

YANG “TERLEPAS” DARI KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI RI: PENGADUAN KONSTITUSIONAL (*CONSTITUTIONAL COMPLAINT*)

Oleh:

I D.G. PALGUNA

Hakim Mahkamah Institusi Republik Indonesia, Jakarta

palguna@yahoo.com

ABSTRAK

Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan negara-negara di dunia, memiliki tugas untuk mengawal agar ketentuan-ketentuan konstitusi benar-benar ditaati atau terjelma dalam praktik kehidupan bernegara. Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi dikatakan sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Sejarah pemikiran pembentukan Mahkamah Konstitusi dimulai setelah berakhirnya Perang Dunia Pertama. Saat itu beberapa negara Eropa bertekad menemukan cara untuk “memaksa” pembentuk undang (*legislature*) menaati konstitusi melalui jalan peradilan. Inilah yang kemudian melahirkan mekanisme pengujian undang-undang (*judicial review*). Di banyak negara juga diberikan kewenangan untuk memutus perkara-perkara pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*), yakni pengaduan atau gugatan yang diajukan oleh perorangan warga negara ke Mahkamah Konstitusi terhadap perbuatan atau kelalaian suatu lembaga publik yang mengakibatkan terlanggarnya hak-hak atau kebebasan-kebebasan mendasar orang atau warga negara yang bersangkutan. Dalam sistem yang berlaku saat ini, jalan hukum yang tersedia bagi warga negara untuk mempertahankan hak-hak konstitusionalnya melalui proses peradilan konstitusional di Mahkamah Konstitusi hanyalah mekanisme pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar. Dengan kata lain, sistem yang berlaku saat ini seolah-olah mengasumsikan bahwa pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional warga negara itu hanya terjadi karena pembentuk undang-undang membuat undang-undang yang ternyata telah melanggar hak-hak konstitusional warga negara.

Kata Kunci: Kewenangan Mahkamah Konstitusi R.I, Pengaduan Konstitusional.

Pendahuluan

A. Latar Belakang

Dari perspektif historis, konstitusi bagi suatu negara adalah hasil sejarah panjang perjuangan manusia akan penghormatan terhadap hak-hak

dan kebebasan-kebebasan mendasar mereka. Oleh karena itu, dari perspektif ini, konstitusi sesungguhnya merupakan pernyataan mendasar mengenai hal-hal yang oleh sekelompok orang yang mengikatkan diri sebagai warga negara dari suatu bangsa dipandang sebagai

ketentuan-ketentuan dan nilai-nilai dasar yang mereka jalani bersama dan persetujuan mereka untuk terikat pada ketentuan-ketentuan dan nilai-nilai dasar tersebut. (Barry M. Hager: 2000: 19)

Pada ketentuan-ketentuan dan nilai-nilai bersama itulah mereka percayakan perlindungan terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan mendasar mereka sebagai manusia. Tugas terutama dari negara yang mereka bentuk berdasarkan konstitusi itu adalah untuk melindungi hak-hak dan kebebasan-kebebasan mendasar tersebut. Keberadaan konstitusi, dengan demikian, telah menjadikan status hak-hak dan kebebasan-kebebasan mendasar itu sebagai hak-hak konstitusional. Oleh sebab itu, salah satu fungsi utama konstitusi adalah untuk melindungi hak-hak dan kebebasan-kebebasan mendasar manusia atau individu. (Erwin Chemerinsky: 1977: 4)

Namun, jaminan atau perlindungan tersebut hanya akan menjadi huruf-huruf mati (*dead letters*) apabila tidak terjelma dalam praktik jika tidak tersedia mekanisme untuk menjamin penataannya. Inilah sesungguhnya alasan utama diintroduksinya Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan negara-negara di dunia, yaitu untuk mengawal agar ketentuan-ketentuan konstitusi benar-benar ditaati atau

terjelma dalam praktik kehidupan bernegara. Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi dikatakan sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Hingga saat ini setidaknya telah ada 78 negara yang memiliki Mahkamah Konstitusi, atau yang disebut dengan nama lain namun kewenangannya identik dengan kewenangan sebuah Mahkamah Konstitusi. (Jimly Asshiddiqie: 2004: 22)

