

PENGADUAN KONSTITUSIONAL DI NEGARA FEDERAL JERMAN

Zulkarnain Ridlwan

Dosen Bagian Hukum Tata Negara FH Universitas Lampung

Abstrak

Tujuan penulisan ini adalah untuk mendeskripsikan konsep pengaduan konstitusional di Jerman. Berdasarkan tinjauan normatif dan perbandingan dengan Indonesia, didapatkan fakta bahwa Negara Federal Jerman merupakan salah satu contoh yang tepat dalam hal memahami dan mempraktekkan suatu model perlindungan hak-hak konstitusional warga negara dengan menjalankan mekanisme pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*). Kewenangan untuk memproses pengaduan tersebut dimiliki oleh Mahkamah Federal Jerman. Indonesia sebagai negara yang telah memiliki rumusan perlindungan hak-hak warga negara serta telah menegaskan sebagai negara hukum hendaknya dapat mengadopsi dan mengadaptasikan apa yang telah dijalankan di Jerman dalam hal pengaduan konstitusional. Sebab pengakuan hak-hak dasar warga negara tanpa perlindungan atau mendengung-dengungkan perlindungan tanpa tersedia upaya hukum yang cukup adalah sama-sama pengingkaran terhadap pengakuan dan perlindungan hak-hak dasar setiap warga negara. Hal penting yang dapat diadopsi dan diadaptasikan dari model pengaduan konstitusional di negara Jerman adalah memosisikannya sebagai upaya hukum luar biasa.

Kata Kunci : *Pengaduan Konstitusional, Negara Federal Jerman*

I. PENDAHULUAN

Konsepsi negara hukum menjadi semacam model ideal penyelenggaraan negara pada saat ini. Negara-negara dengan kultur otoritarianis semakin lama tergerus karena ditentang oleh rakyatnya sendiri¹ yang ingin menggantinya dengan model penyelenggaraan negara merakyat, yang dalam istilah umum dikenal dengan istilah demokrasi. Sebuah konsepsi bernegara yang memosisikan rakyat sebagai pelaku utama disetiap bagian penyelenggaraan negara, karena demokratis berarti pemerintahan

rakyat.² Praktek bernegara dengan konsep demokrasi seperti ini mensyaratkan dijalankannya beberapa hal pokok atau prinsip guna memastikan cita negara yang terlingkupi oleh istilah tersebut dapat terwujud.

Syarat-syarat atau prinsip-prinsip dasar bagi terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah Negara Hukum ialah:³

1. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk

¹ Contoh terbaru adanya pergolakan di Timur Tengah dalam bentuk penggulingan kepala negara secara paksa oleh rakyatnya.

² Dalam definisi dasarnya disebut Pemerintahan dari, untuk, dan oleh rakyat.

³ Lihat juga Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 116.

- memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
2. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*).
 3. Pemilihan umum yang bebas.
 4. Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
 5. Kebebasan untuk berserikat/ berorganisasi dan beroposisi.
 6. Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Oleh karena itu, setiap negara yang mengklaim dirinya sebagai negara hukum, harus mengedepankan terpenuhinya syarat-syarat tersebut. Kalaupun sulit mewujudkannya secara independen, maka antarnegara tersebut dapat saling berbagi pengalaman. Dalam konteks Indonesia, jika merujuk pada ke enam hal tersebut dengan mengidentifikasi keberadaan dan prakteknya dalam negara Indonesia, maka dapat dikatakan bahwa Indonesia telah memenuhi syarat sebagai negara hukum demokratis yang berdasarkan konstitusi. Hanya saja, kadar pemenuhan syarat tersebut masih belum maksimal. Bahkan konsepsi negara hukum Indonesia pun belum terjabarkan secara eksplisit dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara.

Namun demikian, sebagai negara yang telah berumur 66 tahun, pengelolaan negara Indonesia telah mengalami perkembangan yang cukup baik, terutama setelah reformasi tahun 1998 bergulir. Pernyataan ini dapat dielaborasi dengan merinci prinsip negara hukum yang disebutkan diatas - dimulai dari yang terakhir-; *Pertama*, pendidikan kewarganegaraan, Indonesia punya pengalaman yang cukup panjang dalam hal ini. Ditandai dengan nomenklatur yang

berganti-ganti dari masa ke masa, terakhir disebut Pendidikan Kewarganegaraan. *Kedua*, kebebasan berserikat/ berorganisasi, bahkan beroposisi. Untuk prinsip yang kedua ini, hampir tidak ada batasan yang diberikan negara untuk mendirikan organisasi, selama tidak terdapat pertentangan ideologi dengan negara.⁴ Pelarangan atas organisasi tersebut pun diberlakukan secara berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.⁵

Ketiga, kebebasan untuk menyatakan pendapat. Pada masa ini, Indonesia telah dikenal cukup baik dalam menjamin kebebasan berpendapat, bahkan dilindungi dalam Pasal 28E ayat (2), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28F, dan Pasal 28I UUD 1945. Selain menjadi hak konstitusional, kebebasan berpendapat juga dapat ditemui dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang lain seperti dalam Pasal 14, 19, 20, dan 21 TAP MPR RI No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia; Pasal 14, Pasal 23 ayat (2), dan Pasal 25 UU No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; Pasal 19 Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik (UU No. 12 Tahun 2005). Kebebasan berpendapat juga termasuk memiliki pendapat tanpa gangguan, serta

⁴ Ideologi terlarang di Indonesia diantaranya Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme, dan Leninisme. Hal ini diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966.

