

Kewenangan Inheren Mahkamah Konstitusi terhadap Perkara Pengaduan Konstitusional dengan Objek Putusan Pengadilan

Bagas Christofel Aruan*

University of Diponegoro, Semarang, Indonesia

Umbu Rauta

Christian University of Satya Wacana, Salatiga, Indonesia

ABSTRACT: The authority of the Constitutional Court is often limited only to the judicial review of statutory products, not practice. The method used for this research is normative legal research using a conceptual approach, legislation, and comparisons. This legal research aims to examine the implementation of constitutional complaint schemes in various countries while reviewing the inherent authority of the Constitutional Court in reviewing constitutional complaint cases with the object of court decisions. The results show that the Constitutional Court of the Republic of Korea has many similarities with the Constitutional Court of the Republic of Indonesia; at the same time, the German Constitutional Court gives rights to individuals, communions, and associations to file a constitutional complaint and the United States Supreme Court establishes several criteria for legal standing for parties who make constitutional complaints. Then, the Constitutional Court has the authority to decide on constitutional objections, including court decisions, considering the court's decision is analogous to the law itself. Furthermore, based on constitutionalism, the constitutional complaint is the inherent authority of the Constitutional Court.

KEYWORDS: Constitutional Court, Constitutional Complaint, Court Rulings, Inherent Power.



Copyright © 2021 by Author(s)
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License. All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.

HOW TO CITE:

Aruan, Bagas Christofel & Umbu Rauta, "Kewenangan Inheren Mahkamah Konstitusi terhadap Perkara Pengaduan Konstitusional dengan Objek Putusan Pengadilan" (2022) 2:1 Jurnal Kajian Pembaruan Hukum 1-32. DOI: <<https://doi.org/10.19184/jkph.v2i1.27828>>.

Submitted: 24/10/2021 Reviewed: 12/01/2022 Revised: 20/01/2022 Accepted: 24/01/2022

* Corresponding authors' e-mail: bagas_aruan@yahoo.com

I. PENDAHULUAN

Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) adalah lembaga yang memiliki tugas di luar sistem peradilan umum yang berkewajiban untuk menegakkan kaidah konstitusi.¹ Hans Kelsen sebagai seorang penggagas terbentuknya MK menyampaikan bahwa tujuan dibentuknya MK ialah sebagai alat penegakan konstitusi.² Hal tersebut juga didasari atas cita-cita untuk menjadikan konstitusi sebagai *constitutional supremacy*; sehingga, dapat diwujudkan pula dalam kewenangan MK untuk memutus pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*). *Constitutional complaint* merupakan instrumen perlindungan yang dapat digunakan oleh setiap warga negara guna melindungi hak-hak konstitusionalnya; seperti halnya hak yang melekat pada warga negara yang diberikan oleh negara secara abstrak dan dilindungi oleh konstitusi.³ Kewenangan untuk memutus *constitutional complaint* tersebut diemban oleh pengawal demokrasi serta pelindung hak asasi manusia; dalam hal ini adalah MK.⁴

MK harus memastikan bahwa seluruh cabang kekuasaan negara harus menghormati konstitusi dan menjadikannya batasan dalam melaksanakan kekuasaan.⁵ Namun, kewenangan MK sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik

¹ I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional: Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara* (Jakarta Timur : Sinar Grafika, 2013) at 193.

² Sara Lagi, "Hans Kelsen and the Austrian Constitutional Court (1918-1929)" (2012) 9:16 Rev Co-herencia 273-295 at 287.

³ Robert Alexy, "Constitutional Rights, Balancing, and Rationality", (2003) 16:2 Ratio Juris 131-140 at 132.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta Pusat : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006) at 153.

⁵ Palguna, *supra* note 1, at 111.

Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) belum cukup mampu melindungi hak-hak konstitusional warga negara; oleh sebab, kewenangan tersebut hanya memungkinkan MK melakukan perlindungan dari produk hokum, yaitu Undang-Undang (UU). Sehingga, MK memiliki keterbatasan akses dalam menangani permasalahan konkret mengenai pelanggaran hak konstitusional. Keterbatasan tersebut tercermin dalam Putusan MK Nomor 16/PUU-I/2003 sebagaimana MK beranggapan bahwa MK tidak memiliki kewenangan untuk meninjau putusan pengadilan meski dalam rangka menjamin hak-hak konstitusional waga negara (bentuk *Constitutional Complaint*).⁶

Pada konteks memutus perkara *constitutional complaint* terkait putusan pengadilan, terdapat kesamaan antara tugas hakim dalam membentuk putusan dan pembuat UU. Keduanya membentuk aturan yang mengikat dan harus dipatuhi. Perbedaan yang terdapat pada keduanya hanyalah keberlakuannya; sebagaimana hukum yang dibentuk legislator berlaku secara umum dan abstrak (*in abstracto*), sedangkan putusan hakim ditujukan pada pihak-pihak yang berperkara secara khusus (*in concreto*).⁷ Seperti halnya pada kasus dengan nomor perkara 16/PUU-VI/2008, Policarpus mengajukan permohonan PUU terhadap Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disebut dengan UU KK); yang pada pokoknya bukan hanya mengajukan pengujian materiil, tetapi juga menyangkut kerugian konstitusionalnya akibat inkonsistensi kebijakan Mahkamah Agung (selanjutnya disebut dengan MA) dalam menerapkan ketentuan tentang Peninjauan Kembali.

⁶ Ketetapan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-I/2003.

⁷ Hartono Hadisoeparto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Yogyakarta : Liberty, 1988) at 15.

Peristiwa di atas menunjukkan bahwa MK tidak dapat melakukan fungsinya sebagai *the protector of human rights* dalam perkara yang konkret; oleh karena, kewenangan yang secara limitatif diatur oleh peraturan perundang-undangan. Padahal, menjadi logis untuk menganalogikan putusan yudikatif yang telah berkekuatan hukum tetap berkedudukan sama dengan undang-undang. Pada keadaan tersebut, terlihat bahwa MK sebagai *the guardian of the constitution* memiliki tugas yang melekat atau "*inherent power*" sebagai *the protector of civil rights* didasari adanya jaminan terhadap hak-hak fundamental dalam Pasal 27-34 UUD NRI 1945 melalui kewenangan untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara dari berbagai pelanggaran yang dilakukan negara yang diwujudkan dengan kewenangan memutus perkara *constitutional complaint*. Dengan demikian, penelitian hukum ini mengkaji dua isu hukum. *Pertama*, implementasi skema *constitutional complaint* di berbagai negara. *Kedua*, kewenangan inheren MK dalam memeriksa perkara *constitutional complaint* dengan objek putusan pengadilan.

II. METODE

Penelitian ini termasuk dalam penelitian normatif sebagaimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertuliskan peraturan perundang-undangan dan penelitian terhadap sistematika hukum dapat dilakukan pada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis.⁸ Bahan hukum yang digunakan pada penelitian hukum ini terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sebagaimana argumentasi penulis didasarkan pada teori dan doktrin yang

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta : Raja Grafindo 2014) at 7.

berkembang dalam ilmu hukum; dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) sebagaimana argumentasi penulis didasarkan pada peraturan perundang-undangan sebagai bentuk pendekatan paling penting.⁹ Namun, pada penelitian ini, dilengkapi pula dengan *comparative approach* sebagaimana penulis melakukan pendekatan perbandingan mengenai praktik pengaduan konstitusional di beberapa negara.

