

Gagasan *constitutional Complaint* Sebagai kewenangan Baru Mahkamah Konstitusi dalam Perlindungan Hak Konstitusional

Herma Yanti¹

Fakultas Hukum, Universitas Batanghari

hermayanti67@gmail.com

Abstrak

Pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai pengawal konstitusi pada dasarnya dimaksudkan untuk menjamin terlaksananya ketentuan konstitusi (UUD 1945) secara sungguh-sungguh dalam penyelenggaraan negara, sekaligus untuk mewujudkan supremasi konstitusi dalam negara hukum Indonesia. Salah satu isi UUD 1945 adalah jaminan perlindungan terhadap hak-hak dasar manusia dan warga negara yang telah diterima sebagai hak konstitusional. Karena itu tentunya MK juga berfungsi menjamin terlaksananya hak-hak konstitusional tersebut. Namun untuk pelanggaran hak konstitusional yang termasuk dalam perkara pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) yang diajukan ke MK belum dapat ditangani penyelesaiannya, karena kewenangannya belum diatur dalam UUD 1945, sehingga berkembang gagasan menjadikan *constitutional complaint* sebagai kewenangan baru MK. Tulisan ini membahas bagaimana kewenangan MK dalam perlindungan hak konstitusional berdasarkan UUD 1945, dan bagaimana dengan gagasan yang muncul untuk menambahkan *constitutional complaint* sebagai kewenangan baru MK dalam perlindungan hak konstitusional. Sesuai dengan permasalahan, penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan disertai dengan pendekatan perbandingan hukum. Hasil penelitian menunjukkan, kewenangan MK dalam perlindungan hak konstitusional hanya terbatas pada kewenangan pengujian UU terhadap UUD. Dari gagasan yang muncul, terdapat tiga kemungkinan untuk memasukkan *constitutional complaint* pada kewenangan MK, yaitu melalui perubahan UUD 1945, melalui perubahan UU dan melalui penafsiran oleh MK sendiri. Dari ketiga gagasan tersebut yang paling tepat adalah dengan mengubah UUD 1945 agar dapat memberikan landasan yang kuat dalam memberikan perlindungan hak konstitusional warga negara.

Kata Kunci : Gasasan *constitutional complaint*, kewenangan baru Mahkamah Konstitusi

Abstract

The formation of the Constitutional Court (MK) as a guardian of the constitution is basically intended to guarantee the implementation of the constitutional provisions (the 1945 Constitution) seriously in the administration of the state, as well as to realize constitutional supremacy in the Indonesian legal state. One of the contents of the 1945 Constitution is a guarantee of protection of basic human and citizen rights that have been accepted as constitutional rights. Because of that, the Court also functions to guarantee the implementation of these constitutional rights. However, for violations of constitutional rights included in the case of constitutional complaints submitted to the Constitutional Court, the resolution has not yet been dealt with, because their authority has not been regulated in the 1945 Constitution, so the idea of making constitutional complaints develops as the Constitutional Court's new authority. This paper discusses how the Constitutional Court's authority in protecting constitutional rights is based on the 1945 Constitution, and what about the ideas that emerged to add constitutional complaint as the Constitutional Court's new authority in protecting constitutional rights. In accordance with the problem, this research is a normative legal research using a legal approach accompanied by a comparative legal approach. The results of the study show that the authority of the Constitutional Court in protecting constitutional rights is only limited to the authority to examine the Law against the Constitution. From the ideas that emerged, there were three possibilities for entering constitutional complaint on the authority of the Constitutional Court, namely through changes to the 1945 Constitution, through changes to the Law and through interpretation by the Constitutional Court itself. Of the three ideas, the most appropriate is to change the 1945 Constitution so that it can provide a strong foundation in providing protection for citizens' constitutional rights.

Keywords: *The principle of constitutional complaint, the new authority of the Constitutional Court*

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Batanghari Jambi

PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Negara hukum identik dengan negara yang berkonstitusi atau negara yang menjadikan konstitusi sebagai aturan main dalam kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.² Karena itu rumusan Pasal 1 ayat (3) di atas pada prinsipnya menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berlandaskan pada konstitusi (UUD 1945) sebagai hukum tertinggi dalam penyelenggaraan negara, sekaligus menegaskan dianutnya supremasi konstitusi dalam penyelenggaraan negara.

Untuk menjamin terwujudnya supremasi konstitusi, melalui perubahan Ketiga UUD 1945 telah dibentuk Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) sekaligus sebagai penafsir konstitusi (*the interpreter of the constitution*). Jimmy Assidique menjelaskan bahwa “sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitutions*), Mahkamah Konstitusi berfungsi untuk menjamin, mendorong, mengarahkan, membimbing, serta memastikan bahwa UUD 1945 dijalankan dengan sebaik-baiknya oleh penyelenggara negara dan subjek hukum konstitusi lainnya seperti warga negara, supaya nilai-nilai yang terkandung di dalamnya dijalankan dengan benar dan bertanggung jawab”.³ Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, fungsi konstitusional yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi adalah fungsi peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan, dalam rangka menegakkan supremasi konstitusi. Oleh karena itu ukuran keadilan dan hukum yang ditegakkan dalam peradilan Mahkamah Konstitusi adalah konstitusi itu sendiri yang dimaknai tidak hanya sekedar sekumpulan norma dasar, melainkan juga dari sisi prinsip dan moral konstitusi, antara lain prinsip negara hukum dan demokrasi, perlindungan hak asasi manusia, serta perlindungan hak konstitusional warga negara.⁴

Salah satu isi penting dari UUD 1945 adalah pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak dasar atau hak-hak asasi manusia dan warga negara yang kemudian diterima sebagai bagian dari hak-hak konstitusional warga negara. Karena itu sebagai pengawal konstitusi, tentunya Mahkamah Konstitusi juga berfungsi untuk menjamin terlaksananya hak-hak dasar tersebut dengan menegakkan hukum dan keadilan sehingga terwujud adanya perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara. Yves Meny dan Andrew Knapp mengemukakan salah satu tugas dari hakim-hakim konstitusi (*constitutional judges*) adalah melindungi hak-hak dan kebebasan (*protect rights and liberties*), dan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional di Indonesia dilakukan dengan mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi bagi pihak yang menganggap hak konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang.⁵ Hal ini didasarkan atas salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi yang telah ditetapkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, yaitu kewenangan menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar.

