

IDE MENGAKOMODASI *CONSTITUTIONAL COMPLAIN* SEBAGAI KEWENANGAN BARU MAHKAMAH KONSTITUSI INDONESIA

Oleh: Bayu Lesmana Taruna

Abstract

Constitutional Court's presence in the Indonesian state administration system in order to reform state affairs which menutut law enforcement in a fair and democratic about the constitution. In general, society or justitiabellen who feel their human rights have been violated by the law expect to benefit by the existence of the Constitutional Court. Further development of the Constitutional Court has managed to provide protection for the constitutional rights of citizens from any violation of laws provisions.

Nevertheless, the constitutional court has weaknesses. Constitutional Court only has the authority to test the validity of the laws against the Constitution, and not be able to test the implementation or application of the regulations. Therefore the Constitutional Court can not examine these cases a concrete constitutional authority the Court examined the constitutionality of a Konstiusi only legislation that abstract. The Constitutional Court does not have to check the cases involving violations of constitutional rights of individuals through a mechanism known as a constitutional complaint.

Keywords: *Constitutional Court's, Constitutional Review, constitutional Complain*

Pendahuluan

Point penting dari hasil kegiatan beberapa amandemen konstitusi yang pernah dilakukan adalah pengakuan lahirnya lembaga Mahkamah Konstitusi dalam system ketatanegaraan Indonesia yang berwenang untuk melaksanakan fungsi uji konstitusionalitas. Kehadiran Mahkamah Konstitusi (MK) di Indonesia telah menjadikannya sebagai salah satu bagian penting dari objek hukum tata negara Indonesia.

Perubahan fundamental yang terjadi setelah dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 tersebut adalah berubahnya struktur

dan mekanisme kerja lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yakni sistem yang bercorak *vertical-hierakis* menjadi *horizontal-hierakis*. Dalam sistem lama, yakni sistem yang bercorak *vertical hierakis* itu, lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia disusun secara vertikal dan bertingkat dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berada di struktur dan kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Sebaliknya dalam sistem sekarang, maka cara seperti itu sudah ditinggalkan. Sistem yang berlaku sekarang masing-masing lembaga mempunyai kedudukan yang samadan

saling berhubungan dan bekerjasama satu sama lain. Demikian hal juga dengan Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi saat ini tidak dapat dipisahkan dengan ide awal pembentukan Mahkamah Konstitusi itu sendiri, karena ada konteks yang tidak dapat dinafikan begitu saja ketika berbicara tentang Mahkamah Konstitusi. Karenanya sangat untuk mempelajari sejarah pertumbuhan gagasan atau ide yang melatarbelakangi lahirnya Mahkamah Konstitusi. Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi berkaitan erat dengan ide untuk mengembangkan fungsi pengujian Undang-Undang yang dikaitkan dengan kewenangan Mahkamah Agung dalam sejarah pembentukan negara kita (Assiddiqie, 2004. b: 4).

Melihat pendapat yang dikemukakan di atas, dengan demikian gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi setidaknya di dorong oleh tiga alasan: Pertama, Bertambahnya jumlah lembaga negara dan bertambahnya ketentuan sebagai akibat perubahan UUD 1945, menyebabkan potensi sengketa antar lembaga negara menjadi semakin banyak. Sementara itu telah terjadi perubahan paradigma dari supremasi MPR kepada supremasi konstitusi, sehingga tidak ada lagi lembaga tertinggi negara pemegang supremasi kekuasaan yang berwenang menyelesaikan sengketa antar lembaga negara. Oleh karena itu, diperlukan lembaga yang netral untuk menyelesaikan sengketa tersebut.

Kedua, Sebagai konsekuensi dari perwujudan negara hukum yang demokratis yang berdasarkan hukum. Kenyataan menunjukkan bahwa suatu keputusan yang demokratis tidak selalu sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Oleh karena itu, diperlukan suatu lembaga yang berwenang menguji konstitusionalitas UU terhadap UUD. Ketiga, Ada kasus aktual yang terjadi di Indonesia pada saat itu, yaitu pemakzulan (*impeachment*) Presiden Abdurrahman Wahid dari kursi kepresidenannya oleh MPR pada siding istimewa MPR tahun 2001. Kasus ini mengilhami tercetusnya pemikiran untuk mencari cara agar ada mekanisme hukum yang membingkai proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang tidak didasarkan atas alasan politik semata. Untuk itu, disepakati keperluan akan adanya suatu lembaga yang berkewajiban menilai pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, yang dapat menyebabkan Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan sebelum habis masa jabatannya.

