

LEMBAGA NEGARA DAN  
**PENYELESAIAN**  
**SENGKETA**

KEWENANGAN KONSTITUSIONAL  
LEMBAGA NEGARA

---

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2

1. Hak cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Dr. Ichsan Anwary, S.H., M.H.

LEMBAGANEGARADAN  
**PENYELESAIAN**  
**SENGKETA**  
KEWENANGAN KONSTITUSIONAL  
LEMBAGA NEGARA

GENTA  
PUBLISHING

**LEMBAGA NEGARA DAN PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN  
KONSTITUSIONAL LEMBAGA NEGARA**

© Ichsan Anwary

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang  
*All Rights Reserved*

Cetakan Pertama, Desember 2017

Editor : Ahmad Fikri Hadin, SH., LL.M.  
Penata Letak : Joko P.  
Perancang Sampul : Dwi Pengkik  
Pracetak : Arlisa St. Zahra  
Supervisi : Nasrullah Ompu Bana

**GENTA**  
PUBLISHING

Perum Pring Mayang Regency 2 Kav. 4  
Jl. Rajawali Gedongan Baru  
Banguntapan, Bantul-Yogyakarta  
INDONESIA  
Telp. 087 834 197 555  
WA. 081 237 818 611  
BBM. 5BDAAE37  
E-mail: redaksigenta@yahoo.com

Ichsan Anwary  
**LEMBAGA NEGARA DAN PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN  
KONSTITUSIONAL LEMBAGA NEGARA**

Yogyakarta: GENTA Publishing 2017  
xiv + 180 hlm.: 15,5 X 23 cm

ISBN: 978-602-1500-90-3

# Pesan dan Kesan

Oleh :

Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H.

Judul asli tulisan ini **Penyelesaian Sengketaa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi** yang merupakan disertasi untuk memperoleh gelar doktor di Universitas Airlangga (2012). Disertasi tersebut dengan dua isu utama (1. Konsep lembaga negara, 2. Frasa yang kewenangannya ....) sangat cermat menganalisis konsep lembaga negara dan konsep yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

Tulisan ini merupakan hasil penelitian normatif yang cukup cermat. Dengan pendekatan konseptual, penulis telah mengkaji konsep **lembaga negara dan konsep kewenangan yang diberikan oleh UUD**. Pendekatan konseptual sangat penting karena dalil logika mengatakan: *ex vero non nisi verum, ex falso quolibet*.

Terkait sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara, **konsep lembaga negara dan konsep kewenangan yang diberikan oleh UUD** menjadi penentu sesat-tidaknya putusan terkait sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara.

Semoga tulisan ini bermanfaat baik dari aspek substansi maupun dari aspek metode penelitian.

Surabaya, Desember 2017

Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H



# KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim*

Puji syukur penuh mendalam saya panjatkan ke hadirat **ALLAH SWT** yang atas perkenan dan petunjukNYA dapatlah diselesaikan dan diterbitkan buku dengan judul **Lembaga Negara Dan Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi**. Buku ini adalah hasil dari disertasi saya dalam penyelesaian studi pada Program Doktor Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang berjudul **Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi** yang dipertahankan dalam Ujian Terbuka di Universitas Airlangga Desember 2012. Setelah sekian lama baru dapat diterbitkan menjadi sebuah buku.

Ada dua isu hukum yang diangkat dalam disertasi dimaksud yakni *pertama* tentang konsep lembaga negara dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menurut Mahkamah Konstitusi, dan *kedua*, tentang makna frasa ” yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menurut Mahkamah Konstitusi.

Dengan terbitnya buku ini sudah sepantasnya dalam kesempatan ini saya menyampaikan penghargaan tulus yang tinggi dan terima kasih sebanyak-banyaknya dari nurani yang paling dalam terutama kepada Yang Terhormat dan Yang Amat Terpelajar **Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H.**, Yang Terhormat dan Yang Amat Terpelajar **Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, S.H.,M.S.**, yang telah sangat banyak memberikan perhatian, bimbingan dan saran, nasihat-nasihat penuh makna, memberikan arahan berpikir ilmiah, runtut, cermat dan tepat. Memberikan bahan-bahan literatur untuk mendukung di kala penulisan disertasi, di tengah kesibukan beliau-beliau yang sangat padat. Senantiasa memberikan dorongan dan sentuhan semangat serta selalu mengingatkan untuk menyelesaikan studi pada waktu itu. Sesuatu yang merupakan spirit sangat besar artinya bagi eksistensi perjalanan kedirian saya dalam berstudi. Suatu curahan ilmu, nasihat, petuah, spirit yang selalu saya ingat, kenang

dan jadikan landasan dalam perjalanan kedirian saya dan dalam menapaki pergelutan di dunia akademis.

**Yang Mulia Ketua Mahkamah Konstitusi RI, Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, dan Kepala Biro Puslitka Mahkamah Konstitusi RI** di zaman pada waktu tahun 2011, yang telah memberikan kesempatan dan kepercayaan kepada saya sebagai Pembimbing/Narasumber Tim Peneliti Mahkamah Konstitusi dalam Kegiatan Penelitian dan Pengkajian MK Tahun 2011 berbasis disertasi.

Kehadapan Ayahnda **Mohamad Hassan** (Alm) dan Ibunda **Hj. Hilmiah Gais** (Alm) yang dengan sangat penuh kasih sayang serta iringan doa penuh khusu dan ketulusan dalam menanamkan pemahaman beragama, membesarkan, mendidik dan memelihara, menanamkan nilai santun dan nilai-nilai kehidupan, dan menghantarkan saya dalam tahapan pendidikan hingga akhirnya dapat menyelesaikan dalam jenjang pendidikan doktor. Selalu dan senantiasa iringan doa dengan tangan yang saya tadahkan dan panjatkan ke hadirat **ALLAH SWT**: “Ya **ALLAH**, Ya **Tuhanku**, berikan rahmat dan keampunan bagi **abah** dan **mama**, sayangilah kedua orang tuaku (**abah** dan **mama**) sebagaimana keduanya telah memelihara/mendidikku sewaktu aku kecil sampai dengan menjadikan diriku sekarang ini”. Demikian pula

kepada **Kakak-kakak** dan **Adik-adik** saya, serta **keponakan-keponakan** tersayang yang selalu mengiringi doa, memberikan dorongan, motivasi dan getaran semangat dalam balutan kasih dan kebersayangan.

Mertua saya, **Drs. H. Asmara Hadi** dan **Hj. Siti Raudah** dan Pamanda **Drs. H. Ibramsyah Gais** sekeluarga di Jakarta, yang selalu penuh sayang dan perhatian serta doanya bagi saya dalam waktu-waktu menempuh pendidikan di Universitas Airlangga dan dalam mengarungi hidup dan kehidupan.

*Last but not least:* Isteri Terkasih dan Tersayang, **Hj. Yanti Yoshida, S.E.**, yang penuh kasih sayang, pengertian dan pengorbanan untuk saya, dorongan semangat, motivasi dan doanya sangatlah besar artinya bagi saya ketika waktu dalam hari-hari menempuh studi dan menapaki waktu ke waktu menyelesaikan penulisan disertasi serta kala merampungkan naskah ini menjadi sebuah buku.

Sudah barang tentu tidaklah dapat membalas atas kebaikan, dorongan, semangat, dan bantuan baik moril maupun materiil yang telah diberikan kepada saya, selain ucapan terima kasih yang tulus dan dengan iringan doa penuh hikmat agar mendapat balasan pahala dari **ALLAH SWT**, Amin.

Ucapan terimakasih kepada Bapak **Nasrullah Ompu Bana** yang dengan penuh terbuka dan kehangatan menerima penerbitan buku ini sehingga dapat diterbitkan oleh **GENTA PUBLISHING**.

Semoga penulisan buku ini dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu hukum khususnya ilmu hukum tata negara walau hanya setitiknyanya.

Banjarmasin, Desember 2017

**Ichsan Anwary**



# DAFTAR ISI

<b>PESAN DAN KESAN</b> .....	v
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vi
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xi
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xiii
<b>BAB I</b> <b>KONSTITUSIONALISME MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MENYELESAIKAN SENGKETA ANTAR LEMBAGA NEGARA</b> .....	1
<b>A. KEDUDUKAN MAHKAMAH KONSTITUSI</b> .....	1
<b>B. LEMBAGA NEGARA SEBAGAI PIHAK DALAM         SENGKETA KEWENANGAN</b> .....	8
<b>C. CIRI-CIRI UNDANG DASAR</b> .....	14
<b>BAB II</b> <b>LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA MENURUT UUD 1945 SEBELUM PERUBAHAN</b> .....	19
1. Istilah dan Pengertian Lembaga Negara. ....	20
2. Lembaga-Lembaga Negara Menurut Undang- Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan .....	45
2.1. Majelis Permusyawaratan Rakyat.....	52
2.2. Presiden .....	53
2.3. Dewan Perwakilan Rakyat .....	58
2.4. Dewan Pertimbangan Agung .....	60
2.5. Mahkamah Agung .....	61
2.6. Badan Pemeriksa Keuangan.....	62
<b>BAB III</b> <b>LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA MENURUT UNDANG- UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 SESUDAH PERUBAHAN</b> .....	65
3.1. Majelis Permusyawaratan Rakyat.....	84
3.2. Dewan Perwakilan Rakyat .....	87
3.3. Dewan Perwakilan Daerah .....	89
3.4. Presiden dan Wakil Presiden .....	90
3.5. Badan Pemeriksa Keuangan.....	91
3.6. Mahkamah Agung .....	92

3.7. Mahkamah Konstitusi .....	92
3.8. Komisi Yudisial .....	98
<b>BAB IV KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA YANG KEWENANGANNYA DIBERIKAN OLEH UNDANG- UNDANG DASAR .....</b>	<b>107</b>
1. Istilah .....	107
2. Cara Memperoleh Wewenang .....	110
2.1. Atribusi .....	112
2.2. Delegasi .....	113
2.3. Mandat .....	114
3. Makna Frasa “ .... Yang Kewenangannya Diberikan Oleh Undang-Undang Dasar” .....	116
<b>BAB V PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG SENGKETA KEWENANGAN KONSTITUSIONAL LEMBAGA NEGARA.....</b>	<b>133</b>
1. Putusan Berkenaan Dengan Konsep Lembaga Negara .....	135
2. Putusan Berkenaan Dengan Pengertian Yang Kewenangannya Diberikan Oleh Undang- Undang Dasar.....	152
<b>BAB VI PENUTUP .....</b>	<b>167</b>
1. Kesimpulan .....	167
2. Saran .....	169
<b>DAFTAR BACAAN.....</b>	<b>171</b>
<b>BIODATA PENULIS .....</b>	<b>180</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	Skema Susunan Kekuasaan di dalam Negara Republik Indonesia .....	51
Tabel 2	struktur ketatanegaraan UUD Negara RI Tahun 1945.....	83
Tabel 3	Hukum Tata Negara Tidak Mempunyai Hukum Acara .....	94
Tabel 4	Perbandingan Hukum Acara Tata Negara dengan Hukum Acara Pidana dan Perdata .....	94
Tabel 5	Perbedaan Delegasi dan Mandat.....	115



## BAB I

# KONSTITUSIONALISME MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MENYELESAIKAN SENGKETA ANTAR LEMBAGA NEGARA

### A. KEDUDUKAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebanyak 4 (empat) tahap dimulai dari tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 telah membawa perubahan yang sangat penting dan mendasar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan tersebut dilatar belakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan penganutan sistem *check and balances* setaradan seimbang di antara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.<sup>1</sup> Salah satu hasil perubahan Undang-Undang Dasar 1945 itu adalah pembentukan lembaga negara baru yang disebut dengan Mahkamah Konstitusi (MK).<sup>2</sup>

Pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu wujud nyata dari perlu adanya keseimbangan dan kontrol di antara lembaga-lembaga negara. Pembentukan Mahkamah Konstitusi juga merupakan penegasan terhadap prinsip negara hukum yang dianut oleh Negara Republik Indonesia dan perlunya perlindungan atas hak asasi (hak konstitusional) yang dijamin oleh konstitusi. Di samping itu pembentukan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan sebagai sarana penyelesaian beberapa problem konstitusional yang terjadi dalam praktek ketatanegaraan yang sebelumnya tidak ditentukan.

Pada hakikatnya, fungsi utama Mahkamah Konstitusi adalah mengawal agar konstitusi/UUD dapat dijalankan dengan konsisten (*the guardian of constitution*) dan menafsirkan konstitusi atau UUD (*the interpreter of constitution*). Berdasarkan fungsi dan wewenang tersebut, keberadaan

---

<sup>1</sup> Mahkamah Konstitusi RI, *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi Yang Modern Dan Terpercaya*, Jakarta, 2004, hlm. 3

<sup>2</sup> Mahkamah Konstitusi dibentuk berdasarkan Perubahan Ketiga UUD 1945

Mahkamah Konstitusi mempunyai arti penting dan strategis dalam perkembangan ketatanegaraan dewasa ini karena segala ketentuan atau kebijakan yang dibuat penyelenggara negara senantiasa dapat diukur dalam hal konstitusional atau tidak oleh Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi berperan dalam mengawal, mengontrol, dan mengimbangi prinsip-prinsip demokrasi. Demokrasi yang sering kali hanya mengandalkan kekuatan politik dapat dikendalikan dan diimbangi sesuai dengan prinsip demokrasi itu sendiri dan prinsip konstitusionalisme atau negara hukum. Adanya Mahkamah Konstitusi memberikan harapan baru bagi para pencari keadilan di tengah masyarakat yang sedang mengalami krisis kepercayaan kepada institusi peradilan.<sup>3</sup>

Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 telah mengubah pola hubungan kekuasaan negara dengan menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) berdasarkan prinsip *checks and balances*. Bertambahnya jumlah lembaga negara serta bertambahnya ketentuan kelembagaan negara yang pada gilirannya dapat menimbulkan potensi sengketa antar lembaga negara menjadi semakin banyak dan terbuka. Di sisi lain perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah menyebabkan perubahan paradigma dari paradigma supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi, sehingga tidak ada lagi lembaga tertinggi negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang berwenang menyelesaikan sengketa antar lembaga negara. Oleh karena itu, diperlukan sebuah lembaga tersendiri sebagai lembaga peradilan tata negara untuk menyelesaikan sengketa tersebut.

UUD Negara RI Tahun 1945 telah menegaskan dalam bab tentang kekuasaan kehakiman bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945). Dengan demikian, keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung.

Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menetapkan wewenang Mahkamah Konstitusi yang meliputi:

- (1) menguji undang-undang terhadap UUD;
- (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD;
- (3) memutus pembubaran partai politik;
- (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

<sup>3</sup> Mahkamah Konstitusi RI, Cetak Biru, *Op.cit.*, hlm. 6

Di samping empat wewenang tersebut secara tegas dinyatakan pula oleh Pasal 24C ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai kewajiban untuk memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/ atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Menurut **Harjono**, di antara empat kewenangan dan satu kewajiban tersebut, dua kewenangan pertama yaitu untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) dan memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD menjadikan Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah badan peradilan yang berkarakteristik sendiri.<sup>4</sup>

Karakteristik yang dipunyai oleh Mahkamah Konstitusi dengan dua kewenangan pertama tersebut adalah karakteristik sebuah peradilan tata negara, sedangkan pada kewenangan lainnya karakteristik yang demikian tidak terlihat secara langsung. Adanya dua kewenangan pertama tersebut menjadikan lembaga peradilan yang melaksanakannya patut atau tepat untuk diberi nama Mahkamah Konstitusi.<sup>5</sup> Menurut **Harjono**, hal yang demikian tidaklah terkait dengan dua kewenangan yang lain. Artinya, tanpa dua kewenangan yang pertama tersebut meskipun tetap mempunyai kewenangan lainnya, lembaga peradilan yang demikian, tidak tepat untuk disebut atau dinamai Mahkamah Konstitusi.<sup>6</sup>

Dengan demikian dari pendekatan teori kewenangan Mahkamah Konstitusi dapat dibedakan antara kewenangan utama, yaitu kewenangan yang menjadikan lembaga tersebut merupakan peradilan tata negara yang oleh karenanya tepat untuk dinamai Mahkamah Konstitusi meliputi kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD dan memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, serta kewenangan tambahan, yaitu kewenangan yang tidak terkait langsung dengan peradilan tata negara yang berupa kewenangan untuk memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan hasil pemilu dan satu kewajiban untuk memutus pendapat DPR.<sup>7</sup>

Pandangan **Harjono** membedakan kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan kewenangan utama dan kewenangan tambahan tersebut seolah memberikan kesan ada pertingkatan derajat kewenangan sebuah lembaga negara. Padahal sesungguhnya suatu kewenangan yang diberikan kepada

<sup>4</sup> Mahkamah Konstitusi RI, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa, Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 465

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 465 - 466

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 466

sebuah lembaga negara/badan kenegaraan oleh Undang-Undang Dasar untuk menjalankan fungsinya adalah sama dengan tidak membedakan derajat suatu kewenangan dengan kewenangan utama dan kewenangan tambahan.

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi yang ditegaskan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 adalah memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menggunakan istilah “Sengketa Kewenangan Lembaga Negara” (SKLN), namun judul disertasi ini menggunakan istilah Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara. Disisipkan istilah “konstitusional” di antara kata “kewenangan” dan “lembaga negara” untuk memberikan penegasan bahwa sengketa kewenangan yang dimaksud adalah sengketa kewenangan berkaitan dengan suatu kewenangan yang diberikan oleh konstitusi dan berhubungan dengan persoalan atas tafsir konstitusi.

Rumusan pasal di atas memunculkan istilah lembaga negara walaupun istilah lembaga negara yang kemudian diberikan frasa tambahan “yang kewenangannya diberikan oleh UUD”. Istilah lembaga negara ini merupakan pengganti dari istilah “badan negara” yang sebelumnya dikenal di dalam UUD 1945. Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 menyatakan: Segala **badan negara** (cetak tebal, penulis) dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.

Di dalam ketentuan Aturan Peralihan Pasal II UUD Negara RI Tahun 1945 dinyatakan: “Semua **lembaga negara** (cetak tebal, penulis) yang masih ada tetap berfungsi sepanjang melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini”. Dengan demikian, UUD Negara RI Tahun 1945 tidak lagi menggunakan istilah “badan negara” tetapi menggantinya dengan istilah “lembaga negara”. Istilah lembaga negara ini digunakan sebanyak 2 (dua) kali dalam UUD Negara RI Tahun 1945 yakni dalam Pasal 24C ayat (1) dan ketentuan Aturan Peralihan Pasal II.

Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam UUD Negara RI Tahun 1945 ditindaklanjuti dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara RI Tahun 2003, Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316) sebagaimana diubah dengan Undang-

Undang Nomor 8 Tahun 2011<sup>8</sup> (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 70).

<sup>8</sup> Selasa, 18 Oktober 2011 MK telah membacakan putusan perkara permohonan pengujian UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Permohonan PUU yang

Undang-undang ini merupakan bentuk implementasi Pasal 24C ayat (6) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan Undang-Undang.

Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 mengatur secara tersendiri hal-hal yang berkenaan dengan karakteristik kewenangan Mahkamah Konstitusi. Demikian pula pengaturan perihal sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Pasal 61 ayat (1) UU No.24 Tahun 2003 menegaskan: Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan; Ayat (2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang kepentingan langsung pemohon dan menguraikan kewenangan yang dipersengketakan serta menyebutkan dengan jelas lembaga negara yang menjadi termohon.

Di dalam UU No. 24 Tahun 2003 ini tidak ada penegasan dan penjelasan lebih lanjut mengenai siapa lembaga negara yang dapat bersengketa di muka Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan keterangan tersebut maka terdapat 3 (tiga) persyaratan agar suatu sengketa kewenangan lembaga negara dapat menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi, apabila:

- Pertama : merupakan sengketa kewenangan antar lembaga negara;
- Kedua : kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar, dan
- Ketiga : lembaga negara tersebut mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.

Ketentuan mengenai persyaratan tersebut belum dapat memberikan konsepsi yang jelas tentang lembaga negara yang menjadi kompetensi Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tanggal 18 Juli 2006 Tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara.<sup>9</sup>

---

diregister dalam perkara No. 48/PUU-IX/2011 dan perkara No. 49/PUU-IX/2011. Dalam pengujian ini, sedikitnya terdapat 17 ketentuan yang tersebar di 10 pasal UU No. 8 Tahun 2011 dilakukan pengujian, dan MK mengabulkan 16 ketentuan

<sup>9</sup> Peraturan Mahkamah Konstitusi yang mengatur mengenai pedoman beracara berbeda satu dengan yang lainnya sesuai dengan karakteristik sengketa yang diajukan masing-masing. PMK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang Undang; PMK No. 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara; PMK No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah; PMK No. 16 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD; PMK No. 17 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; PMK No. 21 Tahun 2009 tentang Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat DPR Mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden Menurut UUD 1945

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 08/PMK/2006 ternyata memberikan sebuah koreksi tentang istilah dengan menambahkan/menyisipkan sebuah kata konstitusional di antara kata kewenangan dengan lembaga negara. Semula istilah sengketa kewenangan lembaga negara menjadi istilah sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara.

Hal-hal pokok yang ditegaskan Peraturan Mahkamah Konstitusi (yang selanjutnya ditulis PMK) adalah:

*Pertama*, tentang penegasan lagi yang dimaksud dengan lembaga negara adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

*Kedua*, kewenangan konstitusional lembaga negara adalah kewenangan yang dapat berupa wewenang/hak dan tugas/kewajiban lembaga negara yang diberikan oleh UUD 1945.

*Ketiga*, tentang pengertian sengketa adalah perselisihan atau perbedaan pendapat yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan antara dua atau lebih lembaga negara.

Pasal 3 ayat (1) PMK menegaskan Pemohon adalah lembaga negara yang menganggap kewenangan konstitusionalnya diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan oleh lembaga negara yang lain; Ayat (2) Pemohon harus mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.; Ayat (3) Termohon adalah lembaga negara yang dianggap telah mengambil, mengurangi, menghalangi, mengabaikan, dan/atau merugikan pemohon.

Berdasarkan PMK tersebut maka dapat diklasifikasikan bahwa lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) adalah:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- b. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- c. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- d. Presiden;
- e. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
- f. Pemerintahan Daerah (Pemda); atau
- g. Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.<sup>10</sup>

PMK Nomor 08/PMK/2006 menempatkan lembaga negara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden dan Badan Pemeriksa Keuangan

<sup>10</sup> Pasal 2 ayat 1 Peraturan Mahkamah Konstitusi ini telah membatasi kriteria dan membatasi lembaga negara yang dapat menjadi legal standing di muka persidangan dalam perkara SKLN

(BPK) sebagai para pihak yang dapat bersengketa di muka persidangan MK dalam perkara SKLN. Lima lembaga negara di atas adalah lembaga-lembaga negara yang menurut Tap MPR No VI/MPR/1973 sebagai lembaga-lembaga negara (UUD 1945). Lima lembaga negara di atas mempunyai kedudukan sejajar, setara atau sederajat (*neben*). Lembaga-lembaga negara tersebut menjalankan fungsi-fungsi penyelenggaraan negara. Lembaga-lembaga negara tersebut di atas merupakan lembaga-lembaga negara utama (*main organ*).

Dalam huruf f PMK di atas, menempatkan Pemerintahan Daerah (Pemda) sebagai lembaga negara yang dapat menjadi pihak baik pemohon/termohon dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara. Apakah sesungguhnya Pemerintahan Daerah dapat dikualifikasikan sebagai lembaga negara dan dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara dan apakah ketentuan Pasal 18 UUD 1945<sup>11</sup> dengan perubahannya telah cukup menunjukkan bahwa kewenangan Pemerintahan Daerah telah diatur dan diberikan oleh Undang-Undang Dasar?

Apabila dilakukan penelusuran terhadap risalah pembicaraan pembentukan Mahkamah Konstitusi khusus pembahasan berkenaan kewenangan Mahkamah Konstitusi pada Sidang Umum MPR di dalam Pembicaraan di Panitia Ad Hoc (PAH) I 2000 memang telah pernah ada usulan untuk mendudukan Pemerintah Daerah sebagai pihak dalam sengketa lembaga negara dengan berbagai variasi draft rumusan. Draft rumusan menyisipkan di dalam Pasal 25 ayat (1) adalah: .. Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan-kewenangan sebagai berikut:..... mengadili persengketaan antara instansi pemerintah daerah dan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat.<sup>12</sup> Alternatif draft rumusan berikutnya adalah: Memberikan keputusan apabila terdapat perselisihan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom<sup>13</sup>. Alternatif draft lainnya adalah: Memberikan putusan atas persengketaan kewenangan antar lembaga negara, antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, dan antar pemerintah daerah.<sup>14</sup> Dari berbagai draft rumusan di atas akhirnya dalam finalisasi kesepakatan ternyata keberadaan pemerintah daerah tidak disebut lagi.

<sup>11</sup> Semula dalam UUD 1945 ketentuan Pemerintahan Daerah diatur dalam Bab VI dengan hanya satu Pasal yakni Pasal 18. Berdasarkan perubahan kedua UUD 1945 ketentuan Pasal 18 menjadi Pasal 18 ayat (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7), Pasal 18A ayat (1), (2), Pasal 18B ayat (1), (2)

<sup>12</sup> Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2010, hlm. 457

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 468

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 487

## B. LEMBAGA NEGARA SEBAGAI PIHAK DALAM SENGKETA KEWENANGAN

Menurut pandangan **Philipus M. Hadjon**, dengan mengacu ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945: Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali..., apakah wewenang Pemerintah Daerah termasuk wewenang yang diberikan oleh UUD? Pertanyaan tentang Pemerintah Daerah yang berikutnya apakah Pemerintah Daerah juga termasuk lembaga negara?<sup>15</sup>. Dalam negara kesatuan (Republik Indonesia) juga ada pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah melalui asas Desentralisasi. Asas desentralisasi pada dasarnya adalah pelimpahan wewenang dan bukan pembagian kekuasaan secara vertikal.<sup>16</sup> Undang-Undang No. 32 Tahun 2004<sup>17</sup> tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>18</sup> Dengan demikian, pengertian pemerintahan daerah lebih mengacu kepada fungsi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan bukan mengacu kepada kelembagaan, karena kelembagaan yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan daerah itu adalah Pemerintah Daerah dan DPRD.

Pasal 2 ayat (1) huruf g PMK di atas menyatakan, Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Ketentuan di atas menimbulkan penafsiran bahwa masih ada lembaga negara selain huruf a sampai dengan f yang dinyatakan secara limitatif di atas yang dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Akan tetapi apa dan siapa saja yang dimaksud dengan lembaga negara sebagaimana disebut dalam huruf g PMK tersebut tidak ada penjelasan yang tegas. Di satu sisi MK telah menentukan secara *limitatif* lembaga negara yang dapat bertindak sebagai pemohon/termohon dalam sengketa kewenangan lembaga negara akan tetapi di lain pihak ternyata MK juga memberikan ruang terbuka kepada lembaga negara yang bisa dikualifikasi

<sup>15</sup> Philipus M. Hadjon, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara*, Makalah pada Seminar Nasional "Mahkamah Agung Dan Mahkamah Konstitusi Dalam Mewujudkan Supremasi Hukum Yang Berkeadilan Dan Menjunjung Tinggi Hak Asasi Manusia", Kerjasama Laboratorium Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Surabaya Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Surabaya Departemen MKU Universitas Surabaya Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, Surabaya, 26 Juni 2004, hlm. 4

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah diubah pertama dengan UU No. 8 Tahun 2005 dan kedua dengan UU No. 12 Tahun 2008

<sup>18</sup> Lihat Pasal 1 angka 2 UU No. 32 Tahun 2004

mempunyai kedudukan di muka MK dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara.

Permasalahan dalam hal sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara yang penyelesaiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi ada dua hal:

*Pertama*, dalam konteks lembaga negara adalah ketidakjelasan mengenai “apa” dan “siapa” yang dimaksud dengan lembaga negara itu sendiri, dan

*Kedua*, adalah seputar frasa yang dirumuskan pembentuk perubahan UUD 1945 di dalam Pasal 24C ayat (1) dengan frasa kalimat “...memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar”. Permasalahannya adalah apakah makna frasa “..... yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar”?

Berkenaan dengan permasalahan apa dan siapa yang dimaksud dengan lembaga negara menurut pandangan **Philipus M. Hadjon**, terminologi Lembaga Negara dalam UUD maupun undang-undang tanpa konsep yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan Lembaga Negara<sup>19</sup>. Mengenai tidak adanya penjelasan yang tegas mengenai apa yang dimaksud dengan lembaga negara sesuai dengan tafsiran resmi dan otentik dikemukakan oleh **Philipus M. Hadjon**, bahwa “Undang-Undang Dasar 1945 tidak menjelaskan apakah yang dimaksudkan dengan lembaga negara dan lembaga apa saja yang termasuk lembaga negara”.<sup>20</sup> Istilah lembaga negara dikenal sejak Ketetapan MPR VI/MPR/1973 yang membedakan:

- a. Lembaga Tertinggi Negara: MPR
- b. Lembaga Tinggi Negara:
  - Presiden
  - Dewan Pertimbangan Agung
  - Dewan Perwakilan Rakyat
  - Badan Pemeriksa Keuangan
  - Mahkamah Agung

Ketentuan tersebut dalam Ketetapan MPR No. VI/MPR/73 kemudian dirubah melalui Ketetapan MPR No. III/MPR/78. Lembaga Negara menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/78 sama saja dengan Ketetapan MPR No. VI/MPR/73. Dengan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003, Ketetapan MPR No. III/MPR/78 dicabut dinyatakan tidak berlaku (Pasal 1). Dengan pencabutan tersebut tidak dikenal lagi klasifikasi lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara.<sup>21</sup> MPR tidak lagi dalam kedudukan sebagai lembaga tertinggi

<sup>19</sup> Philipus M. Hadjon, *Lembaga Negara Menurut UUD th. 1945 Berdasarkan Sumber Kewenangannya*, tp, tt, hlm. 1

<sup>20</sup> Philipus M. Hadjon, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara, Op.cit.*, hlm. 4

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 2

negara akibat dari pergeseran paradigma supremasi parlemen yang dulu ada di tangan MPR beralih ke penganutan paham supremasi konstitusi sesuai ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan: Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Ketidakjelasan mengenai apa dan siapa yang dimaksud dengan lembaga negara itu menghinggapi pula pada MK sebagai institusi yang justru diberikan kewenangan untuk memutus dan menyelesaikan mengenai sengketa kewenangan lembaga negara (SKLN). Di awal MK menjalankan kewenangan konstitusionalnya, MK membuat penyusunan cetak biru yang merupakan rekomendasi dan tindak lanjut hasil *strategic planning* MK yang diselenggarakan pada tanggal 31 Oktober – 2 November 2003 di Jakarta. Selain menghasilkan rekomendasi untuk menyusun cetak biru, *strategic planning* juga telah merumuskan visi dan misi MK.

Visi Mahkamah Konstitusi adalah “tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat dan misinya adalah (i) Mewujudkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu kekuasaan kehakiman yang terpercaya, dan (ii) Membangun konstitusionalitas Indonesia dan budaya sadar berkonstitusi.

Di dalam buku “Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi Yang Modern Dan Terpercaya”, dikemukakan bahwa hingga saat ini pun bagi Mahkamah Konstitusi masih merupakan masalah menyangkut ketidakjelasan tentang apa dan siapa lembaga negara itu.<sup>22</sup>

Dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia menurut UUD Negara RI Tahun 1945, terdapat lembaga-lembaga negara dengan nomenklatur seperti Komisi, Badan, dan lainnya baik yang diatur ataupun digariskan di dalam UUD, di dalam Undang-undang, Peraturan Pemerintah, maupun di dalam peraturan perundang-undangan lainnya. Hal inipun menimbulkan problematika tersendiri di dalam memberikan pengertian mengenai lembaga negara.

Di dalam UUD Negara RI Tahun 1945 diintrodusir suatu Komisi Yudisial yang dimuat pengaturannya dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman (Pasal 24B), suatu komisi pemilihan umum yang ditulis dengan huruf kecil (Pasal 22E ayat (5) yang dimuat pengaturannya dalam Bab Pemilihan Umum, dan suatu bank sentral yang dimuat pengaturannya dalam Bab VIII Hal Keuangan Pasal 23D. Dua yang terakhir di sebut dalam konstitusi dengan huruf kecil, yakni komisi pemilihan umum dan bank sentral. Oleh karena

<sup>22</sup> Mahkamah Konstitusi, Cetak Biru... *Op.cit.*, hlm. 52

itu diperlukan penelusuran dan analisis terhadap komisi pemilihan umum dan bank sentral apakah merupakan lembaga negara dan kewenangannya diberikan oleh UUD.

Di dalam berbagai UU yang mengatur tentang kelembagaan atau komisi di dalam pasal UU dimaksud seringkali juga ditemui rumusan yang menegaskan bahwa lembaga yang dimaksud dibentuk itu adalah suatu lembaga negara. Seperti antara lain dapat dilihat dalam UU di bawah ini:

- 1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam Pasal 3 menyatakan Komisi Pemberantasan Korupsi adalah **lembaga negara** (cetak tebal dari penulis) yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.
- 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran dalam Pasal 1 angka 13 menegaskan: Komisi Penyiaran Indonesia adalah **lembaga negara** (cetak tebal dari penulis) yang bersifat independen yang ada di pusat dan di daerah yang tugas dan wewenangnya diatur dalam Undang-undang ini sebagai wujud peran serta masyarakat di bidang penyiaran.
- 3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Bank Indonesia di dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan: Bank Indonesia adalah **lembaga negara** (cetak tebal dari penulis) yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan Pemerintah dan/ atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-undang ini.
- 4) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia di dalam Pasal 2 dinyatakan Ombudsman merupakan **lembaga negara** (cetak tebal penulis) yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

Konsepsi mengenai lembaga negara diatur di dalam konstitusi atau UUD suatu negara. Keberadaan lembaga negara tidak dapat dilepaskan dengan UUD atau konstitusi suatu negara sebagai sumber hukum tata negara.

Menurut **E.C.S. Wade** dalam buku *Constitutional Law*, UUD adalah:

“A document which set out the framework and principal functions of the organs of government of state and declares the principles governing the operation of those organs.” (Naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut)<sup>23</sup>

Bagi mereka yang memandang negara dari sudut pandang kekuasaan dan menganggapnya sebagai organisasi kekuasaan, UUD dapat dipandang

<sup>23</sup>E.C.S. Wade and G. Godfrey Philips, *Constitutional Law*, ed. Ke-7, Longmans, London, 1965, hlm. 1

sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi antara beberapa lembaga kenegaraan, misalnya antara badan legislatif, badan eksekutif, dan badan yudisial. UUD menentukan cara-cara bagaimana pusat-pusat kekuasaan ini melakukan kerjasama dan menyesuaikan diri satu sama lain maksudnya untuk tidak saling bertentangan dan melebihi kekuasaan satu sama lain. Menurut **Herman Finer**, UUD merekam hubungan-hubungan kekuasaan dalam suatu negara. Dalam hubungan ini **Herman Finer** dalam buku *Theory and Practice of Modern Government* menamakan UUD sebagai: “Riwayat suatu hubungan kekuasaan (*authobiography of a power relationship*)”.<sup>24</sup>

Definisi UUD dari sudut pandang filsafat diberikan oleh **Richard S. Kay**. Menurut **Richard S. Kay** sebagaimana dikutip **Miriam Budiardjo**, maksud diadakannya UUD adalah untuk meletakkan aturan-aturan yang pasti yang memengaruhi perilaku manusia dan dengan demikian menjaga agar pemerintah tetap berjalan dengan baik (*The purpose of constitution is to lay down fixed rules that can effect human conduct and thereby keep government in good order*).<sup>25</sup>

UUD sebenarnya tidak dapat dilihat lepas dari konsepsi konstitusionalisme, suatu konsep yang telah berkembang sebelum UUD pertama dirumuskan. Ide pokok dari konstitusionalisme adalah bahwa pemerintah perlu dibatasi kekuasaan (*the limited state*), agar penyelenggaraannya tidak bersifat sewenang-wenang. Dianggap bahwa suatu UUD adalah jaminan utama untuk melindungi warga dari perlakuan yang semena-mena. Dengan demikian timbul konsep *the constitutional state*, di mana UUD dianggap sebagai institusi yang paling efektif untuk melindungi warganya melalui konsep *Rule of Law* atau *Rechtstaats*.

Menurut **Carl J. Friedrich** dalam buku *Constitutional Government and Democracy*, sebagaimana dikutip **Miriam Budiardjo**, konstitusionalisme merupakan gagasan bahwa pemerintahan merupakan:

Suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah“ (*a set of activities organized by and operated on behalf of the people, but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing*).<sup>26</sup>

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 170

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 171

Menurut **Richard S. Kay** sebagaimana dikutip oleh **Miriam Budiardjo**, bahwa konstitusionalisme adalah pelaksanaan aturan-aturan hukum (*rule of law*) dalam hubungan individu dengan pemerintah. Konstitusionalisme menghadirkan situasi yang dapat memupuk rasa aman, karena adanya pembatasan terhadap wewenang pemerintah yang telah ditentukan lebih dahulu (*Constitutionalism implements the rule of law; it brings about predictability and security in the relations of individuals and the government by defining in advance the powers and limits of that government*). Jadi, konsep *Rule of Law* dan *Rechtstaats* merupakan inti dari demokrasi konstitusional.<sup>27</sup>

**Andrew Heywood** mengartikan konstitusionalisme dari dua sudut pandang. Dalam arti sempit, konstitusionalisme adalah penyelenggaraan pemerintahan yang dibatasi oleh UUD. Dengan kata lain, konstitusionalisme ada apabila lembaga-lembaga pemerintahan dan proses politik dibatasi secara efektif oleh aturan-aturan konstitusionalisme. Dalam arti yang lebih luas, konstitusionalisme merupakan perangkat nilai dan aspirasi politik yang mencerminkan adanya keinginan untuk melindungi kebebasan dengan melakukan pengawasan (*check*) internal maupun eksternal terhadap kekuasaan pemerintah. Jadi dalam arti ini konstitusionalisme merupakan bagian penting dari demokrasi konstitusional.<sup>28</sup>

Demikian pula negara pada umumnya selalu memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau UUD. Dalam pengertian modern, negara pertama yang dapat dikatakan menyusun konstitusinya dalam satu naskah UUD seperti sekarang ini adalah Amerika Serikat (*United States of America*) pada tahun 1787, Sejak itu, hampir semua negara menyusun naskah undang-undang dasarnya. Beberapa negara yang dianggap sampai sekarang dikenal tidak memiliki satu naskah tertulis yang disebut UUD yaitu, Inggris, Israel, dan Saudi Arabia. UUD di ketiga negara ini tidak pernah dibuat, tetapi tumbuh menjadi konstitusi dalam pengalaman praktik ketatanegaraan.<sup>29</sup>

Para ahli tetap dapat menyebut adanya konstitusi dalam konteks hukum tata negara Inggris, yaitu sebagaimana dikemukakan oleh **Phillips Hood and Jackson** sebagai:

*“ a body of laws, customs and conventions that define the composition and powers of the organs of the State and the regulator, the relations of the various State organs to one another and to the private citizen. ”.* (Suatu bentuk aturan, adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan yang menentukan susunan dan kekuasaan organ-organ negara dan yang mengatur hubungan-hubungan di antara

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 172

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 115

berbagai organ-negara itu satu sama lain, serta hubungan organ-organ itu dengan warga negara)<sup>30</sup>.

Di dalam konsep konstitusi itu tercakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan, dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antara organ-organ negara itu, dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara.<sup>31</sup>

Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. *Constitutions*, menurut **Ivo D. Duchacek**, adalah “*identify the sources, purposes, uses and restraints of public power*” (mengidentifikasi sumber-sumber, tujuan-tujuan, penggunaan-penggunaan dan pembatasan-pembatasan kekuasaan umum). Oleh karena itu, pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi.<sup>32</sup>

### C. CIRI-CIRI UNDANG DASAR

Sebagaimana ditegaskan sebelumnya suatu UUD merupakan suatu perangkat peraturan yang menentukan kekuasaan dan tanggung jawab dari berbagai alat kenegaraan. UUD juga menentukan batas-batas berbagai pusat kekuasaan itu dan memaparkan hubungan-hubungan di antara mereka. Walaupun UUD satu negara dengan negara lain, kalau diperhatikan secara cermat ada ciri-ciri yang sama, yaitu biasanya memuat ketentuan-ketentuan mengenai soal-soal sebagai berikut:

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif serta hubungan di antara ketiganya, UUD juga memuat bentuk negara (misalnya federal atau negara kesatuan), beserta pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara-bagian atau antara pemerintah dan pemerintah daerah. Selain itu UUD memuat prosedur untuk menyelesaikan masalah pelanggaran yuridiksi oleh salah satu badan negara atau pemerintah dan sebagainya. Dalam arti ini UUD mempunyai kedudukan sebagai dokumen legal yang khusus.
2. Hak-hak asasi manusia (biasanya disebut *Bill of Right* kalau berbentuk naskah tersendiri).
3. Prosedur mengubah UUD (amandemen).

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 115 - 116

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 116

<sup>32</sup> *Ibid.*

4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari UUD. Hal ini biasanya jika para penyusun UUD ingin menghindari terulangnya kembali hal-hal yang baru saja diatasi, seperti misalnya munculnya seorang diktator atau kembalinya suatu monarki. Misalnya, UUD federal Jerman melarang untuk mengubah sifat federalisme karena dikhawatirkan bahwa sifat unitarisme dapat melicinkan jalan untuk munculnya kembali seorang diktator seperti Hitler.
5. Merupakan aturan hukum yang tertinggi yang mengikat semua warga negara dan lembaga negara tanpa kecuali.<sup>33</sup>

**Mr. J.G. Steenbeek**, seorang Gurubesar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi berpendapat bahwa undang-undang dasar atau konstitusi mengatur 3 (tiga) materi muatan yang bersifat pokok, yaitu:

1. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara;
2. ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat mendasar;
3. adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat mendasar.<sup>34</sup>

Ketiga materi muatan pokok sebagaimana dimaksud **Mr. J. G. Steenbeek** juga diatur di dalam UUD 1945.

Pemahaman sistem pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar 1945 khususnya tentang Lembaga-Lembaga Negara pertama-tama hendaklah ditelusuri sejarah perumusan dan pembahasan Undang-Undang Dasar oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dan dalam hal ada kesamaan dan kemiripannya dengan sistem dan praktek di negara lain, hendaklah ditelaah secara mendalam gagasan-gagasan yang mendasarinya agar dapatlah diperoleh suatu pengertian yang mendalam tentang sistem tersebut.<sup>35</sup>

**Philipus M. Hadjon** dengan mengutip pendapat **Prof. King** (*political scientist*) menyatakan ada tiga jenis konstitusi, yaitu:

1. *power sharing constitutions* (contoh: Belanda)
2. *power hoarding constitutions* (contoh: UK)
3. *power fractionated constitutions* (contoh: US constitution) (pp. 4-5)

Tipe *power sharing constitutions* membagi kekuasaan diantara berbagai lembaga dengan pola koordinasi. Konstitusi tipe ini berusaha meminimalkan konflik melalui konsensus demi efisiensi dan efektivitas.

<sup>33</sup> Miriam Budiardjo, *Op.cit.*, hlm. 177 - 178

<sup>34</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *Susunan Ketaanegaraan Menurut UUD 1945*, dalam buku Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia, 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 33

<sup>35</sup> Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, Bina Ilmu, Surabaya, 1992, hlm. IX

Tipe *power hoarding constitutions*, mengkonsentrasikan kekuasaan pada pusat kekuasaan yang kuat. Tipe ini adalah kebalikan dari tipe *power sharing constitutions*.

Tipe *power fractionated constitutions* seperti halnya tipe *power sharing constitutions* juga membagi-bagi kekuasaan tapi sangat sedikit pengaturan untuk memecahkan konflik antar kekuasaan sehingga mengakibatkan terjadinya konflik politik dan instabilitas.<sup>36</sup>

**Philipus M. Hadjon** menegaskan posisi konstitusi sebagai *the supreme of law* dengan segala konsekuensinya, karena apabila berbicara mengenai fungsi maka dari awalnya bertanya apa makna dengan fungsi itu sendiri. Dengan pendekatan normatif maka kalau orang bicara fungsi, pertanyaan hukumnya pertama-tama adalah mengapa konstitusi itu ada? Dan dalam kaitan dengan itu apa hakikat konstitusi?<sup>37</sup>

Hal yang kedua dengan pendekatan yang lain, pendekatan empiris mempertanyakan apakah ada fungsi yang dimiliki oleh setiap konstitusi di dunia ini. Apa hakekat konstitusi, ini kalau paham konstitusionalisme akan memberi jawaban bahwa konstitusi itu hakekatnya untuk membatasi kekuasaan pemerintahan dalam rangka untuk memberikan jaminan pada hak-hak warga negara. Jawaban hampir sama juga pada waktu orang Belanda itu mempertanyakan apa fungsi itu sendiri, mereka mengatakan ya, karena dia itu adalah suatu dokumen, dia berfungsi sebagai dokumen yang berisi tentang lembaga-lembaga negara, hubungan antar lembaga dan hubungannya dengan warga negara.<sup>38</sup>

Menurut **Philipus M. Hadjon**<sup>39</sup>, pada umumnya konstitusi-konstitusi itu memiliki 4 (empat) fungsi umum:

1. fungsi transformasi;
2. fungsi informasi;
3. fungsi regulasi;
4. fungsi kanalisasi.