III. PENGADUAN KONSTITUSIONAL DAN PRAKTIKNYA DI BEBERAPA NEGARA

Ide pembentukan MK sebagai lembaga peradilan khusus merupakan ide dan gagasan dari seorang yuris dari Austria, yaitu Hans Kelsen. Tugas utama yang diberikan pada MK ini ialah membatalkan suatu undang-undang yang dinilai bertentangan dengan konstitusi (*judicial review*) dalam rangka menegakkan konstitusi dan perlindungan terhadap hak warga negara demi mewujudkan *Rechtsstaat*.¹⁰ MK memiliki tugas esensial untuk memastikan bahwa norma konstitusi terapkan dengan baik. Dengan demikian, dibentuk lembaga khusus yang dapat menjamin konstitusionalitas dari prosedur dan materi undang-undang yang dituangkan dalam ide *judicial review*.¹¹

Kewenangan *constitutional complaint* merupakan bentuk pengaduan yang dilakukan warga negara kepada institusi yang berwenang; *in casu* MK, oleh karena mendapat perlakuan dari negara yang bertentangan dengan konstitusi.¹² *Constitutional complaint* secara substantif adalah bagian dari pengujian konstitusional (*constitutional*

⁹ Titon Slamet Kurnia, *Sistem Hukum Indonesia: Sebuah Pemahaman Awal* (Bandung : Mandar Maju, 2016) at 112.

¹⁰ Palguna, *supra* note 1, at 193.

¹¹ *Ibid.* at 196.

¹² Asmaeny Aziz dan Izlindawati, *Constitutional Complaint dan Constitutional Question dalam Negara Hukum* (Jakarta : Kencana, 2018) at 96.

review); oleh karena, isu utama yang diusung adalah konstitusionalitas tindakan maupun konstitusionalitas UU. Sehingga, yang menjadi perbedaan bukanlah objek, melainkan kualifikasi subjek *legal standing*; oleh karena, tugas esensial konsep pengujian konstitusional adalah melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara.

Sejatinya, *constitutional complaint* secara garis besar memiliki dua tugas utama. *Pertama*, menjamin berjalannya fungsi dan keseimbangan hubungan antar penyelenggara negara atau cabang kekuasaan; sebagaimana pengujian ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa penyalahgunaan kekuasaan oleh cabang-cabang kekuasaan tidak terjadi. *Kedua*, memastikan melindungi hak-hak fundamental dan konstitusional dari individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan itu sendiri.¹³ Oleh karena itu, fungsi MK dalam menguji konstitusionalitas UU merupakan salah satu dari tugas pokoknya dalam melakukan *constitutional review*. Maka dari itu, tugas MK untuk memutus *constitutional complaint* juga merupakan bagian dari *constitutional review* itu sendiri.

Konsep *verfassungsbeshwerde* di Indonesia berangkat dari kehendak para *founding fathers* untuk memberikan kewenangan *judicial review* kepada lembaga peradilan; hingga pada akhirnya kewenangan tersebut diberikan kepada MA. MA diberikan kewenangan oleh konstitusi yang lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman untuk melakukan peninjauan terhadap peraturan perundang-undangan di bawah UU dengan batu uji undang-undang itu sendiri. Gagasan pembentukan kewenangan itu kembali dibahas pasca reformasi oleh Badan Pekerja MPR dalam rapat panitia *ad-hoc*.

¹³ Palguna, *supra* note 1, at 541.

Setelah melakukan studi banding ke lebih dari 20 negara, mayoritas anggota badan pekerja menyetujui pembentukan MK.

Terkait kewenangan *judicial review*, I Dewa Gede Palguna dalam rapat panitia tersebut menyampaikan:

*“Melakukan judicial review sebenarnya adalah untuk melakukan pengujian dalam konteks, apakah ini bertentangan atau tidak dengan Konstitusi itu. Maka itu ada special function-nya di situ yang kemudian diejawantahkan dalam bentuk yang namanya Mahkamah Konstitusi.”*¹⁴

Berdasarkan pernyataan di atas, terlihat bahwa Badan Pekerja MPR RI menghendaki adanya kewenangan khusus yang diberikan ke cabang kekuasaan yudikatif dalam melakukan penegakan konstitusi dan melindungi hak konstitusional warga negara melalui kewenangan *judicial review*; sebagaimana tidak dapat dilakukan karena keterbatasan kompetensi yang diberikan oleh rezim orde lama dan orde baru.

Gagasan ini juga disinggung dalam pendapat yang kemukakan oleh Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB pada rapat yang membahas usulan-usulan fraksi terkait perubahan rumusan BAB I UUD 1945. Terhadap pandangannya terkait pembentukan Mahkamah Konstitusi, ia menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi adalah lembaga Negara yang tidak permanen berfungsi sebagai pengadilan bagi penyelenggara Negara yang

¹⁴ Tim Penyusun, *“Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002: Buku VI Kekuasaan Kehakiman”* (Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010) at 344.

dianggap melanggar Undang-Undang Dasar menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang."¹⁵

Berdasarkan usulan tersebut, pembentuk konstitusi menggambarkan kehendaknya untuk membentuk suatu lembaga yang mampu menegakkan konstitusi sebagai bentuk pengawasan dan penyeimbang (*check & balance*) dan memastikan perbuatan yang dilakukan penyelenggara negara (dalam arti luas) adalah konstitusional; sehingga, tidak terbatas pada cabang kekuasaan legislatif, tetapi juga cabang kekuasaan lain.

Di Indonesia, kasus bermuatan *constitutional complaint* kerap dilakukan. Kasus pertama pengujian UU terhadap konstitusi yang bermuatan *constitiutional complaint* ialah Perkara Nomor 016/PUU-I/2003 dengan pemohon Main Bin Rinan. Pokok permohonannya dilator belakang Pemohon yang menganggap bahwa hak konstitusionalnya telah terlanggar oleh Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 179 PK/PDT/1998 Tanggal 7 September 2001. Mengenai hal tersebut, MK tidak menerbitkan putusan; melainkan ketetapan yang menyatakan bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut, ternyata permohonan pemohon secara absolut tidak termasuk kewenangan MK untuk mengadili; sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan MK menyatakan tidak berwenang mengadili permohonan pemohon.

Permohonan serupa terjadi pada Perkara Nomor 16/PUU-VI/2008.¹⁶ Pada permohonannya, pemohon menguji Pasal 23 ayat (1) UU KK

¹⁵ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Empat* (Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008) at 52.

¹⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 16/PUU-VI/2008.

yang menyangkut ketentuan mengenai pihak-pihak yang bersangkutan dapat mengajukan peninjauan kembali kepada MA dalam menerapkan ketentuan Pasal 23 ayat (1) UU KK melalui Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 109 PK/Pid/2007. Sehingga, permohonan tersebut digolongkan sebagai bentuk *constitutional complaint*. Di sisi lain, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam merumuskan kewenangan MK, melakukan studi banding ke beberapa negara lain untuk melihat praktik kewenangan yang dimiliki oleh lembaga pelindung konstitusi di negara tersebut, termasuk Republik Korea, Federasi Jerman, dan Amerika Serikat.

