

# URGENSI PENGUJIAN CONSTITUTIONAL COMPLAINT OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

**Gugun El Guyanie, SHI., LL.M**

*Pengajar Mata Kuliah “Proses Legislatif di Indonesia”  
Jurusan Hukum Pidana dan Tata Negara Islam (Jinayah Siyasah)  
Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta*

**Abstrak:** *Dalam sejarah Indonesia, banyak pelanggaran hak konstitusional warga negara yang dilakukan oleh Negara. Namun tidak ada instrumen hukum bagi warga negaranya untuk mengajukan pengaduan konstitusional untuk mendapatkan keadilan hak-hak konstitusionalnya telah dilanggar. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi kasus yang dapat dikategorikan sebagai pengaduan konstitusional, mengetahui otoritas dasar Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, sehingga pengadilan Mahkamah Konstitusi dapat menguji pengaduan berdasarkan Undang-Undang Dasar, cara mengatasi pengaduan konstitusional ketika pengadilan tidak memiliki wewenang untuk menguji pengaduan yang berdasarkan undang-undang dasar. Penulis menguji pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan prinsip-prinsip hukum yang berkaitan dengan tugas, wewenang, dan fungsi untuk memeriksa pengaduan konstitusional pengadilan. Semua jenis norma hukum baik undang-undang maupun produk legislatif keputusan pemerintah (eksekutif) dan keputusan lembaga peradilan, dapat diuji melalui pengaduan konstitusional selama aturan hukum yang merugikan hak-hak konstitusional setiap warga negara individu. Selain itu harus ada das sollen kewenangan pengadilan untuk memeriksa constitutional complaint. Maka tidak ada jalan lain kecuali melalui mekanisme konstitusi amandemen UUD 1945.*

**Kata Kunci :** Konstitusi, Mahkamah Konstitusi.

## Pendahuluan

Sepanjang sejarah penyelenggaraan negara Indonesia, terdapat beberapa kasus kesewenang-wenangan negara yang mencederai hak konstitusional warga negara, namun belum menemukan jawabannya. Hal ini dikarenakan tidak ada lembaga yang dapat menampung pengaduan konstitusional, pengaduan warga negara atas kesewenang-wenangan yang membuat tercederainya hak konstitusional warga negara.

Mahkamah Konstitusi yang diharapkan menjadi lembaga yang menguji pengaduan konstitusional tidak memiliki kewenangan atas harapan tersebut. Menurut mantan hakim konstitusi H.M. Laica Marzuki, Mahkamah Konstitusi belum dapat menampung dan menyalurkan keluh kesah (*personal grievance*) sebagai upaya hukum yang luar biasa dalam mempertahankan hak konstitusional setiap individu warga negara atau lebih dikenal *constitutional complaint*, karena Mahkamah Konstitusi tidak memiliki wewenang atas itu.<sup>1</sup>

Padahal jumlah *constitutional complaint* yang masuk ke Mahkamah Konstitusi begitu banyak. Berdasarkan hasil penelusuran Pan Mohamad Faiz terhadap surat maupun permohonan yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi selama tahun 2005, ada 48 surat ataupun permohonan yang dapat dikategorikan sebagai bentuk *constitutional complaint*. Jumlah itu tiga kali lipat jumlah permohonan *judicial review* yang masuk ke Mahkamah Konstitusi pada tahun yang sama.<sup>2</sup> Artinya, jumlah tersebut setidaknya menunjukkan kebutuhan warga negara untuk menyalurkan *constitutional complaint* dalam rangka mempertahankan hak konstitusionalnya menjadi penting dan mendesak.

---

<sup>1</sup> Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Menujudkan Negara Hukum Demokrasi* (Yogyakarta: Total Media), p. 248.

<sup>2</sup> <http://panmohamadfaiz.com>, diakses tanggal 3 Juli 2011.

Beberapa kasus pelanggaran hak konstitusional warga negara yang tidak tertangani karena tidak ada lembaga untuk menyalurkan *constitutional complaint* adalah terbitnya Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 188/94/KPTS/013/2011 tentang Larangan Aktivitas Jamaah Ahmadiyah Indonesia (JAI) di propinsi tersebut.<sup>3</sup>

Secara konstitusional, negara menjamin kemerdekaan tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya masing-masing.<sup>4</sup> Sehingga Surat Keputusan Gubernur Jawa Timur itu melanggar hak kebebasan berkeyakinan termasuk kebebasan beribadat sesuai keyakinannya.

