

**Studi Kritis Pasal 51 Ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 *Juncto*  
UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap  
Perlindungan Hak Warga Negara Asing di Indonesia**

By: *Proborini Hastuti*\*\*

**Abstract**

*The results showed that the test of a law submitted by one or more foreigners are nominally they are not allowed to submit the test. It was grounded because of the applicant's judicial review is only allowed for the individual citizen, even if the foreign national has reason violated his constitutional rights and existing laws are considered contrary or inconsistent with the 1945 Constitution, but they are in formal examinations can not be used as an applicant. Thus, the examination material also can not be examined by the Constitutional Court. Important to know that the constitutional rights originating from 1945 is not only owned by the citizen but also foreigners. Therefore, constitutional loss can also be experienced by foreigners. Additionally, refer to the practices of the International that the constitutional and judicial practices of other countries do not close access to the constitutionality of laws concerning human rights which are universally recognized and protected, although limited to the rights which by their nature do not involve the relationship of citizens to the State.*

**Abstrak**

*Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengujian suatu undang-undang diajukan oleh seorang atau lebih WNA secara yuridis formal mereka tidak diperkenankan mengajukan pengujian tersebut. Hal ini dilandaskan karena pemohon judicial review hanya diperkenankan untuk perorangan WNI, walaupun WNA tersebut memiliki alasan hak konstitusionalnya dilanggar dan undang-undang yang ada dianggap bertentangan atau tidak sesuai dengan UUD 1945, namun mereka dalam pemeriksaan formil tidak dapat dijadikan pemohon. Sehingga, pemeriksaan materiil pun tidak bisa di periksa oleh Mahkamah Konstitusi. Perlu diketahui bersama bahwa hak konstitusional yang bersumber dari UUD 1945 tidak hanya dimiliki oleh WNI tetapi juga WNA. Oleh karena itu, constitutional loss juga dapat dialami oleh WNA. Selain itu, menunjuk pada praktik Internasional bahwa konstitusi dan praktik peradilan negara-negara lain tidak menutup akses pengujian konstitusionalitas undang-undang yang menyangkut HAM yang secara universal diakui dan dilindungi, meskipun terbatas pada hak-hak yang menurut sifatnya tidak menyangkut hubungan warga negara dengan Negara.*

**Kata Kunci:** WNA, Mahkamah Konstitusi dan Perlindungan Hak WNA.

## A. Pendahuluan

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat menjadi UUD 1945) telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia. Sebanyak empat kali, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berhasil melakukan perubahan. Perubahan tersebut dilakukan sepanjang tahun 1999-2002 dan berhasil mengubah atau menambah pasal-pasal UUD 1945 sebanyak 300% dari naskah sebelum perubahan. UUD 1945 sebelum perubahan hanya terdiri dari 16 bab, 37 pasal dan 47 ayat ditambah 4 pasal Aturan Peralihan dan 2 ayat Aturan Tambahan. Setelah 4 kali perubahan, UUD 1945 menjadi 21 bab, 73 pasal, 170 ayat ditambah 3 Pasal Aturan Peralihan dan 2 Pasal Aturan Tambahan.<sup>1</sup> Pada perubahan ketiga UUD 1945 pada 2001 yang berhasil menetapkan dasar negara hukum, demokrasi, dan membentuk lembaga baru yang bernama Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga kekuasaan kehakiman yang sejajar dengan Mahkamah Agung.<sup>2</sup>

Negara hukum dalam pengertian *state based on rule of law*, *rechtsstaat* yakni negara hukum yang demokratis, negara hukum yang berdasar hukum.<sup>3</sup> Penegasan bahwa Indonesia sebagai Negara hukum bisa dilihat pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "Negara Indonesia adalah Negara Hukum." Sementara pasal-pasal yang terkait dengan peneguhan demokrasi juga secara gamblang disebutkan pada beberapa pasal. Sementara Indonesia adalah sebuah Negara Demokrasi bisa dicermati pada beberapa pasal. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 mengatakan, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Selain itu, wujud nyata Indonesia sebagai negara demokrasi juga bisa dilihat dalam UUD 1945 yang melibatkan masyarakat langsung dalam pemilihan pejabat publik di Indonesia, seperti halnya yang diatur dalam Bab VII B tentang Pemilihan Umum.

Ada 2 hal pokok yang juga menjadi syarat dan unsur penting bagi Negara demokrasi, yakni konstitusi yang demokratis dan penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia dan hak-hak warganegara. Frans Magnis mengutip salah seorang pemikir Barat, Leah Levin yang mengatakan bahwa konsep Hak Asasi Manusia mempunyai dua pengertian dasar. Yang pertama, ialah hak-hak yang tidak dapat dipisahkan dan dicabut karena dia adalah manusia. Hak-hak ini merupakan hak-hak moral yang berasal dari kemanusiaan setiap insan dan hak-hak itu bertujuan untuk menjamin martabat setiap manusia. Arti yang kedua adalah hak-hak menurut hukum yang dibuat sesuai dengan proses pembentukan hukum dari masyarakat itu sendiri, baik secara nasional maupun Internasional. Dasar dari hak-hak ini adalah persetujuan dari yang diperintah, yaitu persetujuan dari para warga yang tunduk pada hak-hak itu dan tidak hanya tata tertib alamiah yang merupakan dasar dari arti yang pertama itu. Secara sederhana, Hak Asasi Manusia merupakan hak yang ia miliki karena ia adalah manusia, sedangkan hak warganegara merupakan yang dianugerahi kepada warganegara. Keduanya punya daerah singgung yang cukup besar karenanya seringkali keduanya dicantumkan ke dalam konstitusi dan kemudian menjadi hak

---

<sup>1</sup>Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia (Sejak Proklamasi Hingga Sekarang)*, (Bandung: PT. Grafiti Budi Utami, 2004), p. 61.

<sup>2</sup> Lihat Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945.

<sup>3</sup> Philipus M. Hajon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), p. 90.

konstitusional.<sup>4</sup> Pada praktiknya, penegakan HAM sangat dipengaruhi oleh corak politik yang berlaku pada suatu negara. Politik demokratis memberi konsekuensi logis bahwa upaya penegakkan HAM menjadi lebih prospektif.<sup>5</sup>

Dalam bagian selanjutnya, agar hukum tetap menjadi panglima tertinggi dalam bernegara, sebagaimana yang di maksud pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, dan supaya demokrasi tidak tercederai yang berakibat pada tiadanya legitimasi pemerintahan di buatlah satu lembaga negara baru yang bernama Mahkamah Konstitusi. Lembaga negara baru ini lahir pada perubahan ketiga UUD 1945, berbarengan dengan peneguhan negara hukum dan penguatan demokrasi dalam UUD 1945. Pasal 24C ayat (1) memberikan empat kewenangan Mahkamah Konstitusi, yaitu berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, lembaga ini juga mempunyai satu kewajiban, sebagaimana disebutkan pada pasal 24C ayat (2), yaitu wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Ketentuan mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi telah diakomodir dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 *jo* UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat UU MK) pada Pasal 10 ayat (1) dan (2) yang menyebutkan hal yang sama mengenai 4 kewenangan dan 1 kewajiban Mahkamah Konstitusi.

Pada hakekatnya Mahkamah Konstitusi lahir untuk menjalankan fungsi utamanya sebagai pengawal konstitusi supaya konstitusi dijalankan dengan konsisten (*the guardian of constitutions*) dan juga sebagai lembaga penafsir konstitusi atau UUD (*the intepreter of constitution*). Sehingga, pembentukan MK tidak dapat dilepaskan dari perkembangan hukum dan ketatanegaraan tentang pengujian produk hukum oleh lembaga peradilan atau *judicial review*.<sup>6</sup> Kehadiran sistem pengujian konstitusional ini ataupun mekanisme *judicial review* yang terus berkembang dalam praktik di berbagai Negara demokrasi, pada umumnya disambut sangat antusias, baik di dunia akademis maupun praktik, bahkan tidak kurang oleh lingkup cabang kekuasaan kehakiman sendiri (*judiciary*). Seperti yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie,<sup>7</sup> pada umumnya, mekanisme pengujian hukum ini diterima sebagai cara Negara hukum modern mengendalikan dan mengimbangi (*check and balances*) kecenderungan kekuasaan yang ada digenggaman para pejabat pemerintahan untuk menjadi sewenang-wenang.

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), p. xii-xiii.

<sup>5</sup>Majda Eh-Mijtaj, *HAM dalam Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: Prenada Media, 2009), p. ix.

<sup>6</sup>Istilah *judicial review* terkait dengan istilah Belanda "*toetsingsrecht*", tetapi keduanya memiliki perbedaan terutama dari sisi tindakan hakim. *Toetsingsrecht* bersifat terbatas pada penilaian hakim terhadap suatu produk hukum, sedangkan pembatalannya dikembalikan kepada lembaga yang membentuk. Sedangkan dalam konsep *judicial review* secara umum terutama di negara-negara Eropa Kontinental sudah termasuk tindakan hakim membatalkan aturan hukum dimaksud. Selain itu, istilah *judicial review* juga terkait tetapi harus dibedakan dengan istilah lain seperti *legislatif review*, *constitutional review*, dan *legal review*. Dalam konteks *judicial review* yang dijalankan oleh MK dapat disebut sebagai *constitutional review* karena batu ujinya adalah konstitusi. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konpress, 2005), p. 6 – 9.

<sup>7</sup>*Ibid*, p. 2-3.

Dalam sudut pandang hukum tata negara, pengujian konstiusionalitas undang-undang terhadap UUD merupakan cerminan prinsip konstiusionalisme dan Negara hukum sebagaimana dikukuhkan dalam Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD 1945. Meski pengujian undang-undang merupakan salah satu mekanisme kontrol terhadap produk lembaga legislatif, pengujian tersebut tidak bisa datang atas inisiatif MK, tetapi harus ada pihak yang mengajukan permohonan. UU MK dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) menyatakan pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstiusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. Perorangan warga negara Indonesia;
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. Badan hukum publik atau privat; atau
- d. Lembaga negara.

Dari ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut terdapat dua isu hukum berkaitan dengan kedudukan hukum (*legal standing, standing to sue, locus standi* atau *ius standi*); pertama tentang kerugian konstiusional dimana hal ini berkaitan dengan bentuk dan sifat kerugian konstiusional. Kedua tentang kualifikasi (kriteria) pihak yang dapat menjadi pemohon. Ketentuan pasal 51 tersebut sebenarnya tidak cukup memberikan penjelasan yang memadai untuk memahami permasalahan kedudukan hukum. Sehingga dapat dikatakan masih problematik dan memerlukan pengkajian dan penelitian lebih lanjut.<sup>8</sup> Sebagaimana disebut sebelumnya, ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK mengintrodusir dua hal yang menjadi kriteria untuk menentukan kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon, yaitu unsur kerugian konstiusional dan kualifikasi pemohon. Istilah kedudukan hukum digunakan oleh beberapa sarjana untuk menerjemahkan istilah *standing* atau *locus standi*. Sri Soemantri dalam kaitan dengan hak uji menggunakan istilah *standing* yang berarti mereka yang dapat atau berhak mengajukan tuntutan atau permintaan agar suatu peraturan perundang-undangan atau tindakan pemerintah dibatalkan dengan alasan bertentangan dengan UUD atau suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>9</sup> Sedangkan Siti Sundari Rangkuti yang menggunakan istilah wewenang menggugat sebagai padanan istilah *legal standing* atau *ius standi*.<sup>10</sup> Jadi pendapat Rangkuti dilihat dari sudut pandang hukum publik dengan penggunaan istilah “wewenang”.