Fungsi yang pertama, yakni fungsi transformasi menegaskan tentang apa yang dilakukan oleh konstitusi. Suatu konstitusi itu menjelmakan atau mengkonversi kekuasaan menjadi hukum. Dalam hal ini ada tiga isu terkait:

<sup>36</sup> Philipus M. Hadjon, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi sebagai Instrumen Hukum untuk Mewujudkan Good Governance*, dalam Dari Timur ke Barat Memandu Hukum Pemikiran Hukum Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi Prof. Dr. H. M. Laica Marzuki, S.H., Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 399 - 400

<sup>37</sup> Keterangan Philipus M. Hadjon pada Rapat ke-9 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, 16 Desember 1999

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

1. Menjelmakan kekuasaan dalam terminologi hukum, jadi kalau dalam istilah Inggris misalnya *power* itu dijelmakan menjadi *legal power* atau kompeten. Dengan sendirinya tentunya dia dengan penjelmaan demikian dia membawa konsekuensi-konsekuensi dengan segala kekuatan *unforcementnya*.
2. Dalam kaitan dengan fungsi transformasi tadi adalah menjelmakan keyakinan dan keinginan politik dalam norma. Jadi apakah ini juga yang dikatakan tadi dalam suasana-suasana kebatinan.
3. Dalam kaitan dengan fungsi pertama adalah, menyusun dan membentuk lembaga-lembaga negara sesuai dengan pandangan politik saat itu. Kalau kita pertanyakan sekarang apakah fungsi itupun kita dapati didalam UUD kita yang sekarang sedang kita bicarakan perubahannya, barangkali dalam pengertian fungsi itu bisa kita temukan tapi barangkali dalam formula yang lain kalau kita bertitkolak dari Pembukaan UUD dalam Pembukaan alinea keempat pada kata kuncinya setelah “untuk membentuk pemerintah negara Indonesia dan seterusnya, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan itu dalam suatu UUD negara Indonesia”, ini kalau saya melihat dalam kata-kata ini UUD 1945 itu melaksanakan fungsi transformasi itu menjelmakan proklamasi kedalam suatu UUD.<sup>40</sup>

Fungsi yang kedua, adalah fungsi informasi. Menurut **Philipus M. Hadjon**, fungsi informasi tentunya juga tidak lepas dari fungsi transformasi tadi karena fungsi informasi ini dia mengkomunikasikan apa yang ditransformasikan. Komunikasi tadi akan dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain adalah kultur dan faktor-faktor yang lain yang merupakan hakekat yang umum. Di antara faktor kultur itu adalah faktor bahasa dan ini untuk bahasa hukum itu bahasa yang teknis yang khas. Hal inilah yang perlu mendapat perhatian bahwa di dalam merumuskan UUD, harus diperhatikan bahasa merupakan instrumen, komunikasi kebijakan atau keinginan-keinginan yang dituangkan dalam formula hukum. **Philipus M. Hadjon** memberikan contoh misalnya dalam UUD yang sekarang ada, dalam Bab III judul “Kekuasaan Pemerintahan Negara” pasal 4 nya “Kekuasaan pemerintahan” dipertanyakan apakah tidak lebih baik di ganti saja dengan istilah eksekutif, dan hal ini tidak semudah itu. Istilah-istilah teknis ini tentunya mempunyai makna yang sangat khas, orang Belanda saja tidak mau menggunakan istilah itu karena mereka mempunyai naluri hukum yang lain yaitu kekuasaan pemerintahan, mungkin kalau kita menarik secara umum

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

ya, pemerintahan, ya eksekutif. Tapi makna eksekutif itu tidak sama persis dengan makna pemerintahan ini bahasa yang sangat teknis.<sup>41</sup>

Fungsi yang ketiga, itu adalah fungsi regulasi. Dalam fungsi regulasi ini lalu pertanyaan apakah karakter hukum dari suatu konstitusi, apakah dia normatif atau tidak. Apakah konstitusi itu normatif atau tidak dan salah satu ukuran dia normatif atau tidak. Apakah ada mekanisme untuk menguji peraturan-peraturan dibawahnya terhadap konstitusi itu sendiri. Apabila tidak ada itu, maka kita akan mempertanyakan apa karakter, apakah UUD itu mempunyai karakter yang normatif.<sup>42</sup>

Fungsi yang terakhir adalah fungsi kanalisasi. Menurut **Philipus M. Hadjon** bahwa sebetulnya disini adalah memberi petunjuk bagaimana memecahkan masalah hukum dan politik. Jadi kalau kita lihat petunjuk itu bagaimana misalnya ada beberapa konstitusi mengatakan kalau menghadapi berbagai persoalan maka penyelesaiannya harus memperhatikan asas persamaan di hadapan hukum, memperhatikan asas rule of law dan sebagainya. Itu tidak dirumuskan dalam kata-kata yang eksplisit mengenai fungsi tadi. Kalau diberikan ilustrasi pada UUD kita, maka **Philipus M. Hadjon** menegaskan bahwa fungsi itu nampak di dalam alinea keempat, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan itu dalam satu UUD Republik Indonesia, yang bagaimana, yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa ini sebetulnya memberikan petunjuk bagaimana persoalan politik dan hukum itu harus diselesaikan.<sup>43</sup>

Berkenaan dengan permasalahan yang kedua, mengenai seputar kalimat yang dirumuskan pembentuk perubahan UUD 1945 di dalam Pasal 24C ayat (1) dengan frasa kalimat "...memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD". Apakah yang dimaksudkan dengan frasa "...yang kewenangannya diberikan oleh UUD?"

Apakah dalam hal UUD menyerahkan pengaturan kekuasaan tersebut melalui Undang-Undang tidak termasuk kualifikasi rumusan "... yang kewenangannya diberikan oleh UUD? Apakah dapat menggunakan rumusan seperti dalam Konstitusi Jerman yang kekuasaan substansialnya langsung diatur oleh UUD?

Untuk memberikan kejelasan tentang makna frasa di atas perlu dilakukan penelusuran teori kewenangan/wewenang. Perihal wewenang/kewenangan ini merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Philipus M. Hadjon, (et.al), *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Juli, 2011, hlm. 10

## BAB II

# LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA MENURUT UUD 1945 SEBELUM PERUBAHAN

Sebagaimana telah dikemukakan dalam Bab sebelumnya istilah “lembaga negara” dikenal sejak Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 dan Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 ini kemudian dirubah dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/1978. Melalui Ketetapan MPR No. I/MPR/2003, Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (Pasal 1). Dengan pencabutan tersebut tidak dikenal lagi klasifikasi lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara.<sup>45</sup>

Istilah “lembaga negara” muncul kembali dalam perumusan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Istilah ini terdapat dalam rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 .....memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Dalam Aturan Peralihan Pasal II menyatakan Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. Dengan demikian penggunaan istilah lembaga negara ini dalam UUD Negara RI Tahun 1945 muncul sebanyak dua kali.

UUD 1945 menyebut istilah dengan “badan negara”. Hal itu dapat dilihat dalam Aturan Peralihan Pasal II: Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. Undang-Undang Dasar 1945 menggunakan istilah badan negara satu kali. Penyebutan badan negara ini untuk menyebut bahwa terdapat badan-badan kenegaraan yang ada sebelum UUD 1945 dan dinyatakan masih terus diberlakukan.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, akibat dari perubahan bentuk negara dan dinamika ketatanegaraan maka pernah juga berlaku Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) Tahun 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950. Dua konstitusi terakhir, yakni KRIS 49 dan

---

<sup>45</sup> Philipus M. Hadjon, *Lembaga Negara...*, *Op.cit.*, hlm. 1

UUUDS 1950 menggunakan istilah alat perlengkapan negara untuk maksud yang sama menyebut istilah badan negara atau lembaga negara.

Permasalahan yang lahir dari penggunaan dan perumusan istilah lembaga negara dalam UUD Negara RI Tahun 1945 ini adalah berkenaan dengan salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi yakni memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar (Pasal 24C ayat 1). Oleh karena itulah, perumusan tentang istilah dan pengertian tentang lembaga negara memerlukan kejelasan.

## 1. Istilah dan Pengertian Lembaga Negara.

Konsepsi tentang lembaga negara dalam bahasa Belanda biasa disebut *Staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara. Dalam kamus Hukum Belanda – Indonesia,<sup>46</sup> kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam kamus hukum **Fockema Andreae** yang diterjemahkan oleh **Saleh Adiwinata** dkk, kata organ juga diartikan sebagai perlengkapan.<sup>47</sup> Karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara seringkali dipertukarkan satu sama lain.

Dalam konteks pembahasan yang berkenaan dengan alat perlengkapan negara (*Die Staatsorgane*) atau kelembagaan ketatanegaraan, maka yang menjadi penekanan bukanlah keseluruhan alat perlengkapan negara, melainkan alat-alat perlengkapan negara yang menentukan/membentuk “kehendak-kemauan negara” (*Staatswill*) serta yang ditugaskan oleh hukum dasar untuk melaksanakannya.

Menurut **Padmo Wahjono** maka permasalahannya antara lain ialah<sup>48</sup>:

- a. alat perlengkapan negara manakah yang menurut hukum dasar harus ada sebagai suatu syarat mutlak (*conditio sine qua non*) untuk dapat merealisasikan ide bernegara.
- b. alat perlengkapan negara mana, yang karena fungsinya, berhak membentuk alat perlengkapan negara selanjutnya. Di sini kita berhadapan dengan masalah fungsi dalam negara, yang berupa tugas tertentu dalam keseluruhan organisasi. Fungsi kenegaraan yang membentuk tugas tertentu ini menimbulkan jabatan-jabatan. Sehingga negara merupakan organisasi jabatan (*ambten organisatie*). Teori fungsi

<sup>46</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 32

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1982, hlm. 70 – 71

yang cukup terkenal ialah teori trias politica dengan segala variasinya dan *dichotomy* (dwi praja) yang meliputi *policy making* dan *policy executing*. Kedua teori fungsi ini menjadi dasar dari pada penjabaran/pembentukan lebih lanjut alat-alat perlengkapan negara dihubungkan dengan tujuan keadilan dan kemakmuran yang ingin dicapai dengan bernegara.

- c. di dalam sejarah kenegaraan pembagian alat-alat perlengkapan negara yang paling pertama secara “sadar” dilakukan ialah pada sekitar abad ke 16 yang hingga sekarang masih ada “bekasnya”, yaitu: *diplomacie*, *defencie*, *financie*, *justicie* dan *policie* (*policie* atau urusan dalam negeri).
- d. segi hukum maka persoalan alat perlengkapan negara meliputi:
  - bagaimana bentuknya;
  - bagaimana susunannya;
  - apa yang merupakan tugas kewajibannya;
  - apa wewenang yang dimilikinya;
  - bagaimana pembentukannya.

**Bagir Manan** mengemukakan, kelembagaan ketatanegaraan adalah alat-alat perlengkapan negara sebagai unsur penyelenggara organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, karena itu disebut sebagai penyelenggara negara yang dibedakan, misalnya, dengan penyelenggara pemerintahan, atau tugas-tugas lain yang pada pokoknya tidak bertindak untuk dan atas nama negara. Di dalam teori bernegara, maka mengenai alat perlengkapan negara yang bersumber langsung dari hukum dasar itulah yang berkenaan dengan persoalan kelembagaan negara.<sup>49</sup>

Dari tinjauan hukum, hubungan kelembagaan negara dapat bersifat ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) atau tidak bersifat ketatanegaraan, misalnya hubungan yang bersifat administratif (*administratief rechtelijk*). Tetapi tidak sebaliknya. Badan-badan yang bukan lembaga kenegaraan tidak dapat melakukan hubungan yang bersifat ketatanegaraan, karena hubungan itu tidak dilakukan untuk dan atas nama negara.

Apabila dalam keadaan tertentu dipandang melakukan tugas yang bersifat ketatanegaraan, hal itu semata karena suatu “pelimpahan” dari pemegang kekuasaan asli (*original power*) ketatanegaraan. Tugas dan wewenang ketatanegaraan badan semacam ini bersifat *derivatif* belaka (tidak *original*). Misalnya kejaksan yang bertindak untuk dan atas nama negara, semata-mata karena pelimpahan dari penyelenggara negara di bidang pemerintahan (eksekutif). Menurut versi pendapat **Padmo Wahjono** bahwa inilah alat kelengkapan negara, yang ditumbuhkan oleh alat perlengkapan

<sup>49</sup> Bagir Manan: *Hubungan Ketatanegaraan Mahkamah Agung Dan Mahkamah Konstitusi Dengan Komisi Yudisial: Suatu Pertanyaan (dalam Menegakkan Hukum Suatu Pencarian)*, Jakarta, Asosiasi Advokat Indonesia, 2009., hlm. 79

negara yang ada berdasarkan Undang-Undang Dasar, dan berwenang karena fungsinya memungkinkan hal itu ialah seperti yang dibentuk oleh Presiden dan yang dalam praktek sehari-harinya ikut serta dalam penentuan kebijaksanaan kenegaraan, yaitu: Kejaksaan, Kepolisian, (lembaga non departemen).<sup>50</sup>

Teori tentang konsep lembaga negara atau organ negara menurut pendapat **Hans Kelsen**, dalam bukunya berjudul *General Theory of law and State*, sebagaimana dikutip **Jimly Asshiddiqie** menyatakan:

1. Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ. Menurut Hans Kelsen setiap individu, orang, ataupun lembaga dapat disebut sebagai suatu organ negara bila berfungsi untuk menciptakan norma (*Norm creating*) dan menjalankan norma (*norm applying*) sekaligus.
2. ...he personally has a specific legal position. Pengertian pertama tersebut disempurnakan lagi bahwa organ negara, dalam hal ini yakni: tiap individu dapat dikatakan sebagai organ negara bila secara pribadi ia memiliki kedudukan hukum tertentu.

Ciri-ciri organ negara dalam pengertian kedua ini meliputi:

- 1). Organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu;
- 2). Fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif;
- 3). Karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.<sup>51</sup>

Berdasarkan kedudukannya, **George Jellinek** membagi, *pertama*, lembaga negara yang langsung (*unmittenbare organ*), yaitu lembaga negara yang menentukan ada atau tidak adanya negara. Dengan merujuk pada teori Trias Politika, lembaga negara yang langsung itu adalah lembaga negara yang dimaksud oleh konstitusi, yaitu lembaga negara yang melaksanakan cabang kekuasaan legislatif, eksekutif atau yudikatif (yudisial, penulis). *Kedua*, Lembaga negara yang tidak langsung (*mittenbare organ*), yaitu lembaga negara yang bergantung pada lembaga negara yang langsung.<sup>52</sup>

Penggolongan lain berdasarkan kedudukannya, menurut **George Jellinek** adalah, *pertama*, lembaga negara utama atau lembaga negara primer (*main state's organs* atau *primary constitutional organs*) yaitu lembaga negara yang dibentuk untuk menjalankan salah satu cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif atau yudikatif – yudisial, penulis)), dan *kedua*, lembaga negara penunjang atau lembaga negara pendukung (*auxiliary organs*), yaitu

<sup>50</sup> Padmo Wahjono, *Op.cit.*, hlm. 71

<sup>51</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, hlm. 192

<sup>52</sup> Achmad Roestandi, *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab*, Setjen dan Kepaniteraan MK, Jakarta, 2005, hlm. 108

lembaga negara yang dibentuk untuk memperkuat lembaga negara utama dalam menjalankan kekuasaannya.<sup>53</sup>

Dalam kepustakaan pengertian “*orgaan*”/badan dapat dikatakan tanpa terputus terus terikat dengan pengertian fisik. Apa arti fungsi, **Koenen-Endepols** memberi keterangan: pekerjaan/working atau tugas, diambil dari bahasa Latin *functio*:

- (1) badan yang dia pangku, peran yang dia penuhi;
- (2) kegiatan khusus tiap bagian dari organisme hidup.<sup>54</sup>

Bagaimanakah keterangan nyata ini mesti diterjemahkan secara yuridis? Dalam kepustakaan pengertian fungsi digunakan dalam berbagai makna. Dalam buku (penuntun) hukum tata negara Belanda, **Van der Pot** dan **Donner**, pengertian “*orgaan*” dan “fungsi” merupakan pengertian kunci untuk seluruh sistematika buku tersebut. Jika dalam buku kedua, Bagian II dari karya ini dibahas fungsi *orgaan* dari UUD, maka arti yuridis dari fungsi adalah menjalankan kewenangan. Tapi jika dalam buku yang sama itu, kata fungsi digunakan dalam desentralisasi fungsional, lawan desentralisasi teritorial, maka arti fungsional itu ialah, bahwa ada kewenangan yang lebih tertentu untuk memperhatikan kepentingan yang lebih tertentu dan kata teritorial menunjuk pada kewenangan yang lebih tidak tertentu untuk memperhatikan kepentingan yang lebih umum dalam daerah tertentu.<sup>55</sup>

Menurut **Logemann**, sebagaimana dikutip **F.A.M. Stroink** menegaskan dalam hubungan dengan pengertian badan/*orgaan* disebut pejabat memberikan uraian yang jernih dan sistematis yang lebih memberikan wawasan terhadap struktur negara Belanda dari pada pengertian-pengertian badan/organ dalam arti orang alami dalam kualitas tertentu.<sup>56</sup> **Logemann** memulai memaparkan tentang Hukum tata negara, yakni tidak lain dari keseluruhan norma khusus yang berlaku untuk perilaku manusia yang berbeda dari yang lainnya, hanya karena mereka adalah penyandang jabatan negara; karena mereka menyandang jabatan demikian dan selama mereka menduduki jabatan itu. Karena hak khusus yang mengikat mereka dalam kualitas tersebut tidak diberikan kepada mereka (pribadi), tetapi kepada jabatan mereka. Hukum tata negara bukan hukum khusus yang berlaku untuk orang-orang tertentu yang dikualifikasikan, sebagaimana hukum khusus yang dapat berlaku untuk para ahli kesehatan dan para petani. Mereka ini yang tunduk kepada hukum khusus tersebut bertindak atas nama sendiri.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> F.A.M. Stroink, *Pemahaman Tentang Dekonsentrasi*, Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 23

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm. 9

Penyanggah jabatan negara bertindak atas nama jabatan, karenanya pejabat itu badan/*person*.<sup>57</sup>

Menurut **Logemann**, dalam bentuk gejala sosial, negara adalah organisasi, hubungan dari fungsi-fungsi. **Logemann** mengartikan fungsi sebagai lingkungan kerja tertentu dalam hubungan dengan keseluruhannya. Fungsi itu dalam hubungan dengan negara disebut “*ambt/jabatan*”. Negara adalah organisasi jabatan, jabatan itu adalah badan/*person*, pengertian tersendiri (*typis*) dalam hukum tatanegara. Badan tetap, penyanggah jabatan (manusianya) berganti. Kewenangan dan kewajiban melekat pada badan; kesinambungan melekat kepada gambaran tentang tetap samanya badan. Menurut pendapat **Logemann**, apabila hendak mengetahui adanya lingkungan kerja, adanya fungsi, maka harus terpenuhi dua syarat yaitu keterangan jelas dan kesinambungan waktu. *Ambt* atau badan menurut hukum publik harus dengan tajam dibedakan dari badan hukum (menurut hukum perdata).<sup>58</sup> Suatu hal yang patut dicatat dari **Logemann** adalah konsepnya tentang “*ambt*” (jabatan). Badan/*orgaan* diartikan tiap badan atau tiap dewan/*college* yang mempunyai suatu kekuasaan, umum atau tiap badan yang berkewenangan mengikat pemerintah oleh tindakan hukum atau sebagainya.

Untuk menghindari kerancuan pengertian lembaga negara akibat berbagai aturan baru dalam UUD atau undang-undang, maka sangat diperlukan pembedaan antara lembaga negara dalam pengertian ketatanegaraan dan yang bukan ketatanegaraan. Seperti disebutkan di muka, lembaga negara dalam pengertian ketatanegaraan hanya terbatas pada lembaga negara sebagai unsur organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan lembaga-lembaga negara yang tidak bertindak untuk dan atas nama negara bukanlah termasuk lembaga negara yang bersifat ketatanegaraan. Segala tindakan lembaga negara dalam pengertian kedua ini dapat tergolong dan bersifat administratif (*administratiefrechtelijk*) belaka.<sup>59</sup>

Untuk mengetahui apakah suatu lembaga negara sebagai yang bertindak untuk dan atas nama negara atau bukan akan ditentukan oleh aturan substantif mengenai tugas dan wewenang lembaga negara yang bersangkutan. Dengan pengetahuan tersebut, sekaligus diketahui pula, apakah suatu lembaga negara adalah badan ketatanegaraan atau bukan badan ketatanegaraan.<sup>60</sup>

Menurut **Bagir Manan**, bahwa kecenderungan pada negara-negara yang pernah mengalami kediktatoran – UUD disusun sangat rinci. Berbagai

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*, hlm. 11

<sup>59</sup> Bagir Manan, *Op.cit.*, hlm. 81

<sup>60</sup> *Ibid.*

muatan yang lazimnya cukup diatur dengan undang-undang dimasukkan ke dalam UUD. Begitu pula lembaga-lembaga negara baru masuk dalam UUD. Akibatnya tidak dapat dibedakan lagi antara lembaga negara sebagai perangkat ketatanegaraan dengan lembaga negara sebagai perangkat administrasi, termasuk lembaga-lembaga yang sesungguhnya hanya sebagai “*auxiliary agency*” yang membantu lembaga negara ketatanegaraan. Lembaga ketatanegaraan adalah lembaga yang berkaitan langsung dengan organisasi ketatanegaraan sebuah negara. Lembaga-lembaga negara ini disebut “*staatsorganen*” atau “*stateorgans*”.

Menurut **Bagir Manan**, lembaga-lembaga ketatanegaraan dapat dibedakan antara lembaga ketatanegaraan yang merupakan unsur konstitutif yang bersifat mutlak. Disebut konstitutif, karena tanpa lembaga tersebut eksistensi negara tidak sempurna. Ke dalam kelompok ini adalah lembaga eksekutif, legislatif, dan yudisial.<sup>61</sup>

Ikhwal keharusan untuk memberikan pembedaan antara istilah-istilah lembaga pemerintah dan lembaga negara ini juga dikemukakan **Philipus M. Hadjon**. Pendapat senada dikemukakan oleh **Philipus M. Hadjon**, ketika memberikan penjelasan tentang posisi KPK di hadapan Mahkamah Konstitusi, yang menurut undang-undangnya bahwa KPK adalah lembaga negara, yang tidak bisa membedakan mana lembaga negara dan yang mana lembaga pemerintah.<sup>62</sup> Bahwa jelas ada perbedaan antara lembaga negara dan lembaga pemerintah dilihat dari fungsinya.

Menurut **Philipus M. Hadjon**, apabila dilihat secara fungsional, fungsi penyidikan dan fungsi penuntutan itu adalah sebagian dari fungsi pemerintahan di bidang penegakan hukum. Dengan demikian kalau dilihat secara fungsional maka KPK itu bagian dari pemerintah bukan bagian dari pengadilan.<sup>63</sup>

Apabila kita telusuri di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dalam Pasal 3 menyatakan Komisi Pemberantasan Korupsi adalah **lembaga negara** (cetak tebal penulis) yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dengan mengambil argumentasi kepada pendapat dan pemikiran **Philipus M. Hadjon** di atas, maka seyogianya DPR dan Pemerintah dalam membuat suatu undang-undang tidak terlalu prematur dan tergesa-gesa memberikan

<sup>61</sup> Bagir Manan, *Hukum Kewarganegaraan Indonesia Dalam UU No. 12 Tahun 2006*, FH UII Press, 2009, hlm. 47 - 48

<sup>62</sup> Lihat Risalah Sidang Perkara No. 12/PUU-IV/2006, 016/PUU-IV/2006 dan 019/PUU-IV/2006 Perihal Pengujian UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Terhadap UUD 1945

<sup>63</sup> *Ibid.*

suatu penyebutan/nomenklatur lembaga negara kepada suatu institusi atau lembaga tanpa mendasarkan atas fungsinya yang sesuai.

Untuk mencoba memahami tentang fungsi pemerintahan dalam buku *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* disebutkan bahwa pengertian pemerintahan dalam rangka hukum administrasi digunakan dalam arti *pemerintahan umum* atau *pemerintahan negara*. Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian:

- fungsi pemerintah (kegiatan memerintah)
- organisasi pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan).<sup>64</sup>

Apa sebenarnya kandungan dari fungsi pemerintahan itu? Pemerintahan dapat dirumuskan secara negatif sebagai segala macam kegiatan penguasa yang tidak dapat disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan atau peradilan. Secara keseluruhan fungsi pemerintahan terdiri dari berbagai macam tindakan pemerintahan: keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Hanya perundang-undangan dari penguasa politik dan peradilan oleh para hakim tidak termasuk di dalamnya.<sup>65</sup>

Kerancuan penggunaan istilah lembaga negara dengan lembaga pemerintah terlihat dalam ilustrasi berikut:

**Lembaga Negara** (cetak tebal oleh penulis) harus pro kebijaksanaan pemerintah. Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaluddin meminta Gubernur Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) Prof Ermaya semestinya mengikuti langkah yang diambil pemerintah dalam perundingan dengan GAM di Helsinki. “Khusus untuk Gubernur Lemhanas Prof Ermaya, sebagai seseorang yang mengepalai sebuah lembaga negara, perundingan dengan GAM adalah keputusan pemerintah sehingga semestinya beliau justru mengikuti keputusan pemerintah itu.” Kata Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaluddin se usai rapat terbatas di Istana Wapres Jakarta, Selasa.<sup>66</sup>

Dalam ilustrasi lain dapat dilihat:

Lemhanas Itu Lembaga Pemerintah

Se usai dipanggil Wapres, Ermaya (Bos Lemhanas) kembali menyatakan bahwa pernyataannya itu merupakan kajian Lemhanas. “Sebagai **lembaga pemerintah** (cetak tebal oleh penulis) di bawah Presiden, tidak boleh

<sup>64</sup> Philipus M. Hadjon, (et. al.), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Cet. Kesembilan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 6

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm. 6 - 8

<sup>66</sup> Hamid Awaluddin: *Gubernur Lemhanas Mestinya Ikuti Pemerintah*, MEDIA INDONESIA, Selasa, 21 Juni 2005

menantang Presiden, Begitu kan?” kata Wapres. Dia mempertanyakan apa yang salah jika kemudian Wapres menegur lembaga pemerintah itu. Jusuf Kalla menegaskan, semua lembaga pemerintah harus menjalankan kebijakan pemerintah. Sangat tidak wajar kalau sebagai lembaga pemerintah justru menentang kebijakan Presiden secara terbuka. ”Kalau Lemhanas itu lembaga seperti DPR, silakan saja. Tetapi ini kan lembaga pemerintah”, kata Wapres menjelaskan.<sup>67</sup>

Lemhanas ini merupakan sebuah lembaga yang dimasukkan dalam klasifikasi lembaga pemerintah non departemen (LPND) atau dengan istilah sekarang lembaga pemerintah non kementerian (LPNK).

Kerancuan penggunaan istilah lembaga negara dengan istilah lembaga pemerintahan dan istilah-istilah lainnya nampak pula seperti dikemukakan **Jimly Asshiddiqie**. Menurut **Jimly Asshiddiqie** bahwa lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non departemen, atau lembaga negara saja.<sup>68</sup> Seyogianya penyebutan hal yang demikian dilakukan pengklarifikasiannya, sehingga memberikan kejernihan penggunaan istilah yang sebenarnya. Istilah lembaga negara tidak sama dengan istilah lembaga pemerintahan dengan merujuk kepada fungsi yang diemban masing-masing.

Dengan mendasari terhadap istilah yang digunakan oleh UUD 1945 pada Aturan Peralihan Pasal II, maka menurut **Harjono**, seharusnya untuk menyebut organ-organ negara yang terdapat dalam UUD 1945 lebih tepat disebut sebagai “badan negara” dibandingkan menyebutnya sebagai “lembaga negara”. Penyebutan badan negara adalah lebih tepat karena kata badan menunjuk kepada sebuah organ dan dengan demikian mempunyai makna yang lebih terbatas dibandingkan dengan kata lembaga yang mempunyai makna ganda.<sup>69</sup>

Senada dengan pendapat **Harjono** di atas, menurut **H.A.S. Natabaya** bahwa dalam UUD 1945 (asli) istilah “lembaga” tidak ada. Yang ada adalah istilah “badan”. Misalnya dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 untuk Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Demikian pula dalam Pasal 24 UUD 1945 dipergunakan istilah “badan kehakiman”. Dalam Pasal 11 Aturan Peralihan UUD 1945 dipergunakan istilah “badan”.<sup>70</sup>

Dalam Penjelasan UUD 1945 tentang “Sistem Pemerintahan Negara” MPR yang selama ini disebut “lembaga negara tertinggi” atau “lembaga

<sup>67</sup> Wapres Nilai Pernyataan Ermaya Pendapat Pribadi, KOMPAS, 25 Juni 2005

<sup>68</sup> Mahkamah Konstitusi RI, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 345

<sup>69</sup> Harjono, *Lembaga Negara dalam UUD 1945*, Jurnal Konstitusi, MKRI, Jakarta, Volume 4, Nomor 2, Juni 2007, hlm. 8

<sup>70</sup> H.A.S. Natabaya, *Lembaga (Tinggi) Negara Menurut UUD 1945*, dalam Menjaga Denyut Konstitusi Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi, Refly Harun (et.al.) editor, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 59

tertinggi negara” justru disebut “badan” sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Demikian pula, dalam Penjelasan Pasal 2 UUD 1945 dipergunakan istilah “badan-badan” untuk koperasi dan sebagainya. Secara konsisten dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UUD 1945 disebutkan istilah “badan” untuk MPR. Dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 juga disebutkan istilah “badan” untuk DPRD. Demikian pula dalam Penjelasan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 untuk BPK dipergunakan istilah “badan”.<sup>71</sup>

Dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 dalam penggunaan istilahnya bersifat konsisten (*azas duidelijke terminologien*) dan sesuai dengan Keppres No. 44/1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan (yang lahir 50 tahun kemudian), yang mengarahkan dalam teknis penyusunan peraturan perundang-undangan agar menggunakan satu istilah untuk hal atau maksud yang sama (*azas duidelijke terminologien*). Artinya, jangan pergunakan beberapa istilah untuk hal atau maksud yang sama. Namun, sayangnya istilah “badan” yang secara konsisten dipergunakan di dalam Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945 sebagai pengertian “organ negara” sesuai dengan UUD 1945 ternyata dalam praktik ketatanegaraan dan bahkan oleh MPR(S) sendiri kemudian diubah atau ditafsirkan menjadi istilah “lembaga”, yaitu “lembaga tinggi negara” (untuk DPR, DPA, Presiden, Mahkamah Agung, dan BPK) dan “lembaga tertinggi negara” atau “lembaga negara tertinggi” (untuk MPR), sehingga MPR tidak konsisten dalam hal ini.<sup>72</sup>

Sesudah terjadinya reformasi di segala bidang, termasuk dalam bidang hukum dan konstitusi, dalam UUD-RI (baru) istilah “badan” masih dipergunakan dalam Bab VIIIA Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Demikian pula istilah “badan” masih dipergunakan dalam Pasal 24 ayat (2) dan ayat (3)...Namun, dalam Pasal 24C ayat (1) dipergunakan istilah “lembaga negara”. Demikian pula dalam Pasal 11 Aturan Peralihan, yang dalam UUD 1945 dipergunakan istilah “badan” oleh UUD-RI (baru) diganti dengan istilah “lembaga”.<sup>73</sup>

**AM. Fatwa** mengemukakan, lembaga negara merupakan lembaga pemerintahan negara yang berkedudukan di pusat yang fungsi, tugas, dan kewenangannya diatur secara tegas dalam UUD.<sup>74</sup> Pendapat **AM. Fatwa** di atas seolah menafikan bahwa tidak ada lembaga negara yang berkedudukan di daerah dan tidak ada lembaga negara yang diatur selain dalam UUD. Dalam peraturan perundang-undangan kita telah banyak menghasilkan produk

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*, hlm. 60

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> AM, Fatwa, *Tugas dan Fungsi MPR serta Hubungan Antar Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Jurnal Majelis, Sekretariat Jenderal MPR RI Pusat Pengkajian, Vol. 1 No. 1 Agustus 2009, hlm. 23

lembaga negara hanya sebatas di atur dalam undang-undang, peraturan pemerintah atau malahan hanya berupa keputusan presiden. Adapun terhadap penyebutan lembaga negara di daerah sebenarnya sebuah ketetapan MPRS telah mengaturnya. Dalam Ketetapan MPRS RI No. X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat Dan Daerah Pada Posisi dan Fungsi Yang Diatur Dalam UUD 1945. Namun sayangnya di dalam Tap MPRS tersebut tidak ada dijelaskan lebih jauh yang dimaksud dengan lembaga negara tingkat daerah itu apa dan siapa saja.<sup>75</sup>

**I Gede Panca Astawa** mengemukakan, bahwa lembaga negara adalah institusi kenegaraan yang melaksanakan atau menyelenggarakan kekuasaan negara, dikaitkan dengan pendapat **Montesquieu** dengan doktrin *trias politica*, mengatakan lembaga negara adalah institusi kenegaraan yang menjalankan salah satu cabang kekuasaan negara.<sup>76</sup> Pandangan **I Gede Panca Astawa** masih mengaitkan kelembagaan negara dengan fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan negara berdasarkan pembagian kekuasaan negara yang dikemukakan **Montesquieu**. Walaupun berkembang pemikiran bahwa pembagian kekuasaan atas lembaga legislatif, eksekutif dan yudisial adalah argumen lama versi **Montesquieu** sudah mulai ketinggalan zaman. Karena menurut **Bruce Ackerman** sebagaimana dikutip oleh **Denny Indrayana**, menyatakan di Amerika Serikat sistem *checks and balances* dilakukan tidak lagi di antara tiga cabang kekuasaan, tetapi lima: Presiden, DPR, Senat, MA dan Komisi-Komisi independen. Pendapat **Bruce** tersebut sudah menjadi trend ketatanegaraan modern di mana kehadiran Komisi-komisi independen diberi tempat di dalam konstitusi sebagai *constitutional organ*.<sup>77</sup>

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 tentang Pengawasan Komisi Yudisial terhadap Hakim Agung dan Hakim Konstitusi secara tegas mengatakan bahwa relasi antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial bukanlah *checks and balances* tetapi kemitraan (*partnership*) antara Komisi Yudisial sebagai organ penunjang (*supporting organ*) dan MA sebagai organ utama (*main organ*).<sup>78</sup> Dengan demikian putusan MK ini relatif tidak mengakui eksistensi komisi independen sebagai cabang kekuasaan baru di era modern.

<sup>75</sup> Lihat Tap MPRS RI No. X/MPRS/1966

<sup>76</sup> I Gede Panca Astawa, *Penataan State Auxiliary Bodies Yang Efektif Dan Efisien*, Makalah disampaikan Dalam Dialog Nasional Hukum Dan Non Hukum: "Penataan State Auxiliary Bodies Dalam Sistem Ketatanegaraan", Departemen Hukum dan HAM RI Badan Pembina Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 26 – 29 Juni 2007, hlm. 1

<sup>77</sup> Denny Indrayana, *Komisi Negara Independen Evaluasi Kekinian Dan Tantangan Masa Depan*, Makalah, disampaikan Dalam Dialog Nasional Hukum dan Non Hukum: Penataan State Auxiliary Bodies Dalam Sistem Ketatanegaraan, Departemen Hukum dan HAM RI BPHN bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 26-29 Juni 2007, hlm. 14

<sup>78</sup> Lihat Putusan Perkara Nomor 005/PUU-IV/2006

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, karena warisan sistem lama, harus diakui bahwa di tengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman yang luas bahwa pengertian lembaga negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional legislatif, eksekutif, dan yudisial. Karena itu, sebelum perubahan UUD 1945, biasa dikenal adanya istilah lembaga pemerintah, lembaga departemen, lembaga pemerintah non departemen, lembaga negara, lembaga tinggi negara, dan lembaga tertinggi negara. Dalam hukum tata negara biasa dipakai pula istilah yang menunjuk kepada pengertian yang lebih terbatas, yaitu alat perlengkapan negara yang biasanya dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial.<sup>79</sup>

Pandangan **Jimly Asshiddiqie** di atas, yang menyatakan bahwa pengertian lembaga negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional legislatif, eksekutif, dan yudisial sebagai pemahaman yang merupakan warisan lama ternyata masih dipegang pendiriannya oleh Mahkamah Konstitusi. Menurut Mahkamah Konstitusi bahwa UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif, dan yudisial yang tercermin dalam fungsi-fungsi MPR, DPR dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (*main state organs, principal state organs*). Lembaga-lembaga negara dimaksud itulah yang secara instrumental mencerminkan pelebagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state functions, principal state functions*), sehingga oleh karenanya lembaga-lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama (*main state organs, principal state organs, atau main state institutions*) yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip "*checks and balances*".<sup>80</sup>

Pandangan lain tentang lembaga negara itu termasuk lembaga mana saja dikemukakan oleh **Harjono**.<sup>81</sup> Dengan mendasari pada ketentuan konstitusi yang menyebutkan eksplisit adanya partai politik maka partai politik masuk dalam kualifikasi sebagai lembaga negara. Menurut **Harjono** dengan menyebut bahwa UUD 1945 berbeda dengan konstitusi banyak negara lain yang secara eksplisit menyebutkan tentang kedudukan partai politik, yaitu.

1. Pasal 6A ayat (2)  
"Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum."
2. Pasal 8 ayat (3)

<sup>79</sup> Mahkamah Konstitusi RI, *Menuju Negara Hukum...*, *Op.cit.*, hlm. 346

<sup>80</sup> Lihat Putusan Perkara Nomor 005/PUU-IV/2006

<sup>81</sup> Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Setjen dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2009, hlm. 14

“Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.”

3. Pasal 22E ayat (3)

“Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.”<sup>82</sup>

Menurut **Harjono** lebih lanjut, bahwa ketentuan yang mengatur tentang partai politik yang terdapat dalam UUD 1945 tersebut termasuk ketentuan sangat penting karena menyangkut dua lembaga yang sangat esensial dalam pelaksanaan tugas ketatanegaraan yaitu DPR dan Presiden. Dengan adanya hak-hak yang diberikan kepada partai politik dalam ketentuan tersebut maka kedudukan partai politik dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 tidak lagi sebatas sebagai *infrastruktur* tetapi juga menjadi *suprastruktur*. Oleh karena itu, konsekuensi lebih lanjut dengan diaturnya hak dan kewenangan partai politik secara eksplisit dalam UUD, ia menjadi lembaga negara yang bisa mempertahankan hak dan kewenangannya tersebut sekiranya ada lembaga negara lain yang ingin mengurangi atau mengambilnya. Cara partai politik untuk mempertahankan hak dan kewenangan tersebut adalah dengan menggunakan mekanisme yang diatur oleh Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, yaitu dengan mengajukan sengketa kewenangan antar lembaga negara ke Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, bangunan demokrasi yang diciptakan oleh UUD 1945 sangat kokoh untuk terciptanya negara demokrasi yang bersandar pada kedaulatan rakyat.<sup>83</sup>

Ditinjau dari perspektif struktur ketatanegaraan pada umumnya maka dibedakan yakni supra struktur politik dan infra struktur politik. Yang dimaksud dengan supra struktur politik adalah segala sesuatu yang bersangkutan dengan apa yang disebut alat-alat perlengkapan negara termasuk segala hal yang berhubungan dengannya. Yang termasuk dalam supra struktur politik ini adalah mengenai kedudukannya, kekuasaan dan wewenangnya, tugasnya, pembentukannya, serta perhubungan antara alat-alat perlengkapan itu satu sama lain. Sedangkan yang dimaksud dengan infra

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> *Ibid.*, hlm 15 - 16

struktur politik adalah struktur politik yang berada di bawah permukaan. Infra struktur politik ini meliputi komponen partai politik komponen golongan kepentingan, komponen alat komunikasi politik, komponen golongan penekan dan komponen tokoh politik.<sup>84</sup> Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa partai politik bukan lembaga negara.

Pendapat lain yang mengatakan bahwa partai politik bukan lembaga negara sebagaimana dikemukakan **Jimly Asshiddiqie**. Menurut **Jimly Asshiddiqie** partai politik bukanlah lembaga negara, tetapi dapat disebut sebagai badan hukum publik dan bukan merupakan badan hukum perdata.<sup>85</sup>

**Maria Farida Indrati** menyatakan, bahwa lembaga negara adalah lembaga negara yang ada hirarkinya dan diatur oleh UUD, selain itu jika ada lembaga negara yang langsung bertanggung jawab kepada presiden maka bukan lembaga negara dalam arti *state organ* tetapi merupakan lembaga pemerintah.<sup>86</sup>

**Maria Farida Indrati** secara jelas juga membedakan antara lembaga negara yang diatur dalam konstitusi dan lembaga pemerintah dalam artian lembaga yang merupakan dari lembaga kepresidenan. Pembedaan ini untuk tidak menimbulkan kerancuan menyebutkan lembaga negara sama dengan lembaga pemerintah.

Dalam perspektif bukan menyebut lembaga negara tetapi kelembagaan pemerintahan dikemukakan oleh **Nandang A.D.**<sup>87</sup>

Sebenarnya yang dimaksud dengan “Kelembagaan Pemerintahan “ itu lebih luas pengertiannya dari sekedar Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara. Apalagi setelah UUD 1945 di Amandemen, eksistensi Lembaga Tertinggi Negara itu ditiadakan. Tidak ada lagi satu lembaga yang kedudukannya paling tinggi dibandingkan dengan lembaga yang lain. Oleh karena itu menurut penulis yang dimaksud dengan Kelembagaan Pemerintahan adalah semua lembaga yang eksistensinya tercantum dalam konstitusi negara atau peraturan perundang-undangan yang lebih rendah baik tersirat maupun tersurat dalam rangka menjalankan roda pemerintahan atau mempunyai fungsi pemerintahan.<sup>88</sup>

<sup>84</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981, hlm. 39

<sup>85</sup> Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Setjen dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2006, hlm. 83

<sup>86</sup> Pendapat disampaikan oleh Prof. Maria Farida Indrati dalam Workshop Pancasila, Konstitusi dan Hukum Acara MK, di Jakarta, 9 Desember 2011

<sup>87</sup> Nandang A.D., *Kelembagaan Negara Di Indonesia*, Makalah, disampaikan dalam FGD “Kelembagaan Negara Di Indonesia” tanggal 25 Juni 2009, di Fakultas Hukum UNPAD Bandung, hlm. 1- 2

<sup>88</sup> Bandingkan dengan Pendapat MK dalam Putusan No. 006/PUU-I/2003 yang menyatakan terdapat dua macam lembaga negara, yakni: a. Lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, seperti MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan BPK; b. Lembaga negara yang kewenangannya bukan diberikan oleh Undang-Undang Dasar,

Dari batasan kelembagaan pemerintahan di atas, dapat diperinci hal-hal sebagai berikut:

- a. Semua lembaga-lembaga yang disebut dalam konstitusi negara merupakan kelembagaan pemerintahan dan disebut dengan istilah lembaga negara.
- b. Terdapat juga kelembagaan pemerintahan yang tidak disebut dalam konstitusi tetapi diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari konstitusi. Seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN), Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), Pemerintahan Desa (dalam UU 32/2004), dan lain-lain.
- c. Kelembagaan yang tidak mempunyai fungsi pemerintahan walaupun disebut dan/atau diatur dalam konstitusi atau peraturan perundang-undangan di bawahnya, seperti Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat (Pasal 18 B ayat (2) Amandemen Kedua UUD 1945), Koperasi (UU 25/1992), Perseroan Terbatas (UU 1/1995), Yayasan (UU 16/2001), dan lain-lain adalah bukan yang dimaksud dengan kelembagaan pemerintahan karena tidak mempunyai fungsi pemerintahan.
- d. Dengan demikian terdapat dua macam kelembagaan pemerintahan: **Pertama**, kelembagaan pemerintahan dalam **arti luas** yaitu seluruh kelembagaan yang berfungsi pemerintahan baik diatur oleh konstitusi dan/atau diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari konstitusi. **Kedua**, kelembagaan pemerintahan dalam **arti sempit** yaitu kelembagaan yang berfungsi pemerintahan serta jelas-jelas tercantum dalam konstitusi negara. Kelembagaan pemerintahan dalam arti sempit inilah yang disebut dengan istilah **lembaga-lembaga negara**.<sup>89</sup>

Di dalam dua undang-undang dasar/konstitusi yang pernah berlaku dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia yakni Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 digunakan istilah alat-alat perlengkapan.

---

melainkan oleh Undang-undang, Keppres, atau peraturan perundang-undangan lainnya; Pendapat MK ini paralel dengan pendapat Arief Hidayat menyatakan bahwa dalam khasanah ketatanegaraan dikenal dua bagian besar mengenai keberadaan suatu organ/lembaga negara, yaitu:

- a. Organ/lembaga negara yang langsung disebut oleh konstitusi (*UN MITTEBARE ORGAN*), dan
- b. Organ/lembaga negara yang tidak langsung disebut oleh konstitusi (*MITTEBARE ORGAN*).  
(Arief Hidayat, *Tinjauan Hukum Tata Negara Terhadap Kelembagaan Kementerian Negara RI*, Makalah disampaikan pada seminar nasional "Perspektif Kelembagaan Kementerian Negara RI", Hotel Borobudur, 8 Desember 2005)

<sup>89</sup> Pendapat ini berlainan dengan pendapat **Jimly Asshiddiqie** yang menyatakan bahwa lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara; Jadi yang penting untuk dibedakan apakah lembaga atau badan itu merupakan lembaga yang dibentuk oleh dan untuk negara atau oleh dan untuk masyarakat (*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006). Demikian pula dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-I/2003 yang berpendapat bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia istilah lembaga negara tidak selalu dimaksudkan sebagai lembaga negara yang disebutkan dalam UUD yang keberadaannya atas dasar perintah konstitusi, tetapi juga ada lembaga negara yang dibentuk atas perintah UU dan bahkan ada lembaga negara yang dibentuk atas dasar Keppres

Konstitusi RIS 1949 Bab III berkenaan dengan Perlengkapan Republik Indonesia Serikat dalam Ketentuan Umum menegaskan tentang alat-alat perlengkapan federal Republik Indonesia Serikat ialah:

- a. Presiden;
- b. Menteri-menteri;
- c. Senat;
- d. Dewan Perwakilan Rakyat;
- e. Mahkamah Agung Indonesia;
- f. Dewan Pengawas Keuangan.

Ketentuan di atas menempatkan kedudukan Presiden dan Menteri-menteri merupakan alat-alat perlengkapan federal yang kemudian selanjutnya disebut Pemerintah. Selanjutnya Pasal 68 ayat (1) menyatakan Presiden dan Menteri-menteri bersama-sama merupakan Pemerintah. Pasal 68 ayat (2) menyatakan bahwa dimana-mana dalam Konstitusi ini disebut Pemerintah, maka yang dimaksud ialah Presiden dengan seorang atau beberapa atau para menteri, yakni menurut tanggung jawab khusus atau tanggung jawab umum mereka itu. Pasal 69 ayat (1) menyatakan Presiden ialah Kepala negara. Dalam hal Presiden berhalangan, Konstitusi ini memberikan pengaturan maka Presiden, memerintahkan Perdana Menteri menjalankan pekerjaannya sehari-hari. Pasal 72 ayat (1). Ikhwal keberadaan Perdana Menteri ini dihubungkan dengan ketentuan Pasal 74 ayat (1) Presiden sepakat dengan orang-orang yang dikuasakan oleh daerah-daerah bagian sebagai tersebut dalam pasal 69, menunjuk tiga pembentuk Kabinet. Ayat (2) Sesuai dengan anjuran ketiga pembentuk Kabinet itu, Presiden mengangkat seorang daripadanya menjadi Perdana Menteri dan mengangkat Menteri-menteri yang lain. Pasal 74 ayat (2) menegaskan bahwa Sesuai dengan anjuran ketiga Pembentuk Kabinet itu, Presiden mengangkat seorang dari padanya menjadi Perdana Menteri dan mengangkat Menteri-menteri yang lain.

