

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Hak konstitusional yang tercantum dalam UUD 1945 memiliki ciri khas dengan berlandaskan pada karakteristik unik masyarakat Indonesia. Ada anggapan bahwa hak konstitusional yang diadopsi dalam UUD 1945 merupakan hak yang juga dimuat dalam DUHAM. Anggapan ini tidak sepenuhnya salah. Bila ketentuan hak konstitusional yang diadopsi dalam UUD 1945 disandingkan dengan DUHAM akan nampak beberapa hal yang serupa. Akan tetapi, untuk menyatakan bahwa hak konstitusional yang diadopsi UUD 1945 sepenuhnya mengikuti DUHAM tidaklah tepat. Dari sudut pandang historis, dalam penelusuran riwayat pembahasan Perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (1999-2002), pemuatan hak asasi dalam Konstitusi merujuk pada Piagam Hak Asasi Manusia yang termaktub pada Lampiran Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998. Dokumen Piagam Hak Asasi Manusia inilah yang menjadi materi utama untuk dimuat sebagai hak konstitusional dalam Perubahan UUD 1945.

Susunan hak konstitusional dalam UUD 1945 secara garis besar mengikuti pola dalam Piagam Hak Asasi Manusia. MPR, sebagai lembaga yang menyusun Piagam Hak Asasi Manusia, mendalilkan bahwa karakter masyarakat Indonesia merupakan “masyarakat kekeluargaan” yang mengenal pranata sosial menyangkut hak dan kewajiban bermasyarakat. Berangkat dari pranata sosial tersebut, MPR merumuskan 8 (delapan) kelompok hak asasi manusia, terdiri dari (1) hak untuk hidup; (2) hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan; (3) hak mengembangkan diri; (4) hak keadilan; (5) hak kemerdekaan; (6) hak berkomunikasi; (7) hak keamanan; dan (8) hak kesejahteraan. Susunan kelompok hak asasi manusia dalam Piagam Hak Asasi Manusia tercermin dalam rumusan sistematika hak konstitusional dalam Perubahan UUD 1945, yaitu hak untuk hidup dimuat dalam Pasal 28A; hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan diadopsi dalam Pasal 28B; hak mengembangkan diri dicantumkan sebagai Pasal 28C; dan selanjutnya.

Lalu, bagaimana cara pengadilan yang diberikan kewenangan untuk menafsirkan konstitusi, dalam hal ini MK, memberi tafsir atas hak konstitusional.

Pertanyaan ini merupakan persoalan yang menjadi perhatian dalam penelitian ini.

Dalam mempertimbangkan mengenai hak konstitusional pada perkara pengujian UU, ada 2 (dua) bagian dalam putusan yang terkait dengan hal ini, yaitu (1) pada pertimbangan mengenai kedudukan hukum pemohon dan (2) pada bagian pokok perkara ketika pemohon menjadikan hak konstitusional sebagai batu uji dalam pengujian konstitusionalitas suatu norma dalam UU. Seiring dengan keterkaitannya dalam dua bagian pertimbangan hukum dalam putusan tersebut, sebagaimana juga telah diungkapkan pada rumusan masalah, penelitian ini pun menelisik mengenai bagaimana pertimbangan majelis hakim berkenaan dengan hak konstitusional ketika menilai kedudukan hukum pemohon dan pada saat memberi tafsir atas hak konstitusional pada bagian pokok perkara.