1. Republik Korea

Mahkamah Konstitusi Republik Korea (selanjutnya disebut dengan MKRK) memiliki banyak kemiripan dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (selanjutnya disebut dengan MKRI), mulai dari kompetensi MKRK-MKRI hingga struktur pemilihan hakimnya. Oleh sebab itu, kedua mahkamah itu umum disebut *twin court*. Hal itu terjadi karena Panitia *ad-hoc* MPR RI menjadikan MKRK sebagai negara pembanding dalam mewujudkan gagasan membentuk MKRI. Kompetensi MKRK diatur dalam Pasal 111 ayat (1) Konstitusi Korea (대한민국 헌법). Pada sistem MKRK, untuk melakukan *judicial review*, hanya pengadilan umumlah yang memiliki kedudukan untuk mengajukannya.¹⁷ Hal tersebut merupakan implikasi dari prinsip hukum Korea yang menghendaki dasar suatu pengujian ialah

¹⁷ Yunita Nurwulantari & Anna Erliyana, "Menimbang Model Pengujian Keputusan Pejabat Publik oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (Studi Perbandingan Indonesia dan Korea Selatan)" (2021) 18:1 J Konstitusi 168-194 at 178-179.

perkara atau kasus konkret; sehingga, MKRK tidak memiliki kewenangan untuk mengajukan pengujian secara abstrak.¹⁸

Hal yang membedakan dengan sistem sebagaimana diadopsi Jerman ialah warga negara yang merupakan pihak dalam perkara dan merasa hak konstitusionalnya terlanggar, dapat mengajukan mosi ke pengadilan umum untuk mengajukan permohonan ke MK untuk melakukan pengujian terhadap UU yang dipermasalahkan. Pengadilan umumlah yang akan menentukan, apakah permohonan pengujian itu cukup atau tidak. Apabila ditolak oleh pengadilan, maka pihak yang mengajukan mosi dapat melakukan permohonan melalui jalur *constitutional complaint* terhadap putusan tersebut. Hal itu juga berimplikasi pada keadaan baru; sebagaimana untuk mengajukan permohonan *constitutional complaint* terhadap putusan yang menolak permohonan mosi pemohon, tidak diperlukan “*complete exhaustion of all legal remedies*”. Namun, setelah terbit putusan menolak oleh pengadilan, maka tidak perlu menunggu banding dan dapat langsung diajukan ke MK; atau secara sederhana dapat mengajukan *constitutional complaint* dalam masa *pending trial*.¹⁹

2. Federasi Jerman

Kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi Jerman (selanjutnya disebut MKJ) yang lebih jauh diatur dalam Pasal 13 Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi Federal (*Bundesverfassungsgerichtgesetz*); sebagaimana kewenangan memutus

¹⁸ Joseph Atja Sulandra & Anak Agung Ngurah Roy Sumahardika, “Lembaga Judicial Review Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar: Perbandingan Antara Kewenangan Mahkamah Konstitusi Korea Selatan Dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia” (2016) 5:2 J Magister Huk Udayana (Udayana Master Law Journal) 368–379 at 374.

¹⁹ Lee Kang-Kook, “The Past and Future of Constitutional Adjudication in Korea”, (Berkeley : The Robbins Collection, 2014) at 5.

perkara *constitutional complaint* diatur dalam huruf n.²⁰ Kemudian, terdapat ketentuan mengenai dasar hukum atau *legal standing* yang diatur dalam Pasal 93 Ayat (1) *GrundGesetz* yang berbunyi:

“4a. on constitutional complaints, which may be filed by any person alleging that one of his basic rights or one of his rights under paragraph (4) of Article 20 or under Article 33, 38, 101, 103 or 104 has been infringed by public authority;

4b.on constitutional complaints filed by municipalities or associations of municipalities on the ground that their right to self-government under Article 28 has been infringed by a law; in the case of infringement by a Land law, however, only if the law cannot be challenged in the constitutional court of the Land;

4c.on constitutional complaints filed by associations concerning their non-recognition as political parties for an election to the Bundestag;”

Berdasarkan ketentuan di atas, terlihat bahwa pihak yang dapat mengajukan *constitutional complaint* dalam MKJ bukan hanya individu yang hak konstitusionalnya terlanggar oleh pemerintah; namun, komuni dan asosiasi yang merasa dirugikan oleh hukum dan kebijakan dalam pemilihan umum.²¹ Selanjutnya, agar perkara tersebut ditindaklanjuti, terdapat ketentuan prosedural yang diatur dalam Pasal 90 *Bundesverfassunggerichtgesetz* yang menyatakan:

“(1) Any person claiming a violation of one of his or her fundamental rights or one of his or her rights under Article 20(4), Articles 33, 38, 101, 103 and 104 of the Basic Law by public authority may lodge a constitutional complaint with the Federal Constitutional Court.

(2) If legal recourse to other courts exists, the constitutional complaint may only be lodged after all remedies have been exhausted. However,

²⁰ Zulkarnain Ridlwan, “Pengaduan Konstitusional di Negara Federal Jerman” (2011) 5:3 *Fiat Justisia J Ilmu Huk* 1–16 at 12.

²¹ Cholidin Nasir, “Judicial Review di Amerika Serikat, Jerman, dan Indonesia” (2020) 8:1 *J Huk Progresif* 67–80 at 73-75.

the Federal Constitutional Court may decide on a constitutional complaint lodged before all remedies were exhausted if the complaint is of general relevance or if prior recourse to other courts would cause the complainant severe and unavoidable disadvantage.

(3) The right to lodge a constitutional complaint with a Land constitutional court pursuant to the provisions of the Land constitution shall remain unaffected."

Pada Pasal 90 Ayat (1) *Bundesverfassungsgesetz* dikatakan bahwa hak konstitusional yang terlanggar haruslah merupakan hak yang diatur dalam pasal-pasal *a quo*. Selain itu, hukum acara MKJ menghendaki "*all remedies were exhausted*" atau telah terpenuhinya segala upaya yang tersedia, barulah MKJ dapat melakukan yurisdiksinya.²² Namun, tetap terdapat pengecualian; MKJ dapat memutus perkara sebelum melaksanakan segala upaya hukum, apabila terdapat kasus yang diputus oleh pengadilan lain, pemohon atau para pemohon akan mengalami kerugian yang serius dan tak dapat dihindarkan.

3. Amerika Serikat

Terkait kewenangan *constitutional complaint* dari Mahkamah Agung Amerika Serikat (selanjutnya MA-AS), berawal dari putusan perkara *Marbury V. Madison* sebagaimana memberikan bentuk legitimasi kewenangan MA-AS untuk meninjau *government action and policies*;²³ apakah bertentangan dengan konstitusi atau tidak, atau yang kita kenal secara umum sebagai *judicial review*. Hal tersebut dilakukan untuk menjamin perlindungan terhadap hak konstitusional.

²² Irene Angelita Rugian, "Prinsip Proporsionalitas dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi Perbandingan di Indonesia dan Jerman)" (2021) 18:2 J Konstitusi 461–479 at 474.

²³ Hanif Fudin, "Legal Justice in Presidential Impeachment Practice Between Indonesia and The United States of America" (2021) 9:3 J Huk dan Peradil 465–504 at 478.

