



JAMINAN HAK-HAK KONSTITUSIONAL WARGA NEGARA (*THE PROTECTOR OF CITIZEN'S CONSTITUTIONAL RIGHT*) DENGAN IMPLEMENTASI *CONSTITUTIONAL COMPLAINT* MELALUI MAHKAMAH KONSTITUSI DI NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA (STUDI PELAKSANAAN *CONSTITUTIONAL COMPLAINT* DI KOREA SELATAN)

Nilwan Wize Ananda Zen*, Untung Dwi Hananto, Amalia Diamantina
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail : wizenilwan@gmail.com

Abstrak

Hak konstitusional merupakan bagian dari hak-hak warga negara yang dijamin dalam konstitusi UUD NRI Tahun 1945, sehingga adalah hal yang inkonstitusional jika adanya kelalaian dari pejabat publik ataupun lembaga negara dalam melakukan tindakannya yang melanggar hak-hak konstitusional warga negara. *Constitutional complaint* merupakan bentuk pengujian konstitusionalitas (atau kelalaian) perbuatan pejabat publik yang berakibat terlanggarnya hak konstitusional warga negara kepada pengadilan tata negara. Masalah yang terjadi saat ini adalah belum adanya mekanisme untuk melakukan *constitutional complaint* terhadap upaya hukum dalam menjamin dan melindungi hak-hak konstitusional warga negara tersebut.

Kata kunci : *Constitutional Complaint, Legislative Interpretation, Judicial Interpretation, Hak Konstitusional.*

Abstract

Constitutional rights are parts of rights of citizens guaranteed on UUD NRI 1945, so that negligences done by public officials or state institutions which cause violations of citizen's constitutional rights can be considered as unconstitutional acts. Constitutional complaint is a form of constitutionality examination upon such kind of violation toward court of state administrative. The problem nowadays is the unavailable mechanism to exercise constitutional complaint as a legitimate way to guarantee and protect citizen's constitutional rights.

Keywords : Constitutional complaint, legislative interpretation, judicial interpretation, constitutional rights

I. PENDAHULUAN

Pemikiran tentang negara hukum sudah ada sejak zaman Yunani kuno, sebagaimana dapat dilihat di antaranya dalam karya Aristoteles dan Plato, yang mengartikan bahwa negara hukum sebagai negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi

warga negaranya.¹ Keadilan menjadi penekanan dalam negara hukum, karena merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan warga negara.

Di Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang tertuang dalam konstitusi negara Indonesia

¹ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 2008, *Ilmu Negara*, cetakan ketujuh, (Jakarta: Gaya Media Pratama) hlm. 131.



yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan pada hukum.² Hukum bertujuan untuk menjamin kepastian hukum pada masyarakat dan hukum itu harus pula bersendikan pada keadilan, yaitu asas-asas keadilan dari masyarakat sebagai tujuan dari hukum.³

Jimly Assiddiqie mengemukakan bahwa, salah satu unsur yang mutlak harus ada dalam negara hukum itu sendiri adalah mengenai pemenuhan akan hak-hak dasar manusia (*basic rights*).⁴ Oleh sebab itu, dimana negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum, adalah suatu kewajiban untuk menjamin dan melindungi hak-hak warga negaranya. Dalam UUD NRI Tahun 1945 telah secara tegas memuat hak-hak dasar warga negara yang selanjutnya disebut hak konstitusional.

UUD NRI Tahun 1945 memang tidak memberikan pengertian apa pun mengenai “hak konstitusional”. Dalam hukum positif Indonesia istilah “hak konstitusional” barulah muncul dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 *jo* Undang-undang No 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi dan diberi pengertian sebagai “hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.⁵

Kelahiran Mahkamah Konstitusi (MK) pada pasca-amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) membawa Indonesia ke arah demokrasi yang lebih baik. Hal ini karena adanya suatu lembaga tersendiri yang secara khusus menjaga martabat UUD 1945 sebagai norma tertinggi di Indonesia, sehingga setiap tindakan yang berkaitan dengan konstitusi dapat ditanggapi secara khusus pula di Mahkamah Konstitusi (MK). Selain itu, posisi Mahkamah Konstitusi (MK) dalam struktur kelembagaan negara sebagai lembaga yang sejajar dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, Mahkamah Agung (MA) dan Komisi Yudisial (KY) telah mempertegas bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) adalah lembaga yang memiliki otoritas tinggi dalam koridor kewenangannya.⁶

Hingga saat sekarang persoalan pelanggaran konstitusional warga negara seringkali terbengkalai alias tidak terurus. Hal ini bukan berarti Mahkamah Konstitusi tidak mau menerima dan menyelesaikan persoalan tersebut, melainkan karena belum tegasnya aturan yang menyebut terkait problem

² Lihat Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

³ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, cetakan ketujuh, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), hlm. 40-41.

⁴ Jimly Assiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cetakan kedua, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm, 343.

⁵ Lihat Pasal 51 ayat (1) juncto Penjelasan Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

⁶ Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, Yogyakarta; citra Media, 2006), Hlm. 109.



pelanggaran konstitusional yang lahir dari kebijakan pemerintah yang kurang responsif. Bukan hanya produk pemerintah yang berpotensi atau telah melanggar hak asasi manusia (HAM), melainkan juga putusan pengadilan dan produk administratif seringkali bertolak belakang dengan konsepsi Undang-undang Dasar (UUD) 1945 ataupun filosofis Pancasila.

Di beberapa Negara yang memiliki *constitutional court* seperti Mahkamah Konstitusi, permasalahan demikian dinamakan *constitutional complaint* (CC) dan hal ini menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi di negara masing-masing.⁷ Salah satu

⁷ Salah satu Mahkamah Konstitusi yang pertama kali menerapkan dan mengembangkan kewenangan *constitutional complaint* adalah Mahkamah Konstitusi Federal Jerman (Bundesverfassungsgerichts). Kewenangan yang didasari pada Pasal 93 ayat (1) butir 42 Grundgesetz Bundesrepublik Deutschland tersebut, menurut Jutta Limbach, merupakan kewenangan terpenting yang kini dimiliki oleh Bundesverfassungsgerichts, dimana hingga saat ini lebih dari 146.539 permohonan telah diperiksa oleh Bundesverfassungsgerichts dan 141.023 diantaranya adalah permohonan mengenai *constitutional complaint*. Di benua Afrika, salah satu negara yang juga mempunyai Mahkamah Konstitusi dengan memiliki kewenangan *constitutional complaint* yaitu Afrika Selatan. Menurut Deputy Chief Justice, Mosenke, pelayanan terhadap *constituional complaint* di Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan dalam setahun terakhir ini telah tercatat berjumlah 570 perkara. Sedangkan di Asia, Korea Selatan adalah negara yang sudah lama menerapkan *constitutional complaint* (HUN-MA dan HUN-BA) sebagai salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusinya berdasarkan Pasal 68 ayat (1) dan (2) The Constitutional Court Act of Korea. Data yang

negara yang memberikan kewenangan untuk menguji dan memutus sengketa *constitutional complaint* kepada Mahkamah Konstitusi nya yaitu adalah negara Korea Selatan.

Korea Selatan dijadikan sebagai perbandingan atau model percontohan bagi Indonesia, dari berlangsungnya kewenangan *constitutional complaint* adalah karena Korea Selatan mewakili praktik bentuk pengujian konstitusional di negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*), sebagaimana halnya Indonesia. Kemudian wewenang yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi Korea Selatan pun sangat mirip dengan wewenang yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi RI, perbedaannya hanya pada kewenangan *constitutional complaint*, dimana Mahkamah Konstitusi Korea Selatan diberikan kewenangan untuk menguji hal tersebut. .