Mahkamah Konstitusi adalah institusi baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Institusi ini diadakan setelah dilakukannya perubahan atau amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), yakni Pasal 24 ayat (2) yang menyatakan "kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang

berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi".

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 UUD 1945, dapat dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan lainnya. Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, Mahkamah Konstitusi mempunyai kedudukan, tugas dan kewenangan sebagaimana telah ditentukan oleh Pasal 24 ayat (2), Pasal 24c, dan diatur lebih lanjut dalam UU No 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Uraian di atas menunjukkan pengertian bahwa ada perbedaan yang mendasar antara ruang lingkup yang terkandung dalam pengertian kekuasaan kehakiman sebelum dan sesudah dilakukan amandemen terhadap UUD 1945. Sebelum amandemen, tampak bahwa pengertian kekuasaan kehakiman diartikan terbatas pada upaya menegakkan hukum dan keadilan atas masalah-masalah yang tercakup dalam empat lingkungan peradilan (Peradilan Umum, Peradilan Militer, Agama, Dan Peradilan Tata Usaha Negara).

Tugas, Fungsi Dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Dalam ketentuan UU No 24 tahun 2003, disebutkan bahwa tugas

dan fungsi Mahkamah Konstitusi adalah menangani perkara ketatanegaraan atau perkara konstitusi tertentu dalam rangka menjaga konstitusi (UUD 1945) agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi.

Menurut Abdul Latief (2009: 103), Mahkamah Konstitusi berfungsi menegakkan konstitusi untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis. Negara hukum demokratis adalah negara hukum yang menolak melepaskan kekuasaan tanpa pengawasan. Negara yang pola hidupnya berdasarkan hukum yang adil dan demokratis, kedaulatan atau kekuasaan negara di dalamnya harus tunduk pada hukum, lembaga-lembaga negara yang ada harus selalu saling mengawasi satu sama lain, sehingga pemusatan kekuasaan pada satu lembaga atau individu adalah larangan yang mutlak dalam negara hukum.

Mengacu pada pengertian fungsi Mahkamah Konstitusi tersebut di atas, maka Abdul Latief (2009: menyatakan Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan menjalankan empat fungsi, yaitu sebagai lembaga pengawal konstitusi, sebagai penawar konstitusi, penegak demokratisasi penjaga hak asasi manusia. Keempat fungsi tersebut dilaksanakan melalui pelaksanaan empat kewenangan dan satu kewajiban yang dapat dipandang sebagai suatu kewenangan sebagaimana ditentukan

dalam Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintah negara yang stabil dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi. Karena itu sebagai penjaga konstitusi, Mahkamah Konstitusi merupakan penafsir tertinggi konstitusi (Mukti Fajar, 2006: 119).

Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengatur tentang wewenang Mahkamah Konstitusi. Pada intinya Mahkamah Konstitusi memiliki empat kewenangan dan satu kewajiban.

(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. Menguji undang-undang terhadap UUD 1945;
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewangannya diberikan oleh UUD 1945;
- c. Memutus pembubaran partai politik; dan
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum

(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan

pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Kalau diperhatikan secara seksama, keseluruhan kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi itu, dalam arti luas sesungguhnya bisa dikembalikan kepada upaya menjaga tegaknya prinsip konstitusionalitas hukum. Hubungan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung Pertanyaannya kemudian, bagaimanakah hubungan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menyatakan, Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Ketentuan ini secara implisit menunjukkan maksud pembentuk UUD untuk memberikan peran kepada Mahkamah Agung sebagai penegak hukum dan keadilan tertinggi untuk persoalan yang lebih merupakan persoalan hukum sehari-hari.

Pemisahan wewenang *judicial review* dan *constitutional review* pada sebuah lembaga Mahkamah Konstitusi, yang lepas dari lembaga Mahkamah Agung, merupakan suatu bentuk

kerinduan dari seluruh rakyat Indonesia atas hukum yang adil, adanya kepastian hukum, dan dijaminnya hak-hak konstitusional mereka. Jika wewenang pengujian dan fungsi *the interpreter of constitution* ini diserahkan kepada Mahkamah Agung, dikhawatirkan kerinduan itu tidak segera dapat terobati, sebab tradisi yang berkembang sebelumnya, Mahkamah Agung identik dengan penumpukan perkara, dan jamak dengan perilaku-perilaku korup, yang banyak melibatkan person-person dalam institusi ini.

