

## GAGASAN PENGADUAN KONSTITUSIONAL DALAM KONSEPSI NEGARA KESEJAHTERAAN DI INDONESIA

Oleh : Yuwanto

### Abstract:

*The constitutional complaint represents an instrument for the protection of the individual rights of citizens. Acting on a constitutional complaint as a specific positive-procedural instrument for protection of constitutionally guaranteed citizen rights and freedoms of citizens is becoming a more and more acceptable and applicable instrument. Indonesian Constitutional Court is one of the judicial organs with special jurisdiction as stipulated in the Constitution. This institution is able to introduce a new legal culture based on the rule of law principles. Based on the assumption that constitutional complaint is an important part of the welfare state concept, our Constitutional Court can play a pivotal role to materialize those individual citizen basic rights.*

**Keywords:** *welfare state, individual basic rights, constitutional complaint.*

### PENDAHULUAN

Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sudah termaktub dengan jelas dalam amandemen UUD 1945 Republik Indonesia. Secara konseptual, di dalam pengertian kesejahteraan (*welfare*) terkandung beberapa makna. Selain diartikan sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial; juga sebagai kondisi sejahtera (*well-being*). Pengertian terakhir ini biasanya merujuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan nonmaterial (Midgley et al, 2000: xi). Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan manusia aman dan bahagia karena terpenuhi kebutuhan dasar mereka, serta manakala manusia memperoleh perlindungan dari berbagai risiko utama yang mengancam kehidupan mereka. Dalam konteks inilah gagasan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) sebagai hak warganegara untuk mendapatkan keadilan hakiki, menemukan relevansi dan urgensinya terkait konsep negara kesejahteraan. Pengaduan konstitusional merupakan jaminan konstitusional bagi warganegara sebagai subjek HAM dan Mahkamah Konstitusi (MK) Republik Indonesia sudah saatnya diberi kewenangan penuh untuk menangani pengaduan konstitusional.

Kebutuhan pemberian fungsi pengaduan konstitusional kepada MK semakin mengemuka terutama oleh kenyataan bahwa di era reformasi ternyata pelanggaran hak-hak dasar rakyat acapkali justru meningkat intensitasnya. Dalam hal kebebasan beragama misalnya, Setara Institute mencatat selama tahun 2011 terjadi 244 kasus

pelanggaran kebebasan beragama dan berkeyakinan yang mengandung 299 bentuk tindakan kekerasan. Jawa Barat, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan adalah tiga provinsi dengan tingkat pelanggaran paling tinggi (<http://www.setara-institute.org/id/content/2011-tak-ada-kemajuan-kebebasan-beragama>). Pelanggaran di tahun 2011 paling banyak menimpa jemaat Ahmadiyah, disusul jemaat Kristiani. Negara justru terlibat sebagai pelaku, baik aktif melakukan pelanggaran maupun pembiaran terhadap masalah itu. Front Pembela Islam (FPI) dan Majelis Ulama Indonesia (MUI) adalah dua organisasi sebagai aktor non-negara yang paling banyak melakukan tindakan pelanggaran.

Tulisan pendek ini bermaksud untuk menelaah keberadaan hak pengaduan konstitusional dan kemungkinan pengelolaannya dalam konteks kelembagaan. Berdasarkan berbagai perspektif argumentasi, penulis berpendapat bahwa MK merupakan lembaga negara yang tepat untuk menjalankan fungsi penyelesaian pengaduan konstitusional tersebut.

### PEMBAHASAN

Secara historis, pembentukan lembaga MK diawali oleh pengadopsian ide *constitutional court* dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh MPR pada tahun 2001. Gagasan pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20. Dilihat dari aspek waktu, Indonesia tercatat sebagai negara ke-78 yang membentuk MK sekaligus negara pertama di abad ke-21 yang membentuk lembaga ini.

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu

cabang kekuasaan kehakiman dan lembaga negara yang mempunyai kedudukan setara dengan lembaga-lembaga negara lainnya, seperti MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, dan yang terakhir terbentuk yaitu Komisi Yudisial (KY). Pembentukan MK bertujuan menyediakan jalan hukum untuk mengatasi berbagai perkara yang terkait dengan penyelenggaraan negara dan kehidupan politik. Dengan demikian konflik yang terkait dengan kedua hal tersebut tidak berkembang menjadi konflik politik-kenegaraan tanpa pola penyelesaian yang baku, transparan, dan akuntabel, tetapi dapat ditangani secara objektif dan rasional. Oleh karena itu, MK sering disebut sebagai lembaga negara “pengawal konstitusi” (*the Guardian of the Constitution*).

Untuk menjalankan fungsinya, menurut pasal 24C UUD Negara RI Tahun 1945 *juncto* pasal 10 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, MK mempunyai empat kewenangan dan satu kewajiban, yaitu: menguji undang-undang terhadap UUD (*judicial review*), memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD (*disputes regarding state institution's authority*), memutus pembubaran partai politik (*political party's dissolution*), dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum (*disputes regarding general election's result*); dan wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden (pemakzulan atau *impeachment*).

Dalam perjalanan mengawal pelaksanaan konstitusi dan membangun budaya sadar berkonstitusi, MK terlihat terus berusaha menjadi lembaga negara yang merakyat dan tidak terpisahkan dari dinamika kehidupan bernegara di Indonesia. Beragam perkara yang masuk dalam kepaniteraan telah berhasil diputuskan dan menjadi jalan keluar bagi kebuntuan serta ketidakpastian hukum yang terjadi. Sejak MK berdiri, ada beberapa perkara menarik perhatian publik secara luas seperti: perkara perselisihan hasil pemilu (PHPU) 2004, perkara sengketa kewenangan lembaga negara (SKLN) yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD), serta berbagai perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 (PUU). Bahkan dalam pemilu legislatif 2009, MK mengubah penetapan calon jadi anggota DPR/DPRD dari sistem nomor urut bersyarat menjadi sistem suara terbanyak.

Dari sisi hukum acara, perselisihan yang dibawa ke MK memiliki karakter tersendiri yang berbeda dengan perselisihan yang dihadapi oleh peradilan biasa. Keputusan yang diminta oleh pemohon dan diberikan oleh MK akan membawa akibat hukum yang tidak hanya mengena pada seseorang, tetapi juga orang lain, lembaga negara dan aparat pemerintah atau masyarakat pada umumnya, utamanya dalam hal pengujian undang-undang terhadap UUD (*judicial review*). Nuansa kepentingan umum yang melekat pada perkara-perkara semacam itu akan menjadi pembeda yang jelas dengan perkara pidana, perdata, dan tata usaha negara yang pada umumnya menyangkut kepentingan individu berhadapan dengan individu lain maupun pemerintah. Ciri seperti inilah yang akan membedakan penerapan hukum acara di MK dengan hukum acara di pengadilan-pengadilan lainnya. Dalam konteks ini, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa MK merupakan aktor politik karena berhadapan dengan dua pihak yang berbeda, yakni lembaga-lembaga negara lain dan pengadilan-pengadilan lain (Ginsburg et al, 2007: 16).

#### **MK dan Aktivisme Judisial**

Meskipun UUD 1945 telah berumur lebih dari enam dasawarsa, baru dalam kurun 10 tahun terakhir fase kehidupan dan kesadaran berkonstitusi warga negara terbentuk begitu pesat. Ada tiga faktor yang menyuburkan konstitusionalisme tersebut: pertama, wujud pelaksanaan hasil amandemen UUD 1945 pada kurun 1999-2002; kedua, munculnya puluhan lembaga kajian konstitusi; dan ketiga, adanya sentuhan judisial dari MK. Menurut Baxi (2006: 47) memang di negara-negara demokrasi baru dan pascasosialis, tumbuh subur aktivisme judisial (*judicial activism*) yang terinspirasi oleh makna filosofis penafsiran konstitusi yang memandang konstitusi bukan sekedar katalog peraturan hukum, melainkan lebih sebagai pernyataan prinsip-prinsip pemerintahan konstitusional yang wajib dijalankan.

Aktivisme judisial adalah proses pengambilan putusan pengadilan melalui pendekatan berbeda yang melebihi filsafat hukum lama, karena dianggap lebih modern dan dekat dengan kehidupan riil masyarakat. Tatkala hukum kehilangan pegangannya, maka para hakim dapat menciptakan hukum sebagai pilihan kreatif melalui empat metode pendekatan, yaitu filosofis, historis, kebiasaan, dan sosiologi. Pandangan demikian oleh para pemikir hukum di Indonesia dikenal sebagai aliran hukum progresif.

Dewasa ini, aktivisme judisial berkembang cepat

hampir di seluruh negara dunia, termasuk kontroversi yang menyertainya. Sampai akhir 1990-an, ada tiga arus utama, yaitu: kelompok yang berusaha membatasi ruang gerak judisial (*judicial restraint*); kelompok yang memandang aktivisme judisial sebagai keniscayaan dari pengadilan yang merdeka dan independen; dan kelompok moderat yang condong pada pembatasan aktivisme judisial untuk kasus-kasus tertentu, khususnya yang menyangkut perlindungan terhadap kaum lemah atau minoritas. Menurut pendapat penulis, aktivisme judisial akan lebih efektif dalam menjalankan dan mengawasi jalannya roda pemerintahan. Dengan demikian, *judicial activism* dan *judicial self-restraint* tidak perlu ditempatkan sebagai dogma yang saling bertentangan, karena keduanya merupakan komponen penting dalam fungsi kekuasaan kehakiman.

Sementara itu, disadari atau tidak, Indonesia sendiri telah mempraktikkan aktivisme judisial ketika mempertahankan prinsip-prinsip dan hak dasar dalam konstitusi. Dalam lima tahun terakhir, beberapa putusan MK telah memperlihatkan kecenderungan tersebut, yakni pertama kali dimulai dengan adanya jurisprudensi konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) dalam UU SDA (2005), lalu empat kali melakukan tekanan konstitusional (*constitutional pressures*) terhadap kewajiban pemenuhan 20% anggaran pendidikan (2005-2008), hingga mendeklarasikan perubahan paradigma dari keadilan prosedural menjadi keadilan substantif yang kemudian menjadi basis adanya perintah penghitungan dan pemungutan suara ulang Pemilu di Jawa Timur dan beberapa wilayah lainnya (2009).

Ada lagi aktivisme yang tidak akan terlupakan, yaitu pemuatan ketentuan teknis dalam amar putusan sebagai prasyarat menjalankan suatu ketentuan UU agar tidak bertentangan dengan konstitusi. Contoh ini dapat ditemukan pada putusan *judicial review* mengenai diperbolehkannya penggunaan KTP sebagai pengganti kartu pemilih dan tata cara penghitungan kursi tahap kedua pada Pemilu 2009. Memang timbul kesan bahwa putusan teknis semacam itu seperti telah melampaui batas kewenangan yang dimiliki dalam konteks pemisahan kekuasaan. Akan tetapi, aktivisme judisial tersebut nyatanya disambut dan diterima dengan baik tidak hanya oleh perorangan, akademisi, ataupun aktivis hukum, namun juga oleh pemerintah, parlemen, partai politik, KPU, Komnas HAM, dan lembaga-lembaga lainnya. Dengan demikian, masyarakat Indonesia sejauh

ini dapat dikatakan menerima kehadiran aktivisme judisial sebagai alternatif solusi hukum ketika kondisi memang memperhadapkan antara tuntutan perlindungan konstitusional *vis-a-vis* ketiadaan ataupun ketidakberdayaan peraturan hukum (*constitutional lawlessness*). Dalam sistem demokrasi konstitusional, *judicial review* dan *judicial activism* diyakini telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam bidang hukum ketatanegaraan; meskipun antusiasme yang berlebihan justru dapat merugikan pertumbuhan demokrasi itu sendiri. Untuk itu diperlukan kajian kritis-konstruktif terus-menerus sehingga MK tidak kehilangan legitimasinya.

Dari deskripsi tentang eksistensi dan kinerja MK di atas, muncul pertanyaan apakah dengan segenap kewenangan yang dimiliki saat ini, MK telah mampu menjalankan fungsinya mengawal konstitusi; termasuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak dasar individu (*individual basic rights*) setiap warga negara Indonesia? Terkait dengan jawaban atas pertanyaan ini, segera tergambar fakta tentang belum adanya fungsi MK selaku lembaga yang dapat menampung dan menangani pengaduan konstitusional sebagai upaya hukum yang luar biasa dalam mempertahankan hak-hak konstitusional bagi setiap individu warganegara.

### Pengaduan Konstitusional

Wacana tentang kemungkinan diberikannya fungsi pengaduan konstitusional kepada MK bukanlah hal baru. Berbagai artikel telah ditulis oleh para pakar; bahkan beberapa pertimbangan hukum putusan MK, secara tersirat telah memberikan sinyalemen bahwa fungsi pengaduan konstitusional merupakan suatu keniscayaan yang tidak dapat ditunda-tunda lagi. Di banyak negara, kewenangan semacam ini merupakan kewenangan pokok MK.

Dalam perspektif perbandingan, Dannemann (1994: 150) melalui sebuah penelitian dalam konteks Eropa, menyimpulkan bahwa kewenangan pengaduan konstitusional yang sebelumnya hanya dimiliki oleh beberapa negara Eropa, kini sudah berkembang pesat dan telah diadopsi hampir di seluruh negara-negara Eropa Tengah dan Timur.

Salah satu MK yang pertama kali menerapkan dan mengembangkan kewenangan pengaduan konstitusional adalah MK Federal Jerman (*Bundesverfassungsgerichts*). Berdasarkan kewenangannya, hingga saat ini telah lebih dari 146.539 permohonan telah diperiksa dan 141.023 di antaranya adalah permohonan mengenai pengaduan konstitusional. Salah satu

contoh kasus yang cukup terkenal yaitu mengenai tuntutan soal larangan penyembelihan hewan karena dinilai bertentangan dengan UU tentang perlindungan hewan. Masyarakat muslim Jerman yang merasa keberatan mengajukan gugatan karena larangan tersebut dinilai bertentangan dengan kebebasan menjalankan agama. Sebab, ajaran Islam justru mewajibkan hewan disembelih terlebih dulu sebelum halal dimakan. *Bundesverfassungsgerichts* mengabulkan tuntutan itu dengan alasan kebebasan beragama adalah hal prinsip yang diatur dalam konstitusi, sedangkan larangan penyembelihan hewan hanya berada pada wilayah ketentuan di bawah konstitusi.

Di benua Afrika, salah satu negara yang juga mempunyai Mahkamah Konstitusi dengan kewenangan pengaduan konstitusional adalah Afrika Selatan; dimana dalam setahun terakhir ini telah tercatat 570 perkara. Sedangkan di kawasan Asia, Korea Selatan adalah negara yang sudah lama menerapkan pengaduan konstitusional sebagai salah satu kewenangan MK sesuai Pasal 68 ayat (1) dan (2) *The Constitutional Court Act of Korea* dan terdapat 11.679 perkara pengaduan konstitusional telah diperiksa.

Pengaduan konstitusional secara umum dipahami sebagai permohonan yang diajukan oleh warga negara kepada pengadilan untuk memperoleh putusan hakim terhadap pelanggaran tertentu atas hak-hak dasar mereka yang dijamin oleh Konstitusi sebagai akibat pelaksanaan kekuasaan pemerintah atau tindakan negara. Dengan kata lain, pengaduan konstitusional merupakan bentuk upaya hukum perlindungan hak-hak konstitusional warga negara. Perlindungan hak warga negara itu dilakukan melalui pengaduan atau gugatan ke MK terhadap perbuatan atau kelalaian suatu lembaga publik yang mengakibatkan terlanggarnya hak-hak dasar atau hak konstitusional orang yang bersangkutan.

Gagasan untuk memberikan kewenangan penanganan pengaduan konstitusional kepada MK seyogianya tidak dianggap sebagai bentuk aktivisme judisial yang berlebihan. Kalau dicermati berbagai surat maupun permohonan yang diterima oleh Kepaniteraan MK selama ini, sudah cukup banyak yang dapat dikategorikan sebagai bentuk pengaduan konstitusional.

### Aspek Politik Hukum

Mengagungkan pengakuan akan hak-hak dasar warga negara tanpa jaminan perlindungan atau mendengungkan perlindungan tanpa ketersediaan upaya hukum yang cukup adalah sama-sama pengingkaran terhadap pengakuan dan

perlindungan hak-hak dasar tersebut. Oleh sebab itu, haruslah dikembangkan gagasan, wacana, bahkan kehendak politik (*political will*) mengenai kemungkinan perluasan kewenangan pengaduan konstitusional kepada MK kita. Cara paling paripurna untuk mencapainya tentu saja melalui amandemen UUD kita.

Tidak perlu diragukan lagi bahwa pengaduan konstitusional merupakan hak setiap warga negara. Capaian hasil upaya tersebut akan semakin menjamin terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah prinsip *rule of law* yang menyediakan perangkat hukum perlindungan konstitusional. Artinya, selain menjamin hak-hak individu, konstitusi juga menentukan pula cara atau prosedur untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin tersebut, sebagaimana yang dikembangkan oleh Roscoe Pound dalam hal hukum sebagai alat perekayasa sosial (Presser, 2002: 89).

Namun hal lain yang perlu diperhatikan selain pengembangan budaya kesadaran berkonstitusi di kalangan warganegara, juga kesiapan MK sendiri dalam menerima, mengadili, dan memutus setiap permohonan pengaduan konstitusional yang masuk. Jika kewenangan itu benar-benar menjadi kenyataan, sangat mungkin MK akan dibanjiri permohonan perkara pengaduan konstitusional karena pelanggaran terhadap hak-hak konstitusional warga negara masih marak terjadi. Karenanya, harus ada kesiapan kelembagaan dan prosedur untuk menyaring dan menyeleksi berbagai permohonan tersebut. Salah satu yang lazim dilakukan di banyak negara, Jerman misalnya, ialah permohonan pengaduan konstitusional baru dapat diperiksa jika upaya-upaya hukum yang tersedia telah habis (*exhausted*). Bisa juga cara Amerika Serikat yang memberikan kewenangan kepada pengadilan untuk menyeleksi, berdasarkan kebijaksanaan atau penilaian mereka, kasus-kasus yang dapat diproses menurut signifikansi konstitusionalnya.

## PENUTUP

Dalam perspektif demokratisasi, antusiasme penggunaan instrumen pengaduan konstitusional oleh warga negara dapat dipandang sebagai wujud meningkatnya kesadaran untuk membela diri di hadapan hukum ketika hak-hak dasar mereka dilanggar. Selain itu, para pembuat kebijakan yang produknya bersentuhan dengan ranah publik dan warga negara biasa, akan semakin peka terhadap upaya perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar warga negara.

Berangkat dari seluruh argumentasi di atas, yang menjadi pertanyaan sekarang adalah mungkinkah di masa yang akan datang kita dapat menuai hasil pemberlakuan pengaduan konstitusional? Jawabnya akan ditentukan oleh sejauh mana para pemimpin bangsa ini mampu memaknai kemendesakan dan kewajiban negara dalam melindungi hak-hak dasar setiap individu warga negaranya sebagai bagian dari upaya mewujudkan negara kesejahteraan.

#### **Daftar Pustaka**

---

- Baxi, Upendra, **The Future of Human Rights**. Oxford University Press, 2006.
- Dannemann, Gerhard, "Constitutional Complaints: The European Perspective." **International and Comparative Law Quarterly** (January 1994), 43 (1), p. 142-153
- Ginsburg, Tom, et al, **Building Reputation in Constitutional Courts: Party and Judicial Politics**. University of Chicago Press, 2007.
- Midgley, James, Martin B. Tracy dan Michelle Livermore, "Introduction: Social Policy and Social Welfare" dalam James Midgley et al. (eds.), **The Handbook of Social Policy**. London, Sage, 2000.
- Presser, Stephen (ed.), **Roscoe Pound: The Ideal Element in Law**. Liberty Fund, Indianapolis, 2002.
- Pan Mohamad Faiz, "Menabur Benih Constitutional Complaint," diakses melalui <http://panmohamadfaiz.com> tanggal 27 Januari 2012 jam 21:00 WIB.