Contoh lainnya, seperti dikemukakan oleh Ketua Mahkamah Konstitusi Mahfud MD, adalah putusan peninjauan kembali kasus pembunuhan aktivis Hak Asasi Manusia Munir Said Thalib dengan terpidana Pollycarpus.<sup>5</sup> Mahfud menilai, putusan peninjauan kembali yang menghukum Pollycarpus keliru karena peninjauan kembali diajukan jaksa penuntut umum setelah proses kasasi Mahkamah Agung membebaskan Pollycarpus.

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Hukum Acara Pidana,<sup>6</sup> Pasal 263 ayat (1), disebutkan, “Terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali putusan bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum, terpidana atau ahli warisnya dapat mengajukan peninjauan kembali ke Mahkamah Agung.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka hanya terdakwa atau ahli warisnya yang berhak mengajukan peninjauan kembali. Dalam kasus Pollycarpus, jaksa penuntut umum mengajukan peninjauan kembali dan dikabulkan oleh Mahkamah Agung. Sehingga Pollycarpus merasa divonis dengan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum

---

<sup>3</sup> <http://www.republika.co.id.02/03/2011>, diakses tanggal 29 September 2011.

<sup>4</sup> Pasal 29 ayat (2) UUD Negara Republik Tahun 1945.

<sup>5</sup> <http://radarlampung.co.id.31/01/2010>, diakses tanggal 2 Juli 2011.

<sup>6</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209.

tetap, akan tetapi dengan menggunakan hukum acara yang keliru. Menurut Mahfud, titik inilah letak tercederanya hak konstitusional warga negara.

Usulan putusan peninjauan kembali yang diajukan oleh jaksa penuntut umum dalam kasus Pollycarpus diuji ke Mahkamah Konstitusi karena dianggap merugikan hak konstitusional warga negara ditolak oleh Ketua Mahkamah Agung Harifin A. Tumpa.<sup>7</sup> Uji *constitutional complaint* atas putusan peninjauan kembali tersebut melanggar prinsip kekuasaan kehakiman. Di samping itu, peninjauan kembali adalah upaya hukum luar biasa yang sebelumnya sudah diuji berkali-kali, mulai di tingkat banding dan di tingkat kasasi.

Alasan lainnya adalah, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi adalah dua lembaga negara pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia yang tidak dapat menguji putusannya satu sama lain. Tetapi terdapat alasan lain berkaitan dengan teori hubungan antara MA dengan MK. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan:

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan lain yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Abdul Hakim Garuda Nusantara berpendapat bahwa kekuasaan kehakiman di Indonesia menganut sistem bifurkasi (*bifurcation system*), dimana kekuasaan kehakiman terbagi dalam dua cabang, yaitu cabang peradilan biasa (*ordinary court*) yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan cabang peradilan konstitusi yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>8</sup> Sehingga kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji putusan peninjauan kembali melalui pengujian *constitutional complaint* akan merusak hubungan antar dua cabang kekuasaan kehakiman yang sederajat. Intinya, Mahkamah

---

<sup>7</sup> <http://radarlampung.co.id>. 31/01/2010, diakses tanggal 2 Juli 2011.

<sup>8</sup> Lihat, Fatkhurohman, dkk., *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia* (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2010), p. 62.

Konstitusi tidak berwenang menguji *constitutional complaint* atas putusan peninjauan kembali tersebut.

*Constitutional complaint* sudah dilaksanakan di beberapa negara. Dalam konteks historis, negara yang pertama kali mempraktikkan *constitutional complaint* adalah Jerman yang diatur dalam Konstitusi Jerman (*Bundesverfassungsgerichts*). Di Jerman, tidak kurang ada lima ribu kasus *constitutional complaint* tiap tahunnya. Sejak diberikannya wewenang menguji *constitutional complaint* ke Mahkamah Konstitusi Jerman pada tahun 1958 hingga tahun 2004 ada sekitar 140.000 kasus yang terkait dengan *constitutional complaint*.<sup>9</sup>

Kewenangan untuk mengadili perkara *constitutional complaint* di beberapa negara yang memiliki Mahkamah Konstitusi, seperti Austria, Korea Selatan, Rusia, Kroasia, dan Afrika Selatan, diatur dalam Konstitusi mereka. Hal ini umumnya disebabkan karena negara tersebut memiliki pengalaman politik masa lalu terhadap praktik penyimpangan konstitusional dalam penyelenggaraan negara yang merugikan hak warga negara yang sesungguhnya dilindungi oleh Konstitusi sebagai bentuk kontrak sosial antara penyelenggara negara dengan rakyatnya.<sup>10</sup> Sedangkan di Indonesia, sebagai sebuah negara yang memiliki Mahkamah Konstitusi, uji *constitutional complaint* belum diberikan ke Mahkamah Konstitusi.

