

**NASKAH PUBLIKASI**

**PENGUATAN MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI *THE GUARDIAN*  
*OF CONSTITUTION* MELALUI PENAMBAHAN KEWENANGAN  
DALAM MENGADILI *CONSTITUTIONAL COMPLAINT***



oleh:

Aditya Setiawan

1800024174

**Skripsi ini Disusun Untuk Melengkapi Persyaratan  
dalam Memperoleh Gelar Sarjana Hukum**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS AHMAD DAHLAN**

**YOGYAKARTA**

**2024**

**JOURNAL**

**REINFORCEMENT OF THE CONSTITUTIONAL COURT AS THE  
GUARDIAN OF THE CONSTITUTION THROUGH ADDITIONAL  
AUTHORITY TO ADDRESS CONSTITUTIONAL COMPLAINTS**



Written by :

Aditya Setiawan

1800024174

**This thesis submitted as a fulfillment of the requirements  
to attain the Bachelor Degree of Legal Studies**

**FACULTY OF LAW**

**UNIVERSITAS AHMAD DAHLAN**

**YOGYAKARTA**

**2024**

**PENGUATAN MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI *THE GUARDIAN*  
OF CONSTITUTION MELALUI PENAMBAHAN KEWENANGAN  
DALAM MENGADILI *CONSTITUTIONAL COMPLAINT***

*Aditya Setiawan*

**ABSTRAK**

Jaminan terhadap hak-hak konstitusional warga negara sudah termaktub dalam Pasal 27 – Pasal 28 Undang -Undang Dasar Negara Republik Indonesai Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Pengaturan mengenai jaminan terhadap hak-hak konstitusional warga negara secara khusus diatur dalam pasal 28A – Pasal 28J yang berlaku secara merata terhadap seluruh warga negara Indonesia tanpa adanya pengecualian terhadap jaminan hak-hak konstitusional tersebut. Tujuan dari penelitian ini yakni: Pertama, untuk mengetahui kelemahan dari lembaga peradilan yaitu Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi dalam perlindungan terhadap hak-hak konstitusi warga negara, dan kedua, untuk mengetahui urgensi penguatan kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi dalam melindungi hak-hak konstitusional warga negara pada sistem ketatanegaran Indonesia.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian dengan jenis penelitian hukum normatif. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*literature research*) dan dianalisis menggunakan analisis kualitatif.

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan dalam mengadili *constitutional complaint*. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: kelemahan Mahkamah Konstitusi dalam Menghadapi adanya *Constitutional Complaint* adalah belum bisa secara penuh melindungi hak konstitusi warga negara dan tidak dapat menyelesaikan perkara pelanggaran hak konstitusional yang dilakukan oleh organ negara, sehingga terdapat urgensi penambahan kewenangan *Constitutional Complaint* oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia supaya dapat melindungi hak konstitusional warga negara dan dapat mengadili perkara pelanggaran hak konstitsional warga negara.

**Kata Kunci:** *Penguatan; Mahkamah Konstitusi; Kewenangan; Constitutional Complaint;*

# REINFORCEMENT OF THE CONSTITUTIONAL COURT AS THE GUARDIAN OF THE CONSTITUTION THROUGH ADDITIONAL AUTHORITY TO ADDRESS CONSTITUTIONAL COMPLAINTS

*Aditya Setiawan*

## ABSTRACT

Guarantees for Indonesian people's constitutional rights are contained in Article 27 - Article 28 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (1945 Constitution of the Republic of Indonesia). Regulations regarding guarantees for the constitutional rights of Indonesian people are specifically regulated in articles 28A - Article 28J which apply equally to all Indonesians without any exceptions to the guarantees of these constitutional rights. The objectives of this research were: first, to determine the weaknesses of the judicial institution i.e., the Constitutional Court as guardian of the constitution in protecting the constitutional rights of people, and second, to determine the urgency of reinforcing the position of the Constitutional Court as guardian of the constitution in protecting the people's constitutional rights in the Indonesian constitutional system.

The research method employed was normative legal research. The data sources used in this research were secondary data sources consisting of primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. The data collection method used in this research was literature research. The data then was analyzed using qualitative analysis.

Based on the research results, it can be concluded that the Constitutional Court does not have the authority to adjudicate constitutional complaints. This is caused by several factors, including: the weakness of the Constitutional Court in dealing with Constitutional Complaints is that it cannot fully protect the constitutional rights of citizens and cannot resolve cases of violations of constitutional rights committed by state organs, so there is an urgency to increase the authority of Constitutional Complaints by The Constitutional Court of the Republic of Indonesia is able to protect the constitutional rights of citizens and to adjudicate cases of violations of citizens' constitutional rights.

**Keywords:** *Reinforcement; Constitutional Court; Authority; Constitutional Complaint;*

Has been translated by Ahmad Dahlan Language Center 	On:  <b>18/01/2024</b>
---	------------------------------

## A. PENDAHULUAN

Sebuah gagasan hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melahirkan sebuah lembaga yang dikonseptualisasikan sebagai transformasi dari negara otoriter menjadi demokrasi, lembaga ini adalah Mahkamah Konstitusi. Sebelum lahirnya lembaga tersebut, pihak berwenang sering menyalahgunakan kekuasaan mereka yang mengarah pada dominasi rakyat, sehingga dengan adanya pembentukan Mahkamah Konstitusi diharapkan dapat melindungi hak-hak konstitusional warga negara dengan menegakkan aturan hukum tertinggi. Perlindungan terhadap hak asasi manusia merupakan fungsi konstitusi yang sudah dijamin oleh konstitusi dan menjadikan hak *a quo* sebagai hak konstitusional warga negara. Konstitusi adalah aturan hukum tertinggi dan membatasi kekuasaan pemerintah sesuai pada bidangnya masing-masing. Batasan tersebut harus tunduk pada kehendak rakyat (demokratis) sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Jaminan terhadap Hak Asasi Manusia beserta jaminan terhadap hak-hak konstitusional warga negara sudah termaktub dalam Pasal 27 – Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Pengaturan mengenai jaminan terhadap hak-hak konstitusional warga negara secara khusus diatur dalam pasal 28A – Pasal 28J yang berlaku secara merata terhadap seluruh warga negara Indonesia tanpa adanya pengecualian terhadap jaminan hak-hak konstitusional tersebut. Selain diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, didalam pasal 51 ayat (1) UU MK juga menjelaskan bahwa hak konstitusional adalah “hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Berdasarkan penjelasan diatas maka untuk melindungi hak konstitusional warga negara diperlukan mekanisme perlindungan melalui *constitutional complaint* (Subiyanto Achmad Edi, 2011:716). Maksud dari *constitutional complaint* adalah pengaduan dari warga negara kepada Mahkamah Konstitusi karena adanya ketidaksesuaian perbuatan pemerintah terhadap masyarakatnya dimana perbuatan tersebut bertentangan dengan konstitusi.

*Constitutional Complaint* atau pengaduan konstitusi merupakan pengajuan perkara ke Mahkamah Konstitusi atas pelanggaran hak konstitusional yang tidak ada instrumen hukum atasnya untuk memperkerakannya atau tidak tersedia lagi atasnya jalur penyelesaian hukum/peradilan (Moh. Mahfud MD, 2010:287). Tujuan dari diberlakukannya *constitutional complaint* di Indonesia adalah supaya setiap warga negara dan setiap kalangan dari kelompok tertentu mendapatkan perlindungan terhadap hak konstitusionalnya yaitu kebebasan dan persamaan kedudukan terhadap hukum yang berlaku. Kewenangan Mahkamah Konstitusi diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, namun secara khusus wewenang *a quo* telah diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-undang No.24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah

diubah dengan Undang-undang No. 8 tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a) Pengujian UU terhadap UUD NRI tahun 1945;
- b) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang diberikan oleh UUD NRI tahun 1945;
- c) Memutus pembubaran partai politik; dan
- d) memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Berdasarkan penjelasan tersebut memang tidak ada aturan yang menerangkan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk mengadili *constitutional complaint*, akan tetapi jika dilihat dari tugas yang dimiliki Mahkamah Konstitusi diseluruh dunia yaitu melindungi hak-hak konstitusional warga negara, merupakan praktik dari fungsi *constitutional review*-nya sehingga disimpulkan bahwa penanganan perkara *constitutional complaint* sesungguhnya melekat pada fungsi tersebut (Palguna I Dewa Gede, 2013:614).