Meskipun kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam perlindungan hak konstitusional warga negara telah ditentukan pelaksanaannya melalui pengujian undang-undang terhadap UUD, namun masih terdapat hal mendasar yang masih mengganjal di benak para pencari keadilan, yaitu belum terbukanya fungsi Mahkamah Konstitusi selaku lembaga yang dapat menampung dan menyalurkan keluhan atau pengaduan konstitusional sebagai upaya hukum yang luar biasa dalam mempertahankan hak-hak konstitusional bagi setiap warga negara, atau lebih dikenal dengan istilah *constitutional complaint*.⁶ *Constitutional complaint* (pengaduan konstitusional) merupakan salah satu bentuk upaya hukum perlindungan hak-hak konstitusional warga negara dalam sistem ketatanegaraan banyak negara di dunia saat ini yang kewenangan untuk mengadilinya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.⁷ Hamdan Zoelfa mengungkapkan bahwa sejak awal berdirinya Mahkamah Konstitusi RI ternyata cukup banyak menerima pengajuan permohonan pengujian undang-undang yang secara substansial merupakan *constitutional*

² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm.7

³ Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta : UII Press, 2013), hlm. 51.

⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2010), hlm.10

⁵ *Ibid*, hlm.118

⁶ Zaka Firma Aditya, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Perkara Constitutional Complaint Berdasarkan Undang Undang Dasar 1945*, *Unnes Law Journal* 3 (1), (Juni 2014), hal. 39.

⁷ I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm.1

complaint. Namun karena kewenangan Mahkamah Konstitusi yang ditentukan secara limitatif dalam UUD 1945 tidak menyebutkan kewenangan *constitutional complaint*, sehingga banyak dari permohonan tersebut dinyatakan tidak diterima dengan alasan Mahkamah Konstitusi tidak berwenang mengadilinya.⁸

Hal ini menunjukkan masih terbatasnya kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menjamin terlaksananya perlindungan hak-hak konstitusional warga negara yang dijamin oleh UUD 1945. Sehingga berkembang gagasan di kalangan pemikir hukum untuk memasukkan *Constitutional Complaint* sebagai kewenangan baru bagi Mahkamah Konstitusi sebagai jaminan terwujudnya perlindungan hak-hak konstitusional warga negara yang telah dijamin dalam undang-undang dasar, seperti halnya yang terdapat pada Mahkamah Konstitusi di negara lain.

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan dalam tulisan yaitu bagaimanakah kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara menurut UUD Negara Republik Indonesia 1945 dan bagaimanakah dengan gagasan yang telah dikemukakan untuk memasukkan *constitutional complaint* sebagai kewenangan baru Mahkamah Konstitusi? Tulisan ini bertujuan untuk menelaah kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam perlindungan hak konstitusional warga Negara berdasarkan hukum positif serta menelaah beberapa gagasan yang muncul untuk memasukkan *constitutional complaint* sebagai kewenangan baru Mahkamah Konstitusi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dikenal juga dengan penelitian hukum doktrinal, karena hanya ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis dan bahan-bahan hukum lainnya.⁹ Sumber data diperoleh dari bahan kepustakaan atau literature yang terkait dengan masalah yang diteliti, yang terdiri dari data primer berupa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan bahan hukum sekunder berupa buku-buku hukum serta jurnal hukum. Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dengan menelaah peraturan-peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam perlindungan hak konstitusional, diselingi dengan pendekatan perbandingan untuk melihat penerapan objek yang sama pada negara lain. Hasil penelitian dihubungkan dengan konsep-konsep yang relevan dengan persoalan yang diteliti dan dianalisis secara kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara RI 1945

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara tentunya tidak terlepas dari alasan dan fungsi dibentuknya Mahkamah Konstitusi melalui Perubahan Ketiga UUD Negara RI 1945. Sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Assidique bahwa, “alasan utama diadopsinya mekanisme peradilan konstitusi (*constitutional adjudication*) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yang ditandai dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi adalah agar konstitusi (*in casu* UUD 1945) sungguh-sungguh dijalankan atau ditegakkan dalam praktik sehingga konkordan dengan dianutnya paham negara hukum dalam UUD 1945”.¹⁰ Pada bagian lain Jimly mengemukakan bahwa “dalam konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan hukum dan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggung jawab. Di tengah kelemahan sistem konstitusi yang ada, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat”¹¹. Dengan demikian kehadiran Mahkamah Konstitusi diperlukan untuk menjamin terlaksananya ketentuan yang tertuang dalam UUD 1945 sebagaimana mestinya, salah satunya ketentuan

⁸ Hamdan Zoelva, *Constitutional Complaint dan Constitutional Question Dan perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara*, Jurnal Media Hukum Vol19 No.1 (Juni 2012) : 160

⁹ Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung : Alfabeta, 2015), hlm. 51

¹⁰ Jimly Assidique dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal MK, 2006, hlm.x.

¹¹ Maruarar, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia edisi 2*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm.8

tentang pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak dasar atau hak-hak asasi yang kemudian diterima sebagai bagian dari hak-hak konstitusional warga negara.

Hak konstitusional adalah hak-hak yang dijamin oleh konstitusi atau undang-undang dasar, baik jaminan itu dinyatakan secara tegas maupun tersirat. Karena dicantumkan dalam konstitusi atau undang-undang dasar maka ia menjadi bagian dari konstitusi atau undang-undang dasar sehingga seluruh cabang kekuasaan negara wajib menghormatinya. Sebagai bagian dari konstitusi maka hak-hak konstitusional itu harus dilindungi.¹²Salah satunya melalui Mahkamah Konstitusi.

Palguna menjelaskan, ada dua bentuk perlindungan hak konstitusional yang dapat ditempuh melalui Mahkamah Konstitusi, yaitu pengujian konstitusionalitas undang-undang (*judicial review*) dan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*). Pada pengujian konstitusionalitas undang-undang yang menjadi objek pengujian ialah produk pembuatan kekuasaan undang-undang (*legislatur*), yakni undang-undang, sedangkan dalam pengaduan konstitusional yang menjadi objeknya adalah perbuatan atau kelalaian pejabat publik (*public officials*). Selain itu, dalam pengujian konstitusionalitas undang-undang yang menjadi isu adalah apakah norma atau pembuatan undang-undang bertentangan atau tidak dengan konstitusi termasuk di dalamnya bertentangan atau tidak dengan hak-hak konstitusional. Sedangkan dalam hal pengaduan konstitusional yang menjadi isu adalah apakah perbuatan atau kelalaian pejabat publik telah mengakibatkan terlanggar atau tidaknya hak-hak konstitusional.¹³

Apabila dilihat tugas dan kewenangan yang dimiliki Mahkamah konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 bahwa : “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD Negara Republik Indonesia 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Kemudian di dalam ayat (2) dinyatakan bahwa Mahkamah Kontitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau wakil presiden menurut Undang-Undang Dasar. Berdasarkan ketentuan tersebut, terlihat bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban yang ditentukan secara limitatif dalam UUD 1945.

Berdasarkan kewenangan tersebut, apabila dihubungkan dengan dua bentuk perlindungan hak konstitusional pada Mahkamah Konstitusi yang dikemukakan Palguna di atas, jelas bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi yang terkait dengan perlindungan hak konstitusional warga negara hanyalah melalui kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD (*judicial review*).