### Sejarah *Constitutional Complaint*

Mahkamah Konstitusi yang pertama kali menerapkan dan mengembangkan kewenangan *constitutional complaint* adalah Mahkamah

---

<sup>9</sup> Data yang dikutip oleh Wasis Susetio (dosen Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul), yang bersumber dari German Law Journal No. 5 (1 May 2005).

<sup>10</sup> Dikutip oleh Wasis Susetio dalam <http://www.esaunggul.ac.id>, diakses tanggal 29 September 2011. "Membangun Demokrasi Melalui Constitutional Complaint", bersumber dari C.F. Strong OBE, "Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form", p 123-124, Sidwick & Jacson Limited, London, 1960.

Konstitusi Federal Jerman (*Bundesverfassungsgerichts*). Pasal 93 ayat (1) butir 42 *Grundgesetz Bundesrepublik Deutschland* (amandemen ke-19, 29 Januari 1969) memberi kewenangan konstitusional kepada Mahkamah Konstitusi Federal Jerman (*Bundesverfassungsgerichts*) untuk menangani dan mengadili kasus pengaduan konstitusional oleh perorangan, dengan alasan bahwa hak-hak dasarnya selaku warga atau salah satu hak asasi daripadanya, sebagaimana dimaktub pada pasal-pasal tertentu dalam konstitusi (*Grundgeset*), telah dilanggar oleh pejabat pemerintah.<sup>11</sup>

Kasus yang populer di Jerman berkaitan dengan pengaduan konstitusional adalah pengaduan warga Muslim di Jerman karena adanya larangan penyembelihan hewan. Masyarakat muslim Jerman yang merasa berkeberatan mengajukan hal ini ke MK karena dinilai bertentangan dengan kebebasan menjalankan agama. Sebab, ajaran Islam justru mewajibkan hewan disembelih terlebih dulu sebelum halal dimakan. MK Jerman mengabulkan tuntutan itu 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.<sup>12</sup> Pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) adalah salah satu kewenangan MK di Jerman yang lebih banyak dimanfaatkan oleh warganya untuk membela hak-hak konstitusionalnya secara konkret.

Moh. Mahfud MD memberikan pengertian *constitutional complaint* sebagai bentuk pengajuan perkara ke MK atas pelanggaran hak konstitusional yang tidak ada instrumen hukum atasnya untuk memperkerakannya atau tidak tersedia lagi atasnya jalur penyelesaian hukum (peradilan).<sup>13</sup> Sementara itu Refly Harun menafsirkan

---

<sup>11</sup> H.M. Laica Marzuki, "Pengaduan Konstitusional (*Constitutional Complaint*), Sebuah Gagasan Cita Hukum", dalam "Menjaga Denyut Konstitusi; Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi?" (editor Refly Harun dkk), (Jakarta : Konstitusi Press), 2004, p. 29.

<sup>12</sup> Refly Harun, "Memangkas Mahkamah Konstitusi, *Harian Media Indonesia*, edisi 17 April 2004.

<sup>13</sup> Moh Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010), p. 287.

## IN RIGHT

*constitutional complaint* sebagai bagian dari fungsi Mahkamah Konstitusi dalam penegakan konstitusi dalam arah yang lebih konkret dan langsung mengena kepada warga negara.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa pada umumnya salah satu kewenangan utama Mahkamah Konstitusi di berbagai negara adalah pengujian *constitutional complaint*. Lembaga Mahkamah Konstitusi sendiri merupakan fenomena baru dalam dunia ketatanegaraan. Artinya bahwa kewenangan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) yang dimiliki oleh MK di berbagai negara pada umumnya juga merupakan fenomena baru negara yang sedang transisi menuju demokrasi konstitusional. Mengingat negara-negara model tersebut memiliki pengalaman sejarah politik yang otoritarian sehingga banyak pelanggaran negara terhadap hak-hak konstitusional warga negaranya.