Akibatnya, apabila wewenang menguji tersebut dipaksakan berada di Mahkamah Agung, maka yang muncul kemudian malah pelanggaran kejurusan hukum yang sudah mengakar terlalu lama. Oleh karenanya, tepatlah kiranya pembagian kekuasaan kehakiman ke dalam dua lembaga peradilan, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung berfungsi untuk memutus perkara-perkara kasasi dan melakukan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi menjalankan fungsi uji konstitusionalitas/*constitutional review*, yang terkait dengan penegakkan konstitusi sebagai hukum dasar. Dengan demikian Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai *the guardian and the interpreter of constitution*.

Sesuai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, Mahkamah Konstitusi menjadi lembaga penyeimbang sesuai dengan prinsip *check and balances*. Sedangkan lewat kewenangan menguji UU terhadap UUD, Mahkamah Konstitusi menjadi penjamin terpenuhinya hak konstitusional warganegara untuk melindungi warganegara dari UU buatan legislator yang dapat menimbulkan kerugian konstitusional (Fickar Hadjar, 2003: 3).

Kewenangan *Constitutional Review*

Istilah *constitutional review* terdiri dari dua kata, yakni *constitutional* berarti undang-undang dasar (Pramadya Puspa, 1979: 244), dan *review* bermakna tinjauan atau peninjauan (John M. Echols dan Hassan Shadily, 1997: 141). Perpaduan kedua kata menjadi *constitutional review* merupakan istilah teknik yuridis yang bermakna peninjauan terhadap konstitusional atau peninjauan terhadap Undang-Undang atas Undang-Undang Dasar (Latief, et al, 2009: 10).

Gagasan mengenai pelembagaan/institusionalisasi sebuah lembaga Peradilan Tata Negara (*constitutional court*), tidak lepas dari upaya serius untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara, yang acapkali terancam oleh kesewenang-wenangan pemerintah berkuasa. Upaya inilah yang

selanjutnya melahirkan konsepsi “*constitutional review*” atau pengujian konstitusional.

Konsepsi ini lahir sebagai buah perkembangan pemikiran dari gagasan tentang: Pertama, negara hukum dalam pengertian *rule of law*. Kedua, prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Ketiga, upaya perlindungan serta pemajuan hak asasi manusia. Kolaborasi ketiga Ide dasar kemudian dikembangkan dalam sebuah konsep *constitutional review*, sebagai jawaban atas kebutuhan adanya suatu pemerintahan modern yang demokratis.

Sehubungan dengan hal tersebut, apabila penggunaan istilah *constitutional review* ditelaah lebih lanjut melalui pendekatan sejarah hukum dan perbandingan hukum. Oleh karena itu, apabila mempersoalkan *constitutional review* juga harus dibedakan dengan istilah *judicial review* atau *toetsingsrecht*.

Pentingnya menjelaskan *constitutional review* terhadap *judicial review* atau *toetsingsrecht*, karena keduanya mempunyai persamaan dan perbedaan yang mendasar. Salah satu persamaannya, karena kedua istilah dimaksud merupakan kegiatan pengujian terhadap suatu regulasi. Sedang luas dan ruang lingkup obyek yang akan diuji, berbeda antara satu dengan yang lain.

Ada dua alasan pokok membedakan *constitutional review* dengan *judicial review*, sebagai berikut: Pertama, *Constitutional review* selain

dilakukan oleh hakim dapat pula dilakukan oleh lembaga selain hakim atau pengadilan, tergantung kepada lembaga mana UUD memberikan kewenangan untuk melakukannya. Kedua, Dalam konsep *judicial review* terkait pula pengertian yang lebih luas objeknya, misalnya mencakup soal legalitas peraturan di bawah UU terhadap UU, sedangkan *constitutional review* hanya menyangkut pengujian konstitusionalitas, yaitu terhadap UUD (Assiddiqie, 2005: 3).

Melihat kondisi demikian terdapat sedikitnya dua tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dari pengembangan model *constitutional review*. Pertama, adalah untuk menjamin adanya sebuah perimbangan atau hubungan yang sinergis yang menjadi refleksi dari berjalannya system demokrasi antara tiga cabang kekuasaan yang ada, eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Mekanisme ini dimaksudkan agar ketiga cabang kekuasaan yang ada tidak berjalan secara timpang, atau ada dominasi oleh satu cabang kekuasaan yang satu terhadap cabang kekuasaan yang lain, semisal praktek-praktek *executive heavy* atau *legislative heavy* yang kerap melanda Indonesia. Kedua, adalah sebagai sebuah upaya untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara, yang telah dijamin konstitusionalitasnya oleh konstitusi (UUD), dari perilaku absolute pemegang kekuasaan, yang dapat berakibat pada

dikebirinya/dilanggarnya hak-hak fundamental warga negara.