⁵ Pasal 2 Tap MPR No 1 Tahun 2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

untuk mencari, menerima, dan menyampaikan informasi serta buah pikiran melalui media massa, dengan tidak memandang batas. Akan tetapi prosedurnya tetap harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Karena jika tidak demikian, dikhawatirkan kebebasan berpendapat akan menabrak norma-norma yang berlaku dimasyarakat, terutama norma agama dan norma susila.

Keempat; Pemilihan umum yang bebas. Sejak gelombang reformasi bergulir di Indonesia, telah dilaksanakan sebanyak 3 kali (1999, 2004, dan 2009). Catatan terhadap tiga pemilu terakhir tersebut cukup baik dimata dunia internasional, sehingga Indonesia mendapat pujian. Meski demikian, kekurangan-kekurangan dalam penyelenggaraannya tidak dapat diremehkan begitu saja, harus ada upaya sistematis guna memperbaikinya.

Kelima; Kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak. Untuk prinsip yang ini, secara normatif Indonesia sudah dapat ditemui dalam peraturan perundang-undangan, bahkan secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.”

Prinsip *keenam*, perlindungan konstitusional. Untuk hal yang satu ini, jika diartikan bahwa konstitusi negara harus menjamin hak-hak individu, maka Indonesia sudah termasuk yang melakukannya. Rumusan yang terdapat tersebar dalam pasal-pasal UUD 1945 maupun telah mengakomodir rumusan tersebut. Namun demikian, negara Indonesia dalam peraturan

perundang-undangnya belum secara detail menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin tersebut, khususnya mengenai dilanggarnya jika hak konstitusional oleh penyelenggara negara.

Pengaduan konstitusional atau yang dalam dunia internasional dikenal dengan istilah *constitutional complain* belum diatur di Indonesia. Padahal pengaduan konstitusional dalam prakteknya sangat diperlukan sebagai sebuah mekanisme perlindungan hak konstitusional warga negara. Hal ini sejalan dengan rumusan tujuan negara dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yaitu “untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa”. Berdasarkan tujuan Pemerintah Negara Indonesia, dapat dikatakan bahwa peranan pemerintah sangat besar dalam menyelenggarakan negara dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dan kecerdasan bangsa. Maka konsep negara hukum yang dianut dalam UUD 1945 adalah negara hukum yang dinamis.

H.W.R. Wade mengidentifikasi lima pilar negara hukum sebagai berikut:⁶

1. Semua tindakan pemerintah harus menurut hukum;
2. Pemerintah harus berperilaku di dalam suatu bingkai yang diakui peraturan perundang-undangan

⁶ La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR dengan BPK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, CV.Utomo, Bandung, 2005, hlm.45 mengutip dari H.W.R.Wade, *Administrative Law*, Oxford, 1984, hlm. 22-24.

- dan prinsip-prinsip yang membatasi kekuasaan diskresi;
3. Sengketa mengenai keabsahan (*legality*) tindakan pemerintah akan diputuskan oleh pengadilan yang murni independen dari eksekutif;
 4. Harus seimbang (*even-handed*) antara pemerintah dan warga negara; dan
 5. Tidak seorang pun dapat dihukum kecuali atas kejahatan yang ditegaskan menurut undang-undang.

Berdasarkan pada teori diatas, maka pengaduan konstitusional tergolong masuk dalam pemenuhan unsur yang ketiga yaitu bahwa sengketa mengenai keabsahan (*legality*) tindakan pemerintah akan diputuskan oleh pengadilan yang murni independen dari eksekutif. Urgensitas penerapan mekanisme pengaduan konstitusional dewasa ini juga sejalan dengan prinsip demokrasi. Held mengemukakan 7 prinsip demokrasi yang paling utama yaitu:⁷

1. *That all should govern, in the sense that all should be involved in legislating, in deciding in general policy, in applying laws in the government administration.*
2. *That all should be personally involved in crucial decision making, that is to say in deciding general laws and matters of general policy.*
3. *The rulers should be accountable to the ruled: They should, in other words, be obligated to*

justify their action to the ruled and be removable by the ruled.

4. *The rulers should be accountable to the representatives to the ruled.*
5. *That rulers should be chosen by the ruled.*
6. *That rulers should be chosen by the representatives of the ruled.*
7. *The rulers should act in the interest of the ruled.*

Pengaduan konstitusional dalam hal ini dapat digolongkan menjadi bentuk akuntabilitas dan petanggungjawaban tindakan yang dilakukan pemerintah. Dengan demikian, disamping sejalan dengan cita negara hukum, keberadaan pengaduan konstitusional sesuai dengan prinsip demokrasi. Beranjak dari alasan tersebut, maka menjadi penting bagi Indonesia untuk merumuskan suatu mekanisme pengaduan konstitusional guna menjamin hak konstitusional warga negara sebagai prinsip negara hukum.

Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana konsepsi mekanisme pengaduan konstitusional yang baik, yang dapat diduplikasi dan diadaptasikan kedalam kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia? Penulis memberikan sebuah gambaran model pengaduan konstitusional ini sebagaimana yang berlaku di negara Jerman. Mengapa Jerman yang dijadikan contoh? karena Jerman merupakan salah satu negara yang pertama kali menerapkan dan mengembangkan kewenangan pengaduan konstitusional.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Genhard Dannemann dalam bukunya "*Constitutional Complaints: The European Perspective*" menyimpulkan bahwa kewenangan *constitutional complaint* yang

⁷ Miriam Budiardjo, dan Ambong, *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1995, hlm. 74 mengutip dari David Held, *Models of Democracy*, Polity Press, London, 1990.