Jika dikaji lebih lanjut bahwa Indonesia sebagai negara hukum memiliki kewajiban dalam pemenuhan hak konstitusional. Namun, hingga saat ini mekanisme pengaduan pelanggaran hak konstitusional masih bersifat terbatas di Indonesia. Adapun maksud terbatas adalah apabila keberadaan undang-undang mengusik hak konstitusional warga negara maka dapat dilakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK) serta apabila yang berbentuk keputusan dapat diajukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Maka hal tersebut telah mengindikasikan telah terjadinya kekosongan dalam mekanisme pengaduan pelanggaran konstitusi dalam bentuk tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Oleh karena itu, perlu adanya penerapan *constitutional complaint* dalam menjaga hak-hak konstitusional warga negara. *Constitutional complaint* memiliki fokus terhadap tindakan atau kelalaian yang dilakukan oleh pejabat suatu negara yang diuji berdasarkan konstitusi. Di Indonesia, lembaga negara yang menerapkan *constitutional complaint* belum ada. Dalam sistem ketatanegaraan di dunia, penerapan *constitutional complaint* dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, hal ini tentunya sejalan dengan filosofis kehadiran Mahkamah Konstitusi di Indonesia sebagai *the guardian constitution*. Sehingga, lembaga negara yang cocok untuk mengadili perkara *constitutional complaint* adalah Mahkamah Konstitusi.

Permasalahan yang dapat dilihat saat ini adalah banyaknya kasus yang memiliki muatan *constitutional complaint* diajukan ke Mahkamah Konstitusi namun tidak dapat terselesaikan karena MK tidak dapat menerima permohonan perkara, hal tersebut dikarenakan tidak adanya kewenangan untuk mengadili *constitutional complaint* itu sendiri.

Salah satu contoh kasus dari adanya pelanggaran hak konstitusional yang sudah diajukan di Mahkamah Konstitusi yakni perkara nomor 16/PUU-I/2003 yang di ajukan oleh Main bin Rinan dan kawan-kawan. Dalam perkara tersebut terlihat jelas dari pokok permohonan yang di

ajukan melalui mekanisme *judicial review* itu memiliki muatan *constitutional complaint*, dalam permohonan tersebut secara jelas dapat dilihat mengenai bagaimana para pihak mencoba untuk membatalkan putusan mahkamah agung mengenai putusan peninjauan kembali. Permohonan ini bermula ketika Mahkamah Agung mengeluarkan putusan Peninjauan Kembali Nomor 179 PK/PDT/1998 tanggal 7 september 2001. Dalam putusan Peninjauan Kembali tersebut para pihak meraskan dirugikan hak konstitusionalnya, namun permohonan tersebut tidak dapat diterima oleh Mahkamah Konstitusi dengan mengeluarkan ketetapan karena hal yang di mohonkan merupakan permohonan *Constitutional Complaint* yang belum ada pengaturannya di Indonesia.

Sehingga, untuk menjamin pemenuhan hak-hak konstitusional tersebut maka diperlukan penambahan terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia untuk mengadili *constitutional complaint*, dengan cara melakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 serta melakukan perubahan terhadap Undang undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang No. 8 tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apa saja kelemahan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam menghadapi adanya *Constitutional Complaint* saat ini?
2. Bagaimana urgensi penambahan kewenangan *Constitutional Complaint* oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sebagai *The Guardian Of Constitution*?

## **C. Metode Penelitian**

Metode Jenis penelitian dalam skripsi ini adalah *normative legal research* (penelitian hukum normatif), yakni penelitian dilakukan dengan cara mengolah data sekunder yang memiliki kaitan dengan pembahasan dalam permasalahan-permasalahan yang sedang diteliti.

## **D. PEMBAHASAN**

### **1. Kelemahan Mahkamah Konstitusi**

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. Berdasarkan teori Kekuasaan Kehakiman Mahkamah Konstitusi (sesuai fungsinya sebagai pengawal konstitusi) adalah lembaga yang tepat karena bertindak sebagai kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Hal tersebut terkait erat dengan teori pembangunan hukum responsif, yakni teori yang menyatakan bahwa bingkai hukum pada prinsipnya harus partisipatif, serta berisi nilai-nilai yang tepat berdasarkan asas-asas hukum yang berkembang dalam masyarakat (Asmaeni Aziz dan Izlindawati, 2013: 214). Berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 juncto Pasal 2 UU Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa kedudukan Mahkamah Konstitusi adalah:

- a. Merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman;
- b. Merupakan kekuasaan kehakiman yang merdeka; dan
- c. Sebagai penegak hukum dan keadilan.

Adapun tugas dan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang termaktub dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No.24 Tahun 2003, bahwa menangani setiap perkara ketatanegaraan atau perkara konstitusi tertentu dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan MK sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan yang stabil, dan juga merupakan koreksi pengalaman ketatanegaraan dimasa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi. Dalam Pasal 28 UUD 1945 dinyatakan bahwa “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”.

Berdasarkan pasal tersebut diatas secara jelas sudah tersirat bahwa kebebasan dan hak-hak konstitusi warga negara dilindungi oleh UUD 1945, hal ini berarti bahwa negara melalui perangkatnya tidak bisa melanggar hak-hak warga tersebut. Karena hak-hak konstitusi warga negara merupakan hak dasar yang wajib untuk dilindungi oleh negara. Kewenangan dalam menyelesaikan perkara terkait pelanggaran konstitusional warga negara pada umumnya disebut kewenangan *Constitutional Complaint*. Menurut Moh. Mahfud MD, *Constitutional Complaint* adalah pengajuan perkara ke Mahkamah Konstitusi atas pelanggaran hak konstitusional yang tidak ada instrumen hukum atasnya untuk memperkarakannya atau tidak tersedia lagi atasnya jalur penyelesaian hukum/peradilan.

Dalam pandangan Ahmad Syahrizal, *Constitutional Complaint* adalah mekanisme pengaduan konstitusional bagi setiap warganegara atau masyarakat yang ingin mempertanyakan dugaan pelanggaran hak konstitusional kepada peradilan konstitusi. Sebagai contoh negara yang sudah menerapkan *Constitutional Complaint* dalam sistem peradilannya adalah Jerman dan Korea, di Jerman *Constitutional Complaint* dikenal dengan nama *verfassungsbeschwerde*. Setiap warga negara yang merasa hak-hak fundamentalnya dilanggar oleh pejabat publik dapat mengajukan *Constitutional Complaint* ke Mahkamah Konstitusi. Tetapi pengaduan ini baru bisa dilakukan apabila sudah melewati sarana pengadilan lain. Pengajuan *Constitutional Complaint*



tidak dikenai biaya serta dalam proses beracara pun tidak wajib untuk didampingi pengacara.

Di Indonesia memang belum dirancang mengenai sistem pengaduan konstitusional ini secara hukum. Akan tetapi, ada beberapa kasus yang disidangkan oleh Mahkamah Konstitusi sudah masuk keranah pengaduan konstitusional. Salah satunya kasus, yakni perkara nomor 16/PUU-I/2003 yang di ajukan oleh Main bin Rinan dan kawan-kawan. Dalam perkara tersebut terlihat jelas dari pokok permohonan yang di ajukan melalui mekanisme *judicial review* itu memiliki muatan *constitutional complaint*. Hal ini dapat dilihat dari pokok perkara yang diajukan adalah mengenai pengujian Pasal 67 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung mengenai pengujian terhadap putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung bertentangan dengan Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 mengenai hak atas pengakuan, Jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum (Palguna, I Gede Dewa,2013:57).