Atas dasar itulah serta untuk menjalankan nilai-nilai dalam Pancasila pada sila ke-5 (lima) yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, bahwa kebutuhan akan kewenangan *constitutional complaint* perlu diberikan kepada Mahkamah Konstitusi yang dapat dipandang sebagai *Ius Constituendum*, yang

berhasil dihimpun oleh penulis, tidak kurang sebanyak 11.679 perkara *constitutional complaint* telah diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi Korea. Kemudian beberapa negara lainnya yang juga memiliki kewenangan serupa yaitu Azerbaijan, Bavaria (Pasal 66 Constitution of The State of Bavaria), Kroasia (Bagian kelima Pasal 62 s/d 80 The Constitutional Act on the Constitutional Court of the Republic of Croatia), dan lain sebagainya.



merupakan suatu keniscayaan dan tidak dapat ditunda-tunda lagi. Dengan demikian Mahkamah Konstitusi harus mulai memikirkan kemungkinan terciptanya instrumen *constitutional complaint* dengan juga melihat studi perbandingan sistem sejenis yang sudah di terapkan Negara-negara lain.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka ditarik permasalahan yang dapat diteliti dan dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi RI dalam menjamin hak-hak konstitusional warga negara di Indonesia saat ini?
2. Bagaimana prospek pengaturan *constitutional complaint* yang tepat pada Mahkamah Konstitusi Indonesia dengan mengacu pada pelaksanaan *constitutional complaint* di Korea Selatan?

II. METODE

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Penelitian Yuridis Normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka seperti undang-undang, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum.

Spesifikasi penelitian dalam penulisan hukum ini adalah dekriptif-analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan dalam penelitian ini,

serta menggunakan perbandingan antara obyek yang satu dengan yang lainnya.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Menjaga dan Menjamin Konstitusi di Indonesia

1. Bentuk Pelaksanaan Kewenangan dan Kewajiban Mahkamah Konstitusi RI sesuai UUD NRI Tahun 1945

Pelebagaan Mahkamah Konstitusi dalam ketatanegaraan Republik Indonesia sekaligus memperlihatkan adanya penguatan dalam kekuasaan kehakiman, dimana hal ini dipertegas dan diamanatkan di dalam Undang-Undang Dasar. Sehubungan dengan keberadaan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka ia memiliki peranan yang strategis dalam perimbangan kekuasaan (*check and balances*) antar lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan, yaitu sebagai penjaga atau pengawal konstitusi, dimana hal ini dinyatakan secara tegas pada penjelasan umum Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.

Setidaknya terdapat 5 (lima) fungsi yang melekat pada keberadaan Mahkamah Konstitusi dan dilaksanakan melalui wewenangnya, yaitu sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*), penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), pelindung hak asasi manusia (*the*



protector of human rights), pelindung demokrasi (*the protector of democracy*), dan pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of citizen's constitutional rights*).⁸

Kewenangan Mahkamah Konstitusi lebih lanjut diatur dalam Pasal 10 Undang-undang No.24 Tahun 2003 *jo* Undang-undang No 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. Memutus pembubaran partai politik; dan
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Kewenangan yang ada pada Mahkamah Konstitusi saat ini terlihat bahwa ada yang luput dari semua hal tersebut yaitu mengenai kewajiban Mahkamah Konstitusi dalam menjamin hak-hak konstitusional warga negara terkait dengan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) terhadap perbuatan atau kelalaian dari pejabat publik yang menyebabkan

terciderainya hak fundamental yaitu hak konstitusional warga negara.

Pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) merupakan bagian dari persoalan yang lebih luas yakni persoalan pengujian konstitusional (*constitutional review*), sebagai salah satu bentuk pengujian konstitusional. Sedangkan pengujian konstitusional (*constitutional review*) itu sendiri merupakan bagian dari mekanisme konstitusionalisme yang merupakan syarat atau ciri utama dari negara hukum.⁹

2. Constitutional Complaint Bagian dari Pengujian Konstitusional

Pada prinsipnya ada dua bentuk pengujian konstitusional, yakni pengujian konstitusional undang-undang (*judicial review*) dan pengujian konstitusional perbuatan atau kelalaian yang dikenal dengan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*). Jadi jika pengaduan itu ditujukan pada perbuatan cabang kekuasaan pembuat undang-undang, maka pengujian konstitusional yang dilakukan oleh pengadilan sebagai akibat dari adanya pengaduan itu secara konsep hukum dinamakan pengujian undang-undang (*judicial review*).

Jika pengaduan itu ditujukan terhadap perbuatan atau kelalaian cabang kekuasaan eksekutif atau yudikatif maka pengujian konstitusional yang dilakukan oleh pengadilan sebagai akibat dari adanya pengaduan itu secara konsep hukum dinamakan pengaduan

⁸ Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, cetakan pertama, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2010), hlm. 10.

⁹ I Dewa Gede Palguna, 2013, *Pengaduan Konstitusional... op.cit.*, hlm. 247.



konstitusional (*constitutional complaint*). Memang terlihat bahwa perbedaan antara *judicial review* dan *constitutional complaint* bukanlah suatu perbedaan yang signifikan, sebab ia bertolak dari landasan teori yang sama, yakni teori tentang fungsi dan tugas pengujian konstitusional.¹⁰

Dalam hal pengujian konstitusional perbuatan atau pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) dapat terjadi sebagai akibat dari kekeliruan dalam menafsirkan maksud yang terkandung dalam rumusan suatu norma undang-undang. Maka dengan keadaan yang demikian, sekalipun suatu norma undang-undang tidak bertentangan dengan konstitusi, sehingga perbuatan pejabat publik yang didasarkan pada norma undang-undang tersebut seharusnya tidak merugikan hak-hak konstitusional seseorang, menyebabkan timbulnya kerugian hak-hak konstitusional seseorang karena adanya penafsiran yang keliru. Terkait dengan keadaan tersebut, terdapat hubungan yang erat antara pengujian konstitusionalitas undang-undang dengan pengaduan konstitusional. Sebab, keadaan demikian dapat menjadi objek pengujian konstitusionalitas norma hukum (*judicial review*) maupun pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*).

Tetapi, kekeliruan dalam menafsirkan norma undang-undang bukanlah satu-satunya penyebab lahirnya *constitutional complaint*. Pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) juga dapat terjadi sebagai akibat dari tidak

diaturnya suatu hal dalam undang-undang sehingga menjadi sebab terlanggarnya hak-hak konstitusional seseorang.¹¹

Persamaan antara pengujian konstitusional suatu norma undang-undang (*judicial review*) dengan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) adalah sama-sama menjadi bagian dalam pengujian konstitusional. Maka adalah suatu hal yang wajar dan relevan jika pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) menjadi bagian dalam mekanisme untuk menjamin hak-hak konstitusional warga negara untuk melengkapi terselenggaranya jaminan konstitusi di negara Indonesia.