Ide *constitutional review* pada kelanjutannya tumbuh dengan masih seiring dengan menguatnya semangat penegakkan konstitusi sebagai *grondnorm/higest norm* atau hukum dasar tertinggi, yang artinya segala peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan apa yang sudah diatur dalam konstitusi, semua norma hukum negara haruslah konsonan dengan norma-norma konstitusi. Konstitusi menjadi perwujudan dari konsepsi negara hukum baik *rechtsstaat* maupun *the rule of law*, di mana negara tidak hanya berdasarkan pada kekuasaan semata (*absolutisme/machtstaat*), tetapi didasarkan atas hukum, yang dijawantahkan sekaligus disimbolkan dalam suatu konstitusi, sebagai bentuk kontrak sosial warga negara dengan negara.

Konstitusi merupakan bentuk pelimpahan kedaulatan rakyat (*the sovereignty of the people*) kepada negara, melalui konstitusilah rakyat merelakan pemberian sebagian hak-haknya kepada negara. Oleh karena itu, konstitusi harus senantiasa dikawal dan dijaga, sebab semua bentuk penyimpangan kekuasaan, baik oleh pemegang kekuasaan maupun aturan hukum di bawah konstitusi terhadap konstitusi, merupakan ujud pengingkaran terhadap kedaulatan rakyat.

Bertolak dari pemberdayaan kewenangan mengatur yang termuat dalam Pasal 86 UU Nomor 24 Tahun 2003, sehingga diterbitkan berbagai regulasi yang bersifat mengatur, Salah satu di antaranya diaplikasikan melalui penerbitan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-undang, sebagai hukum formil dan di dalamnya diatur secara tata cara dan prosedur pelaksanaan *constitutional review* dalam rangka perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara sebagaimana dimaksud Pasal 26, 27 dan 28 UUD.NRI. 1945 juncto Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003.

Aplikasi dan implementasi terhadap wewenang, tanggung jawab dan akuntabilitas Mahkamah Konstitusi yang dijamin undang-undang, tidak semudah membalikkan kedua belah telapak tangan karena akan diperhadapkan berbagai faktor yang berpengaruh (*ius contituendum, das sein*).

Kewenangan menguji (*Constitutional Review*) yang dimiliki dan dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi meliputi seluruh produk *legislative* yang merupakan perangkat Hukum dalam sistem politik dibawah Undang-Undang Dasar (Assiddiqie, 2005: 44). Olehnya, jika terdapat undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 adalah tugas para hakim konstitusi untuk melakukan

Pengujian Konstitusional
(*Constitutional Review*).

Selanjutnya kewenangan Mahkamah Konstitusi yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD.NRI. 1945 *juncto* Pasal 12 ayat (1) huruf a UU. Nomor 4 Tahun 2004 (sekarang UU No 48 tahun 2009) dan Pasal 10 ayat (1) huruf a UU. Nomor 24 Tahun 2003, tidak dapat diasumsikan sebagai lembaga tertinggi negara. Walaupun dari segi sejarah hukum diketahui, bahwa kewenangan yang demikian dahulu ada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan setelah diadakan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 kewenangan dimaksud secara konstitusional didelegasikan kepada Mahkamah Konstitusi.

Hal ini penting dimaklumi, karena eksistensi Mahkamah Konstitusi diharapkan menjadi pengawal konstitusi (UUD NRI 1945). masih ada wewenang lain dari Mahkamah Konstitusi yang lebih bersifat mengatur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 UU. Nomor 24 Tahun 2003, berbunyi: Mahkamah Konstitusi dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya menurut Undang-Undang ini.

Wewenang mengatur yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi tersebut, dimaksudkan agar Mahkamah Konstitusi dapat lebih pro-aktif mengisi kemungkinan adanya kekurangan atau kekosongan dalam hukum acara yang

telah diatur secara limitatif dalam Pasal 26 sampai dengan Pasal 85 UU Nomor 24 Tahun 2003. Oleh karena itu, berbagai regulasi yang diterbitkan Mahkamah Konstitusi sekedar untuk menutupi kekosongan hukum acara terutama dalam memeriksa, mengadili dan memutuskan perkara-perkara yang berkaitan dengan persoalan constitutional review.