Dalam permohonan tersebut secara jelas dapat dilihat mengenai bagaimana para pihak mencoba untuk membatalkan putusan mahkamah agung mengenai putusan peninjauan kembali. Permohonan ini bermula ketika Mahkamah Agung mengeluarkan putusan Peninjauan Kembali Nomor 179 PK/PDT/1998 tanggal 7 september 2001. Dalam putusan Peninjauan Kembali tersebut para pihak yang meraskan dirugikan hak konstitusionalnya seperti yang diatur dalam Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Permohonan tersebut ditolak oleh Mahkamah Konstitusi dengan mengeluarkan ketetapan karena hal yang di mohonkan merupakan permohonan *Constitutional Complaint* yang belum ada pengaturannya di Indonesia.

Masih banyak lagi permohonan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi yang sebenarnya bersifat *Constitutional Complaint*. Akan tetapi, Mahkamah Konstitusi kebanyakan menolak perkara, karena tidak adanya kewenangan untuk melakukan Pengaduan Konstitusional atau *Constitutional Complaint* ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Satu-satunya sarana hukum yang bisa ditempuh untuk mengajukan perkara *Constitutional Complaint* ke Mahkamah Konstitusi di Indonesia adalah melalui jalur *judicial review* meskipun tidak selalu bisa berjalan mulus. Hanya ada beberapa saja perkara yang memiliki muatan *Constitutional Complaint* yang lolos ketika di perkarakan ke Mahkamah Konstitusi melalui mekanisme *judicial review*.

Meskipun penanganan kasus *Constitutional Complaint* dapat diakali dengan membalut perkara tersebut melalui jalur *Judicial Review*, namun permasalahannya banyak perkara *Constitutional*

*Complaint* yang ditolak karena pokok permohonannya bukan terhadap aturan dalam Undang-Undang yang bertentangan dengan Konstitusi, akan tetapi penerapan dari aturan dari Undang-Undang itulah yang menyebabkan terlanggarnya hak konstitusional seseorang.

Banyaknya perkara yang diajukan memuat unsur *Constitutional Complaint*, namun tidak ada saluran untuk itu membuat permasalahan ini tidak menemui titik terangnya, lebih lanjut Palguna menerangkan: “fakta bahwa banyak permohonan yang secara substansial merupakan pengaduan konstitusional namun diajukan ke MK RI terutama sebagai permohonan pengujian undang-undang yang diakui oleh para hakim dan mantan hakim konstitusi. Mereka pada umumnya juga berpendapat bahwa dimasa depan MK RI harus diberi kewenangan mengadili perkara pengaduan konstitusional. Sebab, perlindungan hak konstitusional warga negara harus dijamin bukan hanya tatkala haknya itu dilanggar oleh undang-undang tetapi juga oleh tindakan penyelenggara negara.” Meskipun ada juga kekhawatiran bahwa kalau kewenangan demikian diberikan akan terjadi penumpukan perkara. Namun hal yang disebut terakhir ini lebih merupakan persoalan teknis yang dapat diatasi dengan membuat aturan dalam hukum acara yang secara teknis memungkinkan dilakukannya penyaringan terhadap perkara-perkara pengaduan konstitusional sehingga tidak semua perkara pengaduan konstitusional harus diperiksa oleh MK RI.

## 2. Eksistensi Mahkamah Konstitusi sebagai *The Guardian of Constitution*

Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan konstitusi negara Republik Indonesia secara tegas mengatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, hal tersebut termaktub dalam konstitusi negara indonesia pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsekuensi logis akibat dari penegasan negara hukum ini ialah segala proses penyelesaian masalah, pengambilan dan/atau pembuatan keputusan, serta upaya dalam menjalankan roda pemerintahan dan kehidupan berbangsa dan bernegara, hukum harus dijadikan sebagai aspek tertinggi dan pengutamakan yang bermuara akhir pada keadilan dan kesejahteraan bangsa. Nomensen Sinamo dalam (Nabitatus Sa’adah, 2019: 5), menyatakan “Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang lahir setelah amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945. Pada konteks ketatanegaraan negara Indonesia, Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan: Pertama, sebagai pengawal konstitusi (*the guardion of constitution*) yang berfungsi menegakan keadilan konstitusional ditengah kehidupan masyarakat. Kedua, Mahkamah Konstitusi memiliki tugas untuk mendorong serta menjamin agar konstitusi negara dihormati serta dilaksanakan oleh semua komponen-komponen negara secara nyata dan konsisten. Ketiga, Mahkamah Konstitusi berperang penting sebagai lembaga negara yang dapat memberikan penafsiran konstitusi agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai

keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara”. (M. Ishar Hemi, 2013:304).

Kewenangan Mahkamah Konstitusi masih dimaknai hanya sebatas menguji konstusionalitas suatu norma yang terdapat dalam undang-undang. Padahal sejatinya, memaknai “pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar” harus dilihat dari perspektif yang tidak hanya limitatif seperti demikian, sebab pemaknaan “pengujian undang-undang” tersebut harus pula dimaknai termasuk “Pengaduan Konstitusional (*Constitutional Complaint*);

Mekanisme Pengaduan Konstitusional (*Constitutional Complaint*) adalah salah satu mekanisme perlindungan hak konstitusional warga negara melalui pengadilan tata negara, dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi (atau yang disebut dengan nama lain), yang bertujuan memberikan perlindungan dengan maksimum terhadap hak-hak konstitusional warga negara dimaksud. Perlindungan maksimum demikian menjadi keharusan karena hak konstitusional merupakan bagian dari konstitusi sementara konstitusi sendiri, dalam hal ini, konstitusi tertulis, adalah hukum fundamental dalam suatu negara yang mengikat seluruh cabang kekuasaan negara. Dengan demikian, sebagai bagian dari konstitusi yang merupakan hukum fundamental yang membatasi kekuasaan negara, hak konstitusional juga merupakan pembatasan terhadap kekuasaan negara (I Dewa Gede Palguna, 2019,29)

### 3. Urgensi Kewenangan *Constitution Complaint*

Konstitusi Indonesia telah menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Norma ini bermakna dalam Negara Republik Indonesia, hukum merupakan urat nadi seluruh aspek kehidupan. Salah satu unsur yang mutlak harus ada dalam negara hukum adalah pemenuhan akan hak-hak dasar manusia (Asmaeny Aziz, 2019:101).

Indonesia sebagai negara hukum yang menganut supremasi konstitusi yang tidak terlepas dari tiga hal, yaitu konstitusi, konstitusional dan konstitusionalisme. Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan atau Undang-Undang Dasar suatu negara. Konstitusional adalah segala tindakan atau perilaku yang didasarkan konstitusi dan konstitusionalisme adalah suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi. Salah satu unsur dari negara hukum adalah pemenuhan terhadap hak-hak dasar warga negara dan paham konstitusi. Ruang lingkup paham konstitusi (konstitusionalisme) terdiri dari:

- a. Anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum
- b. Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia
- c. Peradilan yang bebas dan mandiri
- d. Pertanggung jawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.

Di Indonesia, diakui bahwa hak-hak asasi manusia sebagai hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28, Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J, serta hak-hak warga negara Pasal 27, Pasal 30, dan Pasal 31 UUD NRI 1945. Terhadap hak-hak tersebut, tentunya negara harus menghormati, melindungi atau memenuhi, di samping juga adanya hak warga negara yang timbul karena adanya kewajiban dari negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Dengan demikian pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia di level negara harus mendapat jaminan dalam konstitusi negara dan peraturan perundang-undangan turunan dari konstitusi negara tersebut (Marwan Mas, 2013:1)

Fakta empiris yang terjadi di lapangan menunjukkan banyak perkara yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi yang terindikasi melanggar hak konstitusi, sementara semua upaya hukum yang telah ada ditempuh oleh pihak pengadu tidak dapat diterima atau ditarik kembali oleh pengadu sebelum proses peradilan dilakukan, oleh karena itu tidak tersedianya kewenangan mengadili perkara tersebut di Mahkamah Konstitusi, bahkan di semua lembaga peradilan di Indonesia.

