.

Kelsen, bentuk adaptasi terhadap kebutuhan konstitusional, atau reinterpretasi terhadap fungsi peradilan dalam negara hukum modern.

b. Teori *Separation of Powers*

Teori *Separation of Powers* yang dikemukakan oleh Montesquieu pada awalnya menekankan pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif, guna mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan *(abuse of power).*[25] Namun, dalam perkembangan modern, doktrin ini tidak lagi dipahami secara kaku *(strict separation),* melainkan berkembang menjadi pemisahan kekuasaan secara fungsional yang disertai mekanisme *checks and balances*.[26] Dalam konteks Indonesia, pembagian kekuasaan tidak bersifat absolut, melainkan saling berinteraksi dan mengawasi antar lembaga negara. Mahkamah Konstitusi, sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman, memiliki fungsi untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945 sebagai bentuk kontrol terhadap kekuasaan legislatif. Akan tetapi, ketika Mahkamah Konstitusi dalam putusannya mulai merumuskan norma baru, muncul persoalan konstitusional mengenai batas antara fungsi yudisial dan fungsi legislasi.

Dalam kerangka *Separation of Powers* , kondisi ini menimbulkan *constitutional tension*, karena setiap perluasan fungsi yudisial ke arah pembentukan norma berpotensi menggeser keseimbangan kekuasaan.[27] Dengan demikian, teori *Separation of Powers* dalam penelitian ini tidak

[25] Montesquieu, 1989, The Spirit of Laws, Cambridge University Press, Cambridge, hlm. 157.
[26] Jimly Asshiddiqie, 2010, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 55.
[27] Ibid., hlm. 61.

hanya digunakan sebagai konsep dasar, tetapi sebagai alat analisis untuk menilai apakah praktik Mahkamah Konstitusi sebagai *Positive legislator* masih merupakan bagian dari mekanisme *checks and balances*, atau telah melampaui batas fungsi yudisial secara konstitusional.

c. Teori *Separation of Powers*

Teori *checks and balances* merupakan pengembangan dari *Separation of Powers* yang menekankan bahwa kekuasaan negara tidak hanya dipisahkan, tetapi juga saling mengawasi dan mengimbangi.[28] Namun, dalam analisis ketatanegaraan modern, konsep ini tidak dapat dipahami secara normatif semata sebagai "saling mengimbangi". Yang lebih penting adalah menentukan batas konseptual antara fungsi pengawasan yang sah dan potensi intervensi antar cabang kekuasaan. Mahkamah Konstitusi melalui kewenangan *judicial review* berfungsi sebagai instrumen *checks and balances* terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif.

Akan tetapi, ketika Mahkamah tidak hanya membatalkan norma, tetapi juga norma baru, muncul pertanyaan kritis apakah tindakan tersebut merupakan bagian dari mekanisme *checks and balances* yang sah, atau justru bentuk *overreach* kekuasaan yudisial? Di titik inilah terjadi ketegangan antara fungsi kontrol konstitusional dan potensi perluasan kekuasaan yudisial. Dalam beberapa kasus, pembentukan norma oleh

[28] M. C. J. Vile, 1998, Constitutionalism and the *Separation of power*s, Clarendon Press, Oxford, hlm. 13.

Mahkamah Konstitusi dapat dipandang sebagai upaya memperkuat perlindungan hak konstitusional. Namun di sisi lain, tindakan tersebut juga berpotensi mengganggu keseimbangan kekuasaan apabila tidak memiliki batas yang jelas. Dengan demikian, teori *checks and balances* dalam penelitian ini digunakan sebagai alat uji analitis untuk menilai apakah praktik Mahkamah Konstitusi sebagai *Positive legislator* memperkuat sistem pengawasan kekuasaan, atau justru menciptakan ketidakseimbangan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

3. Kerangka Konseptual

Berdasarkan permasalahan yang diteliti, kerangka konseptual dalam penelitian ini disusun untuk memberikan batasan pengertian terhadap konsep-konsep kunci yang digunakan. Konsep-konsep ini tidak disusun sebagai pandangan pribadi, melainkan dirumuskan berdasarkan pemikiran para ahli dan peraturan perundang-undangan, sehingga memiliki dasar akademik yang jelas.

a. Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang memiliki fungsi sebagai pengawal konstitusi *(the guardian of the constitution)* [29]. Ketentuan tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah

[29] Jimly Asshiddiqie, 2010, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 191.

Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020. Secara konstitusional, Mahkamah Konstitusi memiliki lima kewenangan utama, yaitu: (1) menguji undang-undang terhadap UUD 1945 *(judicial review),* (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara, (3) memutus pembubaran partai politik, (4) memutus perselisihan hasil pemilu, dan (5) memutus pendapat DPR terkait dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dalam perspektif teoritik, Mahkamah Konstitusi pada dasarnya diposisikan sebagai *negative legislator* sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen, yaitu lembaga yang berwenang membatalkan norma yang bertentangan dengan konstitusi tanpa menciptakan norma baru.[30] Namun, dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, posisi tersebut tidak selalu bersifat absolut. Dalam beberapa putusan, Mahkamah Konstitusi tidak hanya membatalkan norma, tetapi juga membangun konstruksi normatif baru. Fenomena ini harus dipahami bukan sekadar sebagai fakta, melainkan sebagai problem konstitusional yang perlu diuji secara teoritik: apakah tindakan tersebut merupakan penyimpangan, perluasan interpretatif, atau konsekuensi dari kebutuhan perlindungan konstitusional. Contoh yang relevan adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XIV/2016, di mana Mahkamah tidak hanya menghapus norma diskriminatif, tetapi juga merumuskan pengakuan terhadap penganut kepercayaan dalam sistem administrasi kependudukan. Dalam putusan ini, Mahkamah tidak sekadar meniadakan

[30] Hans Kelsen, 1967, Pure Theory of Law, University of California Press, Berkeley, hlm. 224.

norma, melainkan menghasilkan norma baru melalui konstruksi putusan, sehingga menunjukkan karakter sebagai *Positive legislator*. Dalam penelitian ini Mahkamah Konstitusi tidak hanya dipahami sebagai lembaga yudisial secara normatif, tetapi sebagai subjek analisis untuk menguji batas antara fungsi pengujian norma dan potensi pembentukan norma dalam sistem ketatanegaraan

Dalam konteks penelitian ini, Mahkamah Konstitusi dikaji dari perannya yang tidak hanya menjalankan fungsi *negative legislator.* Sebagaimana dijelaskan oleh Hans Kelsen melainkan juga terkadang bertindak sebagai *Positive legislator*, yaitu membentuk atau menambahkan norma hukum baru untuk mengisi kekosongan hukum *(rechtsvacuum)*.

Peran ini tampak dalam beberapa putusan, salah satunya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XIV/2016, di mana Mahkamah Konstitusi menafsirkan kembali hak konstitusional warga negara yang menganut kepercayaan agar diakui dalam administrasi kependudukan. Tindakan ini menunjukkan adanya pergeseran peran Mahkamah Konstitusi dari sekedar penafsir hukum menjadi pembentuk norma hukum demi mewujudkan perlindungan konstitusional bagi warga negara. Mahkamah Konstitusi diposisikan sebagai lembaga yudisial yang tidak hanya menegakkan hukum secara formal, tetapi juga berperan aktif dalam menegakkan nilai keadilan substantif, khususnya dalam perlindungan Hak Asasi Manusia.

b. *Positive legislator*

Konsep *Positive legislator* dalam penelitian ini tidak dipahami secara bebas, melainkan sebagai konsep yang berkembang dalam kajian hukum tata negara untuk menjelaskan kondisi ketika lembaga peradilan khususnya Mahkamah Konstitusi tidak hanya menafsirkan hukum, tetapi juga menghasilkan norma baru melalui putusannya. Namun, perlu ditegaskan bahwa secara teoritik terdapat perbedaan mendasar antara menafsirkan norma *(interpretation of law)*, dan menciptakan norma *(creation of law).* Penafsiran norma masih berada dalam ranah fungsi yudisial, sedangkan penciptaan norma merupakan karakter fungsi legislatif. Oleh karena itu, tidak setiap putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat progresif dapat dikategorikan sebagai *Positive legislator*. Dalam penelitian ini, suatu putusan Mahkamah Konstitusi dapat dikategorikan sebagai *Positive legislator* apabila memenuhi parameter berikut: (1) Mahkamah tidak hanya membatalkan norma, tetapi juga merumuskan norma baru; (2) norma tersebut bersifat umum dan mengikat *(erga omnes)*; (3) norma tersebut mengisi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) atau memperjelas norma yang multitafsir.[31] Dengan batasan tersebut, konsep *Positive legislator* ditempatkan sebagai isu problematik, bukan sebagai justifikasi. Hal ini karena praktik tersebut menimbulkan ketegangan dalam sistem ketatanegaraan, khususnya terhadap prinsip *Separation of Powers* . Di satu sisi, tindakan Mahkamah Konstitusi dapat dipahami sebagai upaya untuk

