

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sistem ketatanegaraan pada dasarnya mengandung dua aspek, terdiri dari aspek yang berkenaan dengan kekuasaan lembaga-lembaga negara beserta hubungannya satu sama lain di antara lembaga-lembaga negara tersebut serta hubungan-hubungan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.¹

Dalam perkara perlindungan dan penegakan HAM, khususnya perlindungan terhadap hak-hak konstitusional yang dimiliki warga negara, mengenai hal tersebut diatur dan menjadi salah satu materi dalam konstitusi (Undang-Undang Dasar). Dalam hal ini negara berkewajiban untuk memfasilitasi semua keluhan warga negara yang hak konstitusionalnya dilanggar oleh suatu mekanisme yang dijalankan oleh badan atau lembaga yang berwenang. Dalam sistem hukum yang berlaku di Indonesia, proses hukum yang dimiliki bagi warga negara yang hak konstitusionalnya dilanggar atau dilalaikan oleh pejabat publik atau pemerintahan hanya dapat mempertahankan dan memperoleh perlindungan konstitusional lewat proses peradilan konstitusional di Mahkamah Konstitusi melalui mekanisme pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan “pasal 24C “undang-undang dasar 1945”. Karena dimuat dalam UUD, oleh karena itu

¹ Zainal Arifin Hoesein, 2009, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI, Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 26

menjadi bagian dari UUD atau Undang-Undang Dasar, dan karenanya semua cabang kekuasaan negara harus menghormatinya.²

*Konsep judicial review sesungguhnya merupakan hasil evolusi modern dalam sistem pemerintahan demokratis yang berlandaskan pada gagasan negara hukum (rule of law), prinsip pemisahan kekuasaan (separation of power), serta upaya perlindungan dan pengembangan hak asasi manusia (the protection of fundamental rights).*³ Pada dasarnya judicial review hanya dapat dijalankan sebagaimana mestinya dalam negara yang menganut supremasi hukum dan bukan supremasi parlemen. Dalam negara yang menganut sistem supremasi parlemen, produk hukum yang dihasilkan tidak dapat diganggu gugat, karena parlemen merupakan bentuk representasi dari kedaulatan rakyat.⁴

Mengganggu pengakuan terhadap hak asasi manusia tanpa diikuti oleh perlindungan yang nyata, atau sebaliknya hanya menggaungkan perlindungan tanpa menyediakan mekanisme hukum yang memadai, pada dasarnya merupakan bentuk pengingkaran terhadap penghormatan dan perlindungan hak asasi setiap individu sebagai warga negara.⁵ Penjabaran dari ketentuan konstitusional tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam regulasi undang-undang, di mana pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) secara bersama-sama merumuskan dan menyetujui “undang-undang nomor 24 tahun 2003 tentang mahkamah konstitusi”, yang kemudian mengalami perubahan melalui “Undang-

² Munte, Herdi, & Sagala, Christo Sumurung Tua. (2021). *Perlindungan Hak Konstitusional Di Indonesia*. Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum, Vol. 8, No. 2, 2021, hlm. 185.

³ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, (selanjutnya disingkat Jimly Asshiddiqie I), h. lm 8.

⁴ Zainal Arifin Hoesein, 2009, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI, Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 52-53

Undang Nomor 8 Tahun 2011 terkait dengan Perubahan atas “undang-undang nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia merupakan lembaga tinggi negara yang baru dan memiliki sederajat yang sama tinggi kedudukannya dengan Mahkamah Agung. Menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca Perubahan Keempat Tahun 2002, dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat 9 (sembilan) buah organ negara yang secara langsung menerima kewenangan langsung dari Undang-Undang Dasar. Kesembilan organ tersebut adalah

1. Dewan Perwakilan Rakyat,
2. Dewan Perwakilan Daerah,
3. Majelis Permusyawaratan Rakyat,
4. Badan Pemeriksa Keuangan,
5. Presiden,
6. Wakil Presiden,
7. Mahkamah Agung,
8. Mahkamah Konstitusi,
9. Komisi Yudisial.