Istilah *standing* sendiri menurut Black’s Law Dictionary adalah “*a party’s rights to make a legal claim or seek judicial enforcement of duty or right.*”<sup>11</sup> Istilah ini menurut Black’s Law Dictionary dipersamakan dengan *standing to sue* atau *locus standi*. *Locus standi* menurut kamus ini adalah “*the rights to bring an action or to be heard in a given forum*”.

<sup>8</sup>Mantan Hakim Mahkamah Konstitusi, Abdul Mukhtie Fadjar menyatakan bahwa masalah *Legal Standing* adalah masalah paling rumit dan masih membutuhkan pengkajian dan penelitian lebih lanjut. Lihat Abdul Mukhtie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Press, 2006), p. 140. Hal senada dinyatakan oleh Chemerinsky: “*Standing frequently has been identified by both justice and commentators as one of the most confused areas of the law*”. Erwin Chemerinsky, *US Constitutional Law*, (New York: Aspen Publisher, 2002), p. 60.

<sup>9</sup> Sri Soemantri M, *Hak Uji Materil di Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni Bandung, 1980), p. 42.

<sup>10</sup> Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, (Surabaya: Airlangga University Press), p. 319.

<sup>11</sup> Bryan A. Garner, Ed., *Black’s Law Dictionary*, Eighth Edition, Thomson West, p. 1442.

Terrel dan Barnett dalam artikelnya berjudul *Regulation and Standing to Sue* secara singkat mengatakan bahwa standing pada umumnya adalah “*the legal ability to be a plaintiff in a lawsuit*”. Menurut Peraturan MK (PMK) No.06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang, Pasal 5 huruf b menyebut istilah kedudukan hukum yang dipersamakan dengan istilah *legal standing*. Hal serupa juga dapat dilihat dari putusan-putusan MK dalam perkara permohonan pengujian undang-undang yang menggunakan istilah kedudukan hukum sebagai padanan istilah *legal standing*. Hal ini dapat dibaca pada bagian pertimbangan hukum dimana ditulis istilah *legal standing* dalam tanda kurung mendampingi istilah kedudukan hukum.<sup>12</sup> Dengan demikian kajian tentang kualifikasi pemohon merupakan salah satu aspek kunci dalam menentukan kedudukan hukum pemohon dalam perkara pengujian undang-undang.

Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK menyebut perorangan Warga Negara Indonesia (WNI), bukan perorangan sebagai pemohon PUU. Secara *a contrario* siapa saja yang bukan WNI tidak memiliki hak untuk bertindak sebagai pemohon. Artinya, Warga Negara Asing dalam hal ini tidak bisa menjadi pemohon dalam PUU. Warga negara yang dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a adalah sesuai dengan ketentuan Pasal 26 ayat (1) UUD 1945: “yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara”. Namun pembatasan yang termuat dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf a tersebut bertentangan dengan pasal tentang HAM, yaitu Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang mengatur bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Padahal dalam hal ini, *equality before the law* merupakan HAM yang berkategori *non-derogable right*. Berdasarkan uraian di atas sangatlah menarik untuk dikaji dan dianalisis lebih mendalam mengenai peninjauan kritis terhadap Pasal 51 ayat (1) UU MK yang mengindikasikan problem terhadap perlindungan hak WNA di Indonesia. Fokus kajian ini adalah pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam membuat keputusan kedudukan hukum (*legal standing*) terhadap pemohon yang berstatus WNA dalam pengajuan pengujian suatu undang-undang dan perbandingan praktik *judicial review* di Indonesia dan di beberapa Negara lain terkait dengan pemohon bukan warga negaranya.

## **B. *Legal Standing* dalam Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi**

### **1. Perkembangan Peristilahan *Legal Standing***

Istilah *standing* dapat diartikan secara luas yaitu akses orang perorang ataupun kelompok/organisasi di pengadilan sebagai pihak penggugat.<sup>13</sup> Black’s Law Dictionary mengartikan istilah *standing* sebagai :

*A party’s right to make a legal claim or seek judicial enforcement of a duty or right, to have standing in federal court, a plaintiff must show (1) that the challenged conduct has caused the plaintiff actual injury.(2) that the interest*

---

<sup>12</sup>Lihat sebagai contoh: Putusan No. 006/PUU-I/2003, Putusan No. 014/PUU-I/2003, Putusan No. 007/PUU-II/2004.

<sup>13</sup> Erna Herlinda, *Tinjauan tentang Gugatan Class Action dan Legal Standing di Peradilan Tata Usaha Negara*, (Medan: USU, 2007), p. 3.

*sought to the protected is within the zone of interests meant to be regulated by the statutory or constitutional guarantee in question.*<sup>14</sup>

*Legal standing, standing to sue, Ius Standi, Locus Standi* dapat diartikan sebagai hak seseorang, sekelompok orang atau organisasi untuk tampil di pengadilan sebagai penggugat dalam proses gugatan perdata (*civil proceeding*) yang disederhanakan sebagai hak gugat. Secara konvensional hak gugat hanya bersumber pada asas “tiada gugatan tanpa kepentingan hukum” (*point d’interest point d’action*). Asas ini mengandung pengertian bahwa kepentingan hukum (*legal interest*) seseorang atau kelompok merupakan kepentingan yang berkaitan dengan kepemilikan (*proprietary interest*) atau kepentingan material berupa kerugian yang dialami secara langsung (*injury in fact*).<sup>15</sup> Doktrin tiada gugatan tanpa kepentingan hukum tersebut berada dalam lingkup perdata dimana yang diajukan adalah gugatan perdata.<sup>16</sup> Saat ini *legal standing* dalam proses pengajuan gugatan perdata sendiri telah mengalami perkembangan secara pesat. Perkembangan tersebut seiring dengan perkembangan hukum yang menyangkut hajat hidup orang banyak (*public interest law*) dimana seseorang atau sekelompok orang atau organisasi dapat bertindak sebagai penggugat walaupun tidak memiliki kepentingan hukum secara langsung, tetapi dengan didasari oleh suatu kebutuhan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat luas atas pelanggaran hak-hak publik seperti lingkungan hidup, perlindungan konsumen, hak-hak sipil dan politik.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa *legal standing* memiliki ciri atau karakteristik tersendiri yaitu *legal standing* lebih didasari suatu pengertian kerugian yang bersifat publik serta tuntutan ganti kerugian tidak dapat berupa ganti kerugian uang, kecuali ganti kerugian yang telah dikeluarkan organisasi untuk penanggulangan objek yang dipermasalahkan danuntutannya hanya berupa permintaan pemulihan (*remedy*) atau tuntutan berupa perintah pengadilan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*injunction*) yang bersifat deklaratif.<sup>17</sup> Sistem *legal standing* yang telah ada di Indonesia semakin beragam dan bertambah jumlahnya dalam hal peraturan yang mengadopsinya dengan diundangkannya UU Nomor 8 Tahun 2011 sebagai perubahan atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dengan merumuskan beberapa syarat bagi pemohon untuk dapat dikatakan memiliki *legal standing* di Mahkamah Konstitusi, di samping konsep *legal standing* di bidang hukum keperdataan yang telah lebih dulu ada dalam sistem peradilan Indonesia.

## **2. Kualifikasi Pemohon dalam Perkara Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI)**

Pengujian undang-undang merupakan salah satu mekanisme kontrol terhadap produk lembaga legislatif. Pengujian tersebut tidak bisa datang atas inisiatif MK, tetapi harus ada pihak yang mengajukan permohonan. Sehubungan dengan hal tersebut, ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK

<sup>14</sup> Bryan A. Garner, *Black’s Law Dictionary*, (USA, 2004), p. 1442.

<sup>15</sup> Erna Herlinda., *Tinjauan tentang Gugatan Class Action...*, p. 4.

<sup>16</sup> Maissy Subardiah, *Legal Standing Pemohon Dalam Pengujian Undang-Undang (Judicial Review) Pada Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Mappi-FHUI, 2007), p.7.

<sup>17</sup> Erna Herlinda, *Tinjauan tentang Gugatan Class Action...*, p. 2.

mengintrodukir dua hal yang menjadi kriteria untuk menentukan kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon, yaitu unsur kerugian konstitusional dan kualifikasi pemohon. Kualifikasi pemohon yang dimaksud, menurut Pasal 51 ayat (1) yakni:

### 1. Perorangan Warga Negara Indonesia

Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK menyebut perorangan Warga Negara Indonesia (WNI), bukan perorangan sebagai pemohon PUU. Secara *a contratrio* siapa saja yang bukan WNI tidak memiliki hak untuk bertindak sebagai pemohon. Warga negara yang dimaksud adalah sesuai dengan ketentuan Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 : “yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara”. Ketentuan ini berkaitan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Hal ini diperkuat oleh pasal tentang HAM, yaitu Pasal 28D yang mengatur bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

Menurut Pasal 2 UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. Penjelasan Pasal 2 tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud dengan orang-orang bangsa Indonesia asli adalah orang Indonesia yang menjadi warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendak sendiri. Ketentuan tentang siapa yang termasuk WNI, tunduk pada Pasal 4 UU Kewarganegaraan. Kualifikasi perorangan sebagai pemohon tidak terbatas pada pengertian individu (tunggal), tetapi juga kumpulan individu yang mempunyai kepentingan yang sama. Penjelasan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK menyatakan yang dimaksud dengan “perorangan” termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama. Tetapi tentang hal ini perlu untuk dicermati apakah ini termasuk mekanisme *class actions* atau bukan. Gugatan *class actions* sebelumnya lebih dikenal dalam hal yang menyangkut perkara lingkungan dan perlindungan konsumen.<sup>18</sup> Mas

---

<sup>18</sup>Lihat gugatan Pencemaran Lingkungan Daerah Aliran Sungai (DAS) Way Seputih Kabupaten Lampung yang diajukan oleh 27 (dua puluh tujuh) orang warga masyarakat sekitar DAS yang mewakili warga pada 11 (sebelas) desa di wilayah DAS terhadap PT. VBI, PT. SMD dan PT. BAJ Lampung. (Perkara Nomor 04/Pdt.G/2000/PNM). Dalam bidang Konsumen dapat disebutkan disini adalah gugatan “Bentoel Remaja” yang diajukan oleh pengacara RO Tambunan yang mewakili remaja seluruh Indonesia terhadap produsen rokok PT. Bentoel; Gugatan yang diajukan oleh konsumen pemakai elpiji di Jabotabek terhadap PT. Pertamina berkaitan dengan kenaikan harga elpiji. (Perkara Nomor 550/Pdt.G/2000/PN/Jkt.pst). Dalam perkembangannya, *class actions* digunakan pula untuk menggugat penguasa berkaitan dengan kebijakan atau keputusan hukum yang dibuatnya, seperti Gugatan 10 (sepuluh) orang warga masyarakat Jawa Timur mewakili 34 juta penduduk Jawa Timur terhadap 18 (delapan belas) orang anggota Komisi B DPRD Jawa Timur (Perkara Nomor 593/Pdt.G/2000/PN.SBY).