[31] Jimly Asshiddiqie, 2006, Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 90

menjamin perlindungan hak konstitusional warga negara, terutama ketika terjadi kekosongan hukum atau ketidakjelasan norma. Namun di sisi lain, tindakan tersebut berpotensi menimbulkan *judicial overreach*, yaitu perluasan kewenangan yudisial ke ranah legislatif.[32] Dalam penelitian ini konsep *Positive legislator* digunakan bukan untuk membenarkan praktik Mahkamah Konstitusi, melainkan untuk menguji legitimasi konstitusionalnya, yaitu apakah praktik tersebut merupakan bentuk koreksi konstitusional yang sah, atau justru merupakan pergeseran fungsi kekuasaan yang problematik.

c. Hukum Tata Negara

Hukum Tata Negara merupakan cabang ilmu hukum yang mengatur mengenai organisasi negara, hubungan antar lembaga negara, serta hubungan antara negara dengan warga negara. Menurut Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara tidak hanya membahas struktur kelembagaan, tetapi juga prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan kekuasaan negara yang bersumber pada konstitusi.[33] Selain itu, Sri Soemantri menegaskan bahwa Hukum Tata Negara mencakup norma-norma yang mengatur pembentukan, pembagian, dan pelaksanaan kekuasaan negara dalam rangka mewujudkan negara hukum.[34] Hukum Tata Negara tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga berfungsi sebagai kerangka analisis untuk

[32] Mark Tushnet, 2008, Weak Courts, Strong Rights, Princeton University Press, Princeton, hlm. 23.
[33] Jimly Asshiddiqie, 2006, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 17.
[34] Sri Soemantri, 1993, Hukum Tata Negara Indonesia, Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 25.

menilai apakah praktik kekuasaan negara sesuai dengan konstitusi[35]. Hukum Tata Negara digunakan sebagai alat analisis untuk menilai kedudukan dan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Secara konseptual, Mahkamah Konstitusi berada dalam cabang kekuasaan yudisial yang berfungsi menguji undang-undang terhadap konstitusi. Namun, ketika Mahkamah Konstitusi dalam praktiknya menunjukkan kecenderungan membentuk norma baru *(Positive legislator)*, muncul persoalan konstitusional yang harus diuji dalam perspektif hukum Tata Negara, yaitu apakah tindakan tersebut masih berada dalam batas fungsi yudisial, atau telah melampaui kewenangan dan memasuki ranah legislasi. Dalam kerangka ini, prinsip *Separation of Powers* dan *checks and balances* menjadi parameter penting untuk menilai apakah terjadi pergeseran fungsi kekuasaan yang dapat mengganggu keseimbangan sistem ketatanegaraan.[36]

d. Perlindungan Hak Asasi Manusia

Konsep Hak Asasi Manusia (HAM) berakar dari pengakuan bahwa setiap manusia memiliki hak-hak dasar yang melekat sejak lahir dan tidak dapat dicabut oleh siapapun. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Hak Asasi Manusia diatur secara komprehensif dalam Pasal 28 A-28 J UUD 1945 serta dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Perlindungan Hak Asasi Manusia merupakan salah satu

[35] Jimly Asshiddiqie, Op. Cit., hlm. 15.