3. Pentingnya Pelaksanaan *Constitutional Complaint* di Indonesia

Melihat dari sudut pandang perlindungannya terhadap hak-hak konstitusional warga negara, sesungguhnya pengujian konstitusional terhadap perbuatan atas kelalaian pejabat publik yang dapat tercidernya hak-hak konstitusional warga negara atau pengaduan konstitusional, sebenarnya merupakan bentuk dari penegasan sekaligus jaminan bahwa hak konstitusional itu adalah hak yang fundamental, dimana hak fundamental tersebut nyatanya dijamin oleh konstitusi. Setidaknya terdapat beberapa karakteristik hak-hak konstitusional, yaitu:¹²

¹⁰ *Ibid*, hlm. 474.

¹¹ *Ibid*, hlm. 253.

¹² *Ibid*, hlm. 264.



- Memiliki sifat fundamental karena dijamin oleh dan menjadi bagian dari konstitusi tertulis yang merupakan hukum fundamental;
- Hak konstitusional harus dihormati oleh seluruh cabang kekuasaan negara, baik oleh legislatif, eksekutif maupun yudikatif;
- Setiap tindakan organ negara yang bertentangan dengan atau melanggar hak konstitusional itu harus dinyatakan batal oleh pengadilan;
- Perlindungan yang diberikan oleh konstitusi bagi hak konstitusional adalah perlindungan terhadap perbuatan negara atau pelanggaran oleh negara, bukan terhadap perbuatan atau pelanggaran oleh individu lain, dan;
- Hak konstitusional merupakan pembatasan terhadap kekuasaan negara.

Terlihat jelas bahwa perlindungan terhadap hak-hak konstitusional merupakan bagian dari bentuk jaminan terhadap hak fundamental yang dijamin oleh konstitusi. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) pun merupakan bentuk dari jaminan terhadap hak fundamental tersebut.

Seperti halnya pengujian konstitusionalitas norma hukum (undang-undang) atau *Judicial Review*, pengujian konstitusionalitas perbuatan pun dalam hal ini perbuatan (atau kelalaian) pejabat publik yang menyebabkan terlanggarnya hak konstitusional

seseorang bertolak dari dasar pemikiran yang sama, yaitu penegasan sekaligus jaminan bahwa hak konstitusional itu adalah hak fundamental, sehingga pelanggaran terhadapnya yang terjadi karena perbuatan atau kelalaian pejabat publik merupakan pelanggaran terhadap ketentuan hukum fundamental yang menjamin hak itu, yakni konstitusi.¹³ Sehingga pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara dapat diajukan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) kepada Mahkamah Konstitusi guna negara dapat melindungi hak konstitusional warga negaranya (*The protector of citizen's constitutional rights*).

Ketika pembentukan Mahkamah Konstitusi RI pertama kali hingga bulan Desember 2010, menurut data di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, terdapat 30 (tiga puluh) permohonan yang mengandung substansi pengaduan konstitusional atau *constitutional complaint*.¹⁴ Dari 30 permohonan tersebut, mayoritas diajukan sebagai permohonan pengujian undang-undang, sedangkan sisanya diajukan sebagai permohonan sengketa kewenangan lembaga negara.¹⁵

Permohonan yang substansinya merupakan pengaduan konstitusional sudah ada yang mengajukan ke Mahkamah Konstitusi bahkan tatkala mahkamah ini baru berumur dua bulan. Permohonan dimaksud diajukan oleh Main bin Rinan yang

¹³ *Ibid*, hlm. 264.

¹⁴ [Http:// www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id) (diakses pada tanggal 04 Desember 2015).

¹⁵ I Dewa Gede Palguna, 2013, *Pengaduan Konstitusional... op.cit.*, hlm. 572.



secara terang-terangan mengajukan permohonan dengan *petitum* yang meminta Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia membatalkan putusan Peninjauan Kembali MA Nomor 179/PK/PDT/1998, sesuatu yang nyata-nyata bukan merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi RI sehingga permohonan ini dinyatakan tidak dapat diterima.¹⁶

Adalah suatu kebutuhan untuk menerapkan implementasi *constitutional complaint* di Indonesia dengan mendasari praktik beberapa negara yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusinya dalam menguji dan memutus sengketa *constitutional complaint*, serta yang paling urgent adalah ketika sudah ada beberapa permohonan yang diajukan pada Mahkamah Konstitusi RI mengenai persoalan pelanggaran hak konstitusional warga negara (*constitutional complaint*), namun Mahkamah Konstitusi RI tidak dapat memprosesnya dikarenakan tidak memiliki wewenang dalam menguji dan memutus masalah *constitutional complaint* hal ini bertolak belakang pada fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai *The protector of citizen's constitutional rights* atau melindungi hak konstitusional warga negaranya.

B. Praktek *Constitutional Complaint* di Negara Korea Selatan serta Prospek Pengaturan *Constitutional Complaint* di Indonesia

1. Sistem Tata Peradilan Korea Selatan¹⁷

Berdasarkan pada sejarahnya, bahwa terbentuknya Mahkamah Konstitusi Korea sebagai pengadilan yang terpisah lebih merupakan pada ketidaksengajaan dan oleh perancangannya sesungguhnya didesain sebagai lembaga yang pasif, Mahkamah Konstitusi Korea saat ini telah menjadi “perwujudan dari tertib konstitusi baru Korea yang demokratis” (*the embodiment of the new democratic constitutional order of Korea*).¹⁸

Semenjak didirikan pertama kali pada tahun 1998, Mahkamah Konstitusi Korea secara terus menerus selalu mengusahakan dan memperluas yurisdiksinya sehingga masyarakat luas pun dapat mengakses dan melakukan upaya hukum untuk menjamin hak konstitusional warganya pada Mahkamah Konstitusi Korea.

Didalam Pasal 37 Konstitusi Korea menyebutkan beberapa hal berikut :

- (1) *Freedom and rights of citizen's shall not be neglected on the ground that they are not enumerated in the Constitution.*

¹⁶ Lihat Lampiran, Perkara pada nomor urut1. Selengkapnya, lihat ketetapan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 16/PUU-I/2003.

¹⁷ Kecuali diberi catatan tersendiri, penjelasan tentang Sistem Tata Peradilan Korea Selatan dalam uraian ini diambil dari situs resmi MA Korea http://korea.net/directory/top_directory.jsp?addr=http%3a%2f%2fwww.scourt.go.kr%2fscourt_en%2findex.html (diakses pada tanggal 02 Desember 2015).

¹⁸ I Dewa Gede Palguna, 2013, *Pengaduan Konstitusional... op.cit.*, hlm. 450.



- (2) *The freedom and right of citizen's may be restricted by Act only when necessary for national security, the maintenance of law and order or for national welfare. Even when such restriction is imposed, no essential aspect of the freedom of the rights shall be violated.*¹⁹

Sistem hukum Korea Selatan dipandang mengandung percampuran unsur-unsur tradisi *civil law* Eropa, Anglo-Amerika, dan filosofi Cina Klasik.²⁰ Namun sistem peradilanannya tidak memperlihatkan perbedaan dengan sistem peradilan negara-negara Barat pada umumnya, dan terkhusus dengan negara-negara daratan Eropa.

Dilihat dari sistem peradilanannya, Korea Selatan memiliki tiga tingkatan peradilan, yaitu (mulai dari yang terendah) Pengadilan Negeri (*district courts*), Pengadilan Tinggi (*high courts*), dan Mahkamah Agung (*supreme court*). Selain itu terdapat beberapa pengadilan dengan fungsi-fungsi khusus, yaitu Pengadilan Paten (*patent court*), Pengadilan Keluarga (*family court*), dan Pengadilan Administrasi atau Tata Usaha Negara (*administrative court*).²¹ Dalam hal ini Pengadilan Paten berkedudukan sederajat dengan Pengadilan Tinggi, sedangkan Pengadilan Keluarga dan

Pengadilan Administrasi setara dengan Pengadilan Negeri (*district courts*). Masih terdapat pengadilan khusus lainnya yaitu Pengadilan Militer (*martial court*) yang khusus berlaku bagi para anggota militer.