Terkait dengan kedua permasalahan tersebut, penelitian ini menemukan bahwa:

Pertama, terdapat ketumpangtindihan antara pertimbangan mengenai hak konstitusional dalam menilai kedudukan hukum Pemohon dengan pertimbangan dalam memberi tafsir atas hak konstitusional sebagai batu uji dalam pokok perkara. Akar persoalan yang menyebabkan ketumpangtindihan ini adalah adanya prasyarat bahwa dalam memberi penilaian atas kedudukan hukum maka majelis hakim harus dapat menemukan bahwa dalam diri pemohon terdapat kerugian hak konstitusional. Pasal 51 ayat (1) UU MK menyebutkan bahwa yang disebut sebagai “pemohon” adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan. Dengan demikian, untuk memenuhi syarat kedudukan hukum Pemohon harus mampu mendalilkan adanya kerugian hak konstitusional yang dideritanya. Dalam hal ini, muncul kerumitan bangunan argumentasi. Ketika prasyarat kedudukan hukum pemohon telah diloloskan majelis hakim yang berarti bahwa terjadi pelanggaran konstitusional yang mengakibatkan kerugian hak konstitusional tetapi dalam pertimbangan pada bagian pokok perkara majelis hakim dapat menyatakan sebaliknya dengan memutus bahwa norma yang diuji tidaklah inkonstitusional.

Penelitian ini menemukan bahwa karakteristik kewenangan pengujian UU tidak sesuai dengan perumusan syarat kedudukan hukum pemohon. Model pengujian konstitusional terbagi menjadi dua aliran besar, yaitu model Eropa

Kontinental yang bersifat abstrak (*abstract review*) dan model Amerika yang bersifat konkrit (*concrete review*). Kewenangan pengujian UU di Indonesia sedikit banyak dipengaruhi oleh model Eropa Kontinental yang bersifat abstrak. Dalam perkara pengujian konstitusional yang bersifat abstrak maka syarat pemenuhan kedudukan hukum didasarkan pada pertanyaan yang diajukan (*inquiry standing*). Sedangkan pengujian konstitusional yang bersifat konkret kedudukan hukum diukur melalui adanya kerugian (*injury standing*). Pengujian UU di Indonesia yang bersifat abstrak justru mengadopsi syarat kedudukan hukum berdasarkan ada/tidaknya kerugian. Ketidaksiuaian ini yang kemudian memunculkan persoalan dalam membangun argumentasi yang selaras.

Oleh karena itu, penelitian ini menawarkan jalan keluar berupa menggeser syarat kedudukan hukum yang harus memenuhi kerugian hak konstitusional menjadi penilai berupa ada/tidaknya kepentingan yang dimiliki oleh para pihak untuk dapat dianggap sebagai pemohon. Dalam rangka pergeseran syarat kedudukan hukum tersebut, perlu diperhatikan perbedaan konseptual antara “hak” dan “kepentingan”. Para ahli hukum memberi kesimpulan yang ringkas dan jitu dalam membedakan antara kedua konsep tersebut dengan menyatakan bahwa “hak adalah kepentingan yang dilindungi”. Ada beragam kepentingan yang dimiliki subyek hukum, baik orang maupun badan hukum. Ragam kepentingan itu dapat berupa kepentingan pribadi, kepentingan umum maupun kepentingan negara. Beragam kepentingan tersebut tidak dapat disebut sebagai hak bilamana tidak diakui dalam dokumen hukum. Oleh sebab itu, antara hak dan kepentingan terdapat keterkaitan. Pengakuan atas kepentingan dalam dokumen hukum mengubah statusnya menjadi hak (*legal rights*). Dengan demikian, hak konstitusional merupakan kepentingan fundamental yang diakui dan dilindungi melalui pencantumannya dalam UUD 1945.

Dengan adanya pemisahan antara kepentingan dan hak maka penilaian mengenai syarat pemenuhan kedudukan hukum berhenti pada pertimbangan apakah para pihak memiliki kepentingan untuk mengajukan perkara pengujian UU. Akan tetapi, tidak sembarang pihak yang dianggap memiliki kepentingan dapat dengan serta merta dinilai telah memenuhi syarat kedudukan hukum. Bila menoleh pada yurisdiksi konstitusional lain, pemenuhan kedudukan hukum tidak cukup hanya

ada/tidaknya kepentingan, tetapi ditambahkan bahwa kepentingan yang dimaksud adalah kepentingan yang dapat dibuktikan secara meyakinkan (*justifiable interest*). Selain itu, ada pula negara yang mengembangkan doktrin yang disebut dengan lingkup kepentingan (*zone of interest*). Bila kepentingan yang diklaim para pihak masuk dalam lingkup kepentingan dimaksud maka para pihak memenuhi syarat kedudukan hukum sebagai pemohon dalam pengujian konstitusional.