[36] Ibid., hlm. 20.

tujuan utama pembentukan Mahkamah Konstitusi. Melalui kewenangan *judicial review*, Mahkamah Konstitusi dapat menilai apakah suatu undang-undang mengandung ketentuan yang melanggar hak-hak konstitusional warga negara. Dalam beberapa kasus, seperti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XIV/2016, Mahkamah Konstitusi memberikan tafsir baru terhadap norma hukum untuk menjamin pengakuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia bagi kelompok masyarakat tertentu, seperti penganut kepercayaan. Konsep perlindungan Hak Asasi Manusia dalam penelitian ini menegaskan bahwa tindakan Mahkamah Konstitusi sebagai *Positive legislator* tidak semata-mata sebagai bentuk perluasan kekuasaan yudisial, tetapi juga sebagai perwujudan tanggung jawab konstitusional negara untuk menjamin hak-hak dasar warga negara sesuai amanat konstitusi. Oleh karena itu, perlindungan Hak Asasi Manusia menjadi justifikasi moral dan konstitusional bagi Mahkamah Konstitusi untuk bertindak secara aktif dalam mengisi kekosongan hukum melalui putusan-putusan yang mengarah pada substantif dan kemanusiaan.

e. Keterkaitan Antar Konsep

Hubungan antara konsep diatas dapat digambarkan sebagai interaksi kepada fungsi legislasi Mahkamah Konstitusi dan perlindungan hak konstitusional warga negara. Ketika Mahkamah Konstitusi menafsirkan norma hukum untuk melindungi Hak Asasi Manusia, perannya berganti dari *negative legislator* menjadi *Positive legislator*. Namun, dalam sistem hukum tata negara tindakan tersebut harus ditetapkan prinsip *Separation of*

Powers agar tidak menimbulkan pelanggaran terhadap pemisahan kekuasaan. Apakah peran aktif Mahkamah Konstitusi tersebut dapat dibenarkan secara konstitusional dalam konteks negara hukum Indonesia.

4. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini disusun secara sistematis dengan menghubungkan antara norma ideal *(das sollen)* dan realitas praktik *(das sein)* sebagai dasar untuk mengidentifikasi problem konstitusional, yang selanjutnya dianalisis melalui dua perspektif yang saling berhadapan, yaitu legitimasi kewenangan dan perlindungan Hak Asasi manusia. Konstitusi sebagai hukum tertinggi menjadi dasar dalam pembentukan dan pembatasan kekuasaaan negara. Dalam kerangka tersebut, Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan yang secara limitatif diatur dalam Pasal 24C UUD 1945, yang pada hakikatnya menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penguji norma *(judicial review)*. Dalam perspektif Hans Kelsen, Mahkamah Konstitusi diposisikan sebagai *negative legislator*, yaitu lembaga yang hanya berwenang membatalkan norma yang bertentangan dengan konstitusi tanpa menciptakan norma baru[37].

Konsep tersebut sejalan dengan prinsip *Separation of Powers* yang dikemukakan oleh Montesquieu, yang menegaskan bahwa kekuasaan negara harus dipisahkan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan

[37] Hans Kelsen, 1961, General Theory of Law and State, Russell & Russell, New York, hlm. 268.

(abuse of power)[38]. Dalam perkembangan modern, prinsip ini dilengkapi dengan mekanisme *Separation of Powers* yang bertujuan menjaga keseimbangan antar cabang kekuasaan negara.[39] Dalam kerangka *das sollen,* Mahkamah Konstitusi memiliki batas kewenangan yang tegas dan tidak diperkenankan memasuki ranah pembentukan norma.

Realitas dalam praktek ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi tidak selalu berhenti sebagai *negative legislator*. Dalam beberapa putusan, Mahkamah Konstitusi justru kecenderungan bertindak sebagai *positive lagislator*, yaitu membentuk atau merumuskan norma yang baru. Hal ini terlihat dari Putusan MK No. 97/PUU-XIV/2016, di mana Mahkamah Konstitusi tidak hanya membatalkan norma yang diskriminatif, tetapi juga merumuskan konstruksi hukum baru terkait pengakuan penghayat kepercayaan dalam administrasi kependudukan[40]. Adanya penambahan norma dalam putusan tersebut menunjukkan adanya pergeseran fungsi Mahkamah Konstitusi dari *negative legislator* menuju *Positive legislator*.