Achmad Santosa mendefinisikan *class actions* yang diterjemahkannya menjadi gugatan perwakilan adalah:

*“Prosedur beracara dalam perkara perdata yang memberikan hak procedural terhadap sejumlah orang (jumlah yang tidak banyak), bertindak sebagai penggugat itu sendiri, dan sekaligus mewakili kepentingan ratusan, ribuan, ratusan ribu bahkan jutaan orang lainnya yang memiliki kesamaan penderitaan atau kerugian.”<sup>19</sup>*

Sedangkan menurut Black’s Law Dictionary, *class actions* adalah:

*“A lawsuit in which the court authorizes a single person or a small group of people to represent the interests of a larger group; specific., a lawsuit in which the convenience either of the public or of the interested parties requires that the case be settled through litigation by or against only a part of the group of similarly situated persons an in which person whose interests are or may be affected does not have an opportunity to protect his or her interest by appearing personally or through a person specially appointed to act as a trustee guardian”.<sup>20</sup>*

Di Indonesia, pengaturan tentang *class actions* dapat ditemukan dalam Pasal 37 UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, di mana dalam ketentuan ini konsep *class actions*, *actio popularis* atau gugatan kelompok, diistilahkan dengan gugatan perwakilan. Gugatan perwakilan merupakan upaya kelompok kecil masyarakat untuk bertindak mewakili masyarakat dalam jumlah besar yang dirugikan atas dasar kesamaan permasalahan, fakta hukum, dan tuntutan. Ketentuan tentang prosedur gugatan kelompok diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok. Definisi hukum menurut Pasal 1 huruf a adalah :

*“Gugatan Perwakilan Kelompok adalah suatu tata cara pengajuan gugatan, dalam mana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk diri sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompok”.*

Ketentuan tentang permohonan PUU tidak mengatur tentang permohonan dengan cara *class actions*. Peraturan MK Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang, Pasal 3 hanya menegaskan pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama. Tidak ada penjelasan lebih lanjut tentang apa yang dimaksud dengan kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama. Untuk itu dalam praktik yang dimaksud dengan hal ini perlu ditelaah melalui putusan MK. Perkara pengujian UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan adalah pengujian yang diajukan oleh individu yang memiliki jabatan dalam berbagai organisasi perburuhan.

## 2. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat

Kesatuan masyarakat hukum adat sebagai pihak yang diberikan *legal standing* untuk menjadi pemohon di Mahkamah Konstitusi adalah

<sup>19</sup>Mas Achmad Santosa, et.al., *Pedoman Penggunaan Gugatan Perwakilan (Class Actions)*, (Jakarta: ICEL-PIACYLBHI), p. 1.

<sup>20</sup>Bryan A. Garner, Ed., *Black’s Law Dictionary*, Eighth Edition, Thomson West, p. 267.

merupakan pengakuan atas hak asli masyarakat sebagai pelaksanaan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dimana “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.”

Substansi dari Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 telah disalin ke dalam Pasal 51 UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi menjadi kualifikasi kategori kedua sebagai pihak yang memiliki kedudukan sebagai pemohon di Mahkamah Konstitusi jika hak konstitusionalnya dirugikan. Dari kedua rumusan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 51 UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi dapat ditarik beberapa syarat bahwa untuk menjadi pemohon dalam pengujian undang-undang, kelompok masyarakat hukum adat itu haruslah (i) termasuk ke dalam pengertian masyarakat hukum adat; (ii) kesatuan masyarakat hukum adat itu sendiri memang masih hidup; (iii) perkembangan kesatuan masyarakat hukum adat dimaksud sesuai dengan perkembangan masyarakat; (iv) sesuai pula dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia ; dan (v) diatur dalam undang-undang.<sup>21</sup>

Harus pula dibedakan dengan jelas antara kesatuan masyarakat hukum adat dengan masyarakat hukum adat itu sendiri. Masyarakat adalah kumpulan individu yang hidup dalam lingkungan pergaulan bersama sebagai suatu *community* atau *society*, sedangkan kesatuan masyarakat menunjuk kepada pengertian masyarakat organik, yang tersusun dalam kerangka kehidupan berorganisasi dengan saling mengikatkan diri untuk kepentingan mencapai tujuan bersama. Dengan perkataan lain, kesatuan masyarakat hukum adat sebagai unit organisasi masyarakat hukum itu haruslah dibedakan dari masyarakat hukum adatnya sendiri sebagai sisi dari kesatuan organisasinya itu.<sup>22</sup>

Kesatuan masyarakat hukum adat itu sendiri dipersyaratkan harus masih hidup. Suatu masyarakat bisa saja masih hidup dalam arti bahwa warganya memang belum mati, tetapi tradisi hukum adatnya sudah tidak lagi dijalankan atau tidak lagi dikenal, baik dalam teori maupun dalam praktik. Dalam suatu komunitas masyarakat dapat pula terjadi bahwa warganya memang orang baru sama sekali atau sebagian besar pendatang semua, sedangkan orang aslinya sudah meninggal atau berpindah ke tempat lain. Akan tetapi, tradisi hukum adatnya, meskipun tidak dipraktikkan lagi tetap terekam dalam catatan sejarah dan dalam buku-buku pelajaran yang pada suatu hari dapat saja dipraktikkan lagi. Dalam contoh kasus terakhir dapat dikatakan bahwa masyarakatnya sudah mati atau tidak ada lagi, tradisi hukum adatnya juga sudah tidak dipraktikkan lagi, tetapi rekamannya atau tulisannya masih ada dan masih dapat dipraktikkan lagi pada suatu saat.

---

<sup>21</sup> Jimly Asshidiqie., *Hukum Acara...*, p. 68.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 69.

### 3. Badan Hukum Publik atau Privat

Badan hukum bersifat publik apabila didirikan baik dengan undang-undang maupun perbuatan pemerintahan lainnya yang tidak saja memiliki hak tetapi juga mempunyai kewenangan tertentu menjalankan sebagaimana tugas dan kewenangan pemerintahan.<sup>23</sup> Sedangkan badan hukum privat biasanya merupakan perjanjian antara lebih dari dua orang yang menyendirikan sebagian kekayaannya untuk disendirikan pada badan yang dibentuk dengan perjanjian. Kriteria utama yang menentukan suatu badan hukum itu perdata atau publik terletak pada kepentingan yang diwakili badan hukum yang bersangkutan yang tercermin dalam tujuan dan kepentingan para pendiri badan hukum itu sendiri.<sup>24</sup> Oleh karena itu pembuktian badan hukum ini adalah dengan akta pendirian dan pengesahan badan hukum.

Badan hukum (*recht persoon*) merupakan salah satu penyandang hak dan kewajiban dalam satu sistem hukum selain manusia atau orang (*natuurlijke persoon*). Dari segi subyeknya badan hukum itu dapat dikatakan badan hukum publik apabila kepentingan yang menyebabkan badan itu dibentuk didasarkan atas kepentingan orang per orang. Sebaliknya apabila kepentingan yang menyebabkan ia dibentuk didasarkan atas kepentingan pribadi orang per orang, maka badan hukum tersebut disebut badan hukum privat atau perdata. Namun demikian, meskipun dari segi subyeknya badan hukum tersebut adalah badan hukum publik ia tetap dapat melakukan aktivitas dalam lalu-lintas keperdataan. Begitu juga dengan badan hukum privat selain menjalankan hak-hak dan kewajibannya yang bersifat perdata dapat pula beraktivitas dalam bidang hukum publik. Dari kedua kategori ini, dapat dirinci adanya empat macam badan hukum, yaitu:

- a. Badan hukum yang mewakili kepentingan umum dan menjalankan aktivitas di bidang hukum publik. Misalnya Komisi Pemilihan Umum yang dalam menjalankan tugasnya menetapkan keputusan tentang Partai Politik yang berhak mengikuti pemilihan umum.
- b. Badan hukum yang mewakili kepentingan publik dan menjalankan aktivitas di bidang hukum perdata. Misalnya, Bank Indonersia sebagai bank sentral menurut ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 mengadakan dan menandatangani perjanjian jual beli valuta asing dengan badan usaha lain.
- c. Badan hukum yang mewakili kepentingan perdata pendirinya tetap menjalankan aktivitas di bidang hukum publik. Misalnya, suatu yayasan yang dibentuk oleh pribadi-pribadi para dermawan untuk membantu pemberian bantuan obat-obatan dan fasilitas kesehatan bagi orang miskin atau pegawai negeri golongan I di suatu daerah tertentu.

---

<sup>23</sup>Maruarar Siahaan, "*Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*", (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), p. 89.

<sup>24</sup>Jimly Asshiddiqie, "*Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*", cet. ke-1 (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), p. 90.

- d. Badan hukum yang mewakili kepentingan perdata pendirinya dan menjalankan aktivitas di bidang hukum perdata. Misalnya koperasi ataupun badan-badan usaha yang didirikan oleh pendirinya untuk kepentingan perdata dan menjalankan aktivitas perdagangan yang mendatangkan keuntungan perdata bagi yang bersangkutan.

Badan hukum kategori pertama dapat diidentikan dengan lembaga negara yang selanjutnya akan dibahas tersendiri. Walaupun badan hukum kategori pertama dapat diidentikan dengan lembaga negara tetapi tidak serta merta dapat mengidentikan lembaga negara dengan badan hukum publik apalagi menyamakan semua badan hukum publik sebagai lembaga negara. Partai politik misalnya, ia bukanlah lembaga negara tetapi dapat disebut sebagai badan hukum publik dan bukan badan hukum perdata. Oleh sebab itu antara lembaga negara dengan badan hukum publik memang tidak identik.

