

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pasca jatuhnya rezim orde baru yang dipimpin oleh H.Moh.Soeharto melalui reformasi tahun 1998, berakibat pada perubahan konstalasi ketatanegaraan di Indonesia, termasuk Undang-Undang Dasar 1945, yang dulu sangat sulit dan tidak pernah diamandemen. Proses yang harus ditempuh oleh Indonesia pasca jatuhnya rezim tersebut adalah bagaimana melahirkan konstitusi yang demokratis dan sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan reformasi.¹

Kelahiran Mahkamah Konstitusi (MK) pada pasca-amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) membawa Indonesia ke arah demokrasi yang lebih baik. Hal ini karena adanya suatu lembaga tersendiri yang secara khusus menjaga martabat UUD 1945 sebagai norma tertinggi di Indonesia sehingga setiap tindakan yang berkaitan dengan konstitusi ditanggapi secara khusus pula di MK. Selain itu posisi MK dalam struktur kelembagaan negara sebagai lembaga yang sejajar dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, Mahkamah Agung (MA) dan Komisi

¹Novendri M. Nggilu, *Hukum dan Teori Konstitusi*, “Perubahan Konstitusi yang Partisipatif dan Populis”,(Jogjakarta;UII Prees),2015,hlm.1

Yudisial (KY) telah mempertegas bahwa MK adalah lembaga yang memiliki otoritas tertinggi dalam koridor kewenangannya.²

Pada awal pembentukannya sampai saat ini MK berdasarkan Pasal 24 UUD 1945 *jo*. Pasal 10 UU No.24 Tahun 2003 *jo* UU NO 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi memiliki 4 wewenang dan 1 kewajiban. Wewenang tersebut adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Sedangkan kewajibannya adalah memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Selain itu putusan dari Mahkamah Konstitusi pun bersifat final sehingga tidak bisa dilakukan upaya hukum lain.³

Menurut Harjono dalam Abdul Rasyid Thalib, terdapat suatu garis besar kewenangan dari Mahkamah Konstitusi secara umum yang dapat dibagi menjadi kewenangan utama dan kewenangan tambahan. Kewenangan utama meliputi (1) uji materiil konstitusionalitas undang-undang UUD; (2) memutus pengaduan yang dilakukan oleh rakyat terhadap pelanggaran hak-hak konstitusi mereka atau biasa disebut *constitutional complaint*; (3) memutus sengketa kewenangan antar

²Vino Devanta Anjas Krisdinar, *Menggagas Constitutional Complaint Dalam Memproteksi Hak Konstitusional Masyarakat Mengenai Kehidupan dan Kebebasan Beragama Di Indonesia*, (Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010).hlm.186

³ *ibid*

lembaga negara. Sedangkan kewenangan di luar itu bersifat asesoris atau tambahan yang dapat bervariasi antara negara yang satu dengan yang lainnya.⁴

Dalam rangka memperkuat perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara, maka kewenangan Mahkamah Konstitusi perlu diperluas, dengan memasukkan mekanisme *constitutional complaint* ke dalam salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi. Penambahan kewenangan ini berfungsi untuk melindungi hak-hak warga negara yang berpotensi dilanggar oleh tindakan atau kebijakan yang di-keuarkan pemerintah (eksekutif), Dewan Perwakilan Rakyat (legislatif) serta putusan pengadilan (yudikatif).⁵

Ketentuan yang mengatur mekanisme *constitutional complaint* di Indonesia belum termuat secara eksplisit di konstitusi, artinya tidak tertulis dalam UUD 1945. Namun secara tersirat terkandung adanya hak-hak konstitusional warga yang dilindungi oleh negara. Sehingga bagi setiap warga negara yang merasa hak-hak konstitusionalnya dilanggar oleh tindakan penguasa dapat mengajukan perkara kepada lembaga peradilan yang berwenang, dalam hal ini adalah MK (sesuai fungsinya sebagai pengawal konstitusi). Hal tersebut terkait erat dengan teori pembangunan hukum responsif, yakni teori yang menyatakan

⁴Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 187.