Terkait dengan peran Mahkamah Agung (*supreme court*) atau pengadilan tingkat terakhir yang sama halnya dengan Mahkamah Agung di Indonesia, yakni memeriksa banding atas putusan-putusan yang dijatuhkan oleh pengadilan yang ada di bawahnya, dalam hal ini Pengadilan Tinggi, Pengadilan Paten, panel banding dari Pengadilan Negeri atau Pengadilan Keluarga dalam perkara-perkara seperti perdata, pidana, administrasi, paten dan hubungan dalam rumah tangga, serta Mahkamah Agung Korea juga sebagai mahkamah banding terakhir dari pengadilan militer.

Kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung Korea Selatan adalah bahwa ia memiliki kewenangan khusus untuk menangani perkara keabsahan pemilihan presiden dan pemilihan anggota parlemen. Mahkamah Agung Korea Selatan juga memiliki kewenangan untuk menentukan konstitusionalitas atau legalitas perintah, peraturan, dan tindakan pejabat administrasi atau tata usaha negara.

1.1 Kelembagaan dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Korea Selatan

Secara kelembagaan atau keorganisasian Mahkamah Konstitusi Korea Selatan dengan Mahkamah Konstitusi RI memiliki beberapa bentuk kesamaan, hal itu dapat

¹⁹ The Constitutional of Korea, tanpa taun, *The Constitution an the Constitutional court Act*, hlm. 12.

²⁰ <http://www.nationsencyclopedia.com/Asia-and-Oceania/Korea-Republic-of-ROK-JUDICIAL-SYSTEM.html> (diakses pada tanggal 03 Desember 2015).

²¹ I Dewa Gede Palguna, *Op.Cit.*, hlm. 452.



dilihat dari jumlah hakim, cara atau proses pengajuan hakim pada Mahkamah Konstitusi Korea Selatan maupun Mahkamah Konstitusi RI.

Hakim Mahkamah Konstitusi Korea Selatan setidaknya memiliki jumlah yang sama dengan hakim pada Mahkamah Konstitusi RI yaitu terdiri dari 9 (Sembilan) hakim. Pada Mahkamah Konstitusi Korea Selatan untuk dapat dicalonkan sebagai hakim Mahkamah Konstitusi harus memiliki kualifikasi sebagai hakim pengadilan dan memahami persoalan hukum.²²

Proses pengajuan dan pengangkatan para hakim Mahkamah Konstitusi Korea Selatan melibatkan tiga lembaga negara, yaitu Majelis Nasional, Presiden Korea Selatan dan Ketua Mahkamah Agung, yang mana masing-masing dari institusi tersebut dapat mencalonkan tiga hakim, dan untuk Presiden Mahkamah Konstitusi Korea Selatan diangkat oleh Presiden Korea Selatan setelah memperoleh persetujuan dari Majelis Nasional.²³ Namun untuk masa jabatan hakim Mahkamah Konstitusi Korea Selatan berbeda dengan masa jabatan hakim pada Mahkamah Konstitusi RI, untuk masa jabatan seorang hakim Mahkamah Konstitusi Korea Selatan adalah Sembilan tahun dan setelah itu tidak dapat dipilih kembali.²⁴

Berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 111 ayat (1) Konstitusi Korea Selatan 1987, Mahkamah Konstitusi Korea Selatan setidaknya memiliki kewenangan sebagai berikut:

The constitutional court shall have jurisdiction over the following matters:

1. *The constitutionality of law upon the request of the courts;*
2. *Impeachment*
3. *Dissolution of a political party;*
4. *Competence dispute between State agencies, between State agencies and local governments, and between local government; and*
5. *Constitutional complaint as prescribed by law*

Sesuai dengan penjelasan di atas, kewenangan Mahkamah Konstitusi Korea Selatan pun tidak jauh berbeda dengan kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi RI, hanya saja pada Mahkamah Konstitusi Korea Selatan memiliki kewenangan untuk memutus sengketa pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*), serta pada Mahkamah Konstitusi Korea Selatan untuk mengadili konstitusionalitas suatu undang-undang diajukan atas permintaan pengadilan, berbeda dengan Mahkamah Konstitusi RI yang dalam pengajuan untuk mengadili konstitusionalitas suatu undang-undang tidak terbatas hanya pada permintaan pengadilan.

Termaktub juga dalam Pasal 111 ayat (1) angka 1 Konstitusi Korea diatas, ketentuan bahwa terkait pengujian konstitusionalitas undang-

²² Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di 10 Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika 2011), hlm. 240.

²³ Lihat Konstitusi Korea Selatan Pasal 11 ayat (2,3,4).

²⁴ Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, *Loc.cit.*



undang hanya dapat dilakukan melalui kasus yang konkret dan harus diajukan oleh pengadilan ditegaskan dalam Pasal 41 ayat (1) Undang-undang Mahkamah Konstitusi Korea Selatan yang menyatakan:

“When the issue of whether or not statutes are constitutional is relevant to the judgment of the original case, the ordinary court (including the military court; hereinafter the same shall apply) shall request to the Constitutional Court, ex officio or by decision upon a motion by the party, an adjudication on the constitutionality of statutes.”

Berdasarkan Pasal 68 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Mahkamah Konstitusi Korea, pihak yang dapat mengajukan permohonan pengaduan konstitusional kepada Mahkamah Konstitusi Korea Selatan adalah:²⁵ *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 legislatif; *Kedua*, pihak-pihak dalam proses pengadilan di pengadilan biasa (*ordinary courts*) yang permintaannya agar pengadilan yang bersangkutan mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi Korea Selatan untuk menguji konstitusionalitas undang-undang yang berlaku dalam proses peradilan itu ditolak oleh pengadilan tersebut, tujuannya adalah untuk mendapatkan putusan final tentang

konstitusionalitas undang-undang yang bersangkutan.

1.2 Bentuk Pelaksanaan *Constitutional Complaint* di Korea Selatan

Berikut ini adalah salah satu contoh bentuk pelaksanaan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) di Korea Selatan, yaitu putusan dalam perkara atau kasus mengenai:

a. *Duduk Perkara*²⁶

Pengaduan konstitusional ini diajukan oleh 169 (seratus enam puluh sembilan) warga negara Korea yang terdiri atas sejumlah pejabat publik dan anggota *City Council of Seoul Metropolitan City*, warga negara yang berdomisili di Kota Metropolitan Khusus Seoul, serta warga negara yang berdomisili menyebar dari berbagai wilayah Korea Selatan. Perkara ini dimulai dari adanya salah satu janji yang disampaikan oleh Roh Moo-Hyun, yang saat itu adalah kandidat presiden dari partai Demokrasi Milenium Baru (*New Millennium Democratic Party*, NMDP), pada kampanye pemilihan presiden Korea 2002. Pada saat itu, Roh Moo-Hyun berjanji jika terpilih menjadi presiden akan merelokasi fungsi administratif

²⁵ Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional Upaya Hukum terhadap... Op.Cit.*, hlm. 465-466.