#### 4. Lembaga Negara

Terdapat dua hal pokok dalam membicarakan organisasi negara, yaitu organ dan fungsi. Organ merupakan bentuk sedangkan fungsi adalah isinya. Dalam UUD 1945 terdapat nomenklatur organ yang disebut secara eksplisit seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan ada pula yang hanya disebut fungsinya, seperti Kekuasaan Pemerintahan Negara (Bab III) dan Kekuasaan Kehakiman (Bab IX). Keberadaan lembaga negara sebelum amandemen UUD 1945 dikenal dengan istilah lembaga pemerintah, lembaga departemen, lembaga pemerintah non departemen, lembaga tinggi negara, lembaga tertinggi negara, yang dalam hukum tata negara dipakai pula istilah dengan cakupan yang terbatas, yaitu alat perlengkapan negara yang diidentikkan dengan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisiil. Keberadaan lembaga negara pada sistem pemerintahan menurut UUD 1945 (sebelum amandemen) mengenal model hierarki yakni mengelompokkan satu lembaga tertinggi negara dan lima lembaga tinggi Negara.<sup>25</sup> Sedangkan pasca amandemen tidak dikenal lagi pengelompokan secara hierarkis, oleh karena didasarkan pada pendekatan fungsional. Sehingga saat ini lebih tepat disebut "lembaga negara".

lembaga negara yang dimaksudkan dalam pengujian UU harus dibedakan dengan lembaga negara dalam perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN). Salah satu wewenang MK adalah memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.<sup>26</sup> Dalam perkara PUU, lembaga Negara sebagai pemohon tidak dibatasi hanya lembaga negara yang wewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Dengan demikian semua lembaga negara dapat menjadi pemohon perkara PUU. Sesuai dengan putusan Nomor

<sup>25</sup>Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1992, p. x.

<sup>26</sup> Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 jo. Pasal 1 ayat (3) huruf b UU MK.

005/PUU-I/2003 bertanggal 28 Juli 2004, Mahkamah telah menetapkan bahwa istilah lembaga negara tidak selalu dimaksudkan sebagai lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945 yang keberadaannya atas perintah konstitusi, tetapi ada juga lembaga negara yang dibentuk atas perintah UU dan bahkan ada lembaga negara yang dibentuk atas dasar peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Menurut Jimly Asshiddiqie, pasca amandemen UUD 1945 baik secara eksplisit maupun implisit setidaknya ada 34 lembaga negara berdasarkan UUD 1945, antara lain Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); Presiden Republik Indonesia; Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Daerah, Bank Sentral, Komisi Yudisial, Mahkamah Agung dan sebagainya.<sup>27</sup>

Pasal 51 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi menempatkan lembaga negara sebagai salah satu pihak yang dapat mengajukan permohonan UU ke Mahkamah Konstitusi. Lembaga negara yang dimaksud bukan hanya lembaga negara yang memperoleh kewenangan dari UUD 1945 tetapi juga lembaga negara sebagai *auxiliary institution* yang dalam praktik banyak dibentuk melalui undang-undang.<sup>28</sup> Lembaga negara dalam konteks sejarah konstitusi Republik Indonesia telah mengalami perubahan beberapa kali. Pada masa berlakunya konstitusi RIS istilah yang digunakan adalah “alat-alat perlengkapan federal”, dan dalam UUD 1950 menggunakan istilah “alat-alat perlengkapan negara”. Sedangkan dalam UUD 1945 sebelum amandemen tidak ditemukan istilah lembaga negara, hanya ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 menggunakan istilah lembaga tertinggi negara untuk MPR dan lembaga tinggi negara untuk sebutan Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Pertimbangan Agung dan Mahkamah Agung.<sup>29</sup>

Negara yang dibentuk atas dasar perintah undang-undang dan bahkan atas dasar Keputusan Presiden. Beberapa lembaga negara yang dibentuk melalui undang-undang misalnya Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU), dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Lembaga negara yang merupakan *auxiliary state institution* yang memperoleh kewenangannya dari undang-undang termasuk dalam kategori yang disebut dalam Pasal 51 ayat (1). Tetapi ada juga pendapat menyatakan bahwa Lembaga negara yang dibentuk dengan satu undang-undang tidak dapat menguji undang-undang yang menghapuskan Lembaga negara tersebut karena hal

---

<sup>27</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, p 57-58.

<sup>28</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), p. 92.

<sup>29</sup> Lutfi Widagdo Eddyono, “Kepastian Hukum Lembaga-Lembaga Negara,” *Berita Mahkamah Konstitusi* Nomor12, Jakarta, 2005, p. 36.

tersebut merupakan *policy choice* dari pembuat undang-undang.<sup>30</sup> Dalam menanggapi hal ini Maruarar Siahaan berpendapat bahwa:

*“Setiap policy choice yang merupakan pelampauan kewenangan (detournement de pouvoir) serta penyalahgunaan kekuasaan (abus de pouvoir) dalam arti policy yang diambil tidak cukup rasional dan tidak memenuhi unsur kepatutan tetap tunduk pada pengujian. Dalam hal yang demikian Lembaga Negara yang dibentuk undang-undang itu sendiri mempunyai Legal standing untuk mengujinya jikalau asas atau prinsip yang termuat dalam UUD dilanggar.”*

### C. Studi Kritis Pasal 51 Ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 *Juncto* UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Perlindungan Hak Warga Negara Asing di Indonesia

#### 1. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi terhadap Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon Warga Negara Asing (WNA) dalam *Judicial Review*

Pada dasarnya semua perkara konstitusi di Mahkamah Konstitusi disebut sebagai perkara permohonan, bukan gugatan. Alasannya karena hakikat perkara konstitusi di Mahkamah Konstitusi tidaklah bersifat *adversarial* atau *contentious* yang berkenaan dengan pihak-pihak yang saling bertabrakan kepentingan satu sama lain seperti dalam perkara perdata ataupun tata usaha negara. Kepentingan yang sedang digugat dalam perkara pengujian undang-undang adalah kepentingan yang luas menyangkut kepentingan semua orang dalam kehidupan bersama. Undang-undang yang digugat adalah undang-undang yang mengikat umum terhadap segenap warga negara. Oleh sebab itu, perkara yang diajukan tidak dalam bentuk gugatan, melainkan permohonan. Karena itu, subjek hukum yang mengajukannya disebut sebagai Pemohon, bukan Penggugat. Pemohon adalah subjek hukum yang memenuhi persyaratan menurut undang-undang untuk mengajukan permohonan perkara konstitusi kepada Mahkamah Konstitusi. Pemenuhan syarat-syarat tersebut menentukan kedudukan hukum atau *legal standing* suatu subjek hukum untuk menjadi pemohon yang sah dalam perkara pengujian undang-undang. Dengan perkataan lain, pemohon diharuskan membuktikan bahwa ia atau mereka benar-benar memiliki *legal standing* atau kedudukan hukum, sehingga permohonan yang diajukannya dapat diperiksa, diadili, dan diputus sebagaimana mestinya oleh Mahkamah Konstitusi.

Persyaratan *legal standing* atau kedudukan hukum dimaksud mencakup syarat formal sebagaimana ditentukan dalam undang-undang, maupun syarat materiil berupa kerugian hak atau kewenangan konstitusional dengan berlakunya undang-undang yang sedang dipersoalkan. Untuk itu, dalam Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 jo. UU Nomor 8 Tahun 2011 sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 3 Peraturan MK Nomor 06/PMK/2005, ditentukan bahwa:

*“Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu (a) perorangan warga negara Indonesia; (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih*

<sup>30</sup>Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), p. 95.

*hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; (c) badan hukum public atau privat; atau (d) lembaga negara.*

Dari kutipan-kutipan di atas dapat diketahui bahwa setiap pemohon haruslah (i) salah satu dari ke empat kelompok subjek hukum tersebut di atas; (ii) bahwa subjek hukum dimaksud memang mempunyai hak-hak atau kewenangan-kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (iii) bahwa hak atau kewenangan konstitusional yang bersangkutan memang telah dirugikan atau dilanggar oleh berlakunya undang-undang atau bagian dari undang-undang yang dipersoalkannya itu; (iv) bahwa adanya atau timbulnya kerugian dimaksud memang terbukti mempunyai hubungan sebab akibat atau hubungan kausal (*causal verband*) dengan berlakunya undang-undang yang dimaksud; (v) bahwa apabila permohonan yang bersangkutan kelak dikabulkan, maka kerugian konstitusional yang bersangkutan memang dapat dipulihkan kembali dengan dibatalkannya undang-undang dimaksud. Jika kelima kriteria ini tidak dapat dipenuhi secara kumulatif, maka yang bersangkutan dapat dipastikan memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan perkara ke Mahkamah Konstitusi. Jika telah terbukti bahwa seseorang atau kelompok orang, atau badan/lembaga yang bersangkutan sebagai subjek hukum memenuhi persyaratan-persyaratan sebagaimana dimaksud, maka subyek hukum yang bersangkutan dapat dianggap mempunyai kedudukan hukum atau *legal standing* untuk tampil sebagai pemohon yang sah dalam perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

Untuk membuktikan bahwa seseorang atau kelompok orang ataupun badan tertentu adalah salah satu dari keempat kelompok subjek hukum seperti yang dimaksud oleh Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 jo UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, maka yang bersangkutan diharuskan memperlihatkan bukti-bukti yang mencukupi, misalnya, dengan kartu tanda pengenal, kartu penduduk, *pasport*, akta kelahiran, akta yayasan atau surat pengesahan badan hukum, atau dokumen-dokumen lain yang perlu. Mengenai lembaga negara, juga perlu dibuktikan dengan dokumen-dokumen hukum yang sah, seperti ketentuan pasal Undang-Undang Dasar, ataupun pasal-pasal undang-undang tertentu, pasal peraturan pemerintah, atau keputusan presiden (peraturan presiden) tertentu, dan sebagainya. Setelah itu, selanjutnya harus dibuktikan pula bahwa dalam Undang-Undang Dasar, memang benar terdapat jaminan-jaminan bahwa yang bersangkutan mempunyai hak atau kewenangan konstitusional tertentu, yang hak atau kewenangan konstitusional dimaksudkan itu dianggap telah dirugikan atau dilanggar oleh berlakunya undang-undang yang bersangkutan. Mengenai bukti adanya atau memang timbulnya kerugian itu, dalam perkara pengujian undang-undang seringkali tidak atau belum dapat dibuktikan sebelum pemeriksaan dilakukan terhadap pokok permohonan. Karena itu, pembuktian *legal standing* khususnya berkenaan dengan bukti kerugian ini seringkali harus dilakukan bersamaan dengan pemeriksaan terhadap pokok perkara. Dengan demikian pemeriksaan mencapai tahap pemeriksaan persidangan dan bahkan tahap

pembuktian, barulah kesimpulan mengenai *legal standing* itu dapat dicapai, sehingga keputusan mengenai hal itu diambil bersamaan dengan keputusan final atas pokok perkara.