Perkembangan konsep kewenangan *constitutional complaint* terus berlanjut hingga masa Presiden Ke-34 AS, Dwight D. Eisenhower; sebagaimana Hakim Agung Earl Warren yang memutus perkara *Brown V. Board of Education* yang menjadi pionir praktik *constitutional complaint* secara formal.²⁴ Adapun mekanisme pengajuannya memiliki kesamaan dengan sistem pengaduan konstitusional yang diadopsi Jerman, yaitu harus memenuhi ketentuan “*complete exhaustion of all legal remedies*”.

Amerika mengadopsi sistem “*petition for certiorari*”,²⁵ yaitu perintah dari pengadilan banding atau yang lebih tinggi kepada pengadilan yang lebih rendah untuk menyerahkan risalah kasus agar dapat direview. Hal tersebut diawali dengan melakukan permohonan di pengadilan tingkat pertama yang apabila dianggap tidak memuaskan akan diajukan ke MA negara bagian Amerika Serikat. Apabila dalam gugatan tingkat banding juga dianggap tidak memuaskan, maka MA-AS berwenang untuk meninjau putusan tersebut; sepanjang terdapat empat dari sembilan hakim agung bersedia untuk mendengarkan perkara itu. Pada sistem hukum Amerika Serikat juga dikenal pula pengadilan sirkuit (*circuit court*) untuk meninjau putusan sebelum MA-AS bersedia mendengar.

Adapun kedudukan yang dimiliki pemohon; agar permohonan pengaduan konstitusional tersebut dapat didengar oleh MA-AS, antara lain: (a) Harus terdapat kontroversi yang riil/nyata antara pihak yang bersengketa; sehingga, pemohon tidak dapat sekedar meminta pendapat hukum (*Advisory Opinion*) kepada MA-AS; (b) Seseorang pemohon harus menunjukkan bahwa dirinya telah

²⁴ Amanda Frost, “Judicial Ethics and Supreme Court Exceptionalism” (2013) 26:443 *Georgetown Law J* 445–478 at 462.

²⁵ Paul Daly, “The Signal and the Noise in Administrative Law” (2017) 68:3 *Univ New Brunswick Law J* 68–86 at 72.

dirugikan karena suatu undang-undang atau perbuatan yang diadakan itu; dan (c) Sebagai pembayar pajak semata tidak memberikan standing untuk memperkarakan perbuatan pemerintah.

Pada kasus *Brown V. Board of Education*, *warren court* mengakui bahwa segregasi pendidikan (*separate but equal*) yang diadopsi oleh Pemerintah Kansas melalui *board of education* telah melanggar Amandemen ke-14 Konstitusi Amerika Serikat. Ia menyatakan:

“We conclude that, in the field of public education, the doctrine of “separate but equal” has no place. Separate educational facilities are inherently unequal. Therefore, we hold that the plaintiffs and others similarly situated for whom the actions have been brought are, by reason of the segregation complained of, deprived of the equal protection of the laws guaranteed by the Fourteenth Amendment. This disposition makes unnecessary any discussion whether such segregation also violates the Due Process Clause of the Fourteenth Amendment.”

Dapat dilihat dari pernyataan di atas bahwa penegakan konstitusi yang dilakukan MA-AS, tidak terbatas pada peninjauan konstitusionalitas terhadap undang-undang yang dibentuk oleh Pemerintah Federal maupun Pemerintah Negara Bagian; namun juga penerapan konstitusi atau *concrete action*.

IV. KEWENANGAN INHEREN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MEMERIKSA PERKARA PENGADUAN KONSTITUSIONAL DENGAN OBYEK PUTUSAN PENGADILAN

1. Putusan Pengadilan sebagai Objek Pengaduan Konstitusional

Secara universal, terdapat dua sistem hukum yang diakui; yaitu sistem *anglo-saxon* atau *common law* dan sistem kontinental atau *civil law*. Sistem *common law* yang berkembang pada sistem hukum Inggris

berpegang pada prinsip bahwa di samping produk hukum berupa produk legislasi UU yang dibentuk oleh parlemen; masih terdapat sumber lain yang dapat dijadikan sumber hukum termasuk putusan yang dirumuskan oleh hakim pada masa lampau. Kaidah putusan itu berlaku mengikat bagi hakim-hakim selanjutnya dalam kasus yang serupa.²⁶ *Civil law system* sendiri merupakan suatu sistem hukum sebagaimana pengadilan tidak-lah mengambil peran dalam penciptaan hukum. Hal itu disebabkan karena kodifikasi hukum yang ada haruslah dibentuk oleh lembaga legislatif; sehingga, yang menjadi tugas dari yudikatif adalah penerapan peraturan perundang-undangan itu di dalam masyarakat. Putusan hakim terdahulu (*precedent*) juga tidak akan mengikat bagi para hakim yang akan memutus dengan perkara yang serupa.

Namun, dalam beberapa keadaan, hakim tetap dapat menjadikan yurisprudensi sebagai sumber hukum; meski tidak menjadi sumber yang primer. Di negara-negara *common law* seperti Amerika Serikat, dikenal doktrin *stare decisis*²⁷ atau *precedent*. Doktrin ini mengacu pada pemahaman bahwa pengadilan harus mengikuti keputusan hakim dalam kasus-kasus sebelumnya, untuk pertanyaan atau poin yang sama diajukan sebelumnya dalam masalah-masalah yang terjadi berikutnya;²⁸ atau "*coercive force of biding precedent*". Dengan kata lain, ketika suatu gagasan hukum telah dengan sungguh-sungguh diselesaikan dengan putusan pengadilan yang berkompeten, maka tidak perlu diadakan pemeriksaan ulang atau

²⁶ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2018) at 351.

²⁷ Yang berasal dari kalimat dalam bahasa latin yaitu "*Stare Decisis Et Non Quieta Movere*" yang berarti tetap teguh pada preseden dan tidak akan apa yang telah ditetapkan atau diputuskan.

²⁸ Navjosh Singh Atwal, "*Doctrine of stare Decisis*", (2019) 5:6 Int J Law 76-79 at 76.

membentuk putusan baru yang sama. Oleh karena itu, putusan hakim yang dikenal dalam doktrin ini, berkedudukan sama dengan UU di negara yang menganut *civil law system*.

Pada sistem hukum Amerika Serikat, fungsi hakim memang berbeda dengan fungsi legislator; namun, hakim memiliki tugas untuk memastikan bahwa hukum yang telah dibuat tersebut tetap sesuai dan relevan dengan kebutuhan masyarakat melalui argumentasi hukumnya. Hal itu ditegaskan oleh Albert Tate Jr. yang menyatakan:

“...The proper function of the courts is to adjudicate, not to legislate; the legislature is and must be the ultimate and paramount source of law. Inevitably, however, the adjudicative process in American jurisdictions requires that on occasion the courts create or modify a general rule in order to decide a dispute pending before the courts. Indeed, historically, our Constitution and customs envisage that the courts will perform law revision and law adaptation functions in order to maintain the coherency and currency of the law. Nevertheless, in the small propertior of cases in which judicial law-creation is appropriate, such power must be exercised subject to traditional restraints and more to accord with the reasoned development of pre-existing doctrine than to express any personal philosophy of the judges.”²⁹

Pada sistem *civil law* dikenal pula prinsip yang serupa yang dikenal sebagai prinsip *usus fori* atau prinsip kelaziman di pengadilan. Prinsip ini menjelaskan bahwa hakim secara umum harus menghormati preseden. Hal itu didasari pemahaman bahwa preseden tidak hanya menstabilisasi dan menyatukan praktik dalam pemerintahan; namun, juga memungkinkan bagi mereka, hakim pendatang yang belum berpengalaman untuk memperhitungkan pengalaman dari hakim di masa lampau. Oleh karena itu, meskipun

²⁹ Albert Tate Jr., *“The Law-Making Function of the Judge”*, (1968) 28:2 LA Law Rev 211-234 at 216.

