

Konstruksi Hukum Kewenangan Mahkamah Konstitusi Untuk Memutus *Constitutional Complaint*

Harry Setya Nugraha

Fakultas Hukum Universitas Mulawarman, Indonesia.

E-mail: harrysetyanugraha@fh.unmul.ac.id

Abstract:

During the ongoing academic debate regarding the authority to decide on constitutional complaint cases by the Constitutional Court, this study tries to explain the reasons for authority to decide constitutional complaint cases by the court, and how legal construction can be built to become the basis for the Constitutional Court in deciding constitutional complaints. This study uses a normative juridical research method. The approach used is statutory and conceptual, and the analysis is carried out in a qualitative descriptive manner. This result shows four fundamental reasons for the need for the Constitutional Court to be given the authority to decide on constitutional complaints in Indonesia. Hence, three alternatives can be done: First, make formal changes to the constitutional basis of the Court; Second, make changes to the construction of Article 24C paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia through the Decision of the Constitutional Court (judicial interpretation); Third, carry out the meaning or interpretation of Article 29 paragraph (1) letter e of Law Number 48 of 2009 concerning Judicial Power.

Keywords: Constitutional Complaint; Constitutional Rights; Constitutional Court

Abstrak:

Di tengah perdebatan akademik yang masih terjadi soal kewenangan memutus perkara constitutional complaint oleh Mahkamah Konstitusi, penelitian ini mencoba menguraikan alasan perlunya kewenangan untuk memutus perkara constitutional complaint dan bagaimana konstruksi hukum yang dapat dibangun untuk dapat menjadi dasar bagi MK dalam memutus constitutional complaint. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan konseptual, serta analisis dilakukan secara deskriptif kualitatif. Penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat empat alasan mendasar perlunya MK diberikan kewenangan untuk memutus constitutional complaint di Indonesia. Untuk mewujudkan hal tersebut, terdapat tiga alternatif yang dapat dilakukan: Pertama, melakukan perubahan formal terhadap landasan konstitusional Mahkamah; Kedua, melakukan perubahan terhadap konstruksi Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi (judicial interpretation); Ketiga, melakukan pemaknaan atau penafsiran terhadap Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Kata Kunci: Constitutional Complaint; Hak Konstitusional; Mahkamah Konstitusi

1. Pendahuluan

Mahkamah Konstitusi (MK) adalah satu dari dua pelaksana kekuasaan kehakiman menurut Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Selain MK, terdapat pula suatu Mahkamah Agung (MA) yang juga diberi mandat konstitusional sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Meski sama-sama pemegang kekuasaan kehakiman, sebagai lembaga yang disebut-sebut sebagai lembaga yang “merdeka”, MA dan MK memiliki wewenang yang berbeda dan diantaranya tidak terdapat hubungan yang hierarkis.

Secara normatif, Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 telah secara tegas menyebutkan dan memberikan limitasi terhadap kewenangan serta kewajiban MK. Kewenangan tersebut yakni:

1. Menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945;
3. Memutus pembubaran parpol; dan
4. Memutus perselisihan hasil pemilu.

Selain empat kewenangan tersebut, MK juga memiliki satu kewajibannya untuk memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wapres diduga telah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945 yakni penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wapres.

Dalam perkembangannya, meskipun Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) telah memberikan limitasi terhadap kewenangan dan kewajiban MK, tetapi gagasan berkenaan dengan perluasan kewenangan MK masih terus bermunculan dan menjadi perdebatan publik. Salah satu gagasan tersebut adalah soal kewenangan memutus pengatutan konstitusional (*constitutional complaint*). Dalam kerangka konseptual, umum dipahami bahwa *constitutional complaint* merupakan suatu pengaduan atau gugatan atas perbuatan atau kelalaian suatu lembaga publik yang mengakibatkan terlanggarnya hak-hak dasar atau hak hak konstitusional warga negara yang diajukan oleh perseorangan warga negara kepada MK.¹ Pada praktiknya, MK baru dapat menerima perkara *Constitutional complaint* hanya apabila tidak tersedia lagi proses peradilan untuk menyelesaikan persoalan tersebut.²

Kewenangan *constitutional complaint* sebenarnya hingga saat ini masih menimbulkan perdebatan akademik. Satu kelompok berpendapat bahwa benar saja MK tidak dapat menerima permohonan *constitutional complaint* karena UUD NRI Tahun 1945 tidak memberikan kewenangan tersebut kepada MK. Namun bagi kelompok yang lain, sekalipun MK tidak secara tegas diberikan kewenangan tersebut tetapi dengan kedudukan dan perannya sebagai *the guardian of constitution* maka sudah seharusnya MK bertindak bijak untuk dapat menerima permohonan *constitutional complaint*.