Bagian II Konstitusi RIS mengatur tentang Senat, Pasal 80 ayat (1) menyatakan Senat mewakili daerah-daerah bagian. Setiap daerah bagian mempunyai dua anggota dalam Senat.

Bagian III Dewan Perwakilan Rakyat Pasal 98 mengatur mengenai kedudukan yakni Dewan Perwakilan Rakyat mewakili seluruh rakyat Indonesia dan terdiri dari 150 anggota; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam ayat kedua pasal 100. Jumlah anggota dari Negara Republik Indonesia seperdua dari jumlah semua anggota dari daerah-daerah Indonesia selebihnya. (Pasal 99). Pasal 100 ayat (1) Golongan-golongan kecil Tionghoa, Eropa dan Arab akan berwakil dalam Dewan Perwakilan Rakyat dengan berturut-turut 9, 6 dan 3 anggota.

Bagian IV mengatur tentang Mahkamah Agung, Pasal 113 menyatakan: Maka adalah suatu Mahkamah Agung Indonesia yang susunan dan kekuasaan diatur dengan undang-undang Federal. Pasal selanjutnya hanya mengatur untuk pertama kali dan selama Undang-undang federal belum menetapkan lain, Ketua, Wakil Ketua dan anggota-anggota Mahkamah Agung diangkat oleh Presiden setelah mendengarkan Senat. Pengangkatan itu adalah untuk seumur hidup; ketentuan lain ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam ayat-ayat yang berikut (Pasal 114 ayat 1). Selanjutnya ayat (2) Undang-undang Federal dapat menetapkan, bahwa Ketua, Wakil Ketua dan anggota-anggota Mahkamah Agung diberhentikan, apabila mencapai usia yang tertentu. Ayat (3) Mereka dapat dipecat atau diberhentikan menurut cara dan dalam hal yang ditentukan oleh Undang-undang Federal. Ayat (4) Mereka dapat diberhentikan oleh Presiden atas permintaan sendiri.

Pengaturan tentang Alat Perlengkapan Negara lainnya adalah tentang Dewan Pengawas Keuangan yang ditempatkan dalam Bagian V dalam Bab V. Maka adalah suatu Dewan Pengawas Keuangan yang susunan dan kekuasaannya diatur dengan Undang-undang Federal. Pasal selanjutnya hanya menegaskan bahwa untuk pertama kali dan selama Undang-undang federal belum menetapkan lain, Ketua, Wakil Ketua dan anggota anggota Dewan Pengawas Keuangan diangkat oleh Presiden setelah mendengarkan Senat. Pengangkatan itu adalah untuk seumur hidup; ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam ayat-ayat yang berikut.

Selanjutnya Pasal 116 ayat (2) Undang-undang federal dapat menetapkan, bahwa Ketua, Wakil Ketua dan anggota-anggota diberhentikan. Apabila mencapai usia yang tertentu. Ayat (3) Mereka dapat dipecat atau diberhentikan menurut cara dan dalam hal yang ditentukan dengan Undang-undang federal. Ayat (4) Mereka dapat diberhentikan oleh Presiden atas permintaan sendiri.

Bab VI mengenai Pemerintahan dalam Bagian IV berkenaan dengan pengaturan ikhwal Keuangan Pasal 164 ayat (4) menegaskan Pengeluaran alat-alat pembayar yang sah dilakukan oleh atau atas nama Republik Indonesia Serikat ataupun oleh Bank Sirkulasi. Penegasan akan adanya sebuah Bank Sirkulasi ini dinyatakan dalam Pasal 165 ayat (1) Untuk Indonesia ada satu Bank Sirkulasi. Dimana Penunjukan sebagai bank sirkulasi dan pengaturan tataan dan kekuasaannya dilakukan dengan Undang-Undang Federal (Pasal 165 ayat 2).

Pasal 180 ayat (1) berisi pengaturan tentang Tentara Republik Indonesia Serikat bertugas melindungi kepentingan-kepentingan Republik Indonesia Serikat. Kedudukan Presiden ialah Panglima Tertinggi Tentara Republik Indonesia Serikat (Pasal 182 ayat 1).

Selain itu ada pengaturan tentang Konstituante dalam Bab IV. Pasal 186 menegaskan Konstituante (Sidang Pembuat Konstitusi), bersama-sama dengan Pemerintah selekas-selekasnya menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang akan menggantikan Konstitusi sementara ini.

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan yang kemudian dikenal dengan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 mulai berlaku tanggal 17 Agustus 1950 bersamaan dengan dimulainya suatu kehidupan ketatanegaraan di bawah bentuk Negara Kesatuan yang pernah dialami sebelumnya pada awal masa kemerdekaan.

Menurut Bab II, Pasal 44 UUD Sementara 1950, alat-alat perlengkapan negara Indonesia ialah:

1. Presiden Dan Wakil Presiden;
2. Dewan Perwakilan Rakyat;
3. Menteri-menteri;
4. Mahkamah Agung;
5. Dewan Pengawas Keuangan.

Untuk mencoba memahami konsep tentang lembaga negara maka perbandingan dengan Konstitusi Jerman merupakan hal yang memadai untuk dilakukan sebagai upaya mempertajam tentang konsep lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan kita.

Republik Federal Jerman atau lazim pula dikenal dengan sebutan Jerman Barat secara resmi terbentuk pada tahun 1949. Tepatnya yaitu tanggal 23 Mei 1949 pada saat Dewan Parlemen (*Parliamentary Council*) mengesahkan Undang-Undang Dasar baru yang akan berlaku untuk wilayah Jerman Barat.<sup>90</sup>

Undang-Undang Dasar yang ditetapkan ini tidak menggunakan istilah "*Constitution*" tetapi "*Basic Law*". Ada semacam anggapan bahwa *Basic Law* itu bersifat sementara. Konstitusi Jerman yang sesungguhnya akan ditetapkan untuk seluruh wilayah Jerman (Barat dan Timur) dan ini baru akan dibentuk apabila seluruh wilayah Jerman (Barat dan Timur) telah dipersatukan kembali.<sup>91</sup>

Kesementaraan "*Basic Law*" terlihat juga dalam "*preambul*" yang berbunyi antara lain:

"Desiring to give a new order to political life for a transitional periode. Have anacted, by virtue of their Constituent power, this Basic Law for the Federal Republic of Germany".

<sup>90</sup> Bagir Manan, *Perbandingan Hukum Tata Negara Dewan Konstitusi Di Perancis dan Mahkamah Konstitusi Di Jerman*, tanpa penerbit, Bandung, 1995, hlm. 36

<sup>91</sup> *Ibid.*

Undang-Undang Dasar yang berlaku bagi Negara Jerman bersatu tersebut adalah “*Basic Law*” yang semula hanya berlaku untuk (negara) Jerman Barat. Republik Federal Jerman adalah negara hukum yang menjamin ketegakan hukum, perlindungan hak-hak kebebasan, dan kesamaan di hadapan hukum. Dalam hubungan ini undang-undang dasar mempunyai andil besar, sebab prinsip-prinsip tata laksana negara hukum bersifat konstitusional. Pemeliharaan hak-hak tersebut diawasi oleh pengadilan tertinggi yaitu Mahkamah Konstitusi Federal.

Republik Federal Jerman adalah negara federasi. Artinya kekuasaan dibagi antara beberapa negara bagian di satu pihak dan negara pusat di pihak lain, sebagaimana disebutkan pada preambul (dan ditegaskan kembali dalam Pasal 20 ayat (1) *Basic Law*: “The Federal Republic of Germany is a democratic and social federal state”). Undang-Undang Dasar mengikat legislasi pada tatanan konstitusional dan mengikat administrasi negara pada hukum dan undang-undang. Arti penting teristimewa dimiliki oleh Pasal 1 Undang-Undang Dasar. Pasal itu menetapkan penghormatan terhadap martabat manusia sebagai nilai utama tatanan konstitusional. Bunyinya, “Martabat manusia tidak dapat diganggu-gugat. Seluruh jajaran kuasa negara wajib menghargai dan melindunginya”. Hak-hak dasar lainnya menjamin antara lain kebebasan bertindak dalam batas undang-undang, kesamaan setiap orang di hadapan undang-undang, kebebasan pers dan kebebasan media lain, kebebasan berhimpun dan perlindungan lembaga keluarga. Status sebagai negara sosial menuntut dari badan legislatif dan eksekutif untuk menciptakan sarana yang menjamin nafkah yang wajar bagi warga yang kehilangan sumber pendapatan karena menganggur, menyandang cacat, sakit atau berusia tua.

Dengan menyatakan bahwa rakyat menjalankan kuasanya melalui organ-organ khusus, Undang-Undang Dasar menetapkan tata negara berupa demokrasi representatif. Di samping itu Jerman ditetapkannya sebagai negara hukum. Semua tindakan lembaga-lembaga pemerintahan tunduk pada pengawasan oleh kehakiman. Keistimewaan konstitusi Jerman ialah apa yang disebut “sifat abadi” prinsip-prinsip utama tersebut di atas. Hak-hak dasar, bentuk demokratis pelaksanaan kekuasaan, negara federal dan negara sosial tidak boleh diubah baik melalui amandemen pada Undang-Undang Dasar yang ada maupun melalui pembuatan konstitusi yang sama sekali baru.

Dari ketentuan di atas setidaknya-tidaknya ada dua hal yang cukup menarik perhatian, yaitu:

**I. Penekanan terhadap aspek “sosial” dari Republik Federal Jerman. Sontheimer menulis bahwa *Basic Law* menafsirkan ketentuan konstitusi sebagai “Negara hukum kemasyarakatan” (*Social Constitutional State/Sozialer Rechtsstaat*).<sup>92</sup>**

Menurut **Sontheimer**, bahwa penafsiran negara hukum kemasyarakatan tidak diberikan secara jelas dan sangat kontroversial. Namun menurutnya bahwa yang dimaksud dengan negara hukum kemasyarakatan yaitu: *The evolution of the liberal constitutional state in which social questions are increasingly taken into consideration*”.

Jadi negara hukum kemasyarakatan itu adalah negara hukum yang memberikan perhatian pada masalah-masalah kemasyarakatan. Dengan demikian diakui adanya prinsip-prinsip negara hukum yaitu:

- (a) pengakuan akan adanya hak-hak konstitusional;
- (b) prinsip legalitas;
- (c) prinsip pembagian kekuasaan; dan
- (d) prinsip kemerdekaan badan yudisial.

Selain pengakuan atas prinsip-prinsip negara hukum umum (liberal) di atas, dalam negara hukum kemasyarakatan ditegaskan pula prinsip-prinsip:

- (a) tidak sekedar menjadikan unsur “keadilan sosial” (*social justice*) sebagai prinsip utama, melainkan adanya kombinasi antar unsur formal dan material. Kombinasi ini sering digambarkan bahwa *Basic Law* mengekspresikan “satu sistem nilai-nilai” atau bahwa *Basic Law* dipengaruhi oleh “nilai-nilai tertentu”.
- (b) Negara mempunyai kewajiban mengatur, membantu dan menjamin efisiensi kehidupan sosial lebih banyak dibandingkan dengan masa-masa lalu.

**2. Prinsip yang kedua, yaitu bentuk Federasi.**

Republik Federal Jerman terdiri dari “negara-negara bagian/propinsi” yang disebut “Lander”. Sebagai negara federal, maka ada pembagian kekuasaan antara kekuasaan federal (pusat) dengan negara bagian. Sebagai akibat pembagian kekuasaan ini - sebagaimana lazimnya negara federal - dalam banyak hal terdapat dua kompetensi untuk satu cabang kekuasaan. Misalnya cabang kekuasaan kehakiman. Ada kekuasaan kehakiman yang menjadi kompetensi federal dan yang menjadi kompetensi negara bagian. Hal demikian, terdapat pula di Republik Federal Jerman. Ada kekuasaan

<sup>92</sup> Kurt Sontheimer, *The Government And Politics Of West Germany*, translated by Fleur Donecker, Hutchinson University Library, London, 1972, hlm. 161 - 163

kehakiman yang menjadi kompetensi federal dan yang menjadi kompetensi Lander.<sup>93</sup>

Bentuk negara federasi yang adadi Jerman bersifat rumit. Negara terdiri dari tingkat pusat berupa federasi dan 16 negara bagian (Lander). Dalam peraturan pembagian wenang, undang-undang dasar menetapkan secara rinci hal-hal yang harus ditangani oleh federasi, dan hal lain yang diurus negara bagian. Dilihat dari aspek ini, sistem federal Jerman mirip dengan sistem di berbagai negara federasi lain. Kehidupan bernegara di Jerman pada dasarnya diatur oleh undang-undang federal.<sup>94</sup>

Menurut **Anke Freckmann** dan **Thomas Wegerich**<sup>95</sup> sebagaimana dikutip oleh **Philippus M. Hadjon**<sup>96</sup> bahwa Konstitusi Jerman membedakan *state organ* dengan *constitutional organ*. *Constitutional organ* hanyalah menyangkut lembaga-lembaga (organ) yang status dan kewenangannya langsung diatur oleh konstitusi. *State organs* adalah lembaga negara Jerman yang dianggap sebagai yang mengatasnamakan Negara Jerman. Yang paling penting adalah *Bundestag* (Parlemen Federal), *Bundesrat* (Majelis Parlemen), *Bundesregierung* (Pemerintah Federal), *Bundespräsident* (Presiden Federal), dan *Bundesverfassungsgericht* (Mahkamah Konstitusi Federal). Disamping itu adalah *Bundesrechnungshof* (Kantor Audit Federal) dan yang tidak kalah pentingnya adalah *Bundesbank* (Bank Sentral Jerman) adalah dianggap sebagai lembaga-lembaga negara Republik Federal Jerman.

Sementara **Nigel Foster** dan **Satish Sule**<sup>97</sup> menyebutkan ada tujuh organ konstitusi yang diatur dalam Konstitusi Jerman yakni:

- (a) *Bundestag* (Federal Parliementary Assembly, Arts 38 – 49 GG),
- (b) *Bundesrat* (Federal Council, Arts 50 – 53 GG),
- (c) *Bundesregierung* (Federal Government, Arts 62 – 69 GG);
- (d) *Bundespräsident* (Federal President, Arts 54-61 GG)'
- (e) *Bundesverfassungsgericht* (Federal Constitutional Court, Art.93, 94 GG).
- (f) *Gemeinsamer Ausschuss* (Joint Committee, Art. 53a GG),
- (g) *Bundersversammlung* (Federal Assembly, Art.54 GG).

Organ-organ konstitusi yang utama di Jerman akan dijelaskan sebagai berikut adalah:

<sup>93</sup> Bagir Manan, *Op.cit.*, hlm. 37 - 38

<sup>94</sup> Verlag, Societats, Frankfurt am Main atas kerja sama dengan Auswartiges Amt (Kementerian Luar Negeri), *Fakta Mengenai Jerman*, 2007, hlm. 65

<sup>95</sup> Anke Freckmann, Thomas Wegerich, *The German Legal System*, Sweet & Maxwell, 1999, hlm. 62

<sup>96</sup> Philippus M. Hadjon, *Eksistensi, Kedudukan, Dan Fungsi MPR Sebagai Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah, tt, hlm. 3 - 4

<sup>97</sup> Nigel Foster, Satish Sule, *German Legal System and Laws*, Third Edition, Oxford University Press, 2002, hlm. 181

## Bundestag – Parlemen federal Jerman

Bundestag adalah parlemen Jerman. Bundestag terdiri dari 656 anggota yang dipilih melalui pemilihan umum, langsung, bebas, sama dan rahasia. Mereka mewakili seluruh rakyat, tidak terikat pada perintah atau instruksi, dan hanya tergantung pada kesadaran dan hati nurani mereka.<sup>98</sup>

Para anggotanya membentuk fraksi-fraksi dan memilih seorang presiden Bundestag yang berasal dari kalangan anggota. Bundestag memilih kanselir federal, lalu bertugas menjaga agar kanselir tetap memegang pimpinan pemerintah dengan mendukung politiknya. Bundestag dapat menggantikan kanselir dengan jalan mencabut kepercayaan. Dalam hal ini dewan perwakilan rakyat Jerman mirip dengan parlemen di negara lain.<sup>99</sup>

Lingkup tugas besar kedua para anggota parlemen di Bundestag ialah pembuatan undang-undang. Kebanyakan rancangan undang-undang berasal dari pemerintah federal. Sebagian yang lebih kecil diajukan oleh parlemen sendiri atau oleh Bundesrat. Dalam hal ini Bundestag mirip dengan parlemen di negara-negara demokrasi parlementer lain, karena sebagian besar dari undang-undang yang diputuskannya bersumber dari pemerintah.<sup>100</sup>

Bundestag terdiri dari komisi-komisi yang beranggotakan ahli di bidang masing-masing membahas rancangan undang-undang yang diajukan kepada parlemen secara intensif. Tugas besar ketiga Bundestag ialah pengawasan pekerjaan pemerintah. Kontrol yang kelihatan oleh masyarakat umum dilakukan oleh pihak oposisi di parlemen. Bagian pengendalian yang kurang menonjol, namun tak kalah efektif, dilaksanakan oleh anggota-anggota Bundestag dari partai yang memegang pemerintahan. Di ruang sidang komisi yang tertutup, mereka mengajukan pertanyaan kritis kepada wakil-wakil pemerintah.<sup>101</sup>

## Presiden Federal

Undang-Undang Dasar Jerman menegaskan Presiden Federal dipilih tanpa melalui perdebatan, oleh Konvensi Federal (*Bundesversammlung*). Setiap orang Jerman yang sudah berhak memberikan suara untuk pemilihan anggota Bundestag dan sudah berusia empat puluh tahun, boleh dipilih.<sup>102</sup>

Presiden federal mewakili Republik Federal Jerman sebagai kepala negara.<sup>103</sup> Ia mewakili Jerman di dunia luar dan mengangkat anggota pemerintah, hakim dan pejabat tinggi. Tandatangannya membuat undang-undang mulai berlaku. Presiden memberhentikan pemerintah dan

<sup>98</sup> Pasal 38 ayat (1) UUD Jerman

<sup>99</sup> Verlag, Societats, Frankfurt am Main atas kerja sama dengan Auswartiges Amt (Kementerian Luar Negeri), *Fakta Mengenai Jerman*, 2007, hlm. 60

<sup>100</sup> *Ibid.*, hlm. 61

<sup>101</sup> *Ibid.*, hlm. 62

<sup>102</sup> Pasal 54 ayat (1) UUD Jerman

<sup>103</sup> Pasal 59 UUD Jerman

berwenang membubarkan parlemen sebelum habis masa legislasinya. Hak *veto* terhadap undang-undang yang diputuskan badan legislatif, seperti yang dimiliki oleh presiden Amerika Serikat atau presiden beberapa negara lain, tidak diberikan kepada presiden federal oleh konstitusi. Presiden federal memang mengkonfirmasi keputusan parlemen dan usulan pemerintah di bidang personalia, namun ia hanya memeriksa apakah proses pembuatannya sesuai atau tidak dengan peraturan undang-undang dasar.

Masa jabatan presiden federal adalah lima tahun Ia dapat dipilih kembali untuk satu periode lagi, Kepala Negara dipilih oleh Dewan Federal. Dewan itu terdiri dari semua anggota Bundestag, ditambah jumlah anggota yang sama yang dipilih oleh dewan perwakilan rakyat di ke-16 negara bagian.

### **Kanselir Federal dan Pemerintah**

Kanselir federal satu-satunya anggota Pemerintah Federal yang dipilih tanpa perdebatan oleh Bundestag atas usulan Presiden Federal.<sup>104</sup> Konstitusi memberikan hak kepadanya untuk memilih sendiri para menteri sebagai pimpinan badan-badan pelaksana politik terpenting. Kanselir menentukan pulajumlah kementerian serta *portofolio* masing-masing. Di tangan kanselir terletak kompetensi menentukan garis haluan, yaitu hak kanselir untuk menetapkan titik berat pekerjaan pemerintah secara mengikat.<sup>105</sup> Dengan adanya kewenangan itu, kanselir federal memiliki perbendaharaan alat kepemimpinan yang dapat dibandingkan dengan kekuasaan presiden di negara demokrasi presidensial.

Dewan Parlementer yang memutuskan undang-undang dasar pada tahun 1949 mengacu kepada contoh perdana menteri Inggris ketika membahas kewenangan kanselir. Alat kekuasaan yang dimiliki perdana menteri itu persis sama dengan milik kanselir. Namun dalam kenyataan, kuasa kanselir jauh lebih kecil dibandingkan dengan kuasa perdana menteri Inggris. Dalam sistem parlementer Inggris selalu ada satu partai saja yang memerintah, sebab sistem pemilihan Inggris bersifat sistem mayoritas yang menguntungkan partai terkuat. Di Bundestag biasanya tidak ada satu partai yang memegang mayoritas. Maka untuk pemilihan kanselir pada umumnya harus dibentuk koalisi, yaitu persatuan antara beberapa partai.

Kanselir federal dapat setiap saat mengajukan mosi kepercayaan kepada Bundestag untuk menguji apakah ia masih didukung sepenuhnya oleh partai-partai koalisi. Apabila kanselir kalah dalam *votum* kepercayaan, artinya jika sebagian dari mayoritas pemerintahan menarik dukungannya, Bundestag dapat dibubarkan. Keputusan mengenai pembubaran parlemen dan dengan demikian mengenai pemilihan umum berada di tangan presiden

<sup>104</sup> Pasal 63 ayat (1) UUD Jerman

<sup>105</sup> Pasal 65 UUD Jerman

federal. Sebagai alternatif, kepala negara dapat meminta kepada partai-partai yang terwakili di dalam Bundestag untuk mengusahakan pembentukan pemerintahan baru.

### **Bundesrat – Majelis Federal**

Bundesrat atau Majelis Federal adalah dewan perwakilan negara bagian, semacam Majelis kedua di samping Bundestag. Setiap rancangan undang-undang federal harus dibicarakan di Bundesrat. Sebagai majelis negara bagian, Bundesrat memegang fungsi yang sama seperti majelis kedua di negara federasi lain, yang umumnya disebut senat.<sup>106</sup>

Bundesrat terdiri atas anggota/wakil-wakil pemerintah negara bagian saja.<sup>107</sup> Bobot suara masing-masing negara bagian diatur dengan cara sangat moderat menurut jumlah penduduk: minimal tiga suara, maksimal enam suara.

Masing-masing negara bagian boleh mengutus anggota sebanyak hak suaranya. Hak suara masing-masing Land hanya bisa diberikan sebagai suara yang sah oleh anggota-anggotanya yang hadir atau penggantinya.

Bundesrat ikut serta dalam pembuatan undang-undang federasi. Dalam aspek ini, Bundesrat berbeda dengan lembaga majelis kedua di negara-negara federasi lain. Konstitusi menggariskan dua cara partisipasi. Undang-undang federasi yang akan mengakibatkan biaya tambahan dalam administrasi negara bagian/atau yang menggantikan undang-undang negara bagian yang ada, harus memperoleh persetujuan Bundesrat. Artinya, undang-undang yang sudah ditetapkan oleh Bundestag baru akan berlaku setelah disetujui oleh Bundesrat. Dalam hal ini Bundesrat sebagai bagian legislatif berstatus sederajat dengan Bundestag.<sup>108</sup> Adapun yang mencolok adalah bertambahnya kekuasaan veto Bundesrat pada perubahan hubungan antara undang-undang tentang persetujuan dan keberatan. Penyusun Konstitusi 1949 bertitik tolak dari undang-undang tentang keberatan sebagai hal yang biasa, sementara keharusan mendapatkan persetujuan itu mereka anggap sebagai pengecualian. Saat ini sekitar 60% undang-undang memerlukan persetujuan di mana di dalamnya terdapat Rancangan Undang-Undang yang penting, yang berarti secara politis.<sup>109</sup>

Kegiatan Bundesrat sepenuhnya ditanggung oleh ke-16 pemerintah negara bagian. Fakta ini membuktikan dengan jelas bahwa pemerintah negara bagian memegang peranan penting dalam gelanggang politik federasi.

<sup>106</sup> Verlag, Societats, Fakta Mengenai..., *Op.cit.*, hlm. 66

<sup>107</sup> Pasal 51 ayat (1) UUD Jerman

<sup>108</sup> Verlag, Societats, Fakta Mengenai..., *Op.cit.*, hlm. 67

<sup>109</sup> Rudolf Dozler, *Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – entwicklungsstand und reformbedarf* (Sistem Pemerintahan Parlementer dan Bundesrat – Status Perkembangan dan Perlunya Reformasi), dalam: *Veroffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 58 (1999), hlm. 14

Berkat fungsi itulah, para perdana menteri sebagai kepala pemerintah negara bagian memperoleh citra tokoh politik yang jauh melampaui batas negara bagian masing-masing.

### **Mahkamah Konstitusi Federal**

*Bundesverfassungsgericht* merupakan organ konstitusi yang khusus menangani permasalahan konstitusional.<sup>110</sup> Keistimewaan lain adalah bahwa *Bundesverfassungsgericht* merupakan organ konstitusi yang dalam sistem ketatanegaraan berdiri sejajar dengan *Bundespräsident*, *Bundesregierung*, *Bundestag*, *Bundesrat*. Bidang pengujian hanya mencakup UUD Jerman. Dengan demikian terdapat kemungkinan kecil bahwa *Bundesverfassungsgericht* diwajibkan menyerahkan hasil putusannya kepada Mahkamah Eropa.<sup>111</sup>

Pendirian Mahkamah Konstitusi Federal menandai semangat demokrasi Jerman di masa pascaperang. Undang-Undang Dasar memberikan hak kepada mahkamah itu untuk membatalkan undang-undang yang pembuatannya mengikuti proses demokrasi yang benar, namun menurut penemuan pengadilan tertinggi tersebut melanggar konstitusi. Mahkamah Konstitusi hanya dapat membuka perkara apabila ada pihak yang mengajukan pengaduan kepadanya. Yang berhak mengajukan pengaduan ialah keempat organ federasi, yaitu Presiden Federasi, Bundestag, Bundesrat dan Pemerintah Federal, atau bagian daripadanya – anggota parlemen atau fraksi – serta pemerintah negara bagian.<sup>112</sup>

Dalam kasus “perselisihan mengenai penerapan konstitusi”, mahkamah tertinggi ini bertindak untuk melindungi pembagian kekuasaan yang dijamin oleh undang-undang dasar, dan untuk melindungi negara federasi. Agar sebuah minoritas di parlemen pun dapat mengadu ke Mahkamah Konstitusi, ditetapkan bahwa sepertiga dari jumlah anggota parlemen sudah mencukupi untuk mengajukan pengaduan menentang sebuah norma hukum (“aduan pemeriksaan norma abstrak”).

Berdasarkan undang-undang dasar setiap warga berhak mengajukan “keberatan berdasar konstitusi”, jika ia merasa hak asasinya dilanggar oleh tindakan instansi pemerintah. Di samping itu setiap pengadilan di Jerman wajib mengajukan “aduan pemeriksaan norma konkret”, apabila undang-undang tertentu dinilainya melanggar konstitusi. Mahkamah Konstitusi Federal memegang monopoli penafsiran undang-undang dasar bagi semua lembaga kehakiman.

<sup>110</sup> Pasal 93 ayat (1) UUD Jerman

<sup>111</sup> Siegfried Bross, *Hukum Konstitusi Republik Federal Jerman; Beberapa Putusan Terpilih*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia – Hanns Seidel Foundation Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 139

<sup>112</sup> Verlag, Societats, Fakta Mengenai..., *Op.cit.*, hlm. 68 - 69

Berdasarkan fungsi umum tersebut, tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi mencakup hak-hal sebagai berikut:

- a. Memberikan penafsiran terhadap *Basic Law*. Dalam hal terjadi perselisihan mengenai luas lingkup hak-hak dan kewajiban-kewajiban organ tertinggi federal atau pihak-pihak lain baik berdasarkan *Basic Law* atau ketentuan-ketentuan organ tertinggi federal, Mahkamah Konstitusi akan memberikan putusan yang menafsirkan arti yang terkandung dalam *Basic Law*.
- b. Memberikan putusan dalam hal terdapat perbedaan pendapat atau keragu-raguan apakah undang-undang federal atau undang-undang negara bagian sesuai atau tidak dengan *Basic Law* atau apakah undang-undang negara bagian sesuai atau tidak dengan undang-undang federal. Permintaan terhadap Mahkamah Konstitusi dapat diajukan oleh Pemerintah Federal, Pemerintah Negara Bagian atau sepertiga anggota Bundestag.
- c. Memberikan putusan apabila terjadi perbedaan pendapat mengenai hak-hak dan kewajiban-kewajiban, khususnya mengenai pelaksanaan undang-undang federal oleh negara bagian dan pelaksanaan pengawasan oleh pihak federal.
- d. Perselisihan-perselisihan lain yang bersangkutan dengan hukum publik antara pihak federal dengan negara bagian, antara negara-negara bagian, atau antara suatu negara bagian dengan bagiannya kecuali kalau perselisihan tersebut menjadi kompetensi pengadilan lain.
- e. Tuntutan konstitusional karena alasan bahwa hak-hak sebagaimana tercantum dalam Pasal-pasal 20 ayat (4), 33, 38, 101, 103 dan 104 *Basic Law* telah dilanggar oleh penguasa.
- f. Tuntutan oleh sekelompok atau perhimpunan berdasarkan alasan hak-hak mengatur diri-sendiri menurut pasal 28 telah dilanggar oleh suatu undang-undang yang bukan undang-undang negara bagian.
- g. Kasus-kasus lain sebagaimana ditetapkan dalam *Basic Law* ini.<sup>113</sup>

Menurut **Philipus M. Hadjon**, meskipun terjemahan harfiah **state organ** adalah lembaga negara dan terjemahan harfiah **constitutional organ** adalah **lembaga konstitusional** namun dalam sistem ketatanegaraan kita istilah yang digunakan adalah lembaga negara. Dibandingkan dengan sistem Jerman, **constitutional organ** adalah **lembaga negara**. Kalau demikian, lembaga negara adalah lembaga yang status dan kewenangannya langsung diatur oleh UUD.<sup>114</sup> Untuk membedakan lembaga negara yang status dan kewenangannya langsung diatur oleh UUD hendaknya digunakan istilah yang

<sup>113</sup> Pasal 93 UUD Jerman

<sup>114</sup> Philipus M. Hadjon, *Eksistensi...*, *Op.cit.*, hlm. 3

paralel dengan sistem Jerman yakni **constitutional organ**. Dengan demikian lembaga yang status dan kewenangannya langsung diatur oleh UUD itu disebut saja dengan istilah **lembaga konstitusional** untuk membedakan dengan istilah **lembaga negara** atau **state organ**.

Implikasi penggunaan istilah **lembaga konstitusional** di atas berkenaan dengan rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, sehingga ketentuan Pasal 24C ayat (1) itu hendaknya dirumuskan dengan “..... **memutus sengketa kewenangan lembaga konstitusional** .....”

Lembaga-lembaga konstitusional dimaksud dalam konteks fungsi kekuasaan negara adalah:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD);
4. Presiden dan Wakil Presiden;
5. Mahkamah Agung (MA);
6. Mahkamah Konstitusi (MK);
7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Sementara **Abdul Rasyid Thalib** menyebut lima organ (komponen) konstitusi, yaitu:

1. Presiden;
2. DPR;
3. DPD (DPR dan DPD membentuk diri menjadi MPR); dan
4. Pemerintah Daerah, sebagai pengganti organ Bundesregierung (Pemerintahan Pusat), seperti halnya di Jerman;
5. Mahkamah Konstitusi.<sup>115</sup>

## 2. Lembaga-Lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan

Untuk memberikan uraian tentang lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945, digambarkan dan dipaparkan tentang kedudukan, tugas, wewenang masing masing lembaga negara ini. Yang dimaksudkan dengan kedudukan Lembaga Negara, pertama kedudukan diartikan sebagai posisi suatu Lembaga Negara dibandingkan dengan Lembaga Negara yang lain. Dari segi ini kita mengenal satu Lembaga Tertinggi Negara dan Lima Lembaga Tinggi Negara. Aspek kedua dari pengertian kedudukan Lembaga Negara adalah posisi suatu Lembaga Negara didasarkan pada fungsi utamanya.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya, Bandung, 2006, hlm. 124

<sup>116</sup> Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi*, ..., *Op.cit.*, hlm. X

Undang-Undang Dasar 1945 tidak menyebut istilah dengan lembaga negara. Tapi hanya menyebut istilah badan negara. Istilah ini muncul pada saat berhubungan dengan ketentuan Aturan Peralihan Pasal II: Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.<sup>117</sup>

Di samping Undang-Undang Dasar 1945, di dalam Ketetapan MPRS RI No. X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat Dan Daerah Pada Posisi dan Fungsi Yang Diatur Dalam UUD 1945. Ketetapan yang hanya memuat 4 (empat) Pasal saja, di dalam Pasal 2 menegaskan Semua Lembaga-lembaga Negara tingkat Pusat dan Daerah didudukkan kembali pada posisi dan fungsi sesuai dengan yang diatur dalam UUD 1945. Akan tetapi Ketetapan ini sama sekali tidak mengidentifikasi dan menyebut apa dan siapa Lembaga-lembaga Negara tingkat Pusat dan Lembaga-lembaga Negara tingkat Daerah.

Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/1973 Tentang Kedudukan Dan hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara di dalam Pasal 1 ayat (1) menegaskan, Yang dimaksud dengan Lembaga Tertinggi Negara dalam Ketetapan ini ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya dalam Ketetapan ini disebut Majelis. Pasal 1 ayat (2), Yang dimaksud dengan Lembaga-lembaga Tinggi Negara dalam Ketetapan ini, sesuai dengan urutan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945, ialah:

- a. Presiden;
- b. Dewan Pertimbangan Agung;
- c. Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Badan Pemeriksa Keuangan;
- e. Mahkamah Agung.

Dalam perkembangan ketatanegaraan Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 di atas kemudian dirubah dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/78 yang melakukan penyebutan yang sama terhadap Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara.

**Lukman Hakim** dalam disertasinya menyatakan, melalui Ketetapan MPR No. III/MPR/1978, istilah lembaga negara mulai menemukan konsepnya karena ketetapan MPR tersebut membagi lembaga negara menjadi 2 (dua) kategori, yaitu lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Lembaga tertinggi negara menurut ketetapan ini adalah MPR, sedangkan lembaga tinggi negara disesuaikan dengan urutan yang terdapat dalam UUD 1945 terdiri dari 5 (lima) lembaga, yaitu (a) Presiden, (b) Dewan

<sup>117</sup>Harjono, Jurnal Konstitusi, *Op.cit.*, hlm. 8

Pertimbangan Agung, (c) Dewan Perwakilan Rakyat, (d) Badan Pemeriksa Keuangan, dan (e) Mahkamah Agung.<sup>118</sup>

Berbeda dengan **Lukman Hakim**<sup>119</sup>, bahwa Tap MPR No. III/MPR/1978 tidak memberikan konsep tentang lembaga negara, tetapi hanya mengklasifikasikan tentang lembaga negara kepada dua kategori, yakni Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga – Lembaga Tinggi Negara. Apa dan siapa Lembaga Tertinggi Negara, Tap tersebut langsung menyebut kepada nama lembaganya, kemudian apa dan siapa Lembaga – Lembaga Tinggi Negara, Tap langsung menyebut nama lembaga-lembaganya. Tap tersebut sama sekali tidak memberikan tentang konsep lembaga negara itu apa dan bagaimana. Seharusnya Tap memberikan konsep tentang lembaga negara itu apa dan bagaimana. Beranjak dari konsep itulah dilakukan pengklasifikasiannya dan kemudian mengidentifikasi serta menyebut lembaga-lembaga negara dimaksud.

Untuk menjelaskan hal ini, relevan memaknai apa yang dikemukakan **Philipus M. Hadjon** dan **Tatiek Sri Djatmiati**, bahwa menjelaskan norma harus diawali dengan pendekatan konseptual karena norma sebagai suatu bentuk proposisi tersusun atas rangkaian konsep. Dengan demikian kesalahan konsep mengakibatkan alur nalar sesat dan kesimpulan yang menyesatkan.<sup>120</sup> Sekedar mengambil analogi, **Philipus M. Hadjon** dan **Tatiek Sri Djatmiati**, selanjutnya di dalam bukunya *Argumentasi Hukum* memberikan ilustrasi tentang konsep melanggar hukum, harus dimaknai secara jelas unsur-unsur melanggar hukum.<sup>121</sup> Analogi ini digunakan untuk menegaskan bahwa seyogianya dalam konsep lembaga negara harus dijelaskan unsur-unsur lembaga negara itu apa.

Menguraikan tentang lembaga-lembaga negara menurut Undang-Undang Dasar 1945, **Philipus M. Hadjon** (et.al), dalam buku *Pengantar Hukum Administrasi*, memberikan uraian kepada Lembaga Negara MPR, DPR, DPA, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan dan Presiden.<sup>122</sup> Terhadap lembaga negara Presiden dibicarakan secara tersendiri dalam bagian mengenai Susunan Penyelenggara Pemerintahan Tingkat Pusat. Dalam Uraian dalam hal Susunan Penyelenggara Pemerintahan Tingkat Pusat diuraikan tentang Presiden sebagai Pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945 (Pasal 4 ayat 1), juga diuraikan ikhwal tentang Wakil Presiden, Menteri dan Departemen (Kementerian penyebutan sekarang, penulis), serta Lembaga

<sup>118</sup> Lukman Hakim, *Eksistensi Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2009. hlm. 176

<sup>119</sup> Lukman Hakim sedikit mengabaikan penelusuran bahan hukum dengan melompat langsung menyebut Tap MPR No. III/MPR/78, padahal hal yang sama sebelumnya telah diatur dalam Tap MPR No. VI/MPR/73

<sup>120</sup> Philipus M. Hadjon, *Tatiek Sri Djatmiati, Argumentasi ...., Op.cit.*, hlm. 38 - 39

<sup>121</sup> *Ibid.*, hlm. 43

<sup>122</sup> Philipus M. Hadjon (et.al), *Pengantar... Op.cit.*, hlm. 80 - 85

Pemerintah Non Departemen (LPND) yang sekarang disebut dengan istilah Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK).<sup>123</sup>

Dalam hal yang sama dalam buku “Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan”, **Philipus M. Hadjon** menguraikan khusus dalam bab-bab tersendiri dimulai dari MPR, DPR, Presiden Republik Indonesia, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan Negara, dan Mahkamah Agung Republik Indonesia.<sup>124</sup>

**Hasan Zaini**, dalam bukunya “Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, dalam pembahasan uraian tentang Kedudukan, Fungsi dan Wewenang Lembaga Negara Menurut UUD 1945”, menguraikan ikhwil Lembaga Negara MPR, Presiden, DPR, DPA, BPK, dan Mahkamah Agung.<sup>125</sup>

**Moh Kusnardi, Bintan R Saragih**, dalam bukunya “Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945”, dalam bab yang menguraikan tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945 memberikan penjelasan uraian dari MPR, Presiden, DPR, Mahkamah Agung, Dewan Pertimbangan Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan.<sup>126</sup>

**Sri Soemantri**, dalam bukunya “Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945”, memulai uraian tentang bab-bab DPR, MPR, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan tentang Mahkamah Agung.<sup>127</sup>

**Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim**, dalam bukunya “Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia” dalam pembahasan yang berkenaan sistem pemerintahan menurut pembagian kekuasaan, menguraikan bahwa UUD 1945 menetapkan 6 (enam) lembaga negara sebagai berikut: MPR, Presiden, DPR, DPA, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan.<sup>128</sup>

**Padmo Wahjono** memaparkan, dalam konteks kelembagaan negara menurut UUD 1945 ialah alat-alat perlengkapan negara yang dikenal di dalam UUD 1945 yaitu yang mempunyai **peranan dasar** (cetak tebal penulis) dalam kegiatan kenegaraan. Disamping itu dipermasalahkan pula tentang kelembagaan dalam arti pranata-pranata hukum yang merupakan mekanisme kelembagaan, di dalam menjalankan fungsinya.<sup>129</sup>

123 Istilah LPNK adalah sebagai perubahan penyebutan Departemen menjadi Kementerian sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945

124 Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi...*, *Op.cit.*, hlm. 1, 16, 41, 50, 54, 57

125 Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 257

126 Moh. Kusnardi, Bintan R Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut sistem Undang-undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, 1983, hlm. 44

127 Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, hlm. 27, 72, 108, 136

128 Kusnardi, Moh., Ibrahim, Harmaily, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia & Sinar Bakti, Jakarta, 1983, hlm. 181

129 Padmo Wahjono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1984, hlm. 17

Kelembagaan dalam arti lembaga fisik atau alat perlengkapan negara meliputi:

- Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- Dewan Perwakilan Daerah;
- Presiden, Wakil Presiden, dan Menteri-menteri;
- Mahkamah Agung;
- Badan Pemeriksa Keuangan;
- Dewan Pertimbangan Agung.<sup>130</sup>

**Kuntana Magnar**, dalam disertasinya mengemukakan bahwa lembaga negara sebelum perubahan Undang-undang Dasar 1945 terdiri dari satu Lembaga Negara Tertinggi, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), serta lima Lembaga Negara Tertinggi, yaitu:

1. Presiden (dan Wakil Presiden);
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
3. Dewan Pertimbangan Agung (DPA);
4. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
5. Mahkamah Agung (MA).<sup>131</sup>

Pendapat dan pemikiran beberapa ahli hukum di atas lebih menitik beratkan kepada identifikasi dan menyebut tentang lembaga-lembaga negara berdasarkan versi UUD 1945.

Dengan mendasari kepada uraian yang telah dikemukakan sebelumnya, maka konsep tentang lembaga negara harus menegaskan unsur-unsur sebagai berikut:

- badan-badan kenegaraan,
- yang diatur di dalam suatu undang-undang dasar/konstitusi,
- representasi semua cabang-cabang pemerintahan/kekuasaan dalam negara, dan
- menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan.

Dengan mengacu unsur-unsur lembaga negara di atas dan mengacu kepada UUD 1945 dalam bab-bab yang terdapat di dalamnya, maka ikhwal tentang lembaga negara berdasarkan susunan atau letak urutan-urutan penempatan adalah sebagai berikut:

1. MPR yang terdapat dalam BAB II MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT.
2. Presiden dalam BAB III KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA.

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> Kuntana Magnar, *Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945: Pencarian Bentuk Dan Isi*, Program Doktor Bidang Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran Bandung, 2006, hlm. 1- 2

3. DPA dalam BAB IV DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG.
4. DPR dalam BAB VII DEWAN PERWAKILAN RAKYAT.
5. BPK dalam BAB VIII HAL KEUANGAN.
6. Mahkamah Agung dalam BAB IX KEKUASAAN KEHAKIMAN.

Pembagian bab UUD 1945 di atas nampak ada yang merujuk kepada organ atau lembaganya dan juga ada yang menyebut fungsi atau lingkungan kekuasaannya.

Bab II, Bab IV dan BAB VII menunjuk kepada organ atau lembaganya. Sedangkan pembagian dalam bab III, Bab VIII dan Bab IX menunjuk pada urusan atau lingkungan kekuasaannya.

Khusus tentang Bab III Undang-Undang Dasar 1945, menurut **Harjono**, merupakan hal yang unik. Karena adanya dua kriteria yang digunakan untuk memberi judul Bab dalam UUD 1945 menjadikan sebab timbulnya istilah kekuasaan pemerintahan negara. Menurut **Harjono**, kalau saja judul ini langsung diberi nama Bab tentang Kekuasaan Presiden tentu lebih tepat, di mana memang dalam Bab ini diatur tentang Kekuasaan Presiden.<sup>132</sup> Seyogianya bab ini langsung disebut saja Bab III PRESIDEN karena di dalam bab inilah diatur hal ikhwal tentang kekuasaan Presiden yang merupakan kekuasaan pemerintahan negara.

Dalam Pasal 18 UUD 1945 diatur bab yang berkenaan dengan Pemerintahan Daerah, terdapat institusi Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara (lihat pasal 10). Terdapat ikhwal tentang duta dan konsul (Pasal 13). Dalam bab yang berkenaan dengan kekuasaan Kehakiman, ada terdapat istilah lain-lain badan kehakiman (Lihat pasal 24). Pasal IV Aturan Peralihan yang dalam hal Sebelum MPR, DPR, dan DPAS dibentuk menurut Undang-undang Dasar ini, segala kekuasaan dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional. Pasal ini mengisyaratkan ada badan atau sebuah komite yang nanti akan bersama Presiden bertugas menyelenggarakan kekuasaan tiga lembaga yang disebut di atas (MPR, DPR, dan DPA) sepanjang tiga lembaga itu belum terbentuk walaupun itu sifatnya hanya sementara saja.

Dengan mengacu dalam sistematisasi Bab dalam UUD 1945 itulah, maka lembaga-lembaga negara itu adalah:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
2. Presiden;
3. Dewan Pertimbangan Agung (DPA);
4. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
5. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);

<sup>132</sup> Harjono, *Politik Hukum Perjanjian Internasional*, Bina Ilmu, Surabaya, 1999, hlm. 56

6. Mahkamah Agung (MA).

Berdasarkan Tap MPR RI No.VI/MPR/1973 Tentang Kedudukan Dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, dibedakan dengan penyebutan Istilah Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. MPR ditempatkan sebagai Lembaga Tertinggi Negara dan Presiden, DPA, DPR, BPK, serta Mahkamah Agung ditempatkan sebagai Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara itu disebut dengan Lembaga-Lembaga Negara.

Penyebutan dan penempatan tentang Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara di atas dipengaruhi oleh Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Di dalam Tap itu terdapat Schema Susunan Kekuasaan Di dalam Negara Republik Indonesia. Dalam bagan schema tersebut posisi MPR adalah di atas dari posisi lembaga-lembaga seperti Presiden, DPA, DPR, BPK, MA.

**Tabel 1.**  
**SKEMA**  
**SUSUNAN KEKUASAAN DI DALAM NEGARA**  
**REPUBLIK INDONESIA<sup>133</sup>**



JAKARTA, 09 JUNI 1966  
PIMPINAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT GOTONG ROYONG  
Ketua,  
**H. A. Sjaichu**

<sup>133</sup> Lihat MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia

Berdasarkan Ketetapan MPRS tersebut di atas maka dengan sangat jelas kedudukan dan posisi MPR berada di atas dari lima organ kenegaraan seperti MA, BPK, DPR, Presiden, dan DPA. Walaupun tidak menyebut dengan istilah Lembaga Tertinggi dan Tinggi tetapi patut dapat diterima penyebutan istilah oleh Tap MPR Tahun 1973 dimaksud dengan sebutan Lembaga Tertinggi Negara untuk MPR dan Lembaga Tinggi Negara untuk MA, BPK, DPR, Presiden, dan DPA.