Menanggapi permasalahan-permasalahan tersebut, perlu kiranya Mahkamah Konstitusi menambahkan *constitutional complaint* ke dalam kewenangannya. Tidak adanya kewenangan Mahkamah Konstitusi RI untuk mengadili perkara *constitutional complaint* menyebabkan tidak tersedianya upaya hukum (*judicial remedy*) melalui mekanisme peradilan konstitusional (*constitutional adjudication*) untuk pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional warga negara yang terjadi bukan karena inkonstitusionalitas norma undang-undang melainkan karena adanya perbuatan maupun kelalaian lembaga negara atau pejabat publik (*state institutions, public officials*).

Sementara semua upaya hukum yang tersedia berdasarkan sistem yang berlaku saat ini telah ditempuh oleh pihak pengadu atau pelapor (*complainant*). Salah satu akibatnya, banyak permohonan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi RI yang secara substansial merupakan *constitutional complaint*, dinyatakan “tidak dapat diterima” (*niet ontvankelijk verklaard*) dengan alasan Mahkamah Konstitusi tidak berwenang untuk mengadilinya. Jika keadaan demikian berlangsung terus tanpa ada penyelesaian, hal itu jelas kontradiktif dengan gagasan negara hukum sebagai salah satu gagasan pokok yang mendasari dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI 1945 dan sekaligus merupakan jiwa dari keseluruhan ketentuan UUD NRI 1945 sebagai sebuah sistem.

Ada tiga cakupan yang dimuat oleh rezim *constitutional complaint*, yaitu:

- a. Pengajuan perkara ke Mahkamah Konstitusi atas pelanggaran hak konstitusional yang tidak ada instrument hukum untuk memperkarakan atau tidak tersedia lagi jalur penyelesaian hukum (peradilan);
- b. Adanya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang langsung melanggar isi konstitusi, tetapi tidak secara jelas melanggar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di bawah UUD NRI 1945;
- c. Putusan pengadilan yang melanggar hak konstitusional padahal sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap dan tidak dapat dilawan lagi dengan upaya hukum ke pengadilan yang lebih tinggi. Misalnya peraturan kasasi yang telah memiliki kekuatan hukum tetap tetapi merugikan hak konstitusional seseorang.

Tiga objek *constitutional complaint* ini masih berkembang karena bukan tidak mungkin pejabat negara atau lembaga negara melakukan penzaliman yang melanggar hak-hak konstitusional. Melalui *constitutional complaint*, setiap warga negara yang hak konstitusionalnya dilanggar, tetapi tidak ada lagi jalur pengadilan yang dapat menyelesaikannya karena semua upaya hukum sudah ditempuh dan sudah final, yang bersangkutan dapat mengajukan perkara ke Mahkamah Konstitusi melalui *constitutional complaint*.

Sebagai salah satu mekanisme perlindungan hak-hak konstitusional warga negara, *constitutional complaint* lebih kuat jika dibandingkan dengan *constitutional review*, baik dalam bentuk abstrak maupun konkret. Hal itu dikarenakan dalam *constitutional complaint* individu warga negara secara langsung dapat membawa masalah pelanggaran terhadap hak konstitusionalnya ke Mahkamah Konstitusi, sedangkan dalam mekanisme *constitutional review* akses ke Mahkamah Konstitusi itu hanya dapat dilakukan secara tidak langsung.

Berdasarkan uraian di atas jelas bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara *constitutional complaint* merupakan sesuatu yang melekat dalam fungsi Mahkamah Konstitusi untuk melaksanakan *constitutional review*. Pemberian kewenangan mengadili perkara *constitutional complaint* kepada Mahkamah Konstitusi dinilai akan memberi kontribusi pada upaya untuk memperkuat penghormatan terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan mendasar manusia pada umumnya dan warga negara pada khususnya, mengintensifkan perlindungan terhadap hak-hak tersebut dan sekaligus mempertegas derajat konstitusional hak-hak dan kebebasan-kebebasan itu.

Negara Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Pancasila dengan tujuan untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur dan merata, baik materil maupun spiritual. Dalam kerangka itulah hukum Indonesia dibentuk dengan tujuan untuk membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia artinya tujuan atau kondisi ideal yang dikehendaki senantiasa harus selalu berorientasi pada keadilan seluruh rakyat Indonesia.

#### **4. Kasus Konkret di Indonesia yang Mendukung Penerapan *Constitutional Complaint***

Dari sisi praktik pengujian undang-undang yang pernah dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, ada alasan yang cukup kuat untuk menerapkan *constitutional complaint*. Realitanya sudah cukup banyak keluhan atau surat pengaduan dari warga masyarakat (baik perorangan, atau kolektif) yang masuk ke Mahkamah Konstitusi. Padahal berbagai persoalan tersebut tidak atau belum termasuk pada ranah kewenangan Mahkamah Konstitusi yang ada saat ini. Sejak awal berdirinya, Mahkamah Konstitusi RI ternyata cukup banyak menerima permasalahan yang dapat diselesaikan dengan menggunakan mekanisme *constitutional complaint*. Namun, seperti yang telah diungkapkan di atas, kewenangan Mahkamah Konstitusi RI ditentukan secara limitatif dalam UUD NRI 1945 tanpa menyebutkan kewenangan *constitutional complaint*, sehingga banyak dari permohonan tersebut dinyatakan “tidak dapat diterima” (*niet ontvankelijk verklaard*) dengan alasan Mahkamah Konstitusi RI tidak berwenang untuk mengadilinya.

Sebagai contoh, berikut penjelasan beberapa kasus konkret yang mendukung ditambahkannya kewenangan *constitutional complaint* di Indonesia:

##### **a. Kasus Surat Keputusan Bersama (SKB) Tiga Menteri tentang Ahmadiyah**

Pasca keluarnya Surat Keputusan Bersama (SKB) Tiga Menteri tentang Ahmadiyah 9 Juni 2008 yang dikeluarkan oleh tiga kementerian yang merupakan tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 1/PNPS/1965 dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 yang menjadi pro dan kontra di tengah masyarakat. SKB tentang Ahmadiyah yang memuat rincian sebagai berikut:

- 1) Memberi peringatan dan memerintahkan kepada warga masyarakat untuk tidak menceritakan, menganjurkan, atau mengusahakan dukungan umum melakukan penafsiran tentang suatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan keagamaan dari agama itu yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama itu;
- 2) Memberi peringatan dan memerintahkan kepada penganut, anggota dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI), sepanjang mengaku beragama Islam, untuk

menghentikan penyebaran penafsiran dan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama Islam, yaitu penyebaran paham yang mengakui adanya nabi dengan segala ajarannya setelah Nabi Muhammad SAW;

- 3) Penganut, anggota dan/atau pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) yang tidak mengindahkan peringatan atau perintah sebagaimana dimaksud pada diktum 1 dan diktum 2 dapat dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, termasuk organisasi dan badan hukumnya.