Oleh karena itu, tidak jarang di dalam praktik beracara, sambil memeriksa pokok perkara, mendengar keterangan pihak Pemerintah, DPR, dan pihak terkait, majelis hakim tetap memperkenankan para pihak, terutama Pemerintah dan DPR, mempersoalkan mengenai *legal standing* pemohon. Akibatnya, meskipun telah memeriksa pokok perkara, amar putusan Mahkamah Konstitusi dapat saja berbunyi mengabulkan, menolak, ataupun menyatakan tidak dapat menerima permohonan pemohon. Amar Putusan yang *Mengabulkan Permohonan Pemohon* diberikan apabila dalil pemohon terbukti. Jika dalilnya tidak terbukti, maka amarnya menyatakan *Menolak Permohonan Pemohon*. Tetapi, apabila pemohon terbukti tidak mempunyai *legal standing*, maka permohonan dinyatakan *Permohonan Pemohon Tidak Dapat Diterima* atau *Niet Onvankelijke Verklaard* (NO).<sup>31</sup> Mahkamah Konstitusi dalam setiap putusannya menyebut istilah *legal standing* dengan kedudukan hukum atau lebih tepatnya kedudukan hukum pemohon. *Legal standing* adalah keadaan di mana seseorang atau suatu pihak ditentukan memenuhi syarat dan oleh karena itu mempunyai hak untuk mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan atau sengketa atau perkara di depan Mahkamah Konstitusi. Kedudukan hukum (*legal standing*) mencakup syarat formal sebagaimana ditentukan undang-undang dan syarat materiil yaitu kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional. Dalam hal ini, Pasal 51 ayat (3) Undang Undang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa: "*Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:*

1. *Pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau*
2. *Materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang dianggap bertentangan Undang Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."*

Dengan ketentuan ini berarti bahwa suatu undang-undang dapat dimohonkan pengujian ke Mahkamah Konstitusi baik jika pembentukannya dianggap bertentangan atau tidak sesuai dengan UUD 1945 maupun jika materi muatan (ayat, pasal atau bagian) dari undang-undang itu yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945, atau keduanya. Dengan kata lain, permohonan pengujian dapat dilakukan baik untuk pengujian formil maupun materiil, sebagaimana diuraikan dalam Pasal 57 ayat (2) undang-undang Mahkamah Konstitusi. Dalam hal pengujian formil, jika pemohon berhasil membuktikan bahwa pembentukan suatu undang-undang bertentangan dengan UUD 1945, sehingga hal itu merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya, maka berarti seluruh undang-undang itu akan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi, pemohon yang boleh

---

<sup>31</sup> Jimly Asshidiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), p. 68-72.

mengajukan permohonan untuk beracara di Mahkamah Konstitusi ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya.

Beberapa mantan hakim Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat yang berbeda mengenai makna dari *legal standing*. Laica Marzuki misalnya berpendapat bahwa *legal standing* tidak dapat langsung diterjemahkan menjadi kedudukan hukum, karena menurutnya makna *legal standing* adalah suatu dasar dari seseorang atau kelompok orang untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang.<sup>32</sup> Menurut beliau dalam rumusan Pasal 51 UU Nomor 24 Tahun 2003 (UU MK sebelum perubahan) terdapat beberapa anasir, yang pertama adalah hak dan kewenangan konstitusional yaitu hak dan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi. Unsur kedua adalah unsur dirugikan dimana karena dirugikan tersebut, maka subyek hukum merasa berkepentingan. Dari kedua unsur tersebut maka apabila seorang pemohon tidak dirugikan oleh adanya undang-undang, maka ia dapat dipandang tidak memiliki *legal standing*. Ia juga menambahkan bahwa hal ini sesuai dengan asas yang berlaku universal dalam gugatan di pengadilan yaitu *point d'interest point d'action*, tanpa kepentingan tidak ada suatu tindakan.<sup>33</sup> Maruarar Saiahaan berpendapat bahwa dalam permohonan pengujian undang-undang, adanya kepentingan hukum saja sebagaimana dikenal dalam hukum acara perdata maupun hukum acara tata usaha negara tidak dapat dijadikan dasar *legal standing* pemohon sebab untuk mengajukan permohonan di Mahkamah Konstitusi terdapat dua hal yang harus diuraikan dengan jelas.<sup>34</sup> Dua kriteria dimaksud adalah:

1. Kualifikasi pemohon apakah sebagai (i) perorangan Warga Negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama, (ii) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang, (iii) badan hukum publik atau privat, atau (iv) lembaga Negara;
2. Anggapan bahwa dalam kualifikasi demikian terdapat hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang dirugikan oleh berlakunya undang-undang.

Mahkamah Konstitusi dalam putusan perkara nomor 006/PUU-III/2005 dan 010/PUU-III/2005 merumuskan secara lebih ketat adanya persyaratan hak konstitusional pemohon yaitu:

1. Adanya hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
2. Bahwa hak konstitusional pemohon tersebut dianggap oleh pemohon telah dirugikan suatu Undang-undang yang diuji;
3. Bahwa kerugian yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;

---

<sup>32</sup> Maissy Subardiah, *Legal Standing Pemohon ...*, p. 8.

<sup>33</sup> *Ibid*, p.9.

<sup>34</sup> Maruarar Saiahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), p. 81.

4. Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Berdasarkan hal tersebut, telah terlihat jelas bahwa jika pengujian suatu undang-undang diajukan oleh seorang atau lebih WNA, maka secara yuridis formal yang sudah tersistem dalam regulasi Indonesia mereka tidak diperkenankan mengajukan pengujian tersebut. Hal ini dilandaskan karena pemohon *judicial review* hanya diperkenankan untuk perorangan Warga Negara Indonesia, walaupun WNA tersebut memiliki alasan hak konstitusionalnya dilanggar dan undang-undang yang ada dianggap bertentangan atau tidak sesuai dengan UUD 1945, namun mereka dalam pemeriksaan formil tidak dapat dijadikan pemohon. Sehingga, pemeriksaan materiil pun tidak bisa di periksa oleh Mahkamah Konstitusi. Putusan yang pernah ada mengenai pertimbangan Mahkamah Konstitusi terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon WNA dalam *judicial review* dapat kita lihat dalam putusan MK No. 02-03/PUU-V/2007 yang dasar pertimbangan Mahkamah terkait tidak diterimanya *legal standing* tersebut yakni:

1. Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK beserta penjelasannya sangat tegas dan jelas (*expressis verbis*) menyatakan bahwa perorangan yang berhak mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 (yang berarti yang mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945) hanya WNI, WNA tidak berhak.
2. Tidak dimungkinkannya WNA mempersoalkan suatu undang-undang Republik Indonesia tidak berarti bahwa WNA tidak memperoleh perlindungan hukum menurut prinsip *due process of law*, *in casu* dalam hal ketentuan pidana mati di mana Pemohon tetap dapat melakukan upaya hukum (*legal remedies*) berupa banding, kasasi, dan peninjauan kembali.
3. Penjelasan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK mengenai “perorangan” termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama haruslah dikaitkan dengan bunyi Pasal 51 ayat (1) huruf a “perorangan warga negara Indonesia”, sehingga selengkapnyanya setelah ada penjelasan Pasal 51 ayat (1) huruf a harus dibaca “perorangan termasuk orang yang mempunyai kepentingan sama warga negara Indonesia”. Dengan demikian, Pemohon WNA tidak memenuhi kualifikasi sebagaimana ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf a beserta penjelasannya, sehingga para Pemohon WNA tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara *a quo*.

## 2. Praktik *Judicial Review* di Indonesia dan di beberapa Negara lain terkait dengan Pemohon Bukan Warga Negaranya

### a. Praktik di Indonesia: Kasus Perkara *Judicial Review* UU Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika

Pada bagian sebelumnya telah ditegaskan bahwa yang bukan WNI tidak bisa menjadi pemohon *judicial review*. Dalam konteks ini, MK telah memutus perkara PUU yang diajukan oleh Warga Negara Asing (WNA).

Pertama, perkara No. 2/PUU-V/2007 yang diajukan oleh empat orang, yaitu Edith Yunita Sianturi dan Rani Andriani (Melisa Aprilia), Myuran Sukumaran (Pemohon III) dan Andrew Chan (Pemohon IV). Dua pemohon terakhir adalah warga negara Australia yang sedang menjalani hukuman di lembaga pemasyarakatan Krobokan, Kuta, Bali. Kedua, perkara No. 3/PUU-V/2007 yang diajukan oleh Scott Anthony Rush, warga negara Australia yang telah dijatuhi hukuman mati oleh Mahkamah Agung RI dalam perkara Narkoba. Dua perkara ini sama-sama melakukan pengujian UU Narkotika. Namun sebelum pada pengujian UU Narkotika tersebut, para pemohon dalam perkara No. 2/PUU-V/2007 meminta Majelis Hakim Konstitusi menyatakan, pertama, Pasal 51 ayat (1) huruf a UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan menyatakan pasal tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya. Jadi dalam hal ini pemohon meminta hakim MK untuk pertama-tama melakukan pengujian terhadap ketentuan dalam UU MK tentang pemohon harus WNI, untuk kemudian masuk pada pengujian pasal-pasal yang mengatur hukuman mati dalam UU Narkotika. Dalil yang dikemukakan oleh pemohon Scott Anthony Rush adalah “bahwa UUD 1945 berlaku tidak hanya terhadap warga negara Indonesia, tetapi juga terhadap Warga Negara Asing yang berada di wilayah Indonesia. Siapapun yang diadili berdasarkan hukum Indonesia berhak mengajukan upaya hukum apapun yang tersedia tanpa ada diskriminasi/diskualifikasi”.

Terhadap dua perkara tersebut, putusan MK dalam isu hukum tentang kualifikasi pemohon diwarnai *dissenting opinion*. Dalam putusannya, MK memutuskan bahwa permohonan pengujian undang-undang yang diajukan oleh ketiga WNA tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).<sup>35</sup> *Dissenting opinion* putusan ini muncul dari 3 orang Hakim Konstitusi berkaitan kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon WNA, yaitu Hakim Konstitusi Harjono, Hakim Konstitusi Laica Marzuki dan Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan.<sup>36</sup> Hakim Konstitusi Harjono mengemukakan bahwa pada Bab XA UUD 1945 tentang Hak Asasi Manusia klausul yang digunakan adalah kata “setiap orang” dalam menyebutkan hak-hak yang diakui secara konstitusional yaitu hak-hak dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J, sehingga jelas bahwa dengan disebutnya setiap orang maka pengakuan hak tersebut diberikan kepada setiap orang, yang artinya setiap manusia termasuk di dalamnya orang yang berstatuskan WNA. Namun demikian, tidak berarti bahwa dalam sistem hukum Negara Indonesia secara otomatis setiap orang diperlakukan dan mendapatkan hak yang sama tanpa mempertimbangkan status kewarganegaraannya. Praktik dibuatnya perjanjian internasional antar negara yang bersifat bilateral yang di dalam perjanjian tersebut dicantumkan perlindungan terhadap warga negara dari Negara lain membuktikan bahwa ada masih adanya perbedaan hak antara warga Negara sendiri dengan WNA. Beliau juga menyatakan bahwa dalam

<sup>35</sup>Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Pengujian UU Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika terhadap UUD, Nomor 2-3/PUU-V/2007 tertanggal 30 Oktober 2007, p. 429.