Apabila diperhatikan rumusan hak-hak konstitusional yang dijamin dalam UUD 1945, hak-hak konstitusional ini juga terkait dengan hak asasi manusia. Karena hak asasi manusia dewasa ini telah tercantum dalam UUD 1945, sehingga telah resmi menjadi hak-hak konstitusional setiap orang (*constitutional rights*)¹⁴. Setelah Perubahan UUD 1945, hak asasi manusia telah diadopsi secara lengkap dalam UUD 1945 dalam BAB XA dari Pasal 28A hingga 28J. selain itu juga terdapat dalam Pasal 29 ayat (2) UUD 1945. Ketentuan-ketentuan tersebut, jika dirinci butir demi butir, mencakup prinsip-prinsip sebagai berikut :

- 1) Setiap orang berhak untuk hidup
- 2) Setiap orang berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.
- 3) Setiap orang berhak membentuk keluarga melalui perkawinan yang sah
- 4) Setiap orang berhak melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah
- 5) Setiap orang berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang
- 6) Setiap anak berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi
- 7) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- 8) Setiap orang berhak mendapat pendidikan, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.

¹² Palguna, *Op., Cit*, hlm.111

¹³ *Ibid*, hlm.153

¹⁴ Jimly Assidique, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta : PT. Bhuana Populer, 2007), hlm. 616.

- 9) Setiap orang berhak memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- 10) Setiap orang berhak memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.
- 11) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dalam pemerintahan.
- 12) Setiap orang berhak untuk bekerja, mendapat imbalan, dan mendapat perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja
- 13) Setiap orang berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
- 14) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan
- 15) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya.
- 16) Setiap orang bebas memilih pendidikan dan pengajaran
- 17) Setiap orang bebas memilih pekerjaan
- 18) Setiap orang bebas memilih kewarganegaraan
- 19) Setiap orang berhak memilih tempat tinggal di wilayah negara, meninggalkannya, dan berhak kembali lagi ke negara
- 20) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya.
- 21) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat (*freedom of Association*)
- 22) Setiap orang berhak atas kebebasan berkumpul (*freedom of peaceful assembly*)
- 23) Setiap orang berhak atas kebebasan mengeluarkan pendapat (*freedom of expression*)
- 24) Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi guna mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya.
- 25) Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.
- 26) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya.
- 27) Setiap orang berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak azasi
- 28) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat manusia
- 29) Setiap orang berhak untuk memperoleh suaka politik dari negara lain
- 30) Setiap orang berhak untuk hidup sejahtera lahir dan batin
- 31) Setiap orang berhak untuk bertembapt tinggal (yang baik dan sehat)
- 32) Setiap orang berhak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat
- 33) Setiap orang berhak mendapatkan pelayanan kesehatan
- 34) Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan
- 35) Setiap orang berhak atas jaminan social yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat
- 36) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun
- 37) Setiap orang berhak untuk hidup
- 38) Setiap orang berhak untuk tidak disiksa
- 39) Setiap orang berhak atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani
- 40) Setiap orang berhak atas kebebasan beragama
- 41) Setiap orang berhak untuk tidak diperbudak
- 42) Setiap orang berhak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum
- 43) Setiap orang berhak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.¹⁵

¹⁵ *Ibid*, hal. 646-649.

Di samping Pasal 28A sampai Pasal 28J, beberapa ketentuan lainnya yang berkaitan dengan hak-hak warga negara terdapat pada Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28, pasal 30 ayat (1), pasal 31 ayat (1), serta Pasal 32 ayat (1) dan (2). Pasal 27 dalam ayat (1) menentukan : “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Kemudian dalam ayat (1) ditentukan : “tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Pasal 30 ayat (1) menentukan : “tiap-tiap warga Negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan Negara” Pasal 31 ayat (1) menentukan “setiap warga Negara berhak mendapat pendidikan”

Uraian tersebut menunjukkan bahwa UUD 1945 setelah perubahan telah memuat rumusan hak-hak konstitusional secara luas dan lengkap. Sementara kewenangan yang dimiliki Mahkamah Konstitusi dalam melindungi hak konstitusional warga negara berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 dan dijabarkan lebih lanjut dalam UU Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi hanya terletak pada kewenangan menguji UU terhadap UUD Negara RI 1945. Sedangkan kewenangan untuk melaksanakan perlindungannya melalui kewenangan *constitutional complaint* belum diatur. Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 23 tahun 2004 dijelaskan bahwa pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang dapat mengadukannya ke Mahkamah Konstitusi. Pihak-pihak tersebut, yaitu : (1) perorangan warga negara, (2) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang, (3) badan hukum publik dan privat, atau (4) lembaga Negara.

Kemudian Mahkamah Konstitusi sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 perihal Pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, dan pada putusan-putusan selanjutnya telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi harus memenuhi 5 syarat, yaitu :

1. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD
2. Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya UU yang dimohonkan pengujian.
3. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.
4. Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya UU yang dimohonkan pengujian.
5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.¹⁶

Rumusan di atas menunjukkan rumit dan sempitnya ruang yang dapat ditempuh oleh warga negara untuk mendapatkan jaminan perlindungan hak-hak konstitusional ke MK, selain terbatas hanya pada berlakunya suatu undang-undang yang dianggap merugikan hak konstitusional warga negara, juga disertai dengan persyaratan-persyaratan sebagaimana terdapat pada Putusan MK di atas. Sebagaimana diketahui bahwa undang-undang merupakan produk legislatif, dengan adanya pembatasan di atas, seolah-olah pelanggaran hak konstitusional hanya timbul dari tindakan legislatif saja, sehingga kewenangan MK dalam perlindungan hak konstitusional oleh MK hanya melalui mekanisme pengujian undang-undang terhadap UUD. Memang benar bahwa sebelum dibentuknya MK, sebelumnya telah ada lembaga peradilan lain yang berwenang untuk melakukan pengujian produk hukum lainnya, seperti Mahkamah Agung (MA) yang berwenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk menguji tindakan hukum berupa keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara (pejabat pemerintah) yang merugikan hak seseorang/badan hukum privat. Sementara, dalam prakteknya tidak tertutup kemungkinan terjadinya tindakan-tindakan lain yang menyebabkan terlanggarnya hak-hak konstitusional, tetapi belum tersedia jalur penyelesaiannya.