B. Pengaduan Konstitusional Di Eropa

Sejarah pemikiran pembentukan Mahkamah Konstitusi dimulai setelah berakhirnya Perang Dunia I. Saat itu beberapa negara Eropa bertekad menemukan cara untuk “memaksa” pembentuk undang (*legislature*) menaati konstitusi melalui jalan peradilan. Inilah yang kemudian melahirkan mekanisme pengujian undang-undang (*judicial review*). Untuk keperluan tersebut, mereka tak hendak mengikuti model pengujian undang-undang yang terdesentralisasi, sebagaimana yang lahir dan telah berjalan mapan di Amerika Serikat, tetapi mereka memutuskan untuk memercayakan pelaksanaannya kepada suatu pengadilan khusus, yaitu Mahkamah Konstitusi, yang nantinya akan memiliki kewenangan untuk menyatakan bahwa suatu undang-

undang yang dibuat oleh parlemen bertentangan dengan konstitusi atau undang-undang dasar tanpa memper-syaratkan keharusan adanya kasus kongkret melainkan cukup berdasarkan alasan-alasan teoritis (*in the abstract*). Austria dan Cekoslowakia (1920), serta Spanyol (1931) merupakan pionir dalam hal ini (Victor Ferreres Comella: 2004: 2) dan Hans Kelsen adalah ilmuwan terdepan yang memberikan argumentasi teoritis dan pembela utama pilihan terhadap model ini sekaligus mempertahankannya dari adanya keinginan untuk mengikuti pilihan model Amerika Serikat (Hans Kelsen: 1944: 4). Setelah Perang Dunia II makin banyak negara bergabung dalam arus baru pemikiran ini dengan membentuk Mahkamah Konstitusi melalui Undang-Undang Dasar atau konstitusinya, seperti Itali (1948), Jerman (1949), Perancis (1958). (Mauro Cappelletti: 1989: 161) Demikianlah, model ini kemudian makin menemukan bentuknya dan kini populer dengan sebutan Pengujian Konstitusional Model Eropa (*European Model of Constitutional Review*). Namun, dalam pengujian konstitusional Model Eropa ini sesungguhnya terdapat setidaknya-tidaknya tiga variasi besar, yaitu: (Violaine Autheman & Keith Henderson: 8)

- (a) Model Austria atau Model Kontinental, yang menerapkan sistem terpusat di mana suatu Mahkamah Konstitusi dibentuk dengan wewenang eksklusif mengontrol konstitusionalitas peraturan perundang-undangan. Model ini diadopsi oleh banyak negara Eropa, sejumlah negara Amerika Latin, Timur Tengah, Afrika, dan Asia;
- (b) Model Jerman, yang menerapkan sistem terpusat di mana Mahkamah Konstitusi dibentuk dengan wewenang eksklusif menyatakan undang-undang dan tindakan atau aktivitas bertentangan dengan konstitusi, namun semua pengadilan (lain) dapat mengesampingkan undang-undang yang dianggap bertentangan dengan konstitusi;
- (c) Model Perancis, yang menerapkan sistem terpusat di mana Dewan Konstitusi hanya memiliki wewenang pengawasan secara preventif yaitu dapat memeriksa konstitusionalitas undang-undang yang telah disahkan namun belum diundangkan oleh Parlemen (Jimly Asshiddiqie: 2005: 117-133).

Jatuhnya rejim Komunis di Eropa Tengah dan Timur, di awal tahun 1990-an, kemudian menandai lahirnya suatu gelombang baru pemikiran

konstitusionalisme di mana di negara-negara tersebut dibentuk konstitusi-konstitusi baru yang sekaligus mengadopsi gagasan tentang pembentukan suatu Mahkamah Konstitusi, yang kewenangan utamanya adalah pengujian konstitusionalitas undang-undang, dengan mengikuti Model Eropa tersebut. Khusus bagi negara-negara eks-komunis itu, dengan pengecualian di Negara Hungaria dan Negara Polandia, terdapat alasan tersendiri atas kecenderungan mereka mengikuti Model Eropa, yang didasari oleh pengalaman sejarah, yaitu ketidakpercayaan mereka kepada pengadilan biasa yang dianggap lebih sebagai bagian dari pelaksana kebijakan rejim yang memerintah, yaitu partai komunis. (Trevor L. Brown & Charles R. Wise: 1994: 156). Sehingga, tak ada satu pun negara-negara yang tadinya diperintah oleh rejim komunis itu rela untuk menyerahkan kewenangan yang begitu besar, yakni pengujian undang-undang, kepada pengadilan atau hakim biasa, bahkan jika hal itu terbatas hanya diberikan kepada Mahkamah Agung sekalipun (Herman Schwartz: 2000: 22). Mahkamah Konstitusi yang dibentuk di negara-negara eks-komunis ini bukan hanya diberikan kewenangan membatalkan suatu undang-undang tetapi juga kewenangan dalam hal pembagian kekuasaan di antara cabang-cabang