²⁶ Uraian tentang putusan ini, kecuali diberi catatan kaki tersendiri, diambil dari The Constitutional Court of Korea, 2006, *Constitutional Court Decisions*, Volume I (1998-2004): Seoul, hlm. 352-414 dalam Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional Upaya Hukum terhadap... Op.Cit.*, hlm. 476.



ibu kota dimana *Blue House*²⁷ dan kementerian-kementerian dalam pemerintahan akan dipindahkan (dari Seoul) ke daerah Chungcheong sebagai suatu usaha untuk menekan pemusatan dan kepadatan penduduk di kota Seoul dan sekaligus sebagai solusi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi pada daerah Chungcheong tersebut.

Sebagaimana diketahui, Roh Moo-Hyun, ternyata terpilih sebagai presiden dalam pemilihan umum yang diselenggarakan tanggal 19 Desember 2002 tersebut. Sesuai dengan janjinya, pemerintah presiden Roh Moo-Hyun pun mengusulkan rancangan undang-undang khusus tentang pemindahan ibu kota itu. Pada tanggal 16 Januari 2004, undang-undang khusus tentang pembentukan Ibukota Pemerintahan Baru (*Special Act the Establishment of the New Administration Capital*, selanjutnya disebut *Special Act*) diumumkan.

Para Pengadu kemudian mendalilkan bahwa *Special Act* seluruhnya bertentangan dengan Konstitusi. Secara ringkas, alasan yang dikemukakan para Pengadu adalah sebagai berikut:

- Undang-undang ini adalah sarana untuk pemenuhan janji kampanye Presiden serta berencana untuk memindahkan ibukota. Bahwa, menurut analisis hukum tata negara, Seoul sebagai ibukota Republik Korea merupakan bagian dari Konstitusi yang tidak tertulis. Oleh karena itu,

pemindahan ibukota secara konstitusional dapat dilakukan jika didasarkan atas konsensus nasional di kalangan warga negara melalui referendum, suatu prosedur yang setara dengan prosedur perubahan Konstitusi.

- Biaya yang sangat besar untuk pemindahan ibukota itu harus dikeluarkan dari anggaran nasional yang terdiri atas pajak-pajak yang dibayar oleh warga negara. Pengeluaran biaya yang sangat besar tersebut bertentangan dengan Konstitusi karena mengabaikan prioritas pengeluaran dan prinsip-prinsip konstitusi.
- Tidak dilakukannya prinsip *due process*, dimana proses legislasi harus melibatkan proses menyerap berbagai pendapat dari berbagai bidang dan kelompok masyarakat. Misalnya, melalui dengar pendapat (*hearing*).
- Pengundangan *Special Act* menyebabkan tercabutnya hak dan kedudukan Dewan Kota serta pejabat publik dari Kota Metropolitan Khusus Seoul dalam menjalankan jabatan publiknya.

b. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi Korea

Berdasarkan permohonan para pengadu terkait *Special Act* tersebut, maka secara ringkas pertimbangan-pertimbangan Mahkamah Konstitusi Korea adalah sebagai berikut:

Undang-undang yang dipermasalahkan dalam hal perkara

²⁷ *Blue House* (Istana Biru) merupakan sebutan untuk istana Presiden Korea Selatan.



ini menentukan pemindahan ibukota bangsa ini, yang termasuk dalam pengertian ibukota menurut Konstitusi adalah sebagai lokasi lembaga-lembaga nasional yang menjalankan fungsi-fungsi politik dan pemerintahan penting bangsa ini. Sebagaimana diketahui, pemindahan suatu ibukota pemerintahan baru menurut undang-undang yang dipersiapkan ini berarti pemindahan ibukota Republik Korea.

Pembentukan atau relokasi ibukota merupakan penempatan geografis dari basis organisasi dan struktur bangsa ini melalui penentuan lokasi dari lembaga-lembaga konstitusional tertinggi, seperti Majelis Nasional dan Presiden. Oleh karena itu, merupakan suatu keputusan mendasar dari warga negara mengenai bangsa ini, dan pada saat yang sama, merupakan suatu persoalan konstitusional inti (*a core constitutional matter*) yang membentuk landasan pendirian suatu bangsa. Kemudian, Seoul adalah ibukota dari Republik Korea yang merupakan bagian dari konstitusional yang tidak tertulis, dan karena itu, ia tetap mempunyai kekuatan hukum konstitusi, kecuali dibatalkan melalui pembentukan suatu ketentuan konstitusi baru yang mendirikan sebuah ibukota baru melalui prosedur perubahan konstitusi.

Dalam hal ini, undang-undang yang dipersiapkan adalah melaksanakan pemindahan ibukota, yang merupakan masalah yang seharusnya dilaksanakan melalui perubahan konstitusi, bukan melalui suatu bentuk undang-undang yang dilakukan tanpa melalui prosedur perubahan konstitusi. Menurut Pasal 130 Konstitusi, referendum nasional

adalah bersifat wajib untuk perubahan konstitusi. Dengan demikian, rakyat berhak menyatakan pendapatnya dalam melakukan perubahan konstitusi melalui pemungutan suara antara yang pro dan yang kontra.

Oleh sebab itu, undang-undang ini bertentangan dengan Konstitusi karena ia mengabaikan hal untuk memberikan suara dalam referendum, sehingga berarti melanggar hak tersebut, yang merupakan hak mendasar untuk berpartisipasi dalam bidang politik yang dimiliki oleh rakyat dalam perubahan konstitusi menurut ketentuan Pasal 130 Konstitusi.

c. Putusan Mahkamah Konstitusi Korea

Dalam memutus permohonan ini, Mahkamah Konstitusi Korea tidak satu suara. Delapan orang hakim, termasuk satu orang hakim yang memberikan *concurring opinion* nya, mengabulkan pengaduan para pemohon dengan menyatakan bahwa *Special Act* bertentangan dengan Konstitusi karena melanggar hak para pengadu untuk memilih dalam referendum terhadap keputusan nasional mengenai masalah pemindahan ibukota. Sedangkan seorang hakim memberikan pendapat yang berbeda (*dissenting opinion*). Dengan kata lain, Mahkamah Konstitusi Korea menyatakan bahwa *Special Act* yang bertujuan untuk memindahkan ibukota Republik Korea dengan cara membangun sebuah ibukota baru bagi penyelenggara fungsi pemerintahan di Provinsi



Chungceong adalah bertentangan dengan Konstitusi.

Melihat pada uraian mengenai praktek pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) di Korea Selatan, bahwa tidak dimilikinya kewenangan untuk mengadili perkara pengaduan konstitusional di Indonesia melalui Mahkamah Konstitusi RI yang merupakan peradilan konstitusional, menyebabkan tidak tersedianya upaya hukum bagi warga negara apabila terjadi pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional yang disebabkan bukan oleh adanya inkonstitusionalitas suatu norma undang-undang melainkan oleh adanya perbuatan atau kelalaian dari pejabat publik sedangkan semua upaya hukum yang tersedia telah dilalui. Kejadian tersebut tentu dapat menyebabkan fungsi dari Mahkamah Konstitusi RI dalam *constitutional review* tidak berjalan maksimum dalam melindungi hak-hak konstitusional atau kehidupan pribadi warga negara dari adanya perbuatan atau kelalaian dari pejabat publik.