Kewenangan pengujian pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) juga terdapat di Mahkamah Konstitusi Spanyol, yang juga mengenal upaya perlindungan konstitusional bagi para warganya, yang lazim dikenal dengan penamaan *Recurso de Amparo*. *Recurso de Amparo* tidak termasuk kewenangan mahkamah yang dimuat secara *expressis verbis* dalam konstitusi, namun tatkala peradilan biasa tidak mampu menyelesaikan hal perlindungan hak asasi yang diadukan para warga, maka the Spanish Constitutional Court berwenang menangani kasus demikian. Dikatakan, "*finally, once the ordinary judicial procedures exhausted, the court has powers and jurisdiction to safeguard the fundamental right of citizens through the so-called appeal for constitutional protection (recurso de amparo)*". Ditegaskan, *it is not part of the Judiciary and is only subject to the Constitution itself and the Organic Law whereby it is regulated.*"<sup>14</sup>

*Recurso de Amparo* secara *implied* dapat ditafsirkan dari pasal-pasal konstitusi tentang hak-hak asasi (HAM), dan kiranya cukup diatur dalam UU Organik (Jimly Asshiddiqie menggunakan istilah *constitutional interpretation*). Perkara-perkara *Recurso de Amparo* paling

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 96.

banyak ditangani mahkamah, utamanya permohonan demikian diajukan para warga semasa awal pasca pemerintahan diktator Jenderal Fransisco Franco, sejak 1973.<sup>15</sup>

Hal yang hampir serupa terdapat di Bavaria. Pasal 66 Constitution of The State of Bavaria (1946) memberikan kewenangan *constitutional complaint* kepada Mahkamah Konstitusi Bavaria. Dinyatakan “*the Constitutional Court rules on complaints of infringement of constitutional rights by any public authority*” (Article 48 section 3, Article 20). Pasal 120 Konstitusi Bavaria menegaskan “*every resident of Bavaria who deems his constitutional rights violated by an authority may have recourse to the Bavarian Constitutional Court for protection*”.<sup>16</sup>

Sementara itu, dalam 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 other laws, no one may file a constitutional complaint without having exhausted all such processes.*<sup>17</sup>

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*”.<sup>18</sup>

Kedua macam *constitutional complaint* dimaksud mendapat penamaan *HUN-MA* dan *HUN-BA* di Korea, menjadi populer di kalangan warga pencari keadilan. Walaupun banyak dari perkara *HUN-MA* dan *HUN-BA* pada saat bersamaan hakim harus menguji pula undang-undang (produk parlemen) karena dijadikan dasar

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Marzuki, *Pengaduan*, p. 29.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 31.

pembenaran 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 (*complainants*), bukan digolongkan perkara pengujian undang-undang (*judicial review*) serta tidak pula tergolong perkara-perkara *HUN-KA*, *HUN-RA*, *HUN-SA*, dan semacamnya.<sup>19</sup> Data yang berhasil dihimpun oleh Pan Mohamad Faiz, tidak kurang sebanyak 11.679 perkara *constitutional complaint* telah diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi Korea.<sup>20</sup>

Kewenangan untuk menguji *constitutional complaint* yang dimiliki oleh MK di berbagai negara menjadi instrumen penting untuk menjamin dan memproteksi hak-hak konstitusional warga negara untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis konstitusional.

Bagaimanapun juga, penyebab langsung yang menyolok dari intensitas pelanggaran hak konstitusi, adalah nihilnya prosedur *constitutional complaint*, yang dapat digunakan secara agresif untuk implementasi hak-hak yang dijamin UUD 1945. Tentu saja *constitutional complaint* punya kepentingan yang lebih luas daripada sekedar memperkaya kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Ini terbukti dari tingginya derajat pelanggaran hak konstitusi yang dialami warga negara Indonesia. Oleh karena itu instrumen *constitutional complaint* menjadi sangat penting menurut pernyataan Robert Alexy, sebagaimana dikutip oleh Ahmad Syahrizal:<sup>21</sup>

*The starting point is the fact that in so far as constitutional rights have the character of individual rights against the legislature, they are positions which by definition establish legislative duties and limit legislative power. The mere existence of a constitutional court establishing legislative breaches of duty and abuse of power for constitutional reasons is not sufficient to ground an objection of an unconstitutional transfer of competence from the legislature to the court.*

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> <http://panmohamadfaiz.com>, diakses tanggal 3 Juli 2011.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 70.