Dengan demikian, menjadi semakin jelas bahwa baik terhadap kewenangan absolut maupun kewenangan mengatur yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi tidak diharapkan Mahkamah Konstitusi menjadi *super body*. Akan tetapi kewenangan-kewenangan itu diberikan kepada Mahkamah Konstitusi dalam rangka penegakan hukum sebagai cikal bakal dari suatu negara hukum.

Sebagaimana telah diuraikan di atas maka setidaknya kita telah sedikitnya mendapat pemahaman tentang profil dari Mahkamah Konstitusi pada umumnya, di mulai dari sejak lahirnya lembaga ini sampai dengan tugas, fungsi dan kewenangan yang dimiliki serta kewenangan *constitutional review* yang dibedakan dengan *judicial review*. Sesuai dengan judul tulisan ini, maka fokus utama dalam analisa tulisan ini sebenarnya adalah ide mengakomodasi mekanisme *constitutional complain* sebagai salah satu kewenangan baru dari Mahkamah Konstitusi.

Saat ini harus diakui bahwa Mahkamah Konstitusi sudah membawa

perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan kita, namun demikian perkembangan hukum yang begitu pesat menghendaki lembaga Mahkamah Konstitusi untuk selalu tanggap terhadap berbagai persoalan yang muncul yang ada hubungannya dengan konstitusional.

Salah satu isu besar yang saat ini berkembang adalah mengenai perlunya mekanisme *constitutional complain* dalam Mahkamah Konstitusi. Selama ini tentang mekanisme *constitutional complain* belum diatur dalam undang-undang Mahkamah Konstitusi. Dengan kata lain terhadap mekanisme *constitutional complain* tidak dikenal sebagai salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Tuntutan Perlunya *Constitutional Complaint* Dalam MK.

Perkembangan sistem ketatanegaraan dewasa ini yang begitu pesat, menyebabkan setiap warga negara mulai mengerti tentang mana yang menjadi hak dan kewajibannya di dalam konstitusi. Berdasarkan kenyataan dan pengalaman yang dialami oleh mantan hakim konstitusi yakni Laica Marzuki (2008; 28-29), yang menyatakan bahwa cukup banyak surat pengaduan dan warga perorangan yang masuk Ke Mahkamah Konstitusi. Surat pengaduan tersebut kemudian ditindak lanjuti dengan jawaban bahwa penanganan pengaduan perorangan berada di luar kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan hasil konferensi Hakim Konstitusi se Asia yang diselenggarakan di Jakarta pada tanggal 14 Juli 2010, maka timbulah ide untuk mengadopsi sistem konstitusional *komplain*. Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Ketua Mahkamah Konstitusi yakni Mahfud MD, yang pada intinya sangat setuju dan sependapat untuk mengadopsi sistem konstitusional *Komplain*.

Menurut Mahfud MD, ide untuk mengadopsi konstitusional *komplain*, karena pengalaman dari beberapa negara di Asia yang sudah berhasil menerapkan sistem demikian. Sebagai contoh dari negara Asia yang berhasil dengan sistem konstitusional *komplain* adalah negara Korea. Selain itu lebih lanjut Mahfud MD menyatakan bahwa kebanyakan pengadilan di Indonesia banyak sekali putusan yang sudah memiliki kekuatan hukum tetap atau *inkracht*, tapi sulit untuk dapat dilaksanakan.

Hal ini dapat dilihat dalam berbagai kasus yang terjadi dalam bidang hukum pertanahan. Kebanyakan kasus-kasus di bidang pertanahan yang melibatkan sengketa antara penguasa/pemerintah dengan rakyat, pada kondisi tertentu pihak rakyatlah yang banyak dirugikan. Realitas yang tidak dapat dibantah bahwa pemerintah atau penguasa enggan melaksanakan putusan pengadilan yang nyata-nyata sudah mempunyai kekuatan hukum tetap. Dalam posisi demikian maka dengan adanya ide mengadopsi

konstitusional komplain, rakyat bisa mengajukan konstitusional komplein tersebut.

Dibandingkan dengan praktek yang terjadi di beberapa negara lain, posisi dan kedudukan Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk melakukan pemaksaan dan punya cara serta instrumen yang disediakan oleh negara memaksa agar putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap atau *inkracht* dapat dilaksanakannya.

Banyak ahli hukum yang berpendapat bahwa perlunya mekanisme konstitusional komplain. Menurut Abdul Latief gagasan memunculkan mekanisme konstitusional komplain harus ditanggapi dengan positif oleh Mahkamah Konstitusi.

