

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanahkan pembentukan sebuah lembaga negara dibidang yudikatif selain Mahkamah Agung yakni sebuah Mahkamah Konstitusi. Pembentukan Mahkamah Konstitusi, hal itu tertulis dalam konstitusi¹ Indonesia pada Pasal 24 ayat (2) yang berbunyi kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Dengan adanya perubahan pada Pasal 24 ayat (2) itu menyaratkan adanya sebuah Mahkamah Konstitusi lahir di Indonesia. Sebuah lembaga negara yang baru dibentuk dengan suatu tujuan untuk melaksanakan peradilan yang berhubungan menjaga konstitusi. Mahkamah Konstitusi memang sedang menjadi lembaga yang baru dan mulai populer digunakan di berbagai negara.

Perkembangan Mahkamah Konstitusi tidak terlepas dari pengembangan sistem ketatanegaraan Indonesia untuk lebih memwadahi pengujian suatu peraturan

¹ konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut dengan Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Konpress, 2006, hal. 29.

perundang-undangan yang biasanya disebut dengan *judicial review*². Gagasan pembentukan peradilan tersendiri di luar MA untuk menangani perkara *judicial review* pertama kali dikemukakan oleh Hans Kelsen pada saat menjadi anggota *Chancelery* dalam pembaruan Konstitusi Austria pada 1919-1920. Gagasan tersebut diterima dan menjadi bagian dalam Konstitusi Austria 1920 yang didalamnya dibentuk Mahkamah Konstitusi (*Verfassungsgerichtshof*). Sejak saat itulah dikenal dan berkembang lembaga Mahkamah Konstitusi yang berada di luar MA yang secara khusus menangani *judicial review* dan perkara-perkara konstitusional lainnya.

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi mengadili perkara *judicial review*. Kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan terhadap konstitusi yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perubahan. Sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi berwajib untuk melindungi konstitusi dari upaya untuk melanggarnya. Seperti halnya peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan konstitusi, Mahkamah Konstitusi wajib untuk menguji peraturan perundang-undangan seandainya peraturan itu bertentangan dengan konstitusi.

² Istilah *judicial review* terkait dengan istilah Belanda “*toetsingsrecht*”, tetapi keduanya memiliki perbedaan terutama dari sisi tindakan hakim. *Toetsingsrecht* bersifat terbatas pada penilaian hakim terhadap suatu produk hukum, sedangkan pembatalannya dikembalikan kepada lembaga yang membentuk. Sedangkan dalam konsep *judicial review* secara umum terutama di negara-negara Eropa Kontinental sudah termasuk tindakan hakim membatalkan aturan hukum dimaksud. Selain itu, istilah *judicial review* juga terkait tetapi harus dibedakan dengan istilah lain seperti *legislative review*, *constitutional review*, dan *legal review*. Dalam konteks *judicial review* yang dijalankan oleh MK dapat disebut sebagai *constitutional review* karena batu ujinya adalah konstitusi. Lihat, Jimly Asshiddiqe, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konpress, 2005, hal. 6-9.

Hak untuk menguji atau *toetsingsrecht* berarti hak menguji³ sedangkan *review* berarti peninjauan oleh salah satu cabang kekuasaan. Kedua istilah itu memiliki arti yang sama, yaitu kewenangan menguji⁴ peraturan perundang-undangan. Dalam prakteknya hak menguji ini dikenal dua macam hak menguji (*toetsingsrecht*),⁵ yaitu:

- a. Hak menguji formal (*formale toetsingsrecht*); dan
- b. Hak menguji material (*materiale toetsingsrecht*).

Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai suatu produk legislatif seperti undang-undang, misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan berlaku atau tidak.⁶ Pengujian formal biasanya terkait dengan soal-soal prosedural dan berkenaan dengan legalitas institusi yang membuatnya.⁷

Hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan menilai isi apakah suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya serta suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan peraturan tertentu.⁸

³ Fatmawati, *Hak Menguji (toetsingsrecht) yang dimiliki hakim dalam sistem hukum Indonesia*, Jakarta:Rajawali Pers, 2005,hal. 5.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, hal. 6.