<sup>36</sup>Lihat *Ibid.*, p. 433-471.

hubungannya dengan berlakunya undang-undang dapatlah dibedakan antara undang-undang yang memang diperuntukkan khusus kepada WNA, undang-undang yang diperuntukkan khusus bagi WNI, dan undang-undang yang diperuntukkan baik bagi WNI maupun WNA. Sedangkan dalam kaitannya dengan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 ketiga macam undang-undang tersebut mempunyai karakteristik berbeda.

Sebuah undang-undang yang semata-mata dimaksudkan berlaku untuk warga Negara tentulah tidak beralasan apabila ada seorang WNA yang memasalahkan kesahannya di depan Mahkamah Konstitusi, karena jelas WNA yang bersangkutan tidak mempunyai kepentingan. Undang-undang yang semata-mata ditujukan kepada WNA, apabila ada WNA yang memasalahkan kesahannya maka hal tersebut akan berkaitan dengan dua hal, pertama adalah menyangkut ada tidaknya hak WNA tersebut, dan yang kedua berkaitan dengan kedaulatan negara untuk membuat aturan yang diperlakukan di wilayahnya. Aturan-aturan yang berkaitan dengan imigrasi yang di dalamnya terdapat *legal policy* (kebijakan hukum) yang memang semata-mata ditujukan kepada imigran tentulah tidak dapat dipersoalkan kesahannya oleh WNA meskipun WNA tersebut tidak diuntungkan oleh aturan tersebut, karena memang aturan tersebut ditujukan kepadanya dan kewenangan negara merupakan pencerminan dari sebuah kedaulatan negara yang ditujukan ke luar.

Adanya hak Warga Negara Asing untuk mempersoalkan undang-undang yang khusus ditujukan untuk orang asing dapat saja timbul oleh adanya ketentuan lain yaitu adanya perjanjian internasional baik bersifat bilateral maupun multilateral antara Negara asal WNA tersebut dengan pemerintah negara Indonesia. Pada undang-undang yang substansinya berlaku baik terhadap WNI dan WNA maka apabila substansi undang-undang tersebut merugikan WNA secara otomatis juga akan merugikan WNI. Dalam pengujian undang-undang, sebuah putusan Mahkamah bersifat *erga omnes*, artinya, apabila sebuah undang-undang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Hal demikian tidak hanya berlaku terhadap pemohon saja tetapi juga berlaku terhadap semua orang yang dirugikan oleh undang-undang yang diuji yang termasuk di dalamnya adalah WNI. Apabila terdapat suatu permohonan yang diajukan oleh WNA sedangkan terhadap substansi yang dimohonkan juga terdapat kepentingan warga negara Indonesia, tetapi Mahkamah menolak hanya atas dasar semata-mata pemohonnya adalah WNA, maka hal demikian akan menimbulkan tertundanya kepastian hukum karena harus menunggu sampai ada WNI yang mengajukan permohonan dan untuk dapat diperiksa oleh Mahkamah pemohon tersebut harus memenuhi syarat-syarat baik kualifikasi maupun *legal standing*. Dengan berdasarkan pertimbangan tersebut, Hakim Konstitusi Harjono menyimpulkan bahwa seharusnya Mahkamah memberikan status *legal standing* kepada Pemohon WNA dalam kasus *a quo*. Pemberian status *legal standing* tersebut dapat dilakukan oleh Mahkamah tanpa harus mengabulkan permohonan Pemohon untuk menyatakan Pasal 51 ayat (1) UU MK sebagai bertentangan dengan UUD 1945 tetapi cukup dengan melakukan penafsiran secara luas terhadap Pasal 51 ayat (1) UU MK.

Lain halnya dengan pendapat Hakim Konstitusi Laica Marzuki, bahwa Pasal 51 ayat (1) huruf a UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, mensyaratkan bahwa Pemohon adalah perorangan WNI yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan. Merujuk Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK tersebut, niscaya para pemohon dimaksud yang *notabene* berstatus Warga Negara Asing (WNA) tidak dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang. Namun tatkala pasal-pasal UU Narkoba yang dimohonkan pengujian itu berpaut dengan hak untuk hidup (*right to life*) bagi setiap orang sebagaimana dijamin oleh konstitusi, *vide* Pasal 28A UUD 1945 dan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945, niscaya suatu ketentuan undang-undang, (*wet, Gesetz*) seperti halnya *in casu* Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK, tidaklah dapat menghambat upaya permohonan pengujian terhadap pasal-pasal undang-undang yang berpaut dengan *the matter of life and death* itu, termasuk bagi orang-orang yang berstatus WNA di negeri ini. Pemberlakuan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK dalam perkara ini berarti menghambat upaya setiap orang guna memohonkan pengujian undang-undang terhadap suatu *basic right* yang dijamin konstitusi, yang mengindikasikan terjadinya pengingkaran konstitusi. Oleh karena itu, beralasan kiranya apabila Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK dikesampingkan (*opzij leggen, to put aside, exception d'illegalite*), khusus dalam perkara pengujian UU Narkotika tersebut, sebagaimana Mahkamah Konstitusi pernah menyampingkan Pasal 50 UU MK dalam Putusan Perkara Nomor 004/PUU-I/2003, tanggal 23 Desember 2003 a.n. Pemohon Machri Hendra, SH, sebelum Mahkamah menyatakan Pasal 50 UU MK seterusnya dinyatakan tidak mengikat secara hukum, berdasarkan Putusan Perkara Nomor 066/PUU-II/2004, tanggal 12 April 2005, a.n. Pemohon Dr. Elias L. Tobing dan Dr. RD. H. Naba Bunawan, MM, MBA.

Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan juga memberikan pendapat yang senada, bahwa diadopsinya Hak-hak Asasi Manusia dalam UUD 1945 sebagai hukum tertinggi (*basic norm*) memiliki konsekuensi tersendiri, yaitu Hak Asasi Manusia tersebut ikut serta menjadi tolok ukur dalam menilai konstitusionalitas undang-undang yang mempengaruhi dan menyangkut harkat dan martabat manusia yang berada di wilayah hukum negara, *in casu* Republik Indonesia. Sehingga, hak konstitusional yang diartikan dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK meliputi juga hak fundamental atau Hak Asasi Manusia yang tidak semata-mata memiliki daya laku nasional, melainkan juga universal. Ratifikasi *International Covenant on Civil and Political Rights*, dan beberapa instrumen HAM International lain, menyebabkan adanya kewajiban internasional Indonesia untuk terikat memberi perlindungan terhadap setiap orang yang berada di wilayahnya secara sah dan untuk diakui sebagai pribadi di depan hukum. Pasal 16 ICCPR merumuskan bahwa, "*Everyone shall have the rights to recognition everywhere as person before the law*". Rumusan kata *everyone* dan *everywhere* memperjelas bahwa seorang manusia harus diakui haknya sebagai pribadi hukum, sehingga memiliki hak-hak hukum baik di negaranya maupun di negara lain. Pasal 2 (1) *Covenant* menentukan bahwa tiap negara pihak pada *covenant* wajib menghormati dan

menjamin bagi setiap orang di wilayahnya dan yang tunduk pada yurisdiksinya, hak-hak yang diakui dalam covenan tanpa perbedaan apapun, seperti ras, warna kulit, kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lain, kewarganegaraan atau asal usul sosial, kelahiran dan statuslainnya. Kewajiban untuk memberikan *national treatment* sebagai *minimum standard* mengikat Negara Republik Indonesia dalam pergaulan Internasional berkenaan dengan posisinya sebagai pihak dalam kovenan dimaksud.

Perlindungan HAM dalam Bab XA UUD 1945, yang diberikan pada “setiap orang” dan diratifikasinya ICCPR dengan UU Nomor 12 Tahun 2005 pada tanggal 28 Oktober 2005, telah melahirkan kewajiban konstitusional Negara Republik Indonesia untuk menjunjung tinggi kewajiban Internasionalnya sebagaimana ditentukan dalam ICCPR tersebut. Khusus Pemohon yang berkewarganegaraan asing dalam permohonan *a quo*, yang menyangkut pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika, untuk menguji ancaman pidana mati yang telah dijatuhkan terhadap mereka dalam perkara pidana oleh Hakim peradilan umum, terhadap pasal-pasal dalam UUD 1945 mengenai hak untuk hidup, menurut Maruarar Siahaan, hal tersebut merupakan hak asasi yang termasuk dalam ruang lingkup “setiap orang”, yang tidak terbatas hanya kepada warga negara, melainkan juga orang asing yang bukan warga negara. Hal demikian timbul bukan hanya karena Indonesia telah menerima keterikatan dengan ICCPR yang meletakkan kewajiban internasional demikian, akan tetapi juga karena komitmen Indonesia dalam *ikut memelihara ketertiban dunia* melalui perlindungan HAM yang diakui bersifat universal. Keikutsertaan Indonesia dalam Konvensi HAM Internasional, secara timbal balik juga melahirkan hak secara yuridis dan moral pada Negara Indonesia untuk meminta pelaksanaan kewajiban Internasional negara lain, peserta Covenan atau bukan, untuk melindungi dan menjamin HAM warganegara Indonesia di luar negeri secara sama dengan *minimum standard of national treatment*, yang kasusnya cukup banyak.

Oleh karenanya, menyangkut pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika, yang memuat ketentuan pidana mati yang telah dijatuhkan pada para Pemohon, yang dianggap merugikan hak untuk hidup (*the right to life*) yang diatur dan dilindungi dalam instrumen internasional dan diakui secara universal, dimana Indonesia merupakan pihak juga terhadap Perjanjian Internasional tersebut, menyebabkan pengertian Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang *legal standing* pemohon di depan Mahkamah Konstitusi RI, harus dipahami dalam konteks kewajiban konstitusional dan Internasional Indonesia, telah berubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2005 yang mulai berlaku tanggal 28 Oktober 2006. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tidaklah dapat dipahami secara berdiri sendiri, terlepas dari kaitannya dengan undang-undang lain yang berkaitan secara erat, melainkan dibaca sebagai bagian dari satu sistem yang lebih luas, yang akhirnya berpuncak pada UUD 1945. Jikalau timbul keadaan bahwa hukum yang dilahirkan bukan menciptakan *order* (ketertiban), memang harus diakui ketidakserasian

antara satu undang-undang dengan undang-undang lain dapat terjadi, karena hukum, melalui undang-undang yang terbentuk dalam waktu yang berbeda, dapat juga menimbulkan *unsystematic law (disorder)*. Akan tetapi justru menjadi tugas hakim untuk menafsirkannya melalui *spirit of the constitution* dan asas perundang-undangan, sehingga dapat diterapkan secara logis dan sistematis; dengan uraian demikian menurut pendapat Beliau, Para Pemohon, Myuran Sukumaran, Andrew Chan dan Scott Anthony Rush seharusnya memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian.