Terhadap dua kelompok yang berbeda pendapat secara diametral, penulis adalah bagian dari kelompok yang mendukung dilakukannya perluasan terhadap kewenangan MK agar kedepan MK dapat memutus *constitutional complaint*. Oleh karena itu, penelitian ini akan mencoba menguraikan beberapa alasan perlunya MK diberikan kewenangan untuk memutus perkara *constitutional complaint*. Tidak hanya itu, yang paling penting dari penelitian ini adalah penulis juga akan menguraikan soal bagaimana konstruksi hukum yang dapat dibangun untuk dapat menjadi dasar bagi MK dalam memutus *constitutional complaint*.

¹ I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint)* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hal. 1.

² Ibid.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini disusun dengan metodologi penelitian hukum normatif. Sumber data dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder (bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder). Data dikumpulkan melalui studi pustaka dengan mengkedepankan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum dianalisis secara deskriptif kualitatif.

3. Selayang Pandang Mahkamah Konstitusi

Sebelum berbicara mengenai pembahasan utama dari penelitian ini, terlebih dahulu akan diuraikan beberapa hal yang penting mengenai MK. Berkenaan dengan hal tersebut, sebagaimana diketahui bahwa lembaran sejarah pertama MK di Indonesia dibuka dengan disetujuinya pembentukan MK dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 hasil perubahan ketiga.³ Lebih lanjut, Pasal III Aturan Peralihan UUD NRI 1945 memerintahkan dibentuknya MK selambat-lambatnya tanggal 17 Agustus 2003.⁴ Dengan kata lain, MK adalah sebuah lembaga di dalam struktur kelembagaan Indonesia yang dibentuk berdasarkan amanat Pasal 24C jo Pasal III aturan Peralihan Perubahan UUD NRI 1945.⁵

Jimly Asshidiqie menjelaskan bahwa pembentukan MK pada setiap negara memiliki latar belakang yang beragam, namun secara umum adalah berawal dari suatu proses perubahan politik kekuasaan yang otoriter menuju yang lebih demokratis. Pembentukan MK dalam konteks Indonesia setidaknya dilatarbelakangi dengan tiga alasan⁶, yaitu:

- a. Alasan filosofis. MK dihadirkan untuk menegaskan bahwa tidak ada lagi supremasi parlemen atau eksekutif tanpa adanya kontrol dari hukum. Hal ini sesuai dengan ajaran konstitusionalisme yang menghendaki adanya perlindungan terhadap HAM serta mekanisme *checks and balances* yang seimbang antara lembaga-lembaga kekuasaan yang dibentuk, dan penegasan sebagai negara hukum dalam konstitusi;
- b. Alasan politis. Perkembangan realitas politik telah menimbulkan banyak persoalan yang sebagian tidak mampu diselesaikan melalui pengaturan dan mekanisme yang ada dalam UUD NRI 1945.
- c. Alasan sosio-historis. Kebutuhan akan lembaga ini sesungguhnya sudah lama ada, pengujian UU terhadap UUD (*judicial review*) yang menjadi wewenang MK telah diusulkan oleh Mohammad Yamin dalam sidang BPUPKI, namun usulan ini kemudian ditolak oleh Soepomo dengan alasan sistem ketatanegaraan untuk Indonesia tidak cocok apabila menggunakan *trias politica* murni dengan ahli hukum yang masih sedikit.

³ Buku II Laporan Pelaksanaan Putusan MPR Oleh Mahkamah Konstitusi 2003-2004; Satu Tahun Mahkamah Konstitusi Mengawal Konstitusi Indonesia (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, n.d.), hal.3.