Pada dasarnya peraturan perundang-undangan merupakan salah satu elemen yang paling penting dalam sistem hukum nasional. Sebagai sistem yang kaidah-kaidahnya termuat dalam semua bentuk peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis, konstitusi dalam sebuah negara merupakan hukum yang paling tinggi atau *the grund norm* menurut teori Stufenbau Hans Kelsen. Dalam kamus *oxford dictionary of law*, kata *constituton* diartikan sebagai⁹:

"the rules and practices that determine the composition and functions of the organs of the central and local government in a state and regulate the relationship between individual and the state". Artinya, (i) yang dinamakan konstitusi itu tidak saja aturan yang tertulis tetapi juga apa yang dipraktikkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara; dan (ii) yang diatur itu tidak saja berkenaan dengan organ negara beserta komposisi dan fungsinya, baik ditingkat pusat maupun ditingkat pemerintah daerah (*local goverment*) tetapi juga mekanisme antara hubungan negara atau organ negara dengan warga negaranya.

Sudah menjadi suatu kewajaran apabila peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya. Apabila nantinya itu sampai terjadi, maka tidak akan terjadi kesamaan dan kesesuaian sistem hukum di suatu negara. Oleh sebab itu, untuk menghindari terjadinya perbedaan atau pertentangan hukum ditingkatan peraturan perundang-undangan dilakukanlah sebuah pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tersebut terhadap peraturan yang lebih tinggi.

⁹ Petikan dalam Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers. 2009. hal.96.

Judicial Review atau pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Biasanya *judicial review* dianut oleh negara yang menganut sistem pemisahan kekuasaan. Dalam *the ensiklopedia of american, judicial review* didefinisikan sebagai berikut : “*judicial review is the power of courts of the country to determine if the acts of the legislature and executive are constitutional. Acts that the court declare to be contrary to the constitution are considered nul and void and therefore unenforceable.*” Dapat diartikan bahwa *judicial review* adalah kekuasaan peradilan di suatu negara untuk menentukan apakah undang-undang legislatif dan eksekutif konstitusional. Undang-Undang yang dianggap oleh peradilan bertentangan dengan konstitusi dianggap tidak sah atau batal. Oleh karena itu, tidak dapat untuk dijalankan.¹⁰

Dalam perkembangan berikutnya, terjadi kecenderungan orang dan atau badan, yang merasa hak konstitusionalnya dilanggar oleh terbentuknya suatu undang-undang, beramai-ramai mengajukan permohonan pengujian Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar kepada Mahkamah Konstitusi, sehingga terkesan Mahkamah Konstitusi merupakan tempat untuk menampung pelbagai kelemahan yang dimiliki undang-undang¹¹.

Berhubung dengan negara Indonesia adalah negara hukum dan demokrasi konstitusional yang memiliki esensi dari muatan konstitusi berupa perlindungan Hak Asasi Manusia serta hak-hak konstitusional lainnya. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur dan menjamin hak konstitusional warga negara. Hal itu dapat dilihat pada rumusan Pasal 28A sampai 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rumusan tersebut sudah mengatur secara akomodatif hak-hak konstitusional warga negaranya tanpa adanya pembedaan suku, agama, dan ras.

¹⁰ Fatmawati, *Op.Cit.* hal. 9.

¹¹ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009, hal. 9.

Mengagungkan pengakuan *basic rights* tanpa perlindungan atau mendengungkan perlindungan tanpa tersedia upaya hukum yang cukup adalah sama-sama pengingkaran terhadap pengakuan dan perlindungan terhadap *basic rights* setiap warga negara.

Salah satu perlindungan hak warga negara dapat dilakukan dengan cara pengaduan konstitusional atau *constitutional complaint*. Pengaduan konstitusional merupakan pengaduan konstitusional merupakan salah satu bentuk dari upaya hukum yang dapat dilakukan untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara. Pengaduan konstitusional merupakan suatu wadah bagi warga negara yang merasa hak-hak konstitusionalnya atau hak yang diberikan oleh konstitusi dilanggar atau diabaikan oleh suatu lembaga publik. Sebagai contoh, seorang warga negara yang mengalami kejadian salah tangkap oleh pihak kepolisian. Akan tetapi, ia tidak mendapatkan perlakuan yang seharusnya didapatkannya sebagai korban salah tangkap. Hal ini bisa menjadi objek dari pengaduan konstitusional yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi seandainya Mahkamah Konstitusi memberikan peluang untuk dilakukannya upaya hukum tersebut.