Pada praktek pelaksanaan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) Korea Selatan serta banyaknya perkara yang mengarah pada pengaduan konstitusional namun tidak dapat ditangani oleh Mahkamah Konstitusi RI karena tidak adanya payung hukum bagi Mahkamah Konstitusi RI untuk menangani perkara tersebut, maka terlihat jelas bahwa Mahkamah Konstitusi RI perlu diberikan suatu kewenangan yang dapat memaksimalkan fungsi mahkamah konstitusi dalam melindungi hak-hak konstitusional

warga negara (*the protector of citizen's constitutional rights*).

2. Pemberian Kewenangan *Constitutional Complaint* Kepada MK RI

Constitutional complaint atau pengaduan konstitusional adalah pengaduan warga negara kepada Mahkamah Konstitusi karena mendapat perlakuan (kebijakan atau tidak adanya kebijakan) dari negara, dalam hal ini baik pemerintah, lembaga perwakilan rakyat, maupun Mahkamah Agung yang bertentangan dengan konstitusi (UUD NRI Tahun 1945).²⁸ Dengan demikian, pelanggaran yang mengakibatkan tercederainya hak-hak konstitusional warga negara tidak hanya disebabkan oleh perbuatan legislatif, yaitu berupa pengundangan undang-undang yang merugikan hak-hak konstitusional warga negara, tetapi dapat juga terjadi karena adanya perbuatan dari lembaga eksekutif maupun yudikatif. Maka dalam hal ini, semua pejabat publik (*public officials*) berpotensi untuk melakukan perbuatan yang melanggar atau dapat menyebabkan tercederainya hak-hak konstitusional warga negara.

Selama masih tersedia upaya hukum yang dapat ditempuh oleh warga negara untuk memulihkan hak-hak konstitusional yang dilanggar oleh pejabat publik, hal tersebut tentu tidak menimbulkan masalah teoritik dalam kaitan dengan

²⁸ Hamdan Zoelva, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) dalam Sistem Peradilan di Indonesia*, (Jurnal Sekretariat Negara RI, No. 16, Mei 2010), hlm. 50.



perlindungan hak-hak konstitusional di Indonesia dalam negara hukum. Tetapi, yang menjadi permasalahan adalah apabila tidak tersedianya upaya hukum tersebut, atau meskipun tersedia dan semua upaya hukum telah dilalui, namun pelanggaran terhadap hak konstitusional itu masih tetap terjadi, dalam keadaan seperti itulah suatu mekanisme pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) di Indonesia menjadi kebutuhan.

Jika ingin memberikan kewenangan mengadili perkara pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) kepada Mahkamah Konstitusi secara legal formal, maka hal yang harus dilakukan adalah dengan mengubah/menambahkan rumusan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Sementara, pada saat ini, untuk melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 tidaklah mudah baik secara politis maupun secara proseduralnya. Hal tersebut terlihat jelas dengan apa yang tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945, bahwa yang berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar adalah MPR. Sementara, Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD. Secara politis, ketentuan tersebut menjelaskan bahwa untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dibutuhkan adanya kesamaan kepentingan dan pandangan antar anggota MPR, yang mana dalam hal ini anggota MPR tersebut terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD.

Secara proseduralnya, disebutkan di dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945, bahwa suatu usul perubahan harus diajukan oleh sekurang-kurangnya sepertiga dari jumlah anggota MPR.

Pada ketentuan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945, jika syarat dukungan sepertiga jumlah anggota MPR untuk dapat diagendakannya persidangan MPR untuk membahas usulan perubahan suatu Pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat terpenuhi, perubahan terhadap usulan suatu Pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 tetap sulit untuk dilakukan, hal ini karena adanya kuorum yang harus dipenuhi yaitu sekurang-kurangnya harus dihadiri oleh 2/3 dari anggota MPR, serta untuk mendapatkan putusan terkait perubahan suatu Pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 harus disetujui oleh sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota MPR.

Pada ketentuan dan penjelasan Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945, untuk dapat memberikan kewenangan mengadili perkara pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) kepada Mahkamah Konstitusi RI melalui perubahan secara legal formal atau dengan melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 sulit untuk dipenuhi dan dicapai.

Jika perubahan UUD NRI Tahun 1945 sulit untuk dicapai, khususnya dalam hal penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi RI dalam menangani perkara pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*), bukan menjadi hambatan



untuk tetap dapat menjaga hak-hak konstitusional warga negara terkait perkara pengaduan konstitusional melalui Mahkamah Konstitusi RI. Setidaknya ada beberapa kemungkinan yang dapat dilakukan yaitu.²⁹

- a. Melalui *legislative interpretation*; dan
- b. Melalui *judicial interpretation*.

2.1 Penambahan Kewenangan Mahkamah Konstitusi RI Mengadili Perkara Constitutional Complaint Melalui Mekanisme Legislative Interpretation.

Legislative Interpretation merupakan penafsiran otentik atau penafsiran resmi yang dilakukan oleh sejumlah pembentuk undang-undang terhadap sejumlah pengertian dalam undang-undang, dalam hal ini mengenai undang-undang Mahkamah Konstitusi RI.³⁰ Dalam hal ini yang dimaksud adalah mengenai penafsiran yang dilakukan oleh lembaga pembentuk undang-undang terkait istilah tertentu yang digunakan dalam undang-undang yang telah dibuatnya.

Jika cara ini (*legislative interpretation*) dilakukan untuk memberikan penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili sengketa pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*), yang perlu dilakukan adalah pembentuk undang-undang

harus melakukan perubahan terhadap Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 *jo* Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Dengan dilakukannya penafsiran secara resmi oleh lembaga pembentuk undang-undang (*legislative interpretation*), tidak perlu lagi dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar untuk memberikan kewenangan mengadili pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) melalui Mahkamah Konstitusi RI. Hal yang perlu dilakukan adalah dengan pembentuk undang-undang melakukan penafsiran terhadap salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi yang secara tegas tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yaitu kewenangan untuk “menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar”. Maksudnya, dalam pengertian “menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar” dianggap telah tercakup pula pengujian konstitusionalitas tindakan atau kelalaian pejabat publik yang menyebabkan dirugikannya atau terlanggarnya hak-hak konstitusional warga negara karena suatu tindakan atau kelalaian dari pejabat publik yang bertentangan dengan undang-undang dasar.³¹

Dalam hal adanya suatu penafsiran otentik yang dilakukan oleh lembaga pembuat undang-undang terhadap sejumlah pengertian dalam undang-undang untuk memberikan kewenangan tambahan kepada Mahkamah Konstitusi RI

²⁹ I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional Upaya Hukum terhadap...* *Op.Cit.*, hlm. 600.

³⁰ *Loc.cit.*,

³¹ *Ibid*, hlm. 600-601.



pernah dilakukan atau diterapkan sebelumnya. Hal tersebut dilakukan oleh lembaga pembentuk undang-undang melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Undang-undang tersebut telah memperluas pengertian pemilihan umum (pemilu), di mana pemilu bukan hanya terbatas pada pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD, tetapi juga pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.³²

Dapat dijelaskan bahwa karena adanya penafsiran otentik seperti hal diatas yang dilakukan oleh lembaga pembuat undang-undang terhadap adanya perluasan pengertian pemilu, maka pengalihan kewenangan mengadili perselisihan pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi RI secara hukum dapat dilakukan.