⁴ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hal .10.

⁵ Ikhsan Rosyada P, *Mahkamah Konstitusi: Memahami Keberadaannya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2006), hal.18.

⁶ Firmansyah Arifin, "Urgensi Mahkamah Konstitusi: Pemetaan Beberapa Issue Penting Dalam Proses Pembentukannya," *Media Hukum Dan Keadilan Teropong II*, no. 10 (2003), hal. 13.

Atas ketiga dasar tersebutlah pada akhirnya disadari bahwa untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis dan konstitusional, dibutuhkan lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan kontrol yudisial. MK akhirnya disepakati dibentuk di Indonesia pada perubahan ketiga UUD NRI 1945 yang disahkan pada 10 Agustus 2002. Keempat kewenangan dan satu kewajiban MK, sesungguhnya merupakan pengejawantahan dari empat fungsi yang melekat pada MK sejak pembentukannya. Keempat fungsi tersebut yaitu sebagai pengawal konstitusi, sebagai penafsir konstitusi, penegak demokrasi dan penjaga hak asasi manusia.⁷

Lebih lanjut mengenai fungsi MK, *pertama* dalam hal pengawal konstitusi. Perlulah diketahui bahwa istilah penjaga konstitusi adalah istilah resmi yang digunakan dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Istilah tersebut di dalam berbagai literatur asing lazimnya disebut sebagai *the guardian of constitution* (penjaga/pengawal konstitusi). Berkenaan istilah ini, Muktie Fajar mengingatkan dengan mengemukakan, bahwa penting untuk dicamkan sebagai *warning*, sebab bisa saja jika tidak hati-hati MK terpeleset, bukan menjadi *penjaga konstitusi*, melainkan menjadi penjagal atau *penjegal konstitusi*.⁸ Peringatan ini, tentunya merupakan sesuatu hal yang serius. Bagaimana tidak, fungsi MK sebagai *The Guardian of Constitution* akan mengalami banyak kendala apabila tidak terdapat aturan main yang baik bagi MK dalam menjalani fungsi tersebut.

Kedua, dalam hal fungsi MK sebagai penafsir konstitusi. Istilah penafsir konstitusi merupakan terjemahan dari *constitutional interpretation*⁹. Penafsiran konstitusi atau *constitutional interpretation* merupakan penafsiran terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau undang-undang dasar, atau *interpretation of the Basic Law*.¹⁰ Penafsiran konstitusi merupakan hal yang tidak terpisahkan dari aktivitas *judicial review*. Albert H. Y. Chen, guru besar Fakultas Hukum Universitas Hong Kong menyatakan:

*The American experience demonstrates that constitutional interpretation is inseparable from judicial review of the constitutional of government actions, particularly legislative enactment. Such judicial review was first established by the American Supreme Court in Marbury v Madison (1803).*¹¹

Ketiga, fungsi MK dalam hal penegak demokrasi. Fungsi MK sebagai penegak demokrasi dapat dilihat dalam kewenangannya memutus sengketa pemilu. Karena betapapun, tanpa adanya ketentuan hukum yang memberikan jalur dan rambu-rambu yang tepat, pemilihan umum (pemilu) hanya akan menjadi legitimasi otoritarianisme *status quo*, atau berubah menjadi anarki. Dalam konteks yang lain, peran MK sebagai penegak demokrasi juga dapat dilihat dari kewenangannya untuk memutus permohonan pembubaran partai politik di Indonesia.

Keempat, MK sebagai penjaga hak asasi manusia. Dalam hal ini, konstitusi sebagai dokumen yang berisi perlindungan hak asasi manusia merupakan dokumen yang harus dihormati. Konstitusi menjamin hak-hak tertentu milik rakyat. Apabila legislatif

⁷ Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi* (Jakarta: Total Media, 2009), hal.108.

⁸ Latif.

⁹ "Http://Safaat.Lecture.Ub.Ac.Id/Files/2011/11/Penafsiran-Konstitusi.Pdf," n.d [Diakses pada 9 April 2021].

¹⁰ "Http://Safaat.Lecture.Ub.Ac.Id/Files/2011/11/Penafsiran-Konstitusi.Pdf."