⁵Rahmat Muhajir Nugroho, *Urgensi Pengaturan Perkara Constitutional Complaint Dalam Kewenangan Mahkamah Konstitusi*, *Jurnal Ilmu Hukum Novelty*, (Vol.7 No.1 Februari 2016), hal.12

bahwa bingkai hukum pada prinsipnya harus partisipatif, serta berisi nilai-nilai yang tepat berdasarkan asas-asas hukum yang berkembang dalam masyarakat.⁶

Banyak pengaduan konstitusional yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi tidak dapat terselesaikan. Meskipun Mahkamah Konstitusi kerap melakukan sidang berkaitan dengan pelanggaran terhadap konstitusi yang masuk dalam kewenangannya. Namun, terdapat hal mendasar yang masih mengganjal dibenak pencari keadilan, yaitu belum terbukanya fungsi Mahkamah Konstitusi selaku lembaga yang dapat me-nampung dan menyalurkan keluh kesah (*personal grievance*) atau pengaduan konstitusional sebagai upaya yang luar biasa dalam mempertahankan hak-hak konstitusional bagi setiap warga negara, atau lebih dikenal dengan istilah *constitutional complaint*.⁷

Salah satu contoh kasus yang dapat dikategorikan sebagai perkara *constitutional complain* adalah kasus Surat Keputusan Bersama (SKB) Tentang Ahmadiyah. Secara yuridis, produk hukum berupa SKB sulit untuk diperkarakan. SKB tidak dapat diajukan *judicial review* ke MK, karena MK hanya berwenang menguji undang-undang terhadap UUD. Begitu pula ke Mahkamah Agung, tidak terdapat kewenangan MA untuk menguji produk hukum berupa SKB, sebab SKB bukan bagian dari peraturan perundang-undangan yang dapat diuji oleh MA, sebagaimana tercantum dalam hierarki perundang-undangan yang diatur Undang-Undang No. 12 tahun 2011. Selanjutnya, jika digugat ke Peradilan Tata

⁶ Anis Ibrahim, di kutip dalam Mukhlis, *Constitutional Complain: Perlindungan Hukum Terhadap Hak Konstitusional Warga Negara*, hlm.37.

⁷ Aditya Zaka Firma, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Perkara Constitutional complaint Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945*. (Unnes Law Journal, Vol. 3, No. 1. 2014), hlm.39

Usaha Negara (PTUN) tidak tepat pula, sebab substansi yang tercantum dalam SKB tersebut berupa pengaturan bukan penetapan karena muatannya bersifat umum⁸.

Negara Indonesia telah mengikrarkan dirinya sebagai negara hukum. Hal ini sesuai dengan apa yang ditegaskan oleh UUD 1945 yang berbunyi “negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechstaat*), dan tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machstaat*). Salah satu fungsi negara hukum adalah memberikan perlindungan terhadap kepentingan manusia, untuk mewujudkan kepentingan itu maka hukum harus dilaksanakan dan ditegakan. Sebagaimana yang dikutip oleh Mertokusumo⁹ menyebutkan ada 3 (tiga) unsur cita atau asas hukum yang harus ada secara proporsional, yaitu : kepastian hukum (*Rechssicherheit*), keadilan (*Gerechtigkeit*), dan (*Zweckmasigkeit*). Cita hukum tersebut merupakan satu kesatuan, tidak bisa dipisahkan satu persatu, ketiganya harus diusahakan ada dalam setiap aturan hukum.

Dalam amandemen Undang-undang dasar 1945, *Asas equality before the law* termasuk dalam pasal 27 ayat (1) yang menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Hal ini memberikan pengakuan dan jaminan hak kesamaan semua warga negara dalam hukum dan pemerintahan.

Asas equality before the law seperti yang di anut oleh pasal 27 ayat (1) Amandemen Undang-undang Dasar 1945 tersebut menjadi dasar perlindungan bagi

⁸Mahfud, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada 2009) .hlm.287.

⁹Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, (Liberty Yogyakarta) hlm. 92

warga negara agar di perlakukan sama di hadapan hukum dan pemerintahan. *Asas equality before the law* dalam arti sederhananya bahwa semua orang sama di depan hukum. Persamaan di hadapan hukum atau *equality before the law* adalah salah satu asas terpenting dalam hukum modern.