Pada dasarnya kehadiran mekanisme konstitusional komplain lambat laun akan menciptakan kesadaran kepada masyarakat untuk mempertahankan diri di hadapan hukum ketika hak-hak dasar dilanggar. Dengan demikian berbagai kebijakan yang menyentuh ranah publik dan warga negara biasa dengan sendirinya akan mempunyai kepekaan terhadap perlindungan dan pemenuhan *basic rights* atau *fundamental rights* bagi setiap masyarakat.

Meskipun pengujian hak-hak warga negara secara individu (*constitutional complaint*) belum dimungkinkan dalam Mahkamah Konstitusi yang sekarang, tetapi

sebagai permulaan perkembangan Mahkamah Konstitusi pada sisi *the guardian of constitution* sudah *ekuivalen* dengan semangat negara hukum yang demokratis.

Berdasarkan kenyataan Mahkamah Konstitusi hanya sebatas pada komplain mengenai legislatif review yaitu produk undang-undang. Terdapat kelemahan bahwa suatu tindakan hukum pemerintah maupun peraturan kebijakan pemerintah dapat melakukan pelanggaran hak-hak dasar warga negara. Meskipun suatu peraturan perundang-undangan sudah sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan dan materinya sesuai dengan peraturan di atasnya, terdapat kemungkinan peraturan tersebut melanggar hak-hak dasar warga negaranya.

Dengan demikian kehadiran mekanisme konstitusional komplain diperlukan jika ada seorang warga negara yang ingin mengadakan pelanggaran hak-hak konstitusionalnya oleh tindakan atau kelalaian pejabat negara an tidak ada lagi yang dapat ditempuh.

Beberapa kasus yang terjadi akhir-akhir ini yang kiranya patut diajukan sebagai salah satu wujud dari praktek konstitusional komplain yang sudah mulai dipraktikkan, walaupun belum diatur dalam UU Mahkamah Kostitusi. Contoh kasus yang paling sederhana adalah kasus pembunuhan aktifis Hak Asasi Manuisia (HAM) yakni Munir yang menempatkan

Polycarpus sebagai terdakwa utama dalam pembunuhan tersebut. Kasus pembunuhan yang dituduhkan kepada Polycarpus tersebut, apabila diamati secara cermat dengan menggunakan logika hukum yang berlaku di Indonesia, kiranya tidak benar dan tepat dasar hukum yang digunakan. Kondisi demikian, apabila sistem hukum kita mengenal dan menerapkan konstitusional *komplain*, maka terdakwa Polycarpus dapat menggunakan *komplain* mengajukan konstitusional *komplain*.

Contoh kasus lain adalah perkara dengan nomor 133/PUU-VII/2009 tentang permohonan pengujian materiil terhadap Pasal 32 ayat (1) butir c Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK) oleh Chandra Hamzah dan Bibit Samad Rianto. Chandra dan Bibit mempermasalahkan Pasal 32 UU KPK karena dapat dengan mudah memberhentikan pimpinan KPK. Permohonan ini diajukan dengan tujuan agar KPK sebagai lembaga independen tidak lagi bisa diintervensi. Dalam permohonannya, Chandra, dan Bibit, serta Kuasa Hukumnya mengajukan permohonan dijatuhkannya putusan sela (provisi). Putusan sela tersebut dimohonkan Pemohon agar Hakim Mahkamah Konstitusi memerintahkan polisi dan jaksa tidak melanjutkan perkara, dan Presiden tidak menerbitkan peraturan mengenai pemberhentian tetap pejabat pimpinan

KPK yang diduga melakukan pidana selama belum dijatuhi hukuman tetap.

Selanjutnya Mahkamah Konstitusi (MK) dalam putusannya mengabulkan sebagian permohonan provisi (sela) terhadap permohonan pengujian Pasal 32 ayat (1) huruf c UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK). Mahkamah Konstitusi meminta Presiden agar tidak memberhentikan secara tetap kedua Pemohon apabila dalam penyelidikan Polri terkait kasus dugaan penyalahgunaan kewenangan dan penyuaipan menjadikan kedua komisioner KPK tersebut sebagai terdakwa. Putusan sela tersebut dibacakan oleh 8 orang hakim Mahkamah Konstitusi dipimpin oleh Mahfud MD. Menurut Mahfud MD, putusan sela tersebut dijatuhkan untuk melindungi hak-hak konstitusional Pemohon. "Putusan sela merupakan putusan sementara sebelum putusan akhir yang berguna melindungi hak warga Negara.