¹¹ "Http://Safaat.Lecture.Ub.Ac.Id/Files/2011/11/Penafsiran-Konstitusi.Pdf."

maupun eksekutif secara institusional telah mencederai konstitusi, maka disinilah MK memainkan perannya memecahkan permasalahan tersebut. Atau dengan kata lain, fungsi MK dalam hal menjaga hak asasi manusia dapat terlihat manakala MK membatalkan peraturan yang dibuat oleh badan legislatif ketika itu tidak menjunjung tinggi nilai-nilai hak asasi manusia.

4. Urgensi Kewenangan *Constitutional Complaint*

Secara normatif, MK tidak diberi mandat konstitusional oleh UUD NRI Tahun 1945 untuk memutus perkara *constitutional complaint*.¹² Hal ini pada akhirnya membuat tidak terdapat mekanisme hukum yang dapat ditempuh oleh setiap warga negara apabila terdapat hak-haknya yang dilanggar sebagai akibat dari perbuatan atau kelalaian suatu lembaga publik selain dari inkonstitusionalitas materi muatan atau pembentukan undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Akibatnya, tidak sedikit permohonan *constitutional complaint* yang pernah diajukan kemudian diputus tidak dapat diterima ("niet ontvankelijk verklaard"). Alasannya karena MK tidak berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*.

Apabila kondisi yang demikian itu terus berlangsung tanpa adanya alternatif jalan keluar, tentu akan menjadi kontradiktif dengan salah satu gagasan pokok yang mendasari dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 yakni gagasan negara hukum. Oleh sebab itu, pada pokoknya penulis memandang bahwa perlu dikonstruksi sebuah kewenangan bagi MK untuk memutus *constitutional complaint*. Hal ini setidaknya didasarkan oleh beberapa alasan. Pertama, gagasan memberi kewenangan kepada MK untuk memutus *constitutional complaint* pada dasarnya merupakan bentuk komitmen negara untuk menjamin perlindungan, pemenuhan dan penghormatan terhadap hak warga negara secara utuh sebagaimana dijamin dan dimuat dalam UUD NRI Tahun 1945.

Berkenaan dengan hal tersebut, meski UUD NRI Tahun 1945 telah mengakui, menjamin, dan bahkan mengatur hak konstitusional warga negara, akan tetapi bentuk-bentuk pelanggaran atas hak konstitusional warga negara¹³ tidak saja terjadi sebagai akibat dari hasil kerja pelaksana kekuasaan legislatif saja (pembentukan undang-undang). Pada praktiknya, tidak jarang pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara justru sebagai akibat dari hasil kerja pelaksanaan kekuasaan eksekutif (melalui pembentukan berbagai produk hukum dan kebijakan) maupun yudikatif (melalui putusan pengadilan). Hal ini kemudian membuat perlunya suatu mekanisme hukum dalam bentuk formalnya adalah pengaduan konstitusional guna menjamin perlindungan, pemenuhan dan penghormatan atas hak warga negara secara utuh sebagaimana secara tegas dimuat dalam UUD NRI Tahun 1945.

Kedua, constitutional complaint menjadi penting karena Indonesia adalah sebuah negara hukum modern yang demokratis. Dalam sebuah negara hukum modern yang demokratis, segala proses penyelenggaraan negara harus dapat dipastikan dan dijamin

¹² Oktavani Yenny, "Expanding the Authority of the Constitutional Court as the Guardian of the Constitution," *Tanjungpura Law Journal* 4, no. 1 (2020), hal. 41.

¹³ "Pasal 28A - 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," n.d.

tidak melanggar hak konstitusional warga negara.¹⁴ Kaitannya dengan hal tersebut, *constitutional complaint* adalah salah satu mekanisme hukum yang dapat dikonstruksi untuk menjamin agar proses penyelenggaraan negara dilakukan secara konstitusional. Ketiadaan mekanisme hukum berupa *constitutional complaint* tentu memberi dampak terhadap legitimasi dan eksistensi negara Indonesia sebagai negara hukum modern yang demokratis. Hal ini disebabkan tidak terdapat ruang konstitusional lain bagi warga negara untuk menuntut hak konstitusionalnya yang dilanggar sebagai akibat dari proses penyelenggaraan negara yang dilakukan secara inkonstitusional.