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 *constitutional complaint* adalah MK Federal Jerman (*Bundesverfassungsgerichts*).

Kewenangan yang didasari pada Pasal 93 ayat (1) butir 42 *Grundgesetz Bundersrepublik Deutschland* tersebut, menurut Jutta Limbach, merupakan kewenangan terpenting yang kini dimiliki oleh *Bundesverfassungsgerichts*, dimana hingga 2006 lebih dari 146.539 permohonan telah diperiksa oleh *Bundesverfassungsgerichts* dan 141.023 diantaranya adalah permohonan mengenai *constitutional complaint*.⁸

II. PEMBAHASAN

2.1 Lembaga Wewenang Konstitusional Pengampu Pengaduan

Pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) merupakan suatu mekanisme pengaduan warga negara atas tindakan atau kebijakan negara dan putusan pengadilan yang dianggap melanggar hak-hak konstitusional. Kewenangan untuk memroses pengaduan ini diberikan kepada salah satu lembaga negara. Lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengadili pengaduan ini, bertugas

untuk menampung dan menyalurkan keluhan kesah (*personal grievance*) sebagai upaya hukum yang luar biasa dalam mempertahankan hak-hak konstitusional bagi setiap individu warga negara.

Indonesia, sebagai negara hukum yang telah mencantumkan ketentuan perlindungan hak-hak dasar warga negara dalam berbagai regulasi bernegara, sangatlah wajar untuk mengadopsi mekanisme pengaduan konstitusional dalam konstitusi dan peraturan perundangan-undangnya. Sebab pengakuan hak-hak dasar warga negara tanpa perlindungan atau mendung-dungkan perlindungan tanpa tersedia upaya hukum yang cukup adalah sama-sama pengingkaran terhadap pengakuan dan perlindungan hak-hak dasar setiap warga negara.

Oleh sebab itu, haruslah dikembangkan pemikiran mengenai kemungkinan pemberian wewenang untuk memroses pengaduan konstitusional kepada salah satu lembaga negara. Jika merujuk pada praktek bernegara di dunia⁹, kewenangan ini diberikan kepada MK atau lembaga peradilan dengan fungsi sejenis. Adanya perlindungan konstitusional atas setiap bentuk pengaduan konstitusional dapat menegaskan sikap bangsa dalam bernegara menuju konsep Negara Hukum Indonesia yang memenuhi prinsipnya secara komprehensif.

Namun demikian, patut dicermati bahwa jenis pengaduan konstitusional mencakup semua hak konstitusional yang diatur dalam konstitusi. Sehingga sangat mungkin bilangan perkara ini akan mendominasi jumlah perkara yang

⁸ Pan Mohammad Faiz, *Menabur Benih Constitutional Complaint*, dalam <http://jurnalhukum.blogspot.com/2006/09/constitutional-complaint-dan-hak-asasi.html> diakses pada tanggal 23 Oktober 2011 pk. 11.00 WIB.

⁹ Beberapa diantaranya Jerman, Afrika Selatan, dan Korea Selatan.

diadukan ke MK. Oleh karena itu, pengaduan konstitusional harus ditempatkan sebagai upaya hukum terakhir setelah semua upaya hukum biasa telah dilewati.

Ketersediaan mekanisme pengaduan konstitusional juga dapat berfungsi sebagai sarana pengawasan bagi pemerintah untuk tidak bertindak dengan keluar dari aturan, yang di negara-negara Eropa dijadikan sebagai model komponen pengawasan konstitusional (*component of the European Constitutional Control model*).¹⁰

Kehadiran Mahkamah Konstitusi (MK) pada tahun 2003 dalam struktur ketatanegaraan Indonesia memang tidak secara langsung menjadi celah bagi masuknya mekanisme pengaduan konstitusional. Namun MK adalah produk terbaik reformasi ketatanegaraan Indonesia. Kehadiran MK telah mengisi kekosongan penanganan perkara ketatanegaraan yang sebelum amandemen UUD 1945 tidak jelas lembaga pengampunya. Referensi ilmu kenegaraan dan politik, menyebut MK sebagai *The Guardian and The Interpreter of Constitution*. Hal ini secara eksplisit disebutkan dalam Penjelasan UU Nomor 24 Tahun 2003 Tentang MK, bahwa:

“...salah satu substansi penting perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di

bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang menimbulkan tafsir ganda terhadap konstitusi”.¹¹

MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Memutus pembubaran partai politik; dan
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

MK juga wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan kewenangan yang demikian tersebut, memang tidak ada

¹⁰ Misalnya disebutkan dalam Anita Rodiņa, *Constitutional Complaint: Theory and Practice in Latvia*, Summary of the Promotion Thesis, (Riga: Library of the University of Latvia, 2006), hlm. 10.