Penulis berpendapat Mahkamah Konstitusi dalam putusan selanya terhadap permohonan yang diajukan oleh Bibit dan Chandra tersebut sudah meletakkan dasar yang baru, di mana hak konstitusional warga negara bisa diajukan di persidangan uji materi di Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi juga dinilai konsisten dan proporsional dalam menyelenggarakan sebuah putusan. Biasanya putusan sela Mahkamah Konstitusi hanya digunakan

dalam perkara sengketa kewenangan terkait pemilihan umum.

Masih banyak lagi contoh kasus Misalnya SKB Tentang Ahmadiyah, Pengujian UU tentang Sistem Pendidikan Nasional, dan lain sebagainya yang kiranya tidak mungkin akan diuraikan satu persatu dalam tulisan ini, tapi paling tidak dari dua contoh kasus ini kita dapat belajar atau mendapat pemahaman bahwa sesungguhnya walaupun konstitusional komplain belum diatur sebagai kewenangan baru dalam Mahkamah Konstitusi, tapi dalam praktek sudah mulai ada tanda-tanda untuk mengakomodasinya dalam UU Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan 2 (dua) contoh kasus tersebut yang telah diuraikan di atas kiranya tepat apabila dikatakan bahwa kasus-kasus tersebut merupakan salah satu pintu yang dapat mengarahkan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan konstitusional komplain. Artinya dari kasus Polycarpus dan Bibit dan Chandra tersebut ada pelanggaran konstitusional yang terjadi, tetapi ada instrumen hukum untuk menyelesaikannya. Dalam UUD 1945 dan UU No 24 tahun 2003, tidak mengatur tentang konstitusional komplain. Untuk itu kiranya segera dipikirkan untuk memasukan sistem konstitusional komplain.

Dalam perkembangan berikutnya terutama dengan putusan perkara nomor 133/PUU-VII/2009 tentang

pengujian Pasal 32 ayat (1) huruf c UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang diajukan oleh Bibit dan Chandra, coba dijadikan dasar oleh Yusril Ihza Mahendra untuk mengajukan permohonan putusan sela dalam pengajuan permohonan pengujian Pasal 22 ayat (1) huruf d UU Kejaksaan dengan Pasal 1 dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 soal masa jabatan Jaksa Agung.

Dalam permohonannya Yusril Ihza Mahendra meminta Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan provisi atau sela agar Kejaksaan menghentikan atau menunda penyidikan perkara korupsi biaya akses Sistem Administrasi Badan Hukum (Sisminbakum) yang melibatkan dirinya hingga ada putusan uji materi ini. Termasuk mencabut pelaksanaan surat pencekalan dirinya yang ditandatangani oleh Jaksa Agung Hendarman Supanji.

Meskipun dalam ketentuan Pasal 63 UU No 24 Tahun 2003 tentang MK menyatakan putusan provisi atau sela hanya bisa dijatuhkan terhadap perkara yang menyangkut sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD 1945. Namun, alasan Yusril Ihza Mahendra tetap mengajukan permohonan tersebut karena Mahkamah Konstitusi sudah pernah menjatuhkan putusan provisi dalam perkara Bibit dan Chandra yang bisa dijadikan yurisprudensi untuk mengisi kekosongan hukum.

Terkait dengan dua permohonan pengujian materil yang masing-masing diajukan oleh Bibit dan Chandra dan yang diajukan oleh Yusril Ihza Mahendra, menurut pendapat penulis terdapat perbedaan antara kedua kasus tersebut. Perkara yang diajukan oleh Yusril Ihza Mahendra di Mahkamah Konstitusi sifatnya abstrak yang menyangkut Undang-Undang. Sementara di sisi lain penyidikan yang dilakukan oleh Kejaksaan itu bersifat kongkrit. Hal ini berbanding terbalik dengan kasus yang dialami oleh Bibit dan Chandra.

Dengan demikian apa yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dengan menolak permohonan putusan provisi atau sela yang diajukan oleh Yusril Ihza Mahendra, penulis sependapat dengan langkah tersebut. Pada intinya bahwa dengan adanya pengujian permohonan menyangkut putusan sela, secara inflisit terkandung makna bahwa Mahkamah Konstitusi sudah mulai masuk ke wilayah mekanisme konstitusional komplain.