Indonesia tidak terikat dengan prinsip *stare decisis*; namun, hakim akan tetap terikat pada putusan hakim sebelumnya, setidaknya dalam praktik peradilan. Di Indonesia, doktrin preseden atau yurisprudensi berlaku secara terbatas. Yurisprudensi di Indonesia diartikan sebagai putusan-putusan hakim atau pengadilan yang tetap dan dibenarkan oleh MA sebagai pengadilan kasasi, atau putusan-putusan MA sendiri yang tetap.³⁰

Dapat dikatakan pula bahwa yurisprudensi terdiri dari Putusan MA yang mengandung terobosan dan secara berkelanjutan dijadikan sebagai dasar pertimbangan hakim dari pengadilan lain di bawah MA. Pada beberapa ketentuan normatif, kewenangan membentuk yurisprudensi adalah monopoli MA sebagaimana tertuang dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1972. Putusan MA dalam menafsir penerapan suatu ketentuan hukum mengikat bagi pengadilan lain yang berada dalam lingkungannya. Dengan demikian, logislah apabila dikatakan bahwa penafsiran tersebut menjadi UU setidak-tidaknya bagi pengadilan lain yang ada di bawahnya dan bagi para pihak yang berperkara di dalamnya. Yurisprudensi dianalogikan dengan UU secara tidak langsung, yaitu dengan mengikat putusan hakim lain dalam membentuk penafsiran dan penerapan hukum terhadap suatu UU. Berkenaan dengan pernyataan di atas, dapat ditinjau berdasarkan fakta bahwa Republik Korea dan Indonesia; sebagaimana memiliki dua kekuasaan kehakiman, yaitu MA dan MK. Pada berbagai putusannya, tidak jarang kedua lembaga ini mengalami irisan kompetensi.

Hal di atas pernah terjadi pada tahun 1997 sebagaimana MK memutus perkara yang memaksa MA untuk menganulir putusannya dan menyatakan pasal dalam UU MK yang menyatakan bahwa

³⁰ Enrico Simanjuntak, "Peran Yurisprudensi dalam Sistem Hukum di Indonesia", (2019) 16:1 J Konstitusi 83-104 at 86-88.

kewenangan MK dalam memutus pengaduan konstitusional terhadap putusan pengadilan umum bertentangan dengan konstitusi. MA menjawab putusan itu dengan putusan yang menyatakan bahwa putusan MK dipertimbangkan sebagai pendapat mengenai konstitusionalitas dan tidak mengikat terhadap pengadilan biasa. Kasus serupa kembali terjadi pada tahun 1997, sebagaimana MKRK yang telah 10 tahun terbentuk, memutus perkara dengan putusan yang belum pernah terjadi sebelumnya (*unprecedented rulings*). MKRK memutus perkara pengujian undang-undang yang memaksa Mahkamah Agung Republik Korea untuk menganulir putusannya. MKRK juga secara tidak langsung membatalkan ketentuan dalam UUMK Korea mengenai pengecualian putusan pengadilan sebagai objek uji. MKRK berdalil bahwa MKRK berwenang karena interpretasi konstitusi oleh MKRK harus mengikat semua pihak, atau yang dikenal secara doktrinal sebagai *judicial supremacy*.³¹

Sebelumnya, putusan sejenis terbit pada 1990 sebagaimana MK memberi tafsir bahwa fungsi *administrative review* oleh pengadilan biasa tidaklah eksklusif, hal tersebut ditentang oleh MA. Pada 1995, MK memutus bahwa Undang-Undang Pajak inkonstitusional dan dapat diterapkan apabila diinterpretasi secara sempit oleh pengadilan. MA merespon dengan meminta seluruh pengadilan di lingkungannya untuk menolak putusan non-yurisdiksi MK tersebut.³² Hal ini menunjukkan bahwa, potensi gesekan kompetensi antara lembaga peradilan mungkin terjadi, namun hal ini membawa perkembangan yang pesat bagi konsep kewenangan mahkamah konstitusi di negara lain. MK sebagai *the guardian of the constitution* harus memastikan bahwa prinsip *rule of law* tetap ditegakkan

³¹ Palguna, *supra* note 1, at 476.

³² *Ibid.* at 477.

termasuk perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara; salah satunya dari putusan pengadilan yang dalam penerapan hukumnya bertentangan dengan konstitusi. Selain karena mengikat sebagai putusan yang berkekuatan hukum tetap.

Oleh karena itu, putusan pengadilan atau yurisprudensi dapat diuji konstitusionalitasnya oleh MK, yang analog dengan UU; hal itu didasari atas prinsip bahwa pengadilan dalam putusannya juga merupakan pembentuk hukum. Tafsir pengadilan yang berlaku sebagai hukum yang mengikat dalam praktik (*das sein*) sangatlah potensial untuk bertentangan dengan ketentuan undang-undang itu sendiri (*das sollen*) dan hak konstitusional warga negara. MK juga memastikan agar MA dalam memonopoli pembentukan yurisprudensi atau putusan harus sejalan dengan kehendak konstitusi. Hal tersebut dilakukan juga untuk menjamin terlaksananya *check and balance* antar lembaga negara

2. Analogisme Putusan Pengadilan dengan Undang-Undang

Analogisme putusan pengadilan dan UU perlu juga dilihat dengan kaca mata supremasi konstitusi. Pada penjelasan sebelumnya, dijelaskan bahwa konsep konstitusionalisme sendiri didasarkan pada kehendak khusus, yaitu menjadikan konstitusi sebagai pembatasan terhadap pemerintah atau antitesis dari kesewenangan dan kebalikan dari despotisme. Hal tersebut berimplikasi pada pemahaman bahwa setiap tindakan atau keputusan yang dibentuk oleh penguasa harus dibentuk dengan didasarkan pada konstitusinya. Pada konteks konstitusionalitas tindakan dan keputusan negara, ditegaskan pula oleh Hamilton dalam menggambarkan prinsip konstitusionalisme. Ia menyatakan pada poin pertamanya:

“First, constitutionalism entails an attempt “to keep government in order.” This requires consideration of what it means for a government

*to be "out of order", the risk of state power that stir people to create constitutional limits....This element of constitutionalism reflects a conclusion, given our prior judgement about proper shape of state power, that effective constitutional limits requires promulgation of fixed rules."*³³

Berdasarkan pendapat tersebut, terlihat bahwa tindakan dan keputusan negara harus memastikan bahwa penguasa dalam melaksanakan fungsinya tersebut harus *"keep in order"* sebagaimana yang dalam konteks Indonesia, UUD NRI 1945. Dapat pula kita lihat dari konsep kewenangan *constitutional review* yang menekankan negara harus membentuk keputusan dan bertindak secara konstitusional. Misalnya, MKJ menggambarkan kewenangan itu sebagai *"the device of the constitutional complaint, in which any individual could complaint about the constitutionality of a statute or government action, even without a specific case or controversy."*³⁴ Pada konteks Indonesia, MKRI memiliki kewenangan untuk memutus Perkara Pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945, atau disebut juga *judicial review*. Melalui kewenangan tersebut, MKRI harus memastikan bahwa UU yang dibentuk, baik secara formil maupun materiil, ialah konstitusional sebagai keputusan atau tindakan pemerintah dalam arti luas.