¹¹ Bagian Umum Penjelasan UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

klausula yang menyatakan bahwa MK dapat memproses pengaduan konstitusional. Namun dengan perkembangan kebutuhan saat ini, semangat kesadaran berkonstitusi dapat menjadi pemicu dimasukkannya kewenangan untuk memroses permohonan konstitusional kepada MK.¹²

2.2 Model Pengaduan Konstitusional di Negara Jerman

Republik Federal Jerman (*Bundesrepublik Deutschland*) adalah suatu negara berbentuk federasi di Eropa Barat. Jerman merupakan negara demokrasi parlementer. Pemerintahan sehari-hari dipegang oleh seorang kanselir, yang berperan seperti perdana menteri di negara lain dengan bentuk pemerintahan serupa.¹³ Secara administrasi, Jerman adalah negara federasi (*Bundesland*) dengan 13 negara bagian¹⁴ (*Flächenland*; yaitu Baden-Württemberg, *Freistaat* Bayern atau Bavaria, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern,

Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, *Freistaat* Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, dan *Freistaat* Thüringen) dan tiga kota setingkat negara bagian (*Stadtstaaten* atau *Stadtländer*, yaitu Berlin, Bremen, dan Hamburg). Oleh karena itu, lembaga peradilan konstitusinya juga mengayomi seluruh negara bagian, sehingga disebut MK Federal.

Pendirian MK Federal menandai semangat demokrasi Jerman di masa pascaperang. Pengaduan konstitusional pada awalnya dalam penataan MK Federal di tahun 1951 tidak diatur dalam Konstitusi, melainkan hanya dibuka dengan undang-undang sederhana dalam pasal 90 ayat 1 UU tentang MK Federal. Baru di tahun 1969 pengaduan konstitusional dimasukkan ke dalam Konstitusi dalam pasal 93 ayat 1 No. 4a.¹⁵

Sejak pembentukan MK Federal Republik Federal Jerman pada 7 September 1951-31 Desember 2009 telah terkumpul 175.900 pengaduan konstitusional. Ini merupakan sebagian besar prosedur yang dilakukan pada MK Federal (96,44%).¹⁶ Artinya pengaduan

¹² Bahkan terkait pengaduan konstitusional ini, Ketua MKRI dalam sebuah kesempatan mengungkapkan, banyak orang yang salah sangka dan menganggap MK seakan-akan serakah dengan menginginkan kewenangan pengaduan konstitusional. Ia menegaskan bahwa anggapan seperti itu tidak benar. Bahkan, ia rela menyerahkan kembali kewenangan MK seperti mengadili sengketa kewenangan lembaga negara (SKLN) atau pembubaran partai politik ke instansi lain. Hal ini sebagaimana dipublikasikan dalam http://www.polmarkindonesia.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=248 diakses 24 Desember 2011 pk. 22.03 wib.

¹³ <http://id.wikipedia.org/wiki/Jerman> di akses pada tanggal 23 November 2011 pk. 12.00 WIB.

¹⁴ http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_negara_bagian_di_Jerman diakses pada tanggal 23 November 2011 pk. 12.00 WIB.

¹⁵ Dr. Sigfried Brob, (Hakim pada Mahkamah Konstitusi Federal, Republik Federal Jerman, Dosen Honorar di Universitas Freiburg im Breisgau), *Pengaduan Konstitusi menurut Hukum Republik Federal Jerman*, Kunjungan ke-2 ke Indonesia, April 2005, sebagaimana dipublikasikan pada <http://gocampus.blogspot.com/2010/01/pengaduan-konstitusi-menurut-hukum.html> diakses 8 Desember 2010 pk. 10.23 wib.

¹⁶ Siegfried Bross (Hakim Mahkamah Konstitusi Federal Jerman), *Constitutional Complaint "Sebuah Evaluasi Mahkamah Konstitusi"*, Studium Generale disampaikan di Yogyakarta, Pada Jum'at, 23 Juli 2010, kerjasama Program Studi S-1 Fakultas

konstitusional mendominasi permohonan yang ditangani oleh MK Federal Jerman.

2.2.1 Regulasi

Pengaduan Konstitusional di Jerman dijalankan dengan sebab terlanggarnya hak dasar seseorang oleh pembuat kebijakan. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 93 [*Federal Constitutional Court*] Ayat 4a. Dan 4b., yang berbunyi :

“4a. on complaints of unconstitutionality, being filed by any person claiming that one of his basic rights or one of his rights under Article 20 (4) or under Article 33, 38, 101, 103 or 104 has been violated by public authority;”

“4b. on complaints of unconstitutionality filed by communes or associations of communes on the ground that their right to self-government under Article 28 has been violated by a statute other than a State statute open to complaint to the respective State constitutional court;”

2.2.2 Subjek Pengaduan Konstitusional

Berkaitan dengan pengaduan konstitusional, menurut pasal 90 ayat 1 Konstitusi Jerman, “setiap orang” berhak untuk mengajukan permohonan, sejauh ia mampu memegang hak-hak dasar. Pada prakteknya keberadaan pengaduan konstitusional di Jerman dengan lingkup penerapan yang luas dan

Hukum Universitas Islam Indonesia, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Hanns Seidel Foundation.

akses yang terbuka lebar ke sebuah MK, telah memperkuat kepercayaan akan tatanan hukum.¹⁷ Hal tersebut juga penting untuk kepercayaan dalam penanaman modal ekonomi; sebab para penanam modal akan memperoleh jaminan jangka panjang, bahwa mereka tidak bisa diperlakukan seenaknya oleh pihak negara.

2.2.3 Objek Pengaduan Konstitusional

Objek Pengaduan harus merupakan suatu tindakan kekuasaan kenegaraan publik di Jerman. Tindakan ini harus menyinggung bagian-bagian dari hak-hak asasi atau hak-hak yang disetarakan dengannya, hak yang disebut belakangan misalnya dalam proses pengadilan. Termasuk di dalamnya semua tindakan kekuasaan negara Jerman secara langsung dan tidak langsung, sejauh tindakan-tindakan ini menimbulkan dampak hukum di lingkup dalam negeri .