Kedua, persoalan atas tafsir hak konstitusional sejatinya merupakan perhatian utama dalam pertimbangan bila diajukan oleh pemohon sebagai batu uji dalam pengujian norma suatu UU. Dengan menggeser penilaian hak konstitusional untuk tidak dipertimbangkan dalam kedudukan hukum dan menitikberatkannya menjadi pertimbangan dalam pokok perkara maka penafsiran atas hak konstitusional diletakkan pada kedudukannya yang lebih tepat.

Penelitian ini menawarkan langkah-langkah untuk melakukan penalaran dalam rangka menafsirkan hak konstitusional sebagai bagian dari pertimbangan pokok perkara. Langkah pertama mempertimbangkan hak konstitusional sebagai bagian dalam pokok perkara adalah melakukan identifikasi hak konstitusional. Penelitian ini menemukan bahwa hak konstitusional tidak hanya hak yang disebutkan pada Bab XA UUD 1945 tetapi juga hak yang berada pada pasal satelit (*associated orbiting provisions*). Selain itu, dalam rangka menemukenali hak konstitusional MK pun memberi tafsir yang mengangkat status suatu hak sebagai hak konstitusional dengan konstruksi sebagai hak konstitusional turunan (*derivative constitutional rights*). Akan tetapi, MK tidak bisa dengan gegabah dalam mengangkat status suatu hak sebagai hak konstitusional. Konstruksi pengangkatan status sebagai hak konstitusional menuntut adanya pembenaran konstitusional yang sah (*correct constitutional justification*). Dengan demikian, bangunan argumentasi pengangkatan status hak yang dilakukan oleh majelis hakim dalam pertimbangannya menjadi bagian dari validasi dan legitimasi atas hak yang diangkat sebagai hak konstitusional turunan tersebut.

Langkah berikutnya setelah menemukenali hak konstitusional adalah menentukan ruang lingkup dari hak konstitusional. Yang dimaksud dengan penentuan ruang lingkup hak konstitusional adalah bahwa majelis hakim perlu untuk memberi batasan dari hak konstitusional yang menjadi batu uji. Sebagai

ilustrasi, UUD 1945 mengakui dan memberi jaminan perlindungan bagi warga negara atas hak hidup. Dalam rangka menentukan ruang lingkungannya maka MK harus memberi definisi mengenai apa yang dimaksud dengan “hak hidup”.

Bagaimana MK menerjemahkan atau menentukan ruang lingkup suatu hak konstitusional adalah pertanyaan mengenai metode penafsiran atas hak konstitusional. Sepanjang 20 tahun sejak pembentukannya, MK telah memutus perkara pengujian UU yang merupakan bangunan yurisprudensi dimana dalam pertimbangan putusan tersebut mengandung pemaknaan atau penentuan ruang lingkup atas hak konstitusional. Penelitian ini menelusuri putusan-putusan MK terdahulu dalam rangka mengidentifikasi dan menginventarisasi pemaknaan hak konstitusional yang terdapat dalam pertimbangan hukum putusan. Selain itu, penelitian ini juga menelaah beragam pendekatan yang dilakukan majelis hakim dalam menentukan ruang lingkup hak konstitusional, diantaranya metode penafsiran harfiah, sistematis, sejarah, dan dengan merujuk pada instrumen hukum internasional.