Sebagaimana dijelaskan Palguna, pelanggaran hak-hak konstitusional warga negara tidak hanya terjadi oleh atau melalui perbuatan legislatif, berupa pengundangan undang-undang yang melanggar atau merugikan hak-hak konstitusional warga negara, tetapi melalui perbuatan eksekutif dan yudikatif. Dengan

¹⁶ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Pengujian UU Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD Negara RI Tahun 1945*, Nomor 006/PUU-III/2005.hal.16

kata lain, semua pejabat publik (*public officials*) berpotensi untuk melakukan perbuatan yang melanggar atau merugikan hak-hak konstitusional warga negara, baik dilakukan dengan cara berbuat maupun dengan cara tidak berbuat.¹⁷ Jimly Assidique juga mengemukakan bahwa pelanggaran hak-hak sebagaimana tercantum dalam UUD 1945, dapat saja dan selalu bersumber dari tindakan kongkrit aparat birokrasi pemerintah. Karena itu, menentukan pelanggaran hak-hak konstitusional hanya sebatas pada undang-undang justru membiarkan pelanggaran konstitusi berlangsung terus tanpa ada pihak yang dapat menghentikannya.¹⁸

Berdasarkan penjelasan tersebut, jelas bahwa pelanggaran hak konstitusional ruang lingkupnya lebih luas, karena tidak hanya terjadi disebabkan oleh adanya suatu tindakan saja tetapi juga karena adanya kelalaian yang menimbulkan kerugian atau terlanggarnya hak-hak konstitusional. Begitupula pelakunya, pelanggaran hak konstitusional tidak hanya diakibatkan oleh tindakan lembaga tertentu saja, tetapi semua lembaga negara berpotensi melakukannya, terutama dari tindakan pejabat dalam birokrasi pemerintah. Hal ini seiring dengan luasnya ruang lingkup tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan masyarakat, yang dalam pelaksanaan tugasnya tidak hanya semata-mata berdasarkan kewenangan yang telah ditentukan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan, tetapi juga didasarkan atas wewenang diskresi yang melekat pada pejabat pemerintah dalam melahirkan berbagai kebijakan yang dapat saja menimbulkan kerugian hak-hak konstitusional, tetapi tidak ada saluran hukum untuk penyelesaiannya.

Uraian di atas sekaligus menunjukkan bahwa jaminan hak-hak konstitusional warga negara yang dimuat secara luas dalam Perubahan UUD 1945, tidak diikuti dengan kewenangan yang luas pula bagi Mahkamah Konstitusi untuk menjamin terlaksananya atau tidak terlanggarnya hak-hak konstitusional warga negara akibat tindakan-tindakan atau kelalaian pejabat publik yang belum tersedia jalur penyelesaiannya. Karena itu dapat dikatakan bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam perlindungan hak-hak konstitusional warga negara masih terbatas, yang menyebabkan tidak semua pelanggaran hak konstitusional yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi mendapatkan penyelesaian, sedangkan upaya lain yang dapat ditempuh juga tidak tersedia. Hal ini tentunya belum sejalan dengan alasan utama dibentuknya Mahkamah Konstitusi agar UUD 1945 sungguh-sungguh dijalankan atau ditegakkan dalam praktek sehingga konkordansi dengan paham negara hukum yang telah diterima dalam UUD 1945. Belum sejalan pula dengan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi yang pada dasarnya ditujukan pada terwujudnya supremasi konstitusi sebagai salah satu prinsip penting dari negara hukum.

Mahkamah Konstitusi sendiri berpendirian bahwa konsekuensi dari supremasi konstitusi tidak hanya terbatas bahwa semua aturan hukum tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Supremasi konstitusi juga mengikat kepada tindakan negara sehingga tidak ada satupun tindakan negara yang boleh bertentangan dengan konstitusi. Untuk mengontrol tindakan negara ini, terdapat mekanisme *constitutional complaint* yang menjadi salah satu wewenang pokok Mahkamah Konstitusi di berbagai negara.¹⁹ Karena itu seyogyanya, sebagai lembaga negara yang baru dibentuk setelah Perubahan UUD 1945, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia juga memiliki dua bentuk kewenangan terkait dengan perlindungan hak konstitusional. Selain kewenangan pengujian konstitusionalitas undang-undang (*judicial review*) yang sudah ada, perlu juga memiliki kewenangan untuk menangani pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*), seperti yang terdapat di negara-negara lain.

Negara Jerman misalnya, pengadilan konstitusi Jerman adalah salah satu dari pengadilan konstitusi di dunia yang secara tegas memiliki wewenang *constitutional complaint* yang diatur dalam konstitusi, yaitu oleh Konstitusi Federal (*Grundgesetz - GG*), dan oleh Undang-Undang tentang Pengadilan Konstitusi Federal Jerman (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz - BVerfGG*). Tujuannya, untuk memastikan bahwa semua pihak, khususnya pelaksana kekuasaan negara, benar-benar taat kepada konstitusi dan melaksanakannya dalam praktik hal ini diatur dalam Pasal 93 ayat (1) butir 4a dan 4b Konstitusi Federal Jerman (*Grundgesetz - GG*). Contoh kasus *constitutional complaint* di Jerman ini adalah masalah larangan penyembelihan hewan, mulanya hal ini dipicu dari kebijakan pemerintahan Jerman yang melarang untuk melakukan penyembelihan

¹⁷ Palguna, Op., Cit., hlm. 566

¹⁸ Zaka Firma Aditya, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Perkara Constitutional Complaint Berdasarkan Undang Undang Dasar 1945*, Unnes Law Journal 3 (1), (Juni 2014), hal. 39.

¹⁹ Mahkamah Konstitusi, Op., Cit., hal. 4

terhadap hewan yang bertentangan dengan undang-undang perlindungan hewan. Tentunya bagi warga muslim di Jerman, hal itu merugikan hak konstitusional mereka, dan akhirnya atas keberetan itu diajukanlah *constitutional complaint* ke Pengadilan Konstitusi Federal Jerman karena dinilai bertentangan dengan kebebasan menjalankan agama yang dijamin dalam Konstitusi Jerman. Karena di dalam Islam hewan hanya halal jika disembelih terlebih dahulu, maka dengan dasar itu Pengadilan Konstitusi Federal Jerman mengadbulkan pengaduan tersebut dengan alasan kebebasan beragama dan larangan penyembelihan hewan hanya berada pada wilayah ketentuan dibawah Undang Undang Dasarnya saja.²⁰

Di Asia, Korea Selatan adalah negara yang sudah lama menerapkan *constitutional complaint* sebagai satu wewenang oleh pengadilan konstitusinya.²¹ Berdasarkan Pasal 68 ayat (1) dan (2) *The Constitutional Court Act of Korea*, pihak yang dapat mengajukan permohonan pengaduan konstitusional ke MK Korea adalah, *pertama*, setiap orang yang menganggap hak-hak dasarnya yang dijamin oleh Konstitusi telah terlanggar oleh suatu tindakan pemerintah atau oleh tidak bertindaknya pemerintah atau langsung oleh undang-undang yang dibuat oleh legislative (*legislative act*), *kedua*, pihak-pihak dalam proses peradilan di pengadilan biasa (ordinary courts) yang permintaannya agar pengadilan yang bersangkutan mengajukan permohonan kepada MK Korea untuk menguji konstitusionalitas undang-undang yang berlaku dalam proses peradilan itu ditolak oleh pengadilan dimaksud- tujuannya adalah untuk mendapatkan putusan final tentang konstitusionalitas undang-undang yang bersangkutan. Sama halnya dengan Jerman, pengaduan konstitusional di Korea juga baru dapat dilakukan jika semua upaya hukum lain yang tersedia telah dilalui.²²Salah satu kasus yang terkenal adalah ketika warga negara mengadukan perlakuan diskriminatif oleh pemerintah dalam pemberian point ekstra bagi para veteran perang dalam semua jenis Ujian dan Tes seleksi Pegawai Negeri Sipil sebanyak 3-5. Dan terhadap permohonan itu, Pengadilan Konstitusi Korea memutuskan bahwa pengaturan mengenai pemberian nilai ekstra bagi veteran itu bersifat diskriminatif dan inskonstitusional dan bertentangan dengan Pasal 11 Konstitusi Korea mengenai hak persamaan derajat dan Pasal 25 mengenai persamaan hak mendapatkan kesempatan dalam pemerintahan.²³