**b. Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam konteks Negara Hukum dan UUD 1945 terhadap Pembatasan Pemohon Warga Negara Asing (WNA) dalam praktik *Judicial Review* di Indonesia**

Salah satu wewenang Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar (Pasal 24C ayat (1) UUD 1945). Secara faktual perkara permohonan pengujian UU (*judicial review*) adalah perkara yang telah banyak diadili dan diputuskan oleh MK. Dalam sudut pandang Hukum Tata Negara, pengujian konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD merupakan cerminan prinsip konstitusionalisme dan Negara hukum sebagaimana di kukuhkan dalam Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD 1945.

Permasalahan yang terjadi ialah didalam regulasi peraturan di Indonesia terdapat limitasi bahwa yang dapat mengajukan permohonan *judicial review* hanya Warga Negara Indonesia, seperti yang tertera dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK. Menurut Fajrul Falaakh<sup>37</sup> limitasi tersebut tidak harus dipermasalahkan, karena hal itu merupakan politik hukum pembuat undang-undang. Akan tetapi, ketika ada kasus yakni WNA dirugikan oleh peraturan Indonesia (dalam hal ini UU) maka seharusnya ketentuan dalam UU MK tersebut dikecualikan atau dikesampingkan. Dalam praktiknya Mahkamah Konstitusi dapat mengesampingkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf a, jika memang ternyata undang-undang Indonesia merugikan hak konstitusional WNA, sehingga tindakan tersebut bersifat kasuistis. Seperti halnya dalam kasus pengujian undang-undang oleh WNA yang pernah diputus MK melalui putusan Nomor 2-3/PUU-V/2007, Beliau berpendapat bahwa MK seharusnya mengesampingkan status pemohon WNA karena pokok perkara yang dipermasalahkan berkaitan dengan hak fundamental yang dimiliki manusia. Berkaitan dengan dikabulkan atau ditolaknya perkara tersebut sepenuhnya diserahkan kepada MK, yang terpenting adalah kedudukan hukum pemohon seharusnya dapat diterima.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup>Mohammad Fajrul Falaakh, S.H., M.A., M.Sc., adalah salah satu dosen tetap HTN Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Beliau juga menjabat sebagai Ketua Bagian HTN dalam *International Graduate Program* UGM. Beliau pun turut serta menjadi anggota Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia (2000-sekarang), pernah menjadi penasihat pemerintahan (pada Pemilu 1999 dan reformasi sektor peradilan) di kantor UNDP Jakarta dan pernah menjadi Ketua Dewan Pimpinan Pusat Nahdlatul Ulama (1994-1999 dan 1999-2004). Beliau juga sempat berpartisipasi dalam *USIS Program International Visitor* berfokus pada sistem peradilan AS dan penegakan hukum (April-Mei 1995) dan mengamati pemilihan parlemen AS pada Oktober-November 1999 (didukung oleh Yayasan Internasional untuk Sistem Pemilihan).

<sup>38</sup> Wawancara dilakukan pada tanggal 10 Desember 2013, pukul 15. 25 WIB.

Menurut hemat penyusun, walaupun bisa saja dalam sebuah kasus *judicial review* yang melibatkan WNA Mahkamah Konstitusi dapat mengesampingkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK tersebut, namun selama hal tersebut tidak dilegitimasi secara yuridis akan mengindikasikan sebuah ketidakpastian hukum. Konteks permasalahan lain yang muncul adalah jika Mahkamah Konstitusi selalu dapat mengesampingkan suatu norma limitatif terhadap sebuah peraturan perundang-undangan, maka akan menimbulkan paradigma bahwa segala aturan tertulis dalam undang-undang bisa dikesampingkan dengan alasan kasuistis. Walaupun sebenarnya mengesampingkan asas kepastian hukum boleh saja terjadi jika alasannya demi menegakkan asas kebermanfaatan dan asas keadilan. Namun demikian, jika suatu ketentuan seperti halnya meniadakan limitasi seperti dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK kemudian akan lebih memiliki asas kepastian hukum, asas kemanfaatan dan asas keadilan, tentu ini akan jauh lebih baik daripada hanya bergantung pada konsep “mengesampingkan.”

Berbeda dengan pendapat yang disampaikan oleh Ni'matul Huda,<sup>39</sup> Beliau justru menyetujui adanya limitasi terhadap pemohon dalam pengujian undang-undang. Hal ini Beliau kaitkan dengan hak dan kewajiban WNI dan WNA berbeda, sehingga pembedaan terhadap hal itu pun dirasa wajar. Walaupun MK di beberapa Negara di Eropa memperbolehkan WNA untuk masuk kedalam ranah konstitusionalitas karena mereka menganut paham jika hukum nasional dan hukum Internasional bertentangan maka yang dimenangkan hukum Internasional, sedangkan di Indonesia paham yang dianut sebaliknya. Dengan demikian, kedua pertimbangan itulah yang mendasari Beliau menyetujui limitasi dalam UU MK mengenai ketentuan tersebut.<sup>40</sup>

Penyusun menyadari bahwa memang pembedaan perlakuan Negara terhadap WNI dan WNA adalah suatu keniscayaan. Namun demikian, pembedaan tersebut harus bijaksana tanpa adanya tendensi diskriminasi. Jika pembedaan itu masuk dalam ranah hak *non-derogable right* tentunya hal tersebut menjadi sangat tidak bijaksana. Hak tiap orang untuk diperlakukan sama di depan hukum adalah hak yang tidak dapat di ganggu gugat yang dimiliki setiap orang termasuk WNA dan hal ini telah tentuang dalam UUD 1945 dan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Terkait dengan pertentangan antara hukum nasional dan hukum Internasional, penyusun berpendapat bahwa hal itu masuk dalam ranah suatu kasus, bukan ranah suatu politik hukum dalam pembentukan suatu perundang-undangan.

Senada dengan apa yang disampaikan oleh Andi Sandi,<sup>41</sup> bahwa seharusnya UU MK tidak memlimitasi ketentuan mengenai pemohon *judicial*

---

<sup>39</sup>Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H, M.Hum., aktif sebagai dosen tetap di Fakultas Hukum UII mengampu mata kuliah Hukum Tata Negara dan pernah menjadi Ketua Departemen HTN (1995-1998), Ketua PUSDIKLAT Laboratorium Hukum (1998-2000), Kepala Pusat Studi Hukum (2000-2002), Kepala Bidang Administrasi dan Keuangan Pasca Sarjana Ilmu Hukum (2001-2003), Ketua Dewan Pengarah Jurnal Hukum FH UII (tahun 2000 – sekarang) dan Beliau sebagai pendiri Pusat Studi Hukum dan Konstitusi tahun 2007 dan masih aktif di dalamnya sampai sekarang .

<sup>40</sup>Wawancara dilakukan pada tanggal 09 Desember 2013, pukul 12. 30 WIB.

<sup>41</sup>Andi Sandi ATT, S.H.,LL.M adalah salah satu dosen tetap HTN Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Beliau juga menjabat sebagai Sekretaris Bagian HTN dalam *International Graduate Program* UGM serta sebagai Kepala Bagian Peraturan Perundang-Undangan Organisasi dan Ketatalaksanaan pada Kantor Hukum dan Organisasi UGM.

*review*, walaupun sah-sah saja sebenarnya pembentuk undang-undang mengatur hal tersebut, karena itu adalah *choices* yang dipilih dalam menentukan politik hukum perundang-undangan yang dibuat dan juga mengingat bahwa HAM dapat dibatasi oleh undang-undang. Namun demikian, mengingat pula bahwa Indonesia sudah masuk dalam pergaulan Internasional dan juga konstitusi membuka keran perlindungan bagi WNA sehingga sudah seharusnya Indonesia tidak menutup kesempatan bagi WNA yang ingin melakukan *judicial review*. Disamping itu, mempertimbangkan bahwa Mahkamah Konstitusi Indonesia sebagai salah satu kekuasaan kehakiman yang mempunyai 4 kewenangan dan 1 kewajiban dan dirasa yang sangat memungkinkan untuk ranah publik masuk hanya kewenangan MK dalam pengujian undang-undang, itupun sudah tertutup bagi WNA. Padahal di Negara lain, lembaga peradilan yang ditugasi menjadi pengawal konstitusi membuka celah WNA untuk menjadi *justisiable*. Pertimbangan lainnya adalah jika WNA berada di Indonesia, WNA tersebut sudah tentu diwajibkan untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban yang dibebankan untuknya sebagai orang asing yang berada di satu wilayah Negara lain. Dengan demikian, sudah sepantasnya ia juga mempunyai hak untuk mendapatkan perlindungan serta hak untuk diperlakukan sama di depan hukum.<sup>42</sup>

Peraturan mengenai hanya diperbolehkannya WNI dalam melakukan *judicial review* jelas telah mengingkari perlindungan HAM yang dijamin di dalam konstitusi. Padahal sebagaimana yang tertera di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Sedangkan ciri Negara Hukum adalah adanya prinsip perlindungan HAM dan juga pengakuan atas prinsip *equality before the law*. Perlu dicermati pula, bahwa dalam UUD 1945 tidak hanya mengatur mengenai *citizen right* saja tetapi juga *human right*. Mahkamah Konstitusi lahir atas keinginan adanya *the guardian of the constitution* supaya pembuat kebijakan tidak sewenang-wenang dalam pembuatan regulasi yang bisa merugikan hak konstitusional yang dimiliki oleh masyarakat. Sehingga, secara implisit Mahkamah Konstitusi juga berperan untuk melindungi hak asasi yang dimiliki WNA sebagai pengejawantahan atas upaya perlindungan HAM. Sebagaimana yang tertera di dalam Pasal 26 ayat (2) UUD 1945 yang muncul atas amandemen kedua UUD 1945 tahun 2000 menyatakan bahwa Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Dengan demikian, secara eksplisit konstitusi juga mengakui keberadaan WNA. Aturan mengenai jaminan perlindungan HAM di dalam konstitusi yang tertera di BAB XA UUD 1945 mengenai ketentuan Hak Asasi Manusia yang juga sebagai hasil dari amandemen kedua UUD 1945 mengindikasikan bahwa pembentuk peraturan menghendaki adanya perlindungan HAM tidak terkecuali Warga Negara Asing. Misalnya, Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Hal ini menunjukkan bahwa Negara Indonesia menjamin perlindungan dalam masalah agama

---

<sup>42</sup>Wawancara dilakukan pada tanggal 10 Desember 2013, pukul 14.15 WIB.

terhadap setiap orang yang ada dan hidup di wilayah NKRI dengan tidak melihat apakah ia Warga Negara Indonesia atau bukan.