## 2.1. Majelis Permusyawaratan Rakyat

### Kedudukan

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Penempatan pasal di atas berarti bahwa UUD 1945 mengikuti konstitusi-konstitusi modern yang umumnya mempunyai sistem pemerintahan berasaskan demokrasi.

Ketentuan pasal di atas menempatkan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi di dalam negara. Kekuasaan MPR tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara *limitatif* melainkan bersifat *enunsiatif*, yakni selain kekuasaan yang ditetapkan menurut pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945, bersumber pada Pasal 1 ayat (2), MPR masih mempunyai kekuasaan-kekuasaan lainnya.

Menurut **Ismail Suny**, dengan pengertian “kedaulatan” sebagai “kekuasaan tertinggi”, maka ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 telah menempatkan MPR dalam posisi “supremasi”. Supremasi suatu lembaga negara mengandung makna bahwa:

- a. badan tersebut mempunyai “*legal power*” untuk menetapkan segala sesuatu yang ditegaskan oleh UUD;
- b. tidak ada otorita tandingan (*no rival authority*) yang berarti bahwa tidak seorangpun atau suatu badan pun yang mempunyai kekuasaan atau kewenangan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh badan tersebut. Prinsip kedua ini telah memperluas terhadap hal-hal yang walaupun tidak secara tegas tidak/belum diatur oleh UUD<sup>134</sup>.

Pendapat **Ismail Sunny** di atas yang menegaskan supremasi MPR sangat dipengaruhi oleh supremasi Parlemen di Inggris yang tidak sama dengan kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.<sup>135</sup>

<sup>134</sup> Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1984, hlm. 16

<sup>135</sup> Hasil konsultasi dengan Philipus M. Hadjon, Surabaya

### **Tugas dan Wewenang**

UUD 1945 hanya menyebut tiga pasal yang berkenaan dengan kewenangan MPR yakni:

1. Pasal 3: MPR menetapkan UUD dan garis-garis besar Haluan Negara;
2. Pasal 6 ayat (2): Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak;
3. Pasal 37 ayat (1): Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.

Ayat (2): Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir.

Dalam Ketetapan MPR yang merupakan produk hukum dari MPR, (antara lain TAP No. I/MPR/1983) kekuasaan MPR dibagi dalam dua kelompok tugas dan wewenang. Kategori tugas MPR adalah Pasal 3 dan Pasal 6 ayat (2), Sedangkan kekuasaan Pasal 37 dikualifikasikan sebagai wewenang MPR. Akan tetapi Ketetapan MPR kemudian memperluas lagi wewenang lain MPR seperti:

1. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh Lembaga-lembaga Negara yang lain;
2. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran atas putusan-putusan Majelis;
3. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden;
4. Meminta Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban;
5. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau UUD;
6. Menetapkan Tata Tertib Majelis;
7. Menetapkan pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota;
8. Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji;

## **2.2. Presiden**

### **Kedudukan**

Undang-Undang Dasar 1945 menganut sistem pemerintahan presidential. Dalam sistem kabinet presidential Presiden di samping berfungsi sebagai kepala negara juga berfungsi sebagai kepala eksekutif/pemerintahan. Dengan demikian Undang-Undang Dasar 1945 membedakan dua macam kedudukan Presiden, yakni sebagai Kepala Negara dan sebagai Kepala Pemerintahan.

Penegasan Presiden berkedudukan sebagai Kepala Pemerintahan (Kepala Eksekutif) dapat dilihat dalam Bab III mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara dalam Pasal 4 ayat (1): Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Posisi Pasal 4 ayat (1) di atas dipertegas lagi oleh Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Presiden ialah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara. Dalam penjelasan umum angka IV disebutkan bahwa “Presiden ialah penyelenggara Pemerintahan Negara yang tertinggi di bawah Majelis”.

Dengan ditetapkannya bentuk negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Negara Indonesia adalah negara republik sebagai konsekwensinya akan ada seorang Presiden sebagai Kepala Negara.<sup>136</sup> Batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 dalam pasal-pasalnya tidak ada menegaskan bahwa Presiden adalah merupakan Kepala Negara. Dasar konstitusional yang menyatakan bahwa Presiden adalah Kepala Negara baru dapat kita temukan di dalam Penjelasan dalam bagian Sistem Pemerintahan Negara angka III.3. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden)..... dan Angka VII. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas. Secara lebih jelas ditegaskan dalam Penjelasan pasal-pasal 10, 11, 12, 13, 14 dan 15 bahwa Kekuasaan-kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal ini ialah konsekwensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Untuk sekedar perbandingan Pasal 69 Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 dan Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 menyatakan bahwa Presiden ialah Kepala Negara.<sup>137</sup> Dengan demikian sistem pemerintahan yang dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945 adalah sistem pemerintahan presidential.

**C.F. Strong** mengemukakan ciri-ciri sistem pemerintahan presidential:

1. Presiden selain sebagai Kepala Negara juga merupakan Kepala Pemerintahan. Jadi Presiden bukan hanya lambang tetapi juga pemegang kekuasaan eksekutif.
2. Presiden tidak dipilih oleh lembaga legislatif akan tetapi oleh sejumlah pemilih/badan pemilih. Maka presiden bukanlah merupakan bagian dari badan legislatif, sehingga tidak dapat diberhentikan oleh badan legislatif.
3. Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif, karena Presiden dan badan legislatif dipilih untuk suatu masa jabatan tertentu.<sup>138</sup>

Dalam perkembangannya dan dari praktek ketatanegaraan yang berlaku di bawah Undang-Undang Dasar 1945 ternyata menimbulkan istilah lain secara tersendiri untuk kedudukan Presiden di samping sebagai Kepala

<sup>136</sup> Harjono, *Op.cit.*, hlm. 62

<sup>137</sup> *Ibid.*, hlm. 60

<sup>138</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, Sidgwick & Jackson, London, 1960, hlm. 239

Negara dan Kepala Pemerintahan, Presiden juga berkedudukan sebagai Mandataris MPR.<sup>139</sup> Praktek ini didasarkan pemikiran bahwa Presiden “tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR” karena Presiden adalah Mandataris MPR. Penegasan di atas dapat dijumpai dalam bagian Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Hasil perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat Undang-Undang Dasar 1945 dimana ditegaskan Aturan Tambahan Pasal II UUD Negara RI Tahun 1945: Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal. Demikian pula dengan hasil perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Presiden tidak lagi dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat tetapi dipilih secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945) maka kedudukan Presiden sebagai Mandataris MPR adalah tidak relevan lagi.

### **Tugas dan Wewenang**

Suatu kenyataan telah menunjukkan bahwa kekuasaan eksekutif mencakup beberapa bidang sesuai dengan apa yang dikemukakan **C.F. Strong** yakni<sup>140</sup>:

Kekuasaan Diplomatik (*Diplomatic power*), yaitu kekuasaan dalam rangka menjalankan/menyelenggarakan hubungan diplomatik (hubungan luar negeri) dengan negara-negara lain;

Kekuasaan Administratif (*Administrative power*) kekuasaan untuk melaksanakan peraturan-peraturan petundangan dan menjalankan administrasi negara;

Kekuasaan Militer (*Military power*), untuk mengatur angkatan bersenjata, menyatakan perang dan menyelenggarakan ketertiban dunia dan pertahanan negara;

Kekuasaan Yudikatif (*Judicative power*), untuk memberikan grasi, amnesti, abolisi dan lain sebagainya;

Kekuasaan Legislatif (*Legislative power*), untuk merancang suatu peraturan (undang-undang) sampai menjadi suatu undang-undang setelah melalui tahapan – tahapan tertentu.

Dengan mengacu kepada pemikiran **C.F. Strong** di atas, Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan kekuasaan-kekuasaan Presiden sebagai berikut:

<sup>139</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Gama Media dan Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, hlm. 45

<sup>140</sup> C.F. Strong, *Op.cit.*, hlm. 213

1. Kekuasaan Eksekutif (Pasal 4 ayat 1);
2. Kekuasaan Legislatif (Pasal 5 dan Pasal 17 ayat 2);
3. Kekuasaan Administratif (Pasal 15 dan Pasal 17 ayat 2);
4. Kekuasaan Militer (Pasal 10, 11, dan 12);
5. Kekuasaan Yudisial (Pasal 14);
6. Kekuasaan Diplomatik (Pasal 13).

Gambaran kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal di atas adalah didasarkan kepada Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan perubahan. Akan tetapi apabila dilakukan telaahan dengan seksama terhadap Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan (UUD Negara RI Tahun 1945) secara umum gambaran pasal-pasal di atas tidak menimbulkan banyak perubahan. Hanya saja dalam hal kekuasaan legislatif terdapat perubahan yang cukup berarti. Presiden tidak lagi sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang tetapi hanya berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dilakukan perubahan meletakkan kekuasaan Presiden di bidang perundang-undangan secara sangat luas. Presiden turut berbagi kekuasaan dengan badan legislatif dalam membuat undang-undang. Presiden juga berwenang membuat peraturan perundang-undangan sendiri baik atas dasar kewenangan mandiri maupun yang didasarkan atas pelimpahan dari suatu undang-undang.

Undang-Undang Dasar 1945 mengatur kekuasaan-kekuasaan Presiden di bidang perundang-undangan sebagai berikut:

1. Pembentukan Undang-Undang

Presiden bersama-sama dengan DPR membentuk Undang-Undang (UUD 1945 Pasal 5 ayat 1 dan Pasal 20). Setiap Undang-Undang harus ditetapkan Presiden setelah memperoleh persetujuan DPR. Kekuasaan membentuk undang-undang ini meliputi hak inisiatif dan menetapkan (Rancangan) Undang-undang yang sudah disetujui DPR. Undang-undang yang sudah ditetapkan itu, oleh Menteri Sekretaris Negara ditempatkan dalam Lembaran Negara sebagai syarat mengikat dan agar diketahui umum.

2. Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu)

Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (UUD 1945 Pasal 22 ayat 1). Sebagai pengganti undang-undang, Perpu sederajat dengan Undang-Undang (Tap. No. XX/MPRS/1966). Dalam praktek "hal ikhwal kegentingan yang memaksa" tidak hanya karena menghadapi suatu "krisis", termasuk juga "kebutuhan mendesak". Suatu hal yang perlu mendapat perhatian adalah lapangan yang dapat diatur

oleh Perpu. Apakah semua lapangan kehidupan bernegara dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa dapat diatur oleh (dengan) Perpu. Selain syarat “kegentingan yang memaksa”, Perpu dibatasi dengan cara “harus diajukan kepada DPR untuk memperoleh persetujuan dalam masa sidang berikutnya. Apabila DPR tidak menyetujui, Perpu harus dicabut. Dengan kekuasaan Presiden membuat Perpu - walaupun harus disyaratkan dalam keadaan mendesak - yang mempunyai derajat Undang-undang, maka menurut **Philipus M. Hadjon** dengan kewenangan tersebut, secara ekstrim dapatlah dikatakan bahwa cukup hanya ada Presiden saja (hipotetis) dan setelah itu semua Lembaga Negara lainnya dapat dibentuk.<sup>141</sup>

### 3. Peraturan Pemerintah (PP)

Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (UUD 1945 Pasal 5 ayat 2). Peraturan Pemerintah dibuat oleh Presiden hanya untuk melaksanakan undang-undang. Dengan perkataan lain, tidak akan ada yang melaksanakan UUD atau Ketetapan MPR. Pengertian melaksanakan undang-undang harus diartikan secara luas, Peraturan Pemerintah dapat dibuat bukan saja terhadap hal-hal yang oleh undang-undang bersangkutan dinyatakan secara tegas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, juga terhadap ketentuan undang-undang yang tidak menyatakan dengan tegas, tetapi oleh Presiden atau Pemerintah dianggap perlu diatur lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah mengatur pokok atau bagian tertentu dari suatu undang-undang karena itu materi muatan Peraturan Pemerintah adalah spesifik dan rinci. Apabila dibandingkan dengan undang-undang, selain lebih rinci, Peraturan Pemerintah juga sudah lebih konkrit.

### 4. Keputusan Presiden

Dasar kewenangan konstitusional Presiden untuk menetapkan Keputusan Presiden tidak disebut secara tegas dalam UUD (berbeda dengan wewenang membuat dan menetapkan UU, Perpu dan PP yang diatur dalam UUD). Wewenang membuat dan menetapkan Keputusan Presiden melekat secara inheren pada kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945). Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan Presiden dengan sendirinya dilekati berbagai wewenang untuk membuat dan menetapkan keputusan baik yang bersifat umum (seperti Peraturan Pemerintah) maupun yang bersifat khusus – konkrit - individual – berupa keputusan tata usaha negara (*beschikking*). Dalam praktek ada dua macam Keputusan Presiden.

<sup>141</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, hlm. 43

*Pertama*; yang materi muatannya masih bersifat umum, sehingga termasuk salah satu jenis peraturan perundang-undangan. *Kedua*; Keputusan Presiden yang bersifat konkrit - individual – merupakan keputusan tata usaha negara (*beschikking*), seperti Keputusan Presiden tentang pengangkatan seseorang pada jabatan tertentu.

Selain Undang-undang, Perpu, Keppres, Presiden juga mengeluarkan/ menetapkan instruksi-instruksi. Tetapi instruksi mempunyai ciri khusus yaitu ditujukan kepada aparatur pemerintah.

Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD (Pasal 4 ayat 1 UUD 1945). Penjelasan UUD 1945 menegaskan bahwa: “Presiden dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden”. Presiden dengan demikian sebagai pemegang dan mempunyai kekuasaan riil atas pemerintahan (*the real executive*) dan bukan Presiden yang hanya sekedar memegang dan mempunyai kekuasaan nominal (*the nominal executive*).

Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (*eksekutif*) tertinggi, maka Presiden menjalankan kekuasaan-kekuasaan baik kekuasaan dalam bidang pemerintahan (*eksekutif*) maupun kekuasaan di bidang perundang-undangan juga kekuasaan bidang kekuasaan kehakiman.

### 2.3. Dewan Perwakilan Rakyat

#### Kedudukan

Sistem ketatanegaraan RI berdasarkan UUD 1945 memiliki dua badan perwakilan rakyat di tingkat pusat yakni MPR dan DPR. Kedua badan ini secara kelembagaan terpisah satu sama lain – karena yang satu tidak merupakan bagian dari yang lain. **Philipus M. Hadjon** menyebut sistem ini unik oleh karena tidak dijumpai pada sistem ketatanegaraan di negara lain.<sup>142</sup> Dalam Penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa disampingnya Presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk Undang-undang (*Gesetzgebung*) dan untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (*Staatsbegroting*)”.

Dihubungkan dengan kedudukan Presiden, Penjelasan UUD juga menyatakan bahwa Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR.

DPR berfungsi mengontrol kebijaksanaan pemerintahan sehari-hari Presiden, di samping sebagai partner Presiden dalam hal ini Pemerintah dalam hal tugas legislatif pembuatan undang-undang.

<sup>142</sup> Philipus M. Hadjon (et.al)., Pengantar...., *Op.cit.*, hlm. 81

Pasal 20 UUD 1945 menyatakan:

Ayat (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Ayat (2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Rumusan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 di atas berhubungan erat dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945: Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Ketentuan Pasal 5 ayat (1) di atas menunjukkan kekuasaan bersama sebagai “*shared power*” di antara Presiden dan DPR dalam membentuk suatu UU. Persetujuan DPR ini bukan berarti menunjukkan bahwa kekuasaan Presiden lebih besar dari DPR.

### **Tugas Dan Wewenang**

Selain ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1) dan (2) di atas, maka Pasal-pasal lain di dalam UUD 1945 yang menunjukkan tugas dan wewenang DPR adalah:

Pasal 11:

Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.

Pasal 21 ayat (1): Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang.

Pasal 21 ayat (2): Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Pasal 22 ayat (1): Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Pasal 22 ayat (2): Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.

Pasal 22 ayat (3): Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pasal 23 ayat (1)

Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.

### Pasal 23 ayat (5)

Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Penjelasan UUD 1945 menyatakan “kecuali itu anggota–anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden.

**Philipus M. Hadjon** menegaskan, bahwa DPR memiliki tiga fungsi pokok yaitu<sup>143</sup>:

fungsi “medewetgeving”;

fungsi “begrooting”;

fungsi “control”.

## 2.4. Dewan Pertimbangan Agung

### Kedudukan

DPA berkedudukan sebagai badan penasehat Presiden.

Pasal 16 ayat (2) menyatakan:

Dewan ini berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak memajukan usul kepada pemerintah.

Penjelasan Pasal 16 menyatakan bahwa Dewan ini ialah sebuah *Council of State* yang berwajib memberi Pertimbangan-pertimbangan kepada pemerintah. Ia sebuah badan penasehat belaka.

**Philipus M. Hadjon** memaparkan bahwa adanya suatu badan penasihat seperti DPA, mula pertama dikenal dalam ketatanegaraan Romawi Kuno yang disebut: “*Curia Regis*”. Dengan masuknya Perancis (waktu itu bernama “Galia”) ke dalam jajajahan Romawi, lembaga “*Curia Regis*” diterima dalam sistem ketatanegaraan Perancis dengan membentuk badan yang disebut “*Counseil du Roi*”.<sup>144</sup>

### Tugas dan Wewenang

Fungsi penasihat yang dimiliki oleh DPA sekaligus merupakan hak dan kewajiban. Pasal 16 ayat (2) UUD 1945 memberikan rumusan Dewan ini berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak memajukan usul kepada pemerintah

Nasehat-nasehat atau usul-usul DPA tidak mempunyai kekuatan mengikat (secara hukum) bagi Presiden atau Pemerintah.

<sup>143</sup> Philipus M. Hadjon, *Lembaga Negara...*, *Op.cit.*, hlm. 17

<sup>144</sup> *Ibid.*, hlm. 50

## 2.5. Mahkamah Agung

### Kedudukan

Mahkamah Agung adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman tertinggi. Mahkamah Agung merupakan pengadilan negara tertinggi dari semua badan peradilan di Indonesia.

Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 yang lahir untuk melangkah lanjuti ketentuan dalam Pasal 24 UUD 1945, dalam Pasal 10 menyatakan Mahkamah Agung adalah Pengadilan Negara Tertinggi, dan penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa Mahkamah Agung merupakan peradilan tingkat terakhir (kasasi) bagi semua lingkungan peradilan. Kekuasaan kehakiman yang dijalankan oleh Mahkamah Agung mengandung makna sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka. Pengertian merdeka di sini adalah bebas dari campur tangan pihak kekuasaan negara lainnya, dan kebebasan dari paksaan, direktiva, dan rekomendasi yang datang dari pihak ekstra yudisial kecuali dalam hal-hal yang diizinkan oleh Undang-undang. Kebebasan dalam melaksanakan wewenang yudisial tidaklah mutlak sifatnya, karena tugas dari pada hakim adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dengan jalan menafsirkan hukum dan mencari dasar-dasar serta asas-asas yang jadi landasannya, melalui perkara-perkara yang dihadapinya, sehingga keputusannya mencerminkan perasaan keadilan bangsa dan rakyat Indonesia.

Keberadaan Mahkamah Agung yang bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya, tidak berarti tidak ada kerjasama antar lembaga-lembaga negara. Mahkamah Agung dan peradilan lainnya adalah lembaga negara yang bergerak di lapangan yang bersifat teknis yuridis dari semua bidang hukum.

### Tugas dan Wewenang

Mengenai kekuasaan kehakiman (peradilan) UUD 1945 menyatakan: Pasal 24 ayat (1): Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.

(1) Susunan dan kekuasaan badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.

Pasal 25: Syarat-syarat untuk menjadi dan diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.

Penelaahan terhadap tugas dan wewenang Mahkamah Agung selain sebagai mana tersebut dalam ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 24 dapat ditelusuri juga dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung<sup>145</sup>.

<sup>145</sup> UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2004

Sebagai pelaksanaan dari Undang–Undang Nomor 14 Tahun 1970, dirumuskan Wewenang Mahkamah Agung adalah:

- a. Memeriksa dan memutus;
  1. permohonan kasasi
  2. sengketa kewenangan mengadili
  3. permohonan peninjauan kembali putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- b. Menguji secara materiil peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dari undang-undang.
- c. Memutus dalam tingkat pertama dan terakhir semua sengketa yang timbul karena perampasan kapal dan muatannya oleh kapal perang R.I.
- d. Memberikan nasehat hukum kepada Presiden dalam rangka pemberian grasi.
- e. Memberikan pertimbangan dalam bidang hukum baik diminta atau tidak diminta kepada Lembaga Tinggi Negara lain.
- f. Melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan, meminta keterangan mengenai hal-hal teknis peradilan, memberi petunjuk, tegoran atau peringatan pada semua lingkungan peradilan.

## 2.6. Badan Pemeriksa Keuangan

### Kedudukan

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 ketentuan yang berlaku bagi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah Pasal 24 ayat (5). Adanya Badan Pemeriksa Keuangan merupakan kelanjutan dari badan semacam itu yang pernah ada pada masa Hindia Belanda. **Soepomo** pada rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia mengatakan: "... ada lagi sateo badan keoeangan (rekenkamer) yang mengontrol keoeangan negara seperti biasa".<sup>146</sup>

Algemene Reken Kamer pada zaman Hindia Belanda, semula adalah alat eksekutif dengan tugas mengurus pembukuan. Badan itu pertama kali di Hindia Belanda didirikan oleh **Herman William Daendels** dengan nama "Generale Reken Kamer". Dengan ditetapkannya *Indische Comptabiliteitswet* pada tahun 1864, Parlemen Belanda menyerahkan tugas untuk mengadakan pemeriksaan dan penelitian tentang pelaksanaan anggaran negara yang telah ditentukan maka didirikan "Algemene Reken Kamer" yang terlepas dari pengaruh kekuasaan eksekutif.<sup>147</sup>

<sup>146</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, hlm. 54

<sup>147</sup> *Ibid.*

Berdasarkan fungsinya, *Algemene Reken Kamer*, demikian juga Badan Pemeriksa Keuangan Negara (menurut UUD 1945) pada dasarnya melaksanakan salah satu bidang pengawasan yang dilakukan oleh Parlemen (DPR). Hasil pemeriksaan keuangan negara kemudian disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 23 ayat (5) UUD 1945) nampak jelas hubungan fungsional antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Badan Pemeriksa Keuangan Negara.<sup>148</sup>

Sebagai lembaga negara yang memeriksa tanggung jawab keuangan negara, Badan ini merdeka lepas dari pengaruh, dan kekuasaan pemerintah. Maksudnya, dalam menjalankan tugasnya (memeriksa tanggung jawab keuangan negara), BPK harus terjamin lepas dari pengaruh dan campur tangan pemerintah, termasuk dari semua unsur-unsur kekuasaan negara lainnya.

### **Tugas dan Wewenang**

Badan Pemeriksa Keuangan adalah Badan yang tugasnya lebih banyak dititik beratkan kepada tindakan yang bersifat refresif. Badan Pemeriksa Keuangan mempunyai tugas untuk memeriksa semua kebijaksanaan pemerintah dalam hal penggunaan dan pendapatan uang negara. Segala pengeluaran dan pendapatan negara harus dipertanggungjawabkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk memenuhi asas kedaulatan rakyat.

Pertanggungjawaban yang diberikan oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat merupakan kelanjutan dari ketentuan tersebut di atas. Pertanggung jawaban itu dapat dinilai dari dua segi:<sup>149</sup>

- a. Apakah penggunaan anggaran itu telah mencapai manfaat yang dituju oleh anggaran itu (*doelmatig*);
- b. Apakah penggunaannya itu sesuai dengan peraturan undang-undangnya (*rechtmatig*).

Badan Pemeriksa Keuangan yang bertugas untuk memeriksa tanggung jawab Pemerintah tentang keuangan negara dan memeriksa semua pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, namun menurut **Philipus M. Hadjon**, tugas yang begitu penting dari Badan Pemeriksa Keuangan Negara itu tidak disertai dengan suatu kewenangan untuk bertindak dalam hal hasil pemeriksaan itu menunjukkan hal-hal yang kurang beres. Yang dapat dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Negara ialah melaporkan hasil pemeriksaan itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>150</sup>

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> Moh Kusnardi, Bintan R Saragih, *Op.cit.*, hlm. 96

<sup>150</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, hlm. 55



### BAB III

## **LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 SESUDAH PERUBAHAN**

Perubahan secara bertahap terhadap UUD 1945 telah banyak mengubah tentang struktur ketatanegaraan Republik Indonesia. Apabila dalam struktur ketatanegaraan sebelum perubahan menggambarkan lembaga-lembaga negara yang terdiri dari 6 (enam) lembaga-lembaga negara dengan bidang kekuasaan masing-masing, maka UUD Negara RI Tahun 1945 telah memunculkan lembaga – lembaga negara yang baru dan bahkan telah menghapus lembaga negara yang sebelumnya ada. Lembaga negara yang tidak lagi ada pengaturannya di dalam UUD Negara RI Tahun 1945 adalah lembaga negara Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Hampir sama dengan penempatan Pasal 16 UUD 1945 yang mengatur tentang Dewan Pertimbangan Agung, maka naskah UUD Negara RI Tahun 1945 khususnya yang dilakukan dalam perubahan keempat terdapat pengaturan dalam Pasal 16 yang memberikan kewenangan kepada Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.

Sistem unikameral yang selama ini dijalankan di bawah UUD 1945, yang menyatakan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah utusan-utusan dari daerah dan golongan. Penjelasan Pasal 2 naskah UUD 1945 menyebutkan bahwa sistem MPR demikian ini maksudnya ialah supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh lapisan daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Golongan-golongan ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif. Aturan demikian memang sesuai dengan aliran zaman. Berhubung dengan anjuran mengadakan sistem koperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingat akan adanya golongan-golongan dalam badan-badan ekonomi. Hilangnya utusan golongan dari MPR memang tidak bisa dihindari karena

merupakan konsekwensi dari berubahnya paham kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945 naskah asli dan hasil perubahan ketiga UUD 1945. MPR yang semula penjelmaan dan melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat 2 UUD 1945) berdasarkan hasil perubahan ini maka kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 1 ayat 2 UUD Negara RI Tahun 1945). Hal ini membawa konsekwensi bahwa MPR tidak lagi mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. MPR kedudukannya sama dengan lembaga-lembaga yang ada dalam UUD Negara RI Tahun 1945.

Kewenangan MPR juga telah dibatasi dengan perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945. MPR hanya berwenang dalam 3 (tiga) hal:

- mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- melantik Presiden dan./atau Wakil Presiden;
- dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 3 ayat 1, 2, dan 3).

Dengan pemahaman baru tentang paham kedaulatan rakyat itu, maka semua anggota MPR harus dipilih melalui pemilihan umum. Utusan Golongan tidak memenuhi kriteria paham kedaulatan rakyat hasil perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945. Utusan Daerah sebagai perwakilan daerah diakomodasi dalam Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang juga harus dipilih melalui pemilihan umum.

Terhadap adanya dua kamar di MPR sekarang ini masih terdapat perbedaan penafsiran apakah MPR sungguh-sungguh menganut sistem bikameral. Hal itu terjadi karena dalam definisi Pasal 2 ayat (1) itu disebutkan MPR adalah gabungan dari anggota DPR dan anggota DPD, bukan terdiri atas lembaga DPD dan DPR seperti konsep bikameral sesungguhnya.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945 diberikan fungsi sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 20A ayat (1): Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menurut UUD Negara RI Tahun 1945, tugas dan wewenangnya adalah:

- Mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22 D ayat 1).

- Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama (Pasal 22D ayat 2).
- Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Terhadap eksistensi DPD khususnya berkenaan dengan kewenangan lembaga ini terdapat beberapa hal yang sepantasnya mendapat catatan untuk menjadi perhatian agar jangan sampai sinyalemen yang menyebutkan keberadaan DPD tak lebih sebagai pelengkap demokrasi dalam sistem perwakilan, agar benar-benar tidak terjadi.

Dalam bab tentang kekuasaan kehakiman ditegaskan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 ayat 2).

Dengan berdasar ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 maka kekuasaan kehakiman itu dilakukan oleh:

- Mahkamah Agung, dan badan peradilan yang berada di bawahnya, serta
- Mahkamah Konstitusi.

Adapun wewenang Mahkamah Agung ditegaskan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang (Pasal 24A ayat 1). Sedangkan tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi ditegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan

lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum (Pasal 24C ayat 1). Selain itu Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 24 C ayat 2).

UUD Negara RI Tahun 1945 menegaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat 1). UUD 1945 menyatakan Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak (Pasal 6 ayat 2). Penjelasan UUD 1945 menyatakan Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah “mandataris” dari Majelis. Ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak “neben”, akan tetapi “untergeordnet” kepada Majelis. Konstruksi inilah yang kemudian menimbulkan sebutan Presiden Mandataris MPR karena menerima mandat dari MPR

Di dalam ketentuan UUD 1945 tentang syarat seorang Presiden disebutkan harus orang Indonesia asli (Pasal 6 ayat 1), UUD Negara RI Tahun 1945 menegaskan lebih rinci persyaratan calon Presiden. Calon Presiden dan Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat 1).

Adapun pengaturan lembaga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) apabila dalam UUD 1945 menjadi bagian dalam pengaturan Bab VIII Hal Keuangan yang ditempatkan dalam Pasal 23 ayat (5), dalam UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi bab tersendiri dalam penambahan Bab VIIIA Badan Pemeriksa Keuangan dalam pasal-pasal 23E, 23F dan Pasal 23G.

Pasal 23E ayat (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Ayat (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. Ayat (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Pasca amandemen UUD 1945 berkaitan dengan lembaga negara telah terjadi perubahan yang mendasar, baik menyangkut jenis maupun fungsi lembaga negara. **Philipus M. Hadjon** mengklasifikasikan jenis Lembaga Negara menurut UUD 1945 pasca amandemen sebagai berikut dengan beberapa catatan:<sup>151</sup>

a. Lembaga Perwakilan, meliputi:

1. MPR (Bab II)
2. DPR (Bab VII: Ps. 19-22B)
3. DPD (Bab VII: Ps.22C-22D)

Catatan:

1. MPR: bukan bicameral  
MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD
2. DPD bukan Utusan Daerah
3. Wewenang DPR bertambah besar dalam hal membatasi kekuasaan Presiden
4. DPD tidak punya kewenangan memutus

b. Presiden dan Wakil Presiden (Ps. 4-16)

Catatan:

1. Tidak lagi dibedakan kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan
2. Kekuasaan Presiden dibatasi terutama melalui mekanisme pertimbangan/persetujuan DPR.
3. DPA dihapus tetapi Presiden membentuk suatu Dewan Pertimbangan (Ps. 16).

c. BPK (Bab VIII A Ps.23E – 23G)

Catatan: Pengaturan BPK dalam bab tersendiri

d. Kekuasaan Kehakiman

1. MA (Ps.24A)
2. MK (Ps.24C)
3. Komisi Yudisial (Ps.24B).

Catatan:

1. Terlalu cepat mengukuhkan empat lingkungan peradilan (Ps. 10 UU No. 14/1970) ke dalam UUD (Ps. 24 Ayat 2).
2. Fungsi Mahkamah Konstitusi:
  - Hak uji hanya UU
  - Problematik berkaitan dengan ketentuan Ps. 24C Ayat (2) jis. Ps. 7A; 7B
3. Komisi Yudisial: apa kedudukannya: Berdasarkan Ps. 24 Ayat (2) yang menjalankan kekuasaan kehakiman adalah MA dan MK.

<sup>151</sup> Philipus M. Hadjon, Hukum Tata Negara..., *Op.cit.*, hlm. 401 - 402

Dalam pandangan dan pemikiran lain dikemukakan **Jimly Asshiddiqie**, bahwa di dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 28 subyek hukum kelembagaan atau subyek hukum tata negara dan tata usaha negara yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Subyek-subyek hukum kelembagaan itu dapat disebut sebagai organ-organ negara dalam arti yang luas. Secara tekstual, menurut **Jimly Asshiddiqie** dapat dikemukakan organ-organ dimaksud itu menurut urutan pasal yang mengaturnya dalam UUD 1945, yaitu sebagai berikut:<sup>152</sup>

**Jimly Asshiddiqie**, membedakan dengan mengelompokkan ke-28 lembaga itu ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah. Organ-organ konstitusi lapis pertama itu dapat disebut lembaga tinggi negara, yaitu:

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Dewan Perwakilan Rakyat;
3. Dewan Perwakilan Daerah;
4. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
5. Mahkamah Konstitusi;
6. Mahkamah Agung;
7. Badan Pemeriksa Keuangan.

Organ lapis kedua disebut lembaga negara saja. Ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang. Yang mendapatkan kewenangan dari UUD, misalnya, adalah Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara; sedangkan lembaga yang sumber kewenangannya adalah undang-undang, misalnya adalah Komnas HAM, Komisi Penyiaran Indonesia, dan sebagainya.

<sup>153</sup>

Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah:

1. Menteri Negara;
2. Tentara Nasional Indonesia;
3. Kepolisian Negara;
4. Komisi Yudisial;
5. Komisi Pemilihan Umum;
6. Bank Sentral;
7. Dewan Pertimbangan Presiden.<sup>154</sup>

<sup>152</sup> Jimly Asshiddiqie, Sengketa Kewenangan, *Op.cit.*, hlm. 46 - 49

<sup>153</sup> *Ibid.*, hlm. 54

<sup>154</sup> *Ibid.*, hlm. 55

Menurut **Jimly Asshiddiqie** dari keenam organ tersebut di atas, yang secara tegas ditentukan nama dan kewenangannya oleh UUD 1945 Menteri Negara, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara, dan Komisi Yudisial. Komisi Pemilihan Umum hanya disebutkan kewenangan pokoknya sebagai penyelenggara pemilihan umum. Tetapi, nama organnya tidak secara tegas disebut karena perkataan komisi pemilihan umum tidak disebut dengan huruf besar.<sup>155</sup>

Selain itu, nama dan kewenangannya bank sentral juga tidak tercantum eksplisit dalam UUD 1945. Ketentuan Pasal 23D UUD NRI Tahun 1945 hanya menyatakan, “Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab dan independensinya diatur dengan undang-undang.” Bahwa bank sentral itu diberi nama seperti yang sudah dikenal seperti selama ini, yaitu Bank Indonesia, maka hal itu adalah urusan pembentuk undang-undang yang akan menentukannya dalam undang-undang. Demikian pula dengan kewenangan bank sentral itu, menurut Pasal 23D tersebut, akan diatur dengan UU.<sup>156</sup>

Menurut **Jimly Asshiddiqie** organ lapis kedua ini dapat disejajarkan dengan posisi lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dan lain sebagainya.<sup>157</sup>

Kelompok ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang. Misalnya Komisi Hukum Nasional dan Komisi Ombudsman Nasional<sup>158</sup> dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden belaka. Artinya, keberadaannya secara hukum hanya didasarkan atas kebijakan presiden (*presidential policy*) atau *beleid* presiden.

Dalam kelompok lapisan ketiga ini dimasukkan juga adalah lembaga-lembaga daerah<sup>159</sup> yang diatur dalam Bab VI UUD NRI Tahun 1945 tentang Pemerintahan daerah. Menurut **Jimly Asshiddiqie** beberapa organ jabatan yang dapat disebut sebagai organ daerah atau lembaga daerah yang

<sup>155</sup> *Ibid.*

<sup>156</sup> *Ibid.*, hlm. 55 - 56

<sup>157</sup> *Ibid.*, hlm. 56

<sup>158</sup> Belakangan Komisi Ombudsman Nasional dibentuk berdasarkan UU No. 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia. Pasal 1 angka 1 UU ini menyatakan: Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh ...dst.

<sup>159</sup> Dalam bagian lain Jimly Asshiddiqie menyebut lembaga-lembaga daerah ini dengan lembaga pemerintahan daerah. Lihat, Jimly Asshiddiqie, Sengketa Kewenangan, *Op.cit.*, hlm. 29

merupakan lembaga negara<sup>160</sup> yang terdapat di daerah. Lembaga-lembaga daerah itu adalah:

1. Pemerintahan Daerah Provinsi;
2. Gubernur selaku Kepala Pemerintah Daerah Provinsi;
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;
4. Pemerintahan Daerah Kabupaten;
5. Bupati selaku Kepala Daerah Kabupaten;
6. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten;
7. Pemerintahan Daerah Kota;
8. Walikota selaku Kepala Daerah Kota;
9. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota.

Dalam perkembangan pemikirannya ternyata menurut **Jimly Asshiddiqie** tidak hanya 28 lembaga tetapi **Jimly Asshiddiqie** mengidentifikasi 34 lembaga yang disebut dalam UUD baik secara eksplisit maupun implisit yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Wakil Presiden, Dewan Pertimbangan Presiden, Kementerian Negara, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan sebagai *triumvirat*, Menteri Dalam Negeri sebagai *triumvirat*, Menteri Pertahanan sebagai *triumvirat*, Duta, Konsul, Pemerintah Daerah Provinsi, Gubernur/Kepala Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten, Bupati Kepala Daerah Kabupaten, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten, Pemerintah Daerah Kota, Wali Kota Kepala Daerah Kota, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota, Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Penyelenggara Pemilu, Bank Sentral, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), Tentara Nasional Indonesia (TNI), Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, Kepolisian Republik Indonesia, dan Badan badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti kejaksaan.<sup>161</sup>

Sementara **Achmad Roestandi** beranggapan, lembaga negara yang dibentuk/disebut/atau diberikan wewenang oleh UUD 1945, sebanyak 30 (tiga puluh) yaitu:

<sup>160</sup> Jimly Asshiddiqie menyebut lembaga pemerintahan daerah atau sebut saja lembaga-lembaga daerah tidak lazim disebut sebagai lembaga negara. Ada kontradiksi penyebutan oleh Jimly Asshiddiqie terhadap hal ini. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan*, *Op.cit.*, hlm. 29

<sup>161</sup> Mahkamah Konstitusi RI, *Menuju Negara Hukum*, *Op.cit.*, hlm. 186-187, juga dapat ditemukan di hlm. 351- 352, hlm. 403 - 407, dan hlm 649-653. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 27-28, Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 100 - 102, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI bekerjasama dengan Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010, hlm. 161 - 164

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), diatur dalam Pasal 2 dan 3 UUD 1945;
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), diatur dalam Pasal 19 - 22B UUD 1945;
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD), diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD 1945;
4. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), diatur dalam Pasal 23E, 23F dan 230 UUD 1945;
5. Presiden, diatur dalam Pasal 4 sampai 17 UUD 1945;
6. Wakil Presiden, diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UUD 1945;
7. Kementerian Negara, diatur dalam Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945;
8. Tentara Nasional Indonesia, diatur dalam Pasal 30 UUD 1945;
9. Kepolisian Negara Republik Indonesia, diatur dalam Pasal 30 UUD 1945;
10. Dewan Pertimbangan Presiden, diatur dalam Pasal 16 UUD 1945;
11. Duta, diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2) UUD 1945;
12. Konsul, diatur dalam Pasal 13 ayat (1) UUD 1945;
13. Komisi Pemilihan Umum (KPU), diatur dalam Pasal 22E ayat (4) UUD 1945;
14. Bank sentral, diatur dalam Pasal 23D UUD 1945;
15. Mahkamah Agung, diatur dalam Pasal 24 dan 24A UUD 1945;
16. Mahkamah Konstitusi, diatur dalam Pasal 24 dan 24C UUD 1945;
17. Komisi Yudisial, diatur dalam Pasal 24B UUD 1945;
18. Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman, diatur dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945. Ke dalam lembaga ini dapat dimasukkan antara lain Kejaksaan Agung;
19. Pemerintah Daerah Provinsi, diatur dalam Pasal 18 ayat (3), (5), (6), dan (7) UUD 1945;
20. Gubernur dan Kepala Daerah Provinsi, diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
21. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, diatur Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
22. Pemerintah Daerah Kabupaten, diatur dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6), dan (7) UUD 1945;
23. Bupati dan Kepala Daerah Kabupaten, diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
24. Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten, diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;

25. Pemerintah Daerah Kota, diatur dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6), dan (7) UUD 1945;
26. Walikota selaku Kepala Daerah Kota, diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
27. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota, diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
28. Satuan Pemerintah Daerah yang bertempat Khusus atau Istimewa, diatur dalam Pasal 18 b ayat (1) UUD 1945;
29. Kesatuan Masyarakat Hukum adat, diatur dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945; dan
30. Partai politik, diatur dalam Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E ayat (3).<sup>162</sup>

Pengklasifikasian dan pemetaan lembaga-lembaga negara berdasarkan Undang – Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 menurut versi yang dikemukakan oleh **Philipus. M Hadjon** di atas adalah lebih realistis sehingga dapat digunakan sebagai rujukan melakukan pemetaan tentang lembaga-lembaga negara dimaksud.

Sementara pengklasifikasian dan pemetaan sebagaimana dikemukakan **Jimly Asshiddiqie** dan **Achmad Roestandi** di atas, justru menimbulkan ketidakpastian dan tidak tegas serta mengaburkan akan makna yang sebenarnya dari sebuah lembaga negara apalagi ketika dihubungkan dengan kompetensi Mahkamah Konstitusi memeriksa dan memutus SKLN. **Jimly Asshiddiqie** dan **Achmad Roestandi** mengidentifikasi dan menyebut semua institusi, lembaga, baik badan, atau komisi dan nama lainnya sebagai sebuah lembaga negara tanpa memberikan klarifikasi lebih jernih atas perbedaan fungsi-fungsi sebenarnya. Seyogianya dari pengklarifikasian yang lebih jernih atas fungsi-fungsi yang diemban oleh sebuah institusi atau lembaga dapat dibedakan apakah sebuah lembaga negara yang menjalankan fungsi kenegaraan ataukah lembaga pemerintah. Menurut **Bagir Manan**, akibatnya tidak dapat dibedakan lagi antara lembaga negara sebagai perangkat ketatanegaraan dengan lembaga negara sebagai perangkat administrasi negara, termasuk lembaga-lembaga yang sesungguhnya hanya sebagai “*auxiliary agency*” yang membantu lembaga negara ketatanegaraan. Lembaga ketatanegaraan adalah lembaga yang berkaitan langsung dengan organisasi ketatanegaraan sebuah negara. Lembaga-lembaga negara ini disebut “*staatsorganen*” atau “*stateorgans*”.<sup>163</sup>

Pandangan dan pemetaan lembaga negara versi **Jimly Asshiddiqie** dan **Achmad Roestandi** inilah yang sering mempengaruhi para pihak-pihak yang bersengketa di hadapan Mahkamah Konstitusi dengan mengklaim

<sup>162</sup> Achmad Roestandi, Mahkamah Konstitusi..., *Op.cit.*, hlm. 112 - 114

<sup>163</sup> Bagir Manan, Hukum ..., *Op.cit.*, hlm. 47

sebagai sebuah lembaga negara sehingga dapat dianggap sebagai mempunyai kedudukan hukum/*legal standing* berperkara di muka hakim Mahkamah Konstitusi yang pada kenyataannya kemudian justru ditolak oleh Mahkamah Konstitusi karena tidak mempunyai kedudukan hukum.

Di dalam penelitian disertasi ini diberikan analisis lebih jauh khususnya penelaahan terhadap keberadaan Pemerintah(an) Daerah, Komisi Pemilihan Umum, dan Bank Indonesia.

Pendapat **Abdul Rasyid Thalib, Jimly Asshiddiqie, Achmad Roestand** di atas menempatkan Pemerintah Daerah sebagai organ konstitusi/lembaga negara. Pertanyaannya adalah apakah Pemerintah (an) Daerah sebuah lembaga negara.

Istilah Pemerintahan Daerah maupun Pemerintah Daerah berasal dari istilah Inggris, *Local Government* atau istilah Belanda *Local Bestuur*. Kedua istilah tersebut dapat mengacu kepada fungsi sebagai Pemerintahan Daerah (lokal).<sup>164</sup> *Local Government* dapat pula berarti daerah otonom, hal ini disimak dari deskripsi *local government* yang diberikan oleh UN (1961), *a political subdivision of nation (or in a federal system, a State) which is constituted by law and has substantial control of local affairs, including the power to impose taxes or to extract labour for prescribed purposes. The governing body of such an entity is elected or otherwise locally selected.*<sup>165</sup>

Menurut pendapat **Philipus M. Hadjon**, dalam negara kesatuan (Republik Indonesia) juga ada pembagian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah melalui asas Desentralisasi. Asas desentralisasi pada dasarnya adalah pelimpahan wewenang dan bukan pembagian kekuasaan secara vertikal.<sup>166</sup>

Untuk Pemerintah(an) Daerah sesungguhnya lebih tepat masuk dalam lembaga negara kepresidenan. Karena bukankah kekuasaan pemerintahan negara dipegang oleh Presiden (Pasal 4 ayat 1 UUD Negara RI Tahun 1945). Hal ini senada dengan pikiran yang dikemukakan **Mashuri Maschab**, dalam bukunya *Kekuasaan Eksekutif di Indonesia*<sup>167</sup> bahwa pemerintah daerah adalah aparatur pemerintahan di daerah. Dalam perkembangannya pembantu-pembantu Presiden tidak hanya Wakil Presiden dan para Menteri tetapi telah ditambah dengan bermacam-macam pejabat yang bukan Menteri. Aparatur Pemerintah (Eksekutif) di tingkat pusat terdiri dari:

- a. Presiden
- b. Wakil Presiden

<sup>164</sup> Bhenyamin Hoessein, *Kebijakan Desentralisasi*, Jurnal Administrasi Negara, Vol. I, No. 02, Maret, 2002, hlm. 1

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> Philipus M. Hadjon, *Sengketa Kewenangan*, *Op.cit.*, hlm. 4

<sup>167</sup> Buku ini ditulis dalam versi UUD 1945 sebelum Perubahan

- c. Kabinet
- d. Sekretariat negara
- e. Kejaksaan Agung
- f. Dewan-dewan nasional dan lembaga-lembaganon-departemen.

Adapun Aparatur Pemerintah di daerah terdiri dari

- a. Pemerintah Daerah
- b. Instansi Vertikal di daerah<sup>168</sup>

Pendapat lain dikemukakan **Yusril Ihza Mahendra**, yang menyatakan bahwa seperti istilah Bupati menurut Pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945, tidak lebih sekedar nama jabatan sebagai kepala pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah itulah yang sebenarnya dapat dikatakan sebagai lembaga, tetapi bukan lembaga negara melainkan lembaga pemerintahan sebagai bagian dari pada pemerintahan daerah.<sup>169</sup>

Pendapat mendua tentang pemerintahan daerah dikemukakan oleh **Jimly Asshiddiqie**. Di satu sisi menyatakan bahwa pemerintahan daerah tidak lazim dikualifikasi sebagai lembaga negara tetapi di sisi lain justru mengakui pemerintahan daerah sebagai lembaga negara yang mempunyai kedudukan hukum dalam berperkara di muka Mahkamah Konstitusi. Menurut **Jimly Asshiddiqie**, lembaga pemerintahan daerah tidak lazim disebut sebagai lembaga negara. Akan tetapi, karena pemerintahan daerah, kepala pemerintah daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945, maka sekiranya dalam pelaksanaan kewenangannya itu timbul persengketaan dengan lembaga lain, maka hal persengketaan itu dapat dianggap memenuhi syarat sebagai sengketa kewenangan konstitusional yang menjadi Mahkamah Konstitusi.<sup>170</sup> Pendapat inilah juga yang mungkin mempengaruhi lahirnya rumusan di dalam Peraturan MK No. 08/PMK/2006 Tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara khususnya ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf f. Pemerintahan Daerah (Pemda).