Contoh penerapan *constitutional complaint* pada kedua negara di atas, cukup menunjukkan bahwa melalui kewenangan *constitutional complain*, memberikan andil yang lebih besar bagi Mahkamah Konstitusi dalam memberikan perlindungan atas tindakan pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional. Sehingga tidak heran muncul gagasan untuk menjadikannya sebagai wewenang baru pada Mahkamah Konstitusi Indonesia.

Gagasan Constitutional Complaint Sebagai Kewenangan Baru Mahkamah Konstitusi Dalam Memperkuat Perlindungan Hak Konstitusional

Constitutional complaint merupakan mekanisme pengaduan konstitusional sebagai salah satu alat bagi perlindungan hak asasi manusia dan hak warga negara. Pengaduan konstitusional menjadi upaya hukum terakhir yang luar biasa dalam mempertahankan hak-hak konstitusional bagi setiap warga negara. Dengan demikian hak dan martabat manusia diakui dan dilindungi melalui sebuah lembaga peradilan, yaitu Mahkamah Konstitusi. Dalam hal upaya perlindungan hak-hak konstitusional inilah pengaduan konstitusional dapat menjadi solusi dalam upaya perwujudan negara demokratis yang berdasar hukum. Pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) adalah salah satu wujud pelaksanaan demokrasi konstitusional yaitu kontrol rakyat untuk memulihkan hak-hak konstitusional yang dijamin oleh konstitusi.²⁴

Constitutional complaint dapat diartikan sebagai pengaduan atau gugatan yang diajukan oleh perorangan ke Mahkamah Konstitusi terhadap perbuatan (atau kelalaian) suatu lembaga publik yang mengakibatkan terlanggarnya hak-hak dasar atau hak-hak konstitusional orang yang bersangkutan.²⁵ Secara khusus *constitutional complaint* atau pengaduan konstitusional merupakan bentuk pengaduan warga negara ke pengadilan konstitusi karena mendapat perlakuan (kebijakan atau tidak ada kebijakan) dari negara, dalam hal ini baik pemerintah, lembaga perwakilan rakyat, maupun Mahkamah Agung, yang bertentangan dengan

²⁰ Hamdan Zoelva, *Op., Cit.*, hal. 157.

²¹ *Ibid*, hal. 158

²² Palguna, *Op., Cit.*, hal. 466

²³ Hamdan Zoelva, *Op. Cit.*, hal. 158.

²⁴ Achmad Edi Subiyanto, *Perlindungan Hak Konstitusional Melalui Pengaduan Konstitusional*, Jurnal Konstitusi, Vol 8, Nomor 5, (Oktober 2011) : 717

²⁵ Palguna, *Op., Cit.*, hlm. 1

konstitusi dan merugikan hak-hak warga negara. *Constitutional complaint* hanya bisa diajukan setelah semua upaya hukum dilakukan melalui lembaga-lembaga negara yang lain (*exhausted*). Di banyak negara, wewenang ini merupakan salah satu wewenang pengadilan konstitusi. Namun di Indonesia, UUD 1945 tidak secara tegas memberikan wewenang *constitutional complaint* atau pengaduan warga negara ke Mahkamah Konstitusi.²⁶

Berdasarkan penjelasan di atas menunjukkan bahwa mekanisme *constitutional complaint* memberi ruang yang lebih luas bagi warga negara untuk mendapatkan perlindungan atas pelanggaran hak-hak konstitusional yang dilakukan oleh pejabat negara. Warga negara dapat mengadukan secara langsung ke Mahkamah Konstitusi adanya tindakan dan juga kelalaian pejabat negara yang melanggar hak-hak konstitusional warga negara. Bahkan menjadi upaya hukum terakhir setelah semua upaya hukum untuk mendapatkan perlindungan atas pelanggaran hak konstitusional mengalami kebuntuan. Perlindungan terhadap hak-hak konstitusional melalui pengaduan konstitusional memiliki makna yang lebih luas dari perlindungan hak konstitusional melalui kewenangan pengujian undang-undang, karena pada *constitutional complaint*, objek pengaduannya meliputi tindakan dan kebijakan atau kelalaian pejabat-pejabat negara baik pejabat eksekutif, legislative maupun yudikatif. Sedangkan pada pengujian undang-undang, objek pengaduannya hanya norma undang-undang produk legislatif yang dibentuk DPR bersama Presiden.

Pengaduan konstitusional sebagai mekanisme perlindungan hak-hak dasar warga negara jelas tidak mungkin dapat dipisahkan dari keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang dibentuk untuk mengawal tegaknya konstitusi satu negara. Pengaduan konstitusional lebih kuat dari pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang. Hal ini dikarenakan pengaduan konstitusional dalam hal ini pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara dapat diajukan secara langsung ke Mahkamah Konstitusi, sedangkan dalam mekanisme pengujian undang-undang akses ke Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan secara tidak langsung.²⁷ Karena itu, pemberian kewenangan mengadili perkara pengaduan konstitusional kepada Mahkamah Konstitusi dinilai akan memberi kontribusi pada upaya untuk memperkuat penghormatan terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan mendasar manusia pada umumnya dan warga negara pada khususnya, mengintensifikan perlindungan terhadap hak-hak tersebut dan sekaligus mempertegas derajat konstitusional hak-hak dan kebebasan-kebebasan itu. Perkara pengaduan konstitusional adalah perkara yang muncul dari kasus-kasus nyata dalam praktek. Sehingga hanya jika mahkamah konstitusi diberi kewenangan untuk mengadili kasus-kasus nyata yang lahir dalam praktik seperti itulah baru dapat dikatakan bahwa hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang dijamin oleh konstitusi itu telah menikmati atau menempati prioritas yang pantas.²⁸