Dari kalangan masyarakat yang kontra menyatakan bahwa SKB tersebut melanggar hak konstitusi yang diberikan Pasal 29 UUD NRI 1945 tentang Kebebasan Beragama. Begitu pula pihak yang pro, berargumen bahwa ummat Islam harus dilindungi dari kelompok-kelompok yang menistakan agama Islam. Ada beberapa pihak yang menyuarakan agar SKB tersebut diperkarakan ke MK melalui *judicial review*. Bahkan Jaksa Agung Hendarman Supandji mengatakan bahwa jika Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) atau kelompok masyarakat lain tidak setuju dengan SKB ini, silahkan mengajukan gugatan ke MK. Jauh sebelum keluarnya SKB, tepatnya ketika mencuat ribut-ribut tentang keluarnya Fatwa Majelis Ulama Indonesia yang menyebut Ahmadiyah sesat atau ketika keluarnya keputusan Badan Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan dan Keagamaan (BAKOR PAKEM) di Kejaksaan Agung yang menyimpulkan Ahmadiyah melanggar kesepakatan dan akan diterbitkan melalui SKB Tiga Menteri. SKB tersebut tidak dapat digugat ke Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung ataupun Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Ketika mencuat ribut-ribut soal Ahmadiyah, banyak orang yang menganggapnya sebagai persoalan hak dasar atau konstitusional warga negara yang harus diselesaikan Mahkamah Konstitusi, Padahal meskipun benar merupakan persoalan hak konstitusional, masalah itu bukan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menanganinya.

Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan menilai SKB Ahmadiyah yang didasarkan pada ketentuan Pasal 24C UUD 1945 dan Undang-Undang No. 8 tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi hanya berwenang melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar baik secara materil dan formil, memutuskan sengketa kewenangan antar lembaga yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa hasil pemilihan umum, dan memutuskan

pembubaran partai politik; sedangkan kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah bersalah melakukan pelanggaran hukum ataupun tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden seperti yang dimaksud dalam UUD 1945 sehingga presiden dan wakil presiden dapat diberhentikan sebelum berakhir masa jabatan (*Impeachment*). Jadi tidak ada kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji sebuah SKB. Jika dibawa ke Mahkamah Agung untuk dilakukan *judicial review* juga tidak tepat, karena SKB bukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Apabila diperkarakan ke PTUN juga kurang tepat karena SKB tersebut dinilai sebagai peraturan (*regeling*) bukan penetapan (*beschiking*) karena ada muatannya yang bersifat umum (abstrak).

Sebenarnya perkara tersebut dapat diselesaikan melalui prosedur *constitutional complaint* (pengaduan konstitusional), namun saat ini yang menjadi masalahnya adalah kewenangan tersebut di luar kewenangan Mahkamah Konstitusi bahkan di luar lembaga yudikatif lainnya yang dapat disimpulkan bahwa kewenangan tersebut belum menjadi kompetensi salah satu lembaga yudikatif yang ada di Indonesia.

**b. Kasus Badrul Kamal - Syihabuddin Ahmad dalam Sengketa Pilkada Depok**

Permohonan pengujian Putusan Mahkamah Agung Nomor 01PK/Pilkada/2005 yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dinilai bertentangan dengan Pasal 24 UUD NRI 1945 menyangkut kekuasaan kehakiman dinyatakan tidak dapat diterima oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 01/PUU-IV/2006.

Kasus ini bermula dari perjuangan pasangan calon kepala daerah Badrul Kamal dan Syihabuddin Ahmad untuk mempertanyakan hasil putusan Mahkamah Agung Nomor 01PK/Pilkada/2005. Putusan Mahkamah Agung tersebut memenangkan pasangan Nurmahmudi Ismail-Yuyun Wirasaputra yang sebelumnya merupakan pasangan yang kalah dalam gugatan perkara pemilihan kepala daerah pada Pengadilan Tinggi Bandung.

Majelis hakim menyatakan batal atas hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPUD Depok karena telah terbukti terjadi pengembosan suara pada proses pemilukada tersebut. Namun setelah perkara tersebut dibawa ke Mahkamah Agung, kasus pun bergulir kembali dan akhirnya Mahkamah Agung menganulir putusan Pengadilan Tinggi tersebut, sehingga



menuailah pertanyaan bagi pasangan calon Badrul Kamal-Syihabuddin Ahmad bahwa menurut mereka Pasal 106 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa putusan Pengadilan Tinggi telah final dan mengikat dalam arti sesuai dengan penjelasan ayat (7) bahwa tidak ada lagi upaya hukum yang dapat ditempuh untuk melawan putusan tersebut.

Bahwa permohonan Pemohon pada pokoknya bermaksud melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945, dengan membangun konstruksi hukum seolah-olah Putusan Mahkamah Agung Nomor 01 PK/Pilkada/2005 adalah yurisprudensi setara atau bahkan lebih tinggi dari undang-undang dan pengujian putusan Mahkamah Agung bukanlah kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 Juncto Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman Juncto Undang-Undang Mahkamah Konstitusi.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, terdapat 2 hakim yang menyatakan dissenting opinion yakni Hakim Konstitusi Soedarsono dan Maruarar Siahaan yang menyatakan bahwa Pengujian Putusan Mahkamah Agung Nomor 01PK/Pilkada/2005 sebenarnya termasuk upaya hukum *constitutional complaint*, dengan cara melakukan penafsiran bahwa Mahkamah Konstitusi seharusnya dapat menampung pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) atas pelanggaran hak-hak konstitusional warga negara karena sesungguhnya telah memiliki dasar hukum yang cukup berdasarkan prinsip-prinsip konstitusi yang terdapat dalam UUD NRI 1945.

Sehingga jika dimilikinya kewenangan constitutional complaint oleh Mahkamah Konstitusi maka kasus-kasus tersebut dapat menemukan jalan keluar serta pihak yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya dapat mengupayakan segala cara untuk mempertahankan hak konstitusionalnya.

**c. Kasus Pollycarpus Budihari Priyanto**

Pengujian Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang pengujiannya dimohonkan oleh Pollycarpus Budihari Priyanto. Pollycarpus merasahak konstitusionalnya dilanggar karena berdasarkan putusan Peninjauan Kembali (PK) dia yang sudah dibebaskan dalam putusan kasasi dijatuhi hukuman (lagi) oleh Mahkamah Agung. Pollycarpus mendalilkan bahwa pengajuan PK oleh Kejaksaan atau vonis Mahkamah Agung adalah melanggar hak konstitusionalnya sebab menurut Pasal 263 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981, PK hanya diajukan oleh terpidana atau ahli warisnya. Akan tetapi, karena Mahkamah Agung menggunakan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 sebagai dasar membolehkan jaksa mengajukan PK karena

pasal tersebut berbunyi “...pihak-pihak yang bersangkutan dapat mengajukan peninjauan kembali...” (dan jaksa dianggap sebagai salah satu pihak) maka Pollycarpus mengajukan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi agar isi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 dinyatakan inkonstitusional dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Padahal seumpama pun permohonan itu dikabulkan dan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi tetaplah tidak ada pengaruhnya bagi hukuman yang harusnya dijalani oleh Pollycarpus; artinya dia harus tetap menjalani hukuman seperti putusan PK dari Mahkamah Agung. Seperti diketahui, putusan Mahkamah Konstitusi tentang *judicial review* berlaku prospektif (ke depan) dan tidak bias membatalkan putusan Mahkamah Agung karena hal ini bukanlah wewenang Mahkamah Konstitusi. Oleh sebab itu, perasaan atau anggapan Pollycarpus bahwa vonis PK dari Mahkamah Agung itu telah melanggar hak konstitusionalnya lebih tepat diselesaikan melalui *constitutional complaint*. Undang-undang Nomor 4 Tahun 20014 memang dapat terus diuji konstitusionalitasnya, tetapi apa pun putusan Mahkaah Konstitusi kelak tidak akan berpengaruh pada vonis PK Mahkamah Agung yang telah menghukum Pollycarpus.