Dalam konteks sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara yang ditangani oleh Mahkamah Konstitusi, apakah Pemerintah (an) Daerah termasuk lembaga negara yang mempunyai kedudukan hukum berperkara di hadapan hakim Mahkamah Konstitusi sebagaimana secara jelas juga dikemukakan oleh Peraturan MK No. 08/PMK/2006 Tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara khususnya ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf f. Pemerintahan Daerah (Pemda).

<sup>168</sup> Mashuri Maschab, *Kekuasaan Eksekutif di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hlm. 5

<sup>169</sup> Nandang A.D., *Op.cit.*, hlm. 2

<sup>170</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan...*, *Op.cit.* hlm. 29

Pemerintah (an) Daerah bukanlah lembaga negara yang mempunyai kedudukan hukum bersengketa di muka Mahkamah Konstitusi, dengan argumentasi bahwa:

1. Pemerintah (an) Daerah termasuk bagian kekuasaan eksekutif, kekuasaan presiden, pemegang kekuasaan pemerintahan negara (Pasal 4 ayat 1 UUD Negara RI Tahun 1945);
2. Dengan merujuk juga ketentuan konstitusi Pasal 1 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Konstruksi negara kesatuan mencirikan ada pemerintahan pusat dan terdapat satuan pemerintahan di bawahnya/pemerintahan daerah (*local government*);
3. Sistem pemerintahan daerah kita menganut sistem desentralisasi sebagaimana digariskan dalam konstitusi dan dilangkah lanjuti oleh Undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Dimana desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.<sup>171</sup>

**Harun Kamil**,<sup>172</sup> mengemukakan bahwa latar belakang proses dan kesimpulan akhir amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terkait dengan Pasal 24C ayat (1) khususnya tentang masalah sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945; bahwa mengenai lembaga negara itu sendiri satu-satunya tercantum di dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945; dan lembaga negara yang dimaksud menurut kesepakatan saat itu adalah lembaga negara yang berada di pusat. Menurut **Harun Kamil** dari awal pembicaraan kita sudah membedakan antara lembaga yang namanya pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, kita juga berangkat dari pemikiran bahwa pemisahan kekuasaan itu adalah kekuasaan yang namanya eksekutif, yudikatif dan legislatif, maka bicara tentang masalah tingkat pusat dan daerah yang kita sepakati pada waktu itu pengertian lembaga negara adalah organ yang mengurus secara nasional yang kedudukannya tidak berada di bawah organ lain.<sup>173</sup>

<sup>171</sup> Philipus M. Hadjon, (et. al), Pengantar Hukum Administrasi ....., *Op.cit.* hlm. 112

<sup>172</sup> Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006

<sup>173</sup> Putusan Nomor 027/SKLN-IV/2006

Oleh karena itulah, Peraturan MK No. 08/PMK/2006 Tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara khususnya ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf f. Pemerintahan Daerah (Pemda) hendaknya direvisi untuk dihilangkan. Dalam bagian Bab IV berkenaan penanganan kasus-kasus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara yang ditangani oleh Mahkamah Konstitusi dan telah diberikan putusannya akan diberikan catatan-catatan analisis lebih jauh khususnya berkenaan kedudukan hukum pemerintahan (an) daerah baik dalam posisi sebagai pemohon maupun termohon.

Adapun keberadaan komisi pemilihan umum dalam UUD Negara RI Tahun 1945 bukan termasuk lembaga negara karena ditulis dengan huruf kecil. Komisi Pemilihan Umum hanya disebutkan kewenangan pokoknya sebagai penyelenggara pemilihan umum tetapi nama organnya tidak secara tegas disebut karena perkataan komisi pemilihan umum tidak disebut dengan huruf besar.<sup>174</sup>

Pendapat menarik dikemukakan oleh **Philipus M. Hadjon**, bahwa KPU tercantum dalam Pasal 22E ayat (5) dan pasal itu diatur dalam bab VIIB tentang pemilihan umum. Bab VIIB tidak mengatur tentang Lembaga, dalam hal ini KPU. Dalam konteks itu Pasal 22E ayat (6) menyatakan: Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. Dengan demikian berdasarkan ketentuan tersebut ditetapkan UU tentang pemilihan umum dan bukan UU tentang KPU. Tugas menyelenggarakan PEMILU ditetapkan oleh UUD dalam Pasal 22E ayat (5) yaitu KPU. Tugas tersebut karena diperintahkan oleh UUD merupakan tugas konstitusional. Namun demikian dikaitkan dengan kelembagaan, apakah KPU adalah Lembaga Negara karena UUD mengatur tentang pemilihan umum sesuai judul bab VIIB dan bukan mengatur tentang Lembaga KPU.<sup>175</sup>

KPU tidak secara eksplisit diberi nama resmi oleh UUD.<sup>176</sup> Perumusan tentang komisi pemilihan umum di dalam UUD Negara RI Tahun 1945 (Perubahan Ketiga) lebih dipengaruhi oleh praktek ketatanegaraan di mana dalam kenyataannya pemilihan umum yang pernah diselenggarakan di Indonesia sebelum lahirnya rumusan Pasal 22E ayat (5) dimaksud ditangani oleh suatu komisi yang bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU).<sup>177</sup>

Rumusan Pasal 22E ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Ketentuan

<sup>174</sup> Jimly Asshiddiqie, Sengketa Kewenangan, *Op.cit.*, hlm. 55

<sup>175</sup> Philipus M. Hadjon, *Lembaga Negara ....Op.cit.*, hlm. 5

<sup>176</sup> Jimly Asshiddiqie, Sengketa Kewenangan, *Op.cit.*, hlm. 27

<sup>177</sup> Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang pertama dibentuk tahun 1999 (periode 1999 – 2001) berdasarkan Keppres Nomor 16 Tahun 1999 dengan anggota sebanyak 53 orang. Ketua KPU I: Rudini

Pasal ini hanya menegaskan bahwa harus ada suatu komisi yang diberikan fungsi kenegaraan untuk menyelenggarakan suatu pemilihan umum. Konstitusi tidak menegaskan apa nama lengkap komisi dimaksud. Untuk tidak menimbulkan penafsiran yang keliru terhadap rumusan ini khusus berkenaan dengan institusinya, seyogianya perumus UUD menegaskan saja nama penyelenggara itu dengan huruf kapital **Komisi Pemilihan Umum (KPU)**<sup>178</sup> sehingga jelas menunjuk suatu institusi dengan nomenklatur Komisi.

Alternatif lainnya, rumusan pasal itu dirumuskan dengan, Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Dengan demikian, istilah penyelenggara dalam rumusan di atas memberikan kebebasan dalam undang-undangnya untuk menentukan nama penyelenggara itu apakah dengan nomenklatur Komisi, Badan, atau Lembaga. Berdasarkan analisis yang dikemukakan sangat jelas bahwa komisi pemilihan umum dimaksud Pasal UUD Negara RI Tahun 1945 di atas bukan suatu lembaga negara dengan nomenklatur Komisi Pemilihan Umum.

Pasal 22E ayat (5) di atas berhubungan selanjutnya dengan Pasal 22E ayat (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. Rumusan ini menggunakan frasa diatur dengan undang-undang. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 6 menegaskan **Komisi Pemilihan Umum**, selanjutnya disebut KPU, adalah **lembaga Penyelenggara Pemilu** (cetak tebal penulis) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Penulisan dalam rumusan undang-undang di atas, kata lembaga dengan menggunakan huruf kecil pada huruf pertamanya, kata Penyelenggara dengan menggunakan huruf kapital pada huruf pertamanya dan kata Pemilu dengan menggunakan huruf kapital pada kata pertamanya. Tidak jelas apa maksud pembentuk undang-undang dengan menuliskan hal tersebut.

Membandingkan rumusan Pasal 22E ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 dengan rumusan Pasal 1 angka 6 UU Nomor 22 Tahun 2007 seolah hanya permainan mendudukkan struktur kata saja antara komisi pemilihan umum dalam rumusan konstitusi dan lembaga Penyelenggara Pemilu dalam rumusan undang-undang.

Seyogianya justru rumusan tiga kata, **lembaga penyelenggara pemilu** (cetak tebal penulis) itulah yang harus muncul dalam rumusan Pasal 22E ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945, sehingga seharusnya rumusannya

<sup>178</sup> Di satu sisi pembentuk UUD yang melakukan perubahan UUD menyebut Komisi Yudisial dengan huruf kapital

adalah, Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Penjabaran Pasal inilah yang kemudian dalam UU Penyelenggara Pemilihan Umum ditetapkan nama penyelenggara pemilu itu dengan Komisi Pemilihan Umum atau KPU. Dengan demikian, tidak menimbulkan perdebatan dan penafsiran tentang hal apakah Komisi Pemilihan Umum suatu lembaga negara yang diatur (kewenangannya) dalam konstitusi atau tidak.

Berkenaan dengan keberadaan komisi pemilihan umum (dengan huruf kecil) berdasarkan konstruksi konstitusi yang sekarang, maka komisi itu bukan sebagai sebuah lembaga negara yang disebutkan di dalam Undang-Undang Dasar karena tidak disebut dengan nomenklatur sebuah lembaga yang seharusnya dengan huruf kapital.

Dalam kaitan ini relevan melakukan penelusuran terhadap Kamus Besar Bahasa Indonesia yang memberikan pedoman bahwa salah satu penggunaan huruf kapital dipakai sebagai huruf pertama semua unsur nama negara, lembaga pemerintahan, dan ketatanegaraan serta nama dokumen resmi.<sup>179</sup> Dengan demikian penyebutan komisi pemilihan umum dengan kata pertama masing-masing huruf kecil dalam rumusan Pasal 22E ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 bukanlah penyebutan nama suatu lembaga.

Dalam hal berkaitan dengan kompetensi Mahkamah Konstitusi memeriksa dan memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara, apakah posisi Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang ada sekarang yang dibentuk berdasarkan UU tentang Penyelenggara Pemilihan Umum mempunyai kedudukan hukum/*legal standing* dalam berperkara di hadapan hakim Mahkamah Konstitusi.

Dengan mendasarkan kepada argumentasi yang telah dikemukakan di atas, maka keberadaan dan posisi Komisi Pemilihan Umum (KPU) dimaksud tidak mempunyai kapasitas dengan kedudukan hukum/*legal standing* baik selaku pemohon maupun termohon dalam berperkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara di hadapan Mahkamah Konstitusi.

UUD Negara RI Tahun 1945 dalam Pasal 23D menyatakan Negara memiliki suatu **bank sentral** (cetak tebal penulis) yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang. Sebelumnya, dalam UUD 1945 bagian Penjelasan hal yang berkenaan dengan Hal Keuangan ditegaskan:<sup>180</sup>

Juga tentang hal macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. Ini penting karena kedudukan uang itu besar pengaruhnya atas masyarakat. Uang terutama adalah alat penukar dan pengukur harga.

<sup>179</sup> Tim Prima Pena, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi terbaru, Gitamedia Press, tt, hlm. 820

<sup>180</sup> Lihat Bagian Penjelasan UUD 1945

Sebagai alat pengukur untuk memudahkan pertukaran jual beli dalam masyarakat. Berhubung dengan itu perlu ada macam dan rupa uang yang diperlukan oleh rakyat sebagai pengukur harga untuk dasar menetapkan harga masing-masing barang yang dipertukarkan. Barang yang menjadi pengukur harga itu, mestilah tetap harganya, jangan naik turun karena keadaan uang yang tidak teratur. Oleh karena itu, keadaan uang itu harus ditetapkan dengan undang-undang.

Berhubung dengan itu, kedudukan **Bank Indonesia** (cetak tebal penulis) yang akan mengeluarkan dan mengatur peredaran uang kertas, ditetapkan dengan undang-undang.

Perubahan keempat UUD 1945 tidak lagi memunculkan nama Bank Indonesia. Rumusan Pasal 23D UUD Negara RI Tahun 1945 memunculkan lembaga bank sentral dimana susunan, kedudukan, kewenangan, dan independensinya diatur dengan undang-undang. Secara umum, bank sentral merupakan lembaga yang memiliki peran penting dalam perekonomian, terutama di bidang moneter, keuangan, dan perbankan. Hal ini nampak dari fungsi dan tujuan bank sentral yang tidak identik dengan bank komersial, bank tabungan atau lembaga keuangan lainnya. Pada dasarnya bank sentral dibentuk untuk mencapai suatu tujuan sosial ekonomi tertentu yang menyangkut kepentingan nasional atau kesejahteraan umum, seperti stabilitas harga dan perkembangan ekonomi.<sup>181</sup>

Pada 1 Juli 1953 dikeluarkan UU No. 11 Tahun 1953 tentang Pokok Bank Indonesia sebagai pengganti *Javasche Bank Wet* Tahun 1922. Mulai saat itu lahirlah satu bank sentral di Indonesia yang diberi nama Bank Indonesia.<sup>182</sup> Pada Tahun 1999 diberlakukan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, kedudukan Bank Indonesia selaku Bank Sentral Republik Indonesia telah dipertegas kembali. Dalam kaitan ini, Bank Indonesia telah mempunyai kedudukan yang independen di luar Pemerintah sebagaimana bank-bank sentral di beberapa negara, seperti Amerika Serikat, Chili, Filipina, Inggris, Jepang, Jerman, Korea Selatan, dan Swiss.

Sebagai suatu lembaga yang independen, Bank Indonesia memiliki kewenangan untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan dalam pelaksanaan tugasnya sesuai undang-undang tanpa campur tangan pihak di luar Bank Indonesia. Dalam kaitan ini, Bank Indonesia wajib menolak dan mengabaikan setiap bentuk campur tangan atau intervensi dari pihak di luar Bank Indonesia. Dengan independensinya tersebut, Bank

<sup>181</sup> F.X. Sugiyono, Ascarya, *Kelembagaan Bank Indonesia*, Seri kebanksentralan, Bank Indonesia No. 5, Jakarta, 2005, hlm. 1

<sup>182</sup> Perry Warjiyo, (ed), *Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia Sebuah Pengantar*, Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan, Jakarta, 2004, hlm. 25

Indonesia selaku otoritas moneter diharapkan dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya secara efektif.<sup>183</sup>

Menelusuri perkembangan pemikiran dan pendapat yang muncul dan berkembang pada saat merumuskan Pasal 23D tersebut, maka dapatlah dikatakan bahwa pasal ini merupakan kristalisasi yang akhirnya mendapatkan persetujuan MPR.<sup>184</sup> Perumusan Rancangan Perubahan yang dihasilkan oleh Panitia Ad Hoc. I 1999 – 2000 Pasal 23 D:

**Alternatif 1:**

- (1) Negara Republik Indonesia memiliki satu bank sentral yang independen, yaitu Bank Indonesia yang berwenang mengeluarkan dan mengedarkan mata uang.
- (2) Susunan, kedudukan dan kewenangan lainnya diatur dengan undang-undang.

**Alternatif 2:**

Negara Republik Indonesia memiliki satu bank sentral atau lembaga otoritas keuangan lainnya yang independen dan berwenang mengeluarkan dan mengedarkan mata uang, yang susunan, kedudukan dan kewenangnya diatur dengan undang-undang.

Ketentuan undang-undang yang berkenaan dengan bank sentral ini, telah dikeluarkan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004.

Apakah lembaga Bank Indonesia yang dibentuk berdasarkan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004, yang mana UU di atas sebagai penjabaran ketentuan konstitusi yang mengatur tentang kedudukan bank sentral, dapat dikualifikasi sebagai lembaga negara yang dapat bersengketa dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara di hadapan hakim Mahkamah Konstitusi.

Dengan mendasarkan penelusuran terhadap ketentuan konstitusi, UUD Negara RI Tahun 1945 yang hanya menegaskan, Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab dan independesinya diatur dengan undang-undang. Norma konstitusi ini menegaskan bahwa susunan, kedudukan dan kewenangan bank sentral dimaksud akan ditetapkan dengan undang-undang, sehingga dengan demikian susunan dan kewenangan Bank Indonesia tidak bersumber dari konstitusi tetapi bersumber dari Undang-undang. Oleh itulah, Bank

<sup>183</sup> *Ibid.*, hlm. 26

<sup>184</sup> Harjono, *Kedudukan dan Peran Bank Indonesia Pasca Amandemen Keempat UUD 1945*, Makalah disampaikan dalam Lokakarya “Aspek-aspek Kebanksentralan dalam Sistem Ketatanegaraan RI, Balikpapan, 29 Agustus 2007, hlm. 2

Indonesia tidak dapat dikualifikasi sebagai pihak-pihak, baik pemohon dan termohon dalam sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara di hadapan Mahkamah Konstitusi.

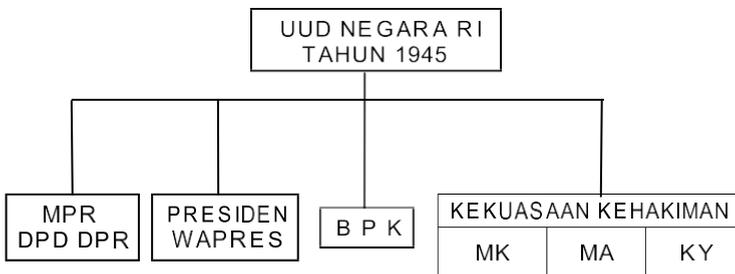
Konstitusi Jerman menyebut Bank Sentral Jerman (Bundesbank) sebagai *state organ* bukan *constitutional organ*. Paralel dengan sistem konstitusi Jerman hendaknya Bank Indonesia dalam sistem konstitusi Indonesia disebut lembaga negara tetapi bukan lembaga konstitusional atau lembaga Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan hasil perubahan yang dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dari perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat dikaitkan dengan pembagian dan fungsi kekuasaan dalam negara menghasilkan lembaga-lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam lingkup kekuasaan legislatif, Presiden dan Wakil Presiden sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif, Kekuasaan Kehakiman yang terdiri dari lembaga Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial dalam lingkup kekuasaan yudisial, serta adanya lembaga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang bebas dan mandiri untuk melakukan tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara.

Dalam UUD Negara RI Tahun 1945 maka pengaturan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dalam Bab II, Presiden diatur Bab III yang diberi judul Kekuasaan Pemerintahan Negara, Dewan Perwakilan Rakyat dalam Bab VII, Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan dalam Bab VIIIA, sedangkan Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial ditempatkan dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman.

Dengan demikian dapat digambarkan struktur ketatanegaraan UUD Negara RI Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

Tabel 2.



Keterangan:

MK = Mahkamah Konstitusi

MA = Mahkamah Agung

KY = Komisi Yudisial

Berdasarkan pemetaan atau pengklasifikasian di atas maka lembaga-lembaga negara menurut UUD Negara RI Tahun 1945 dengan kewenangan konstitusional yang tercantum dalam UUD adalah:

### **3.1. Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Kedudukan MPR menurut UUD Negara RI Tahun 1945 dicerminkan dengan kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh UUD kepada MPR, sebagai kewenangan atributif. Kewenangan MPR diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Ketentuan Pasal ini berhubungan dengan ketentuan Pasal 37 ayat (1), (2), (3), (4), (5).

Pasal 37

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Pasal 3 ayat (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Berhubungan dengan Pasal 9 ayat (1), (2).

Pasal 9:

- (1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut:

**Sumpah Presiden (Wakil Presiden):**

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa”.

**Janji Presiden (Wakil Presiden):**

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa”.

Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah di hadapan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.

**Pasal 8 Ayat (2) dan Ayat (3)**

- (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.
- (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan secara bersamaan. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Pasal 3 ayat (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Juncto Pasal 7A dan Pasal 7B

**Pasal 7A**

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan

Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

#### Pasal 7B

Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Agung untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

- (1) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutuskan dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.
- (4) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk merumuskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (5) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.

- (6) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Kedudukan MPR lebih lanjut diatur dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 123).

### **3.2. Dewan Perwakilan Rakyat**

Pengaturan bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat dalam UUD Negara RI Tahun 1945 ditempatkan dalam Bab VII mulai Pasal 19 sampai dengan Pasal 22. Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang (Pasal 19 ayat 2). Dewan Perwakilan Rakyat bersidangnya sedikitnya sekali dalam setahun (Pasal 19 ayat 3). Pasal 20 ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pasal 20 ayat (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Pasal 20 ayat (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Pasal 20 ayat (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Pasal 20 ayat (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dalam pasalnya juga berisikan tentang kekuasaan Presiden untuk berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang yang lebih dikenal dengan istilah Perpu (Pasal 22 ayat 1). Hanya karena derajat Perpu itu adalah sama dengan undang-undang dan harus mendapat persetujuan DPR (Pasal 22 ayat 2 dan Pasal 22 ayat 3,) maka pengaturannya ditempatkan dalam ikhwal kekuasaan DPR. Mengapa pengaturan Perpu tidak masuk dalam Bab yang mengenai kekuasaan Presiden. UUD Negara RI Tahun 1945 masih menggunakan penamaan Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara. Dengan demikian, UUD Negara RI Tahun 1945 juga tidak ada secara eksplisit menyebut Bab tentang Kekuasaan Presiden. Penggunaan

judul Kekuasaan Pemerintahan Negara dalam Bab III Undang-Undang Dasar 1945 yang oleh **Harjono** dinilai unik dalam bukunya *Politik Hukum Perjanjian Internasional*.<sup>185</sup> Jika saja judul ini langsung diberi nama Bab tentang Kekuasaan Presiden tentu lebih tepat, di mana memang dalam Bab ini diatur kekuasaan Presiden.<sup>186</sup> Mengingat Perpu masuk pada pengaturan bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat maka keberadaan dan kekuatannya lebih banyak berada pada kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat. Perpu merupakan kewenangan Presiden, maka seyogyanya penempatannya masuk pada Bab Kekuasaan Presiden atau penamaan bab yang masih konsisten dipakai oleh UUD Negara RI Tahun 1945 dengan istilah Bab Kekuasaan Pemerintahan Negara .

UUD Negara RI Tahun 1945 telah menambahkan pengaturan tentang Dewan Perwakilan Rakyat yaitu tentang fungsi Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 20A ayat (1): Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Pasal 20A ayat (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Pasal 20A ayat (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

Pasal 21 UUD Negara RI Tahun 1945 menegaskan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

Dalam pasal-pasal lain di luar bab tentang pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat, maka ada sejumlah pasal-pasal yang bersinggungan dengan Dewan Perwakilan Rakyat yang tersebar dalam bab-bab kekuasaan selain kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat. Seperti Bab Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab Dewan Perwakilan Daerah, Bab Hal Keuangan, Bab Badan Pemeriksa Keuangan, Bab Kekuasaan Kehakiman.

Dalam hal yang berkenaan peranan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hubungannya dengan kekuasaan Presiden terdapat sejumlah perubahan yang cukup berarti dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Di mana sebelumnya tidak disertakan peranan Dewan Perwakilan Rakyat seperti dalam ketentuan Pasal 11 ayat (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam ketentuan Pasal 13 ayat (2) Dalam hal

<sup>185</sup> Harjono, *Politik Hukum Perjanjian Internasional*, Bina Ilmu, Surabaya, 1999, hlm. 56

<sup>186</sup> *Ibid.*

mengangkat duta, Presiden harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam ketentuan Pasal 13 ayat (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan Pasal 13 ayat (3) baru ini menurut **Jimly Asshiddiqie** jelas tidak mungkin dilaksanakan, karena hal itu melanggar kelaziman yang berlaku dalam hubungan antar bangsa. Bahkan ketentuan ini dapat dianggap kesalahan yang fatal, mengingat hal itu menyalahi ketentuan hukum yang berlaku dalam pergaulan internasional.<sup>187</sup> Dalam hal Presiden akan memberikan amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 14 ayat 2 UUD Negara RI Tahun 1945).

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat lebih lanjut diatur dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 123).

### 3.3. Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menurut UUD Negara RI Tahun 1945, tugas dan wewenangnya adalah:

- Mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22 D ayat 1).
- Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama (Pasal 22D ayat 2).
- Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22D ayat 3).

<sup>187</sup> Jimly Asshiddiqie, Telaah Kritis Mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, *Jurnal Civity*, Jakarta, Vol. I, No. 2 November 2001 - Januari 2002, hlm. 48

Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah lebih lanjut diatur dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 123).

### **3.4. Presiden dan Wakil Presiden**

Ikhwal kekuasaan Presiden menurut UUD Negara RI Tahun 1945 dapat dilihat pada gambaran pasal-pasal berikut:

Pasal 4 ayat (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Pasal 4 ayat (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Pasal 5 ayat (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 5 ayat (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Dalam hal ikhwal kepentingan yang memaksa berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Pasal 22 ayat 1).

Memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara (Pasal 10).

Dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (pasal 11 ayat 1).

Menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12).

Mengangkat duta dan konsul (Pasal 13).

Memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14 ayat 1).

Memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 ayat 2).

Memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang (Pasal 15)

Membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang (Pasal 16).

Menelaah UUD Negara RI Tahun 1945, terhadap kekuasaan Presiden di bidang perundang-undangan maka dapat dilihat dalam pasal-pasal sebagai berikut:

#### **1. Dalam pembentukan Undang-undang**

Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan rakyat (Pasal 5 ayat 1). Dalam ketentuan Pasal 20 ayat (2): Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat

dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Ketentuan Pasal 20 ayat (2) di atas secara sistematis tidak dapat dilepaskan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) di atas. Dengan demikian rancangan undang-undang yang datang dari pemerintah pun dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

2. Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu)

Dasar konstitusional Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang (Perpu) adalah berdasarkan Pasal 22 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3). Ketentuan Pasal ini tidak berubah dibandingkan sebelum dan sesudah perubahan.

3. Pembentukan Peraturan Pemerintah

Dasar kewenangan konstitusional Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah adalah Pasal 5 ayat (2): Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

4. Peraturan Presiden

Dasar kewenangan konstitusional Presiden untuk menetapkan Peraturan Presiden<sup>188</sup> dalam UUD Negara RI Tahun 1945 tidak disebut secara tegas. Wewenang membuat dan menetapkan Peraturan Presiden melekat secara *inheren* pada kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4 ayat 1 UUD Negara RI Tahun 1945).

### 3.5. Badan Pemeriksa Keuangan

Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditempatkan dalam Pasal tersendiri walaupun masih dalam rumpun Pasal 23. Apabila pengaturan Badan Pemeriksa Keuangan dalam UUD 1945 masuk dalam Bab VIII tentang hal keuangan yang hanya diatur dalam satu Pasal saja yakni Pasal 23 ayat (5).

Pasal 23E ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945: “Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”. Dengan demikian, kewenangan konstitusional BPK adalah memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Sedangkan yang menjadi objek dari pelaksanaan kewenangan konstitusional BPK itu adalah pihak yang melakukan tindakan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

<sup>188</sup> Istilah Peraturan Presiden lahir sebagai bentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lahirnya istilah Peraturan Presiden ini sebagai pengganti istilah Keputusan Presiden. Istilah Keputusan Presiden untuk menyebut sebagai ranah keputusan (*beschikking*). Sedangkan Peraturan Presiden sebagai domain *regeling*. UU ini telah diganti oleh UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dengan kata lain, siapapun pihak yang melaksanakan tindakan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, maka pihak itu akan menjadi objek yang harus tunduk pada pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK.

Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara RI Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara RI Tahun 2006 Nomor 4654).

### **3.6. Mahkamah Agung**

Di dalam bab tentang kekuasaan kehakiman ditegaskan bahwa Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (Pasal 24 ayat 1 UUD Negara RI Tahun 1945). Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 ayat 2 UUD Negara RI Tahun 1945).

Pasal 24A ayat (1) menegaskan tentang wewenang Mahkamah Agung yang berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang (Pasal 24A ayat 1).

Pasal 24A ayat (1) ini menegaskan bahwa ada wewenang-wewenang Mahkamah Agung yang lainnya yang akan diatur di dalam undang-undang.

Keberadaan Mahkamah Agung diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4359).

### **3.7. Mahkamah Konstitusi**

Hasil perubahan ketiga UUD 1945 telah mengintrodusir sebuah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan kita yakni sebuah Mahkamah Konstitusi. Kewenangan Mahkamah Konstitusi yakni berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum (Pasal 24C ayat 1). Selain itu Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 24 C ayat 2).

Ketentuan Pasal 7B ayat 1-5, Mahkamah Konstitusi berkewajiban untuk memeriksa dugaan DPR atas pelanggaran hukum berupa (1) pengkhianatan terhadap negara, (2) korupsi, (3) penyuapan, (4) tindak pidana berat lainnya, (5) perbuatan tercela, serta (6) tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.

Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yang ditindaklanjuti dengan diundangkannya UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara RI Tahun 2003, Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011<sup>189</sup> (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 70). Undang-undang ini merupakan bentuk implementasi dari Pasal 24C ayat (6) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan Undang-Undang.

Undang-undang ini selain memuat pengaturan hukum materil tentang Mahkamah Konstitusi juga memuat materi tentang hukum formalnya, yakni prosedur ketentuan beracara di muka peradilan Mahkamah Konstitusi. Hukum acara yang diatur dalam undang-undang ini memuat aturan umum dan aturan khusus beracara di muka Mahkamah Konstitusi sesuai dengan karakteristik masing-masing perkara yang menjadi kewenangan dari Mahkamah Konstitusi tersebut. Oleh karena itu untuk kelancaran dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya, maka kepada Mahkamah Konstitusi juga telah diberikan kewenangan untuk melengkapi hukum acara menurut Undang-Undang No. 24 Tahun 2003.

Sebagai peradilan tata negara guna menyelesaikan dan memutus perkara-perkara atau sengketa mengenai masalah-masalah ketatanegaraan, maka timbul pertanyaan, apakah peradilan (Mahkamah Konstitusi) ini juga memerlukan sebuah hukum acara untuk itu. Oleh karena di dalam melihat persoalan ini telah menimbulkan pendapat yang berbeda satu dengan yang lainnya. Di satu pihak ada yang menyatakan pendapat bahwa sebagai peradilan tata negara maka sebenarnya Mahkamah Konstitusi tidak memerlukan sebuah hukum acara sebagaimana lazimnya sebuah peradilan pada umumnya. Adanya karakteristik “ketatanegaraan” inilah yang menimbulkan perbedaan pandangan dimaksud.

Jika dicermati substansi isi Pasal 24C ayat (6) dari sudut ilmu hukum, khususnya hukum tata negara, maka sangat janggal dalam hukum tata

<sup>189</sup> Mahkamah Konstitusi memutuskan mengabulkan sebagian permohonan pengujian UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Lihat putusan MK No. 48/PUU-IX/2011

negara dikenal hukum acara tata negara, sebab menurut **R. Crince Le Roy** dan yang dikemukakan oleh **H.D. van Wijk** sebagaimana dikutip oleh **Sri Soemantri**, bahwa hukum tata negara adalah satu-satunya bidang hukum yang tidak memiliki hukum acara.<sup>190</sup>

Sebagai penggambaran pemikiran di atas dapat dilihat pada tabel berikut ini:<sup>191</sup>

**Tabel 3**  
**Hukum Tata Negara Tidak Mempunyai Hukum Acara**

Materieel Privaatrecht Regelend Dwinged	Materieel Administratief Recht	Materieel Strafrecht Regelend Dwinged
Burgerlijk Procesrecht	Administratief Non-Contentieus Contentieus	Straf Procesrecht
Rechterlijke Orgaanisatie	Administratief-Rechterlijke Organisatierecht	Rechterlijke Organisatie
	Staatrecht	

Pendapat berbeda dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief** yang melihat dari sudut adanya unsur delik di dalam ketentuan Pasal 7A UUD 1945, sehingga menurut **Barda Nawari Arif** “apabila dilihat dari sudut pandang hukum pidana, karena ketentuan Pasal 7A UUD 1945 mengandung unsur delik pidana, maka hukum tata negara juga mempunyai hukum acara. **Barda Nawari Arief** mengemukakan hal itu di depan Seminar Uji Sahih RUU Mahkamah Konstitusi di Universitas Diponegoro Semarang tanggal 1 April 2002.<sup>192</sup>

Didalam hubungan tersebut **Barda Nawari Arief** membuat perbandingan dengan ketentuan hukum acara tata negara dengan hukum acara pidana dan perdata dengan menggambarkan dalam tabel sebagai berikut.<sup>193</sup>

**Tabel 4**  
**Perbandingan Hukum Acara Tata Negara dengan  
Hukum Acara Pidana dan Perdata**

Hukum Perdata	Hukum Administrasi	Hukum Pidana
Hukum Acara Perdata	Hukum Acara Administrasi	Hukum Acara Pidana

<sup>190</sup> Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang....*, *Op.cit.*, hlm. 290

<sup>191</sup> *Ibid.*, hlm. 291

<sup>192</sup> Pendapat Barda Nawawi Arief di atas hanya melihat pada ketentuan Pasal 7A UUD 1945 yang mengandung unsur delik, padahal keperluan untuk adanya sebuah hukum acara dalam peradilan tata negara tidak hanya dilihat dari unsur Pasal 7A UUD 1945 itu saja

<sup>193</sup> Abdul Rasyid Thalib., *Loc.cit.*

Pendapat **Barda Nawawi Arief** yang melakukan perbandingan hukum acara dalam bidang hukum perdata, hukum administrasi dan hukum pidana dan menyebut istilah hukum acara administrasi kiranya patut dikemukakan, bahwa hukum administrasi formal tidak hanya mengenal “contentieus procesrecht” tetapi juga “non-contentieus procesrecht” (hukum acara sengketa dan hukum acara non sengketa).<sup>194</sup> Dengan demikian, untuk hukum acara administrasi lebih tepat disebut dengan istilah Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara.

Sebenarnya bagi Mahkamah Konstitusi di dalam menyelenggarakan peradilan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tetap mengacu kepada prinsip-prinsip penyelenggaraan kekuasaan kehakiman<sup>195</sup> pada umumnya yakni dilakukan secara sederhana dan cepat.

Meskipun Mahkamah Konstitusi mempunyai karakteristik sebagai sebuah peradilan tata negara tetap harus mempunyai suatu acuan di dalam beracara, oleh karena di dalam penyelesaian sengketa yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi tidak akan dapat dilepaskan dalam suatu proses. Menurut pendapat **Philipus M. Hadjon**, peranan hukum acara sangat penting dalam menciptakan suasana peradilan, apakah peradilan menjadi suatu arena pertempuran ataukah suatu forum damai dan tenteram tergantung dari hukum acaranya<sup>196</sup>. Sesuai dengan karakteristiknya maka tentu saja hukum acara Mahkamah Konsitusi berbeda dengan hukum acara peradilan lainnya.

Di dalam Undang-undang No. 24 Tahun 2003, pengaturan tentang hukum acara Mahkamah Konstitusi, pasal 28 sampai dengan pasal 49, termuat pada Bab V dengan titel Hukum Acara. Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 yang berisi ketentuan tentang hukum acara Mahkamah Konstitusi masih dirasakan tidak terlalu lengkap memuat pengaturan tentang hukum acara berperkara di muka peradilan Mahkamah Konstitusi sehingga Undang-undang ini masih memberikan ruang bagi Mahkamah konstitusi untuk melengkapi ketentuan hukum acaranya sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 86 dan Penjelasan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003.

<sup>194</sup> Philipus M. Hadjon (et.al), Pengantar...., *Op.cit.*, hlm. 47

<sup>195</sup> Ronald S Lumbuun di dalam Disertasinya mengemukakan bahwa lembaga-lembaga negara pada umumnya dibedakan dalam 3 (tiga) ranah (domain) yaitu (I) kekuasaan eksekutif atau pelaksana (administratur, bestuuzorg); (ii) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan; (iii) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial. Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung merupakan lembaga negara yang termasuk dalam ranah kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial. Ronald S Lumbuun. PERMA RI (Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia) Wujud Kerancuan Antara Praktik, Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011., hlm. 171)

<sup>196</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 195

Diberikannya wewenang oleh Undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi untuk melengkapi hukum acara dengan dasar pertimbangan untuk mengisi kemungkinan adanya kekurangan atau kekosongan di dalam hukum acara karena secara filosofis keberadaan Mahkamah Konstitusi adalah bagian dari kekuasaan kehakiman yang merupakan lembaga hukum dan bukan sebuah lembaga politik. Dengan demikian, hukum acara berperkara di muka peradilan Mahkamah Konstitusi senantiasa merujuk kepada asas-asas hukum acara yang secara umum berlaku.

Adapun pengaturan secara umum hukum acara Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutus dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi dengan 9 (sembilan) orang hakim konstitusi, kecuali dalam keadaan luar biasa dengan 7 (tujuh) orang hakim konstitusi yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah Konstitusi (Pasal 28 ayat 1).

Berkenaan dengan prosedur beracara di muka Mahkamah Konstitusi maka yang pertama kali dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi adalah mengidentifikasi atau menentukan terlebih dahulu *Legal standing* dari pemohon. *Legal standing* (lazim dialihbahasakan sebagai kedudukan hukum) akan menjadi dasar membenaran dari *subyektum* pencari keadilan untuk bisa mengajukan pengajuan permohonan ke hadapan Mahkamah Konstitusi. *Legal standing* merupakan *entitle* atau hak yang membenarkan subyektum mengajukan permohonan. *Legal standing* adalah tidak lain dari hak gugat. *Standing* adalah mereka yang dapat (berhak) mengajukan tuntutan atau permintaan agar suatu peraturan perundang-undangan atau tindakan pemerintah dibatalkan karena alasan bertentangan dengan undang-undang dasar, atau suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Mereka yang berhak tersebut disebut mempunyai *standing* untuk menuntut (*standing to sue*).<sup>197</sup>

*Legal standing* adalah keadaan dimana seseorang atau suatu pihak ditentukan memenuhi syarat dan oleh karena itu mempunyai hak untuk mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan atau sengketa atau perkara di depan Mahkamah Konstitusi. Siapapun yang mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi harus mereka yang memang benar-benar memiliki *legal standing*. Menurut **Harjono**, itulah konsep pertama yang harus ditemukan oleh Mahkamah Konstitusi pada saat mereka harus melakukan persidangan. Mereka yang tidak memiliki *legal standing*, akan menerima putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan permohonan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).<sup>198</sup>

<sup>197</sup> Bagir Manan, Perbandingan ....., *Op.cit.*, hlm. 17

<sup>198</sup> Mahkamah Konstitusi RI, Konstitusi ....., *Op.cit.*, hlm. 176

Hal ini merupakan konsekuensi hukum dari ketiadaan kedudukan hukum (*legal standing*) dari Pemohon yang sebelumnya menyatakan sebagai lembaga negara. Oleh karena sesuai dengan ketentuan Pasal 61 yang menegaskan bahwa mengenai siapa yang dapat mengajukan permohonan dalam sengketa kewenangan lembaga negara yakni lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Negara RI Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.

Untuk mengetahui yang dimaksud dengan kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan maka pemohon wajib untuk menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang kewenangan langsung pemohon dan menguraikan kewenangan yang dipersengketakan tersebut serta dengan menyebutkan pula dengan jelas lembaga negara yang menjadi pihak termohon.

Di dalam proses selanjutnya Mahkamah Konstitusi menyampaikan permohonan yang sudah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi kepada termohon dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (Pasal 62).

Guna kepastian hukum atas permohonan yang diajukan Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan pada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi (Pasal 63). Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima (Pasal 64 ayat 1).

Pasal 64 ayat (2): Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan. Pasal 64 ayat (3) Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas bahwa termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan. Pasal 64 ayat (4) Dalam hal permohonan tidak beralasan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.

Pasal 65 menyatakan bahwa Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Mahkamah Konstitusi.<sup>199</sup>

<sup>199</sup> Ketentuan Pasal 65 dihapus berdasarkan UU No. 8 Tahun 2011. Dengan demikian Mahkamah Agung dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara.

#### Pasal 66

- (1) Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan, termohon wajib melaksanakan putusan tersebut dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan diterima.
- (2) Jika putusan tersebut tidak dilaksanakan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaksanaan kewenangan termohon batal demi hukum.

Pasal 67 menyatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi mengenai sengketa kewenangan disampaikan kepada DPR, Dewan Perwakilan Daerah, dan Presiden.

Untuk menjabarkan dan mengatur lebih rinci ketentuan yang berkenaan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara, Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 Tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara<sup>200</sup>.

Peraturan Mahkamah Konstitusi sebagaimana halnya dengan Peraturan Mahkamah Agung (Perma), dibuat untuk mengisi kekosongan hukum acara yang belum diatur secara rinci di dalam undang-undang.

### 3.8. Komisi Yudisial

Meskipun Komisi Yudisial diatur dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman namun Komisi Yudisial bukanlah pelaksana kekuasaan kehakiman, karena Pasal 24 ayat (1) UUD Negara RI 1945 menyatakan, Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, sedangkan dalam ayat (2) disebutkan pelaku kekuasaan kehakiman yaitu: Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Adapun wewenang dari Komisi Yudisial ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (3) Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.

Pasal 24B ayat (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain

<sup>200</sup> Peraturan Mahkamah Konstitusi yang mengatur mengenai pedoman beracara berbeda satu dengan yang lainnya sesuai dengan karakteristik sengketa yang diajukan masing-masing. Mengenai pengujian undang-undang diatur secara tersendiri dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang Undang, tanggal 27 Juni 2005

dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran, martabat, serta perilaku hakim.

Dua wewenang yang diberikan oleh UUD kepada Komisi Yudisial bukan wewenang ketatanegaraan karena Komisi Yudisial tidak dalam kedudukan yang bertindak untuk dan atas nama negara. Kewenangan ini tidak konstitutif, karena wewenang-wewenang tersebut sebagai wewenang penunjang bagi alat perlengkapan negara yang lain yakni (Mahkamah Agung, DPR, dan Presiden). Dengan demikian, maka kedudukan Komisi Yudisial sebagai lembaga negara tidak termasuk alat perlengkapan negara. Hal ini sekaligus membedakan kedudukan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi di satu pihak dengan Komisi Yudisial di lain pihak.

Kehadiran Komisi Yudisial pada intinya justru untuk menghindarkan campur tangan kekuasaan eksekutif yaitu Presiden ke dalam Mahkamah Agung melalui mekanisme pengangkatan hakim agung. Dengan diserahkannya proses rekrutmen hakim agung ke Komisi Yudisial maka Mahkamah Agung terbebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif, oleh karenanya kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung akan meningkat kualitasnya.

Keberadaan Komisi Yudisial tidak dimaksudkan untuk mengurangi kemerdekaan dalam kekuasaan kehakiman dalam menyelenggarakan peradilan, karena mahkota peradilan adalah kebebasannya yang harus dijaga dari pengaruh kekuasaan manapun juga. Kebebasan kekuasaan kehakiman bukanlah merupakan hak prerogatif dari kekuasaan kehakiman tetapi justru dalam negara hukum kebebasan tersebut lebih merupakan kewajiban dari kekuasaan kehakiman dan hak dari pencari keadilan.

Hal demikian inilah yang ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi bahwa Komisi Yudisial tidak dimasukkan sebagai lembaga (tinggi) negara atau lembaga utama (*main organs*) karena Komisi Yudisial sebagai lembaga negara tidaklah menjalankan salah satu fungsi kekuasaan negara sebagaimana yang secara universal dipahami. Sebagai komisi negara, sifat tugas Komisi Yudisial terkait dengan fungsi kekuasaan kehakiman, yaitu dalam hubungan dengan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim. Menurut MK, keberadaan komisi negara yang demikian biasa disebut sebagai “*auxiliary state organs*” atau “*auxiliary agencies*”.<sup>201</sup>

Keberadaan Komisi Yudisial diatur lebih lanjut dalam UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4414 yang kemudian diubah dengan UU Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas UU

<sup>201</sup> Lihat Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006

Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5250).

## **Pendapat Mahkamah Konstitusi Tentang Lembaga Negara**

Permasalahan pokok dalam hal kewenangan Mahkamah Konstitusi menyelesaikan sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi adalah ketika Mahkamah Konstitusi dihadapkan kepada ketidakjelasan tentang lembaga negara dimaksud. Oleh karena itulah kemudian, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menegaskan pendiriannya tentang lembaga negara. Pendapat dan pendirian Mahkamah Konstitusi tentang lembaga negara tidak hanya dapat ditemukan dan ditelusuri dari kewenangan Mahkamah Konstitusi memeriksa dan memutus permohonan perkara sengketa kewenangan lembaga negara (SKLN) saja, akan tetapi juga dapat ditemukan dan ditelusuri dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang (PUU).

Oleh karena itulah maka pendapat Mahkamah Konstitusi tentang lembaga negara dapat ditelusuri dalam putusan-putusannya sebagai berikut:

1. Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 Pengujian Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.
2. 3. Putusan Nomor 005/PUU-I/2003 Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Putusan Nomor 066/PUU-II/2004 Pengujian Undang-Undang RI Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1987 tentang Kamar Dagang dan Industri terhadap Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.
5. Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 Pengujian UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.
6. Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bekasi dengan Presiden RI, Menteri Dalam Negeri dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bekasi.
7. Putusan Nomor 26/SKLN-V/2007 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Komisi Independen Pemilihan Tingkat Kabupaten Aceh Tenggara dengan Komisi Independen Pemilihan Tingkat Provinsi

Nanggroe Aceh Darussalam, Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam cq Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia.

8. Putusan Nomor 62/PUU-VIII/2010 Pengujian Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.

Berikut ini dipaparkan pendapat Mahkamah dalam masing-masing putusannya:

1. Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 Pengujian Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.

Menurut Putusan Perkara Nomor 006/PUU-I/2003 dalam Perkara permohonan pengujian Undang-undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, MK berpendapat bahwa terdapat dua macam lembaga negara yakni:

- a. Lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, seperti MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan BPK;
- b. Lembaga negara yang kewenangannya bukan diberikan oleh Undang-Undang Dasar, melainkan oleh Undang-undang, Keppres, atau peraturan perundang-undangan lainnya.

2. Putusan Nomor 005/PUU-I/2003 Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hampir senada dengan pendapat di atas dalam Putusan No. 005/PUU-I/2003 dalam perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, MK berpendapat bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia istilah lembaga negara tidak selalu dimaksudkan sebagai lembaga negara yang disebutkan dalam UUD yang keberadaannya atas dasar perintah konstitusi, tetapi juga ada lembaga negara yang dibentuk atas perintah UU dan bahkan ada lembaga negara yang dibentuk atas dasar Keppres.