Tidak dimilikinya kewenangan untuk mengadili perkara pengaduan konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan UUD 1945 menyebabkan tidak tersedianya upaya hukum melalui mekanisme peradilan konstitusional yang dapat ditempuh oleh warga negara ketika terjadinya pelanggaran hak-hak konstitusional yang bukan disebabkan oleh ketentuan undang-undang yang bertentangan dengan UUD, tetapi karena adanya perbuatan atau kelalaian pejabat publik, sementara semua upaya hukum yang tersedia telah ditempuh. Akibatnya banyak permohonan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi yang secara substansial merupakan pengaduan konstitusional, dinyatakan tidak diterima dengan alasan Mahkamah Konstitusi tidak berwenang mengadilinya.²⁹ Sejak awal berdirinya, Mahkamah Konstitusi RI ternyata cukup banyak menerima pengajuan pengujian undang-undang yang secara substansial merupakan *constitutional complaint*. Namun karena kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam UUD 1945 ditentukan secara limitatif tanpa menyebutkan *constitutional complaint*, sehingga banyak dari permohonan tersebut dinyatakan “tidak dapat diterima” (*niet ontvankelijk verklaard*) dengan alasan Mahkamah Konstitusi RI tidak berwenang untuk mengadilinya. Berbagai permasalahan konstitusional terkait implementasi undang-undang, kebijakan pemerintah yang melanggar hak konstitusional, putusan peradilan umum yang saling bertentangan, dugaan penyimpangan dalam penegakan hukum hingga kelalaian pemerintah dalam penyusunan daftar Pemilih Tetap (DPT) Pemilihan Presiden merupakan beberapa perkara pengujian undang-undang di Mahkamah

²⁶ Hamdan Zoelva, *Op., Cit.*, hlm. 157

²⁷ Palguna, *Op., Cit.*, hlm 310

²⁸ *Ibid*, hlm. 318

²⁹ Palguna, *Op., Cit.*, hlm.5

Konstitusi yang secara substansi lebih ke arah *constitutional complaint*³⁰ Salah satu contoh kasus yang menjadi sorotan publik adalah kasus Peninjauan Kembali (PK) dari Pollycarpus. Dalam kasus ini yang dimohonkan pengujian ketentuan Pasal 23 ayat (1) UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang ditafsirkan bahwa jaksa tidak boleh mengajukan Peninjauan Kembali kepada putusan yang sudah memiliki kekuatan hukum tetap dalam satu perkara pidana, substansi keberatan dari Pemohon sendiri sebenarnya adalah dipidanya Pemohon berdasarkan putusan MA No.109/pid/2007 yang mengabulkan permohonan PK yang diajukan oleh jaksa. Padahal sebelumnya telah ada putusan PK dari MA No. 84 PK/Pid/2006 yang menegaskan bahwa mengajukan permohonan peninjauan kembali merupakan hak terpidana sehingga yang dapat mengajukannya yaitu terpidana atau ahli warisnya.

Banyaknya pengaduan konstitusional yang tidak dapat diterima oleh Mahkamah Konstitusi menjadi tanda tanya besar bagi rakyat tentang eksistensi Mahkamah Konstitusi sebagai pelindung hak konstitusional warga negara. Hal ini telah menjadi sebuah pemikiran baru di kalangan sarjana hukum yang melahirkan gagasan-gagasan tentang bagaimana memberikan kewenangan baru bagi Mahkamah Konstitusi untuk penanganan perkara-perkara yang terkait dengan *constitutional complaint*.

Yusril Ihza Mahendra berpendapat tentang ketentuan yang mengatur mekanisme gugatan konstitusional di Indonesia memang belum termuat secara eksplisit di konstitusi, artinya tidak tertulis dalam UUD 1945. Namun secara tersirat terkandung adanya hak-hak konstitusional warga yang harus dilindungi oleh negara. Sehingga bagi setiap warga negara yang merasa hak-hak konstitusionalnya dilanggar oleh tindakan penguasa dapat mengajukan perkara kepada lembaga peradilan yang berwenang. Hal tersebut terkait erat dengan teori pembangunan hukum responsif, yakni teori yang menyatakan bahwa bingkai hukum pada prinsipnya harus partisipatif, serta berisi nilai-nilai yang tepat berdasarkan asas-asas hukum yang berkembang dalam masyarakat.³¹

Secara teoritis, permasalahan pemenuhan hak-hak dasar warga negara yang diatur dengan undang-undang tetapi bertentangan dengan konstitusi, dapat ditempuh melalui mekanisme *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi. Namun ada 3 (tiga) kemungkinan yang menyebabkan timbulnya persoalan dan tidak adanya penyelesaian secara pasti, jika :

1. Seorang warga negara menganggap hak konstitusionalnya telah dirugikan oleh perbuatan satu pejabat publik yang lahir dari kekeliruan menafsirkan maksud undang-undang; atau, satu pejabat publik justru tidak melakukan tindakan yang seharusnya dilakukan sesuai dengan perintah atau maksud undang-undang sehingga merugikan hak konstitusional seorang warga negara, sementara itu tidak tersedia upaya hukum yang dapat ditempuh oleh warga negara yang bersangkutan atau semua upaya hukum yang ada telah dilalui.
2. Seorang warga negara menganggap hak konstitusionalitasnya telah dirugikan oleh ketetapan MPR atau ketetapan MPRS yang hingga saat ini masih berlaku.
3. Seorang warga negara menganggap hak konstitusionalnya telah dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Hal ini terjadi karena UUD 1945 tidak secara eksplisit menyatakan siapa yang berwenang mengadili atau menguji jika satu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang bertentangan bukan dengan undang-undang melainkan dengan UUD 1945.³²

Senada dengan itu, Mahfud MD juga mengatakan, ada baiknya *constitutional complaint* ditambahkan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi jika kelak ada amandemen lanjutan UUD NRI 1945. Paling tidak, ada tiga cakupan yang dimuat dalam rezim *constitutional complaint*, yaitu :³³

1. Pengajuan perkara ke Mahkamah Konstitusi atas pelanggaran hak konstitusional yang tidak ada instrumen hukum untuk memperkarakan atau tidak tersedia lagi jalur penyelesaian hukum.
2. Adanya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang langsung melanggar isi konstitusi, tetapi tidak secara jelas melanggar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi di bawah UUD 1945

³⁰ Hamdan Zoelva, *Lot., Cit.*, hal. 160

³¹ Zaka Firma Aditya, *Op. Cit.*, hlm. 43

³² *Ibid*

³³ Achmad Edi Subiyanto, *Op., Cit.*, hlm. 721.

3. Putusan pengadilan yang melanggar hak konstitusional padahal sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap dan tidak dapat dilawan lagi dengan upaya hukum ke pengadilan yang lebih tinggi. Misalnya putusan kasasi yang sudah tetap tetapi merugikan hak konstitusional seseorang.