Setelah menentukan ruang lingkup hak konstitusional maka batasan tersebut dihadapkan dengan norma UU yang sedang diuji. Proses penalaran yang harus dilakukan oleh majelis hakim selanjutnya adalah menimbang antara perlindungan dan pemenuhan hak konstitusional dengan pemberlakuan dari norma yang diuji. Sebelum melangkah lebih jauh, hal yang perlu diperhatikan adalah sifat dari hak konstitusional. Yurisprudensi MK menekankan bahwa karakter hak konstitusional yang dimuat dalam UUD 1945 adalah tidak mutlak. Artinya, dalam menjalankan hak konstitusional dapat berlaku pembatasan sesuai dengan yang ditetapkan dalam UUD 1945.

Bila norma yang sedang diuji oleh MK mengandung pembatasan atas hak konstitusional maka tugas majelis hakim adalah menetapkan apakah pembatasan tersebut dapat dibenarkan atautkah melewati batas. Pembatasan atas hak konstitusional yang melewati batas berarti bahwa telah terjadi pelanggaran atas hak konstitusional. Dengan demikian norma yang diuji inkonstitusional. Sebaliknya, bila pembatasan hak konstitusional yang terkandung pada norma yang diuji dapat dibenarkan maka majelis hakim memutus bahwa norma tersebut tidak bertentangan dengan konstitusi.

Oleh sebab itu, penting untuk menetapkan ukuran-ukuran dalam pembatasan hak konstitusional. Ukuran ini menjadi bejana ukur yang digunakan dalam menentukan standar apakah pembatasan yang dilakukan dapat dibenarkan ataukah telah melewati batas sehingga terjadi pelanggaran. Ukuran pembatasan dimaksud merujuk pada klausula pembatasan sebagaimana termaktub pada Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Rumusan klausula pembatasan menyiratkan bahwa ada dua tahap rangkaian pembatasan hak konstitusional yang harus dilalui. Tahap pertama pembatasan mengacu pada frasa “ditetapkan dengan undang-undang” yang berarti bahwa pembatasan harus melalui unsur legalitas. Tahap kedua merujuk pada anak kalimat “dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum”. Anak kalimat ini mengandung makna bahwa pembatasan hak konstitusional dapat didasarkan pada sumber pembatasan di luar dari hukum (*extra legal sources*).

Yurisprudensi maupun wacana akademik di Indonesia belum mengembangkan ukuran pembatasan berdasarkan klausula pembatasan yang bersumber dari hal-hal selain dari hukum sebagaimana tersusun sebagai tahapan kedua penilaian ukuran pembatasan hak konstitusional. Penelitian ini menilik pada wacana akademik maupun praktik yang berkembang secara global bahwa dalam menerapkan tahapan kedua pembatasan dapat diadopsi doktrin yang dikenal dengan uji proporsionalitas (*proportionality test*). Unsur dasar uji proporsionalitas terdiri dari 4 (empat) komponen, yaitu (1) tujuan yang tepat, (2) hubungan yang masuk akal, (3) cara yang dibutuhkan, dan (4) keseimbangan yakni terdapat kelayakan antara manfaat yang diperoleh dengan pelanggaran yang ditimbulkan akibat pembatasan hak konstitusional atau disebut juga proporsionalitas dalam arti sempit.

Berkenaan dengan temuan dalam penelitian ini dan hal-hal yang belum banyak berkembang dalam putusan maupun wacana akademik di Indonesia mengenai penafsiran hak konstitusional maka penelitian ini mengajukan beberapa usulan kepada pihak-pihak yang terkait.

B. Saran

Ada 4 (empat) pihak yang terkait dengan temuan dalam penelitian ini dalam rangka pengembangan wacana mengenai penafsiran hak konstitusional, yaitu (1) MK; (2) para pihak yang akan menjadi calon pemohon dalam pengujian UU; (3) Pembentuk UU; dan (4) akademisi dan praktisi hukum.