Proteksi hak konstitusi punya daya tarik yang kuat sekali. Maka konsep limitatif proteksi hak itu dapat dilihat dengan cara menyorot diktum Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang No 24 Tahun 2003 tentang MKRI. Berlandaskan pada ketentuan ini, pemohon adalah pihak yang menganggap (mendalilkan) bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh undang-undang. Akan tetapi pelanggaran atas hak konstitusi tidak terbatas pada faktor undang-undang saja. Tentunya dalam persoalan ini terdapat inovasi-inovasi pemikiran yang berupaya melindungi hak konstitusi warga negara dari seluruh bentuk pelanggaran.<sup>22</sup>

Rasionalitas UUD 1945 mensyaratkan bahwa warga negara yang merasa hak konstitusinya dilanggar oleh undang-undang berhak mengajukan petisi kepada MKRI. Untuk melindungi hak-hak konstitusi argumen ini tidak memadai, karena inovasi konstitusional yang dipancarkan diktum Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 hanya memproteksi hak konstitusi dari probabilitas pelanggaran yang disebabkan undang-undang semata. Ini menunjukkan bahwa secara limitatif MKRI hanya berwenang mengadili pelanggaran undang-undang terhadap hak konstitusi warga negara. Sementara itu dalam konteks yang lebih luas, pelanggaran hak yang dijamin UUD 1945 sering disebabkan oleh aneka faktor seperti; peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan tindakan konkret otoritas publik. Tentu saja aktivitas pelanggaran yang diakibatkan oleh tindakan tersebut tidak dapat diatasi. Karena UUD 1945 belum meletakkan seluruh tindakan otoritas publik (legislatif, eksekutif dan yudikatif) sebagai *objectum litis* yang dapat diuji oleh MKRI.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 71.

### Kasus-kasus yang Masuk Dalam Kategori *Constitutional Complaint*

Sudah disinggung pada pembahasan sebelumnya, bahwa pelanggaran terhadap hak warga negara bukan hanya terjadi karena bersumber dari undang-undang produk kekuasaan legislatif semata. Namun juga seluruh otoritas publik termasuk putusan lembaga yudikatif dan regulasi eksekutif memiliki potensi besar mengancam hak-hak konstitusi warga negara. Maka tidak memadahi jika pelanggaran konstitusional yang dapat diajukan ke MKRI hanya yang bersumber dari pelanggaran karena undang-undang produk legislatif.

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam praktik dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu; (1) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), (2) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*), dan (3) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis (Belanda: *vonnis*).<sup>24</sup>

Menurut Maria Farida, dari segi kepada siapa suatu norma ditujukan, maka norma hukum dapat dibagi menjadi dua, yaitu norma hukum umum dan individual. Norma hukum umum adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak (*addressatnya umum*) dan tidak tertentu. Sedangkan norma hukum individual adalah norma hukum yang ditujukan atau dialamatkan hanya kepada seseorang, beberapa orang atau banyak orang yang telah tertentu atau dengan kata lain dapat didefinisikan siapakah orang atau golongan orang tersebut.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta : Sinar Grafika 2010), p. 1.

<sup>25</sup> Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan I; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), p. 26-27.

Dari kedua jenis norma hukum yang dapat dilakukan upaya *constitutional complaint* adalah norma hukum yang berlaku khusus. Hal ini sesuai dengan hakikat dari *constitutional complaint* yang dapat dilakukan oleh orang atau kelompok tertentu. Sedangkan norma hukum umum sudah jelas pengaduan yang akan ditempuh. Apabila berada di bawah undang-undang maka dibawa ke Mahkamah Agung, dan apabila berupa undang-undang maka dibawa ke Mahkamah Konstitusi. Upaya uji norma hukum umum harus berdasarkan hierarki perundang-undangan karena pembentukannya memang berdasarkan jenjang hierarki perundang-undangan.<sup>26</sup>

Upaya *constitutional complaint* terhadap keputusan atau *beschikking* bukan berarti mengesampingkan peradilan tata usaha negara. Artinya dapat ditarik sebuah kesimpulan yang sangat jelas antara manakah sebuah keputusan yang lebih baik diajukan ke pengadilan tata usaha negara atau diselesaikan secara *constitutional complaint*. Menurut Paulus E Lotulung sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda alasan pembatalan *beschikking* didasarkan pada dua hal, yang pertama *illegal ekstern* yang meliputi: (1) tanpa kewenangan, dan (2) kekeliruan bentuk atau kesalahan prosedur. Alasan pembatalan yang kedua yaitu *illegal intern* yang meliputi; (1) bertentangan dengan undang-undang atau peraturan hukum yang lainnya, dan (2) adanya penyalahgunaan kekuasaan.<sup>27</sup>