Dari kesembilan lembaga tersebut. Terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang telah datur kewenangannya dalam UUD, yaitu (a) Tentara Nasional Indonesia, (b) Kepolisian Negara Republik Indonesia, (c) Pemerintah Daerah, (d)

Partai Politik, dan selain itu ada pula lembaga yang tidak disebut namanya, akan tetapi sudah disebut fungsinya, dan kewenangan dinyatakan akan diatur dengan undang-undang, dari uraian di atas, Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan memiliki kedudukan yang sederajat dan sama tinggi dengan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sama sama merupakan pelaksana cabang kekuasaan kehakiman (judiciary) yang merdeka dan terpisah dari cabang cabang kekuasaan lain.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi ditujukan untuk melindungi Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dapat mereview semua produk legislatif yang merupakan instrumen hukum tertentu yang spesifik di lingkungan hukum dan politik. Keberadaan Mahkamah Konstitusi juga bertujuan agar segala bentuk sengketa dan konflik politik diselesaikan dengan jalur hukum.⁵

Putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi memiliki karakteristik yang unik sekaligus bersifat eksklusif, sehingga berpotensi menimbulkan konsekuensi serta pengaruh penting di masa mendatang. Lembaga ini dibentuk secara khusus sebagai badan yang berdiri di luar struktur peradilan pada umumnya, dengan kedudukan yang sepenuhnya independen serta bebas dari intervensi cabang kekuasaan publik lainnya. Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap norma-norma hukum yang bersifat abstrak (abstract review), sekaligus memberikan ruang bagi dilakukannya pengujian terhadap norma yang bersifat konkret (concrete review). Secara umum, mekanisme pengujian tersebut dilaksanakan melalui pendekatan “a posteriori”,

⁵ Ahmad and Novendri M. Nggilu, “Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi Sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution,” Jurnal Konstitusi Vol. 16, No. 4 2019, hlm. 789.

namun tidak menutup kemungkinan pula dilakukan melalui pengujian dengan pendekatan “*a priori*”.⁶

Meskipun terdapat usaha dalam perlindungan hak warga negara melalui judicial review, namun masih terdapat celah mengenai hal tersebut, Hal tersebut disebabkan karena pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional warga negara tidak semata-mata timbul akibat 19 adanya norma undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi, melainkan juga dapat terjadi akibat tindakan maupun kelalaian yang dilakukan oleh lembaga negara atau pejabat publik.⁷

Sebuah norma yang secara substansial konstitusional, ketika diimplementasikan dalam praktik oleh aparat penegak hukum, tetap memiliki potensi menimbulkan pelanggaran terhadap hak konstitusional individu, misalnya akibat adanya kesalahan dalam penafsiran. Akan tetapi kekeliruan dalam menafsirkan maupun menerapkan suatu norma sejatinya berbeda secara fundamental dengan persoalan inkonstitusionalitas norma itu sendiri. Untuk mengatasi permasalahan yang berkaitan dengan inkonstitusionalitas, Mahkamah Konstitusi di berbagai 43 59 10 35 negara tidak hanya diberikan kewenangan untuk memeriksa dan mengadili perkara pengujian undang-undang (judicial review atau constitutional review), tetapi juga dilengkapi dengan kewenangan untuk memutus perkara constitutional question dan constitutional complaint.

Penerapan formil pengaduan konstitusional memiliki sebuah definisi sebagai prosedural pengaduan ataupun gugatan yang diajukan baik perorangan maupun kelompok ke mahkamah konstitusi terhadap setiap perbuatan/kelalaian

6 Jimly Asshiddiqie, 2005, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 28.

7 I Dewa Gede Palguna. 2013. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional complaint) Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 13.

suatu lembaga publik (negara) yang berakibat terlanggarnya banyak atau sedikit hak-hak dasar/hak-hak konstiusionalitas orang/kelompok yang bersangkutan.⁸Hal yang dibahas pada pengaduan tersebut dapat ditujukan kepada badan-badan pemerintahan, putusan-putusan dari pengadilan, atau undang-undang yang berlaku dalam sebuah wilayah hukum.