Pertama, pihak yang paling terkait dengan hasil penelitian ini adalah MK. Sebagai pengadilan yang menyandang fungsi untuk melakukan tafsir konstitusi dalam kewenangan pengujian UU, MK memiliki peran strategis sekaligus mesin pendorong untuk mengembangkan wacana perlindungan mengenai hak konstitusional. Temuan dalam penelitian ini mendorong perubahan dalam hal proses pertimbangan yang selama ini dilakukan MK untuk menalar hak konstitusional. Ada beberapa hal yang disarankan untuk dilakukan modifikasi. Pertama, perihal penilaian kedudukan hukum pemohon. MK perlu menggeser syarat kedudukan hukum pemohon yang menekankan pada pemenuhan kerugian hak konstitusional menjadi ada/tidaknya kepentingan yang dimiliki para pihak. Usulan ini tidak terlepas juga adanya peran dari pembentuk UU untuk merevisi definisi pemohon sebagaimana tertuang dalam UU MK yang mempersyaratkan adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dirugikan. Kedua, dalam hal penafsiran hak konstitusional yang dituangkan sebagai bagian dari pertimbangan pada pokok perkara. Penelitian ini menawarkan langkah-langkah sistematis yang membantu majelis hakim dalam menuangkan argumentasi pada proses penalaran hak konstitusional. Langkah sistematis ini akan membantu para akademisi dalam memberi komentar atas putusan dalam rangka menelaah dan mengkaji putusan demi mengembangkan wacana mengenai hak konstitusional secara teoritis maupun praktis dalam ranah akademik untuk memperkaya khazanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya hukum tata negara.

Kedua, temuan dalam penelitian ini membawa dampak pada upaya untuk meningkatkan pemahaman hak konstitusional bagi pemohon, baik perorangan maupun badan hukum. Peran para pihak yang hendak mengajukan permohonan memiliki peran sentral sebab merupakan pemicu dari dimulainya pemeriksaan perkara di MK sebab sifat pengadilan yang harus bersikap pasif. Akan tetapi, peran pemohon tidak cukup hanya dengan mengajukan perkara. Pemohon harus

mengajukan perkara disertai dengan dalil dan bangunan argumentasi yang meyakinkan sehingga tercipta diskusi dan silang pendapat untuk mengembangkan wacana hak konstitusional. Oleh sebab itu, para pihak yang hendak mengajukan permohonan pun harus memiliki pemahaman mengenai hak konstitusional yang memadai. Dalam rangka meningkatkan dan menyebarluaskan pemahaman yang memadai maka tidak dapat dipungkiri peran ini dibantu oleh kalangan akademisi dan praktisi hukum.

Ketiga, temuan dalam penelitian ini juga mendorong Pembentuk UU untuk melakukan revisi atas UU mengenai Hak Asasi Manusia (UU Nomor 39 Tahun 1999) dan UU tentang MK (UU Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah beberapa kali). Perubahan dalam UU HAM menekankan pada penghapusan ketentuan yang memuat perlindungan hak asasi manusia. Dalam perspektif kelembagaan, khususnya dalam kewenangan menjalankan *judicial review* yang dilakukan secara terpisah di MK dan di MA, adanya pemuatan hak dalam UU HAM menyebabkan kerancuan dan ketupangtindihan dalam penafsiran atas hak asasi manusia sebagai dasar pengujian peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan Mahkamah Agung dengan hak konstitusional yang menjadi batu uji dalam pengujian konstitusional di Mahkamah Konstitusi. Sementara, perubahan UU MK menekankan pada modifikasi pemenuhan syarat kedudukan hukum pemohon yang menekankan pada pembuktian ada/tidaknya kepentingan yang dimiliki pemohon.

Keempat, merupakan saran bagi akademisi dan praktisi yang memiliki peran besar untuk mengembangkan ilmu hukum. Telaahan dan komentar dari praktisi dan akademisi atas putusan yang dijatuhkan MK akan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan hukum khususnya mengenai hak konstitusional. Terlebih dalam isu mengenai uji proporsionalitas sebagai bejana ukur dalam mempertimbangkan pembatasan hak konstitusional. Selain pertimbangan MK, pemikiran kalangan cendekia yang dituangkan dalam tulisan jurnal maupun buku memberi masukan berharga bagi tafsir atas hak konstitusional.