Pada konteks Indonesia, pembentukan UU haruslah mengacu pada norma UUD NRI 1945 terkait inisiatif pembentukan, proses pembentukan, dan landasan materi UU itu sendiri. Kewenangan MK untuk meninjau konstitusionalitas UU, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, kembali menegaskan bahwa tindakan negara dalam konteks ini adalah pembentukan UU haruslah konstitusional. Maka

³³ Larry Alexander, *Constitutionalism Philosophical Foundations*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1998) at 17.

³⁴ T Ginsburg & M Versteeg, "Why Do Countries Adopt Constitutional Review?" (2014) 30:3 J Law, Econ Organ 587-622 at 602.

dari itu, apabila dikaitkan dengan konsep *judicial review* sebelumnya, harus dipastikan konstitusional pula; mengingat, meski secara *genus* memiliki kedudukan yang berbeda, namun apabila dilihat melalui konteks tindakan dan keputusan pemerintah yang diartikan secara luas dan kedudukan kedua norma tersebut sebagai sumber hukum yang mengikat, maka keduanya analog untuk menjadi objek pengujian oleh MK sebagai *the guardian of the constitution* dan *the protector of the civil rights*.

Kewenangan sebagaimana di atas harus dilandaskan pada kewenangan *constitutional review*, khususnya *constitutional complaint*; oleh karena, yang ditinjau adalah tindakan atau keputusan konkret dari negara, dalam hal ini interpretasi pengadilan terhadap norma hukum yang dituangkan dalam suatu putusan yang berkekuatan hukum tetap. Hal ini sejalan dengan konsep *constitutional complaint* yang diadopsi Federasi Jerman yang secara konseptual dijelaskan:

*“a constitutional complaint can be lodged by any person asserting a violation by a public authority of either basic rights or certain other constitutional rights (such as the right to be heard). The constitutional complaint can be lodged against any act of public authority, including measures taken by administrative agencies or court decisions.”*³⁵

Berdasarkan penjelasan tersebut, kewenangan MK untuk memutus *constitutional review* merupakan kewajiban yang lahir dari komitmen suatu negara hukum terhadap prinsip konstitusionalisme. Oleh sebab itu, MK terikat untuk memastikan bahwa putusan pengadilan yang juga merupakan bagian dari “keputusan dan tindakan negara” secara luas, sebagaimana undang-undang, harus tetap konstitusional. Dengan kata lain, MK juga dapat menguji

³⁵ Wolfgang Zeidler, "Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany: Decisions on the Constitutionality of Legal Norms" (1987) 62:4 Notre Dame Law Rev 504-525 at 511.

konstitusionalitas putusan pengadilan karena analog dengan pengujian undang-undang dalam konteks “keputusan dan tindakan pemerintah” sebagaimana dalam arti luas dalam kewenangannya memutus Pengaduan Konstitusional.

3. Kewenangan Inheren Mahkamah Konstitusi dalam Memutus *Constitutional Complaint*

MK sebagai *the guardian of the constitution* memiliki tugas untuk memastikan bahwa konstitusi telah ditegakkan dan terpenuhi dalam pelaksanaannya. Hans Kelsen menggambarkan bahwa tugas utama yang diberikan pada MK ini ialah membatalkan suatu undang-undang yang dinilai bertentangan dengan konstitusi (*judicial review*). Namun, dalam perkembangannya, MK tidak hanya berwenang meninjau produk legislasi, tetapi juga keputusan pemerintah dan pengadilan. Perkembangan tersebut dilator belakangi bahwa konstitusi tidak hanya mengatur terkait tugas dari lembaga negara, namun juga hubungan antar lembaga negara dan hubungan negara dengan rakyatnya. Kewajiban MK untuk menjaga konstitusi, didasari pada cita negara hukum atau *rule of law*, yang salah satunya diwujudkan dalam konsep konstitusionalisme.

Konstitusionalisme dalam konteks ini tidak terbatas pada negara yang menjadikan konstitusi sebagai hukum tertinggi; namun, juga sebagai pembatasan terhadap kekuasaan agar berjalan sesuai dengan konsensus yang dituangkan dalam konstitusi. Hal itu ditegaskan oleh Richard Bellamy yang menyatakan:

“Constitutionalism, doctrine that a government’s authority is determined by a body of laws or constitution.....identifies arbitrariness with interference with individual rights and seeks to

establish protections for them via the separation of powers and a judicially protected constitution”³⁶

Argumentasi tersebut juga didasari pada konsep *separation of power*; sehingga, lembaga negara dapat saling mengawasi dan seimbang. Philip B. Kurland dalam tulisannya terkait pemisahan kekuasaan menyatakan bahwa:

The original constitutional notions of division of powers and functions were based not only on “separation of powers,” but on a concept of “balanced government” and of “checks and balances” as well. If the three ideas rested on a single base of mistrust - a mistrust of governmental authority concentrated in the same hands - they were far from the same in their forms. Checks and balances suggested the joinder, not separation, of two or more governmental agencies before action could be validated - or the oversight of one by another.³⁷

Kedudukan MK dalam konsep pemisahan kekuasaan ialah *to sanction the excesses committed by the legislative and the executive*.³⁸ Oleh karena itu, MK harus apolitis dan non-partisan untuk menjamin kekebalannya dari kontaminasi politik yang jika tidak akan mengganggu otonomi peradilan. MK melalui fungsinya, yaitu *constitutional review* dapat memastikan agar keputusan pemerintah dan putusan pengadilan tetap tunduk pada konstitusi sebagai bentuk *check and balance*. Dengan demikian, keterbatasan formal kewenangan konstitusional MK dalam menguji konstitusionalitas UU tidak dapat

³⁶ Richard Bellamy & Albert Weale, “Political Legitimacy and European Monetary Union: Contracts, Constitutionalism and The Normative Logic of Two-Level Games” (2015) 22:2 J Eur Public Policy 257–274 at 263-265.

³⁷ Philip B Kurland, “The Rise and Fall of the Doctrine of Separation of Powers”, (1986) 85 Mich Law Rev 592-613 at 598.

³⁸ Nibaldo H. Galleguillos, “Checks and Balances in New Democracies: The Role of the Judiciary in the Chilean and Mexican Transitions: A Comparative Analysis”, lembar akademik yang disampaikan pada *the 1997 meeting of the Latin American Studies Association*, Continental Plaza Hotel, Guadalajara, Mexico April 17-19, 1997.

membatasi pemenuhan kewajibannya untuk melakukan perlindungan hak konstitusional, terlebih dari keputusan pemerintah atau pengadilan yang dianggap bertentangan dengan konstitusi.