Perbedaan antara *das sollen* dan *das sein* tersebut melahirkan kesenjangan normatif yang dapat dikualifikasikan sebagai problem konstitusional. Pergeseran kewenangan Mahkamah Konstitusi menimbulkan beberapa implikasi, antara lain: (1) potensi pelanggaran prinsip *Separation of Powers*; (2) munculnya fenomena *judicial overreach*; (3) serta terganggunya keseimbangan dalam mekanisme *checks and*

[38] Montesquieu, 1989, The Spirit of Laws, Cambridge University Press, Cambridge, hlm. 157.
[39] M. C. J. Vile, 1998, Constitutionalism and the *Separation of power*s, Clarendon Press, Oxford, hlm. 13.
[40] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XIV/2016.

balances. Menurut Mark Tushnet, kondisi semacam ini dapat dikategorikan sebagai *constitutional tension,* yaitu ketegangan antara batas kewenangan lembaga negara dengan kebutuhan perlindungan hak konstitusional[41]. Mahkamah Konstitusi sebagai *Positive legislator* tidak dapat dipahami sebagai perkembangan biasa, melainkan sebagai persoalan konstitusional yang memerlukan analisis kritis.

Dalam perspektif Hukum Tata Negara, tindakan Mahkamah Konstitusi sebagai *Positive legislator* dipandang problematik karena melampaui kewenangan konstitusional yang diberikan oleh Pasal 24C UUD 1945, berpotensi mengganggu prinsip *Separation of Powers* , serta menciptakan resiko *constitutional overreach*. Pandangan ini menekankan pentingnya *judicial restraint,* yaitu pembatasan peran hakim agar tidak memasuki ranah legislasi[42]. Sebaliknya dari perspektif Hak Asasi Manusia, peran Mahkamah Konstitusi sebagai *Positive legislator* dapat dipandang sebagai kebutuhan konstitusional yang berkaitan dengan jaminan Hak Asasi Manusia dalam Pasal 28A-28J UUD 1945 yang menegaskan bahwa negara wajib melindungi hak-hak konstitusional warga negara. Dengan kondisi adanya kekosongan hukum, norma yang diskriminatif atau adanya ketidakjelasan hukum. Melalui putusan tersebut yang berperan aktif untuk mewujudkan keadilan substantif. Menurut Satjipto Rahardjo, hukum tidak boleh berhenti pada teks, tetapi harus mampu menjawab kebutuhan

[41] Mark Tushnet, 2008, Weak Courts, Strong Rights, Princeton University Press, Princeton, hlm. 23.
[42] Jimly Asshiddiqie, 2010, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 55.

keadilan masyarakat[43]. Dengan demikian, praktik *Positive legislator* dapat dipahami sebagai bentuk *judicial activism* dalam rangka perlindungan Hak Asasi Manusia dengan kondisi yang terbatas.

Pertemuan antara dua perspektif tersebut melahirkan dilema konstitusional, yaitu: di satu sisi, terdapat kebutuhan menjaga batas kewenangan Mahkamah konstitusi dan di sisi lain, terdapat tuntutan untuk memberikan perlindungan maksimal terhadap Hak Asasi manusia. Permasalahan utama dalam penelitian ini terletak pada pertanyaan apakah pergeseran kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai *Positive legislator* merupakan bentuk pelanggaran terhadap prinsip *Separation of Powers* , atau justru merupakan bentuk kebutuhan konstitusional dalam menjamin perlindungan Hak Asasi Manusia.

G. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif *(normative legal research)* yang bertujuan untuk mengkaji norma hukum, asas, dan doktrin hukum dalam rangka menjawab isu mengenai legitimasi konstitusional Mahkamah Konstitusi sebagai *Positive legislator* serta implikasinya terhadap perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM). Penelitian ini tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi preskriptif dan argumentatif, yaitu memberikan penilaian mengenai apakah praktik *Positive legislator* dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dapat dibenarkan secara konstitusional dan selaras dengan prinsip

[43] Satjipto Rahardjo, 2009, Hukum Progresif, Kompas, Jakarta, hlm. 112.

perlindungan HAM. Kerangka metodologis penelitian ini secara eksplisit merujuk pada pemikiran Peter Mahmud Marzuki, yang menegaskan bahwa penelitian hukum bertujuan menemukan norma, prinsip, dan argumentasi hukum untuk menyelesaikan isu hukum konkret[44]

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan tidak hanya disebutkan, tetapi dioperasionalkan secara konkret sebagai berikut:

a. Pendekatan Perundang-undangan *(Statute Approach)*

pendekatan ini digunakan untuk mengidentifikasi batas kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam UUD 1945 dan menilai apakah tindakan Mahkamah Konstitusi dalam putusan *a quo* melampaui fungsi sebagai *negative legislator*. Peneliti membandingkan norma dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dengan konstruksi norma baru yang muncul dalam putusan MK No. 97/PUU-XIV/2016.