3. Putusan Nomor 066/PUU-II/2004 Pengujian Undang-Undang RI Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1987 tentang Kamar Dagang dan Industri terhadap Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

Dalam putusan ini MK mempergunakan istilah organ negara seperti ditegaskan dalam pertimbangannya. Menurut MK, Kadin dalam sistem yang dianut di Indonesia, sesungguhnya merupakan organ negara dalam arti luas, meskipun bukan dalam pengertian lembaga negara sebagaimana yang lazim dalam perbincangan sehari-hari. Sebab pengertian organ negara dalam arti luas bahkan mencakup pula individu yang melaksanakan fungsi-fungsi kenegaraan tertentu.

Adanya fungsi-fungsi Kadin sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 dan 8 dimaksud, menunjukkan bahwa Kadin selain merupakan wadah bagi para pengusaha juga melaksanakan fungsi-fungsi negara dan oleh karena itu Kadin adalah termasuk dalam pengertian organ negara dalam arti luas.

4. Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 Pengujian UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.

Dalam Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 mengenai Pengujian UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi MPR, DPR dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (*main state organs, principal state organs*). Lembaga-lembaga negara dimaksud itulah yang secara instrumental mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state functions, principal state functions*), sehingga oleh karenanya lembaga-lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama (*main state organs, principal state organs*, atau *main state institutions*) yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip “*checks and balances*”.

Menurut MK di samping lembaga-lembaga negara yang bersifat utama, atau yang biasa disebut sebagai lembaga tinggi negara<sup>202</sup> seperti dimaksud di atas, dalam UUD 1945 juga diatur adanya lembaga-lembaga negara yang bersifat konstitusional lainnya seperti Komisi Yudisial, Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia, bank sentral, komisi pemilihan umum, dewan pertimbangan presiden, dan sebagainya.<sup>203</sup> Namun, pengaturan

<sup>202</sup> MK masih menggunakan penyebutan dengan istilah lembaga tinggi negara.

<sup>203</sup> MK memposisikan Komisi Yudisial sama dengan posisi Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia, bank sentral, komisi pemilihan umum, dewan pertimbangan presiden, dan sebagainya. Penggunaan kata-kata “dan sebagainya” di sini tidak jelas apakah juga merujuk pada institusi/lembaga yang ada di

lembaga-lembaga tersebut dalam UUD 1945, tidaklah dengan sendirinya mengakibatkan lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945 tersebut, termasuk Komisi Yudisial, harus dipahami dalam pengertian lembaga (tinggi) negara sebagai lembaga utama (*main organs*). Mengapa MK tidak memasukkan Komisi Yudisial sebagai lembaga (tinggi) negara atau lembaga utama (*main organs*) karena Komisi Yudisial sebagai lembaga negara tidaklah menjalankan salah satu fungsi kekuasaan negara sebagaimana yang secara universal dipahami. Sebagai komisi negara, sifat tugas Komisi Yudisial terkait dengan fungsi kekuasaan kehakiman, yaitu dalam hubungan dengan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim. Menurut MK, keberadaan komisi negara yang demikian biasa disebut sebagai “*auxiliary state organs*” atau “*auxiliary agencies*”.

Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menurut MK telah menegaskan bahwa KY bukan merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman, melainkan sebagai *supporting element* atau *state auxiliary organ* seperti istilah yang dipakai oleh **Soetjipno** salah seorang mantan anggota PAH I BP MPR dalam persidangan MK tanggal 10 Mei 2006. Istilah *supporting organ* ini kemudian digunakan oleh MK ketika menggambarkan perspektif hubungan antara KY dan MA. Menurut MK hubungan antara KY sebagai *supporting organ* dan MA sebagai *main organ* dalam bidang pengawasan perilaku hakim seharusnya lebih tepat dipahami sebagai hubungan kemitraan (*partnership*) tanpa mengganggu kemandirian masing-masing.

5. Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bekasi dengan Presiden RI, Menteri Dalam Negeri dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bekasi.

Dalam Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 MK memberikan pengertian tentang lembaga negara dengan perumusan bahwa pengertian lembaga negara harus dimaknai sebagai *genus* yang bersifat umum yang dapat dibedakan antara “lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” dan “lembaga negara yang kewenangannya bukan dari Undang-Undang Dasar”.

6. Putusan Nomor 26/SKLN-V/2007 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Komisi Independen Pemilihan Tingkat Kabupaten Aceh Tenggara dengan Komisi Independen Pemilihan Tingkat Provinsi

---

dalam UUD ataukah di luar. Karena institusi/lembaga yang disebut MK dalam frasa sebelumnya itu adalah institusi/lembaga yang ada di dalam konstitusi.

Nanggroe Aceh Darussalam, Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam cq Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia.

Dalam putusan ini MK mempergunakan istilah: Lembaga negara yang bersifat ad hoc bukanlah lembaga negara yang dimaksud oleh Pasal 24C ayat (1) UUD 1945... dan seterusnya.

7. Putusan Perkara Nomor Putusan Nomor 62/PUU-VIII/2010 Pengujian Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia dan UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.

Menurut Mahkamah istilah lembaga negara tidak harus selalu dikaitkan dengan lembaga negara yang ada di tingkat pemerintah pusat atau yang dibentuk oleh pemerintah pusat berdasarkan Undang-Undang. Dalam arti luas, segala lembaga, institusi atau organ yang menjalankan fungsi negara, dibentuk oleh negara atau dibentuk oleh lembaga atau organ yang dibentuk oleh negara dapat dikategorikan sebagai lembaga negara. Suatu lembaga atau organ disebut lembaga negara tidak harus diberikan status secara *expressis verbis* oleh Undang-Undang pembentukannya. Dalam hal ini, harus dibedakan dengan lembaga negara yang berhak mengajukan sengketa kewenangan di Mahkamah Konstitusi yang terbatas hanya pada lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Kata “lembaga negara” dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 haruslah terkait erat dan tidak terpisahkan dengan frasa “yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar”. Secara implisit dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 terkandung pengakuan bahwa terdapat lembaga negara yang kewenangannya bukan diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, pengertian lembaga negara harus dimaknai sebagai *genus* yang bersifat umum yang dibedakan antara lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar dan lembaga negara yang kewenangannya bukan dari Undang-Undang Dasar (*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006, tanggal 11 Juli 2006).

Menurut Mahkamah, lembaga atau organ yang dibentuk oleh pemerintah daerah seperti lembaga ombudsman, juga dapat dikategorikan sebagai lembaga atau organ negara karena menjalankan sebagian fungsi negara (*official appointed*), walaupun tidak secara *expresses verbis* disebut lembaga negara dalam peraturan yang membentuknya.

Mahkamah berpendapat bahwa tidak ada persoalan konstitusionalitas penyebutan Ombudsman sebagai lembaga negara sepanjang lembaga Ombudsman tersebut dibentuk oleh negara atau oleh organ negara. Dengan

demikian, Pasal 1 angka 13 UU 25/2009 hanya berlaku untuk Ombudsman yang dibentuk oleh negara atau lembaga pemerintah. Di samping itu, tidak berarti lembaga atau institusi non-pemerintah tidak dapat membentuk lembaga Ombudsman untuk melaksanakan fungsi Ombudsman demi keperluan dan kebutuhan lembaga yang bersangkutan tanpa harus disebut sebagai lembaga negara (*similar appointee in non governmental organization*);

Dari putusan-putusan MK di atas, MK menggunakan istilah lembaga negara dengan berbagai variasinya:

- a. lembaga-lembaga negara yang bersifat utama;<sup>204</sup>
- b. lembaga tinggi negara;<sup>205</sup>
- c. lembaga negara sebagai *supporting organ*;<sup>206</sup>
- d. lembaga-lembaga negara bersifat konstitusional;<sup>207</sup>
- e. lembaga negara sebagai genus yang bersifat umum;<sup>208</sup>
- f. lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD;<sup>209</sup>
- g. lembaga negara yang kewenangannya bukan dari UUD;<sup>210</sup>
- h. lembaga negara yang ada di tingkat pemerintah pusat;<sup>211</sup>
- i. lembaga negara yang dibentuk oleh pemerintah pusat berdasarkan undang-undang;<sup>212</sup>
- j. lembaga atau organ yang dibentuk oleh negara dikategorikan sebagai lembaga negara;<sup>213</sup>
- k. lembaga negara di tingkat daerah;<sup>214</sup>
- l. lembaga negara bersifat ad hoc;<sup>215</sup>
- m. organ negara dalam arti luas;<sup>216</sup>
- n. lembaga negara dibentuk atas dasar perintah konstitusi;<sup>217</sup>
- o. lembaga negara dibentuk atas perintah undang-undang;<sup>218</sup>
- p. lembaga negara dibentuk atas dasar Keppres;<sup>219</sup>

<sup>204</sup> Lihat Putusan No. 005/PUU-IV/2006

<sup>205</sup> Lihat Putusan No. 005/PUU-IV/2006

<sup>206</sup> Lihat Putusan No. 005/PUU-IV/2006

<sup>207</sup> Lihat Putusan No. 005/PUU-IV/2006

<sup>208</sup> Lihat Putusan No. 004/SKLN-IV/2006

<sup>209</sup> Lihat Putusan No. 006/PUU-I/2003

<sup>210</sup> Lihat Putusan No. 006/PUU-I/2003

<sup>211</sup> Lihat Putusan No. 62/PUU-VIII/2010

<sup>212</sup> Lihat Putusan No. 62/PUU-VIII/2010

<sup>213</sup> Lihat Putusan No. 62/PUU-VIII/2010

<sup>214</sup> Lihat Putusan No. 62/PUU-VIII/2010

<sup>215</sup> Lihat Putusan No. 26/SKLN-V/2007

<sup>216</sup> Lihat Putusan No. 066/PUU-II/2004

<sup>217</sup> Lihat Putusan No. 005/PUU-I/2003

<sup>218</sup> Lihat Putusan No. 005/PUU-I/2003

<sup>219</sup> Lihat Putusan No. 005/PUU-I/2003

Dari beberapa putusan yang telah dikemukakan di atas, perspektif putusan dan pendapat MK tentang lembaga negara belum menggambarkan konsep yang jelas. MK mengidentifikasi tentang lembaga negara hanya berdasarkan sumber kewenangannya saja, yakni terdapat lembaga negara yang berasal dari undang-undang dasar, dan ada yang di luarnya. Perspektif pendapat MK di atas dipengaruhi oleh rumusan UUD Negara RI Tahun 1945, Pasal 24C ayat (1). Hal ini dapat terlihat dari pemaparan MK <sup>220</sup>:

.....bahwa kata “lembaga negara” dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 haruslah terkait erat dan tidak terpisahkan dengan frasa” yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar”. Dengan dirumuskannya anak kalimat “lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” secara implisit memang terkandung pengakuan bahwa terdapat “lembaga negara yang kewenangannya bukan diberikan oleh Undang-Undang Dasar.”

Mahkamah Konstitusi hanya mengidentifikasi bahwa lembaga negara itu sangat luas, sehingga menurut MK lembaga negara itu bersifat genus untuk membedakannya dengan yang dimuat di dalam UUD dan di luar UUD. Adapun dalam Putusan Nomor 62/PUU-VIII/2010 pendapat MK dipengaruhi oleh pemikiran **Hans Kelsen** bahwa segala lembaga, institusi atau organ yang menjalankan fungsi negara, dibentuk oleh negara atau dibentuk oleh lembaga atau organ yang dibentuk oleh negara dapat dikategorikan sebagai lembaga negara.

Keruwetan MK memahamkan dan memberikan konsepsi yang jelas tentang lembaga negara karena MK masih dipengaruhi oleh salah satu kewenangan lainnya yakni pengujian undang-undang (PUU). Di dalam pengujian undang-undang salah satu yang mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang (PUU) adalah lembaga negara<sup>221</sup>, tanpa memberikan embel-embel lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Sudah seyogianya MK membangun suatu konsep yang pasti dan tegas tentang lembaga negara termasuk lembaga negara yang dapat bersengketa di muka Mahkamah Konstitusi. Konsep yang pasti dan tegas dimaksud akan memberikan kepastian hukum bagi para pencari keadilan khususnya pihak-pihak ketika dihadapkan pada suatu problematik implementasi kewenangan atas tafsir suatu konstitusi.

<sup>220</sup> Putusan No. 006/PUU-I/2003 dalam Perkara permohonan pengujian Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD Negara RI Tahun 1945

<sup>221</sup> Lihat ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf d UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

## BAB IV

# KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA YANG KEWENANGANNYA DIBERIKAN OLEH UNDANG-UNDANG DASAR

### 1. Istilah

Istilah wewenang digunakan dalam kata benda. Istilah itu kadangkala dipertukarkan dengan istilah kewenangan. Istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegdheid*” dalam istilah hukum Belanda<sup>222</sup> atau “*authority*” dalam bahasa Inggris.

“*Authority*” dalam Black’s Law Dictionary diartikan sebagai “*legal power a right to command or to act the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*”<sup>223</sup>

Apabila dilakukan kajian lebih mendalam antara istilah wewenang atau kewenangan dengan istilah *bevoegdheid* menunjukkan ada perbedaan. Perbedaan itu terletak dalam karakter hukumnya karena istilah Belanda untuk pemakaian istilah *bevoegdheid* dipergunakan baik dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat.<sup>224</sup> Menurut **Philipus M. Hadjon** dalam hukum kita, istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan selalu dalam konsep hukum publik.<sup>225</sup> Oleh karena dalam implementasinya, wewenang atau kewenangan tersebut pada akhirnya selalu terkait dengan tindakan dalam hukum publik, sebagaimana dinyatakan oleh **Prajudi Atmosudirdjo** bahwa “secara umum wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan tindakan hukum publik”.<sup>226</sup> Dengan pendekatan hukum administrasi, bagi pemerintah dasar untuk melakukan perbuatan hukum publik adalah adanya kewenangan yang berkaitan dengan suatu jabatan (*ambt*). Jabatan memperoleh wewenang melalui tiga sumber yakni:

<sup>222</sup> Philipus M. Hadjon, *Wewenang*, Jurnal Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep – Des. 1997, hlm. 1

<sup>223</sup> Henry Campbell, *Black’s Law Dictionary*, West Publishing, 1990, hlm. 133

<sup>224</sup> Philipus M. Hadjon, *Loc.cit.*

<sup>225</sup> *Ibid.*

<sup>226</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1984, hlm.76

atribusi, delegasi dan mandat akan melahirkan kewenangan (*bevoegheid, legal power, competence*)<sup>227</sup>. Setiap kekuasaan (termasuk kekuasaan negara) harus memiliki otoritas (*authority*).<sup>228</sup> Kewenangan adalah kemampuan yuridis dari orang. Kewenangan berdasarkan hukum publik adalah kemampuan yuridis dari badan.<sup>229</sup>

Untuk mencoba memahami konsep kewenangan atau wewenang dengan menggunakan kepustakaan hukum administrasi Belanda. Dalam kepustakaan hukum administrasi Belanda soal wewenang selalu menjadi bagian penting dan bagian awal dari hukum administrasi karena obyek hukum administrasi adalah wewenang pemerintahan (*bestuursbevoegheid*)<sup>230</sup>.

Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Dalam hukum tata negara, wewenang (*bevoegdheid*) didiskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan hukum.<sup>231</sup> Dalam perspektif hukum administrasi pengertian “kewenangan” (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan, baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif atau dari kekuasaan pemerintah, sedangkan pengertian “wewenang” (*competence, bevoegheid*) hanyalah mengenai suatu onderdil tertentu atau bidang tertentu saja. Dengan demikian, wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.<sup>232</sup> **Robert Bierstedt** dalam karangannya *An Analysis of Social Power* yang mengatakan bahwa wewenang (*authority*) adalah *institutionalized power* (kekuasaan yang dilembagakan).<sup>233</sup>

Dengan nada yang sama dikatakan oleh **Harold D. Laswell** dan **Abraham Kaplan**, dalam buku *Power and Society* bahwa wewenang (*authority*) adalah kekuasaan formal (*formal power*). Dianggap bahwa yang mempunyai wewenang (*authority*) berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak untuk mengharapakan kepatuhan terhadap peraturan-peraturannya.<sup>234</sup> Dengan demikian adanya kewenangan merupakan suatu syarat untuk melakukan tindakan hukum.

<sup>227</sup> Philipus M Hadjon, (et. al.), Pengantar....., *Op.cit.*, hlm. 139 - 140

<sup>228</sup> Mac. Iver, *The Web of Government*, The MacMollan Company, New York, 1858, hlm. 83 - 84

<sup>229</sup> F.A.M. Stroink, Pemahaman....., *Op.cit.*, hlm. 24

<sup>230</sup> Philipus M. Hadjon (et.al.), Hukum Administrasi. . . , *Op.cit.*, hlm. 10

<sup>231</sup> *Ibid.*, hlm. 11

<sup>232</sup> Amir Syamsuddin (et.al.), *Putusan Perkara Akbar Tandjung Analisis Yuridis Para Ahli Hukum*, Sinar Harapan, Jakarta, 2004, hlm. 47

<sup>233</sup> Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar....., *Op.cit.*, hlm. 64

<sup>234</sup> *Ibid.*

Di dalam kepustakaan sering dibedakan antara kekuasaan dan wewenang. Wewenang adalah kekuasaan yang sah, kekuasaan yang sah adalah kekuasaan yang bersumberkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>235</sup>

Menurut **Henc van Maarseveen** wewenang (*bevoegdheid*) dan kekuasaan (*macht*) memiliki pengertian yang berbeda. **Soerjono Soekanto** juga membedakan secara tegas antara “kekuasaan” (= *power*) dengan “wewenang” (= *authority*). Jika kekuasaan dikatakan merupakan sesuatu kemampuan atau kekuatan seseorang/segolongan untuk mempengaruhi pihak lain, maka wewenang adalah kekuasaan yang mendapat pengakuan dan dukungan dari masyarakat.<sup>236</sup> Hubungan antara wewenang dan kekuasaan, dapat dikembalikan pada problem antara *feiten* dengan *normen*.<sup>237</sup>

**Henc Van Maarseveen** sebagaimana dikutip **Suwoto**: “Rechten macht staan voortdurend mat elkaar in samenspraak, recht genereert macht, macht genereert recht en zij ontmoeten elkaar in het verschijnsel ‘bevoegdheid’”.<sup>238</sup> (Hukum senantiasa membutuhkan kekuasaan, terutama dalam rangka penegakannya, namun sebaliknya tidak semua “kekuasaan” pelaksanaannya membutuhkan bantuan hukum). Fakta telah menunjukkan bahwa tidak semua gejala kekuasaan, timbul dari wewenang. Dengan pengertian bahwa kekuasaan adalah kemampuan seorang pelaku untuk mencapai tujuan, tentunya dapat saja kekuasaan tidak bertumpu pada hukum. Namun semua wewenang mengandung kekuasaan. Wewenang dan kekuasaan dapat menampilkan diri dalam bentuk kekuatan, yaitu kekuatan fisik atau moral yang tujuannya menimbulkan pengaruh pada orang lain. Dari sisi ini pengaruh (“*invloed*” atau “*influence*”) merupakan gejala dari wewenang atau kemungkinan gejala kekuasaan.

**Abdoel Gani** di dalam artikel yang berjudul “Hukum dan Politik: Beberapa Permasalahan”, menulis sebagai berikut:<sup>239</sup>

Dalam kepustakaan diungkapkan bahwa terdapat tiga kemungkinan cara pendekatan tentang pengertian negara, masing-masing melalui kekuasaan (*power*), kekuatan (*force*) dan “kekuasaan” (*authority*). Sebenarnya ketiganya adalah kekuasaan. Ketiganya erat berkaitan, sukar dipisah-pisahkan. Menurut teori hukum tentang negara, kekuasaan negara adalah kekuasaan hukum, karenanya validitasnya kekuasaan hanya ditentukan oleh hukum.

<sup>235</sup> Suwoto, *Kekuasaan Dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia Suatu Penelitian Segi-segi Teoritik Dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Disertasi, Fakultas Pasca Sarjana Universitas Airlangga, 1990, hlm. 28

<sup>236</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, UI Press, Jakarta, Cet. IV, 1975, hlm. 161

<sup>237</sup> Suwoto, *Op.cit.*, hlm. 29

<sup>238</sup> *Ibid.*

<sup>239</sup> Abdoel Gani, *Hukum dan Politik: Beberapa Permasalahan*, dalam Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 157

Sesegera hukum berakhir, maka berakhir pula kekuasaan yang ada pada negara. Hukum dan kekuasaan seakan menyatu.

Memang benar bahwa kekuasaan negara adalah kekuasaan hukum. Sahnya kekuasaan negara ditentukan oleh hukum. Namun begitu ini tidak berarti bahwa dalam hubungan dengan hal lain, kekuasaan sama sekali tidak dapat dipisahkan dengan hukum. **Henc Van Maarseveen** menyebut dengan istilah “*blote macht*” (kekuasaan yang tidak berkait dengan hukum). Kekuasaan yang berdasar pada hukum disebut sebagai “wewenang”. **Bernard Lonergan** dengan singkat memberikan arti wewenang sebagai kekuasaan yang sah (“*Authority is legitimate power*”).<sup>240</sup>

**Suwoto**, dalam disertasinya menggunakan istilah “kekuasaan”, karena pengertian “kekuasaan” dapat mencakup muatan yang lebih luas dari wewenang.<sup>241</sup> Di samping itu penggunaan istilah “kekuasaan” dapat menghindari kekaburan penggunaan istilah “Tugas dan Wewenang”.

Di dalam buku “Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara menurut Undang-Undang Dasar 1945”, **Philipus M. Hadjon** menyatakan sebagai berikut<sup>242</sup>:

Tentang “Tugas dan Wewenang” dari Lembaga Negara dimaksudkan “kekuasaan” dari Lembaga Negara. Istilah “tugas dan wewenang” diambil dari rumusan yang terdapat dalam Ketetapan MPR. Konsep “tugas dan wewenang” itu sendiri sebetulnya belum jelas dan bahkan menyulitkan kita. “Tugas” selalu dikaitkan dengan suatu kewajiban dan “wewenang” dikaitkan dengan suatu “hak”. Dengan demikian tugas dikatakan merupakan suatu keharusan untuk dilaksanakan sedangkan wewenang dapat dilakukan dan dapat pula tidak.

Menurut **Suwoto**, bahwa sejauh menyangkut pengertian “kekuasaan” dari Lembaga Negara dimaksudkan untuk mencakup “tugas dan wewenang”. Tugas dan Wewenang terkandung maksud agar “kekuasaan” yang berada didalamnya dilaksanakan.<sup>243</sup>

## 2. Cara Memperoleh Wewenang

Badan publik yang dapat berupa negara, pemerintah, institusi, departemen, pemerintah daerah, badan-badan tersebut untuk dapat menjalankan tugas-tugas mereka memerlukan adanya kewenangan. Kewenangan dapat dilihat pada konstitusi setiap negara yang memberikan suatu legitimasi kepada badan-badan publik suatu legitimasi untuk dapat

<sup>240</sup> Suwoto, *Op.cit.*, hlm. 30

<sup>241</sup> *Ibid.*, hlm. 30 - 31

<sup>242</sup> *Ibid.*, hlm. 31

<sup>243</sup> *Ibid.*

melakukan fungsinya. Kewenangan tidak terlepas dalam kaitan dengan Hukum Tata Negara, maupun dengan Hukum Administrasi, oleh karena kedua bidang hukum tersebut mengatur tentang kewenangan tersebut.<sup>244</sup>

Hukum Tata Negara berkaitan dengan susunan negara atau organ dari negara (*staats, inrichtingrecht, organisatierecht*) dan posisi hukum dari warga negara berkaitan dengan hak-hak dasar (*grondrechten*).<sup>245</sup> Dalam organ atas susunan negara diatur mengenai:

1. Bentuk Negara
2. Bentuk Pemerintahan
3. Pembagian Kekuasaan dalam Negara.

Pembagian kekuasaan dalam negara terbagi atas pembagian horizontal yang meliputi: “kekuasaan legislatif, eksekutif, yudisial,” dan vertikal yang terdiri dari “kekuasaan pusat dan daerah”.<sup>246</sup>

Pembagian kekuasaan dalam negara secara horizontal dimaksudkan untuk menciptakan keseimbangan dalam negara dengan saling melakukan pengontrolan. Untuk menghindari sentralisasi kekuasaan dalam negara, pembagian kekuasaan dilakukan atas kekuasaan di tingkat atas dan di tingkat rendah (daerah). Adapun pembagian kekuasaan secara vertikal maupun horizontal, sekaligus dengan pemberian kewenangan badan-badan negara tersebut, yang ditegaskan dalam konstitusi.<sup>247</sup>

Kewenangan berhubungan dengan institusi atau badan Pemerintah. Kaitan antara kewenangan dengan institusi adalah bahwa, institusi dibentuk untuk menguji kewenangan-kewenangan dan tugas-tugas mereka, sehingga dengan demikian hukum administrasi merupakan aturan yang dikaitkan dengan cara-cara kewenangan diperoleh dan bagaimana membedakan kepatutan dan ketidakpatutan penggunaan kewenangan tersebut serta selanjutnya bagaimana untuk mencegah dan melakukan pemulihan untuk itu. Institusi (badan pemerintah diciptakan secara prinsip oleh peraturan hukum, oleh karena itu terdapat keperluan-keperluan untuk adanya institusi tersebut<sup>248</sup>.

Dengan menggunakan kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara utama untuk memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu atribusi dan delegasi. Kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.<sup>249</sup>

<sup>244</sup> Tatiek Sri Djatmiati, *Prinsip Izin Usaha Industri*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004, hlm. 60

<sup>245</sup> *Ibid.*

<sup>246</sup> *Ibid.*

<sup>247</sup> *Ibid.*

<sup>248</sup> *Ibid.*, hlm. 64

<sup>249</sup> Philipus M. Hadjon, *Wewenang...*, *Op.cit.*, hlm. 2

## 2.1. Atribusi

Atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan.<sup>250</sup> Dikatakan juga bahwa atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembentukan dan distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam UUD. Pembentukan wewenang pemerintahan didasarkan pada wewenang yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>251</sup>

Atribusi berasal dari bahasa Latin dari kata *adtribuere* artinya memberikan kepada. Konsep teknis hukum tata negara dan hukum administrasi mengartikan wewenang atribusi adalah wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk jabatan tertentu.<sup>252</sup> Istilah *attributie* diartikan juga sebagai pemberian kewenangan.<sup>253</sup>

Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar.<sup>254</sup> Kewenangan atribusi menunjuk kepada kewenangan asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Wewenang atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Jabatan yang dibentuk oleh undang-undang dasar (UUD) memperoleh atribusi wewenang dari UUD misalnya wewenang atribusi Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD adalah melaksanakan kekuasaan pemerintahan. Demikian pula wewenang atribusi yang ditetapkan UUD untuk lembaga-lembaga negara yang lain.<sup>255</sup>

Jabatan yang dibentuk oleh undang-undang memperoleh wewenang atribusi yang ditetapkan oleh UU misalnya wewenang atribusi yang ditetapkan oleh UU misalnya wewenang Gubernur dan Bupati/Walikota ditetapkan oleh UU No. 32 th. 2004 tentang Pemerintahan Daerah (lihat Pasal 25 dst).<sup>256</sup>

Menurut **Philipus M. Hadjon** diperlukan suatu konsep baku untuk wewenang atribusi misalnya konsep baku untuk wewenang atribusi adalah

<sup>250</sup> *Ibid.*

<sup>251</sup> *Ibid.*

<sup>252</sup> Philipus M. Hadjon, *Kebutuhan akan Hukum Administrasi Umum*, dalam Philipus M Hadjon, (et al), *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, hlm. 17

<sup>253</sup> F.A.M. Stroink, *Pemahaman ...*, *Op.cit.*, hlm. 56

<sup>254</sup> Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintah Yang Bersih*, Pidato diucapkan pada peresmian penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga pada hari Senin, tanggal 10 Oktober 1994, hlm. 7

<sup>255</sup> Philipus M. Hadjon, *Kebutuhan...*, *Op.cit.*, hlm. 21

<sup>256</sup> *Ibid.*

**wewenang yang ditetapkan** atau mengikuti ketentuan-ketentuan UU no. 5 th. 1986 *jis* UU no. 9 th. 2004 dan UU no. 51 tahun 2009 Pasal 1 butir 9 dalam rumusan Tergugat adalah badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan **wewenang yang ada padanya** ; dapatlah diartikan bahwa wewenang atribusi adalah **wewenang yang ada pada jabatan**.<sup>257</sup> Karena menurut **Philipus M. Hadjon**, konsep yang digunakan haruslah jelas membedakan wewenang atribusi dari wewenang delegasi dan mandat.<sup>258</sup>

## 2.2. Delegasi

Delegasi berasal dari bahasa Latin *delegare* yang artinya melimpahkan.<sup>259</sup> **Philipus M. Hadjon** menggunakan istilah **wewenang pelimpahan** untuk konsep wewenang delegasi.<sup>260</sup> Konsep ini telah digunakan dalam Pasal 1 butir 9 UU PTUN.<sup>261</sup>

Dengan menggunakan parameter hukum administrasi Belanda saat ini telah merumuskan pengertian delegasi dalam wet Belanda yang terkenal dengan singkatan *AWB (Algemene Wet Bestuursrecht)*. Buku-buku hukum administrasi Belanda saat ini berdasarkan ketentuan Pasal 10: 3 *AWB* untuk menjelaskan pengertian delegasi. Ulasan ini dijadikan titik tolak perbandingan untuk mencoba memahami konsep delegasi.

Di dalam artikel 10: 3 *AWB*, delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat *besluit*) oleh pejabat pemerintahan (pejabat tata usaha negara) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Yang memberi/melimpahkan wewenang tersebut disebut delegans dan yang menerima disebut delegataris. (J.B.J.M. ten Berge, h.89)<sup>262</sup> **F.A.M. Stroink** mempergunakan istilah *delegatie* sama dengan pembebanan kewajiban.<sup>263</sup>

Syarat-syarat delegasi:

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepentingan tidak diperkenankan adanya delegasi.

<sup>257</sup> *Ibid.*

<sup>258</sup> *Ibid.*

<sup>259</sup> *Ibid.*

<sup>260</sup> *Ibid.*

<sup>261</sup> *Ibid.*

<sup>262</sup> Philipus M. Hadjon, *Wewenang .... Op.cit.*, hlm. 5

<sup>263</sup> F.A.M. Stroink, *Loc.cit.*

- d. Kewajiban memberi keterangan (Penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.<sup>264</sup>

Suatu delegasi tidak dilakukan kepada bawahan. Dalam kepustakaan digunakan istilah dekonsentrasi, yaitu kemungkinan terjadinya pemberian wewenang dalam hubungan kepada bawahan. Dekonsentrasi diartikan sebagai atribusi wewenang kepada para pegawai (bawahan).

Tujuan diadakannya dekonsentrasi ialah:

- a. adanya sejumlah besar permohonan, keputusan dan dibutuhkannya keahlian khusus dalam pembuatan keputusan;
- b. kebutuhan akan penegakan hukum dan pengawasan;
- c. kebutuhan koordinasi.<sup>265</sup>

### 2.3. Mandat

Mandat berasal dari bahasa Latin *mandare* yang artinya memerintahkan.<sup>266</sup> Menurut **Philipus M. Hadjon** konsep mandat mengandung makna **penugasan**, bukan pelimpahan wewenang.<sup>267</sup>

Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Dengan demikian tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Dalam hal mandat tidak diperlukan adanya ketentuan peraturan perundang-undangan yang melandasinya karena mandat merupakan hal rutin dalam hubungan intern hirarkis organisasi pemerintahan.<sup>268</sup>

Menurut **Philipus M. Hadjon** delegasi harus diartikan pelimpahan wewenang sedangkan mandat diartikan penugasan. Penugasan ini penting karena dewasa ini banyak undang-undang kita yang tidak membedakan delegasi dan mandat.<sup>269</sup>

Sebagai contoh:<sup>270</sup>

Dalam UU No. 24 th. 2004 tentang LPS banyak sekali Pasal yang mengatur tentang delegasi yang aneh misalnya. Pasal 77 ayat (2):

<sup>264</sup> Philipus M. Hadjon, *Loc.cit.*

<sup>265</sup> *Ibid.*

<sup>266</sup> Philipus M. Hadjon, *Kebutuhan..., Op.cit.*, hlm. 21

<sup>267</sup> *Ibid.*

<sup>268</sup> *Ibid.*

<sup>269</sup> *Ibid.*, hlm. 22

<sup>270</sup> *Ibid.*

Kepala Eksekutif dapat mendelegasikan tugas dan/atau wewenangnya kepada pejabat dan/atau pegawai LPS, kecuali wewenang pendelegasian.

Pertanyaan yang muncul dari ketentuan tersebut:

- Bolehkah delegasi kepada pegawai?
- Kalau sudah didelegasikan berarti kepala eksekutif tidak dapat menggunakan sendiri wewenang itu?

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, mandat itu dinyatakan oleh **J.G. Brouwer dan A.E. Schilder**, bahwa:<sup>271</sup>

1. With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority.
2. Delegations is transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power in its own name
3. With mandate, there is no transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the other body (mandataris) to make decisions or take action in its name.

Untuk memberikan gambaran perbedaan antara delegasi dan mandat, dapat digambarkan dalam tabel berikut ini:

**Tabel 5.**  
**Perbedaan Delegasi dan Mandat**<sup>272</sup>

	Mandat	Delegasi
a. Prosedur Pelimpahan	Dalam hubungan rutin atasan bawahan: hal biasa kecuali dilarang tegas	Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain: dengan peraturan perundang-undangan
b. Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Gugat	Tetap pada pemberi mandat	Tanggung jawab jabatan dan tanggung gugat beralih kepada <i>delegataris</i>
c. Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu	Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada asas " <i>contrarius actus</i> "
d. Tata Naskah Dinas	a.n., u.b., a.p.	Tanpa a.n. dll (langsung)

<sup>271</sup> Brouwer J.G dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 1988, hlm. 16-18

<sup>272</sup> Philipus M. Hadjon, *Kebutuhan ...*, *Op.cit.*, hlm. 21

### 3. Makna Frasa “... Yang Kewenangannya Diberikan Oleh Undang-Undang Dasar”

Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI 1945 merumuskan kewenangan Mahkamah Konstitusi: Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Pertanyaan hukumnya: apakah makna sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar. Apakah rumusan di atas merupakan rumusan yang sumir atau kabur sehingga memerlukan kejelasan penafsiran. Pertanyaan lanjutannya adalah: mengapa dapat terjadi sengketa kewenangan antara lembaga negara dengan lembaga negara lain.

Menurut **Maruarar Siahaan**, suatu wewenang yang dilimpahkan pada lembaga negara selalu mempunyai kaitan dengan hukum, yang dapat berwujud Undang-Undang Dasar, Undang-Undang maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Istilah tugas, fungsi dan wewenang sering dipakai secara *interchangeable* atau saling dipertukarkan, sehingga kadang-kadang menjadi tidak jelas artinya.<sup>273</sup>

**Harjono** mengemukakan, bahwa fungsi mempunyai makna yang lebih luas dari pada tugas. Tugas katanya, lebih tepat digunakan untuk menyebut aktivitas-aktivitas yang diperlukan agar fungsi terlaksana. Fungsi memerlukan banyak aktivitas agar fungsi dapat terlaksana. Gabungan dari tugas-tugas adalah operasionalisasi dari sebuah fungsi yang sifatnya ke dalam. Tugas selain mempunyai aspek ke dalam juga mempunyai aspek keluar. Aspek keluar dari tugas adalah wewenang.<sup>274</sup>

Dalam praktek kata tugas tidak dapat dipisahkan dari wewenang, sehingga oleh karenanya sering digunakan secara bersama-sama yaitu tugas dan wewenang. Dikatakan lebih jauh bahwa dengan dinyatakannya satu lembaga mempunyai wewenang, timbullah akibat yang sifatnya kategorial dan eksklusif. Kategorial dikatakan sebagai unsur yang membedakan antara lembaga yang mempunyai wewenang dengan yang tidak mempunyai wewenang, sedangkan eksklusif diartikan bahwa lembaga-lembaga yang tidak disebut merupakan lembaga yang tidak berwenang. Perbedaan tafsir atas kewenangan yang diberikan dalam aturan perundang-undangan

<sup>273</sup> Maruarar Siahaan, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dan Hukum Acaranya*, Makalah, tt, tp,

<sup>274</sup> *Ibid.*, hlm. 9

oleh lembaga negara yang berbeda demikian dapat melahirkan sengketa kewenangan yang merupakan perselisihan atau perbedaan pendapat yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan antara dua lembaga negara atau lebih.<sup>275</sup>

Dalam laporan penelitian Komisi Reformasi Hukum Nasional (KRHN) sebagaimana dikutip **Maruarar Siahaan**, dikatakan terdapat empat karakteristik utama sebuah kewenangan yang berbasis peraturan, yaitu:<sup>276</sup>

1. Hak untuk membuat keputusan-keputusan yang berkekuatan hukum. Hal ini sangat berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan yang dikeluarkan sebagai bagian dari pelaksanaan kewenangannya. Potensi sengketa kewenangan lembaga negara sangat mungkin lahir dari produk hukum yang dikeluarkan oleh sebuah lembaga negara yang kemudian mengikat kepada lembaga negara lain.
2. Perbedaan pelegitimasi antara kekuasaan dengan kewenangan. Hal tersebut berkaitan dengan beberapa lembaga negara yang secara legitimatif kekuasaannya diberikan dalam landasan hukum yang berbeda dengan landasan hukum kewenangannya. Hal itu menimbulkan perbedaan tafsiran antara kekuasaan, fungsi, tugas, wewenang dan kewajiban maupun penjabaran terhadap unsur-unsur tersebut. Akibatnya sering suatu lembaga negara merasa lebih memiliki kekuasaan ataupun kewenangan terhadap satu hal daripada lembaga negara lain.
3. Aturan hirarkis yang jelas, seperti *lex specialis derogat legi generalis*, *lex superiori derogat legi inferiori*, diperlukan dalam menjamin kepastian hukum, dapat membingungkan ketika beberapa jenis peraturan sudah tercabut dengan azas tersebut.
4. Kewenangan yang terbagi. Beberapa kewenangan dimiliki lembaga negara secara bersamaan dengan lembaga negara lain. Kerancuan timbul ketika wilayah kewenangan mulai ditafsirkan antara satu lembaga negara dengan lembaga negaralain.

Sumber kewenangan merupakan parameter untuk menentukan corak lembaga negara yang bersengketa berkenaan dengan kewenangannya. Tetapi apakah dengan parameter yang jelas demikian dapat kita mengatakan bahwa satu lembaga negara yang memperoleh kewenangan dari undang-undang, dan kalau hal demikian menjadi kenyataan maka hal demikian di luar yurisdiksi MK? Secara pasti hal tersebut belum dapat dikatakan, karena satu lembaga negara yang ditentukan dalam UUD 1945 dengan kewenangan pokok disebut dalam konstitusi, tetapi diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Apakah hal pengaturan demikian dalam undang-undang menyebabkan sumber kewenangan secara langsung lembaga negara tersebut dari undang-undang atau dari UUD, masih merupakan perdebatan yang akan

---

<sup>275</sup> *Ibid.*

<sup>276</sup> *Ibid.*, hlm. 9 - 10

memperoleh kepastian dalam kasus-kasus yang dihadapi dan memperoleh putusan yang final dari MK.<sup>277</sup>

Timbul pertanyaan mengapa lembaga-lembaga negara itu dapat saling bersengketa satu sama lain? **Jimly Asshiddiqie** mengemukakan bahwa dalam sistem ketatanegaraan yang diadopsikan dalam ketentuan UUD 1945 sesudah Perubahan Pertama (1999), Kedua (2000), Ketiga (2001), dan Keempat (2002), mekanisme hubungan antar lembaga negara bersifat horisontal, tidak lagi bersifat vertikal. Jika sebelumnya dikenal adanya lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara, maka sekarang tidak ada lagi lembaga tertinggi negara. MPR bukan lagi lembaga yang paling tinggi kedudukannya, melainkan sederajat dengan lembaga-lembaga konstitusional lainnya, yaitu Presiden, DPR, DPD, MK, MA dan BPK.<sup>278</sup>

Hubungan antara satu lembaga dengan lembaga yang lain diikuti oleh prinsip *checks and balances*, di mana lembaga-lembaga tersebut diakui sederajat tetapi saling mengendalikan satu sama lain. Sebagai akibat adanya mekanisme hubungan yang sederajat itu, timbul kemungkinan dalam melaksanakan kewenangan masing-masing terdapat perselisihan dalam menafsirkan amanat UUD. Apabila kemudian terjadi perselisihan atau persengketaan pendapat semacam itu, diperlukan organ tersendiri yang disertai tugas untuk memutus final atas hal itu. Dalam sistem ketatanegaraan yang telah diadopsikan dalam UUD 1945, mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan demikian dilakukan melalui proses peradilan tata negara, yaitu melalui lembaga yang dibentuk tersendiri dengan nama Mahkamah Konstitusi.<sup>279</sup>

Ikhwal tentang sengketa kewenangan lembaga negara itu apa maka beberapa pendapat dikemukakan.

**Jimly Asshiddiqie** mengemukakan:<sup>280</sup>

Sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara yaitu perbedaan pendapat yang disertai persengketaan dan klaim antar lembaga negara yang satu dengan lembaga negara lainnya mengenai kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga negara tersebut.

**A. Mukthie Fadjar** mengemukakan:<sup>281</sup>

Sengketa kewenangan adalah perselisihan atau perbedaan pendapat yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan antara dua atau lebih

<sup>277</sup> *Ibid.*, hlm. 8

<sup>278</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa ....*, *Op.cit.*, hlm. 2

<sup>279</sup> *Ibid.*, hlm. 2 - 3

<sup>280</sup> *Ibid.*, hlm. 4

<sup>281</sup> Mahkamah Konstitusi RI, *Sang Penggembala Perjalanan Hidup dan Pemikiran Hukum A. Mukthie Fadjar (Hakim Konstitusi Periode 2003 – 2008)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 123

lembaga negara. Jadi, ada kewenangan yang dipersengketakan, yang berupa perselisihan atau perbedaan pendapat mengenai pelaksanaannya, oleh dua atau lebih lembaga negara.

**Harjono** mengemukakan:<sup>282</sup>

Sengketa kewenangan lembaga negara selayaknya dimaknai sebagai sengketa kewenangan konstitusional. Ini berarti yang menjadi pokok sengketa atau *objectum litis*-nya adalah kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Pendekatan yang demikian ini akan membawa konsekuensi bahwa Mahkamah Konstitusi perlu mempertimbangkan lebih dahulu ada tidaknya *objectum litis* yang berupa kewenangan konstitusional dalam perkara yang diperiksa. Apabila dalam pokok yang disengketakan tidak ditemukan adanya kewenangan konstitusional, baik kewenangan pokok maupun kewenangan implisit, maka pemeriksaan tidak perlu dilanjutkan karena syarat *objectum litis* tidak terpenuhi.

**Maruarar Siahaan** mengemukakan:<sup>283</sup>

Sengketa kewenangan lembaga negara yang memperoleh kewenangannya dari UUD 1945 dapat didefinisikan sebagai “sengketa yang timbul dalam bidang tata negara sebagai akibat satu lembaga negara menjalankan kewenangannya yang diberikan UUD 1945, telah menghilangkan, merugikan atau mengganggu kewenangan **lembaga negara lain** (cetak tebal penulis)”.

Dari beberapa pendapat dan pemikiran di atas pada pokoknya semua memberikan penekanan terhadap permasalahan sengketa itu kepada persoalan kewenangannya, bukan kepada persoalan lembaga negaranya. Akan tetapi konfigurasi pemikiran beberapa pendapat di atas, masih belum memberikan kejelasan yang terang benderang ikhwal kewenangan yang bagaimana yang dimaksudkan dengan merujuk kepada teori-teori kewenangan yang seharusnya.

Terhadap pendapat **Maruarar Siahaan**, apabila dilakukan penelaahan terhadap rumusan Pasal 24C ayat (1) menyatakan ..... memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, ... maka dengan demikian kedua belah pihak lembaga negara dimaksud harus sama-sama lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Rumusan sengketa kewenangan lembaga negara menurut **Maruarar Siahaan** di atas, harus juga menegaskan bahwa frasa lembaga negara lain itu harus dibaca lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

<sup>282</sup> Mahkamah Konstitusi RI, Konstitusi. ...., *Op.cit.*, hlm. 458

<sup>283</sup> Maruarar Siahaan, *Op.cit.*, hlm. 22

Menurut **Maruarar Siahaan**, dengan definisi yang demikian, maka satu sengketa kewenangan lembaga negara dapat terjadi karena satu lembaga negara menjalankan wewenangnya secara bertentangan dengan UUD 1945, yang merupakan perbuatan lembaga negara yang dapat disebut Perbuatan Melawan Hukum Hukum Konstitusi (PMHK).<sup>284</sup>

Undang-Undang Dasar atau Konstitusi pada dasarnya mengatur tiga masalah pokok, diantaranya ialah *forma regiminis*. Dengan *forma regiminis* dimaksudkan lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam negara serta struktur kekuasaannya. Selain itu konstitusi juga memberikan pengaturan tentang tugas dan wewenang dari lembaga-lembaga negara. Dengan demikian perihal tugas dan wewenang dari lembaga-lembaga negara memperoleh pengaturan dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar.

Mahkamah Konstitusi berpendapat senada yang menegaskan bahwa dalam setiap undang-undang dasar, hal utama yang perlu diatur adalah kewenangan-kewenangan kenegaraan dan kemudian kewenangan tersebut diberikan kepada organ atau lembaga negara tertentu. Aspek lembaga negara baru menjadi relevan setelah lembaga negara tersebut diberi kewenangan. Sebagai contoh, di Amerika kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh Kongres, di Inggris kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh *Queen* (Ratu) di dalam Parlemen yang terdiri atas *House of Commons* dan *House of Lords*, sedangkan di Indonesia kekuasaan legislatif diberikan kepada DPR. Adalah suatu keniscayaan bahwa kewenangan tersebut memerlukan organ yang melaksanakan sehingga hubungan antara kewenangan dan organ pelaksananya sangat erat bahkan dapat dikatakan tidak terpisahkan.<sup>285</sup>

Sementara pendapat **Harjono**, walaupun memberikan pendekatan dengan melihat kepada *objectum litis* adalah kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar, tetapi masih menyisakan problematik ketika menelisik kewenangan konstitusional itu kepada kewenangan pokok maupun kewenangan implisit. Problematik yang dimaksudkan di sini adalah, apa makna kewenangan pokok dan kewenangan implisit tersebut. Di sini tidak secara terang benderang terungkap.

Sebagaimana sudah dikemukakan dalam Bab sebelumnya, bahwa Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 08/PMK/2006<sup>286</sup> tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara yang menegaskan hal-hal sebagai berikut termasuk tentang pengertian sengketa.