Ketiga, ditemukan sejumlah perkara *constitutional complaint* dengan kemasan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Fakta ini menunjukkan bahwa terdapat kebutuhan hukum yang mendesak untuk menyelesaikan persoalan tersebut. Berikut beberapa perkara *constitutional complaint* yang dimohonkan kepada MK dengan kemasan pengujian undang-undang:¹⁵

1. Perkara Nomor 016/PUU-1/2003;
2. Perkara Nomor 061/PUU-11/2004;
3. Perkara Nomor 004/PUU/III/2005;
4. Perkara Nomor 013/PUU/III/2005;
5. Perkara Nomor 018/PUU/III/2015;
6. Perkara Nomor 007/PUU-IV/2006;
7. Perkara Nomor 030/PUU-IV/2006;
8. Perkara Nomor 026/PUU-V/2007; dan
9. Perkara Nomor 133/PUU-VII/2009.

Hal tersebut dibenarkan oleh I Dewa Gede Palguna yang pada pokoknya menyampaikan bahwa perkara-perkara yang masuk ke MK cenderung dapat dilihat sebagai perkara-perkara *constitutional complaint* yang dibungkus melalui metode *judicial review* karena belum terdapat sarana untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.¹⁶ Terbaru, bukan tidak mungkin pengabaian yang dilakukan oleh KPK terhadap Putusan MK Nomor 70/PUU-XVII/2019 yang berujung pada pemecatan terhadap 75 pegawai KPK karena dianggap tidak lolos dalam Tes Wawasan Kebangsaan (TWK) juga akan diajukan kepada MK melalui mekanisme *constitutional complaint*. Dapat dipastikan pula MK tidak akan menerimanya karena MK tidak memiliki kewenangan untuk memutus *constitutional complaint*.

Selain dikemas dengan kemasan pengujian undang-undang, ditemukan pula fakta bahwa terdapat sejumlah perkara *constitutional complaint* yang dimohonkan oleh pemohon dengan Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara (SKLN). Salah satunya adalah Perkara Nomor 1/SKLN-VI/2008 terkait dengan temuan sejumlah pelanggaran pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang tidak ditindaklanjuti oleh lembaga terkait.¹⁷

¹⁴ V. Krisdhanar, "Menggagas Constitutional Complaint Dalam Memproteksi Hak Konstitusional Masyarakat Mengenai Kehidupan Dan Kebebasan Beragama Di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 3 (2010), hal. 190.

¹⁵ Hamdan Zoelva, "Constitutional Question Dan Perlindungan Hak-Hak Konstitusional," *Jurnal Media Hukum* 19, no. 12 (2012), hal. 160.

¹⁶ Heru Setiawan, "Mempertimbangkan Constitutional Complaint Sebagai Kewenangan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Lex Jurnalica* 14, no. 1 (2017), hal. 15.

¹⁷ Setiawan.

Keempat, gagasan memberikan kewenangan kepada MK untuk memutus *constitutional complaint* adalah ikhtiar guna mewujudkan kepastian atas perlindungan, pemenuhan dan penghormatan hak konstitusional warga negara yang terlanggar oleh perbuatan atau kelalaian suatu lembaga publik selain dari inkonstitusionalitas materi muatan atau pembentukan undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Berkenaan dengan hal ini, meskipun tidak sedikit perkara pengaduan konstitusional yang tidak diterima oleh MK tetapi dalam praktiknya juga ditemukan beberapa perkara pengaduan konstitusional yang dibungkus melalui mekanisme pengujian undang-undang yang tidak saja ditangani oleh MK tetapi juga dikabulkan oleh MK. Sebagai contoh adalah permohonan yang diajukan oleh Machica Mochtar dan diputus MK lewat Putusan Nomor 46/PUU-VII/2010. Dari permohonan *a quo*, dapat diketahui bahwa pemohon meminta MK agar menyatakan bahwa anak diluar perkawinan yang tidak dicatatkan oleh negara memiliki hubungan perdata dengan ayah biologisnya melalui pengujian terhadap Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Melalui Putusan 46/PUU-VII/2010, MK kemudian menyatakan bahwa Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai menghilangkan hubungan perdata dengan laki-laki yang dapat dibuktikan berdasarkan ilmu pengetahuan dan teknologi dan/atau bukti lain menurut hukum ternyata mempunyai hubungan darah dengan bapaknya.¹⁸ Secara substansi, dapat diketahui bahwa permohonan *a quo* adalah permohonan *constitutional complaint* hanya secara formil dikemas dan dimohonkan melalui pengujian undang-undang.