Jika melihat dari beberapa kasus diatas terjadi pelanggaran hak konstitusional yang dibiarkan berlarut-larut sehingga tidak adanya kepastian hukum dalam permasalahan diatas. Hal ini ini menyebabkan celah timbulnya kekosongan hukum yang menunjukkan bahwa hukum yang seharusnya sebagai pencerah justru masih lamban dalam menangkap dan menyelesaikan permasalahan hukum yang sangat kompleks. Dimana hukum yang harusnya mempunyai wibawa sebagai jalan keluar dalam menyelesaikan permasalahan hukum tidak mampu menjadi solusi dalam permasalahan hukum. Hukum seolah hanya menjadi pemanis dan pelengkap yang menyatakan Indonesia sebagai Negara hukum.

Masalah-masalah empirik diatas juga timbul karena adanya upaya warga negara untuk melakukan pengaduan melalui mekanisme *constitutional complaint* kepada Mahkamah Konstitusi sebagai muara perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara. Mahkamah Konstitusi disebut sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*) karena melalui mekanisme kerjanya lah dimungkinkan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam suatu negara benar-benar dilaksanakan dan ditingkatkandalam praktik bernegara.

##### **5. Penerapan *Constitutional Complaint* di Negara Lain**

Pengaduan konstitusional (*Constitutional Complaint*) merupakan salah satu bentuk upaya hukum perlindungan hak-hak

konstitusional warga negara dalam sistem ketatanegaraan yang kewenangan untuk mengadilinya dimiliki oleh MK. *Constitutional Complaint* merupakan pengaduan yang diajukan oleh perorangan ke MK terhadap perbuatan atau kelalaian suatu lembaga publik yang mengakibatkan terlanggarnya hak-hak konstitusional seseorang. Objek *Constitutional Complaint* dapat ditujukan terhadap badan-badan pemerintahan, putusan pengadilan, atau undang-undang.

Sebagai rujukan perbandingan praktik penerapan *constitutional complaint* di negara lain disini menggunakan Jerman, Amerika Serikat (AS), dan Korea Selatan.

#### **a. Jerman**

Jerman menganut tradisi hukum yang sama dengan Indonesia yaitu tradisi *civil law*, kodifikasi memegang peranan penting sebagai sumber hukum dan kodifikasi tertinggi adalah konstitusi atau Undang-Undang Dasar, selain itu Jerman juga merupakan salah satu negara yang digunakan sebagai acuan pada saat ide membentuk Mahkamah Konstitusi dibahas dalam sidang-sidang panitia *Ad Hoc* (PAH) I Badan Pekerja (BP) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Salah satu alasannya adalah karena meskipun bukan yang tertua, Jerman dinilai sebagai salah satu negara yang paling mapan sekaligus paling maju dalam pelaksanaan peradilan konstitusional dibandingkan dengan negara-negara lain (Asshiddiqie, Jimly 2005: 168).

Kasus *Constitutional Complaint* yang cukup terkenal di Jerman yaitu mengenai pengaduan konstitusional mengenai larangan penyembelihan hewan. Permasalahan terjadi karena adanya kebijakan Pemerintah Jerman yang melarang penyembelihan hewan yang dinilai bertentangan dengan undang-undang tentang perlindungan hewan. Masyarakat muslim Jerman, merasa berkeberatan dengan larangan tersebut dan mengajukan *Constitutional Complaint* ke *Bundesverfassungsgerichts* karena dinilai bertentangan dengan kebebasan menjalankan agama yang dijamin oleh konstitusi Jerman. Menurut ketentuan agama Islam, hewan hanya halal dikonsumsi oleh umat Islam apabila disembelih terlebih dulu. Pengadilan Konstitusi Federal Jerman mengabulkan pengaduan tersebut dengan alasan kebebasan beragama adalah sebuah soal yang diatur dalam konstitusi, sedangkan larangan penyembelihan hewan hanya berada pada wilayah ketentuan di bawah Undang-Undang Dasar.

#### **b. Amerika Serikat**

Sistem peradilan Amerika Serikat merupakan salah satu sistem peradilan yang sangat khas sekaligus rumit jika dibandingkan dengan sistem peradilan negara-negara di dunia pada saat ini. Sistem hukum Amerika Serikat memiliki beberapa lapisan yang lebih banyak daripada sebagian besar bangsa-

bangsa lain, salah satu alasannya adalah pembagian antara undang-undang federal dan negara bagian.

Begitu juga dalam pengujian konstiusional model Amerika, kewenangan untuk melakukan *review* terhadap suatu Undang-Undang disebar atau didesentralisasikan ke semua tingkatan pengadilan dan *review* dilakukan berdasarkan kasus-kasus konkret. Sebagai negara yang menerapkan model pengujian konstiusional atas dasar kasus-kasus konkret, setiap warga Amerika Serikat yang merasa hak konstiusionalnya terlanggar, baik karena tindakan pejabat publik maupun karena norma Undang-Undang yang bertentangan dengan konstiusi Amerika Serikat dapat mengajukan pengaduan atau permohonan ke pengadilan-pengadilan Federal Amerika Serikat (yang berpuncak di Mahkamah Agung Amerika Serikat) dan memohon agar Undang-Undang atau tindakan pejabat publik tersebut dinyatakan bertentangan dengan konstiusi.

Dengan kata lain, dimilikinya kewenangan pengujian konstiusional (yang di dalamnya termasuk *constitutional complaint*) oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat, dan juga pengadilan-pengadilan Federalnya, maka Mahkamah Agung Amerika Serikat berperan penting dalam menjamin bahwa konstiusi benar-benar dilaksanakan dalam praktik. Hal demikian tidak sepenuhnya terjadi di Indonesia karena Mahkamah Konstiusi Republik Indonesia tidak memiliki kewenangan untuk mengadili dan memutus perkara *constitutional complaint*.

### c. Korea Selatan

Kewenangan yang dimiliki Mahkamah Konstiusi Korea Selatan sangat mirip dengan dengan Mahkamah Konstiusi RI, namun Mahkamah Konstiusi Korea Selatan memiliki kewenangan mengadili *constitutional complaint* sedangkan Mahkamah Konstiusi RI tidak. Kewenangan Mahkamah Konstiusi Korea Selatan untuk mengadili perkara *constitutional complaint* diatur dalam Pasal 68 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Mahkamah Konstiusi Korea (*The Constitutional Court Act of Korea*). Pasal 68 ayat (1) *The Constitutional Court Act of Korea* menegaskan bahwa “ *any person who claims that his basic rights which is guarantee by the constitution has been violated by an exercise or non-exercise of governmental right power may file a constitutional complaint, except the judgements of the ordinary courts, with the constitutional court : provided, that if any relief process is provided by othr laws, no one may file a constitutional complaint without having exhausted all such processes*” yang pada intinya menerangkan

bahwa *constitutional complaint* dapat diajukan bagi setiap orang yang menyatakan bahwa telah terjadinya pelanggaran hak-hak dasar oleh pelaksana kekuasaan negara, kecuali putusan pengadilan biasa. Sementara pasal 68 ayat (2) *The Constitutional Court Act of Korea* menegaskan bahwa “*If the motion made under article 41 (1) for adjudication on constitutionality of statutes rejected, the party may file a constitutional complaint with the constitutional court*” dengan maksud bahwa jika pengaturan yang dibuat berdasarkan Pasal 41 ayat 1 UU MK Korea Selatan untuk permintaan ajudikasi konstitusionalitas undang-undang ditolak oleh pengadilan biasa, pihak tersebut dapat mengajukan gugatan konstitusional ke MK.

Kedua macam *constitutional complaint* dimaksud mendapat penamaan HUN-MA dan HUN-BA di Korea. Walaupun banyak dari perkara HUN-MA dan HUN-BA pada saat bersamaan hakim harus menguji pula undang-undang (produk parlemen) karena dijadikan dasar membenaran normatif oleh pihak termohon (badan atau pejabat pemerintah), perkara-perkara HUN-MA dan HUN-BA tetap digolongkan sebagai perkara *constitutional complaint* yang diajukan seorang individu (*complainant*), bukan digolongkan perkara HUN-KA, HUN-RA, HUN-SA dan semacamnya.