kekuasaan negara dan perlindungan hak-hak asasi manusia, sekaligus kewenangan untuk mengesahkan hasil pemilihan umum dan *impeachment* terhadap pejabat-pejabat tinggi negara. Ini menunjukkan besarnya pengaruh kesuksesan Jerman dan negara-negara Eropa lainnya dengan Mahkamah Konstitusinya. (Herman Schwartz: 2000: 22)

Sejalan dengan ide dasar pembentukan Mahkamah Konstitusi, yaitu sebagai pengawal konstitusi, sementara itu salah satu fungsi utama konstitusi adalah memberikan perlindungan terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan mendasar warga negara, maka dalam perkembangan selanjutnya kepada Mahkamah Konstitusi di banyak negara juga diberikan kewenangan untuk memutus perkara-perkara pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*), yakni pengaduan atau gugatan yang diajukan oleh perorangan warga negara ke Mahkamah Konstitusi terhadap perbuatan atau kelalaian suatu lembaga publik yang mengakibatkan terlanggarnya hak-hak atau kebebasan-kebebasan mendasar orang atau warga negara yang bersangkutan. Pada dasarnya, pengaduan demikian baru dapat diterima oleh Mahkamah Konstitusi apabila semua jalan yang tersedia bagi

penyelesaian melalui proses peradilan terhadap persoalan tersebut telah tidak ada lagi (*exhausted*). (Victor Ferreres Comella: 2004: 3) Objek pengaduan dapat ditujukan pada tindakan atau kelalaian badan-badan pemerintahan, undang-undang, atau putusan pengadilan. Yang penting untuk dicatat adalah bahwa Mahkamah Konstitusi hanya menilai atau menguji konstitusionalitasnya, termasuk dalam hal pengaduan itu ditujukan terhadap putusan-putusan pengadilan. Artinya, Mahkamah Konstitusi hanya menilai atau menguji konstitusionalitas putusan-putusan pengadilan tersebut, sedangkan masalah-masalah hukum dan fakta-fakta lainnya adalah kewenangan dari pengadilan-pengadilan lain tadi. Selama tidak ada pelanggaran terhadap hak-hak mendasar atau hak-hak konstitusional, Mahkamah Konstitusi terikat oleh putusan pengadilan-pengadilan tersebut. (Jan Klucka : 1997)

Fakta menunjukkan bahwa dari semua masalah yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili dan memutuskannya, pengaduan konstitusional menduduki urutan teratas dalam jumlah kasus. Sebagai ilustrasi, di Jerman – yang merupakan salah satu pionir dalam pemberian kewenangan mengadili perkara pengaduan konstitusional kepada Mahkamah Kons-

titusinya – sampai dengan 31 Desember 2002 saja, Mahkamah Konstitusi Federal Jerman telah memutuskan tidak kurang dari 141.000 perkara, 125.000 di antaranya merupakan kasus pengaduan konstitusional (*verfassungsbeschwerde*) – namun dari jumlah itu hanya 3.360 pengaduan yang dikabulkan.

C. Penutup

Kesimpulan

Seluruh uraian di atas menunjukkan dengan jelas bahwa ide dasar pembentukan Mahkamah Konstitusi didorong oleh adanya keinginan yang kuat untuk merealisasikan gagasan tentang negara hukum (*rule of law*) dan demokrasi, yakni dengan menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Menurut paham negara hukum, hukumlah yang mengatur pemerintahan (*law governs the government*). Oleh sebab itu, warga negara harus diberi sarana dan metode untuk mempersoalkan secara hukum setiap tindakan pemerintah dalam arti luas, yaitu baik tindakan pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudisial. Lebih jelasnya:

- *If the legislature passes a law, it must be possible for a citizen to challenge the constitutionality of that law;*

- *If the executive takes an action, it must be possible for a citizen to challenge that action in terms of its legality or constitutionality;*
- *If the judiciary takes an action, it must be possible for a citizen to appeal that action; if appeals are fully exhausted to highest judicial level, there must some mechanisms for seeking a new law that would override the existing law, as interpreted and enforced by the courts. (Barry M. Hager:2000: 19-46)*

Sedangkan dalam kaitannya dengan demokrasi adalah bahwa hanya demokrasilah hak-hak dan kebebasan-kebebasan mendasar manusia mendapatkan perlindungan, sebagaimana dikatakan oleh Mauro Cappelletti, “*Only in democratic systems of government do human rights have a chance of being respected*”.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sesungguhnya juga dilandasi oleh dasar pemikiran yang sama, dalam pengertian bahwa diintroduksinya lembaga negara baru yang bernama Mahkamah Konstitusi (MK) pada perubahan ketiga (Pengertian istilah “perubahan ketiga” di sini harus dibaca sebagai “perubahan tahap ketiga” karena sesungguhnya perubahan-perubahan yang dilakukan terhadap

UUD 1945 merupakan satu rangkaian, hanya saja pelaksanaannya dilakukan secara bertahap. Artinya, pendekatan yang dilakukan dalam melakukan perubahan dimaksud adalah bersifat holistik dan sistemik, bukan parsial, yaitu dengan memandang UUD 1945 sebagai sebuah sistem) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) adalah berhubungan erat dengan gagasan untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis dan sekaligus sebagai negara demokrasi yang berdasar atas hukum, sebagaimana tercermin dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, yang salah satu ciri pentingnya adalah dijaminnya perlindungan dan pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara. Artinya, jika hak-hak konstitusional warga negara tersebut terlanggar, UUD 1945 telah menyediakan jalan hukum terhadapnya yaitu melalui proses peradilan konstitusional di Mahkamah Konstitusi.

Hanya saja, dalam sistem yang berlaku saat ini, jalan hukum yang tersedia bagi warga negara untuk mempertahankan hak-hak konstitusionalnya melalui proses peradilan konstitusional di Mahkamah Konstitusi hanyalah mekanisme pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar (melalui Pasal 24C ayat (1) jo. Pasal 10

Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi). Dengan kata lain, sistem yang berlaku saat ini seolah-olah mengasumsikan bahwa pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional warga negara itu hanya terjadi karena pembentuk undang-undang (Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden) membuat undang-undang yang ternyata telah melanggar hak-hak konstitusional warga negara. Padahal, seperti telah diuraikan di atas, pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional itu juga terjadi, bahkan lebih banyak, karena tindakan atau kelalaian pejabat publik, yang di negara-negara lain jalan hukumnya diberikan melalui mekanisme pengaduan konstitusional.

Tidak adanya kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara atau kasus pengaduan konstitusional, selama ini telah mengakibatkan banyak permohonan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi, yang secara substantif merupakan kasus pengaduan konstitusional, diputuskan “tidak dapat diterima” (*niet ontvankelijk verklaard*) karena MK tidak memiliki kewenangan untuk mengadilinya. Sehingga, terhadap kasus-kasus serupa itu, hingga saat ini tidak ada jalan hukum (*judicial remedy*) untuk menyelesaikannya karena tidak ada satu lembaga peradilan pun yang

oleh undang-undang dasar maupun undang-undang secara tegas diberi kewenangan untuk mengadili dan memutus perkara demikian. Sementara itu, dengan mempertimbangkan perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat pasca-gerakan reformasi yang kemudian diikuti oleh perubahan UUD 1945, dapat diperkirakan bahwa kasus-kasus demikian akan makin banyak bermunculan pada masa-masa yang akan datang. Sehingga, jika terhadap pengaduan konstitusional tetap tidak ada jalan hukum bagi penyelesaiannya, maka keadaan seperti itu jelas mengurangi implementasi cita negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasar atas hukum, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (2) UUD 1945, yang justru merupakan gagasan pokok yang mendasari seluruh substansi perubahan UUD 1945.

Jawaban terhadap persoalan di atas, sudah tentu, harus dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, khususnya Pasal 24C ayat (1), yang mengatur tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi – yang kemudian harus diikuti dengan perubahan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Namun, perubahan demikian tampaknya akan sulit terwujud

dalam waktu dekat. Hal itu bukan saja dikarenakan bahwa hingga saat ini pemahaman terhadap perubahan mendasar UUD 1945 belum tersosialisasikan secara intensif serta fakta bahwa masih adanya sekelompok elit politik yang bahkan berkehendak untuk kembali ke UUD 1945 (sebelum perubahan), sehingga secara psiko-politis hal itu akan cukup mengganggu pemikiran ke arah perubahan tadi. Padahal, secara hipotetis, seandainya pun ada kemauan politik ke arah itu, suasana psiko-politis akan sangat memengaruhi proses pengambilan keputusan di MPR, bukan hanya dalam pengambilan keputusan terhadap substansi ketentuan yang hendak dilakukan perubahan tetapi juga pengambilan keputusan untuk dapat diagendakannya usul perubahan tersebut.

Menurut ketentuan Pasal 37 UUD 1945, usul perubahan pasal-pasal UUD 1945 baru dapat diagendakan dalam sidang MPR jika diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 jumlah anggota MPR. Sementara sidang untuk melakukan perubahan tersebut harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR. Sedangkan putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD 1945 harus memenuhi syarat persetujuan sekurang-kurangnya 50% ditambah satu anggota dari seluruh

anggota MPR. Dengan ketentuan yang cukup rigid itu serta dengan mempertimbangkan kondisi transisional yang hingga saat ini masih terasa dalam realitas sosial-politik bangsa ini, secara asumptif, kiranya sulit untuk membayangkan bahwa ide perubahan (kembali) terhadap ketentuan UUD 1945 akan diterima di masyarakat.

Pertanyaan yang timbul kemudian adalah, mungkinkah Mahkamah Konstitusi sendiri melakukan penemuan hukum dalam mengatasi kebuntuan itu. Ini memerlukan penelaahan dan penelitian lebih mendalam namun setidaknya-tidaknya ada dua kondisi yang akan sangat menentukan: pertama, kemampuan para hakim konstitusi untuk membangun konstruksi hukum dalam menafsirkan kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi oleh undang-undang dasar, sehingga jika di kemudian hari ternyata Mahkamah Konstitusi pada akhirnya berpendirian untuk mengadili dan memutus perkara pengaduan konstitusional, hal itu harus dapat dijelaskan bahwa diambilnya langkah itu adalah masih berada dalam batas-batas kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945; kedua, dalam melakukan penemuan hukum demikian, hakim konstitusi – sebagaimana halnya hakim pada umumnya – juga terikat oleh ketentuan-ketentuan hukum acara.

Daftar Pustaka

- Barry M. Hager, “*The Rule of Law, A Lexicon for Policy Makers*”, ansfield Center for Pacific Affairs, 2000.
- Erwin Chemerinsky, “*Constitutional Law, Principles and Policies*” Aspen Law & Business, 1997.
- Herman Schwartz, “*The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*”, University of Chicago Press, 2000.
- <http://www.bundes-verfassungsgericht.de/en/organization/verfassungsbeschwerde.html> The Federal Constitutional Court, “Constitutional Complaint”, 4/24/2006.
- <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de>
- Jan Klucka, “*Suitable Rights for Constitutional Complaint*”, paper presented for Workshop on the Functioning of the Constitutional Court of the Republic of Latvia, Riga, Latvia, 3-4 July, 1997.
- Jimly Asshiddiqie, “Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945”, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- _____, “Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia”, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 2004.
- Trevor L. Brown & Charles R. Wise, “*Constitutional Courts and Executive-Legislative Relations: the Case of Ukraine*”, International and Comparative Law Quarterly, Volume 43, Number 1, January 1994.
- Victor Ferreres Comella, “*Is the European Model of Constitutional Review in Crisis?*”, paper presented for the 12th Annual Conference on “*the Individual Vs. the State*”, Central European University, Budapest, June 18- 19, 2004.
- Violaine Autheman & Keith Henderson, “*Constitutional Courts: The Contribution of Constitutional Review to Judicial Independence and Democratic Processes from a Global and Regional Comparative Perspective*”, Rule of Law White Paper Series, IFES, White Paper #4, Constitutional Courts, p. 8.