Konsep konstitusionalisme sebagai upaya untuk mewujudkan cita negara hukum menghendaki agar seluruh cabang kekuasaan tetap tunduk pada konstitusi dalam melaksanakan fungsinya, termasuk *judiciary branch*; dalam hal ini MA dan pengadilan umum lain yang berada di lingkungannya, sebagaimana Pasal 24 ayat (1) *jucto* Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, konstitusi menghendaki kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, agar cita negara hukum itu tercapai. Maka dari itu, MK memiliki kewajiban konstitusional untuk memastikan bahwa kekuasaan kehakiman tetap tunduk pada konstitusi dalam melaksanakan tugasnya, termasuk dengan tidak membuat putusan yang merugikan hak konstitusional warga negara.

Melalui kewenangan *constitutional complaint*, tidak berarti bahwa lembaga peradilan akan kehilangan kemerdekaannya dalam membentuk putusan; oleh karena, pada hakikatnya MK harus tetap tunduk dan menghormati putusan hakim, sebagaimana MK menghormati UU. Oleh karenanya, MK hanya dapat meninjau putusan yang telah memenuhi keadaan tertentu, seperti putusan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkract van gewijde*) dan tidak lagi ada upaya yang dapat ditempuh untuk melawan putusan tersebut baik melalui pengadilan yang lebih tinggi atau upaya hukum luar biasa lain, sebagaimana karakteristik *complete exhaustion of all legal remedies*. Keadaan tersebut mungkin terjadi, seperti putusan kasasi atau peninjauan kembali yang dianggap merugikan hak konstitusional warga negara.

Hal ini logis karena dalam keadaan tersebut, MA dalam membentuk putusannya, tidak lagi menjadi pengadilan *judex factie* yang memeriksa kebenaran dan fakta yang tersaji dalam proses persidangan; namun, sebagai pengadilan *judex juris* yang meninjau penerapan hukum dalam perkara tersebut. Melalui interpretasinya, MA akan menilai apakah pertimbangan hakim yang sebelumnya memutus perkara tersebut, telah sesuai dengan undang-undang yang terapkan atau tidak. Oleh sebab itu, MK sebagai *the protector of civil rights*, perlu memastikan bahwa interpretasi MA tentang penerapan hukum atau UU, tidak bertentangan dengan konstitusi dan hak-hak konstitusional dari warga negara yang menjadi pihak dalam perkara tersebut.

V. PEMBENTUKAN KEWENANGAN PENGADUAN KONSTITUSIONAL DI INDONESIA

Sejatinya, memberikan kewenangan *constitutional complaint* kepada MK dapat ditempuh dengan beberapa cara konstitusional. *Pertama*, MPR RI melakukan Amandemen secara terbatas terhadap UUD NRI 1945. Hal itu dapat dilakukan agar secara formal kewenangan tersebut menjadi kompetensi MK. Namun, melakukan amandemen konstitusi adalah proses yang tidak mudah; baik secara politis, maupun prosedural. Sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945, secara teknis Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan komposisi dari MPR harus bersepakat dan membentuk komitmen. Demikian juga secara prosedural, sebagaimana diatur pada Pasal 37 UUD NRI 1945; membutuhkan proses yang panjang dan waktu yang lama, mengingat urgensi dari kewenangan ini.

Kedua, memberikan kewenangan pengaduan konstitusional kepada MK melalui perubahan UU tentang MK; sebagaimana DPR

memberikan *legislative interpretation* terhadap kewenangan MK dalam UUD NRI 1945. Seperti yang diketahui, penafsiran otentik adalah penafsiran yang dibuat oleh pembentuk UU tentang arti atau istilah tertentu yang digunakan dalam undang-undang tersebut.³⁹ Sehingga, DPR dapat “memperluas” makna “Pengujian UU Terhadap Undang-Undang Dasar” agar tidak terbatas pada ketentuan normatif dalam UU tersebut; melainkan juga perbuatan pemerintah dan pengadilan serta penerapan hukumnya yang dianggap bertentangan dengan konstitusi dan telah menciderai hak konstitusional warga negara. Hal di atas pernah terjadi dalam perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah; sebagaimana terdapat pengalihan kewenangan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala daerah dari MA kepada MK.⁴⁰

Ketiga, upaya yang mungkin juga dapat dilakukan ialah MK membentuk putusan pengujian UU Terhadap UUD NRI 1945 yang bermuatan *constitutional complaint*. MK dapat melakukannya dengan melakukan *judicial interpretation* yang mengandung elemen *judicial activism*. *Judicial activism* adalah putusan hakim yang dibentuk “melampaui” batasan hukum dalam pengadilan. Maksudnya, melalui putusannya; hakim membentuk hukum yang baru atau “*legislate from the bench*”. Prinsip ini menekankan bahwa hakim haruslah mengambil peran aktif dalam pembentukan kebijakan melalui putusannya; sebagaimana yang telah terjadi di MK.⁴¹ Selain itu, dapat juga dipahami bahwa prinsip ini merupakan bentuk kritik

³⁹ Palguna, *supra* note 1, at 600.

⁴⁰ Pasal 21 ayat (1) huruf e Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

⁴¹ Palguna, *supra* note 1, at 620.

hakim pada produk ajudikasi maupun produk legislasi yang dianggap tidak memadai salah satunya melalui *constitutional review*.

Randy. E. Barnett menjelaskan konsep *Judicial Activism* dengan:

*“According to principled judicial activists, judges must indeed “follow the law,” but the law extends beyond legislative enactments to embrace substantive rules and standards used by judges in evaluating legislation.”*⁴²

Lebih lanjut, Barnett menjelaskan,

*“In all legal challenges to legislation, judges must choose between imposing the legislative will on an individual and enforcing the individual’s claim that the legislation in question has violated his or her rights. Under the principle of equality of persons, no person may violate the rights of another, and this must include legislators acting collectively (and judges too). Legislative action is but a subset of human action that “the law” functions to evaluate and regulate. In deciding an individual’s claim of right, the judiciary must evaluate both the legislation and the individual’s action. The judiciary therefore cannot avoid responsibility for developing substantive standards by which it chooses between the legislation and the individual’s claim of right.”*⁴³

Melihat penjelasan terkait *judicial activism* di atas, MK secara teoritik bukan hanya tidak berhalangan untuk membentuk penafsiran yang mengandung konsep *judicial activism* (tentunya dalam batasan tertentu) dalam memutus perkara yang berkaitan dengan perlindungan hak konstitusional warga negara atau *constitutional complaint*; namun, juga menjadi kewajiban konstitusionalnya untuk menegakkan konstitusi melalui *constitutional review*. Untuk itu, hanya

⁴² Randy E. Barnett, “*Judicial Conservatism v. A Principled Judicial Activism: Foreword to the ‘Symposium on Law and Philosophy’*” (1987) 10:2 Harv J Law Public Policy at 273-294 at 281.

⁴³ Ibid, at 277.

diperlukan “keberanian” hakim dalam membentuk putusan yang progresif.