Berkenaan dengan kewenangan untuk menguji konstitusionalitas undang-undang, MK Korea Selatan hanya dapat melaksanakan kewenangan itu melalui perkara atau kasus konkret dan satu-satunya pihak yang mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukannya adalah Pengadilan. Pengadilan dapat mengajukan permohonan melalui putusan atau mosi atau permintaan yang diajukan oleh pihak dalam perkara yang sedang diadili berdasarkan undang-undang yang hendak diuji konstitusionalitasnya itu. Namun pihak yang mosinya ditolak itu dapat mengajukan undang-undang yang bersangkutan sebagai perkara *constitutional complaint*, sebagaimana diatur dalam Pasal 68 ayat (2) UU MK Korea Selatan.

Petisi perorangan ini dapat dilakukan oleh setiap warga negara yang hak-haknya telah dilanggar oleh undang-undang (*non-exercise*) dan juga tindakan langsung aparaturnegara (*exercise*). Namun ada batas waktu untuk mengajukan *constitutional complaint* di Korea yakni diajukan dalam jangka waktu 90 hari sejak kerugian konstitusional ditemukan atau setahun ketika akibat kerugian itu terjadi.

Pemeriksaan permohonan *constitutional complaint* dilakukan tanpa mendengar keterangan lisan para pihak dan jika suatu permohonan *constitutional complaint* dikabulkan oleh MK Korea Selatan maka seluruh lembaga negara dan pemerintah

lokal terikat oleh putusan itu. Bahwa selain putusan peradilan umum yang dapat diuji di Mahkamah Konstitusi, putusan peradilan militer juga dapat diuji melalui Mahkamah Konstitusi, sedangkan Pasal 41 ayat (1) menentukan bahwa bahwa putusan dari Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa sebuah undang-undang atau peraturan adalah inkonstitusional maka akan sekaligus mengikat peradilan umum dan lembaga-lembaga negara lain maupun pemerintah lokal.

Sejak pembentukannya di tahun 1988, MK Korea Selatan dinilai telah secara sistematis berhasil memperluas yurisdiksinya sehingga membuatnya makin membuka akses kepada masyarakat, menciptakan sejumlah hak konstitusional baru yang tidak tertulis, dan secara aktif memajukan kebebasan menyatakan pendapat. MK Korea Selatan juga dinilai telah berhasil membatasi kekuasaan- kekuasaan politik serta aktif terlibat dalam dialog yang berkelanjutan dengan institusi-institusi politik lain mengenai pentingnya membatasi kekuasaan pemerintah demi mewujudkan demokrasi yang sehat. Oleh karena itu, MK Korea Selatan dinilai berperan besar dalam mengembangkan demokrasi yang makin kokoh di negeri itu.

#### 6. **Penambahan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Melalui Penerapan *Constitutional Complaint* di Indonesia**

Indonesia merupakan negara demokrasi yang memiliki konsekuensi untuk menganut, mengatur, dan mengukur sendirinya terhadap pengembangan sistem pemerintahan maupun ketatanegarannya. Hal tersebut dikarenakan Indonesia memiliki konsistensi dengan UUD NRI 1945 sebagai filosofis kehidupan, prinsip hukum, dan penegakan hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (Siahaan, 2021: 13). Dalam menciptakan konstitusi yang berjalan efektif, maka dapat dilihat pandangan teoritis yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Hans Kelsen mengemukakan bahwa untuk menciptakan pelaksanaan aturan konstitusional mengenai legislasi, dapat dijamin dengan pemberian atribusi kepada organ khusus untuk menguji apakah suatu produk hukum tersebut konstitusional atau tidak. Pandangan Hans Kelsen tersebut merupakan pelopor berdirinya MK dalam rumusan Konstitusi Austria 1919-1920 dan menjadi MK pertama di dunia. Hal tersebut juga menjadi cikal bakal pengadopsian lembaga MK di dunia seperti, Italia, Korea Selatan, Jerman, dan negara lainnya terkhusus Indonesia. MK di Indonesia merupakan salah satu lembaga negara baru sejak di amandemennya UUD NRI 1945. Sebagai organ negara yang berfokus terhadap konstitusi, lembaga ini dibentuk untuk menjadi pengawal dan penafsir Undang-Undang Dasar atau *the Guarding of Constitutional*. MK sebagai *the guardian of the constitution* sejatinya juga memiliki fungsi untuk mengawal demokrasi, melindungi hak konstitusional rakyat, serta perlindungan terhadap hak asasi manusia.

Berdasarkan pandangan Jimly Asshiddiqie, MK memiliki dua fungsi ideal yang tercantum dalam UUD NRI 1945, yakni (Soimin & Mashuriyanto, 2013): Pertama, MK dibentuk sebagai pengawal konstitusi. Adapun maksud dari pengawal konstitusi adalah MK menjamin, mendorong, mengarahkan, membimbing, serta memastikan bahwa UUD NRI 1945 telah dijalankan dengan baik oleh penyelenggaraan negara dan subjek hukum konstitusi. Kedua, MK dijadikan sebagai lembaga penafsir UUD NRI 1945, karena MK merupakan satu-satunya lembaga yang memiliki hak tersebut. Melalui dua fungsi tersebut, MK berusaha untuk menutupi segala kelemahan maupun kekurangan yang ada di dalam UUD NRI 1945.

Berdasarkan Pasal 24C UUD NRI, Pasal 7B UUD 1945, dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK (UU MK), maka terdapat empat kewenangan MK yakni pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945, memutus sengketa antar lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, dan memutus sengketa pemilihan umum. Di sisi lain, terdapat juga kewajiban MK yakni memutus pandangan DPR terhadap adanya dugaan pelanggaran yang diperbuat oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Usulan penambahan kewenangan MK dalam *constitutional complaint* menjadi urgensi yang harus dilakukan (Zaky, 2016: 19). Dikaji lebih lanjut, penerapan *constitutional complaint* di Indonesia masih bersifat terbatas, yakni apabila terdapat undang-undang mengusik hak konstitusional warga negara maka dapat dilakukan *judicial review* ke MK (Purnamasari, 2017: 2). Hal tersebut telah mengindikasikan bahwa *constitutional complaint* masih sebatas undang-undang (*judicial review*). Padahal jika dikaji lebih lanjut, tindakan pelanggaran hak konstitusional bersumber dari tindakan organ negara (Chalid & Yaqin, 2019: 11). Perkara *constitutional complaint* bukanlah tidak ada, namun masih belum terakomodir baik dari lembaga yang berwenang serta dasar hukum. Ditinjau dari Putusan MK Nomor 5/PUU-XVII/2019 menjadi sebuah contoh permohonan *constitutional complaint* yang ditolak oleh MK. (Simanjuntak dkk., 2021: 2). Padahal jika dikaji melalui pandangan Brown dan Wise (dalam Asmono, 2011: 4) menyatakan bahwa “ide pembentukan MK adalah untuk meneguhkan prinsip negara hukum, melakukan perlindungan terhadap demokrasi dan hak dasar warga negara”. Lebih lanjut, munculnya *constitutional complaint* dilatarbelakangi oleh kurang optimalnya mekanisme perlindungan hak konstitusional warga negara (Asmono, 2011: 3). Sehingga sudah seyogyanya MK diberikan wewenang dalam *constitutional complaint*. Konsep *constitutional complaint* juga erat kaitannya dengan asas konstitusionalisme karena menjadi jalan dalam memperjuangkan hak konstitusionalnya yang telah dilanggar oleh organ negara (Zoelva,

2012: 3). Maka dari karena itu, MK selayaknya mendapatkan kewenangan dalam *constitutional complaint*. Sejatinya, gagasan *constitutional complaint* juga pernah diusulkan dalam amandemen ketiga UUD NRI 1945. Namun, pada saat itu MK masih dipandang sebagai lembaga yang berfokus terhadap *judicial review*. Oleh karena itu, penulis akan menggagas kembali *constitutional complaint*.