Kelalaian-kelalaian pembuat undang-undang juga dapat digugat dengan pengaduan konstitusional apabila pembuat undang-undang tidak memenuhi kewajiban dari segi hak asasi untuk bertindak. Secara detail sebagaimana diatur dalam konstitusinya, disebutkan bahwa pengaduan konstitusional dapat dilakukan jika ada salah satu hak

¹⁷ Sigfried Brob, (Hakim pada Mahkamah Konstitusi Federal, Republik Federal Jerman, Dosen Honorer di Universitas Freiburg im Breisgau), *Pengaduan Konstitusi menurut Hukum Republik Federal Jerman*, Kunjungan ke-2 ke Indonesia, April 2005 dalam <http://gocampus.blogspot.com/2010/01/pengaduan-konstitusi-menurut-hukum.html> diakses pada 8 Desember 2010 pk. 10.23 wib.

dibawah ini yang terlanggar oleh pemerintah, yaitu hak dasar yang tercantum dalam Pasal 20 Ayat (4) atau Pasal 33, 38, 101, 103 or 104 dan Pasal 28, yaitu:

1. Pasal 20 Tentang Prinsip dasar ketentraman negara, hak untuk menolak (*Basic principles of state order, right to resist*) Ayat (4) “*All Germans have the right to resist any person seeking to abolish this constitutional order, should no other remedy be possible*”
2. Pasal 33 Tentang Kesamaan Status Politik bagi setiap orang Jerman (*Equal political status of all Germans*):
 - (1) *Every German has in every State [Land] the same political rights and duties* (kesamaan hak dan tugas-tugas politik).
 - (2) *Every German is equally eligible for any public office according to his aptitude, qualifications, and professional achievements* (kesamaan dalam kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan jika memenuhi syarat).
 - (3) *Enjoyment of civil and political rights, eligibility for public office, and rights acquired in the public service are independent of religious denomination. No one may suffer any disadvantage by reason of his adherence or non-adherence to a denomination or to a philosophical persuasion* (hak sipil dan politik, termasuk hak dalam menjalankan agama dan aliran kepercayaan).
3. Pasal 38 [Pemilihan Umum]
 - (1) *The deputies to the German House of Representatives [Bundestag] are elected in general, direct, free, equal, and secret elections. They are representatives of the whole people, not bound by orders and instructions, and subject only to their conscience* (penyelenggaraan pemilihan umum yang langsung, bebas, kesamaan/setara, dan rahasia).
 - (2) *Anyone who has attained the age of eighteen years is entitled to vote; anyone who has attained majority is eligible for election* (semua orang yang telah mencapai umur 18 tahun dan dewasa, punya hak suara).
4. Pasal 101 [Larangan atas pengadilan luar biasa] :
 - (1) *Extraordinary courts are inadmissible. No one may be removed from the jurisdiction of his lawful judge* (tidak boleh ada yang dipindahkan dari wilayah yurisdiksinya).
 - (2) *Courts for special fields of law may be established only by Legislation* (pengadilan khusus hanya dapat diselenggarakan berdasarkan undang-undang).
5. Pasal 103 [Menjalani Proses Peradilan]
 - (1) *In the courts, everyone is entitled to a hearing in accordance with the law* (hak untuk didengar).
 - (2) *An act can be punished only where it constituted a criminal offence under the law before the act was committed* (asas legalitas).
 - (3) *No one may be punished for the same act more than once*

under general criminal legislation (larangan penghukuman kepada seseorang dengan undang-undang kriminal umum yang sama).

6. Pasal 104 (Jaminan hukum atas pencabutan kemerdekaan) :

- (1) *The liberty of the individual may be restricted only by virtue of a formal statute and only in compliance with the forms prescribed therein. Detained persons may not be subjected to mental or to physical ill-treatment* (kebebasan individu hanya dapat dibatasi dengan berlandaskan pada undang-undang).
- (2) *Only judges may decide on the admissibility or continuation of any deprivation of liberty. Where such deprivation is not based on the order of a judge, a judicial decision has to be obtained without delay. The police may hold no one on their own authority in their own custody longer than the end of the day after the day of apprehension. Details are regulated by legislation* (pembatasan atas kebebasan hanya dapat dilakukan oleh hakim).
- (3) *Any person provisionally detained on suspicion of having committed an offence has to be brought, not later than the day following the day of apprehension, before a judge who has to inform him of the reasons for the detention, examine him, and give him an opportunity to raise objections. The judge,*

without delay, has to either issue a warrant of arrest setting forth the reasons therefore or order his release from detention (pembatasan masa penahanan).

7. Pasal 28 [Jaminan atas pemerintahan]

- (1) *The constitutional order in the States [Länder] must conform to the principles of the republican, democratic, and social state under the rule of law, within the meaning of this Constitution. In each of the States [Länder], counties, and communes, the people has to be represented by a body chosen in general, direct, free, equal, and secret elections. During elections in counties and communes, persons who possess the citizenship of a European Community country are eligible to vote and being elected according to the laws of the European Community. In communes, the communal assembly can take the place of an elected body* (hak memilih dan dipilih).
- (2) *The communes must be guaranteed the right to regulate, on their own responsibility, all the affairs of the local community within the limits set by statute. Within the framework of their statutory functions, the associations of communes have such right to self-government as may be provided by statute. The right to self-government also encompasses the foundations of financial accountability;*

part of this foundation is the communes' right to raise their tax shares according to local economic performance (hak untuk mengatur).