Harus selalu disadari bahwa keberadaan MK sebagai lembaga yang didesain untuk tidak saja berfungsi sebagai *the guardian of constitutions*, tetapi juga lembaga yang memiliki fungsi *constitutional review* tidak dapat dipisahkan dengan persoalan-persoalan *constitutional complaint*. Harus disadari pula bahwa *constitutional complaint* adalah mekanisme yang paling kuat untuk melindungi hak konstitusional warga negara dibandingkan dengan pengujian undang-undang.¹⁹ Kenapa demikian? Karena melalui mekanisme *constitutional complaint*, semua pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara dapat langsung dibawa oleh para pemohon ke MK.

5. Kontruksi Hukum Kewenangan *Constitutional Complaint*

Meskipun menurut penulis keempat alasan sebagaimana diuraikan diatas telah cukup menjadi dasar untuk memberikan kewenangan *constitutional complaint* kepada MK, namun pertanyaan yang kemudian muncul adalah bagaimana caranya untuk membangun konstruksi hukum sebagai dasar bagi MK dalam memutus *constitutional complaint*? Berkenaan dengan hal tersebut, terdapat beberapa alternatif dapat dilakukan. *Pertama*, memberikan kewenangan kepada MK untuk dapat memutus pengaduan *constitutional complaint* dapat dilakukan dengan melakukan perubahan formal terhadap konstruksi Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁸ "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010," n.d.

¹⁹ Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint)*, hal. 309.

Berikut *Ius Constituendum* konstruksi Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945:

*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, **memutus pengaduan pelanggaran hak konstitusional warga negara**, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.*

Tidak cukup itu, perubahan terhadap konstruksi Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 juga perlu ditindaklanjuti dengan perubahan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Berikut *Ius Constituendum* konstruksi Pasal 10 ayat (1) undang-undang *a quo*:

- (1) 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 dan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang;
 - b. **memutus pengaduan pelanggaran hak konstitusional warga negara**; 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.

Berkenaan dengan alternatif yang pertama, meskipun hal ini bukan tidak mungkin terjadi namun dapat disadari bahwa perubahan formal terhadap UUD NRI Tahun 1945 bukanlah perkara mudah untuk dilakukan baik secara politis maupun prosedural. Sulit juga rasanya diterima oleh nalar logik akademik ketika harus melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 hanya untuk memperluas kewenangan salah satu lembaga negara. Hal tersebut justru pada akhirnya akan menjadi suatu bentuk tindakan desakralisasi terhadap konstitusi. Disisi yang lain, jika perubahan UUD NRI Tahun 1945 juga membuka ruang terhadap perubahan pada berbagai materi muatan lainnya justru dikhawatirkan akan menimbulkan persoalan konstitusional baru dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia.

Alternatif *kedua* yang dapat dilakukan adalah perubahan konstruksi Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi. Model yang demikian itu sering disebut sebagai perubahan melalui *judicial interpretation*.²⁰ Berkenaan dengan hal tersebut, K.C Wheare menyebut bahwa terdapat dua kekuatan yang dapat mengakibatkan terjadinya perubahan konstitusi. Pertama, kekuatan yang dapat mengakibatkan perubahan kondisi pada suatu negara. Kekuatan sebagaimana dimaksud memang secara formil tidak merubah secara eksplisit kalimat-kalimat yang terdapat dalam konstitusi, akan tetapi kekuatan sebagaimana dimaksud pada praktiknya mampu menciptakan kondisi tertentu yang dapat merubah makna atau stabilitas supremasi konstitusi.²¹

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cet 3 (Jakarta: Rajawali Pers, 2011). hal. 116.

²¹ K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern* (Bandung: Nusa Media, 2011), hal. 104.