Melihat perbandingan antara negara Jerman dan Korea Selatan, maka terdapat dua subjek hukum yang mampu untuk mengajukan *constitutional complaint*, yakni individu maupun kelompok yang telah dilanggar hak konstitusionalnya. Lebih lanjut, pengajuan *constitutional complaint* menjadi jalan terakhir yang dilakukan oleh masyarakat ketika semua jalur upaya hukum telah dilakukan untuk melindungi hak-hak konstitusional. Selain itu, terdapat tiga gagasan utama wewenang dalam *constitutional complaint* yakni, tindakan pelanggaran hak konstitusional yang dilakukan oleh organ negara, tindakan administratif yang berkaitan dengan hak konstitusional, serta putusan pengadilan yang juga berkaitan dengan hak konstitusional. Lebih lanjut, melalui putusan *constitutional complaint*, MK dapat mencabut pelaksanaan kekuasaan pemerintah yang telah melanggar hak konstitusional.

Dalam menerapkan *constitutional complaint*, diperlukannya dasar hukum yang jelas. Maka dari karena itu, terdapat dua usulan dasar hukum *constitutional complaint* yakni melakukan amandemen UUD NRI 1945 dan revisi UU MK. Sebagaimana yang diketahui bahwasannya Pasal 24C UUD NRI mengenai MK masih belum mengakomodir *constitutional complaint*. Sehingga perlu adanya amandemen UUD NRI 1945 untuk menerapkan *constitutional complaint*. Lebih lanjut, upaya revisi UU MK juga menjadi urgensi yang harus dilakukan sebagai hukum acara bagi MK dalam menerapkan *constitutional complaint*.

## **E. Kesimpulan**

Berdasarkan dengan penjabaran penulis yang telah penulis uraikan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kelemahan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam menghadapi adanya *Constitutional Complaint* saat ini adalah :
  - a. Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan untuk mengadili Pengaduan Konstitusional atau *Constitutional Complaint* di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
  - b. Mahkamah konstitusi tidak dapat memutus perkara pengaduan konstitusi padahal saat ini masih terdapat produk hukum yang terindikasi melanggar hak konstitusional warga negara.
  - c. Satu-satunya sarana hukum yang bisa ditempuh untuk mengajukan perkara *Constitutional Complaint* ke Mahkamah Konstitusi di Indonesia saat ini adalah melalui jalur *judicial*



*review* padahal cara tersebut tidak selalu bisa berjalan dengan baik.

2. Urgensi penambahan kewenangan *Constitutional Complaint* oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sebagai *The Guardian Of Constitution* atau pengaduan konstitusional adalah:
  - a. Perlindungan hak konstitusional warga negara merupakan urgensi dari penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi supaya hak konstitusional warga negara dapat terjamin keamanannya secara maksimal.
  - b. Supaya dapat membatasi kekuasaan pemerintah agar tidak bertindak sewenang-wenang terhadap Masyarakat dan tidak ada kebijakan maupun produk hukum yang melanggar hak konstitusional warga negara.

#### **F. Saran**

Dari penjabaran kesimpulan yang penulis jabarkan, ada beberapa saran yang penulis harap bisa menjadi masukan, yaitu:

1. Dalam menjalankan fungsinya sebagai penafsir akhir konstitusi Mahkamah Konstitusi seharusnya dapat menerima perkara *Constitutional Complaint* atas dasar keadilan terhadap perlindungan hak konstitusional warga negara.
2. Sebagai negara hukum yang bertindak atas dasar kepastian hukum maka diperlukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 khususnya dalam pasal 24c dan perubahan terhadap Undang-Undang Mahkamah Konstitusi guna menambahkan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili *Constitutional Complaint* supaya dapat melindungi Hak-hak Konstitusional warga negara.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Amiruddin. & Asikin, H.Z. (2019). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Depok: Raja Grafindo
- Asshiddiqie, J. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- \_\_\_\_\_. dkk. (2000). *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung: Sebuah Dokumen Historis*. Jakarta: Sekjen & Kepaniteraan NKRI
- \_\_\_\_\_. (2005). *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Konpres
- Aries Mujiburohman, Dian. (2017), *Pengantar Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: STPN Press
- Bakar Busroh, Abu. (1985), *Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Dahlan Thaib. (2015), *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Faiz, PM. (2019), *Amandemen Konstitusi; Komparasi Negara kesatuan dan Negara federal*, Depok: Rajawali Press
- Firman Freaddy Busroh dan Fatria Khairo. 2018. *Memahami Hukum Konstitusi Indonesia*. Depok: PT Raja Grafindo Persada.
- Hakim, Abdul Aziz. (2011). *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Huda, Ni'matul. (2005). *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press.
- Ibrahim, Jhonny. (2006), *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumeduai.
- Kansil, C.S.T. (1984), *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara.
- Manan, Bagir. (1995), *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Bandung: LPPM-UNISBA
- Moh. Mahfud MD. (2010). *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta : PT. RadjaGrafindo Persada.

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

Soekanto, Soerjono & Mamudji, Sri. (2011), *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada

Tutik, Titik Triwulan. (2010), *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cetakan Pertama, Kencana, Jakarta

## **JURNAL**

Creswel, J.W. (1998), *Qualitatif Inquiry and Research Design. Sage Publication Inc: California*

Heru Setiawan. “Mempertimbangkan Constitutional Complaint sebagai Kewenangan Mahkamah Konstitusi”. dalam *Lex Jurnalica* Vol. 14 No. 1. April 2017.

Huda, Miftakhul. (2019), Pengujian UU dan Perubahan Konstitusi: Mengenal Lebih Dekat Gagasan Sri Soemantri, *Jurnal Konstitusi*, VI (4),

Mahfiana, Layyin & Lisma. (2021), Quo Vadis Constitutional Complaint in Indonesia: Antara Kewenangan dan Diskresi Hakim Konstitusi. *Jurnal Hukum dan Syariah*. Vol. 3, No. 1,

Nugroho, Rahmat Muhajir. (2016), Urgensi Pengaturan Perkara *Constitutional Complaint* dalam Kewenangan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Hukum Novelty*, Vol. 7, No. 1

Seno, Yuda Adi. (2012), Kewenangan Penyitaan Oleh Jurusita Pajak dan Upaya Penyelesaian Sengketa Pajak. *Jurnal Ilmu Hukum I* (2)

Subiyanto, Achamd Edi. (2011). Perlindungan Hak Konstitusional Melalui Pengaduan Konstitusional, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 8 No. 5,

Plaituka, Solidaman Bertho. (2016), *Constitutional Complaint* Dalam Rangka Penegakan Hak Asasi Manusia di Republik Indonesia. *Jurnal Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana, Vol. 23. No.1

Purnamasari, Galuh. (2017), Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Melakukan Judicial Review Terhadap Undang-Undang Ratifikasi Perjanjian Internasional. *Jurnal Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum UKSW, Vol 2 No. 2

- Zaky, Muhammad. (2016), Perbandingan Judicial Review Mahkamah Konstitusi Indonesia Dengan *Germany Federal Constitutional Court* dan Implementasinya secara global. *Jurnal Hubungan Internasional*, Vol. 11 No.1
- Zoelva, Hamdan. (2012), Constitutionak Complaint dan Constitutional Question dan Perlindungan Hak-Hak Konstitusional Warga Negara. *Jurnal Media Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Vol.19.No 1

### **THESIS**

- Sagala, Christo Sumurung Tua. “*Konseptualisasi Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Sebagai Salah Satu Upaya Perlindungan Hak Konstitusional Warga negara Yang Dijamin Oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*”. Thesis, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2018

### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman;
- Undang-Undang Korea Selatan Konstitusi Republik Korea *The Constitution of the Republic of Korea* 1987;