Melihat pada apa yang pernah dilakukan oleh lembaga pembuat undang-undang dalam melakukan penafsiran otentik terhadap sejumlah pengertian yang terdapat dalam undang-undang mengenai perluasan pengertian pemilu tersebut, tentu hal yang sama dapat pula diterapkan pada perluasan makna dalam undang-undang mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi. Dimana, mengadili perkara pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) menjadi bagian dari “menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar” agar Mahkamah Konstitusi RI dapat

memiliki kewenangan *constitutional complaint* seperti halnya pada Mahkamah Konstitusi Korea dalam menjaga hak-hak konstitusional warga negaranya.

2.2 Penambahan Kewenangan Mahkamah Konstitusi RI Mengadili Perkara *Constitutional Complaint* Melalui Mekanisme *Judicial Interpretation*

Judicial Interpretation atau penafsiran melalui sebuah peradilan dimaknai sebagai sebuah teori atau metode cara berpikir yang menjelaskan bagaimana peradilan seharusnya memberikan tafsir hukum terhadap sebuah undang-undang terutama undang-undang dasar.³³

Kemungkinan kedua ini dilakukan tanpa adanya perubahan terhadap undang-undang Mahkamah Konstitusi RI yang dilakukan oleh lembaga pembuat undang-undang, tetapi dilakukan melalui penafsiran melalui kasus-kasus yang sedang ditangani oleh Mahkamah Konstitusi RI yang dalam perkara tersebut mengandung unsur pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*), sehingga Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran terhadap kasus yang sedang ditangani, bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*).

Melalui penafsiran konstitusional atau yang disebut dengan *judicial*

³² *Ibid*, hlm, 603.

³³ http://en.wikipedia.org/wiki/Judicial_interpretation , (diakses tanggal 09 Januari 2016).



interpretation ini Mahkamah Konstitusi RI tidaklah mengubah UUD NRI Tahun 1945 melainkan hanya menafsirkan ketentuan-ketentuannya, khususnya yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi RI, dan lebih khusus lagi kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, secara sistematis dan teologis dengan tetap berpegang pada kaidah-kaidah penafsiran konstitusi.³⁴ Dengan kata lain, tidak merubah apa yang tercantum dalam undang-undang dasar, sehingga dalam hal ini Mahkamah Konstitusi tetap berpegang pada konstitusi, Mahkamah Konstitusi hanya memberikan perluasan makna terhadap apa yang tercantum dalam undang-undang dasar tersebut mengenai kewenangannya dalam menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, dimana pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) menjadi bagian dari kewenangan menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar tersebut.

Jika Mahkamah Konstitusi RI dapat mengadili perkara pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*), maka Mahkamah Konstitusi dapat melakukan perlindungan secara maksimum atas jaminan hak-hak konstitusional warga negara (*the protector of citizen's constitutional rights*). Dalam hal ini, jika Mahkamah Konstitusi RI dapat mengadili perkara pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*),

Mahkamah Konstitusi setidaknya dapat melakukan hal sebagai berikut:

- a. Mahkamah Konstitusi RI berwenang mengadili perkara pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) atas perbuatan pejabat publik yang keliru atau adanya kelalaian dalam menafsirkan dan atau melaksanakan maksud undang-undang yang dapat merugikan hak konstitusional warga negara. Hal tersebut merupakan bentuk dari adanya keinginan negara dalam mewujudkan cita-cita negara hukum yang tertuang dalam undang-undang dasar, karena negara hukum mensyaratkan adanya perlindungan maksimum terhadap hak-hak konstitusional warga negara sebagai hak yang fundamental.
- b. Mahkamah Konstitusi RI berwenang dalam menguji pengujian konstitusional peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dasar yang dapat menimbulkan adanya pelanggaran hak-hak konstitusional warga negara. Hal ini setidaknya dapat memberikan perlindungan terhadap warga negara jika ternyata adanya pelanggaran hak-hak konstitusional warga negara terhadap berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sekaligus bertentangan dengan undang-undang dasar. Karena di dalam undang-undang dasar, kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan

³⁴ I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional Upaya Hukum terhadap...* Op.Cit., hlm. 641.



dibawah undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung, dan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, tetapi terjadi kekosongan hukum apabila suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang bertentangan dengan undang-undang dasar, maka untuk memberikan perlindungan maksimum terhadap hak-hak konstitusional warga negara dan menjaga konstitusi negara, perlu kiranya hal ini untuk dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi dalam bentuk pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*). Selain itu, dilihat dari segi isinya, peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, termasuk peraturan daerah yang memiliki sifat mengatur (*regeling*) sehingga secara substansial ia sesungguhnya merupakan *wet in materiele zin*, dan oleh sebab itu harus ada lembaga yang dapat menguji konstitusional-tidaknya norma “undang-undang dalam arti materiil” ini.³⁵

- c. Mahkamah Konstitusi berwenang menguji pengujian konstitusionalitas Ketetapan MPR, termasuk juga Ketetapan MPRS yang masih berlaku yang dapat merugikan hak-hak konstitusional warga negara. Jika Ketetapan MPR(S) tidak dapat diuji konstitusionalitasnya dihadapan Mahkamah Konstitusi

(yaitu dengan menafsirkannya termasuk kedalam pengertian undang-undang) maka tidak ada satu lembaga negara mana pun yang dapat mengujinya jika ternyata ia mengandung norma yang melanggar hak konstitusional warga negara dan karenanya bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.³⁶ Kedelapan Ketetapan MPR(S) yang masih berlaku harus dianggap setara kedudukannya dengan undang-undang, karena dalam sistem hukum berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 tidak lagi dikenal adanya produk hukum di atas undang-undang, tetapi di bawah undang-undang dasar, maka demi hukum kedudukannya harus dianggap setara dengan undang-undang, meskipun sbentuk formilnya bukan undang-undang tetapi secara materiil Ketetapan MPR(S) itu adalah undang-undang.³⁷ Oleh sebab itulah untuk memberikan perlindungan hukum yang maksimal kepada warga negara dan mewujudkan apa yang dicita-citakan oleh UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan MPR(S) tersebut harus ditafsirkan sebagai undang-undang, sehingga apabila terdapat adanya hak-hak konstitusional warga negara yang dilanggar akibat berlakunya Ketetapan MPR(S) tersebut maka dapat diajukan kepada Mahkamah Konstitusi baik dalam

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI), hlm. 91-120.

³⁶ I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional Upaya Hukum terhadap... Op.Cit.*, hlm. 631.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang.. op.cit.*, hlm. 74-80.



bentuk *judicial review* atau pun *constitutional complaint*.

Dengan cara ini, salah satu tujuan yang ingin diwujudkan oleh UUD NRI Tahun 1945 dalam melindungi hak-hak konstitusional warga negara secara penuh dapat dilaksanakan dan dapat diwujudkan, serta dengan dimilikinya kewenangan untuk mengadili sengketa pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) oleh Mahkamah Konstitusi RI, UUD NRI Tahun 1945 dapat diupayakan sebagai konstitusi yang hidup (*living constitution*). Dimilikinya kewenangan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) oleh Mahkamah Konstitusi RI baik melalui proses legislative interpretation maupun judicial interpretation tidak akan melanggar hukum acara Mahkamah Konstitusi.

Sepanjang masih merupakan tugas dan kewenangannya, Pasal 86 tentang Undang-Undang Mahkamah Konstitusi memberi kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi pelaksanaan kewenangannya yang selama ini dilaksanakan dengan menerbitkan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK).³⁸ Maka oleh sebab itu, jika kewenangan untuk mengadili pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) ini diterapkan di Indonesia dan diberikan kepada Mahkamah Konstitusi RI, maka untuk pengaturan lebih lanjut perlu untuk

menerbitkan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) untuk mengisi kekosongan hukum acara dalam pelaksanaan kewenangan mengadili pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*).