Di Jerman, Austria, dan Hungaria terdapat Mahkamah Konstitusi. Lembaga ini merupakan institusi yang tepat untuk menyelesaikan pengaduan konstiusional terhadap keputusan pengadilan umum, dengan kedudukannya sebagai penjaga Konstitusi dan pelindung hak-hak dasar warga negara. Mahkamah Konstitusi dipandang sebagai lembaga yang berwibawa dan memiliki kekuasaan besar dalam model Eropa.

Hakim di pengadilan biasa terikat pada keputusan yang dikeluarkan oleh “Mahkamah Konstitusi. Selain itu, para anggota legislatif yang produk hukumnya (undang-undang) diuji dan dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi merasa kehilangan kemampuan mereka dalam merancang sistem legislasi”. Sementara itu, penerapan *Constitutional Complaint* di Korea Selatan berorientasi pada penanganan pengaduan yang berkaitan dengan pelanggaran hak-hak konstiusional warga negara, sekaligus mencakup pengaduan mengenai konstiusionalitas suatu undang-undang.⁹

Adapun Mahkamah Konstitusi akan membuat perencanaan dan melakukan pembicaraan serta pertemuan yang semakin fokus untuk menemukan titik temu

⁸ Raymond Youngs, English. French & German Comprative Law, Second Edition, (London-Sydney-Porland: Cavendish Publishing Ltd, 2007), 91.

⁹ Taniady & Furqoni 2022 Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi: Penerapan *Complaint Constitutional* dalam Menjaga Hak Konstiusional Warga Negara jurnal of judicial review vol 24 No. 1 hal 145

terkait gambaran yang akan digunakan dalam kewenangan pengaduan konstitusional. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi dalam posisi siap jika nantinya diinstruksikan untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Demikian disampaikan Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi Guntur Hamzah dalam *Focus Group Discussion* (FGD) dengan tema “Urgensi *Constitutional Complaint* Bagi Pemajuan dan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara di Indonesia”.¹⁰

Meskipun Mahkamah Konstitusi di Indonesia tidak memiliki kewenangan *Constitutional Complaint*, Dalam praktik, terdapat sejumlah perkara pengujian undang-undang (*judicial review*) yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi, yang pada hakikatnya secara substansial lebih tepat dikategorikan sebagai *constitutional complaint*. “Kepentingan 4 4 mendesak mengenai penerapan mekanisme *Constitutional Complaint* di Indonesia merupakan bentuk perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara, dan terlebih lagi, sebagai salah satu cara untuk meningkatkan sistem penegakan hukum di Indonesia, yang sampai saat ini belum sepenuhnya melaksanakan tujuan dari dibentuknya mahkamah konstitusi. Pengaduan konstitusional dipandang sebagai instrumen perlindungan yang paling efektif bagi hak-hak konstitusional warga negara, mengingat tidak sedikit lembaga publik yang justru berpotensi melakukan pelanggaran terhadap hak-hak tersebut. Apabila Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan secara eksplisit untuk menangani pengaduan konstitusional, maka jumlah permohonan uji materiil akan secara alami mengalami penurunan.” Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa sebagian perkara uji materiil yang diajukan selama ini sejatinya lebih tepat

10 Sri Pujiarti, [MK Siap Mengadopsi Kewenangan Pengaduan Konstitusional | Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia \(mkri.id\)](#) daiakses pada tanggal 5 agustus 2024

dikualifikasikan konstitusional. sebagai penyelesaian sengketa melalui mekanisme pengaduan konstitusional.¹¹

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka penulis bertujuan untuk menyusun penelitian yang berjudul “**CONSTITUTIONAL COMPLAINT SEBAGAI KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM UPAYA PERLINDUNGAN HAK WARGA NEGARA**”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas ,maka penulis dapat merumuskan dua pokok permasalahan, yaitu:

1. Bagaimana kewenangan mahkamah konstitusi mengenai perlindungan hak warga negara melalui *Constitutional Complaint*?
2. Bagaimana urgensi diadakannya *Constitutional Complaint* di Mahkamah Konstitusi Indonesia?
3. Bagaimana simulasi *Constitutionsl complaint* jika di terapkan di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