b. Pendekatan kasus *(Case Approach)*

Pendekatan ini menjadi pusat analisis penelitian, dengan objek utama yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XIV/2016. Putusan dianalisis melalui *Ratio decidendi* (pertimbangan hukum hakim) dan implikasi normatif terhadap sistem hukum dan HAM. Putusan tidak hanya dideskripsikan, tetapi diuji secara normatif.

c. Pendekatan Konseptual *(Conceptual Approach)*

[44] Peter Mahmud Marzuki, 2016, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, hlm. 35.

Pendekatan ini digunakan untuk membangun kerangka teoritik, meliputi: (1) konsep *negative legislator* dan *Positive legislator* dari pemikiran Hans Kelsen; (2) teori *checks and balances*; (3) konsep perlindungan HAM. Konsep-konsep tersebut digunakan sebagai alat uji *(analytical tools)* untuk menilai apakah tindakan Mahkamah Konstitusi masih berada dalam batas kewenangan konstitusional.

3. Metode Penafsiran Hukum

Untuk menjawab dua fokus utama penelitian (legitimasi konstitusional dan implikasi HAM), digunakan metode penafsiran sebagai berikut:

a. Penafsiran konstitusional, digunakan untuk menafsirkan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam UUD 1945.
b. Penafsiran sistematis, digunakan untuk melihat keterkaitan antara norma dalam UUD, Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dalam UUD 1945.
c. Penafsiran Teleologis, digunakan untuk menilai tujuan norma, khususnya dalam konteks perlindungan HAM.

Penafsiran ini diterapkan langsung pada teks konstitusi, norma undang-undang, serta pertimbangan hakim dalam putusan Mahkamah Konstitusi. Analisis tidak berhenti pada apa bunyi norma tetapi juga pada apa makna dan tujuannya.

4. Sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945;

2. Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 jo. UU No. 7 Tahun 2020; tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
3. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011; tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
4. Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
5. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PUU-XIV/2016;

b. Bahan Hukum Sekunder
1. Buku teks hukum dari akademisi yang kredibel;
2. Jurnal ilmiah terakreditasi (Sinta/Scopus);
3. Hasil penelitian hukum;
4. Pendapat ahli yang dipublikasikan secara ilmiah;

c. Bahan Hukum Tersier
1. Kamus hukum;
2. Kamus Besar Bahasa Indonesia;
3. Situs resmi Mahkamah Konstitusi;

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik yang digunakan adalah studi kepustakaan *(library research)*, yaitu pengumpulan bahan hukum melalui penelusuran sistematis terhadap peraturan perundang-undangan, Putusan Pengadilan, dan literatur ilmiah.

6. Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis dilakukan secara kualitatif-preskriptif dengan tahapan:

a. Inventarisasi bahan hukum;
b. Klasifikasi peraturan dan putusan berdasarkan isu legitimasi konstitusional dan implikasi Hak Asasi Manusia (HAM);
c. Analisis menggunakan pendekatan dan penafsiran hukum;
d. Penarikan kesimpulan normatif.

Penalaran yang digunakan adalah deduktif, yaitu: dari norma umum (konstitusi dan teori hukum) menuju analisis kasus konkret (Putusan Mahkamah Konstitusi)

H. SISTEMATIKA PENULISAN HUKUM

Sistematika penulisan hukum/skripsi ini dilakukan dengan membagi menjadi tiga bab dengan sistematika seagai berikut:

1. BAB I: PENDAHULUAN

   Bab ini berisikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, tinjauan pustaka, batasan konsep, metode penelitian, dan sistematika penulisan hukum/skripsi.

2. BAB II: PEMBAHASAN

   Bab ini menguraikan tentang pembahasan yang berisi:

   a. Kajian teori dan pendekatan yuridis normatif yang melandasi
   b. kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

c. Analisis peran Mahkamah Konstitusi sebagai *Positive legislator* serta implikasinya terhadap perlindungan Hak Asasi Manusia, dengan studi kasus Putusan MK Nomor 97/PUU-XIV/2016

3. BAB III: PENUTUP
    a. Kesimpulan
    b. Saran