Penjelasan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK mengatur bahwa yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Jika mengacu kepada UUD 1945 maka terlihat bahwa hak-hak yang diatur dalam UUD 1945 tidak hanya hak-hak warga Negara (*citizen rights*) tetapi juga Hak Asasi Manusia (*human rights*). Hak Asasi Manusia dimiliki oleh setiap manusia, tanpa mempedulikan kewarganegaraannya mereka. Ketika mengacu pada *human rights*, UUD 1945 menggunakan kata “setiap orang”, bukan “tiap-tiap warga Negara”, sedangkan untuk *citizen rights* digunakan kata-kata “setiap warga Negara”, “tiap-tiap warga Negara”, “segala warga Negara”, dan “seluruh rakyat”.

Implementasi tersebut dapat kita lihat pada Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 yang mengatur bahwa Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Hal inilah yang disebut dengan *citizen right* yang berarti bahwa WNI-lah yang yang mempunyai hak pemerintahan tersebut. Berbeda dengan bunyi Pasal 28D ayat (1) yang mengatur bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Ketentuan inilah yang dinamakan *human right* yang artinya tidak hanya diberlakukan untuk WNI tetapi untuk setiap orang (termasuk WNA) yang berada diwilayah Indonesia.

Di zaman modern sekarang, suatu Negara tidak dapat berdiri tegak tanpa adanya sinergitas dengan dunia internasional. Sehingga hubungan antarnegara sangat terbuka dan tidak dapat dihindari. Oleh karena itu, disetiap wilayah Negara akan selalu terdapat warga Negara sendiri dan juga WNA. Keduanya memiliki kedudukan yang berbeda dalam berhubungan dengan Negara (*state*). Warga Negara (*citizens*) mempunyai hubungan yang tidak terputus walaupun yang bersangkutan berdomisili di luar negeri, asalkan yang bersangkutan tidak memutus sendiri kewarganegaraannya. Sementara itu, WNA hanya mempunyai hubungan dengan Negara selama ia tinggal di wilayah Negara yang bersangkutan. Namun selama itu pula menjadi kewajiban suatu Negara untuk melindungi kepentingan setiap penduduk yang ada di wilayah negaranya. Inipun berlaku bagi WNI yang berada di luar wilayah Indonesia dimana Negara yang bersangkutan harus pula melindungi WNI yang berada diwilayahnya.

Hal-hal yang mengenai kekhawatiran atas terancamnya kedaulatan hukum Indonesia jika diperkenalkannya WNA mengajukan *judicial review* atas undang-undang yang dibuat oleh Indonesia tidak perlu dipersoalkan. Karena logikanya adalah jika suatu undang-undang terbukti melanggar hak asasi WNA sudah tentu berarti undang-undang tersebut juga melanggar hak asasi Warga Negara Indonesia. Selain itu, kekuasaan kehakiman di Indonesia secara jelas didalam UUD 1945 tidak hanya dijalankan oleh Mahkamah Agung beserta peradilan dibawahnya tetapi juga oleh sebuah Mahkamah konstitusi. Sehingga, prinsip *equality before the law* seharusnya dijalankan oleh Mahkamah Agung dan juga oleh Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi juga jelas bahwa merupakan salah satu pemegang kekuasaan yudikatif di negara Republik Indonesia, yang berarti merupakan sebuah lembaga peradilan. Sesuai dengan

prinsip *due process of law*, setiap lembaga peradilan adalah *legal recourse* yang sama bagi setiap orang dalam mencari keadilan.

Berdasarkan uraian alasan diatas, sudah seyogyanya *judicial review* di Indonesia juga dibuka kesempatan bagi WNA yang berada di wilayah Indonesia. Tentunya hal ini tidak akan mengganggu stabilitas dan kedaulatan hukum Negara karena MK jika nantinya melakukan pengujian atas UU yang diajukan oleh WNA pastinya akan mempertimbangkan secara bijaksana segala sesuatu yang menjadi persoalan dalam pengujian tersebut. Hal ini tentunya juga akan memberikan citra positif terhadap penegakkan perlindungan HAM Indonesia di mata dunia internasional.

#### **D. Penutup**

Dari uraian ulasan yang telah disampaikan pada bab-bab sebelumnya, maka terhadap permasalahan tidak diperbolehkannya WNA dalam mengajukan *judicial review* di Indonesia, penyusun dapat menarik kesimpulan bahwa: *Pertama*, pengujian suatu undang-undang yang diajukan oleh seorang atau lebih WNA, maka secara yuridis formal yang sudah tersistem dalam regulasi Indonesia mereka tidak diperkenankan mengajukan pengujian tersebut. Hal ini dilandaskan karena pemohon *judicial review* hanya diperkenankan untuk perorangan WNI, walaupun WNA tersebut memiliki alasan hak konstitusionalnya dilanggar dan undang-undang yang ada dianggap bertentangan atau tidak sesuai dengan UUD 1945, namun mereka dalam pemeriksaan formil tidak dapat dijadikan pemohon. Sehingga, pemeriksaan materiil pun tidak bisa di periksa oleh Mahkamah Konstitusi. Putusan yang pernah ada mengenai pertimbangan Mahkamah Konstitusi terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon WNA dalam *judicial review* dapat kita lihat dalam putusan MK No. 02-03/PUU-V/2007 yang dasar pertimbangan Mahkamah terkait tidak diterimanya *legal standing* tersebut yakni:

- a. Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK beserta penjelasannya sangat tegas dan jelas (*expressis verbis*) menyatakan bahwa perorangan yang berhak mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 (yang berarti yang mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945) hanya WNI, WNA tidak berhak.
- b. Tidak dimungkinkannya WNA mempersoalkan suatu undang-undang Republik Indonesia tidak berarti bahwa WNA tidak memperoleh perlindungan hukum menurut prinsip *due process of law*, *in casu* dalam hal ketentuan pidana mati di mana Pemohon tetap dapat melakukan upaya hukum (*legal remedies*) berupa banding, kasasi, dan peninjauan kembali.
- c. Penjelasan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK mengenai “perorangan” termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama haruslah dikaitkan dengan bunyi Pasal 51 ayat (1) huruf a “perorangan warga negara Indonesia”, sehingga selengkapya setelah ada penjelasan Pasal 51 ayat (1) huruf a harus dibaca “perorangan termasuk orang yang mempunyai kepentingan sama warga negara Indonesia”. Dengan demikian, Pemohon WNA tidak memenuhi kualifikasi sebagaimana ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf a beserta penjelasannya, sehingga para Pemohon WNA tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara *a quo*.

*Kedua*, diakuinya *legal standing* Warga Negara Asing di hadapan Mahkamah Kontitusi juga diakui di beberapa negara lain yang secara khusus mempunyai

Mahkamah Konstitusi di dalam sistem hukum mereka, misalnya di Mahkamah Konstitusi Jerman dan di Mahkamah Konstitusi Mongolia. Di samping itu, bagi negara-negara yang tidak memiliki Mahkamah Konstitusi yang terpisah dengan Mahkamah Agung, misalnya Australia, tidak ada ketentuan pembatasan secara spesifik terhadap Warga Negara Asing untuk mengajukan Pengujian Materiil atas suatu undang-undang. Di negara-negara tersebut, yang dilihat adalah apakah Warga Negara Asing tersebut mempunyai kepentingan hukum. Sepanjang ia mempunyai kepentingan hukum, maka Warga Negara Asing tersebut dapat memiliki *legal standing* untuk mengajukan Pengujian Materiil. *Ketiga*, Hak konstitusional yang bersumber dari UUD 1945 tidak hanya dimiliki oleh Warga Negara Indonesia tetapi juga warga Negara asing. Dan dengan sendirinya *constitutional loss* juga dapat dialami oleh warga Negara asing. Dengan demikian, pembatasan terhadap warga Negara asing dalam mengajukan permohonan pengujian materiil terhadap undang-undang yang dilakukan oleh Pasal 51 ayat (1) huruf (a) UU MK merupakan pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia yang dijamin dan dilindungi oleh UUD 1945.

#### Daftar Pustaka

- Asikin, Amirudin dan Zainal, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004.
- Asshiddiqie, Jimly, *"Hukum Acara Pengujian Undang-undang"*, cet. ke-1, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Mahkamah Konstitusi dan Cita Negara Hukum*, Jakarta: MaPPI FHUI, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Peradilan Konstitusi di 10 Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Bahar, Novrizal dan Owen Podger, *Memberdayakan Desa Naskah Akademik Pokok-Pokok Pikiran Pembentukan Undang-undang tentang Desa*, Jakarta: DRSP-USAID, 2009.
- Barent, Eric, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 1998.
- Bradley, W. and K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 13<sup>th</sup> edition, Pearson Education Ltd., 2003.
- Chemerinsky, Erwin, *US Constitutional Law*, New York: Aspen Publisher, 2002.
- El-Mijtaji, Majda, *HAM dalam Konstitusi Indonesia*, Jakarta: Prenada Media, 2009.
- Fadjar, Abdul Mukhtie, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.

- Garner, Bryan A. Ed., *Black's Law Dictionary*, USA: Thomson West, Eighth Edition, 2004.
- Ginsburg, Tom, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Hadjon, Philipus M., *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, Surabaya: PT. Bina Ilmu.
- \_\_\_\_\_, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Harahap, Krisna, *Konstitusi Republik Indonesia (Sejak Proklamasi Hingga Sekarang)*, Bandung: PT. Grafiti Budi Utami, 2004.
- Herlinda, Erna, *Tinjauan tentang Gugatan Class Action dan Legal Standing di Peradilan Tata Usaha Negara*, Medan: USU, 2007.
- Jennings and Watt, *Oppenheim's International Law*, England: Longman, 1992.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg. New York: Russell & Russell, 1961.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PSHTN-FHUI, 1983.
- Kusuma, RM. A.B., *Labirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Lubis, T. Mulya, *In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Kontroversi Hukuman Mati*, Jakarta: Kompas, 2009.
- Nasution, Adnan Buyung, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995.
- Rangkuti, Siti Sundari, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Surabaya: Airlangga University Press.
- Santosa, Achmad, et.al., *Pedoman Penggunaan Gugatan Perwakilan (Class Actions)*, Jakarta: ICEL-PIACYLBHI.
- Schachter, Oscar, "The Charter and the Constitution: The Human Rights Provisions in American Law", *Vand. L. Rev.*, 643 Vol 4, 643, 1951.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Siahaan, Maruarar, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- Siahaan, Maruarar, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Sinaga, Budiman N.P.D, *Hukum Konstitusi*, Yogyakarta: Kurnia Alam Semesta, 2005.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986.
- Soemantri, Sri, *Hak Uji Materiil di Indonesia*, Bandung: Penerbit Alumni, 1980.
- Subardiah, Maissy, *Legal Standing Pemohon dalam Pengujian Undang-undang (Judicial Review) Pada Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Mappi-FHUI, 2007.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002.