¹¹ Paulina M. Latuheru , Fadjrin Wira Perdana , Irwan , Bambang Setiawan dan Driasko Budi Sidartha, *URGENSI CONSTITUTIONAL QUESTION DAN CONSTITUTIONAL COMPLAINT, ARTI PENTING PEMBERIAN KEWENANGAN TERSEBUT OLEH MAHKAMAH KONSTITUS*, Jurnal Indonesia Sosial Teknologi, Vol. 3, No., 2 Februari 2022, hlm 355

1. Untuk mengetahui kewenangan mahkamah konstitusi dalam upaya perlindungan hak konstitusional warga negara melalui *Constitutional Complaint*
2. Untuk mengetahui seberapa penting diadakannya *Constitutional Complain* (pengaduan konstitusional) di Mahkamah Konstitusi Indonesia
3. Untuk mengetahui bagaimana tata cara penerapan *Constitutional Complaint* jika di terapkan di Indonesia

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan cakrawala berpikir mengenai kewenangan lembaga Mahkamah Konstitusi
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sekaligus menjadi rujukan bagi berbagai pihak yang memiliki kepentingan, baik dalam konteks pengembangan ilmu pengetahuan secara umum maupun secara khusus dalam pengembangan hukum tata negara, terutama yang berkaitan dengan *Constitutional Complaint* sebagai kewenangan Mahkamah
2. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan masyarakat serta memberikan solusi terhadap persoalan-persoalan

mengenai kewenangan mahkamah konstitusi melalui Constitutional Complain serta urgensi Constitutional Complain di Indonesia

E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang terencana, terstruktur, sistematis, dan memiliki tujuan tertentu baik praktis maupun teoritis.¹² Dikatakan sebagai ilmiah karena hasil dari penelitian ini akan dipakai untuk menjawab permasalahan atau isu tertentu.¹³

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang berfokus pada kajian kepustakaan. Dengan kata lain, penelitian dilakukan melalui telaah terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku serta pandangan para ahli. Sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum normatif didefinisikan sebagai penelitian hukum yang dilaksanakan dengan menelaah bahan-bahan pustaka atau data sekunder.¹⁴

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan dapat dipahami sebagai suatu upaya untuk membangun keterhubungan antara individu maupun sebagai metode yang digunakan guna memperoleh pemahaman yang lebih mendalam terhadap permasalahan penelitian.¹⁵

12 J.R Raco, 2010, *Penelitian Kualitatif, Karakteristik dan Keunggulannya*, PT Gramedia, Jakarta, hlm.5.

13 Ishaq, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, hlm.1.

14 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2010, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tujuan Singkat*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm .13-14.

15 Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hlm. 55.

Adapun dalam metode penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan penelitian yaitu antara lain :

a) Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Penelitian ini dilaksanakan dengan menelaah secara mendalam seluruh peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan permasalahan yang dikaji. Pendekatan perundang-undangan tersebut ditempuh melalui pengkajian terhadap konsistensi maupun kesesuaian antar peraturan, baik antara suatu undang-undang dengan undang-undang 2 2 lainnya maupun dengan ketentuan hukum lain yang terkait.¹⁶

b) Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual bertumpu pada berbagai pandangan serta doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, dengan merujuk pada rumusan yang tercantum dalam UUD 1945 maupun peraturan perundang undangan terkait, khususnya yang mengatur mengenai kewenangan mahkamah konstitusi dalam hal perlindungan hak konstitusi.

c) Pendekatan sejarah (*historical approach*)

Pendekatan sejarah merupakan suatu metode penelitian yang dilakukan dengan menelusuri serta menganalisis perkembangan suatu objek kajian melalui dimensi historisnya.

d) Pendekatan kasus (*case approach*)

¹⁶ Bambang Sunggono, 2003, metode penelitian hukum, PT Raja grafindo persada, Jakarta, hlm.184.