Pada akhirnya kebutuhan akan adanya suatu mekanisme konstitusional komplain makin nyata setelah terjadinya suatu kasus yang berhubungan dengan hak-hak dasar warga negara dan dapat dikategorikan hak asasi manusia dalam menjalankan suatu agama dan keyakinan.

Penutup

Reformasi hukum di Indonesia diawali dengan mengamandemen

Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang menyebabkan terjadinya perubahan ketatanegaraan secara besar-besaran, terutama terhadap badan-badan kelengkapan negara dalam suatu negara hukum, yang antara lain lahirnya Mahkamah Konstitusi. Secara normatif-konstitusional keberadaan Mahkamah Konstitusi diberi kompetensi absolut mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, untuk menguji undang-undang (*constitutional review*) terhadap Undang-Undang Dasar. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, Kompetensi absolut dimaksud diberikan kepada Mahkamah Konstitusi dengan pertimbangan membuka pintu bagi kemungkinan pengujian produk-produk legislasi oleh lembaga yudisial sekaligus untuk menyeimbangkan kinerja demokrasi dan nomokrasi.

Negara hukum tidak sekedar dipahami sebagai suatu negara yang mengakui bahkan mengklaim telah memiliki syarat-syarat normatif, lagi pula tidak diukur dari ada atau tidak terpenuhinya unsur-unsur kategorikal; seperti supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan dalam hukum (*equality before of the law*), proses hukum yang adil (*due process of law*), peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*), dan lain sebagainya.

Pada hakekatnya Mahkamah Konstitusi dalam fungsinya melakukan *constitutional review* untuk

meningkatkan kontrol apabila ternyata dalam pembuatan Undang-Undang, lembaga legislatif telah menyimpang dari politik hukum konstitusi. Substansi putusan-putusan Mahkamah Konstitusi berkaitan langsung dengan pemberian arah kepada politik hukum undang-undang di Indonesia. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai peran yang sangat signifikan untuk mengarahkan politik hukum undang-undang agar tidak menyimpang dari Undang-Undang Dasar.

Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman diharapkan mampu mengembalikan citra lembaga peradilan di Indonesia sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka yang dapat dipercaya dalam menegakkan hukum dan keadilan. Putusan Mahkamah Konstitusi diharapkan sebagai salah satu wujud mengawal Undang-Undang Dasar tahun 1945 dalam rangka mewujudkan cita-cita negara hukum dan negara demokrasi yang adil dan makmur untuk

memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya.

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berhak dan berwenang dalam melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 mempunyai tanggung jawab besar terhadap hal ini, oleh karenanya Mahkamah Konstitusi harus tetap didorong dan diberi semangat untuk melaksanakan fungsi dan tugasnya tersebut.

Perlu diadopsi mekanisme konstitusional komplain dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia terutama dalam hal pengaturan hukumnya, sehingga Mahkamah Konstitusi tidak terbelunggu atau terbatas pada kewenangan menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Untuk itu perlu diberi tambahan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji peraturan undang-undang yang melanggar hak konstitusi warga negara, walaupun harus diikuti juga dengan amandemen atau perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, 2004. a, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- , 2004. b, *Setahun Mahkamah Konstitusi: Refleksi Gagasan Dan Penyelenggaraan, Serta Setangkep Harapan*. Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi: Menjaga Denyut Kontitusi, Cetakan Pertama. Konstitusi Press. Jakarta.
- , 2005, *Model-model Pengujian Konstitusional di berbagai negara*, Konstitusi Press Jakarta.
- Echols, John M. dan Hassan Shadily, 1997, *Kamus Inggris – Indonesia; An English – Indonesian Dictionary*, Gramedia, Jakarta
- Fajar, Abdul Mukti, 2006, *Hukum Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press. Jakarta.
- Hadjar, A. Fickar dkk., 2003, *Pokok-pokok Pikiran dan Rancangan Undang-undang Mahkamah Konstitusi*, KRHN dan Kemitraan, Jakarta
- Latif, Abdul, H., 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi (Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi)* Yogyakarta, Total Media.
- Latif, Abdul, Muhammad Syarif Nuh, Hamza Baharuddin, H. Hasbi Ali dan Said Sampara., 2009, *Buku Ajar: Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta.
- Laica Marzuki, *Pengaduan Konstitusional (SConstitutional Complaint): Sebuah Gagasan Cita Hukum*, Kumpulan Tulisan Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi. Jakarta. Konstitusi Press, 2004
- Puspa, Yan Pramadya, 1979, *Kamus Hukum*, Aneka Semarang.