Palguna menjelaskan, secara formal jika hendak menambahkan kewenangan mengadili perkara pengaduan konstirusional kepada Mahkamah Konstitusi, hal itu harus dilakukan dengan melakukan perubahan terhadap UUD 1945, sebab kewenangan Mahkamah Konstitusi diatur dan ditentukan secara limitatif dalam pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Namun untuk melakukan perubahan UUD 1945 tidaklah mudah baik secara politis maupun prosedural.³⁴

Selanjutnya dijelaskan, karena telah menjadi kebutuhanteoritis maupun empiris, pemberian kewenangan mengadili perkara pengaduan konstitusional tanpa melalui perubahan formal UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu (1).melalui *legislative interpretation* (penafsiran oleh pembentuk undang-undang) dan (2).melalui *judicial interpretative* (penafsiran oleh hakim Mahkamah Konstitusi sendiri). Apabila dilakukan melalui *legislative interpretation*, maka pembentuk UU cukup melakukan perubahan terhadap UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.Melalui perubahan terhadap UU Mahkamah Konstitusi, tanpa harus menambahkan kewenangan baru yang tidak disebutkan dasarnya dalam UUD 1945, pembentuk undang-undang memberi penafsiran otentik terhadap kewenangan yang secara tegas disebutkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, yaitu kewenangan“menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar”.Tegasnya, dalam pengertian “menguji UU terhadap Undang-Undang Dasar” mencakup pula pengujian konstitusionalitas tindakan atau kelalaian pejabat publik yang menyebabkan dirugikan atau terlanggarnya hak konstitusional warga negara karena tindakan atau kelalaian pejabat publik itu bertentangan dengan undang-undang dasar.³⁵ Dengan cara memperluas pengertian dan ruang lingkup pengujian undang-undang yang selama ini telah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, maka permohonan pengaduan konstitusional itu tetap dikonstruksikan sebagai permohonan pengujian undang-undang, namun substansi permohonan itu bukanlah mempersoalkan konstitusionalitas suatu undang-undang melainkan tindakan pejabat publik yang keliru menafsirkan undang-undang tersebut sehingga menyebabkan terlanggarnya hak konstitusional seseorang.³⁶Meskipun cara ini secara prosedural lebih mudah dibandingkan dengan melakukan perubahan formal terhadap UUD 1945, tetapi tetap saja tidak mudah secara politik, dengan mengingat tahapan yang harus dilalui dalam pembuatan undang-undang³⁷. Penambahan kewenangan melalui *judicial interpretative*, bertolak dari perspektif fungsi *constitutional review* yang dimiliki mahkamah konstitusi, adalah tugas Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia untuk tidak membiarkan tetap terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional warga negara meskipun UUD 1945 tidak secara eksplisit menyebutkan adanya kewenangan Mahkamah Konstitusi RI untuk mengadili perkara-perkara pengaduan konstitusional. Caranya dengan menyatakan dirinya berwenang mengadili perkara-perkara yang diajukan kepadanya yang secara substansial merupakan pengaduan kontitusional. Di sinilah Mahkamah Konstitusi RI melakukan penafsiran konstitusional, terutama dalam hal ini yang menyangkut kewenangannya yang diberikan oleh UUD 1945, yang kemudian dijadikan dasar untuk menafsirkan ketentuan-ketentuan dalam UUMK yang relevan dengan perkara atau kasus yang dihadapi.³⁸

Dalam hal ini Hamdan Zulfa juga mengemukakan pandangannya bahwa, belajar dari berbagai yurisprudensi Mahkamah Konstitusi untuk mengakomodasi ajudikasi atas *constitutional complaint* tidak harus mengubah UUD 1945 atau mengubah UU Mahkamah Konstitusi.Hal itu dapat dilakukan melalui pengembangan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi melalui perluasan penafsiran atas kewenangan pengujian undang-undang yang telah ada dalam UUD 1945.Mahkamah Konstitusi bisa membuat interpretasi dinamis dan luas atas hak konstitusional dan kedudukan hukum dari penggugat. Pandangan ini dapat diterima jika penafsiran konstitusi, tidak hanya berpegangan pada legalitas formal aspek *original intent* dari ketentuan konstitusi (*backward looking*), tetapi pandangan yang mengaitkan dengan kebutuhan praktek dan

³⁴ Palguna, *Op., Cit*, hlm.583

³⁵ *Ibid*, hlm.600

³⁶ *Ibid*, hlm.604

³⁷ *Ibid*, hlm.609

³⁸ *Ibid*, hlm.618

kemanfaatan politik pada waktu sekarang dan akan datang (*forward-looking*). Sementara penambahan kewenangan constitutional complaint melalui revisi UU Mahkamah Konstitusi dapat menimbulkan masalah konstitusional karena UUD 1945 memberikan wewenang limitative terhadap Mahkamah Konstitusi.³⁹

Berdasarkan gagasan di atas, terdapat tiga kemungkinan menjadikan kewenangan *constitutional complaint* sebagai kewenangan baru Mahkamah Konstitusi, *pertama* dengan melakukan Perubahan terhadap UUD 1945, tetapi sulit dilakukan secara politis dan prosedural. Hal ini dapat dimaklumi karena UUD 1945 sendiri melalui Pasal 37 mengatur mekanisme perubahan UUD 1945 dengan cara dan prosedur yang tidak mudah. Perubahan UUD 1945 dilakukan oleh MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD. Anggota DPR berasal dari partai-partai politik yang berbeda dan tentunya juga berbeda kepentingan, sedangkan anggota DPD merupakan anggota perorangan dari berbagai daerah propinsi, sehingga tidak mudah untuk menyamakan persepsi antar kedua lembaga tersebut dalam melakukan perubahan UUD 1945. Begitu pula dari segi persyaratan yang ditentukan untuk melakukan perubahan UUD 1945 juga sulit, mulai dari jumlah anggota yang mengusulkan perubahan sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR, persyaratan kuarum persidangan sekurang-kurangnya 2/3 dari anggota MPR hingga putusan perubahan yang harus disetujui sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR. Persyaratan tersebut jelas sulit untuk terpenuhi.

Kedua, cukup dengan mengubah UU Mahkamah Konstitusi tanpa perlu mengubah UUD 1945. Dalam hal ini dengan cara memperluas pengertian kewenangan pengujian undang-undang yang telah dimiliki Mahkamah Konstitusi yang mencakup juga pengujian konstitusionalitas tindakan atau kelalaian pejabat publik yang menyebabkan dirugikan atau terlanggarnya hak konstitusional warga negara karena tindakan atau kelalaian pejabat publik itu bertentangan dengan undang-undang dasar. Cara ini juga dinilai akan menimbulkan persoalan, sebab kewenangan Mahkamah Konstitusi telah ditentukan secara limitatif berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, sehingga tidak mungkin bagi Mahkamah Konstitusi untuk memiliki kewenangan baru selain yang telah ditentukan UUD 1945. Selain itu, meskipun tidak sesulit mengubah UUD 1945, tetapi untuk mengubah undang-undang juga bukanlah hal yang mudah, harus melewati tahapan-tahapan dalam mekanisme formal perubahan undang-undang yang melibatkan pihak pemerintah dan DPR dan tidak mudah menyamakan pandangan kedua pihak tersebut.

ketiga, yaitu melalui penafsiran konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi sendiri, melalui kasus-kasus konkrit yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi yang secara substansial merupakan pengaduan konstitusional, Mahkamah Konstitusi memberi penafsiran konstitusional bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili kasus-kasus tersebut.