Kekuatan yang kedua adalah kekuatan yang dapat mengakibatkan kondisi tertentu sehingga terjadinya perubahan konstitusi baik secara formal, interpretasi hakum, konvensi maupun kebiasaan ketatanegaraan. Dalam hal perubahan konstitusi yang terjadi melalui penafsiran hakim, hakim tidak melakukannya secara tekstual pada original inten materi muatan dalam konstitusi. Hakim melakukannya dengan merubah makna materi muatan (*tekstual meaning*) dalam konstitusi melalui penafsiran-penafsiran tertentu.²² Metode ini adalah metode perubahan konstitusi dalam arti mengurangi, menambah, atau bahkan memperbaiki makna yang terdapat dalam teks konstitusi.

Di Indonesia, perubahan konstitusi melalui penafsiran hakim pernah terjadi terhadap Pasal 20 ayat (2) dan Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Perubahan tersebut terdapat dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. Berikut persandingan Pasal 20 ayat (2) sebelum diputus MK dan makna Pasal 20 ayat (2) setelah diputus MK.²³

Pasal 20 ayat (2)	Makna Pasal 20 ayat (2) Pasca Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 ²⁴
Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*	Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, sedangkan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah pembahasannya melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau Pansus Dewan Perwakilan Rakyat dan menyampaikan pendapat pada Pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat sampai dengan sebelum tahap persetujuan.

Adapun persandingan Pasal 22D ayat (2) sebelum diputus MK dan makna Pasal 22D ayat (2) setelah diputus MK adalah sebagai berikut:

Pasal 22D ayat (2)	Makna Pasal 22D ayat (2) Pasca Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 ²⁵
Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan	Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang sejak Pembahasan Tingkat I oleh komisi atau Pansus Dewan Perwakilan Rakyat dan menyampaikan pendapat pada Pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat sampai dengan sebelum tahap persetujuan yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya ekonomi

²² Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945 Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*, Cet 2 (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hal. 23.

²³ "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012," n.d.

²⁴ Allan Fatchan Gani Wardhana, "Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi: Studi Terhadap Putusan Nomor 92/Puu-X/2012," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 21, no. 2 (2014): 251-71, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol21.iss2.art5>. hal. 268-270.

²⁵ Wardhana.

daerah; serta memberi pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.***)

lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberi pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Belajar dari pengalaman tersebut dan menghubungkannya dengan berbagai yurisprudensi MK, maka dapat diketengahkan bahwa untuk memberi kewenangan kepada MK dalam memutus *constitutional complaint* dapat dilakukan tanpa harus melakukan perubahan formal UUD NRI Tahun 1945 atau bahkan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Pemberian kewenangan *a quo* dapat dilakukan dengan cara memperluas tafsir kewenangan MK dalam hal pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. MK bisa saja membuat interpretasi dinamis dan luas atas hak konstitusional dan *legal standing* pemohon sehingga pada akhirnya MK dapat memutus permohonan *constitutional complaint*. Hal ini dimungkinkan apabila penafsiran konstitusi oleh sembilan atau setidaknya mayoritas hakim MK tidak hanya berpegang pada aspek legalitas formal dari original intent ketentuan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945. Terlebih apabila Hakim MK dapat mengaitkannya dengan kebutuhan praktik dan manfaat yang akan dirasakan saat ini hingga pada waktu-waktu mendatang.²⁶

Hal ini setidaknya dapat dijadikan sebagai “batu loncatan” bagi MK untuk kemudian menerima dan mengabulkan perkara *constitutional complaint* kedepannya. Apabila terdapat satu saja permohonan *constitutional complaint* yang diterima dan dikabulkan oleh MK, maka hal ini dapat menjadi pintu masuk perubahan konstruksi Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi untuk kemudian memberikan kepastian hukum terhadap kewenangan sebagaimana dimaksud. Hal ini sejalan dengan maksud Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang pada pokoknya menyebutkan bahwa “*materi muatan yang harus diatur dalam undang-undang berisi tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi*”.²⁷

Alternatif yang ketiga adalah dengan memaknai/menafsirkan ketentuan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Disebutkan dalam Pasal *a quo* bahwa:

- Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*
- a. menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945;*
 - b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945;*
 - c. memutus pembubaran partai politik;*
 - d. memutus perselisihan hasil pemilihan umum; dan*
 - e. Kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.*

²⁶ Zoelva, “Constitutional Question Dan Perlindungan Hak-Hak Konstitusional.”, hal. 164.