<sup>284</sup> *Ibid.*

<sup>285</sup> Lihat Putusan No. 004/SKLN-IV/2006

<sup>286</sup> Peraturan MK ini dikeluarkan setelah 6 (enam) hari pasca Putusan MK Nomor 004/SKLN-IV/2006 tanggal 2006

*Pertama*, tentang penegasan lagi yang dimaksud dengan lembaga negara adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945;

*Kedua*, kewenangan konstitusional lembaga negara adalah kewenangan yang dapat berupa wewenang/hak dan tugas/kewajiban lembaga negara yang diberikan oleh UUD 1945; dan

*Ketiga*, tentang pengertian sengketa adalah perselisihan atau perbedaan pendapat yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan antara dua atau lebih lembaga negara.

Berdasarkan perspektif sebagaimana dikemukakan di atas, maka rumusan “sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” menurut pendapat Mahkamah Konstitusi haruslah dipahami bahwa yang merupakan inti dalam rumusan tersebut adalah persoalan “kewenangan”. Dengan demikian, menurut rumusan tersebut di atas, *objectum litis* dari sengketa kewenangan sebagaimana dimaksud adalah “kewenangan tentang hal apa”. Sedangkan, tentang “siapa pemegang kewenangan” tersebut atau siapa yang diberi kewenangan akan dilihat dalam ketentuan undang-undang dasar.<sup>287</sup>

Undang-undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi tidak ada mengatur tentang apa yang dimaksud dengan sengketa kewenangan lembaga negara itu. Hal ini berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur tentang yang dimaksud sengketa tata usaha negara. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 4 UU PTUN, Sengketa tata usaha negara (TUN) dirumuskan adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di sini jelas bahwa adanya sengketa tata usaha negara adalah diakibatkan oleh dikeluarkannya keputusan tata usaha negara dan keputusan tata usaha negara dirumuskan dalam Pasal 1 angka 3.<sup>288</sup> UU MK hanyalah mengatur tentang prosedur permohonan tentang sengketa kewenangan lembaga negara yang diatur lebih khusus dalam bagian kesembilan dimulai pasal 61 sd Pasal 67.

Dalam perspektif lain **Jimly Asshiddiqie** mengemukakan, bahwa dalam pengertian sengketa kewenangan konstitusional terdapat dua unsur yang harus dipenuhi, yaitu (i) adanya kewenangan konstitusional yang ditentukan dalam UUD; dan (ii) timbulnya sengketa dalam pelaksanaan kewenangan

<sup>287</sup> *Ibid.*

<sup>288</sup> Pasal 1 angka 3 dalam UU No. 5 Tahun 1986 sebagaimana dirubah kedua dengan UU No. 51 Tahun 2009 rumusan KTUN dirubah menjadi ketentuan Pasal 1 angka 9

konstitusional tersebut sebagai akibat perbedaan penafsiran di antara dua atau lebih lembaga negara yang terkait.<sup>289</sup>

Pengaturan apa yang dimaksud dengan sengketa kewenangan lembaga negara itu hanya diserahkan kepada tafsiran dan pendirian serta pendapat MK dalam putusan-putusannya (yurisprudensi).

Dalam Putusan Nomor 004/SKLN -IV/2006 tanggal 12 Juli 2006, Mahkamah telah menentukan *objectum litis* dan *subjectum litis* mengenai kewenangan yang dipersengketakan dan lembaga negara yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 61 ayat (1) UU MK, sebagai berikut.

- a. kewenangan yang dipersengketakan haruslah kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. lembaga negara dimaksud adalah lembaga negara yang mempersengketakan kewenangannya yang diberikan oleh UUD 1945.

Mahkamah telah menyatakan pendiriannya sejak Putusan Mahkamah Nomor 004/SKLN-IV/2006, antara lain, “Mahkamah dalam memeriksa, mengadili, dan memutus suatu permohonan sengketa kewenangan lembaga negara harus mempertimbangkan adanya hubungan yang erat antara kewenangan dan lembaga yang melaksanakan kewenangan tersebut. Sehingga, dalam menetapkan apakah Mahkamah berwenang untuk memeriksa permohonan sengketa kewenangan lembaga negara, Mahkamah harus mengaitkan secara langsung pokok yang disengketakan (*objectum litis*) dengan kedudukan lembaga negara yang mengajukan permohonan, yaitu apakah kepada lembaga negara tersebut kewenangan itu diberikan, sehingga dengan demikian masalah kewenangan dimaksud terkait erat dengan legal standing Pemohon yang akan menentukan berwenang atau tidaknya Mahkamah dalam memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo* .... Penempatan kata ‘sengketa kewenangan’ sebelum kata ‘lembaga negara’ mempunyai arti yang sangat penting, karena hakikatnya yang dimaksud oleh Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 adalah memang ‘sengketa kewenangan’ atau tentang ‘apa yang disengketakan’ dan bukan tentang ‘siapa yang bersengketa’. Pengertiannya akan menjadi lain apabila perumusan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 itu berbunyi, ‘... sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar’.

Dalam rumusan yang disebut terakhir, hal yang merupakan pokok persoalan adalah pihak yang bersengketa, yaitu lembaga negara, dan tidak menjadi penting tentang objek sengketanya. Sehingga apabila demikian

<sup>289</sup> Jimly Asshiddiqie, Sengketa Kewenangan..., *Op.cit.*, hlm. 14 - 15

rumusannya maka konsekuensinya Mahkamah Konstitusi akan menjadi forum penyelesaian sengketa lembaga negara tanpa mempertimbangkan materi yang dipersengketakan oleh lembaga negara, dan hal demikian menurut Mahkamah bukanlah maksud dari Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Karena, apabila dirumuskan "... sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar", Mahkamah Konstitusi akan berwenang untuk memutus sengketa apa pun yang tidak ada sangkut-pautnya sama sekali dengan persoalan konstitusionalitas kewenangan lembaga negara, sepanjang yang bersengketa adalah lembaga negara .

Menurut pendirian MK, bahwa adanya kata "lembaga negara" dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, harus dimaknai tidak terpisahkan dengan "kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar". Mahkamah dalam memeriksa, memutus, dan mengadili suatu permohonan sengketa kewenangan lembaga negara harus mempertimbangkan adanya hubungan yang erat antara kewenangan dan lembaga yang melaksanakan kewenangan tersebut. Sehingga, dalam menetapkan apakah Mahkamah berwenang untuk memeriksa permohonan sengketa kewenangan lembaga negara, Mahkamah harus mengaitkan secara langsung pokok yang disengketakan (*objectum litis*) dengan kedudukan lembaga negara yang mengajukan permohonan, yaitu apakah kepada lembaga negara tersebut kewenangan itu diberikan, sehingga dengan demikian masalah kewenangan dimaksud terkait erat dengan *legal standing* pemohon yang akan menentukan berwenang atau tidaknya Mahkamah dalam memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan.<sup>290</sup>

Menurut MK bahwa penempatan kata "sengketa kewenangan" sebelum kata "lembaga negara" mempunyai arti yang sangat penting, karena hakikatnya yang dimaksud oleh Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 adalah memang "sengketa kewenangan" atau tentang "apa yang disengketakan" dan bukan tentang "siapa yang bersengketa". Pengertiannya akan menjadi lain apabila perumusan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 tersebut berbunyi, "...sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar". Dalam rumusan yang disebut terakhir, hal yang merupakan pokok persoalan adalah pihak yang bersengketa, yaitu lembaga negara dan tidak menjadi penting tentang objek sengketanya. Sehingga, apabila demikian rumusannya, maka sebagai konsekuensinya Mahkamah Konstitusi akan menjadi forum penyelesaian sengketa lembaga negara tanpa mempertimbangkan materi yang dipersengketakan oleh lembaga negara, dan hal yang demikian menurut Mahkamah bukanlah maksud dari Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Karena, apabila dirumuskan "...sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar", Mahkamah

<sup>290</sup> Lihat Putusan No. 004/SKLN-IV/2006

Konstitusi akan berwenang untuk memutus sengketa apapun yang tidak ada sangkut-pautnya sama sekali dengan persoalan konstitusionalitas kewenangan lembaga negara, sepanjang yang bersengketa adalah lembaga negara;

Mahkamah Konstitusi berpendirian, bahwa dalam menentukan isi dan batas kewenangan yang menjadi *objectum litis* suatu sengketa kewenangan lembaga negara, Mahkamah tidak hanya semata-mata menafsirkan secara tekstual bunyi dari ketentuan UUD yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara tertentu, tetapi juga melihat kemungkinan adanya kewenangan-kewenangan implisit yang terdapat dalam suatu kewenangan pokok serta kewenangan yang diperlukan (*necessary and proper*) guna menjalankan kewenangan pokok tertentu tersebut. Kewenangan-kewenangan tersebut dapat saja dimuat dalam sebuah undang-undang. **Mahkamah berpendapat bahwa pengertian kewenangan yang diberikan oleh UUD dapat ditafsirkan tidak** hanya yang *tekstual saja tetapi juga termasuk di dalamnya kewenangan implisit yang terkandung dalam suatu kewenangan pokok dan kewenangan yang diperlukan guna menjalankan kewenangan pokok*, namun tidak seluruh kewenangan yang berada dalam undang-undang karena diturunkan dari UUD dengan serta-merta termasuk dalam pengertian yang kewenangannya diberikan oleh UUD sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Pembuat undang-undang berdasarkan UUD, diberi wewenang membentuk lembaga negara dan memberi kewenangan terhadap lembaga negara yang dibentuknya tersebut, namun apabila pembentukan lembaga negara dan pemberian kewenangan kepada lembaga negara sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang bertentangan dengan UUD, Mahkamah dapat melakukan pengujian materiil undang-undang sedemikian terhadap UUD 1945. Di samping itu, pembentuk undang-undang dapat juga membentuk lembaga negara dan memberikan kewenangan kepada lembaga negara itu, walaupun tidak diperintahkan oleh UUD 1945. Dengan demikian, tidak setiap kewenangan yang diberikan oleh undang-undang harus dimaknai sebagai kewenangan yang diperintahkan oleh UUD.<sup>291</sup>

Pendapat Mahkamah Konstitusi yang ditegaskan dalam putusan tersebut, adalah memberikan maksud atau makna terhadap frasa “ ..... yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar”. Pendapat dan pendirian Mahkamah Konstitusi merumuskan tentang pengertian atau makna frasa “ ..... yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” merupakan rumusan dan pendapat yang memberikan penafsiran yang luas dan cenderung tidak tegas.

<sup>291</sup> Lihat Putusan No. 004/SKLN-IV/2006

Apabila disimpulkan pendapat Mahkamah Konstitusi di atas adalah sebagai berikut:

1. Bahwa isi dan batas kewenangan atau sebut saja *obyektum litis* suatu sengketa kewenangan lembaga negara tidak ditafsirkan secara tekstual bunyi undang-undang dasar yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara tertentu;
2. Bahwa isi dan batas kewenangan itu ditentukan juga terhadap kemungkinan adanya kewenangan implisit yang terdapat dalam kewenangan pokok, serta kewenangan yang diperlukan (*necessary and proper*) guna menjalankan kewenangan pokok. Di sini MK memberikan perbedaan antara:
  - kewenangan pokok;
  - kewenangan implisit;
  - kewenangan yang diperlukan (*necessary and proper*) guna menjalankan kewenangan pokok.

**Pertanyaan:** apakah kewenangan pokok itu merupakan kewenangan atributif, kewenangan implisit dan kewenangan yang diperlukan (*necessary and proper*) itu merupakan kewenangan yang *derivatif* atau delegasi?

3. Bahwa kewenangan-kewenangan tersebut **dapat** (cetak tebal penulis) saja dimuat dalam sebuah undang-undang;
4. Bahwa menurut MK lagi **tidak seluruhnya** (cetak tebal penulis) kewenangan yang berada dalam undang-undang karena diturunkan dari undang-undang dasar dengan serta merta termasuk dalam pengertian yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945. Pertanyaannya: karena **tidak seluruhnya** secara *a contrario* terbuka kemungkinan ada kewenangan yang berada dalam undang-undang karena diturunkan dari undang-undang dasar termasuk dalam pengertian yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar sebagaimana dimaksud Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.

Pendapat dan pendirian MK di atas tidak sinergis dengan pendapat MK dalam putusan sebelumnya tentang sumber kewenangan suatu lembaga negara yang dibedakan dua yakni bersumber pada undang-undang dasar dan bersumber di luar UUD.

Dalam Putusan Nomor 006/PUU-I/2003 dalam Perkara permohonan pengujian Undang-undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, MK berpendapat bahwa terdapat dua macam lembaga negara, yakni:

- a. lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, seperti MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan BPK;
- b. lembaga negara yang kewenangannya bukan diberikan oleh Undang-Undang Dasar, melainkan oleh Undang-undang, Keppres, atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Untuk memberikan analisis terhadap persoalan dicoba dipaparkan bahwa dalam teori ilmu hukum ada berbagai macam interpretasi. **Bruggink** mengelompokkan dalam 4 model yakni:

1. Interpretasi bahasa (*de taalkundige interpretatie*)
2. Historis undang-undang (*de wetshistorische interpretatie*)
3. Sistematis (*de systematische interpretatie*)
4. Kemasyarakatan (*de maatschappelijke interpretatie*).<sup>292</sup>

Berkenaan dengan metode interpretasi, maka prinsip *Contextualism* dalam interpretasi seperti yang dikemukakan oleh **Ian McLeod**, dalam bukunya *Legal Method*. **McLeod** seperti dikutip **Philipus M. Hadjon** mengemukakan 3 asas dalam *contextualism* yakni:<sup>293</sup>

1. Asas *Noscitur a Sociis*  
Suatu hal diketahui dari *associatednya*. Artinya suatu kata harus diartikan dalam rangkaiannya.
2. Asas *Ejusdem Generis*  
Artinya sesuai genusnya, artinya suatu kata dibatasi makna secara khusus dalam kelompoknya.
3. Asas *Expressio Unius Exclusio Alterius*  
Artinya, kalau satu konsep digunakan untuk satu hal, berarti tidak berlaku untuk hal lain.

Ketentuan Pasal 24C ayat (1) itu menyatakan: ... memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD... . Ini berarti secara gramatikal ketentuan tersebut dengan jelas menyebutkan “**lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD**” (cetak tebal penulis). Dengan alur berpikir *a contrario*, maka lembaga negara yang kewenangannya tidak diberikan UUD bukan kompetensi dari MK untuk menyelesaikannya dan memutuskannya. Permasalahannya menurut **Bagir Manan**<sup>294</sup> “siapa yang menyelesaikan sengketa wewenang antara lembaga negara yang wewenangnya tidak diberikan UUD?” Dalam keadaan seperti ini, maka unsur teleologis, asas manfaat, dan efisiensi sangat penting yaitu memilih menekankan pada “lembaga negara” atau “diberikan oleh

<sup>292</sup> Philipus M. Hadjon, Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi. ...*, *Op.cit.*, hlm. 26

<sup>293</sup> *Ibid.*

<sup>294</sup> Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 9

UUD”. Berdasarkan pilihan tersebut, akan didapati forum yang wajar untuk menentukan lembaga yang akan menyelesaikan sengketa wewenang tersebut.

Secara general, alat-alat perlengkapan negara pada pokoknya dapat diklasifikasi menjadi:

1. Lembaga (organ) yang bersumber langsung dari konstitusi.
2. Lembaga (organ) yang tidak bersumber langsung dari konstitusi (*derivatif*).<sup>295</sup>

Istilah “sumber” dalam kalimat di atas menurut **Hendra Nurtjahjo** mengacu pada sumber kewenangan kelembagaannya, apakah diberikan langsung oleh konstitusi ataukah tidak. Kedua jenis lembaga tersebut ada yang berwenang membentuk lembaga/organ (alat perlengkapan negara) lainnya, ada pula yang tidak diberi hak untuk itu. Ada lembaga yang diharuskan untuk independen, dan ada pula yang terikat dan memiliki keterkaitan fungsional dengan lembaga lainnya.<sup>296</sup>

**Muhammad Ryaas Rasyid** berpendapat, dalam menafsirkan kewenangan konstitusional bukan hanya terbatas pada referensi yang tertulis pada undang-undang dasar, tetapi pada seluruh undang-undang yang merupakan turunan dari pada undang-undang dasar.<sup>297</sup>

**Denny Indrayana** berpendapat, bahwa kewenangan konstitusional adalah kewenangan yang langsung dari undang-undang dasar ataupun diturunkan dari undang-undang dasar.<sup>298</sup>

Pendapat **Muhammad Ryaas Rasyid** dan **Denny Indrayana** di atas, seolah mengakomodir suatu kewenangan yang bukan berasal dari UUD ataupun kewenangan yang diturunkan dari undang-undang dasar dapat menjadi kompetensi MK menyelesaikannya.

Berdasarkan gramatikal rumusan dalam Pasal 24C ayat (1) dengan frasa “..... yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar”, telah jelas menunjukkan suatu kewenangan atribusi, dalam makna sebagai wewenang yang diberikan atau ditetapkan bagi lembaga negara yang bersangkutan. Hal ini sejalan dengan konsep teknis hukum tata negara yang mengartikan wewenang atribusi adalah wewenang yang **diberikan** atau **ditetapkan** untuk jabatan tertentu.<sup>299</sup> Atribusi dari bahasa Latin asal kata dari *ad tribuere* artinya **memberikan kepada**.<sup>300</sup>

<sup>295</sup> Hendra Nurtjahjo, *Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara*, dalam Jurnal Hukum & Pembangunan, Tahun ke-35 No. 3 Juli – September 2005, hlm. 276

<sup>296</sup> *Ibid.*, hlm. 277

<sup>297</sup> Putusan No. 004/SKLN-IV/2006

<sup>298</sup> Putusan No. 004/SKLN-IV/2006

<sup>299</sup> Philipus M. Hadjon, *Kebutuhan ....*, *Op.cit.*, hlm. 20

<sup>300</sup> *Ibid.*

Dengan demikian, kewenangan yang diturunkan dari Undang-Undang Dasar tidak termasuk dalam rumusan “... yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945. Kewenangan yang diturunkan merupakan kewenangan yang *derivatif*/delegasi sifatnya. Oleh karena itu lembaga-lembaga negara yang kewenangannya *derivatif*/delegasi dan tidak mendapatkan kewenangannya langsung bersumber dari Undang-Undang Dasar tidak dapat menjadi para pihak, baik dalam kedudukan Pemohon dan Termohon dalam sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara di hadapan hakim Mahkamah Konstitusi.

Apabila dilakukan penelusuran terhadap dinamika perkembangan pemikiran yang muncul pada saat pembahasan di MPR ikhwal kewenangan MK khusus yang berkenaan dengan pembahasan kewenangan MK menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara, maka pemikiran yang muncul ketika itu adalah hanya terhadap lembaga-lembaga negara yang diatur dalam UUD saja dan itu pun terkait dengan perbedaan penafsiran terhadap konstitusi. Dengan demikian, lembaga-lembaga yang tidak diatur dalam konstitusi atau kewenangannya bukan berasal atau diberikan oleh Undang-Undang Dasar tidak menjadi kompetensi MK untuk menyelesaikannya.

Hal ini misalnya dapat ditelusuri dari pendapat Hamdan Zoelva:<sup>301</sup>

Kalau kita melihat bahwa Mahkamah Konstitusi dalam kerangka negara kita ini memang kelihatannya hanya sekedar menjaga dan benteng terakhir untuk menjaga kemurnian konstitusi. Karena itu kewenangannya adalah berkaitan dengan hanya masalah undang-undang, apakah Undang-undang ini bertentangan dengan konstitusi atau tidak? Dengan demikian, walaupun terjadi perselisihan yang akan diputus Mahkamah ini hanya berselisihan antara lembaga-lembaga negara yang diatur konstitusi. Jadi, lembaga-lembaga negara yang **tidak diatur dalam konstitusi** (cetak tebal penulis) atau **kewenangannya tidak diatur dalam konstitusi** (cetak tebal penulis) itu tidak diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi itu.

Penegasan serupa bahwa hanya lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam konstitusi yang menjadi kompetensi MK dalam permohonan sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara, dapat ditelusuri juga pada keterangan memberikan kesaksian dalam perkara permohonan sengketa kewenangan lembaga negara dalam perkara SKLN No. 004/SKLN-IV/2006. Tiga orang yang memberikan kesaksian dalam perkara ini datang dari mereka yang terlibat langsung dalam pembahasan

<sup>301</sup> Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999 – 2002 Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 375

dan penggodokan perubahan konstitusi di Majelis Permusyawaratan Rakyat yakni **Harun Kamil, Hamdan Zoelva, dan Slamet Effendy Yusuf.**

**Harun Kamil,**<sup>302</sup> mengemukakan bahwa latar belakang proses dan kesimpulan akhir amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terkait dengan Pasal 24C ayat (1) khususnya tentang masalah sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945; bahwa mengenai lembaga negara itu sendiri satu-satunya tercantum di dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945; dan lembaga negara yang dimaksud menurut kesepakatan saat itu adalah lembaga negara yang berada di pusat.

Menurut **Harun Kamil,** dari awal pembicaraan kita sudah membedakan antara lembaga yang namanya pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, kita juga berangkat dari pemikiran bahwa pemisahan kekuasaan itu adalah kekuasaan yang namanya eksekutif, yudikatif dan legislatif, maka bicara tentang masalah tingkat pusat dan daerah yang kita sepakati pada waktu itu pengertian lembaga negara adalah organ yang mengurus secara nasional yang kedudukannya tidak berada di bawah organ lain.<sup>303</sup>

**Hamdan Zoelva,**<sup>304</sup> mengemukakan bahwa lembaga negara yang dimaksud khusus dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, yaitu lembaga negara atau alat kelengkapan negara dalam pemahaman selama ini pada tingkat pusat atau tingkat nasional yang tidak merupakan bagian; bahwa yang dimaksud kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah kewenangan yang secara tegas tertulis dan eksplisit di berikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tidak menggunakan istilah kewenangannya diberikan oleh konstitusi, karena bisa jauh dan meluas dalam kewenangan-kewenangan yang lain dari Undang-undang; jadi kewenangan yang dilahirkan oleh Undang-undang walaupun oleh kewenangan konstitusional bukan pengertian Pasal 24C UUD 1945.<sup>305</sup>

**Slamet Effendy Yusuf,**<sup>306</sup> memberikan kesaksiannya bahwa yang dimaksud memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, misalnya yang berkaitan dengan lembaga-lembaga

---

302 Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006

303 Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006

304 Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006

305 Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006

306 Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006

pemegang kekuasaan, yaitu DRP, Presiden, MA, DPD, MPR, BPK dan MK. Menurut **Slamet Effendy Yusuf**, jika kita bicara dari sudut kekuasaan yang dimiliki, adalah kekuasaan pemerintah negara ada di Presiden, kekuasaan pembentuk undang-undang ada di DPR, kekuasaan kehakiman ada di MA dan MK, sehingga kami ingin mengatakan bahwa pada waktu itu timbul satu pemikiran kalau nanti misalnya ada sengketa antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, atau pemerintah daerah dengan pemerintah daerah, mahkamah akan kewalahan, oleh karena itu perlu dibatasi. Dengan demikian lembaga negara dimaksud adalah lembaga negara yang kewenangannya sudah diberikan oleh Undang-Undang Dasar.<sup>307</sup>

Hal ini tentunya sejalan dengan pemikiran bahwa ranah/domain keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai suatu peradilan tata negara yang menyelesaikan perkara-perkara ketatanegaraan adalah memberikan penilaian terhadap aspek konstitusionalitas (*constitutionality*). Dengan demikian, yang menjadi paramaternya adalah selalu aspek dan dimensi substantif konstitusi.

Berkenaan dengan kedudukan Pemerintahan Daerah (Pemda) yang di dalam PMK No. 08/PMK/2006 diposisikan sebagai mempunyai kedudukan hukum baik selaku Pemohon atau Termohon dalam sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara (Pasal 2 ayat 1 huruf f). Konstruksi pemikiran yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi tidak sinergis dengan konstruksi pemikiran Mahkamah Konstitusi yang memberikan penekanan kepada pokok persoalan utama dalam hal sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara itu adalah bahwa rumusan “sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” haruslah dipahami yang merupakan inti dalam rumusan tersebut adalah persoalan “kewenangan”.<sup>308</sup>

Di sini Mahkamah Konstitusi tidak konsisten menempatkan posisi Pemerintahan Daerah (Pemda) karena Mahkamah Konstitusi hanya melihat posisi Pemerintahan Daerah (Pemda) semata merupakan “lembaga negara” tanpa mengaitkannya dengan pengertian kewenangan atau memaknai “diberikan oleh UUD”.

Sebagaimana konstruksi UUD Negara RI Tahun 1945 yang meletakkan bangunan dasar bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik (Pasal 1 ayat 1 UUD Negara RI Tahun 1945), sejalan juga dengan konstruksi Pasal 18 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menegaskan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-

307 Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006

308 Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006

tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang, dan . Pasal 18 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945, Pemerintahan Daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan konstruksi pemikiran di atas, maka desentralisasi merupakan sendi sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang tidak hanya karena dihadapkan pada kenyataan wilayah R.I. yang luas dan beragam (bhinneka) dan keinginan untuk memelihara dan mengembangkan pemerintahan asli ke dalam satu kesatuan susunan ketatanegaraan R.I., melainkan didorong pula oleh pertimbangan untuk membentuk pemerintahan di daerah yang didasarkan pada permusyawaratan dan perwakilan dan sistem pemerintahan negara.<sup>309</sup>

Desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.<sup>310</sup>

Dengan demikian, terdapat pemahaman yang keliru dari Mahkamah Konstitusi menempatkan Pemerintahan Daerah (Pemda) sebagai yang mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) baik selaku Pemohon atau Termohon dalam sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara karena posisi Pemerintahan Daerah (Pemda) adalah mendapat **wewenang yang diserahkan (desentralisasi)** oleh Pemerintah (Pemerintah Pusat) bukan sebagai **wewenang yang diberikan Undang-Undang Dasar (atribusi)**.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 menegaskan Desentralisasi adalah **penyerahan wewenang** (cetak tebal penulis) pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

<sup>309</sup> Philipus M. Hadjon, (et.al.), Pengantar ....., *Op.cit.*, hlm. 111– 112

<sup>310</sup> *Ibid.*, hlm. 112



## BAB V

# PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG SENGKETA KEWENANGAN KONSTITUSIONAL LEMBAGA NEGARA

Sejak dibentuknya Mahkamah Konstitusi tahun 2003, maka sebenarnya pengajuan permohonan penyelesaian mengenai sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara (SKLN) relatif sedikit. Berbeda dengan pengajuan permohonan penyelesaian perkara lain seperti pengujian undang-undang (PUU), dan dalam memutus perkara perselisihan tentang hasil pemilihan umum (termasuk PPHU Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah). Dengan demikian sesungguhnya energi Mahkamah Konstitusi pada dasarnya lebih banyak di dalam menyelesaikan dan memutus mengenai pengujian undang-undang dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum dan pemilihan umum kepala daerah/wakil kepala daerah.

Sejak 2003 sampai dengan 2011 MK telah meregistrasi 940 perkara. Di antara jumlah ini, terdapat 414 perkara pengujian UU (44%), 18 perkara SKLN (2%), 116 PPHU Legislatif dan Presiden/Wakil Presiden (12%), serta 392 perkara lainnya terkait PPHU Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (42%).<sup>311</sup>

Berdasarkan data perkara permohonan SKLN yang masuk dan telah diregistrasi oleh Mahkamah Konstitusi sejak pertama kali adalah sebanyak 18 perkara sampai dengan Desember 2011, hanya ada 14 (dua belas) perkara yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi dan selebihnya 3 (tiga) perkara tidak jadi untuk diajukan karena telah ditarik kembali oleh Pemohonnya dan 1 (satu) perkara yang sedang dalam proses di MK.

Perkara SKLN yang sudah diberikan putusannya oleh Mahkamah Konstitusi<sup>312</sup>, yaitu:

<sup>311</sup> MKRI, Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi 2011, *Menegakkan Negara Demokrasi Konstitusional*, Setjen dan Kepaniteraan MKRI, hlm. 49

<sup>312</sup> Sampai dengan posisi bulan Januari 2012 jumlah Perkara SKLN yang diputus oleh MK sebanyak 14 (empat belas) perkara, 1 (satu) perkara sedang dalam proses persidangan

1. Putusan Nomor 068/SKLN-II/2004 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan Presiden dan DPR;
2. Putusan Nomor 002/SKLN-IV/2006 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Drs.H.Badrul Kamal, MM & K.H.Syihabuddin Ahmad, BA masing-masing sebagai Calon Walikota dan Wakil Walikota Depok terhadap Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Depok;
3. Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bekasi dengan Presiden RI, Menteri Dalam Negeri dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bekasi;
4. Putusan Nomor 027/SKLN-IV/2006 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara DPRD Kabupaten Poso dengan Gubernur Sulawesi Tengah dan Presiden cq. Menteri Dalam Negeri;
5. Putusan Nomor 030/SKLN-IV/2006 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara KPI (Komisi Penyiaran Indonesia) dengan Presiden RI cq. Menteri Komunikasi dan Informatika.
6. Putusan Nomor 26/SKLN-V/2007 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Komisi Independen Pemilihan Tingkat Kabupaten Aceh Tenggara dengan Komisi Independen Pemilihan Tingkat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam cq. Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia;
7. Putusan Nomor 1/SKLN-VI/2008 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Panitia Pengawas Pemilihan Bupati dan wakil Bupati Kabupaten terhadap Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Kabupaten Morowali;
8. Putusan Nomor 27/SKLN-VI/2008 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Maluku Utara dengan Presiden Republik Indonesia;
9. Putusan Nomor 1/SKLN-VIII/2010 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Bupati dan Ketua DPRD Kabupaten Maluku Tengah dengan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia;
10. Putusan Nomor 1/SKLN-IX/2011 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Pemerintah Kabupaten Sorong terhadap Pemerintah Kota Sorong;
11. Putusan Nomor 2/SKLN-IX/2011 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara Terhadap Menteri Kehutanan Republik Indonesia;

12. Putusan Nomor 4/SKLN-IX/2011 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Gerakan Nasional Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (GN-PK) terhadap Menteri Agama Republik Indonesia;
13. Putusan Nomor 3/SKLN-IX/2011 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur, Provinsi Kalimantan Timur terhadap Presiden Republik Indonesia *casu quo* Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral;
14. Putusan Nomor 1/SKLN-X/2012 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Menteri Dalam Negeri terhadap Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh.

Adapun perkara yang ditarik kembali oleh Pemohonnya selama ini adalah:

1. Perkara Nomor 025/SKLN-III/2005 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Gubernur Lampung dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi Lampung.
2. Perkara Nomor 32/SKLN-V/2007 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPU) Propinsi Maluku Utara dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU).
3. Perkara Nomor 7/SKLN-VI/2008 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Bank Indonesia (BI) dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Berikut ini adalah gambaran hukum mengenai sengketa kewenangan lembaga negara yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Dari gambaran ini terlihat bagaimana kedudukan hukum (*legal standing*) masing-masing Pemohon dan Termohon (*subjectum litis*) serta mengenai objek kewenangan (*objectum litis*) yang dipersengketakan tersebut. Bahwa jumlah permohonan yang telah diputus oleh MK dalam perkara SKLN ini sampai dengan Bulan Januari 2012 sebanyak 14 (empat belas) buah maka semua putusan itu dipaparkan dan dilakukan analisis terhadapnya.

## 1. Putusan Berkenaan Dengan Konsep Lembaga Negara

Dalam hal putusan Mahkamah Konstitusi menangani dan menyelesaikan permohonan sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah melihat dasar pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Mahkamah terhadap aspek *subjectum litis* baik pemohon maupun termohon apakah sudah memenuhi kualifikasi sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

### **1.1. Putusan Nomor 068/SKLN-II/2004 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan Presiden dan DPR;**

Pemohon: Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI)

Termohon: Presiden Republik Indonesia, sebagai Termohon I; Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sebagai Termohon II.

Pokok perkara: kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memberikan pertimbangan dalam memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 23F Undang Undang Dasar 1945 hasil Amandemen tahun 2001 yang berbunyi: “Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan **memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah** dan diresmikan oleh Presiden”.

Amar Putusan: menyatakan permohonan Pemohon ditolak untuk seluruhnya.

#### **Analisis:**

Mengenai kewenangan memeriksa, mengadili dan memutus permohonan yang diajukan di dalam perkara ini, Mahkamah Konstitusi berpendapat berwenang untuk itu, dengan alasan dan pertimbangan<sup>313</sup>:

“..... bahwa dalam perkara *a quo* pihak yang bersengketa adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai Pemohon dan Presiden sebagai Termohon I dan DPR sebagai Termohon II. Ketentuan dalam UUD 1945 yang menunjukkan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga negara adalah Pasal 22d, 22E, 23F. Sedangkan Pasal 4,5,10,11,12,14,15,16,17 dan 23F UUD 1945 adalah menunjukkan kedudukan Presiden sebagai lembaga negara. Sementara itu ketentuan yang menunjukkan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga negara adalah Pasal 19, 20, 20A, 21, 22, 22A, dan 22B UUD 1945.

Mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pemohon mempunyai *legal standing* sebagai Pemohon karena memenuhi ketentuan Pasal 61 ayat (1) UU MK yang menentukan bahwa Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.

Dari sisi para pihak sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD bahwa secara terang benderang para pihak dalam perkara SKLN ini adalah Lembaga Negara yang disebut dan diberikan

<sup>313</sup> Lihat Putusan Nomor 068/SKLN-II/2004

kewenangannya di dalam UUD, yakni DPD, Presiden, dan DPR. Pertimbangan MK mendudukkan para pihak sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD adalah sudah tepat.

**1.2. Putusan Nomor 002/SKLN-IV/2006 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Drs.H.Badrul Kamal, MM & K.H.Syihabuddin Ahmad, BA masing-masing sebagai Calon Walikota dan Wakil Walikota Depok terhadap Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Depok;**

Pemohon: Drs.H.Badrul Kamal, MM dan K.H.Syihabuddin Ahmad, BA masing-masing sebagai Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota Depok.

Termohon: Komisi Pemilihan umum (KPU) Kota Depok.

Pokok Perkara: Pengujian kewenangan KPUD Kota Depok yang telah mengajukan permohonan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung atas putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat Nomor: 01/PILKADA/2005/PT.Bdg.

Amar Putusan: permohonan Pemohon dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

**Analisis:**

Pertimbangan MK yang melihat dari segi subjek Pemohon dan Termohonnya, maka permohonan tersebut bukanlah termasuk lingkup perkara sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf b *juncto* Pasal 61 UUMK.

Menurut Mahkamah Konstitusi Pemohon dianggap masih belum representatif sebagai Walikota dan Wakil Walikota terpilih yang masih mensyaratkan pengesahan/pengangkatan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dan pelantikan oleh Gubernur atas nama Presiden, sesuai ketentuan Pasal 110 ayat (1) dan Pasal 111 ayat (2) UU Pemda dan Pasal 102 ayat (2) PP Nomor 6 Tahun 2005. Dengan demikian, pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota Terpilih belum menjadi kepala daerah sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 *juncto* UU Pemda *juncto* PP Nomor 6 Tahun 2005.

Di lain pihak KPUD bukanlah bagian dari KPU yang dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Dengan demikian, meskipun KPUD adalah lembaga negara, namun dalam penyelenggaraan Pilkada kewenangannya bukanlah kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar, sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 dan UU MK.

Putusan MK yang menyatakan Permohonan Pemohon dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*) sudah tepat karena kapasitas pemohon yang hanya masing-masing sebagai Calon Walikota

dan Calon Wakil Walikota bukanlah lembaga negara apalagi mendapatkan kewenangannya konstitusionalnya dari UUD sangat jauh sama sekali.

**1.3. Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bekasi dengan Presiden RI, Menteri Dalam Negeri dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bekasi;**

Pemohon: Bupati/Wakil Bupati Bekasi, Drs. H.M. Saleh Manaf dan Drs. Solihin Sari, sebagai kepala pemerintahan daerah Kabupaten Bekasi .

Termohon I: Presiden Republik Indonesia, Termohon II: Menteri Dalam Negeri RI, Termohon III: DPRD Kabupaten Bekasi.

Pokok perkara: Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bekasi dengan Presiden RI, Menteri Dalam Negeri, dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah Kabupaten Bekasi terkait pemberhentian Pemohon sebagai Bupati dan Wakil Bupati.

Amar Putusan: permohonan yang diajukan oleh pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

**Analisis:**

Pendapat MK dalam Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 ini mengakui keberadaan Pemerintahan Daerah sebagai lembaga negara. Hal ini dapat dilihat dalam pendirian dan pendapat MK yang menyatakan bahwa pemerintahan daerah adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24C UUD 1945 karena diberikan oleh Pasal 18 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6), Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.

Menurut pendapat MK, meskipun Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah kepala pemerintah daerah, namun Pasal ini tidak menyebutkan apa yang menjadi kewenangan kepala pemerintah daerah dan hal ini adalah wajar karena ruang lingkup kewenangan tersebut menurut MK baru dapat ditetapkan apabila perintah Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945 dilaksanakan yaitu dengan ditetapkan dalam undang-undang. Di sini MK menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota kewenangannya bukan diatur/diberikan oleh UUD melainkan diberikan/diatur dalam UU khususnya Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendapat MK ini sudah tepat karena memang kewenangan kepala daerah dalam hal ini Gubernur, Bupati dan Walikota wewenangnya diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pendapat MK dalam Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 tertanggal 11 Juli 2006 ini mempunyai pengaruh yang signifikan dalam pembuatan

PMK Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara yang ditetapkan pada tanggal 18 Juli 2006 setelah 7 (tujuh) hari pasca keluarnya Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006. Pengaruh signifikan itu adalah penempatan Pemerintahan Daerah (Pemda) sebagai lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara sebagaimana ditegaskan Pasal 2 ayat (1) huruf f PMK No. 08/PMK/2006.

Pendapat MK yang menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah tidak tepat. Konstruksi pendapat MK di atas berarti bahwa diakui Pemerintahan Daerah (Pemda) adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD mengacu kepada ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.

Dalam Bab II yang melakukan analisis terhadap keberadaan Pemerintahan Daerah (Pemda) dan Bab III yang menganalisis sumber kewenangan Pemerintahan Daerah (Pemda) dinyatakan bahwa Pemerintahan Daerah (Pemda) termasuk bagian kekuasaan eksekutif, kekuasaan presiden, pemegang kekuasaan pemerintahan negara (Pasal 4 ayat 1 UUD Negara RI Tahun 1945).

Pemerintahan Daerah (Pemda) mendapat **wewenang yang diserahkan (desentralisasi)** oleh Pemerintah (Pemerintah Pusat) bukan sebagai **wewenang yang diberikan Undang-Undang Dasar (atribusi)**.

#### **1.4. Putusan Nomor 027/SKLN-IV/2006 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara DPRD Kabupaten Poso dengan Gubernur Sulawesi Tengah dan Presiden cq Menteri Dalam Negeri;**

Pemohon: Ketua dan Wakil Ketua DPRD Poso Provinsi Sulawesi Tengah;

Termohon: Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah.

Pokok Perkara: perihal kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan Bupati/Wakil Bupati Poso dengan berlandaskan pada Pasal 18 UUD 1945.

Amar Putusan: menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

#### **Analisis:**

Dalam pertimbangannya MK hanya semata menilai aspek kewenangan *a quo (objectum litis)* tanpa menilai kepada lembaga negaranya, apakah pemohon dan termohon merupakan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

Kewenangan *a quo* yakni masalah kewenangan pengusulan pengangkatan kepala daerah, baik untuk daerah provinsi maupun kabupaten/kota – adalah bagian dari substansi atau materi muatan undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, *in casu* UU Pemda. Sehingga, sesuai dengan ketentuan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 Ayat (1) huruf b UUMK, andaikata pun benar telah terjadi sengketa antara Pemohon dan Termohon, maka terhadap sengketa demikian bukanlah kewenangan Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutusnya. Putusan MK di sini sudah tepat menilai aspek kewenangan yang bukan merupakan kewenangan yang diberikan oleh UUD. Di sini MK tidak memberikan pertimbangan terhadap *subjectum litis* atau kedudukan hukum pemohon yang berbeda dengan Putusan Nomor 002/SKLN-IV/2006 dan Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 senantiasa memberikan pertimbangan kepada *subjectum litis* atau kedudukan hukum pemohon. Terdapat inkonsistensi MK dalam memberikan aspek pertimbangan hukumnya dalam memutus permohonan sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara.

#### **1.5. Putusan Nomor 030/SKLN-IV/2006 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara KPI (Komisi Penyiaran Indonesia) dengan Presiden RI *cq.* Menteri Komunikasi dan Informatika;**

Pemohon: Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)

Termohon: Presiden Republik Indonesia *cq.* Menteri Komunikasi dan Informatika.

Pokok perkara: pemberian izin penyelenggaraan penyiaran dan pembuatan aturan dalam hal penyiaran.

Amar Putusan: permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

#### **Analisis:**

Menurut Mahkamah Konstitusi dilihat dari *subjectum litis* dalam permohonan, Pemohon adalah KPI dan Termohon adalah Presiden *cq.* Menteri Komunikasi dan Informatika. Berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 4 ayat (1), Pasal (5), dan Pasal (7) UUD 1945, Presiden *cq.* Menteri Komunikasi dan Informatika adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Oleh karena itu, Termohon merupakan *subjectum litis* dalam perkara ini. Sementara itu, UUD 1945 tidak menyebut, apalagi memberikan kewenangan konstitusional kepada KPI. Dengan demikian, keberadaan KPI bukan merupakan lembaga negara sebagaimana dimaksud Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 61 ayat (1) UU MK.

Mahkamah Konstitusi akhirnya sampai pada kesimpulan bahwa KPI adalah lembaga negara yang dibentuk dan kewenangannya diberikan oleh undang-undang bukan oleh Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, karena KPI bukan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, maka KPI tidak memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana ditentukan Pasal 61 ayat (1) UU MK untuk mengajukan permohonan.

Putusan MK yang menyatakan bahwa KPI bukanlah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD adalah sudah tepat karena secara jelas dalam UUD Negara RI Tahun 1945 tidak menyebut sebuah lembaga negara yang bernama Komisi Penyiaran Indonesia atau (KPI).

**1.6. Putusan Nomor 26/SKLN-V/2007 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Komisi Independen Pemilihan Tingkat Kabupaten Aceh Tenggara dengan Komisi Independen Pemilihan Tingkat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam cq Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia;**

Pemohon: Komisi Independen Pemilihan Tingkat Kabupaten Aceh Tenggara, dan Dewan Rakyat Kabupaten Aceh Tenggara, masing-masing sebagai Pemohon I dan Pemohon II;

Termohon: Komisi Independen Pemilihan Tingkat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, sebagai Termohon I, Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, sebagai Termohon II; Presiden Republik Indonesia *c.q.* Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia sebagai Termohon III;

Pokok Permohonan: Sengketa kewenangan antara Pemohon I terhadap Termohon I, karena seharusnya yang menetapkan dan mengeluarkan Berita acara Hasil Penghitungan Pemilihan Bupati/Wakil Bupati Kabupaten Aceh Tenggara adalah wewenang Pemohon I, tetapi diambil alih oleh Termohon I, dan pengusulan pengangkatan dan penetapan Bupati/Wakil Bupati terpilih menjadi Bupati/Wakil Bupati Kabupaten Aceh Tenggara, seharusnya menjadi wewenang Pemohon II telah diambil oleh Termohon II, sehingga pengesahan pengangkatan Kepala Daerah Aceh Tenggara tidak sah.

Amar Putusan: permohonan harus dinyatakan tidak dapat diterima.

**Analisis:**

Pertimbangan essensial dari Mahkamah Konstitusi adalah berkenaan dengan *subjectum litis* maupun *objectum litis* dari Para Pemohon yang dianggap tidak memenuhi persyaratan untuk dapat diklasifikasikan sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Di dalam pertimbangannya mengenai lembaga negara, Mahkamah Konstitusi berpedoman pula kepada pertimbangan dalam Putusan Nomor

004/SKLN-IV/2006 yang antara lain menyatakan, "... bahwa kata lembaga negara dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 haruslah terkait erat dan tidak terpisahkan dengan frasa "yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar". Dengan dirumuskannya anak kalimat "lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar", secara implisit memang terkandung pengakuan bahwa terdapat 'lembaga negara yang kewenangannya bukan diberikan oleh Undang-Undang Dasar'." Dengan demikian, pengertian lembaga negara harus dimaknai sebagai genus yang bersifat umum yang dapat dibedakan antara 'lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar' dan lembaga negara yang kewenangannya bukan diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Di dalam Putusan Nomor 26/SKLN-V/2007 ini, terdapat hal penting telah disampaikan oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu mengenai keberadaan lembaga negara yang bersifat *ad hoc* bukanlah lembaga negara yang dimaksud oleh Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945, Pasal 61 UUMK, dan PMK Nomor 08/PMK/2006.

MK di sini telah mengakui sebutan lembaga negara *ad hoc* walaupun lembaga negara *ad hoc* dimaksud bukan diatur di dalam konstitusi atau UUD. Seyogianya tidak layak sebuah lembaga *ad hoc* diberi embel-embel sebutan lembaga negara *ad hoc*, cukup disebut saja dengan istilah lembaga *ad hoc* tanpa ditambahkan istilah negara di belakangnya. Penegasan MK ini tidak konsisten dengan pendapat MK dalam Putusan Nomor 1/SKLN-VI/2008. Seyogianya MK konsisten melakukan penyebutan tentang lembaga *ad hoc* saja tanpa menyebut dengan lembaga negara *ad hoc*.

### **1.7. Putusan Nomor 1/SKLN-VI/2008 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Panitia Pengawas Pemilihan Bupati dan wakil Bupati Kabupaten terhadap Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPU) Kabupaten Morowali;**

Pemohon: Panitia Pengawas Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Morowali

Termohon: Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPU) Kabupaten Morowali.

Pokok Perkara: kewenangan Pemohon sebagai Panwas Pilkada berdasarkan Pasal 66 ayat (4) UU Pemda *juncto* Pasal 108 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sedangkan kewenangan Termohon sebagai KPU berdasarkan pada Pasal 66 ayat (1) UU Pemda.