- (3) *The Federation ensures that the constitutional order of the States [Länder] conforms to the basic rights and to the provisions of Paragraphs (1) & (2)* (keharusan Federasi untuk memastikan perintah konstitusional sesuai dengan hak dasar)

2.2.4 Legal Standing Pengaduan Konstitusional

Penjabaran fakta dari pihak yang mengajukan pengaduan harus dapat disimpulkan bahwa setidaknya terlihat adanya kemungkinan pelanggaran hak asasi. Dari sini timbul tuntutan-tuntutan selanjutnya untuk penjabaran fakta tersebut dalam surat pengaduan. Penjabaran fakta tersebut harus sedemikian terperinci sehingga kemungkinan pelanggaran hak asasi ini menjadi jelas. Itulah aspek dari pemenuhan substansi.

Permohonan yang diajukan hendaknya merupakan keterkenaan dampak saat ini, artinya dampak yang dirasakan haruslah aktual. Dengan demikian, Pengaduan konstitusional yang bersifat mencegah tidak bisa diajukan. Hal tersebut terutama diperlukan guna menutup kemungkinan adanya gugatan populer, di lain pihak adalah bertentangan dengan kekuasaan yurisdiksi menyeluruh dari MK apabila MK mengambil keputusan-keputusan yang teoritis namun sekaligus berdampak luas. Di sini terdapat satu pengecualian: Pengaju pengaduan dipaksa mengambil

keputusan-keputusan yang di kemudian hari tidak lagi bisa dibetulkan atau ia saat itu sudah harus membuat disposisi-disposisi yang menurut pelaksanaan undang-undang atau keputusan-keputusan di kemudian hari tidak bisa ia tukar lagi.

Bertolak dari alasan subsidiaritas dari pengajuan konstitusional, maka juga merupakan syarat mutlak untuk pengajuannya bahwa pengaju pengaduan terkena langsung oleh dampak tindakan kenegaraan yang digugat.

2.2.5 Kedaluarsa Pengaduan Konstitusional

Tidak sulit untuk menetapkan batas waktu untuk pengajuan sebuah pengaduan konstitusional. Tergantung dari apakah yang digugat itu sebuah keputusan salah satu instansi negara atau undang-undang sendiri, tenggat ini dapat ditentukan berbeda-beda. Di Jerman batas waktu untuk mengajukan pengaduan konstitusional terhadap satu keputusan saja adalah satu bulan, sebaliknya untuk menggugat undang-undang adalah satu tahun sejak undang-undang tersebut mempunyai kekuatan hukum tetap.¹⁸

¹⁸Sigfried Brob, (Hakim pada Mahkamah Konstitusi Federal, Republik Federal Jerman, Dosen Honorer di Universitas Freiburg im Breisgau), *Pengaduan Konstitusi menurut Hukum Republik Federal Jerman*, Kunjungan ke-2 ke Indonesia, April 2005 dalam <http://gocampus.blogspot.com/2010/01/pengaduan-konstitusi-menurut-hukum.html> diakses pada 8 Desember 2010 pk. 10.23 wib.

2.2.6 Format pengaduan konstitusional

Pengaduan konstitusional harus dijelaskan dengan tertulis, atau sesuai dengan ketentuan format dan isi yang sudah ada (*according to article 23 (1), part 2 of the Basic German Law, the constitutional complaint must be explained in a written manner, or in other words must be submitted within the frame of the following form and content*), sebagai berikut:

- a) *first, within the complaint it must be explicitly stated against which act (judicial decision, administrative decision, law etc...) the constitutional complaint is being filed, and this must be precisely explained (in the case of a judicial decision and administrative act it must state the date of the final decision, the number of the act and the day it comes into force);* (Bahwa pengaduan konsitusional mesti disampaikan dengan tegas dan tepat adanya pelanggaran terhadap undang-undang (putusan pengadilan, putusan administratif atau lainnya)).
- b) *second, within the complaint there must be a clear statement on which basic right is breached in the concrete act and its constitutional legal content;* (Bahwa pengaduan konstitusional harus secara jelas menyatakan hak dasar apa yang dilanggar)
- c) *third, within the complaint it must be precisely stated how the breach of the basic right and freedom came to be. A final, but not less important, precondition is the timeliness in terms of the filing of the constitutional*

*complaint.*¹⁹ (Bahwa harus dijelaskan dengan tepat bagaimana dilanggarnya hak dasar dan kebebasan).

2.2.7 Mekanisme Putusan atas Pengaduan Konstitusional

Di Jerman telah diterapkan sistem yang disebut sistem Kammer (Dewan Hakim). Menurut sistem ini, dalam setiap Majelis Hakim, Dewan-Dewan Hakim memeriksa terlebih dahulu permisibilitas sebuah pengaduan konstitusional dan juga ada tidaknya alasan untuk itu. Dewan-Dewan Hakim terdiri dari tiga anggota dan harus memutuskan dengan suara bulat dalam hal penolakan pengaduan konstitusional atau dalam hal dikabulkannya (masalah hukum ketatanegaraan sudah dijernihkan oleh keseluruhan badan peradilan). Apabila suara bulat tidak tercapai, maka Majelis Hakim sebagai satu kesatuan lengkaplah yang berwenang memutuskan.