Gagasan-gagasan di atas mencerminkan keinginan tentang pentingnya menjadikan *constitutional complaint* sebagai kewenangan baru bagi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam upaya memaksimalkan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara sekaligus memperkuat fungsi konstitusional Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal sekaligus pelindung hak-hak konstitusional warga negara.

Menurut penulis, gagasan yang paling tepat dan perlu dilakukan untuk menjadikan *constitutional complaint* sebagai kewenangan baru bagi Mahkamah Konstitusi adalah melalui Perubahan UUD 1945. Meskipun melalui perubahan UUD 1945 dianggap sebagai langkah yang sulit untuk diwujudkan, tetapi untuk jangka panjang hal ini perlu diupayakan agar dapat memberikan landasan yang kuat bagi Mahkamah Konstitusi dalam pelaksanaan perlindungan hak konstitusional warga negara. Karena perlindungan hak konstitusional merupakan prinsip yang sangat penting dalam negara hukum, karena secara historis lahirnya negara hukum pada dasarnya bertujuan membatasi kekuasaan penguasa agar terlindunginya hak-hak dasar manusia atau warga negara. Oleh karena itu sebagai negara yang telah secara tegas menyatakan diri sebagai negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, maka jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia dan hak warga negara yang telah dijamin dalam UUD 1945, perlu juga dijamin penegakkannya secara sungguh-sungguh dengan memberikan landasan kewenangan yang kuat pula kepada Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal sekaligus pelindung hak konstitusional. Apalagi belakangan ini telah berkembang berbagai wacana perubahan UUD 1945 melalui diskusi-diskusi publik yang diadakan MPR dengan para akademisi perguruan tinggi, misalnya wacana perubahan UUD 1945 terkait reformulasi GBHN untuk penguatan

³⁹ Hamdan Zoelva, *Op., Cit.*, hlm.163

kembali fungsi MPR, serta ada juga wacana penguatan fungsi DPD. Karena itu perlu juga kiranya dimunculkan wacana Perubahan UUD 1945 untuk penguatan fungsi Mahkamah Konstitusi dalam perlindungan hak konstitusional warga negara.

Sementara itu, perluasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan cara merevisi UU Mahkamah Konstitusi tanpa mengubah UUD 1945, telah diakui akan menimbulkan persoalan karena kewenangan Mahkamah Konstitusi telah ditentukan secara limitatif berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Karena itu tentu akan bertentangan dengan prinsip negara hukum, yang menghendaki bahwa segala kekuasaan penyelenggara negara harus berlandaskan pada UUD 1945 sebagai aturan main dalam penyelenggaraan negara dalam upaya mewujudkan supremasi konstitusi. Hal itu juga tidak sesuai dengan ketentuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengharuskan bahwa peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Dalam hal ini berarti undang-undang tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945.

Sedangkan melalui penafsiran konstitusi, meskipun dimungkinkan karena hakim Mahkamah Konstitusi juga berfungsi sebagai penafsir konstitusi, tetapi hal ini akan sangat tergantung pada kemauan hakim untuk melakukannya, dan juga sangat dipengaruhi oleh orang-orang yang duduk menjadi hakim di Mahkamah Konstitusi. Sehingga belum memberikan landasan dan jaminan yang kuat bagi Mahkamah Konstitusi untuk terlaksananya secara optimal perlindungan hak konstitusional bagi warga negara yang melaporkan pelanggaran hak konstitusional yang dialami.

SIMPULAN

1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara berdasarkan UUD 1945 masih terbatas, karena perlindungan hak konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilaksanakan melalui kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk pengujian UU terhadap UUD 1945. Artinya Mahkamah Konstitusi hanya berwenang mengadili pelanggaran hak konstitusional yang terjadi akibat berlakunya suatu undang-undang (produk hukum DPR dan Presiden) yang bertentangan dengan hak-hak konstitusional warga negara yang dijamin oleh UUD 1945. Sedangkan terhadap pelanggaran hak konstitusional warga negara yang terjadi akibat adanya tindakan pejabat negara lainnya baik di lingkungan eksekutif, legislatif maupun yudikatif (perkara yang termasuk kategori *constitutional complaint*) belum dapat ditangani penyelesaiannya oleh Mahkamah Konstitusi karena belum terdapatnya pengaturan kewenangan penyelesaiannya oleh Mahkamah Konstitusi. Karena tidak semua pelanggaran hak konstitusional yang dapat ditangani oleh Mahkamah Konstitusi menyebabkan belum berjalannya fungsi konstitusional mahkamah konstitusi sebagai pelindung hak konstitusional warga negara. Karena itu muncul gagasan untuk menjadikan *constitutional complaint* sebagai kewenangan baru Mahkamah Konstitusi.
2. Ada tiga gagasan menjadikan *constitutional complaint* sebagai kewenangan baru Mahkamah Konstitusi, pertama dilakukan oleh MPR dengan melakukan perubahan UUD 1945 karena kewenangan Mahkamah Konstitusi telah diatur secara limitative dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, sehingga untuk menambahkan kewenangan tersebut harus dengan melakukan perubahan UUD 1945. Kedua, dilakukan pembentuk UU (DPR dan Presiden) melalui perubahan UU Mahkamah Konstitusi, dengan memperluas ruang lingkup pengujian undang-undang yang telah dimiliki mahkamah konstitusi mencakup pula pengujian konstitusionalitas tindakan atau kelalaian pejabat publik yang menyebabkan dirugikan atau terlanggarnya hak konstitusional warga negara karena tindakan atau kelalaian pejabat publik itu bertentangan dengan undang-undang dasar. dan ketiga dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sendiri melalui penafsiran konstitusi dengan menggunakan metode penafsiran konstitusi. Dari ketiga gagasan tersebut, gagasan yang paling tepat adalah melalui perubahan UUD 1945, agar dapat memberikan landasan yang kuat bagi Mahkamah Konstitusi dalam penanganan pelanggaran hak-hak konstitusional warga negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Assidique, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Buana Ilmu Populer, 2007.

- Assidiqie, Jimly dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal MK, 2006, hlm.x.
- Gede Palguna, I Dewa, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta : Sinar Grafika, 2013.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.
- Siahaan Maruarar, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, 2012.
- Soimin dan Mashurianto, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Yogyakarta: UII Press, 2013.
- Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung : Alfabeta, 2015

Jurnal

- Zoelva, Hamdan, “Constitutional Complaint dan Constitutional Question dan Perlindungan Hak-Hak Konstitusional Warga Negara”, *Media Hukum* Vol.19, No.1, (Juni 2012): 157
- Aditya, Zaka Firma, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Perkara Constitutional Complaint Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945”
- Edi Subianto, Ahmad, Perlindungan Hak Konstitusional Melalui Pengaduan Konstitusional, *Jurnal Konstitusi*, Vol 8, Nomor 5, (Oktober 2011) :721

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi