

URGENSI PERLUASAN KEWENANGAN MK TERHADAP *CONSTITUTIONAL QUESTION* DAN *CONSTITUTIONAL COMPLAINT* SEBAGAI WUJUD PERLINDUNGAN HAK KONSTITUSIONAL WARGA NEGARA

Supriardoyo Simanjuntak¹, Ridho Alfaiz², Melisa Ambarita³

¹Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Email:Supriardoyosimanjuntak@gmail.com

² Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Email:Alfaizridho85@gmail.com

³ Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Email:Melisaambarita08.ma@gmail.com

Abstract

The birth of the Constitutional Court as a demand to uphold the norms contained in the Constitution which aims to provide protection of the constitutional rights of citizens who are more democratic, transparent, and just. However, the Constitutional Question and Constitutional Complaint authority that is not owned by the Constitutional Court has caused anxiety to justice seekers. The legal issues studied are how to understand and apply the Constitutional Question and Constitutional Complaint in Other Countries and how the Urgency of Application and Expansion of the Authority of the Constitutional Court in Examining the Constitutional Question and Constitutional Complaints. This study uses a normative juridical method accompanied by a comparative study. Based on the results of the study, it can be concluded that the Expansion and Application of Constitutional Questions and Constitutional Complaints in Indonesia is an urgent basic need to be realized as a progressive and responsive legal development. So it is necessary to expand and implement the Constitutional Complaint and Constitutional Question so that it must be formulated in the Duties of Authority of the Constitutional Court Article 24 C paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and the Constitutional Court Law.

Keywords: *Constitutional Question; Constitutional Complaint; Urgency.*

Abstrak

Lahirnya Mahkamah Konstitusi yang selanjutnya disebut MK sebagai tuntutan untuk menegakkan norma-norma yang ada dalam konstitusi yang bertujuan untuk memberikan perlindungan hak-hak konstitusional warga negara yang lebih demokratis, transparan, dan berkeadilan. Namun kewenangan Constitutional Question dan Constitutional Complaint yang tidak dimiliki oleh MK telah menimbulkan keresahan terhadap pencari keadilan. Isu hukum yang dikaji mengenai bagaimana pengertian dan penerapan Constitutional Question dan Constitutional Complaint di negara lain dan bagaimana urgensi penerapan dan perluasan kewenangan MK dalam menguji Constitutional Question dan Constitutional Complaint. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif disertai dengan kajian perbandingan. Berdasarkan hasil kajian dapat disimpulkan bahwa perluasan dan penerapan Constitutional Question dan Constitutional Complaint di Indonesia merupakan suatu kebutuhan mendasar yang mendesak untuk direalisasikan sebagai pengembangan hukum yang progresif dan responsif. Sehingga perlu dilakukan perluasan dan penerapan Constitutional Complaint dan Constitutional Question sehingga harus dirumuskan dalam tugas kewenangan MK Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi

Kata Kunci : *Constitutional Question; Constitutional Complaint; Urgensi.*

1. Pendahuluan

Penghormatan, perlindungan dan pemenuhan terhadap hak konstitusional warga negara merupakan keharusan negara hukum untuk menempatkan konstitusi (*constitutional democracy*) sebagai hukum tertinggi. Perwujudan kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah berdasarkan pada ketentuan hukum dan konstitusi demi terlaksananya prinsip negara hukum (*rule of law*) untuk kesejahteraan masyarakat. Indonesia telah memulai reformasi secara masif dengan perubahan penyelenggaraan negara yang lebih demokratis, transparan, dan memiliki akuntabilitas tinggi, serta terwujudnya *good governance*.¹

Reformasi terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dilakukan untuk penyesuaian dinamika kehidupan ketatanegaraan, kebutuhan dalam penyempurnaan praktik bernegara, dan memenuhi kebutuhan dinamika masyarakat internasional.² Salah satu hasil dari perubahan (UUD NRI 1945), adalah dengan pembentukan MK di Indonesia. MK merupakan penjaga konstitusi (*the guardian of constitution*) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI 1945. Tujuan pembentukan MK adalah untuk melindungi dan menjamin terselenggaranya hak-hak konstitusi warga negara yang dijamin oleh UUD NRI 1945. Selain itu, MK memiliki kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 (*constitutional review*). Kewenangan lainnya yang dimiliki oleh MK adalah memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.³

Namun apabila dilakukan pengkajian perbandingan terhadap kewenangan MK di Indonesia dengan kewenangan MK di negara lain, maka diketahui MKRI belum memiliki kewenangan untuk mengadili dan memutus perkara *Constitutional Complaint* dan *Constitutional Question*. Perkara mengenai *Constitutional Complaint* dan *Constitutional Question* bukanlah tidak ada, namun belum diakomodir. Dapat kita tinjau dari Putusan MK Nomor: 5/PUU-XVII/2019 yang menolak permohonan karena hal tersebut merupakan *Constitutional Complaint* dan bukanlah kewenangan MK. Sehingga seringkali diajukan suatu *judicial review* tetapi memiliki materi muatan *Constitutional Complaint* dan berujung pada penolakan dari MK.⁴ Berbagai perkara yang diajukan ke MK secara formal merupakan pengujian terhadap undang-undang namun jika mencermati substansial dari perkara tersebut terdapat beberapa perkara yang dapat digolongkan terhadap *Constitutional Complaint* dan *Constitutional Question*.

Penerapan mekanisme *Constitutional Question* dan *Constitutional Complaint* di Indonesia merupakan suatu kebutuhan bagi pengembangan hukum secara progresif dan berkelanjutan (*progressive and sustainable*). Anwar Usman, selaku Ketua MK menjelaskan bahwa *Constitutional Question* dan *Constitutional Complaint* merupakan salah satu kewenangan yang dimiliki oleh MK di berbagai negara dunia yang

¹ Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. (2012). *Panduan Pemasyarakatan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm. 5.

² Kaelan. (2017). *Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis–Yuridis)*. Jakarta: Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat, Hlm. Iv.

³ Subiyanto. A. E. (2011). *Perlindungan Hak Konstitusional Melalui Pengaduan Konstitusional*, Jurnal Konstitusi, 8 (5). Hlm. 710.

⁴Setiawan., & Heru. (2017). *Mempertimbangkan Constitutional Complaint Sebagai Kewenangan MK*, *Lex Jurnalica* 4 (1). Hlm 12.

pengujiannya diajukan oleh hakim atau pihak lain di dalam perkara atas kasus yang bersifat konkret.⁵

Dengan demikian *Constitutional Complaint* dan *Constitutional Question* merupakan suatu kebutuhan bagi perlindungan hak warga negara sebagai contoh adalah Peraturan Bersama yang selanjutnya disebut PB yang dikeluarkan oleh lembaga negara yang tidak dapat dilakukan pengujian baik melalui Mahkamah Agung yang selanjutnya disebut MA maupun MK. PB yang dibentuk oleh lembaga negara tersebut tidak masuk dalam peraturan undang-undangan di bawah UUD NRI 1945 atau peraturan di bawah undang-undang yang dapat diuji ke MA.

Oleh karena itu, *Constitutional Question* dan *Constitutional Complaint* diajukan justru karena adanya kasus konkret dimana perlu dipahami supaya tidak bertentangan dengan konstitusi, sehingga warga negara selaku pemegang kedaulatan rakyat sesuai Pasal 1 angka (2) UUD NRI 1945 dapat terwujud secara nyata. Karena itulah maka penerapan *Constitutional Question* dan *Constitutional Complaint* di Indonesia merupakan wujud konkret dari upaya penghormatan dan perlindungan maksimum terhadap hak-hak konstitusional warga negara.

Dalam fakta empiris, sudah cukup banyak keluhan kesah atau surat pengaduan dari warga masyarakat, baik perorangan maupun kolektif, yang masuk ke MK. Akan tetapi, berbagai persoalan tersebut tidak atau belum termasuk pada ranah kewenangan MK yang ada saat ini. Akibatnya, ruang pengujian konstitusionalitas undang-undang atau *constitutional review* di Indonesia masih sangat sempit, yakni hanya menjangkau pengujian norma abstrak saja dan belum mengakomodir pengujian norma konkret. Hal ini menjadikan kehidupan bermasyarakat Indonesia telah memenuhi prinsip “*justice delayed*” yang merupakan bentuk lain dari ketidakadilan (*justice delayed is justice denied*).⁶

Berdasarkan latar belakang di atas, maka kewenangan yang dimiliki MK menarik untuk dikaji dari sisi perlunya penguatan perannya dengan *Constitutional Question* dan *Constitutional Complaint* sebagai wujud perlindungan hak-hak konstitusional warga negara. Sehingga penulis mengangkat rumusan masalah sebagai berikut: Bagaimana pengertian dan penerapan *Constitutional Question* dan *Constitutional Complaint* di negara lain? dan Bagaimana urgensi penerapan dan perluasan kewenangan MK dalam menguji *Constitutional Question* dan *Constitutional Complaint*?

2. Analisis

2.1 Pengertian dan Penerapan *Constitutional Question* dan *Constitutional Complaint* di Negara Lain

Pengaduan konstitusional (*Constitutional Complaint*) merupakan salah satu bentuk upaya hukum perlindungan hak-hak konstitusional warga negara dalam sistem ketatanegaraan yang kewenangan untuk mengadilinya dimiliki oleh MK. *Constitutional Complaint* merupakan pengaduan yang diajukan oleh perorangan ke MK terhadap perbuatan atau kelalaian suatu lembaga publik yang mengakibatkan

⁵Mkri.id, “Ketua MK: Constitutional Question Sebagai Perlindungan Konstitusional Wara”, diakses dari <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=15907>, Tanggal 29 Mei 2021.

⁶ Putusan MK Nomor: 5/PUU-XVII/2019.

terlanggarnya hak-hak konstitusional seseorang.⁷ Objek *Constitutional Complaint* dapat ditujukan terhadap badan-badan pemerintahan, putusan pengadilan, atau undang-undang.⁸ Kemudian *Constitutional Question* mengandung dua pengertian yaitu secara umum dan khusus.

Pengertian secara umum, *Constitutional Question* adalah istilah yang merujuk pada setiap persoalan yang berkaitan dengan konstitusi dan yang lazimnya merupakan kewenangan MK untuk memutusnya.⁹ Sedangkan dalam arti khusus, *Constitutional Question* adalah merujuk pada suatu mekanisme pengujian konstitusionalitas undang-undang di mana seorang hakim yang sedang mengadili suatu perkara menilai atau ragu-ragu akan konstitusionalitas undang-undang yang berlaku untuk perkara tersebut, maka hakim dapat mengajukan “pertanyaan konstitusional” ke MK. MK hanya memutus persoalan konstitusionalitas undang-undang, bukan memutus kasus tersebut, namun selama MK belum menyatakan putusannya, pemeriksaan terhadap kasus tersebut dihentikan.¹⁰

Berbagai negara, kewenangan *Constitutional Complaint* dan *Constitutional Question* merupakan salah satu kewenangan pokok MK. Namun, di Indonesia UUD NRI 1945 tidak secara tegas memberikan kewenangan *Constitutional Complaint* dan *Constitutional Question* kepada MK.¹¹ *Constitutional Complaint* dan *Constitutional Question* merupakan jalan terakhir bagi masyarakat dalam mencari keadilan setelah semua upaya hukum yang tersedia telah dilewati (*exhausted*). Menurut Dieter C. Umbach, ahli hukum tata negara Universitas Potsdam, Jerman, mengatakan bahwa sebuah MK harus menjaga hak-hak dasar manusia atau menjadi wasit atau penengah, yang menjamin bahwa semua pihak yang terkait mematuhi aturan permainan politik. Sebagai contoh yakni pembatasan yudisial pribadi dapat sama sekali tidak memadai dalam kasus-kasus dimana pengadilan itu terpaksa mengamankan hak-hak parlemen atau kelompok minoritas dalam hubungannya dengan eksekutif. Para hakim harus mendapatkan kompromi yang tepat antara pembatasan yudisial dan aktivisme yudisial dan tidak pernah melupakan tujuan MK yaitu melindungi kebebasan, demokrasi dan konstitusi.¹² Sebagai contoh Pengadilan Konstitusi Jerman merupakan salah satu dari pengadilan konstitusi yang memiliki

⁷ Zoelva, H. (2010). *Penerapan Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) di Berbagai Negara*, Makalah MK RI. Hlm.7.

⁸ Palguna, I. G. D. (2013). *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warga Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm.2.

⁹ Donald P. Kommers. 1989. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Duke University Press: Durham and London. Hlm.1. Sebagaimana dikutip I Dewa Gede Palguna. 2009. *Constitutional Question: Latar Belakang dan Praktik Di Negara Lain serta Kemungkinan Penerapannya di Indonesia*. Makalah Pada Seminar Nasional, 2009, “Mekanisme Constitutional Question Sebagai Sarana Menjamin Supremasi Konstitusi” yang diselenggarakan oleh Pusat Pengkajian Konstitusi (PPK) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya bekerjasama dengan Setjen dan Kepaniteraan MK RI di Malang, hlm. 1-4.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Zoelva, H. (2010). *Penerapan Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) di Berbagai Negara*, Makalah MK RI, hlm.7.

¹² Eschborn, N. (2005). *Tugas dan Tantangan MK di Negara-Negara Transformasi Dengan Contoh Indonesia*, (Jakarta: Konrad-Adenauer-Stiftung). Hlm. v.

kewenangan *Constitutional Complaint (Verfassungsbeschwerde)* dan *Constitutional Question*.¹³

Sistem *judicial review* di Indonesia dan Jerman adalah sama,¹⁴ namun MK Jerman memiliki kewenangan untuk mengadili perkara *Constitutional Question* dan *Constitutional Complaint (Konkrete Normenkontrolle* atau *Concrete Judicial Review)* yang diatur dalam Konstitusi Federal Jerman (*Grundgesetz*) dan Undang-undang tentang MK Federal Jerman (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*).¹⁵ Bahkan memberikan *standing* untuk mengajukan permohonan *Constitutional Question* dan *Constitutional Complaint* bukan terhadap perorangan (*natural person*), melainkan kepada badan hukum privat, meskipun dibatasi sepanjang mengenai hak-hak dasar yang menurut Konstitusi Jerman juga dinyatakan berlaku bagi badan hukum privat.¹⁶ Tujuannya, untuk memastikan bahwa semua pihak, khususnya pelaksana kekuasaan negara, benar-benar mematuhi konstitusi dan melaksanakannya dalam praktik. Berdasarkan pada Pasal 93 dan Pasal 100 *Grundgesetz*, MK Jerman memiliki kewenangan yang luas, mencakup semua masalah mengenai pelaksanaan dan penafsiran *Grundgesetz*.¹⁷ Karena MK Jerman memiliki kewenangan eksklusif terhadap semua proses peradilan yang secara langsung tercakup ke dalam persoalan ketaatan terhadap Konstitusi *Grundgesetz*.¹⁸

¹³ *It is said as wide as it includes all problems on the GG implementation and interpretation. Thus, it is stated that the Constitutional Court of Germany has an exclusive authority to all proceedings, which are directly included to the compliance issue with the Federal Constitution (GG). See David P. Currie, op.cit. p. 27. See also Dieter Blumenwitz, "The Federal Constitutional Court of Germany and Foreign Affairs. An Introduction for the American Reader to the Court Decision of July 31, 1973" in Frederick W. Hess (Ed.), German Unity, Documentation and Commentaries on the Basic Treaty, East Europe Monograph 4, Park College, Governmental Research Bureau: Kansas City-Missouri, p. 11*

¹⁴ *In general, there are two models constitutional review, i.e. the American model (American Model of Constitutional Review) and the European model (European Model of Constitutional Review). In the meantime, this European Model is divided into several variations, i.e. the Austrian or Continental Model, Kelsenian Model, German Model, dan France Model. A further explanation on the difference between those two constitutional review models can be seen in Mauro Cappelletti, 1989, The Judicial Process in Comparative Perspective, Clarendon Press: Oxford; Vicki Jackson & Mark Tushnet, 2006, Comparative Constitutional Law, Second Edition, Foundation Press: New York; Herman Schwartz, 2000, The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe, the University of Chicago Press: Chicago and London; Jimly Asshiddiqie, Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara, Second Edition, Kompas: Jakarta. According to Autheman and Henderson, Indonesia and Germany adopt the same model, see 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, 2005, p. 8*

¹⁵ Zoelva, H. *Op.Cit.*, hlm.7.

¹⁶ Palguna, I. D. G. *Op.*, cit, hlm.7.

¹⁷ *As each Panel has its own authority, and the justices selected for a Panel may not be transferred to another Panel, Born refers the Constitutional Court of Germany as a "twin court". However, the verdict taken by each Panel shall be effective as a verdict of the Constitutional Court of Germany, instead of the Panel's decision. See Sigrid Born (ed.), Law on the Federal Constitutional Court (translated by Martin Fry), Inter Nationes: Bonn, 1996, p. 26*

¹⁸ Dieter Blumenwitz, "The Federal Constitutional Court of Germany and Foreign Affairs. An Introduction for the American Reader to the Court Decision of July 31, 1973" dalam Frederick W. Hess (Ed.), German Unity, Documentation and Commentaries on the Basic Treaty, East Europe Monograph 4, Park College, Governmental Research Bureau: Kansas City-Missouri, h. 11. Lihat juga David P. Currie, *Op.cit.*, hlm.27.

Berdasarkan Pasal 93 ayat (1) angka 5, Pasal 93 ayat (2), Pasal 100 *Grundgesetz* serta Pasal 13 angka 11, 12, dan 13 *Bundesverfassungsgerichtsgesetz* bahwa persoalan *Constitutional Question* muncul apabila pengadilan menganggap bahwa suatu undang-undang tidak konstitusional, baik tidak konstitusional dengan konstitusi Negara Bagian (*Land*) maupun dengan Konstitusi Federal *Grundgesetz*, padahal putusan pengadilan itu bergantung pada undang-undang tersebut, suatu pengadilan menganggap bahwa suatu undang-undang Negara Bagian tidak sesuai dengan (*incompatible with*) suatu undang-undang Federal, suatu pengadilan, selama berlangsungnya persidangan dalam suatu kasus, merasa ragu apakah suatu ketentuan hukum internasional merupakan bagian dari undang-undang federal dan apakah ketentuan hukum internasional itu secara langsung melahirkan hak dan kewajiban pada individu, dan MK dari suatu Negara Bagian, dalam menafsirkan *Grundgesetz*, bermaksud menyimpang dari putusan MK Jerman atau putusan MK Negara Bagian lainnya.

Sebagai contoh kasus *Constitutional Complaint* yang cukup terkenal di Jerman yaitu mengenai pengaduan konstitusional mengenai larangan penyembelihan hewan. Permasalahan terjadi karena adanya kebijakan Pemerintah Jerman yang melarang penyembelihan hewan yang dinilai bertentangan dengan undang-undang tentang perlindungan hewan. Masyarakat muslim Jerman, merasa berkeberatan dengan larangan tersebut dan mengajukan *Constitutional Complaint* ke *Bundesverfassungsgerichts* karena dinilai bertentangan dengan kebebasan menjalankan agama yang dijamin oleh konstitusi Jerman. Menurut ketentuan agama Islam, hewan hanya halal dikonsumsi oleh umat Islam apabila disembelih terlebih dulu. Pengadilan Konstitusi Federal Jerman mengabulkan pengaduan tersebut dengan alasan kebebasan beragama adalah sebuah soal yang diatur dalam konstitusi, sedangkan larangan penyembelihan hewan hanya berada pada wilayah ketentuan di bawah Undang-Undang Dasar.¹⁹

Selain itu, Korea Selatan juga telah menerapkan *Constitutional Complaint* sebagai salah satu wewenang pengadilan konstitusinya. Berdasarkan Pasal 68 ayat (1) dan (2) *The Constitutional Court Act of Korea* menyatakan bahwa:

- (1) “Any person who claims that his basic right which is guaranteed by the Constitution has been violated by an exercise or non-exercise of governmental power may file a Constitutional Complaint, except the judgments of the ordinary courts, with the Constitutional Court: Provided, That if any relief process is provided by other laws, no one may file a Constitutional Complaint without having exhausted all such processes”
- (2) “If the motion made under Article 41 (1) for adjudication on constitutionality of statutes is rejected, the party may file a Constitutional Complaint with the Constitutional Court. In this case, the party may not repeatedly move to request for adjudication on the constitutionality of statutes for the same reason in the procedure of the case concerned.”

¹⁹ Harun, R. (2004). *Memangkas MK*, Media Indonesia.

Berdasarkan data perkara *Constitutional Complaint* telah mencapai 18.473 yang telah diperiksa oleh Pengadilan Konstitusi Korea. Salah satu kasus *Constitutional Complaint* yang terkenal adalah ketika warga negara mengadukan perlakuan diskriminatif oleh pemerintah dalam bentuk pemberian poin ekstra bagi para veteran perang dalam semua jenis Ujian dan Tes seleksi Pegawai Negeri Sipil sebanyak 3-5. Pengadilan Konstitusi Korea memutuskan bahwa semua pengaturan mengenai pemberian nilai ekstra bagi para veteran adalah bersifat diskriminatif dan inkonstitusional karena bertentangan dengan Pasal 11 Konstitusi Korea mengenai hak persamaan derajat dan Pasal 25 mengenai persamaan hak mendapatkan kesempatan dalam pemerintahan. Kasus lain pengajuan *Constitutional Complaint* oleh Dong-A Ilbo, seorang pemilik majalah bulanan, kepada Pengadilan Konstitusi Korea. Dong mengajukan *Constitutional Complaint* karena adanya perintah dari pengadilan umum kepada Dong untuk menerbitkan permintaan maaf secara publik atas kasus pencemaran nama baik yang dilakukannya dengan ditambah pembayaran ganti rugi. Pengadilan Konstitusi Korea, dalam kasus ini, memutuskan bahwa pemaksaan untuk meminta maaf secara publik melanggar kebebasan atas keyakinan dan hak atas martabat pribadi yang dijamin oleh Pasal 19 Konstitusi. Menurut Gavin Healy, kasus ini cukup penting, karena merupakan kasus pertama di Pengadilan Konstitusi Korea yang mengutip langsung *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR).²⁰

2.2 Urgensi Penerapan dan Perluasan Kewenangan MK terhadap *Constitutional Complaint* dan *Constitutional Question* Sebagai Upaya Perlindungan Hak-Hak Warga Negara

Isu yang seringkali menjadi ilham dalam berkembangnya prinsip negara hukum yang berasaskan Pancasila adalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan hak asasi manusia. Isu tersebut memiliki tujuan inti berupa menjunjung tinggi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga idealitas yang dikehendaki harus selalu mengarah kepada keadilan rakyat.²¹ Namun sering ditemukan hambatan dalam proses penegakan hukum berupa terbatasnya suatu penegakan hukum yang berada pada MK.

Penegakan dan perlindungan hak-hak konstitusional telah tercurahkan dalam fungsi MK sebagai lembaga penjaga marwah substantif UUD NRI 1945. Sehingga apabila terjadi persoalan hukum yang berhubungan dengan pelanggaran terhadap konstitusi yang mengakibatkan pencederaan hak konstitusional setiap orang di Indonesia, maka disitulah MK harus meluruskan dan menyelesaikan permasalahan yang terjadi. Namun kenyataannya tidak semua hal yang dapat diajukan MK seperti *Constitutional Question* dan *Constitutional Complaint*. Hal ini menimbulkan adanya penolakan di MK mengenai kewenangan mengadili yang tidak dimilikinya, akibatnya sering kali terjadi permohonan tidak dapat diterima padahal masyarakat sedang membutuhkan keadilan yang harus mereka terima. Namun disinilah perlu

²⁰ (http://english.court.go.kr/home/english/decisions/mgr_decision_list.jsp), dikutip dari tulisan, Hamdan Zoelva, 2012, *Constitutional Complaint Dan Constitutional Question Dan Perlindungan Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Vol.19, No.1, hlm.158-159.

²¹ Martitah. (2013). *Mahkamah Konstitusi (Dari Negatif Legislature ke Positif Legislature)*, Konstitusi Press, hlm. 13.

adanya terobosan hukum untuk pengobat ketidakpuasan tersebut dengan langkah-langkah sebagai berikut:

2.3 Penegakan hukum progresif dan Responsip dalam pemenuhan Keadilan Substantif

Menurut teori hukum progresif sebagaimana dikatakan Prof Satjipto, hukum merupakan institusi dengan tujuan mengantarkan manusia kepada keadilan dalam hidup, sejahtera, dan kebahagiaan.²² Hukum progresif memiliki dua poros utama dalam hukum, yaitu peraturan dan perilaku (*rule and behaviour*).²³ Selain daripada itu, hukum progresif berlandaskan dua asumsi pokok, berikut poin pokok dan pembahasannya:²⁴

a. “Hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya”

Hukum hadir bukanlah untuk dirinya sendiri, melainkan untuk hal yang lebih luas. Ketika terjadi permasalahan hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki bukannya manusia.

b. “Hukum bukanlah institusi yang mutlak dan final, karena hukum selalu berproses untuk terus menjadi”

Hukum merupakan institusi yang berkembang dan selalu menyempurnakan diri menuju kesempurnaan. Kualitas kesempurnaan hukum dapat direfleksikan melalui faktor kesejahteraan, keadilan, kepedulian kepada rakyat, dan lainnya. Inilah hakikat hukum yang selalu berproses menjadi (*law is a process law in the making*).

Dari poin utama di atas, maka gagasan penerapan *Constitutional Question* dan *Constitutional Complaint* di Indonesia bukanlah isapan jempol belaka, namun telah menjadi suatu urgensitas utama dalam pemenuhan hak konstitusional warga negara dalam masa yang semakin kompleks dan beragam dari segi permasalahan hukum yang muncul di masyarakat saat ini. Kini kebutuhan tersebut telah menjadi kebutuhan logis untuk diakomodasi dan suatu kebutuhan perkembangan kehidupan ketatanegaraan secara progresif, responsif dan berkelanjutan

Selain daripada itu terdapat urgensitas pemenuhan lainnya apabila kita tinjau berdasarkan teori hukum responsif. Adapun hal ini agar adanya negara lebih dapat memenuhi kebutuhan konstitusional warga negara yang telah berkembang pesat sesuai perkembangan zaman. Perlu kita ketahui bahwa hukum responsif yang dikemukakan oleh Nonet dan Selznick memposisikan hukum sebagai respon ketentuan sosial dan aspirasi publik.²⁵ Tipe hukum ini mengandalkan akomodasi untuk menerima perubahan sosial demi tercapainya keadilan dan emansipasi publik.

²² Raharjo, S. (2004). *Hukum Progresif Penjelasan Suatu Gagasan*, Makalah, Universitas Diponegoro: Semarang, hlm. 8.

²³ Raharjo, S. (2004). *Menuju Produk Hukum Progresif*, Makalah, Semarang: Universitas Diponegoro, hlm. 10.

²⁴ Raharjo, S. (2005). Hukum Progresif. Hukum yang Membebaskan. *Jurnal Hukum Progresif*, 1(1), 5-6.

²⁵ Bernard L. Tanya, dkk, 2006. *Teori Hukum. Strategis Tertib Hukum Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Surabaya: CV KITA, hlm. 170.

Menurut pandangan Nonet dan Selznick,²⁶ hukum responsif merupakan hukum yang siap mengadopsi paradigma baru dan meninggalkan paradigma lama. Hukum haruslah mampu berinteraksi dengan entitas lain dengan tujuan pokok agar dapat mengadopsi berbagai kepentingan dalam masyarakat. Dapat disimpulkan bahwa, hukum yang responsif tidak lagi mendasarkan pertimbangan yuridis, namun telah memulai untuk mencoba melihat persoalan dari sejumlah perspektif untuk mengetahui suatu nilai keadilan substantif.

Terkait ide pembaharuan hukum ini, realitanya telah banyak berbagai surat pengaduan dari lapisan masyarakat (baik kolektif maupun perorangan) yang telah masuk kepada MK.²⁷ Maka dari itu, perluasan kewenangan MK sangat diperlukan bagi para hakim dalam melaksanakan tugasnya agar dapat melihat dan mempertimbangkan akan kebutuhan konstitusional warga negara, serta dapat teratasinya keluhan kesah dan pengaduan hak konstitusional mereka yang diabaikan oleh negara hanya karena tidak adanya wadah kewenangan tersebut.

2.4 Fakta Empiris Tuntutan Hak Konstitusional Terkait Perkara *Constitutional Question dan Constitutional Complaint*

Berdasarkan data Kepaniteraan MK hingga akhir Desember 2010,²⁸ erdapat 30 (tiga puluh) permohonan yang secara substansial merupakan *Constitutional Complaint* sehingga permohonan tersebut ditarik kembali atau diputus dengan putusan “tidak dapat diterima”. Salah satu contohnya adalah Surat Keputusan Bersama (SKB) terkait persoalan Ahmadiyah yang dikeluarkan oleh tiga kementerian yang merupakan tindak lanjut dari UU No. 1/PNPS/1965 dan UU No. 16 tahun 2004 yang menjadi pro dan kontra di tengah masyarakat. Mahfud MD berpendapat, bahwa SKB tiga Menteri tentang pelarangan Jemaat Ahmadiyah tidak dapat digugat kepada MK, Mahkamah Agung ataupun Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).²⁹

Perkara di atas menurut Mahfud MD, dapat diajukan ke MK atau di luar jalur penyelesaian hukum lain, namun idealnya diselesaikan melalui prosedur *Constitutional Complaint* (pengaduan konstitusional). Yang menjadi permasalahan adalah kewenangan tersebut tidak terdapat pada MK maupun lembaga kehakiman lainnya. Adanya masalah pelanggaran hak konstitusi warga negara tersebut sebaiknya diberikan suatu kewenangan kepada MK.³⁰

²⁶ Nonet, P. & Selznick, P. (2008). *Law and Society in Transition: Toward Responsive, Law, Harper on Row*, Terjemahan Raisul Mutaqien, Hukum Responsif, Bandung: Nusamedia, hlm. 97.

²⁷ Sebagai contoh perkara yang sudah diadili dan bahkan dihukum berdasarkan ketentuan yang diragukan konstitusionalitasnya. (Perkara Pengujian KUHP yaitu Perkara No. 013-022/PUU-IV/2006 yang diajukan oleh Eggi Sudjana dan Pandopan Lubis, Perkara No. 6/PUU-V/2007 yang diajukan oleh Panji Utomo, Perkara Nomor 7/PUU-VII/2009 yang diajukan oleh Rizal Ramly), lihat selengkapnya, Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Constitutional Question ...*, Op.Cit., hlm. 42.

²⁸ Palguna, I. G. Pengaduan Konstitusional, *Op.Cit.*, hlm. 701-726, lihat juga <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/>.

²⁹ Mahfud MD, M. (2010). *Konstitusi dan Hukum dalam kontroversi Isu*, cet.ke-2, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 286-287.

³⁰ *Ibid.* hlm.289.

Selain adanya realitas empiris dari *Constitutional Complaint* di atas, maka penulis akan coba menghadirkan realitas empiris yang ada dari *Constitutional Question* pula agar tercipta suatu pemahaman yang komprehensif tentang ide pembaharuan hukum konstitusi maupun kelembagaan negara pada kali ini. Sebagai contoh dari realitas empiris *Constitutional Question* adalah ketika Egi Sudjana atau Zainal Maarif³¹ diajukan ke pengadilan dengan dakwaan pencemaran nama baik presiden maka, muncul kontroversi berupa persoalan pasal-pasal KUHP yang dijadikan dasar dakwaan tersebut adalah inkonstitusional. Akan tetapi karena MK sebagai penafsir konstitusi yang dibatasi secara terbatas oleh Pasal 24 C UUD NRI Tahun 1945 terkait kewenangannya, maka kasus terkait diputus tanpa mempersoalkan konstitusionalitas pasal-pasal KUHP tersebut.

Realitas empiris tersebut muncul akibat dari upaya warga negara untuk melakukan pengaduan dengan mekanisme *Constitutional Complaint* dan *Constitutional Question* kepada MK sebagai benteng terakhir perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara. Hal tersebut sesuai dengan lima fungsi inti MK, yakni sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), pelindung demokrasi (*the protector of democracy*), penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), pelindung hak asasi manusia (*the protector of human right*), penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), dan pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizens constitutional right*).³²

Hakikat *Constitutional Complaint* dan *Constitutional Question* merupakan salah dua jawaban berupa mekanisme untuk melindungi hak konstitusional warga negara. MK sebagai pengawal konstitusi berfungsi untuk melindungi hak konstitusional bagi warga negara yang dilanggar baik itu oleh peraturan perundang-undangan maupun kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau bahkan terjadi pelanggaran yang dilakukan melalui putusan peradilan umum.

Perlindungan terhadap hak-hak konstitusional warga negara merupakan hal vital dalam perwujudan negara demokratis. MK disebut sebagai pengendali keputusan berdasarkan sistem demokrasi,³³ Dalam perspektif ini kewenangan MK untuk mengadili perkara *Constitutional Complaint* dan *Constitutional Question* dapat dilakukan. Meskipun keputusan mayoritas sah secara prosedural tentu tidak boleh mengabaikan dan melanggar hak-hak yang tergolong ke dalam *individual liberty* warga negara yaitu hak-hak konstitusional.³⁴

Jika mengacu terhadap penjelasan Penegakan hukum progresif dan responsif dalam pemenuhan keadilan substantif dan fakta empiris tuntutan hak konstitusional terkait perkara *Constitutional Complaint* dan *Constitutional Question* maka perlu adanya perluasan tugas kewenangan MK untuk melakukan penyelesaian terhadap *Constitutional Complaint* dan *Constitutional Question* yang harus dirumuskan dalam UUD NRI Tahun 1945 guna memberikan kepastian hukum. Oleh karena itu bunyi Pasal 24 C ayat (1) harus dilakukan perubahan sehingga bunyinya sebagai berikut:

³¹ *Ibid.* hlm.29.

³² Jimly Asshiddiqie, pokok-pokok ..., *Op.Cit.*, hlm. 604-613.

³³ Palguna, I. G. Pengaduan Konstitusional, *Op.Cit.*, hlm. 314.

³⁴ Craig R Ducat, *The Modes of Constitutional Interpretation*, (Thomson Learning: Belmont, 2000). Hal. E1-E2, dalam *Ibid.*, hlm. 315.

“MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, Constitutional Complaint dan Constitutional Question, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

Dengan adanya penambahan tugas dan kewenangan MK tersebut maka upaya untuk melembagakan *Constitutional Question* dan *Constitutional Complaint* haruslah segera dilakukan dengan perubahan terhadap UU MK, yakni dengan melakukan pengaturan dan penguraian mekanisme pelaksanaan *Constitutional Question* dan *constitutional complaint* dalam undang-undang tersebut.

Adapun untuk mengakomodir aksesibilitas *Constitutional Question* bagi para hakim adalah dengan dilakukannya perubahan Undang-Undang Mahkamah Agung untuk mengatur fungsi *Constitutional Question* bagi para hakim yang tengah mempertanyakan suatu konstitusionalitas dari penerapan pasal terhadap kasus yang akan diputus tersebut.

Itulah beberapa hal yang menjadikan pentingnya pengaturan *Constitutional Question* dan *Constitutional Complaint* dalam UUD NRI 1945 dan Undang-Undang MK secara teori hukum progresif dan responsif disertai dengan fakta-fakta empiris yang terjadi semasa penegakan hukum yang masih menimbulkan ketidakadilan. Dengan pengaturan tersebut telah menjadi suatu kebutuhan yang tidak bisa ditunda-tunda dengan segera melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 atau setidaknya melakukan perubahan dalam UU MK dan UU MA. Dengan pengaturan tersebut akan mampu menciptakan suatu terobosan hukum untuk menjawab keresahan masyarakat dan dapat memberikan keadilan konstitusional bagi masyarakat Indonesia.

3. Penutup

Constitutional Question merupakan upaya hukum yang diberikan kepada hakim pengadilan (“diluar hakim MK”) apabila hakim meragukan konstitusionalitas norma hukum yang akan diterapkan dalam kasus konkret maka dari itu sehingga sebelum kasus diputus hakim terlebih dahulu melakukan permohonan kepada MK perihal konstitusionalitas norma hukum tersebut selanjutnya *Constitutional Complaint* sebagai upaya pengaduan konstitusional kepada MK perihal terjadinya kriminalisasi terhadap hak-hak konstitusional warga negara sehingga dirasa perlu untuk mempertahankan hak-hak tersebut. Sehingga pengaduan ini akan menjadi solusi untuk mewujudkan negara demokratis yang berlandaskan hukum.

Constitutional Question dan *Constitutional Complaint* jika dilihat dari perbandingan hukum, Konstitusi Jerman dan Konstitusi Korea Selatan telah mengatur hal tersebut sebagai kewenangan MK. Dalam konstitusi Jerman hak untuk mengajukan permohonan itu tidak hanya diberikan kepada perorangan melainkan juga diberikan kepada badan hukum sepanjang masih tetap adanya pembatasan konstitusional. Hal senada juga dapat ditemukan dinegara Korea Selatan bahwa Pemberlakuan *Constitutional Question* dan *Constitutional Complaint* sebagai wujud perlindungan hak-hak warga negara.

Perluasan dan Penerapan *Constitutional Question* dan *Constitutional Complaint* di Indonesia merupakan suatu kebutuhan bagi pengembangan hukum secara progresif dan berkelanjutan (*progressive and sustainable*). Jika mengacu terhadap penjelasan Penegakan hukum progresif dan responsif dalam pemenuhan Keadilan Substantif dan Fakta Empiris Tuntutan Hak Konstitusional Terkait Perkara *Constitutional Complaint* dan *Constitutional Question* maka perlu adanya perluasan Tugas Kewenangan MK yang harus dirumuskan dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang Mahkamah Agung sehingga diharapkan mampu memberikan perlindungan hak hak warga negara serta sebagai upaya untuk menegakkan hukum yang berkeadilan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Harun, Refly, 2004, Memangkas MK, Media Indonesia.
- Kaelan, 2017, Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis–Yuridis), Jakarta: Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- Mahfud MD, Moh, 2010, Konstitusi dan Hukum dalam kontroversi Isu, cet.ke-2, Jakarta: Rajawali Pers.
- Mutaqien, Raisul, 2008, Hukum Responsif, Bandung: Nusamedia.
- Palguna, I Dewa Gede. 2013. Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap pelanggaran hak-hak konstitusional warga negara, Jakarta: Sinar Grafika.
- Raharjo, Satjipto, 2004, Hukum Progresif Penjelasan Suatu Gagasan, Makalah, Universitas Diponegoro: Semarang-----, 2004, Menuju Produk Hukum Progresif, Makalah, Semarang: Universitas Diponegoro.
- Tanya, Bernard L., dkk, 2006. Teori Hukum. Strategis Tertib Hukum Manusia Lintas Ruang dan Generasi, Surabaya: CV KITA.

Jurnal

- Eschborn, Norbert, 2005, Tugas dan Tantangan MK di Negara-Negara Transformasi Dengan Contoh Indonesia, Jakarta: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Dieter Blumenwitz, 1973, The Federal Constitutional Court of Germany and Foreign Affairs. An Introduction for the American Reader to the Court Decision of July 3.
- Frederick W. Hess (Ed.), German Unity, Documentation and Commentaries on the Basic Treaty, East Europe Monograph 4, Park College, Governmental Research Bureau: Kansas City-Missouri.
- Martitah, 2013, MK (Dari Negatif Legislature ke Positif Legislature), Konstitusi Press.



Raharjo, Satjipto, 2005, Hukum Progresif. Hukum yang Membebaskan. Jurnal Hukum Progresif, Vol. 1/No.1, PDIH UNDIP.

Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2012, Panduan Pemasyarakatan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

Setiawan, Heru, 2017, Mempertimbangkan Constitutional Complaint Sebagai Kewenangan MK, Lex Jurnalica Vol.14 No.1.

Subiyanto, Achmad Edi, 2011, Perlindungan Hak Konstitusional Melalui Pengaduan Konstitusional, Jurnal Konstitusi, Vol. 8, No.5.

Zoelva, Hamdan, 2010, Penerapan Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) di Berbagai Negara, Makalah MK RI.-----, 2012, Constitutional Complaint Dan Constitutional Question Dan Perlindungan Hak-Hak Konstitusional Warga Negara, Vol.19, No.1.

Website

Mkri.id, “Ketua MK: Constitutional Question Sebagai Perlindungan Konstitusional Wara”, diakses dari <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=15907>, Tanggal 29 Mei 2021.

Peraturan Perundang-Undang

Putusan MK Nomor: 5/PUU-XVII/2019.

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Agung.