2.2.8 Pengaduan Konstitusional di Mahkamah Konsitusi Federal sebagai Upaya Hukum Tertinggi

MK Federal baru dapat diminta turun tangan setelah jalur tingkatan pengadilan dilalui seluruhnya. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 94 ayat (2) Konstitusi Jerman. Sehingga, menurut hukum Republik Federal Jerman, pengaduan

¹⁹ Tanja Karakamisheva, *Constitutional Complaint- Procedural and Legal Instrument for Development of the Constitutional Justice (Case Study – Federal Republic of Germany, Republic of Croatia, Republic of Slovenia and Republic of Macedonia)*, hlm. 7. diunduh dari http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/MKD_Karakamisheva_E.pdf, pada 16 Desember 2011 pkl. 10.20 WIB.

konstitusional baru dapat diajukan sesuai aturan setelah jalur hukum pengadilan yang ditetapkan telah ditempuh. Ini adalah aspek subsidiaritas dari pengaduan konstitusional, sebab pengaduan konstitusional – sebagaimana telah dijabarkan – merupakan upaya hukum luar biasa dan bukan mengakhiri jalur tingkatan pengadilan biasa. Itu berarti bahwa warga negara baru dapat mengajukan pengaduan konstitusional apabila ia telah memanfaatkan sepenuhnya semua jalur hukum yang terbuka di pengadilan-pengadilan khusus sampai ke tingkat pengadilan tertinggi. Ia harus mengambil semua kemungkinan beracara yang tersedia sesuai keadaan perkara guna memperoleh pembetulan pelanggaran hak asasi yang dituntutkan.

Di sini yang menjadi pokok pemikiran bukan hanya meringankan beban MK saja melainkan juga bahwa MK tidak seharusnya memeriksa dan mempertimbangkan isu-isu hukum sederhana. Oleh karena itu sebelum berakhirnya jalur pengadilan, sering kali sulit untuk dapat diperkirakan apakah pada akhirnya masalahnya akan tetap pada pelanggaran hak asasi. Asas ini memiliki pengecualian. Yang perlu disebutkan adalah bahwa pengaduan konstitusional memiliki makna umum atau bagi pengaju pengaduan akan timbul kerugian berat dan tidak bisa diperbaiki lagi jika ia dilempar ke jalur pengadilan.

Dalam konteks Indonesia, MK Republik Indonesia dalam beberapa kesempatan mempelajari mekanisme pengaduan konsitusional dari Jerman. Misalnya alam kunjungan di Jerman tanggal 1 Oktober 2010²⁰,

²⁰ Sebagaimana hasil liputan Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KJRI) di

Hakim Konstitusi M. Akil Mochtar dan Hamdan Zoelva melakukan pertemuan dengan Hakim Konsititusi Jerman, Prof. Dr. Prof. Dr. Lübbe-Wolff, di Mahkamah Konsititusi Jerman, yang terletak di kota Karlsruhe. Pada kesempatan pertemuan ini, kedua delegasi membicarakan mengenai peningkatan kerjasama kedua MK yang telah terjalin dan *sharing experiences* mengenai model pengaduan konstitusional di masing-masing negara.

Ketentuan substansi dan prosedur yang dicontohkan di Negara Jerman tersebut memberi gambaran bahwa jika dilihat dari jenis hak konstitusional dasar yang dapat diajukan memiliki kesamaan dengan hak konstitusional dasar yang diatur di Negara Indonesia. Dengan demikian sangat tepat jika Indonesia sebagai negara hukum laiknya Jerman, mengadopsi ketentuan mengenai pengaduan konstitusional sebagai bentuk konkrit berjalannya salah satu prinsip utama negara hukum.

Hubungan positif antara ketersediaan mekanisme pengaduan konstitusional dengan perlindungan hak asasi manusia hendaknya menjadi alasan kuat diaturnya substansi mengenai hal ini dalam regulasi negara hukum Indonesia. Hal ini sesuai dengan latar belakang utama yang mendasari adanya pengaduan konstitusional, sebagaimana contohnya dipraktekkan di Latvia "*the constitutional complaint*

Frankfurt yang dipublikasikan pada http://www.kjriffm.de/index.php?option=com_content&view=article&id=281%3Akunjungan-kerja-mahkamah-konstitusi-di-jerman&catid=6&Itemid=88&lang=de diakses tanggal 23 Desember 2011 pk. 17.52 wib.

*has been developed with the aim to protect fundamental rights of the person consolidated in the Constitution”.*²¹

Mekanisme pengaduan konstitusional juga disediakan dalam upaya memberi penghargaan dan perlindungan hak konstitusional yang merupakan hak asasi manusia, mencakup hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya. Sehingga efek positif yang dapat dirasakan manakala pemerintah menghargai hak-hak warga negaranya (khususnya hak sipil para warga), pemerintah menjadi kian kuat (*be a strong government*) karena mendapat dukungan dari rakyat banyak, sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.²² Namun dalam penerapannya juga penting untuk digarisbawahi bahwa jika MK akan mengadopsi kewenangan pengaduan konstitusional haruslah tetap memosisikannya sebagai upaya hukum tertinggi. Hal ini untuk menghindari berlebihnya jumlah pengaduan sehingga tidak dapat ditangani oleh hakim konstitusi Indonesia yang berjumlah 9 orang. Di Jerman yang menyediakan 18 hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusinya harus memproses 6.500 pengaduan setiap tahun²³,

padahal jumlah penduduknya hanya 81 juta jiwa. Dibandingkan Indonesia yang mencapai 240 juta jiwa.

III. PENUTUP

3.1. Simpulan

Negara Federal Jerman merupakan salah satu contoh yang tepat dalam hal memahami dan mempraktekkan suatu model perlindungan hak-hak konstitusional warga negara dengan menjalankan mekanisme pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*). Kewenangan untuk memproses pengaduan tersebut dimiliki oleh Mahkamah Federal Jerman.

Indonesia sebagai negara yang telah memiliki rumusan perlindungan hak-hak warga negara serta telah menegaskan sebagai negara hukum hendaknya dapat mengadopsi dan mengadaptasikan apa yang telah dijalankan di Jerman dalam hal pengaduan konstitusional. Sebab pengakuan hak-hak dasar warga negara tanpa perlindungan atau mendung-dengungkan perlindungan tanpa tersedia upaya hukum yang cukup adalah sama-sama pengingkaran terhadap pengakuan dan perlindungan hak-hak dasar setiap warga negara.

3.2.Saran

Hal penting yang dapat diadopsi dan diadaptasikan dari model pengaduan konstitusional di

²¹ Lihat Anita Rodiņa, *Constitutional Complaint: Theory and Practice in Latvia*, Summary of the Promotion Thesis, (Riga: Library of the University of Latvia, 2006), hlm. 27.

²² Lihat Laica Marzuki, *Konstitusionalisme dan Hak Asasi Manusia*, Jurnal Konstitusi - Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Volume 8, Nomor 4, Agustus 2011, hlm. 486.

²³ Diungkapkan oleh Hakim Konstitusi Jerman Rudolf Mellinghoff dalam Simposium Internasional Negara Demokrasi Konstitusional. di Hotel Shangri-la, Jakarta, Selasa, 12 Juli 2011 sebagaimana dipublikasikan dalam

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ARYHAeZGmK4J:www.medanbisnisdaily.com/news/read/2011/07/13/44782/mk+ingin+bisa+adili+pengaduan+konstitusional/+pengaduan+konstitusional+di+Jerman&cd=3&hl=id&ct=clnk&gl=id&client=firefox-a>. Diakses pada 12 Desember 2010 pk. 16.00 wib.

negara Jerman adalah memosisikannya sebagai upaya hukum luar biasa. Sehingga disamping pengaduan konstitusional diposisikan sebagai sebuah mekanisme yang dapat lebih menjamin terlindunginya hak-hak konstitusional, disisi lain tetap mengefektifkan kerja MK sebagai pengampu wewenang tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

Budiardjo, Miriam. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

_____ dan Ambong. 1995. *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press.

Husen, La Ode. 2005. *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR dengan BPK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung: CV.Utomo.

Marzuki, Laica. *Konstitusionalisme dan Hak Asasi Manusia*, Jurnal Konstitusi - Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Volume 8, Nomor 4, Agustus 2011.

Rodiņa, Anita. 2006. *Constitutional Complaint: Theory and Practice in Latvia*. Summary of the Promotion Thesis. Riga: Library of the University of Latvia.

Siegfried Bross (Hakim Mahkamah Konstitusi Federal Jerman), *Contitutional Complaint "Sebuah Evaluasi Mahkamah Konstitusi"*, Studium Generale disampaikan di Yogyakarta, Pada Jum'at, 23 Juli 2010,

kerjasama Program Studi S-1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Hanns Seidel Foundation.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Ketetapan MPR No. I Tahun 2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Website

http://www.polmarkindonesia.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=2489

<http://id.wikipedia.org/wiki/Jerman>

http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_negara_bagian_di_Jerman

Pan Mohammad Faiz, *Menabur Benih Constitutional Complaint*, dalam <http://jurnalhukum.blogspot.com/2006/09/constitutional-complaint-dan-hak-asasi.html>.

Sigfried Brob, (Hakim pada Mahkamah Konstitusi Federal, Republik Federal **Jerman**, Dosen Honorer **di** Universitas Freiburg im Breisgau), *Pengaduan Konstitusi menurut Hukum Republik Federal Jerman*, Kunjungan ke-2 ke Indonesia, April 2005, sebagaimana dipublikasikan

pada <http://gocampus.blogspot.com/2010/01/pengaduan-konstitusi-menurut-hukum.html>.

Tanja Karakamisheva, *Constitutional Complaint- Procedural and Legal Instrument for Development of the Constitutional Justice (Case Study – Federal Republic of Germany, Republic of Croatia, Republic of Slovenia and Republic of Macedonia)*, hlm. 7. diunduh dari http://www.venice.coe.int/WC/CJ/Papers/MKD_Karakamisheva_E.pdf.

http://www.kjriffm.de/index.php?option=com_content&view=article&id=281%3Akunjungan-kerja-mahkamah-konstitusi-di-german&catid=6&Itemid=88&lang=de.

[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ARYHAeZGmK4J:www.medanbisnisdaily.com/news/read/2011/07/13/44782/mk ingin bisa adili pengaduan konstitusional/+pengaduan+konstitusional+di+Jerman&cd=3&hl=id&ct=clnk&gl=id&client=firefox-a](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ARYHAeZGmK4J:www.medanbisnisdaily.com/news/read/2011/07/13/44782/mk+ingin+bisa+adili+pengaduan_konstitusional/+pengaduan+konstitusional+di+Jerman&cd=3&hl=id&ct=clnk&gl=id&client=firefox-a).