Biasanya pengaduan konstitusional itu dilakukan apabila sudah memalui semua jalan yang dilakukan untuk mendapatkan keadilan mengenai hak konstitusionalnya. Jadi, dapat disimpulkan Mahkamah Konstitusi lah yang menjadi tempat terakhir untuk mencari keadilan dan mengadukan hak-hak konstitusional yang

di atur dalam UUD NRI 1945 dilanggar oleh suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah atau pejabat publik.¹²

Di Indonesia memang belum dirancang mengenai sistem pengaduan konstitusional ini secara hukum. Akan tetapi, ada beberapa kasus yang disidangkan oleh Mahkamah Konstitusi sudah masuk keranah pengaduan konstitusional. Salah satunya kasus, yakni perkara nomor 16/PUU-I/2003 yang di ajukan oleh Main bin Rinan dan kawan-kawan. Dalam perkara tersebut terlihat jelas dari pokok permohonan yang di ajukan melalui mekanisme *judicial review* itu memiliki muatan *constitutional complaint*. Hal ini dapat dilihat dari pokok perkara yang diajukan adalah mengenai pengujian Pasal 67 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung mengenai pengujian terhadap putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung bertentangan dengan Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 mengenai hak atas pengakuan, Jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum¹³. Dalam permohonan tersebut secara jelas dapat dilihat mengenai bagaimana para pihak mencoba untuk membatalkan putusan mahkamah agung mengenai putusan peninjauan kembali. Permohonan ini bermula ketika Mahkamah Agung mengeluarkan putusan Peninjauan Kembali Nomor 179 PK/PDT/1998 tanggal 7 september 2001¹⁴. Dalam putusan

¹² Tulisan pernah dimuat di kolom opini Padang Ekspres. *Perihal Pengaduan Konstitusional*. edisi 1 September 2015

¹³ I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta:Sinar Grafika, 2013, hal. 714.

¹⁴ Direktori putusan Mahkamah Agung, <http://mahkamahagung.go.id/direktori>, diakses tanggal 25 Februari 2016 pukul 01.00 WIB.

Peninjauan Kembali tersebut para pihak yang meraskan dirugikan hak konstitusionalnya seperti yang diatur dalam Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Permohonan tersebut ditolak oleh Mahkamah Konstitusi dengan mengeluarkan ketetapan karena hal yang di mohonkan merupakan permohonan *Constitutional Complaint* yang belum ada pengaturannya di Indonesia.

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

Kehadiran Mahkamah Konstitusi telah banyak memberikan sumbangan yang sangat besar bagi perkembangan ketatanegaraan di Republik Indonesia. Meskipun saat ini kewenangan dari Mahkamah Konstitusi masih terbatas. Tingginya harapan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melindungi hak konstitusional warga negara dan tidak adanya sarana yang jelas mengenai perlindungan hak-hak konstitusional warga negara yang masih belum terwadahi sampai saat ini. Salah satu kewenangan yang seharusnya ditambahkan dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi yakni, Pengaduan Konstitusional atau *Constitutional Complaint*

Berdasarkan persoalan dan latar belakang diatas, maka telah mendorong penulis untuk mengangkat sebuah judul “**Gagasan *Constitutional Complaint* sebagai kewenangan tambahan dari Mahkamah Konstitusi**”

B. Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana gagasan pengaturan penanganan perkara pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) oleh Mahkamah Konstitusi Indonesia dalam perlindungan hak konstitusional warga negara.
2. Untuk mengetahui penanganan perkara pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) nantinya oleh Mahkamah Konstitusi Indonesia dalam perlindungan hak konstitusional warga negara.
3. Untuk mengetahui persyaratan beracara pada perkara Pengaduan Konstitusional (*Constitutional Complaint*) oleh Mahkamah Konstitusi.