Kehadiran MK adalah untuk melakukan *check and balances* dalam konstruksi konstitusi. Sebagai lembaga pengawas dan penjaga konstitusi dan merupakan bagian kekuasaan kehakiman, maka diharapkan MK menjadi pengawal dan pengarah semua lembaga negara termasuk dirinya untuk bergerak Pada Paradigma Konstitusionalisme dalam menjalankan tugas, wewenang, kewajiban, kedudukan serta peran dan fungsinya berdasarkan kompetensi masing-masing lembaga negara. Dengan begitu, berdirinya MK di harapkan dapat menciptakan mekanisme yang melindungi negara yang bersifat otoriter dan sentralistik. Sehingga MK mampu menjaga Konstitusi dari penyimpangan Kekuasaan Negara (*abuse of power*).¹⁰

Sejalan dengan prinsip ketatanegaraan yang ada pada demokrasi modern, maka salah satu substansi penting terkait dengan perubahan UUD 1945 adalah keberadaan MK sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan terutama dalam memberikan penafsiran dan penjagaan UUD 1945. Hal itu dalam rangka agar konstitusi benar-benar menjadi dasar hukum penyelenggaraan negara secara bertanggung jawaban sesuai dengan kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan cita-cita demokrasi sebagai tujuan. Keberadaan MK sekaligus untuk terciptanya penyelenggaraan

¹⁰Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah konstitusi "Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia"*, (Jogjakarta ; UII Press), hlm.60.

pemerintahan yang stabil dan berkeadilan, juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang di timbulkan oleh tafsir UUD 1945 yang di lakukan oleh pemerintah demi kepentingan kekuasaan¹¹

Sebagai satu-satunya lembaga peradilan yang memiliki fungsi untuk mengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi selayaknya berwenang untuk memutus *Constitutional Complaint*, Perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi ini bertujuan untuk mewujudkan perubahan sosial, menciptakan keadilan substantif, dan menciptakan kesejahteraan masyarakat. Usaha Mahkamah Konstitusi untuk mewujudkan semua itu, dengan cara menambah kewenangannya berupa penerapan *constitutional complain*.

Belum adanya mekanisme peradilan untuk menyelesaikan perkara yang disebut dengan *constitutional complaint*. Sebab Mahkamah Konstitusi masih terbatas dan Terpaku pada empat kewenangan dan satu kewajiban yang dimiliki sebagaimana ter-cantum dalam UUD 1945. Oleh sebab itu calon panneliti tertarik untuk meneliti dan mengkaji mengenai **“Urgensi Penguatan Kewenangan Mahkamah Konstitusi tentang Pengaduan Konstitusional Warga Negara (*constitutional complaint*)”**

¹¹*Ibid*, hlm.61-62

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka perlu adanya perumusan masalah guna mempermudah pembahasan selanjutnya. Adapun permasalahan yang akan di kemukakan adalah sebagai berikut :

1. Apa dasar kebutuhan Kontitusional Penguatan Kewenangan *Constitutional Complain* Pada Mahkamah Konstitusi ?
2. Bagaimana pengaturan *constitutional complaint* dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi.?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang di ambil berdasarkan rumusan masalah di atas yaitu :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Apa yang mendasari kebutuhan Kontitusional Penguatan Kewenangan *Constitutional Complain* Pada Mahkamah Konstitusi
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Bagaimanakah pengaturan *constitutional complaint* dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi

1.4. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

1. Untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan dalam Hukum tata negara pada Khususnya
2. Untuk menambah pengetahuan penulis tentang urgensi Penguatan kewenangan Mahkamah Konstitusi tentang

pengaduan Konstitusional Warga Negara “*Constitutional Complaint*”

b. Manfaat Praktis

1. Untuk memberikan wawasan, informasi dan pengetahuan kepada masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung mengenai urgensi Penguatan kewenangan Mahkamah Konstitusi tentang pengaduan Konstitusional Warga Negara “*Constitutional Complaint*”
2. Untuk menambah sumbangan pemikiran bagi masyarakat mengenai pentingnya Penguatan kewenangan Mahkamah Konstitusi tentang pengaduan Konstitusional Warga Negara “*Constitutional Complaint*”