Pendekatan ini dimaksudkan untuk menelaah bagaimana norma atau kaidah hukum diterapkan dalam praktik, khususnya melalui studi terhadap kasus-kasus yang telah memperoleh putusan. Hal tersebut tercermin dalam yurisprudensi atas perkara-perkara yang menjadi objek kajian dalam penelitian ini.¹⁷

e) Pendekatan perbandingan (comparative approach)

Pendekatan komparatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk membandingkan dua atau lebih fenomena untuk mengidentifikasi persamaan, perbedaan, atau pola di antara mereka.

3. Sumber bahan hukum

Bahan dalam penelitian ini penulis didapatkan melalui penelitian kepustakaan (library research) artinya bahan yang diperoleh dalam penelitian ini dapat dilakukan dengan membaca literatur-literatur yang terkait dengan persoalan yang akan dikaji, kemudian mencatat bagian yang memuat kajian tentang penelitian.

Secara umum, bahan hukum sekunder merupakan hasil olahan dari penelitian terhadap berbagai sumber kepustakaan, antara lain peraturan perundang-undangan, 2 karya para ahli hukum, jurnal, maupun tulisan ilmiah lainnya. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

a) Bahan hukum primer

17 *muhammad*. hlm 58

Bahan hukum primer merupakan sumber hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara yuridis, meliputi peraturan perundang-undangan yang berlaku dan memiliki relevansi dengan permasalahan yang diteliti. Menurut pendapat Peter Mahmud Marzuki, bahan hukum primer bersifat otoritatif, yakni memiliki kedudukan yang berwenang serta berotoritas. 66 Adapun yang termasuk dalam kategori bahan hukum primer antara lain peraturan perundang-undangan serta putusan-putusan hakim.¹⁸

Bahan penelitian yang berasal dari undang-undang dan peraturan-peraturan itu adalah:

- 1) Undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945
- 2) Undang-undang nomor 24 tahun 2003 tentang mahkamah konstitusi serta undang undang perubahannya

b) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan sumber hukum yang berfungsi memberikan penjelasan maupun uraian terhadap bahan hukum primer. Contoh dari bahan hukum sekunder antara lain buku-buku literatur, rancangan undang undang, hasil penelitian, jurnal, makalah ilmiah, artikel, karya para sarjana hukum, serta berbagai sumber dari media daring seperti internet atau situs web, dan lain sebagainya.

¹⁸ Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi Tesis Serta Disertasi*, Alfabeta, Bandung, hlm.68.

c) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang berfungsi memberikan penjelasan maupun petunjuk tambahan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Jenis bahan hukum ini dapat berupa kamus, indeks kumulatif, maupun ensiklopedia yang memiliki relevansi dengan topik yang digunakan perlu diuji kembali validitas dan reliabilitasnya, karena hal tersebut sangat berpengaruh terhadap kualitas serta ketepatan hasil penelitian.

4. Teknik pengumpulan bahan hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi dokumen. Studi dokumen dipandang sebagai tahap awal yang esensial dalam setiap penelitian hukum, mengingat penelitian hukum senantiasa berangkat dari premis normatif. Kegiatan studi dokumen mencakup penelaahan terhadap bahan hukum yang meliputi bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier. Setiap bahan hukum yang penelitian.¹⁹

5. Teknik pengolahan dan analisis bahan hukum

Teknik pengolahan bahan dari penelitian yang penulis gunakan adalah sebagai berikut:

a) Pengolahan bahan hukum

Setelah mengumpulkan bahan hukum yang diperlukan dan berbagai data yang diperoleh kemudian dilakukan pengolahan data dengan melakukan proses editing terhadap data ataupun

¹⁹ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2010, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 68.

bahan yang diperoleh sehingga menghasilkan penulisan data yang lebih sederhana dan mudah dipahami.

b) Analisis bahan hukum

Analisis merupakan penyusunan terhadap data yang diperoleh untuk mendapatkan kesimpulan berkaitan dengan hal itu analisis data yang akan digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan judul penelitian, selanjutnya hasil penelitian ini dituangkan secara deskriptif dalam bentuk skripsi.