IV. KESIMPULAN

1. Kewenangan yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi di Indonesia saat ini belumlah mengakomodir keseluruhan hal untuk menjamin hak-hak konstitusional warga negara, terlihat dengan tidak dimilikinya kewenangan mengadili perkara pengaduan konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi RI menyebabkan semua permohonan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi RI yang secara substansial merupakan pengaduan konstitusional, namun diajukan sebagai pengajuan permohonan undang-undang, yang dinyatakan tidak dapat diterima. Dengan kata lain hak-hak konstitusional warga negara belum mendapatkan perlindungan maksimum dalam mekanisme peradilan tata Negara (*constitutional adjudication*) yang berlaku di Indonesia saat ini.
2. Praktek pada negara Korea Selatan yang memberikan pelaksanaan kewenangan *constitutional complaint* kepada Mahkamah Konstitusi dapat memberikan pandangan kepada Indonesia dalam membentuk dan memberikan kewenangan *constitutional complaint* kepada Mahkamah Konstitusi yang

³⁸ I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional Upaya Hukum terhadap...* Op.Cit., hlm. 641.



merupakan bentuk implementasi fungsi Mahkamah sebagai *The Protector Of Citizen's Constitutional Rights*. Hal ini semata-mata untuk menjaga dan melindungi hak-hak konstitusional warga negara dari perbuatan atau kelalaian yang dilakukan oleh suatu lembaga atau otoritas publik yang menyebabkan terlanggarnya hak-hak dasar orang yang bersangkutan atau warga negara yang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Jika proses perubahan aturan telah menegaskan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi RI, Mahkamah Konstitusi harus pro aktif dengan membuat peraturan MK tentang mekanisme *constitutional complaint*. Sehingga dapat segera tercipta (*constitutional adjudication*) atau peradilan tata negara yang ideal.

Kebutuhan akan kewenangan *constitutional complaint* perlu diberikan kepada Mahkamah Konstitusi yang dapat dipandang sebagai *Ius Constituendum*, yang merupakan suatu keniscayaan dan tidak dapat ditunda-tunda lagi. Hal ini semata-mata ditempuh untuk memberikan perlindungan konstitusional secara penuh, seperti yang telah diterapkan di negara lainnya seperti Korea Selatan, Jerman, Spanyol, Kroasia dan sebagainya.

Agar lebih tegas dan jelas bahwa Mahkamah Konstitusi RI memiliki kewenangan *constitutional complaint*, maka harus segera

melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 agar *constitutional complaint* dapat dimasukkan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi RI. Apabila langkah tersebut terlalu berat, maka penambahan kewenangan *constitutional complaint* dapat dilakukan melalui penafsiran oleh pembentuk undang-undang (*legislative interpretation*) tentang Mahkamah Konstitusi maupun penafsiran oleh hakim atau pengadilan (*judicial interpretation*), dalam hal ini oleh Mahkamah Konstitusi RI. Sehingga supreme konstitusi dapat terwujud secara konkret dan juga dapat memberikan perlindungan maksimum terhadap hak-hak konstitusional warga negara.

V. DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

Abdul Latif Dkk. 2009. *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: Total Media.

Amiruddin, dan Asikin, Zainal. 2004. *Pengantar dan Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang di Indonesia* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Asshiddiqie, Jimly. 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.



- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Konpress.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*. Jakarta: Penerbit Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Cetakan Kedua. Jakarta: Rajawali Pers.
- Asshiddiqie, Jimly. 2011. dan Ahmad Syahrizal. *Peradilan Konstitusi di 10 Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, Jimly. 2012. *Peradilan Konstitusi di 10 Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Fadjar, Abdul Mukthie. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Hadi, Sutrisno. 2001. *Metodologi Riset Jilid*, Yogyakarta: Andi Offset.
- Janedjri M. Gaffar, *Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penegakkan Hukum*
- Kusnardi, Moh. dan Bintang R. Saragih. 2008. *Ilmu Negara*. cetakan ketujuh. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Mahfud MD., Moh. 1999. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media.
- Mahfud MD., Moh. 2009. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2008. *Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi, Gambaran Singkat Pelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003-2009*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2010. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, cetakan pertama. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Manan, Bagir. 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press
- Marzuki, Peter Mahmud. 2008. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Kansil, C.S.T. 1989. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Palguna, I Dewa Gede. 2013. *Pengaduan Konstitusional Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Rusdianto. *Kewenangan Constitutional Complaint Dalam Rangka Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara*. Surabaya: Universitas Narotama .
- Santoso, Topo. 2006. *Tindak Pidana Pemilu*. Jakarta: PT. Sinar Grafika.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Pamudji. 2004. *Penelitian Hukum Normatif "Suatu Tujuan*



Singkat". Jakarta: Radjawali Press.

Soemitro, Ronny Hanitjo. 1990 , *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Sukardi 2003. *Metodologi Penelitian Pendidikan Kompetensi dan Praktiknya*. Jakarta: Bumi Aksara.

Surachmad, Winarno. 1973. *Dasar dan Teknik Research : Pengertian Metodologi Ilmiah*. Bandung: CV Tarsito.

Perundang-undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang RI Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-undang RI Nomor 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-undang RI Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi manusia

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang-undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia

Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban

Putusan dan Aturan Hukum Lain

Grundgesetz Bundersrepublik Deutschland (undang-undang dasar) Negara Jerman.

The Constitutional Court of the Republic of Croatia.

The Constitution of The State of Bavaria.

The Constitutional Court Act of Korea

Jurnal/Makalah

Asshiddiqie, Jimly. 2007. "Hak Konstitusional Perempuan dan Tantangan Penegakannya". makalah disampaikan pada acara Dialog Publik dan Konsultasi Nasional Nasional Komnas Perempuan "Perempuan dan Konstitusi di Era Otonomi Daerah: Tantangan dan Penyikapan Bersama", Jakarta, 27 November 2007.

Zoelva, Hamdan. 2010. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) dalam Sistem Peradilan di Indonesia*. Jurnal Sekretariat Negara RI, No. 16.

Website

http://en.wikipedia.org/wiki/Judicial_interpretation , (diakses tanggal 09 Januari 2016).

http://korea.net/directory/top_directory.jsp?addr=http%3a%2f%2fwww.scourt.go.kr%2fscourt_en%2findex.html (diakses pada tanggal 02 Desember 2015).

<Http://jimly.com/makalah/namafile/107/hakkonstitusionalperempuandantantanganpenegakannya.pdf> (diakses pada tanggal 21 Oktober 2015).



DIPONEGORO LAW REVIEW

Volume 5, Nomor 2, Tahun 2016

Website : <http://www.ejournal-s1.undip.ac.id/index.php/dlr/>

www.jimlyschool.com/read/analisis/238/kedudukan-mahkamah-konstitusi-dalam-struktur-ketatanegaraan-indonesia/ (diakses pada 05 Desember 2015).

<http://www.nationsencyclopedia.com/Asia-and-Oceania/Korea-Republic-of-ROK-JUDICIAL-SYSTEM.html> (diakses pada tanggal 03 Desember 2015).

www.mahkamahkonstitusi.go.id (diakses pada tanggal 04 Desember 2015).

Kamus

Garner, Bryan A. 1999. *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition, West Group: St. Paul, Minn.