Dari alasan-alasan pembatalan *beschikking* tersebut tidak ditemui satupun alasan yang membatalkan keputusan pemerintah karena melanggar hak konstitusional masyarakat. Demikian juga yang dimaksud dengan *illegal intern* juga bukan termasuk melanggar hak konstitusional karena dasar terbitnya keputusan pemerintah tidak berasal dari UUD 1945, tetapi berasal dari peraturan di atasnya melalui pejabat yang berwenang. Namun tidak sedikit yang materinya justru

---

<sup>26</sup> Vito Devanta Anjas Krisdhanar, , *Menggagas Constitutional Complaint dalam Memproteksi Hak Konstitusional Masyarakat Mengenai Kehidupan dan Kebebasan Beragama di Indonesia*, Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 3 Juni 2010, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi ( Jakarta, 2010), p. 196.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 197.

disinyalir melanggar hak konstitusional warga negara sebagaimana tercantum dalam UUD 1945. Oleh karena itu sudah jelas dasar kerja *constitutional complaint* yaitu memeriksa keputusan pemerintah yang dianggap bertentangan dengan hak asasi warga negara yang diatur dalam UUD 1945.<sup>28</sup>

Selanjutnya mengenai penerapan *constitutional complaint* terhadap suatu produk hukum di bawah undang-undang yang telah diajukan ke MA sebelumnya. MA tidak akan memeriksa peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dengan menggunakan UUD 1945 sebagai alat ujinya. Sehingga adakalanya walaupun telah diujikan ke MA tetapi belum tentu hasil putusannya tidak melanggar hak-hak konstitusi warga negaranya. Disinilah *constitutional complaint* mengambil peranannya untuk menilai apakah putusan dari MA tersebut melanggar hak-hak konstitusional atau tidak. Hal ini juga berlaku terhadap putusan pengadilan mengenai suatu kasus tertentu. Namun tetap saja produk hukum yang berasal dari ranah MA harus didahului dengan upaya-upaya hukum yang telah disediakan oleh peraturan perundang-undangan. Secara umum kasus yang akan diajukan ke MK untuk dapat diselesaikan melalui *constitutional complaint* sebelumnya harus ada upaya hukum terlebih dahulu dari pemohon ke lembaga berwenang mengenai tindakan yang dianggap inkonstitusional yang dideritanya.<sup>29</sup>

Artinya bahwa semua norma hukum baik undang-undang produk legislatif maupun keputusan pemerintah (eksekutif) dan putusan dari lembaga yudisial, dapat diuji melalui *constitutional complaint* selama norma hukum tersebut bersifat individual, yang merugikan hak-hak konstitusional setiap individu warga negara.

## **Pengujian *Constitutional Complaint* Menjadi Kewenangan MKRI**

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 198.

Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi biasa disebut sebagai *the guardian of the constitution*. Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dilengkapi dengan lima kewenangan atau sering disebut empat kewenangan ditambah satu kewajiban.<sup>30</sup>

Dalam melakukan fungsi peradilan keempat bidang kewenangan tersebut, MK melakukan penafsiran terhadap Undang-undang Dasar, sebagai satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan tertinggi untuk menafsirkan UUD 1945. Oleh karena itu, disamping berfungsi sebagai pengawal UUD, MK juga biasa disebut sebagai *the Sole Interpreter of The Constitution*.<sup>31</sup>

Dalam memahami fungsinya sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitutional order*), Ahmad Syahrizal memahaminya tidak sekadar menjalankan aktivitas pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 saja. Tetapi juga wajib melindungi dan mempertahankan (*obligation to protect*) hak-hak asasi manusia lewat ikhtiar manifestasi kaedah-kaedah penting UUD 1945. Secara esensial fungsi dan wewenang MKRI tidak hanya meletakkan arti penting kaedah-kaedah interpretatif UUD 1945, tetapi juga mengambil langkah-langkah yang perlu bagi pengejawantahan hak-hak asasi manusia sesuai amanat konstitusi.<sup>32</sup>

Alasan lainnya bahwa menguji *constitutional complaint* merupakan bagian dari penafsiran konstitusi, terkait dengan hak-hak konstitusional yang menjadi materi muatan konstitusi. Maka tidak ada alasan bagi lembaga negara manapun, kecuali Mahkamah Konstitusi

---

<sup>30</sup> Mengenai wewenang Mahkamah Konstitusi RI, lihat Pasal 10 Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta : Sinar Grafika 2010), p. 132.