²⁷ “Lihat Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,” n.d.

Berkenaan dengan rumusan tersebut, penulis memandang bahwa keberadaan Pasal *a quo* dapat menjadi pembenar atau landasan hukum untuk memberikan tambahan atau setidak-tidaknya perluasan kewenangan kepada MK sepanjang hal tersebut tidak bertentangan dan sejalan dengan hakikat MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam sejarahnya, hal ini dapat diduga terjadi terhadap perluasan kewenangan MK untuk menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 serta kewenangan MK untuk mengadili dan memutus sengketa hasil pemilihan kepala Daerah. Dengan kata lain, penulis ingin mengatakan bahwa dengan memaknai Pasal *a quo*, semestinya dapat dilakukan penambahan atau setidak-tidaknya perluasan kewenangan MK dalam mal memutus *constitutional complaint* mengingat kewenangan *a quo* sejalan dengan pelaksanaan fungsi MK sebagai *the guardian of constitution*.

6. Penutup

Penelitian ini berkesimpulan bahwa setidak-tidaknya terdapat empat alasan mendasar perlunya MK diberikan kewenangan untuk memutus *constitutional complaint* di Indonesia. Guna memberikan kewenangan *a quo* kepada MK, terdapat tiga alternatif yang dapat dilakukan, yakni *pertama*, merubah konstruksi Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 melalui perubahan formal; *kedua*, melakukan perubahan terhadap konstruksi Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi (*judicial interpretation*). Apapun pilihan yang ditempuh, hal tersebut kemudian juga harus ditindaklanjuti dengan perubahan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi; dan *ketiga* melakukan pemaknaan/penafsiran terhadap Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Referensi

- Arifin, Firmansyah. "Urgensi Mahkamah Konstitusi: Pemetaan Beberapa Issue Penting Dalam Proses Pembentukannya." *Media Hukum Dan Keadilan Teropong II*, no. 10 (2003): 13.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Cet 3. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Buku II Laporan Pelaksanaan Putusan MPR Oleh Mahkamah Konstitusi 2003-2004; Satu Tahun Mahkamah Konstitusi Mengawal Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi, n.d.
- Feri Amsari. *Perubahan UUD 1945 Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi*. Cet 2. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- "[Http://Safaat.Lecture.Ub.Ac.Id/Files/2011/11/Penafsiran-Konstitusi.Pdf](http://Safaat.Lecture.Ub.Ac.Id/Files/2011/11/Penafsiran-Konstitusi.Pdf)," n.d.
- Ikhsan Rosyada P. *Mahkamah Konstitusi: Memahami Keberadaannya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 2006.
- K.C. Wheare. *Konstitusi-Konstitusi Modern*. Bandung: Nusa Media, 2011.
- Krisdinar, V. "Menggagas Constitutional Complaint Dalam Memproteksi Hak Konstitusional Masyarakat Mengenai Kehidupan Dan Kebebasan Beragama Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 3 (2010): 185-208.

- Latif, Abdul. *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*. Jakarta: Total Media, 2009.
- Oktavani Yenny. "Expanding the Authority of the Constitutional Court as the Guardian of the Constitution." *Tanjungpura Law Journal* 4, no. 1 (2020): 39–58.
- Palguna, I Dewa Gede. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010," n.d.
- "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012," n.d.
- Setiawan, Heru. "Mempertimbangkan Constitutional Complaint Sebagai Kewenangan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Lex Jurnalica* 14, no. 1 (2017): 11–23.
- Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," n.d.
- "Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," n.d.
- Wardhana, Allan Fatchan Gani. "Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi: Studi Terhadap Putusan Nomor 92/Puu-X/2012." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 21, no. 2 (2014): 251–71. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol21.iss2.art5>.
- Zoelva, Hamdan. "Constitutional Question Dan Perlindungan Hak-Hak Konstitusional." *Jurnal Media Hukum* 19, no. 12 (2012): 152–65.