Pada praktiknya, MK pernah membentuk interpretasi yang berelemen *judicial activism*, yaitu dalam perkara Putusan MK Nomor 102/PUU-VII/2009 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pengujian dilakukan dalam keadaan yang genting, sebagaimana saat perkara itu disidangkan, terdapat jutaan warga negara yang berhak memilih; namun, tidak terdaftar sebagai Daftar Pemilih Tetap. Maka dari itu, MK mengeluarkan putusan yang membentuk ketentuan baru terkait teknis pemilihan.⁴⁴ Dengan demikian, butuh *progressivity activism* bagi negara yang hukumnya sedang berkembang, sehingga tidak terpaku pada teks hukum, melainkan ide konstitusionalnya. Oleh karenanya, seharusnya kewenangan *constitutional complaint* dapat dibentuk tanpa menunggu agar amandemen terhadap konstitusi sebab UUD 1945 bukan hanya menjadi *limitating constitution*, namun juga *liberating constitution*, sebagaimana meski konstitusi dibentuk untuk membatasi; namun, ada kalanya kita harus berpikir lebih maju dari konstitusi itu, salah satunya dengan menginterpretasi konstitusi.⁴⁵

VI. KESIMPULAN

MK sebagai *the guardian of the constitution* pada dasarnya memiliki kewenangan untuk memutus *constitutional complaint*; termasuk

⁴⁴ Pan Mohamad Faiz, “Dimensi Judicial Activism dalam Putusan Mahkamah Konstitusi” (2016) 13:2 J Konstitusi 406-430 at 420

⁴⁵ Pemaparan Jimly Asshidiqie mengenai Kewenangan *Constitutional Complaint* dalam Focus Group Discussion “Urgensi Constitutional Complaint Bagi Pemajuan Dan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Di Indonesia” yang diadakan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia pada tanggal 16 November 2020.

putusan pengadilan, sepanjang dapat memenuhi karakteristik kewenangannya yaitu, *requires complete exhaustion of all legal remedies against state actions available in ordinary courts first before the constitutional court can review dan extraordinary legal remedy*. Oleh karena itu, putusan pengadilan yang menjadi bagian dari proses *complete exhaustion of all legal remedies* dapat menjadi obyek pengaduan konstitusional yang didasarkan pada analogisme putusan pengadilan dan UU yang ditinjau dengan kaca mata supremasi konstitusi sebagaimana putusan pengadilan merupakan keputusan atau tindakan pemerintah dalam artian luas, haruslah konstitusional. Disimpulkan juga bahwa kewenangan pengaduan konstitusional merupakan kewenangan MK yang inheren. Hal ini didasarkan pada prinsip konstitusionalisme sebagaimana menuntut negara untuk tidak hanya menjadikan konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi, namun juga batasan yang harus dipatuhi.

DAFTAR PUSTAKA

- Alexander, Larry, *Constitutionalism Philosophical Foundatios*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).
- Alexy, Robert, "Constitutional Rights, Balancing, and Rationality" (2003) 16:2 *Ratio Juris* 131–140.
- Asshidiqie, Jimly, *Perkembangan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta Pusat: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006).
- Atwal, Navjosh Singh, "Doctrine of stare Decisis" (2019) 5:6 *Int J Law* 76–79.
- Azis, Asmaeny dan Izlindawati, *Constitutional Complaint dan Constitutional Question dalam Negara Hukum* (Jakarta: Kencana, 2018).

- Barnett, Randy E, "Judicial Conservatism v. A Principled Judicial Activism: Foreword to the 'Symposium on Law and Philosophy'" (1987) 10:2 Harv J Law Public Policy 273–294.
- Bellamy, Richard & Albert Weale, "Political legitimacy and European monetary union: contracts, constitutionalism and the normative logic of two-level games" (2015) 22:2 J Eur Public Policy 257–274.
- Budiarjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2018).
- Daly, Paul, "The Signal and the Noise in Administrative Law" (2017) 68:3 Univ New Brunswick Law J 68–86.
- Faiz, Pan Mohamad, "Dimensi Judicial Activism dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", (2016) 13:2 J Konstitusi 406-430.
- Frost, Amanda, "Judicial Ethics and Supreme Court Exceptionalism" (2013) 26:443 Georgetown Law J 445–478.
- Fudin, Hanif, "Legal Justice in Presidential Impeachment Practice Between Indonesia and The United States of America" (2021) 9:3 J Huk dan Peradil 465–504.
- Galleguillos, Nibaldo H., "Checks and Balances in New Democracies: The Role of the Judiciary in the Chilean and Mexican Transitions: A Comparative Analysis", lembar akademik yang disampaikan pada the 1997 meeting of the Latin American Studies Association, Continental Plaza Hotel, Guadalajara, Mexico April 17-19, 1997.
- Ginsburg, T & M Versteeg, "Why Do Countries Adopt Constitutional Review?" (2014) 30:3 J Law, Econ Organ 587–622.
- Hadisoeparto, Hartono, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1988).

- Jr, Albert Tate, "The Law-Making Function of the Judge" (1968) 28:2 LA Law Rev 211–234.
- Kurland, Philip B, "The Rise and Fall of the Doctrine of Separation of Powers" (1986) 85 Mich Law Rev 592–613.
- Kurnia, Titon Slamet, *Sistem Hukum Indonesia: Sebuah Pemahaman Awal* (Bandung: Mandar Maju, 2016).
- Lagi, Sara, "Hans Kelsen and the Austrian Constitutional Court (1918-1929)" (2012) 9:16 Rev Co-herencia 273–295.
- Lee, Kang-Kook, "The Past and Future of Constitutional Adjudication in Korea", (Berkeley: The Robbins Collection, 2014)
- Nasir, Cholidin, "Judicial Review di Amerika Serikat, Jerman, dan Indonesia" (2020) 8:1 J Huk Progresif 67–80.
- Nurwulantari, Yunita & Anna Erliyana, "Menimbang Model Pengujian Keputusan Pejabat Publik oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (Studi Perbandingan Indonesia dan Korea Selatan)" (2021) 18:1 J Konstitusi 168–194.
- Palguna, I Dewa Gede, *Pengaduan Konstitusional: Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara* (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2013)
- Ridlwan, Zulkarnain, "Pengaduan Konstitusional di Negara Federal Jerman" (2011) 5:3 Fiat Justisia J Ilmu Huk 1–16.
- Rugian, Irene Angelita, "Prinsip Proporsionalitas dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi Perbandingan di Indonesia dan Jerman)" (2021) 18:2 J Konstitusi 461–479.
- Said, Abdul Rauf Alauddin, "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-luasnya

Menurut UUD 1945” (2015) 9:4 J Fiat Justisia J Ilmu Huk 577–502.

Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Empat (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008)

Simanjuntak, Enrico, “Peran Yurisprudensi dalam Sistem Hukum di Indonesia” (2019) 16:1 J Konstitusi 83–104.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat), (Jakarta: Raja Grafindo 2014)

Jr, Albert Tate, “The Law-Making Function of the Judge” (1968) 28:2 LA Law Rev 211–234.

Tim Penyusun, “Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002: Buku VI Kekuasaan Kehakiman” (Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010)

Zeidler, Wolfgang, “Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany: Decisions on the Constitutionality of Legal Norms” (1987) 62:4 Notre Dame Law Rev 504–525.