<sup>32</sup> Ahmad Syahrizal, "Urgensi Proteksi Hak Konstitusi Oleh MKRI", *Jurnal Konstitusi* Vol. 5 No. 1, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, (Juni 2008), p. 67.

untuk mendapatkan kewenangan menguji pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*).

## Penyelesaian Kasus *Constitutional Complaint* Sebelum MKRI

### Memiliki Kewenangan Menguji *Constitutional Complaint*

Secara *das sollen* harus ada penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji *constitutional complaint*. Maka tidak ada jalan lain kecuali melalui mekanisme amandemen UUD 1945, karena kewenangan MK hanya terbatas pada lima kewenangan dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) saja. Menurut Jimly Asshiddiqie, norma pasal ini pun bersifat tertutup. Lain halnya kalau normanya bersifat terbuka seperti yang dimiliki Mahkamah Agung. Anak kalimat “...*dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang*”, dalam Pasal 24A UUD 1945, berarti memungkinkan penambahan kewenangan MA tanpa perlu mengubah UUD 1945.<sup>33</sup>

Namun jika kewenangan *constitutional complaint* tidak segera diberikan kepada MK, maka terpaksa pengaduan konstitusional yang menyangkut hak konstitusional warga negara, tidak mendapatkan salurannya. Artinya mekanisme peradilan berjalan seperti saat ini, MK hanya menguji pelanggaran konstitusional yang berbentuk undang-undang. Demikian juga dengan bentuk putusan pemerintah (*beschikking*) yang berbentuk individual dan konkret yang kebetulan mencederai hak konstitusional warga negara, harus puas melalui pintu peradilan PTUN. Jika berbentuk vonis pengadilan, maka melalui mekanisme banding dan kasasi yang membutuhkan waktu, biaya dan energi yang lebih besar.

Menurut Refly Harun, selama ini mekanisme berjenjang mulai dari pengadilan tingkat pertama (pengadilan negeri) hingga pengadilan tingkat terakhir (MA) telah membuat warga negara terombang-ambing dalam ketidakpastian yang lama. Kalaupun pengadilan memenangkan

---

<sup>33</sup> Hukumonline.com, edisi 19 Mei 2008., diakses tanggal 3 Juli 2011.

mereka, sering restorasi tidak dapat dilakukan karena kerugian yang dialami sudah berlipat-lipat, tidak sebanding dengan restorasi yang diperintahkan pengadilan melalui putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap.<sup>34</sup>

Maka sangat diharapkan bahwa dengan wewenang memutuskan suatu perkara dalam tingkat pertama dan terakhir (*final and binding*), MK dapat secara cepat merestorasi pelanggaran HAM yang terjadi. Artinya jika benar-benar tidak ada kewenangan menguji *constitutional complaint* bagi MK, maka dibutuhkan kesiapan kelembagaan dan sumber daya manusia bagi peradilan umum untuk membuka diri menerima pengaduan konstitusional dari setiap warga negara. Seperti pengadilan HAM yang selama ini belum berjalan optimal dalam menangani kasus-kasus pelanggaran HAM.

Jika membandingkan dengan negara lain, di Amerika Serikat hampir setiap hari pengadilan (*district court*) menerima pengaduan pelanggaran hak konstitusi yang dialami warga negaranya. Di negara-negara Eropa, kecuali Inggris dan Perancis, peradilan umum (tingkat pertama) harus dapat menerima gugatan pelanggaran hak konstitusi sebelum diadili *Constitutional Court*.<sup>35</sup> Tetapi demi menjaga konsistensi kelembagaan, MK sebagai penjaga konstitusi, maka kewenangan pengaduan konstitusional harus mutlak diberikan kepada MK.

## Penutup

Sepanjang sejarah penyelenggaraan Negara Indonesia, terdapat banyak pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional warga negara yang dilakukan oleh aparatus penyelenggara Negara. Namun tidak ada instrumen hukum bagi warga Negara untuk mengajukan pengaduan konstitusional demi mendapatkan keadilan bagi hak-hak konstitusionalnya yang telah dilanggar.

---

<sup>34</sup> Refly Harun, "Memangkas Mahkamah Konstitusi", *Harian Media Indonesia*, edisi 17 April 2004.

<sup>35</sup> Syahrizal, "Urgensi", p. 72.

Pelanggaran terhadap hak warga negara bukan hanya terjadi karena bersumber dari undang-undang produk kekuasaan legislatif semata. Namun juga seluruh otoritas publik termasuk putusan lembaga yudikatif dan regulasi eksekutif memiliki potensi besar mengancam hak-hak konstitusi warga negara.

Semua jenis norma hukum baik undang-undang produk legislatif maupun keputusan pemerintah (eksekutif) dan putusan dari lembaga yudisial, dapat diuji melalui *constitutional complaint* selama norma hukum tersebut bersifat individual, yang merugikan hak-hak konstitusional setiap individu warga negara.

Menguji *constitutional complaint* merupakan bagian dari penafsiran konstitusi, terkait dengan hak-hak konstitusional yang menjadi materi muatan konstitusi. Maka tidak ada alasan bagi lembaga negara manapun, kecuali Mahkamah Konstitusi untuk mendapatkan kewenangan menguji pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*).

Jika benar-benar tidak ada kewenangan menguji *constitutional complaint* bagi MK, maka dibutuhkan kesiapan kelembagaan dan sumber daya manusia bagi peradilan umum untuk membuka diri menerima pengaduan konstitusional dari setiap warga negara.

Secara *das sollen* harus ada penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji *constitutional complaint*. Maka tidak ada jalan lain kecuali melalui mekanisme amandemen UUD 1945, karena kewenangan MK hanya terbatas pada lima kewenangan dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) saja. Demi menjaga konsistensi kelembagaan, MK sebagai penjaga konstitusi, maka kewenangan pengaduan konstitusional harus mutlak diberikan kepada MK.

### DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin dan H. Zainal Asiki, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010.
- Ashshofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 1996.
- Asshiddiqie, Jimly, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- , *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2010.
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2010.
- , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2010.
- Ernawati, Laela, *Urgensi Penambahan Kewenangan Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam rangka Menegakkan Supremasi Konstitusi dan Melindungi Hak-hak Konstitusional*, Yogyakarta: Tesis Magister Hukum UGM, 2010.
- Fadjar, Abdul Mukhtie, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi* :Jakarta-Yogyakarta: Konstitusi Press dan Citra Media, 2006.
- Farida, Maria, *Ilmu Perundang-undangan I; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Fatkhurohman dkk, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004.
- Harun, Refly, “Memangkas Mahkamah Konstitusi”, *Harian Media Indonesia*, edisi 17 April 2004.
- <http://panmohamadfaiz.com>., diakses tanggal 3 Juli 2011.
- <http://radarlampung.co.id>. 31/01/2010, diakses tanggal 2 Juli 2011.
- <http://www.esaunggul.ac.id>, diakses tanggal 29 September 2011.

### IN RIGHT

<http://www.republika.co.id>. 02/03/2011, diakses tanggal 29 September 2011.

Hukumonline.com, edisi 19 Mei 2008., diakses tanggal 3 Juli 2011.

Krisdinar, Vino Devanta Anjas, "Menggagas Constitutional Complaint dalam Memproteksi Hak Konstitusional Masyarakat Mengenai Kehidupan dan Kebebasan Beragama di Indonesia", *Jurnal Konstitusi* Volume 7 Nomor 3, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Juni 2010.

Latif, Abdul, *Fungsi Mahkamah Konstitusi; Upaya Menuju Negara Hukum Demokrasi*, Yogyakarta: Total Media, 2009.

Majalah Tempo, 'Bara Sengketa Kebun Sawit', edisi 26 Desember 2011-1 Januari 2012.

Marwan, M. dan Jimmy P., *Kamus Hukum; Dictionary of Law Complete Edition*, Surabaya: Reality Publisher, 2009.

Marzuki, H.M. Laica dkk, *Menjaga Denyut Konstitusi; Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2004.

-----, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum; Pikiran-pikiran Lepas Prof. Dr. H.M Laica Marzuki, SH*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK-RI, 2006.

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.

MD, Moh Mahfud, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

-----, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

-----, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Soejono dan H. Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006.

## IN RIGHT

Soemardjono, Maria S.W., *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian: Sebuah Panduan Dasar*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1997.

Syahrizal, Ahmad, "Urgensi Proteksi Hak Konstitusi Oleh MKRI", *Jurnal Konstitusi* Vol. 5 No. 1, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Juni 2008.

Tempointeraktif.com, MK Ingin Bisa Adili Pengaduan Konstitusional, edisi 12 Juli 2011, diakses tanggal 3 Juli 2011.

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

UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.