Amar Putusan: permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

**Analisis:**

Terkait dengan *legal standing*, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa keberadaan KPUD dan Panwaslih dalam Pilkada hanya dimungkinkan apabila Pilkada dilakukan secara langsung berdasarkan suatu undang-undang, sedangkan apabila undang-undang menentukan bahwa Pilkada dilakukan secara tidak langsung, maka keberadaan KPUD dan Panwaslih dalam Pilkada tidak diperlukan. Berdasarkan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, tugas Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri adalah menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih Anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Sedangkan wewenang KPUD dalam Pilkada bukan atas perintah UUD 1945, melainkan atas perintah UU Pemda *juncto* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, sehingga KPUD tidak dapat dikualifikasikan sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Disamping itu, berdasarkan Pasal 109 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, Panwaslih merupakan lembaga *ad hoc* yang tugasnya berakhir 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sehingga Panwaslih tidak dapat dikualifikasikan sebagai lembaga negara, apalagi lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Dalam pertimbangan ini Mahkamah juga memperhatikan kedudukan Pemohon yang dinyatakan bukan lembaga negara dengan didasarkan Pasal 109 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, Panwaslih merupakan lembaga *ad hoc* yang tugasnya berakhir 30 (tiga puluh) hari setelah pengucapan sumpah/janji Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sehingga Panwaslih tidak dapat dikualifikasikan sebagai lembaga negara, apalagi lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Berbeda dalam Putusan sebelumnya seperti dalam Putusan Nomor 030/SKLN-IV/2006 yang awal dipertimbangkan oleh MK adalah kedudukan hukum Pemohon (dalam hal ini Komisi Penyiaran Indonesia) sehingga ketika KPI dianggap tidak memenuhi kapasitas sebagai Pemohon, putusan MK langsung menyatakan bahwa permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Pendapat Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa KPUD adalah bukan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD adalah sudah tepat. Pendapat Mahkamah Konstitusi yang menegaskan bahwa Panwaslih tidak dapat dikualifikasikan sebagai lembaga negara karena hanya bersifat lembaga *ad hoc* semata adalah sudah tepat.

### **1.8. Putusan Nomor 27/SKLN-VI/2008 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Maluku Utara dengan Presiden Republik Indonesia;**

Pemohon: Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Maluku Utara

Termohon: Presiden Republik Indonesia;

Pokok Perkara: penentuan pemenang berdasarkan suara sah terbanyak peserta yang diperoleh peserta pemilu, yang merupakan wewenang konstitusional dari pemohon yang harus dijalankan secara mandiri sehingga tidak boleh ada intervensi dari lembaga manapun juga.

Amar Putusan: gugatan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

#### **Analisis:**

Menurut Mahkamah Konstitusi bahwa Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyatakan, "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*" Tentang apa yang dimaksud pemilihan umum (Pemilu), Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*" Dengan demikian, komisi pemilihan umum (dengan huruf kecil) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 untuk menyelenggarakan Pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.

Menurut MK, UU 22/2007 telah menegaskan tentang lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang dimaksud dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, yaitu dalam Pasal 1 butir 6 UU 22/2007 yang berbunyi, "*Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disebut KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*" Dengan demikian, komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara Pemilu yang dimaksud dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 adalah Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU.

Menurut MK dari ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 *juncto* Pasal 1 butir 4 UU 22/2007 menunjukkan bahwa komisi pemilihan umum (huruf kecil) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang oleh UUD 1945 diberi kewenangan konstitusional sebagai penyelenggara Pemilu adalah KPU atau Komisi Pemilihan Umum dengan huruf K besar, P besar, dan U besar.

Menurut MK Komisi Pemilihan Umum (KPU) provinsi *in casu* KPU Provinsi Maluku Utara bukanlah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, melainkan hanya merupakan organ KPU yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang *in casu* UU 22/2007,

bukan oleh UUD 1945. bahwa dengan demikian, dari sudut *subjectum litis* perkara *a quo*, menurut Mahkamah, Pemohon, yaitu KPU Provinsi Maluku Utara, bukanlah lembaga negara sebagaimana dimaksud UUD 1945 dan kewenangannya bukan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945.

Dalam putusan ini ada dua pendapat yang dikemukakan MK terkait kedudukan hukum Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan kedudukan hukum Komisi Pemilihan Umum Provinsi. Pendapat MK yang menyatakan bahwa Komisi Pemilihan Umum (KPU) provinsi *in casu* KPU Provinsi Maluku Utara bukanlah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, melainkan hanya merupakan organ KPU yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang *in casu* UU 22/2007 adalah sudah tepat.

Pendapat MK yang menyatakan bahwa “ Dengan demikian, komisi pemilihan umum (dengan huruf kecil) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 untuk menyelenggarakan Pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 adalah tidak tepat.

Sebagaimana sudah ditegaskan dalam Bab II, maka dalam kaitan ini relevan melakukan penelusuran terhadap Kamus Besar Bahasa Indonesia yang memberikan pedoman bahwa salah satu penggunaan huruf kapital dipakai sebagai huruf pertama semua unsur nama negara, lembaga pemerintahan, dan ketatanegaraan serta nama dokumen resmi.<sup>314</sup> Dengan demikian penyebutan komisi pemilihan umum dengan kata pertama masing-masing huruf kecil dalam rumusan Pasal 22E ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 bukanlah penyebutan nama suatu lembaga.

Di sini MK tidak dapat membedakan penyebutan sebuah lembaga dengan huruf pertama dengan huruf kapital dan huruf kecil. Secara jelas dalam Pasal 22E ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 bukan sebuah lembaga negara karena ditulis huruf kecil. Menurut **Philipus M. Hadjon**, bahwa KPU tercantum dalam Pasal 22E ayat (5) dan pasal itu diatur dalam bab VIIB tentang pemilihan umum. Bab VIIB tidak mengatur tentang Lembaga, dalam hal ini KPU.

Sebagaimana dalam Bab II berkenaan analisis terhadap lembaga-lembaga negara dalam bagian yang menganalisis keberadaan Komisi Pemilihan Umum, telah ditegaskan bahwa Pasal tersebut hanya menegaskan bahwa ada suatu komisi yang bertugas menyelenggarakan pemilihan umum yang oleh UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, komisi dimaksud disamakan penyebutan nama lembaganya yakni Komisi Pemilihan Umum. Dengan demikian UU inilah yang menegaskan

<sup>314</sup>Tim Prima Pena, *Loc.cit*

sebuah lembaga dengan nomenklatur Komisi Pemilihan Umum. Komisi pemilihan umum dimaksud Pasal 22E ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 bukan suatu lembaga negara dengan nomenklatur Komisi Pemilihan Umum tetapi hanya menegaskan suatu lembaga penyelenggara pemilihan umum.

Hal ini berbeda dengan penyebutan Komisi Yudisial sebagaimana diatur dalam Pasal 24B ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 yang sangat jelas menyebut Komisi Yudisial dengan huruf kata pertama huruf kapital.

### **1.9. Putusan Nomor 1/SKLN-VIII/2010 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Bupati dan Ketua DPRD Kabupaten Maluku Tengah dengan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia;**

Pemohon: Bupati dan Ketua DPRD Kabupaten Maluku tengah

Termohon: Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia.

Pokok Perkara: terbitnya Permendagri Nomor: 29 Tahun 2010 tentang Batas Daerah Kabupaten Seram Bagian Barat dengan Kabupaten Maluku Tengah Propinsi Maluku, tertanggal 13 April 2010 yang di dalam konsideran “mengingatnya” bertolak belakang dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 123/PUU-VII/2009, tanggal 2 Februari, karena masih tetap merujuk pada lampiran II Undang Undang Nomor 40 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Seram Bagian Timur, Kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Kepulauan Aru di Propinsi Maluku.

Amar Putusan: menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.

#### **Analisis:**

Dalam pertimbangan MK menilai kepada *subjectum litis*, ternyata Mahkamah hanya melihat terhadap kedudukan Pemohon saja yang menganggap bahwa Bupati Kabupaten Maluku Tengah dan Ketua DPRD Kabupaten Maluku Tengah adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud UUD 1945 dan memiliki kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Pendapat MK di sini kontradiktif dengan putusan sebelumnya yakni Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota kewenangannya bukan diatur/diberikan oleh UUD melainkan diberikan/diatur dalam UU khususnya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Terhadap kapasitas Menteri Dalam Negeri sebagai Pihak Termohon Mahkamah tidak memberikan pertimbangannya. Hal ini berbeda misalnya dalam Putusan Nomor 2/SKLN-IX/2011 di mana Mahkamah memberikan pertimbangannya kepada *subjectum litis* dari Termohon dalam hal ini Menteri Kehutanan Republik Indonesia. Di sini terlihat inkonsistensi MK dalam membuat pertimbangan-pertimbangan dalam putusannya.

Pendirian Mahkamah yang menyatakan bahwa Bupati dan Ketua DPRD merupakan lembaga negara sebagaimana dimaksud UUD 1945 dan memiliki kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 adalah tidak tepat karena Bupati dan Ketua DPRD bukanlah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Kewenangan Bupati dan kewenangan Ketua DPRD (baca DPRD, penulis) ditentukan oleh UU yang melangkah lanjuti ketentuan Pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945. UU yang dimaksud adalah UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

**1.10. Putusan Nomor 1/SKLN-IX/2011 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Pemerintah Kabupaten Sorong terhadap Pemerintah Kota Sorong;**

Pokok Perkara: mengenai penentuan tapal batas wilayah antara Kota Sorong dengan Kabupaten Sorong yang dilakukan oleh Termohon tanpa koordinasi dengan Pemohon karena Termohon dianggap telah memasukkan sebagian wilayah Pemohon (Kabupaten Sorong) sebagai wilayah Termohon (Kota Sorong).

Pemohon: Bupati Sorong;

Termohon: Walikota Sorong.

Amar Putusan: menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.

**Analisis:**

Bahwa Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan frasa “pemerintahan daerah” yang artinya pemerintahan daerah sebagai sebuah lembaga negara terdiri dari unsur Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah;

Dalam pertimbangan MK menilai kedudukan Pemohon sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945

Bahwa menurut MK dari perspektif kewenangan, pemerintahan daerah memiliki dua kedudukan, yaitu:

- a. dari perspektif Kedudukan Pertama, adalah sebagai lembaga yang menjalankan pemerintahan di daerah (*berstuur organ*), yaitu pemerintahan daerah merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat dalam menjalankan pemerintahan. Dari perspektif ini kedua pihak, yaitu Pemohon dan Termohon, adalah organ yang melaksanakan kewenangan pemerintah pusat, sehingga menurut Mahkamah, permohonan ini secara tidak langsung merupakan sengketa antara pemerintah pusat melawan dirinya sendiri.
- b. Kedudukan kedua; adalah kedudukan dari perspektif pengaturan. Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan lembaga negara yang diberi kewenangan untuk melakukan pengaturan (*regeling organ*) dalam batas-batas tertentu. Dari perspektif ini, kemudian, harus diperhatikan apakah pemerintahan daerah

sebagai *regeling organ* memiliki kewenangan yang dapat menjadi objek sengketa kewenangan antar lembaga negara.

Pendirian dan pendapat MK yang menegaskan bahwa pemerintahan daerah sebuah lembaga negara menurut UUD 1945 adalah tidak tepat dengan memandang perspektif Pasal 18 UUD 1945 yang menyebutkan frasa “pemerintahan daerah” yang artinya pemerintahan daerah sebagai sebuah lembaga negara terdiri dari unsur Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Terhadap perspektif Pemerintahan Daerah sebagai *regeling organ* apakah memiliki kewenangan yang dapat menjadi objek sengketa kewenangan antar lembaga negara sebagaimana dimaksud, Mahkamah Konstitusi ternyata tidak mempunyai pendapat yang tegas mengenai hal tersebut. Seharusnya Mahkamah Konstitusi juga mempunyai pandangan hukum yang secara tegas menyatakan pendapatnya berdasarkan atas ketentuan peraturan yang berlaku, maka pemerintahan daerah sebagai *regeling organ* pada dasarnya juga tidak memiliki kewenangan yang dapat menjadi objek sengketa kewenangan antar lembaga Negara (SKLN) di Mahkamah Konstitusi.

#### **1.11. Putusan Nomor 2/SKLN-IX/2011 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara Terhadap Menteri Kehutanan Republik Indonesia;**

Pemohon: H. Andi Harahap, S. Sos dan Nanang Ali, SE, masing-masing dalam kedudukan dan jabatannya sebagai Bupati dan Ketua DPRD Kabupaten Penajam Paser Utara.

Termohon: Menteri Kehutanan Republik Indonesia.

Pokok perkara: mengenai Surat Keputusan Menteri Kehutanan tentang Penentuan Wilayah Taman Hutan Raya Bukit Soeharto yang dianggap tidak memperhatikan adanya pemekaran wilayah Kabupaten Paser yang telah dimekarkan menjadi Kabupaten Paser dan Kabupaten Penajam Paser Utara berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2002 tentang Pembentukan Kabupaten Penajam Paser Utara di Propinsi Kalimantan Timur.

Amar putusan: permohonan Pemohon tidak dapat diterima.

#### **Analisis:**

Bahwa menurut MK Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945 Pemerintahan Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah (Gubernur, Bupati atau Walikota). Hal ini ditegaskan kembali dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan, “Pemerintahan daerah kabupaten/kota”. Dalam permohonan ini pemohon adalah Bupati dan Ketua DPRD Kabupaten Penajam Paser Utara.

Di dalam pertimbangan mengenai *subjectum litis* dari Termohon, Mahkamah Konstitusi merujuk kepada ketentuan Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, “*Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan*”. Pasal ini kemudian dijabarkan dalam Pasal 5 ayat (2), Pasal 4 ayat (2) huruf b Undang Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang menentukan bahwa bidang kehutanan termasuk dalam urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya diatur dalam UUD 1945, sehingga Termohon (Menteri Kehutanan) adalah unit pemerintahan yang merupakan bagian dari lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945 yang membidangi urusan pemerintahan di bidang kehutanan.

Dalam pertimbangan selanjutnya MK menyatakan, bahwa telah nyata bagi Mahkamah bahwa meskipun para pihak adalah lembaga negara yang disebutkan dalam UUD sehingga memenuhi syarat sebagai *subjectum litis*.

Dalam putusan ini MK telah menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Pemerintah Daerah dan DPRD adalah lembaga negara yang disebut di dalam UUD. Karena pemohon dalam SKLN ini adalah Bupati dan Ketua DPRD Kabupaten Penajam Paser Utara. Konstruksi hukum yang dipakai MK adalah berdasarkan Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 Pemerintahan Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah (Gubernur, Bupati atau Walikota). Hal ini ditegaskan kembali dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan, “Pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota”.

Di dalam putusan ini pula MK telah menegaskan bahwa menteri adalah lembaga negara yang disebutkan dalam UUD, hal ini dapat ditelusuri dalam pertimbangan MK yang menyatakan Bahwa Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 menyatakan, “*Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan*”. Pasal *a quo* kemudian dijabarkan dalam Pasal 5 ayat (2), Pasal 4 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang menentukan bahwa bidang kehutanan termasuk dalam urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya diatur dalam UUD 1945. Dengan demikian, Termohon, *in casu* Menteri Kehutanan adalah unit pemerintahan yang merupakan bagian dari lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945 yang membidangi urusan pemerintahan di bidang kehutanan.

Terhadap Pemerintahan Daerah dan Menteri yang menurut pendapat MK adalah lembaga negara yang disebut dalam UUD adalah tidak tepat karena Pemerintahan Daerah yang dikonstruksi dari Bupati dan DPRD bukanlah lembaga negara tetapi bagian dari penyelenggara Pemerintahan dalam hal ini Pemerintah Pusat, bertumpu pada ketentuan Pasal 4 ayat

(1) UUD Negara RI Tahun 1945, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Sementara kedudukan menteri adalah pembantu Presiden (Pasal 17 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945).

**1.12. Putusan Nomor 4/SKLN-IX/2011 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Gerakan Nasional Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (GN-PK) terhadap Menteri Agama Republik Indonesia;**

Pemohon: Gerakan Nasional Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (GN-PK)

Termohon: Menteri Agama Republik Indonesia.

Pokok Perkara: kewenangan pelantikan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama di Propinsi di seluruh Indonesia oleh Kementerian Agama.

Amar Putusan:

Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.

**Analisis:**

Bahwa Pemohon adalah Gerakan Nasional Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (GN-PK) yang merupakan organisasi non pemerintah sehingga bukanlah lembaga negara.

Bahwa pemohon bukan lembaga negara sehingga tidak mempunyai kualifikasi untuk mengajukan permohonan SKLN. Putusan Mahkamah Konstitusi sudah tepat karena secara jelas di dalam hal ini Pemohon atau Gerakan Nasional Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (GN-PK) bukanlah berkedudukan sebagai lembaga negara melainkan hanya sebagai organisasi non pemerintah, sehingga menurut hukum sudah jelas pula Pemohon tidak mempunyai kualifikasi untuk mengajukan permohonan SKLN.

**1.13. Putusan Nomor 3/SKLN-IX/2011 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur, Provinsi Kalimantan Timur terhadap Presiden Republik Indonesia *casu quo* Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral;**

Pemohon: Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur;

Termohon: Presiden *casu quo* Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.

Pokok perkara: kewenangan untuk menetapkan Wilayah Pertambangan (WP), Wilayah Usaha Pertambangan (WUP), dan Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP).

Amar Putusan: permohonan Pemohon tidak dapat diterima

**Analisis:**

Bahwa oleh karena Pemohon adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur yang dalam hal ini diwakili oleh Bupati Kabupaten Kutai Timur,

menurut Mahkamah pemohon adalah lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945.

Bahwa menurut Mahkamah Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral adalah unit pemerintahan yang merupakan bagian dari lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945 yang membidangi urusan pemerintahan di bidang pertambangan dan energi.

Mahkamah berpendapat Pemohon dan Termohon adalah lembaga negara yang disebutkan dalam UUD sehingga memenuhi syarat sebagai *subjectum litis*.

Dalam pertimbangannya MK telah menyatakan Mahkamah berpendapat Pemohon dan Termohon adalah lembaga negara yang disebutkan dalam UUD sehingga memenuhi syarat sebagai *subjectum litis*. MK telah mengakui Bupati dan Menteri sebagai lembaga negara yang memenuhi syarat sebagai *subjectum litis*. Pendapat MK di atas kontradiktif dengan Putusan Nomor 2/SKLN-IX/2011 dan Putusan Nomor 01/SKLN-X/2012.

**1.14. Putusan Nomor 1/SKLN-X/2012 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Menteri Dalam Negeri terhadap Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh;**

Pemohon: Menteri Dalam Negeri;

Termohon: Komisi Pemilihan Umum (KPU) Termohon I, dan Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh Termohon II.

Pokok Perkara: kewenangan untuk membuka kembali pendaftaran pasangan calon serta melakukan penundaan terhadap tahapan pemilihan kepala daerah yang sedang berlangsung. Pertanyaan pokok yang diajukan adalah apakah Pemerintah *cq.* Menteri Dalam Negeri berwenang untuk melakukan penundaan tahapan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di wilayah Provinsi Aceh dan membuka kembali pendaftaran pasangan calon gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota di wilayah Provinsi Aceh.

Amar Putusan: permohonan Pemohon tidak dapat diterima.

**Analisis:**

Bahwa menurut Mahkamah Konstitusi benar di dalam Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, namun tidak berarti menteri dalam perkara SKLN dapat serta merta menjadi Pemohon, karena menteri bukan lembaga negara yang berdiri sendiri seperti DPR, MA, BPK, dan sebagainya. Menteri adalah pembantu Presiden. Menurut Mahkamah, meskipun menteri disebut dalam UUD 1945 namun menteri tidak termasuk dalam lembaga negara yang dapat bertindak sendiri sebagai Pemohon dalam SKLN.

Dalam putusan ini Mahkamah memberikan pendapat bahwa menteri bukan lembaga negara yang berdiri sendiri karena menteri sebagai pembantu presiden. Putusan ini kontradiktif dengan putusan sebelumnya yang menyatakan bahwa menteri diakui sebagai *subjectum litis* atau pihak yang dapat bersengketa di muka persidangan MK seperti dapat dilihat dalam putusan Putusan Nomor 2/SKLN-IX/2011 tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara Terhadap Menteri Kehutanan Republik Indonesia yang mengakui Menteri sebagai lembaga negara yang disebutkan dalam UUD sehingga memenuhi syarat sebagai *subjectum litis*.

Dalam pertimbangannya MK tidak menilai kapasitas Termohon yakni KPU dan KIP Aceh apakah juga dapat dikualifikasikan sebagai pihak dalam SKLN ini.

Di sini MK tidak konsisten dalam pertimbangannya karena dalam perkara sebelumnya juga memperhatikan terhadap kapasitas Termohon seperti dalam Putusan Nomor 1/SKLN-VI/2008 di mana MK melakukan pertimbangan kepada Termohon KPUD Kabupaten Morowali yang menegaskan bahwa KPUD tidak dapat dikualifikasikan sebagai lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

## **2. Putusan Berkenaan Dengan Pengertian Yang Kewenangannya Diberikan Oleh Undang-Undang Dasar**

Dalam Putusan Nomor 068/SKLN-II/2004 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan Presiden dan DPR, di sini DPD sebagai lembaga negara menganggap kewenangan konstitusional yang diberikan oleh Pasal 23F UUD 1945 telah diabaikan dengan diterbitkannya oleh Presiden berupa Keppres Nomor: 185/M Tahun 2004 tanggal 19 Oktober 2004 tentang Pemberhentian Anggota Badan Pemeriksa Keuangan Periode tahun 1999-2004 dan Pengangkatan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan Periode Tahun 2004-2009, tanpa terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari DPD

Terhadap permohonan yang diajukan *a quo*, Mahkamah Konstitusi akhirnya memutuskan dalam amar putusannya “Menyatakan permohonan Pemohon ditolak untuk seluruhnya”.

Mengenai alasan penolakan terhadap seluruh permohonan Pemohon oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan yang pada pokoknya adalah:

Pada tanggal 8 Oktober 2003 masa jabatan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan periode 1998-2003 telah berakhir, yang oleh karenanya, sesuai dengan maksud Undang-Undang Dasar, Dewan Perwakilan Rakyat wajib

untuk memilih Anggota Badan Pemeriksa Keuangan untuk periode berikutnya (2004-2009), pada saat mana di satu pihak keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah, bahkan lembaga Dewan Perwakilan Daerah itu sendiri, belum terbentuk, dan di pihak lain undang-undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 23G ayat (2) UUD 1945 juga belum dibuat dan diundangkan, sehingga dengan demikian berarti bagi Dewan Perwakilan Rakyat tersedia dua pilihan, menunggu terbentuknya Dewan Perwakilan Daerah dan sekaligus pula menunggu terbentuknya undang-undang sebagaimana dimaksud Pasal 23F ayat (2) UUD 1945 atau melaksanakan ketentuan Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945. Menurut Mahkamah kedua pilihan itu sama-sama benar secara konstitusional.

Memperhatikan rumusan Pasal 23F ayat (1) dan Pasal 23G ayat (2) UUD 1945 di atas berarti ada 2 (dua) jenis dan sekaligus tahapan kegiatan dalam pengangkatan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan yaitu tahap *pemilihan* yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah, dan tahap *peresmian* yang dilakukan oleh Presiden, di mana kedua proses tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan undang-undang, yang dalam hal ini undang-undang yang dimaksud adalah undang-undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Permohonan ini menurut pendapat Mahkamah Konstitusi adalah merupakan permohonan sengketa kewenangan lembaga negara hanya saja menurut pendapat Mahkamah Konstitusi bahwa proses pemilihan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan periode 2004-2009 tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan dengan demikian **tidak terbukti pula bahwa Presiden mengabaikan kewenangan konstitusional** (cetak tebal dari penulis) sebagaimana didalilkan.

Apakah kewenangan yang dipersengketakan merupakan kewenangan yang diberikan oleh UUD?

Keppres Nomor 185/M tahun 2004 tentang pemberhentian Anggota BPK Periode 1999 – 2004 dan Pengangkatan Anggota BPK Periode 2004 – 2009 hanyalah sisi teknis administratif yakni meresmikan saja sesuai rumusan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945: Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden. Dengan demikian kewenangan konstitusional memilih anggota BPK adalah terletak pada kewenangan DPR yang harus melibatkan DPD dengan pertimbangannya.

MK dalam pertimbangannya tidak secara cermat menelisik karakteristik kewenangan konstitusional dimaksud dari dua lembaga negara termohon. Kewenangan konstitusional yang dipersengketakan itu sebenarnya terletak pada lembaga negara DPR dan bukan pada Presiden. Kewenangan memilih

anggota BPK dengan pertimbangan DPD itu diberikan oleh konstitusi atau UUD (kewenangan atribusi) hanya kepada DPR.

Putusan MK menyatakan permohonan Pemohon ditolak untuk seluruhnya. Dengan demikian merujuk kepada UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK Pasal 64 ayat (4) Dalam hal permohonan tidak beralasan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak. Seyogianya putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima sesuai ketentuan Pasal 64 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 karena permohonan tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 UU No. 24 Tahun 2003.

Di dalam Putusan Nomor 002/SKLN-IV/2006 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Drs.H.Badrul Kamal, MM & K.H.Syihabuddin Ahmad, BA terhadap Komisi Pemilihan Umum Kota Depok, maka alasan mendasar di dalam pertimbangan hukum MK untuk menyatakan permohonan *a quo* tidak dapat diterima, karena permohonan Pemohon mengenai kewenangan KPU Kota Depok mengajukan Permohonan Peninjauan Kembali atas Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat Nomor: 01/Pilkada/2005/PT.Bdg, bukanlah sengketa kewenangan konstitusional yang dimaksudkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf b UUMK, melainkan hak yang timbul karena adanya kewenangan sebagaimana dimaksud Pasal 66 ayat (1) UU Pemda yang memuat tugas dan wewenang KPUD dalam pemilihan kepala daerah, dengan demikian objek sengketa bukanlah objek sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga negara sebagaimana ditentukan Pasal 61 UUMK.

Pertimbangan MK yang menyatakan bahwa permohonan Pemohon mengenai kewenangan KPU Kota Depok mengajukan Permohonan Peninjauan Kembali atas Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat Nomor: 01/Pilkada/2005/PT.Bdg, bukanlah sengketa kewenangan konstitusional seperti yang dimaksudkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 adalah sudah tepat.

Di dalam Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bekasi dengan Presiden RI, Menteri Dalam Negeri dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bekasi; dalam pokok perkara terkait pemberhentian Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bekasi dalam kapasitas sebagai Pemohon.

Di dalam putusan ini dirumuskan pendirian Mahkamah Konstitusi dalam hal sengketa kewenangan lembaga negara dengan menyatakan bahwa: "Mahkamah dalam memeriksa, mengadili, dan memutus suatu permohonan sengketa kewenangan lembaga negara harus mempertimbangkan adanya hubungan yang erat antara kewenangan dan lembaga yang melaksanakan

kewenangan tersebut. Sehingga, dalam menetapkan apakah Mahkamah berwenang untuk memeriksa permohonan sengketa kewenangan lembaga negara, Mahkamah harus mengaitkan secara langsung pokok yang disengketakan *objectum litis* dengan kedudukan lembaga negara yang mengajukan permohonan, yaitu apakah kepada lembaga negara tersebut kewenangan itu diberikan, sehingga dengan demikian masalah kewenangan dimaksud terkait erat dengan *legal standing* Pemohon yang akan menentukan berwenang atau tidaknya Mahkamah dalam memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*.

Menurut pertimbangan Mahkamah Konstitusi penempatan kata ‘sengketa kewenangan’ sebelum kata ‘lembaga negara’ mempunyai arti yang sangat penting, karena hakikatnya yang dimaksud oleh Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 adalah memang ‘sengketa kewenangan’ atau tentang ‘apa yang disengketakan’ dan bukan tentang ‘siapa yang bersengketa’. Menurut Mahkamah Konstitusi pengertiannya akan menjadi lain apabila perumusan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 itu berbunyi, ‘... sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar’. Dalam rumusan yang disebut terakhir, hal yang merupakan pokok persoalan adalah pihak yang bersengketa, yaitu lembaga negara, dan tidak menjadi penting tentang objek sengketanya. Sehingga apabila demikian rumusannya, maka konsekuensinya Mahkamah Konstitusi akan menjadi forum penyelesaian sengketa lembaga negara tanpa mempertimbangkan materi yang dipersengketakan oleh lembaga negara, dan hal demikian menurut Mahkamah bukanlah maksud dari Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Karena, apabila dirumuskan “... sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar”, Mahkamah Konstitusi akan berwenang untuk memutus sengketa apa pun yang tidak ada sangkut-pautnya sama sekali dengan persoalan konstitusionalitas kewenangan lembaga negara, sepanjang yang bersengketa adalah lembaga negara.

Menurut pertimbangan Mahkamah Konstitusi bahwa kata ‘lembaga negara’ terdapat dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, sehingga Mahkamah harus menetapkan lembaga negara mana yang dimaksud oleh Pasal 24C ayat (1) tersebut. Dalam menetapkan siapa yang dimaksud dengan lembaga negara oleh Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Mahkamah berlandaskan pada uraian di atas bahwa kewenangan Mahkamah adalah untuk memutus sengketa kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, sehingga untuk menentukan apakah sebuah lembaga sebagai lembaga negara sebagaimana dimaksud Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, maka yang pertama-tama harus diperhatikan adalah adanya kewenangan tertentu dalam Undang-Undang Dasar dan baru kemudian kepada lembaga apa kewenangan-kewenangan

tersebut diberikan. Karena kewenangan sifatnya terbatas dan untuk sesuatu hal yang tertentu, maka sifat kelembagaan negara tidaklah dapat ditentukan secara umum, tetapi terkait dengan kewenangan yang diberikan atau dengan kata lain sebuah lembaga yang disebut dengan nama apapun berkedudukan sebagai lembaga negara menurut pengertian Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 apabila lembaga tersebut memperlakukan atau diperlakukan kewenangannya yang diberikan oleh UUD 1945.

Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 dengan segala pertimbangan hukum inilah yang kemudian menjadi tonggak dan sekaligus dijadikan parameter atau yurisprudensi oleh MK untuk memeriksa dan mengadili permohonan SKLN berikutnya.

Dalam putusan ini, MK menyatakan pendirian dan pendapatnya tentang kewenangan yang diberikan UUD atau kewenangan konstitusional lembaga negara. MK menyatakan bahwa kewenangan konstitusional sebuah lembaga negara tidak hanya semata-mata menafsirkan secara tekstual bunyi dari ketentuan UUD yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara tertentu, tetapi juga melihat kemungkinan adanya kewenangan-kewenangan implisit yang terdapat dalam suatu kewenangan pokok serta kewenangan yang diperlukan (*necessary and proper*) guna menjalankan kewenangan pokok tertentu tersebut. **Kewenangan-kewenangan tersebut dapat saja dimuat dalam sebuah undang-undang.** (cetak tebal oleh penulis)

MK tidak secara jelas memberikan pemaknaan yang dimaksud dengan kewenangan–kewenangan implisit, kewenangan pokok, serta kewenangan yang diperlukan (*necessary and proper*). Penggunaan istilah-istilah tersebut sebaliknya hanya akan menimbulkan ruang penafsiran terbuka yang akan mengaburkan makna gramatikal ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.

Pendapat **MK** yang menyatakan frasa **kewenangan-kewenangan tersebut dapat saja dimuat dalam sebuah undang-undang** adalah pendirian dan pendapat yang tidak tepat karena apabila sesuatu kewenangan dimuat dalam sebuah undang-undang secara terang benderang adalah merupakan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang/atribusi UU.

Sebagaimana sudah ditegaskan dalam analisis Bab III, lembaga-lembaga negara yang kewenangannya *derivatif*/delegasi dan tidak mendapatkan kewenangannya langsung bersumber dari Undang-Undang Dasar tidak dapat menjadi para pihak, baik dalam kedudukan Pemohon dan Termohon dalam sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara di hadapan hakim Mahkamah Konstitusi.

Pendapat dan pendirian MK inilah yang kemudian dijadikan alasan oleh pemohon SKLN berikutnya untuk mendalilkan sebuah kewenangan

konstitusional untuk diperiksa dan diputus di MK sebagai sebuah permohonan SKLN tetapi dalam putusannya MK menyatakan tidak dapat menerima permohonan Pemohon. Hal ini dapat dilihat dalam dalil permohonan yang dinyatakan oleh Pemohon Menteri Dalam Negeri dalam perkara SKLN terhadap Termohon KPU dan KIP Aceh yang mengutip pendirian dan pendapat MK dimaksud sebagai berikut:

“..... Dengan demikian kewenangan yang diatur di dalam Undang-undang *a quo* merupakan kewenangan yang bersifat konstitusional atau setidaknya sesuai dengan pendapat Mahkamah Konstitusi yang secara tegas menyatakan, “Kewenangan-kewenangan tersebut **dapat saja dimuat dalam sebuah undang-undang**” (cetak tebal penulis) (vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006, tanggal 12 Juli 2006, halaman 90)<sup>315</sup>

Di dalam Putusan Nomor 027/SKLN-IV/2006 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Ketua dan Wakil Ketua DPRD Poso Provinsi Sulawesi Tengah terhadap Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah dalam pokok Perkara: perihal kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan Bupati/Wakil Bupati Poso dengan berlandaskan pada Pasal 18 UUD 1945.

Menurut Mahkamah ketentuan Pasal 18 UUD 1945 tampak jelas bahwa substansi yang menjadi (*objectum litis*) dari permohonan *a quo*, yaitu kewenangan pengusulan pengangkatan kepala daerah kabupaten, adalah substansi yang oleh UUD 1945 diserahkan pengaturannya kepada undang-undang.

UUD 1945 hanya memberikan arahan (*guidance*) dan penegasan kepada pembentuk undang-undang bahwa dalam membentuk undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah itu pembentuk undang-undang haruslah memperhatikan beberapa hal, yaitu:

- a. bahwa pemerintahan daerah itu, baik provinsi maupun kabupaten/kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan [Pasal 18 ayat (2)];
- b. bahwa otonomi yang dijalankan oleh pemerintahan daerah itu, baik pemerintahan daerah provinsi maupun kabupaten/kota, adalah seluas-luasnya, kecuali urusan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat [Pasal 18 ayat (5)];
- c. bahwa kepala daerah (baik kepala daerah provinsi maupun kabupaten/kota) dipilih secara demokratis [Pasal 18 ayat (4)];

<sup>315</sup> Lihat Putusan Sela MK Nomor 1/SKLN-X/2012 tanggal 17 Januari 2012

- d. bahwa untuk menjalankan otonomi dan tugas pembantuan, pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain;
- e. sementara itu, kata “dalam undang-undang” pada Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 adalah merujuk pada undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud oleh ketentuan dalam ayat (1) dari Pasal 18 UUD 1945.

Oleh karena itu, *objectum litis* dari permohonan *a quo*, yaitu masalah kewenangan pengusulan pengangkatan kepala daerah, baik untuk daerah provinsi maupun kabupaten/kota adalah bagian dari substansi atau materi muatan undang-undang mengatur tentang pemerintahan daerah, *in casu* UU Pemda.

Pertimbangan MK yang menyatakan kewenangan pengusulan pengangkatan kepala daerah kabupaten, adalah substansi yang oleh UUD 1945 diserahkan pengaturannya kepada undang-undang, sehingga dengan demikian bukanlah kewenangan yang diberikan oleh UUD. Putusan MK di sini sudah tepat menilai aspek kewenangan yang bukan merupakan kewenangan yang diberikan oleh UUD. Akan tetapi pertimbangan MK tersebut di atas apabila dikaitkan dengan Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 yang menyatakan **Kewenangan-kewenangan tersebut dapat saja dimuat dalam sebuah undang-undang** (cetak tebal oleh penulis) merupakan hal yang kontradiktif. Seyogianya frasa ..... **Kewenangan-kewenangan tersebut dapat saja dimuat dalam sebuah undang-undang** (cetak tebal oleh penulis) tidak harus muncul dalam pertimbangan MK.

Di dalam Putusan Nomor 030/SKLN-IV/2006 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara KPI (Komisi Penyiaran Indonesia) dengan Presiden RI *cq.* Menteri Komunikasi dan Informatika mengenai pokok perkara: pemberian izin penyelenggaraan penyiaran dan pembuatan aturan dalam hal penyiaran.

Di dalam putusan ini Mahkamah Konstitusi menegaskan kembali bahwa rumusan ‘sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar’ mempunyai maksud bahwa hanya kewenangan yang diberikan oleh UUD saja yang menjadi *objectum litis* dari sengketa dan Mahkamah mempunyai wewenang untuk memutus sengketa yang demikian.

Ketentuan yang menjadi dasar kewenangan Mahkamah tersebut sekaligus membatasi kewenangan Mahkamah, yang artinya apabila ada sengketa kewenangan yang tidak mempunyai *objectum litis* ‘kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar’, maka Mahkamah tidak mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus.

Mahkamah berpendapat bahwa hal demikian itulah yang dimaksud oleh UUD 1945. Sengketa kewenangan yang kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang tidaklah menjadi kewenangan Mahkamah.”

Meskipun Pemohon mendalilkan kewenangan konstitusional Pemohon mengalir secara *derivative* dari Pasal 28F UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa Pasal 28F UUD 1945 mengatur tentang *hak setiap orang* untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi, dan bukan mengatur hak dan/atau kewenangan lembaga negara, apalagi memberikan kewenangan kepada lembaga negara yang berkaitan dengan penyiaran.

Dasar pertimbangan MK dalam putusan ini sudah tepat, KPI kewenangannya bukan diberikan oleh UUD.

Di dalam Putusan Nomor 26/SKLN-V/2007 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Komisi Independen Pemilihan Tingkat Kabupaten Aceh Tenggara dengan Komisi Independen Pemilihan Tingkat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam *cq.* Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia.

Di dalam putusan ini dapat diketahui bahwa dasar pertimbangan esensial dari Mahkamah Konstitusi adalah berkenaan dengan *subjectum litis* maupun *objectum litis* dari Para Pemohon yang dianggap tidak memenuhi persyaratan untuk dapat diklasifikasikan sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Pertimbangan MK dalam putusan ini sudah tepat.

Putusan Nomor 1/SKLN-VI/2008 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Antara Panitia Pengawas Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Morowali terhadap Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Kabupaten Morowali.

Di dalam putusan di atas maka Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kepala daerah harus dipilih secara demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, tetapi tidak selalu harus dilakukan melalui pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana dianut oleh UU Pemda, melainkan dapat juga dilakukan pemilihan secara tidak langsung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagaimana yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Kedua cara tersebut tetap konstitusional dan demokratis, sedangkan yang tidak konstitusional adalah apabila kepala daerah tidak dipilih secara demokratis yaitu dengan cara penunjukan.

Mahkamah juga berpendapat bahwa berdasarkan alat-alat bukti yang diajukan dan keterangan Pemohon di persidangan, tidak ada perselisihan hasil Pilkada dalam penyelenggaraan Pilkada di Kabupaten Morowali, sehingga apa yang dipersoalkan oleh Pemohon lebih merupakan masalah kerja sama dan komunikasi yang kurang atau tidak harmonis antara

Pemohon dan Termohon yang tidak ada pengaruhnya sama sekali dengan keabsahan Pilkada di Kabupaten Morowali.

Pertimbangan Mahkamah yang menyatakan wewenang KPUD dalam Pilkada bukan atas perintah UUD 1945, melainkan atas perintah UU Pemda *juncto* Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu sudah tepat, sehingga KPUD tidak dapat dikualifikasikan sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Dalam Putusan Nomor 27/SKLN-VI/2008 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Maluku Utara dengan Presiden Republik Indonesia, Mahkamah berpendapat bahwa suatu kewenangan konstitusional tidak mungkin dilimpahkan kepada organ atau aparat di bawahnya, *in casu* kewenangan KPU yang diberikan oleh UUD 1945 dilimpahkan kepada KPU Provinsi. Pada hakekatnya, KPU provinsi sebagai organ bawahan KPU hanya sebagai aparat pelaksana saja dari KPU, bukan pengambil alih kewenangan KPU. Dalam Pasal 122 ayat (3) UU 22/2007 bahkan KPU lah yang berwenang mengambil alih kewenangan KPU Provinsi dalam melaksanakan suatu tahapan Pemilu, bukan sebaliknya.

Putusan Nomor 1/SKLN-VIII/2010 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Bupati dan Ketua DPRD Kabupaten Maluku Tengah dengan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. Di sini Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa persoalan yang dipersengketakan oleh Pemohon adalah mengenai “penetapan batas wilayah kabupaten” yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2010 tentang Batas Daerah Kabupaten Seram Bagian Barat dengan Kabupaten Maluku Tengah Propinsi Maluku, tanggal 13 April 2010, yang “tidak merupakan kewenangan pemohon yang diberikan oleh UUD 1945”.

Di dalam hal ini menurut Mahkamah Konstitusi, kewenangan terhadap *objectum litis* permohonan Pemohon bukanlah kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, sehingga tidak merupakan *objectum litis* dalam SKLN sebagaimana dimaksud Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 61 UU MK dan Pasal 2 PMK Nomor: 08/PMK/2006. Persoalan yang diajukan oleh Pemohon dianggap bukan merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan karakteristik pokok perkara *a quo* pertimbangan Mahkamah yang menyatakan kewenangan yang dipersengketakan adalah bukan merupakan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 kepada pemohon dalam hal ini Bupati Kabupaten Maluku Tengah dan Ketua DPRD Kabupaten Maluku Tengah adalah sudah tepat.

Dalam Putusan Nomor 1/SKLN-IX/2011 tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Bupati Sorong terhadap Walikota Sorong, dalam

hal mempertimbangkan mengenai *objectum litis*, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan *a quo* bukan kewenangan konstitusional Pemohon yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Hal ini didasarkan atas pendapat bahwa kewenangan mengenai peraturan (menentukan) batas wilayah bukan merupakan kewenangan Pemerintah Daerah. Hal tersebut dapat dilihat pada:

- o Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyatakan: “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.
- o Pasal 4 ayat (1) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyatakan: “Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) ditetapkan dengan undang-undang”.
- o Pasal 4 ayat (2) Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyatakan: “Undang-undang pembentukan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain menakup nama, cakupan wilayah, batas, ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan., penunjukkan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan dan dokumen serta perangkat daerah”.

Selain itu pula Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 serta Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) Undang Undang Nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa batas wilayah ditetapkan dengan undang-undang, yang dalam hal ini pembentukan undang-undang merupakan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, maka kewenangan untuk menetapkan atau menentukan batas wilayah adalah kewenangan pembentuk undang-undang dan bukan kewenangan Pemohon maupun Termohon.

Terhadap perspektif Pemerintahan Daerah sebagai *regeling organ* apakah memiliki kewenangan yang dapat menjadi objek sengketa kewenangan antar lembaga negara sebagaimana dimaksud, Mahkamah Konstitusi ternyata tidak mempunyai pendapat yang tegas mengenai hal tersebut. Seharusnya Mahkamah Konstitusi juga mempunyai pandangan hukum yang secara tegas menyatakan pendapatnya berdasarkan atas ketentuan peraturan yang berlaku, makapemerintahan daerah sebagai *regeling organ* pada dasarnya juga tidak memiliki kewenangan yang dapat menjadi objek sengketa kewenangan antar lembaga Negara (SKLN) di Mahkamah Konstitusi.

Putusan Nomor 2/SKLN-IX/2011 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Pemerintah Kabupaten Penajam Paser Utara Terhadap Menteri Kehutanan Republik Indonesia, dalam hubungannya dengan *objectum litis* dari permohonan, Mahkamah Konstitusi menyimpulkan bahwasanya tidak ada kewenangan konstitusional yang dipersengketakan sebagaimana

ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf b UU MK, Pasal 3 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006. Mahkamah Konstitusi mendasari pendapatnya tersebut berdasarkan atas alasan-alasan yang pada pokoknya:

- Kewenangan konstitusional Pemerintahan Daerah yang diatur pada Pasal 18 UUD 1945 hanya memberikan arahan dan penegasan kepada pembentuk Undang undang agar otonomi yang dijalankan oleh pemerintahan daerah itu, baik pemerintahan daerah propinsi maupun kabupaten/kota adalah otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan yang oleh undang undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah menetapkan urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan pusat meliputi: politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama (*vide* Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Namun, urusan pemerintah pusat tidak terbatas hanya pada 7 (tujuh) urusan tersebut karena dalam hal kehutanan, Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan mengatur bahwa pemerintah pusat memiliki wewenang untuk menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau bukan sebagai kawasan hutan (*vide* Pasal 4 ayat (2) Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan). Kewenangan Pemerintah Pusat ini didasarkan pada pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan: *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”* yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyatakan, *“Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*.

Pendirian Mahkamah yang menyatakan bahwa kewenangan *a quo* bukanlah kewenangan yang diberikan oleh UUD adalah sudah tepat.

Putusan Nomor 2/SKLN-IX/2011 ini juga berbeda dengan putusan SKLN lainnya yang pernah diputus oleh Mahkamah Konstitusi, karena di dalam putusan ini Mahkamah Konstitusi secara tidak langsung telah menyiratkan bahwasanya memang ada “permasalahan kepentingan” berkenaan dengan Surat Keputusan yang diterbitkan oleh Termohon, akan tetapi permasalahan itu seharusnya diselesaikan secara internal. Mahkamah Konstitusi di dalam hubungan tersebut menegaskan, agar Menteri yang diberi wewenang oleh Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, “Setiap menteri membidangi

urusan tertentu dalam pemerintahan”, memperhatikan aspirasi daerah dan masyarakat daerah tersebut serta peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan.

Menurut MK dalam kasus Pemohon *a quo*, di atas tanah milik penduduk yang merupakan kawasan transmigrasi yang oleh Termohon ditetapkan sebagai Taman Hutan Raya telah diterbitkan Sertifikat Hak Atas Tanahnya terlebih dahulu. Oleh karena itu, menurut Mahkamah akan lebih memenuhi rasa keadilan masyarakat apabila Menteri Kehutanan melakukan revisi terhadap surat keputusan *a quo*. Permasalahan yang terjadi antara Pemohon dan Termohon seharusnya diselesaikan secara internal sebagai satu kesatuan Pemerintahan Negara Indonesia yang, antara lain, bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia sebagaimana diamanatkan Pembukaan UUD 1945.

Terhadap apa yang disampaikan oleh MK sebagaimana hal tersebut di atas sesungguhnya tidak mempunyai relevansi dengan permohonan *a quo*. MK “seperti”nya memberikan suatu “himbauan” atau “fatwa ketatanegaraan” dengan menghimbau Menteri Kehutanan agar melakukan revisi terhadap surat keputusan *a quo* untuk memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Himbauan MK dimaksud tidak mempunyai kekuatan yuridis untuk mendapat dan menjadi perhatian dari Menteri Kehutanan, dengan demikian himbauan dimaksud tidak relevan untuk diberikan.

Putusan Nomor 3/SKLN-IX/2011 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur, Provinsi Kalimantan Timur terhadap Presiden Republik Indonesia *casu quo* Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral.

Dalam putusan ini Mahkamah berpendirian bahwa kewenangan *a quo* bukan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 dan sengketa ini menurut Mahkamah adalah sengketa internal yang seharusnya diselesaikan secara internal sebagai satu kesatuan Pemerintahan Negara Republik Indonesia.

MK walaupun menyatakan bahwa Pemohon tidak memenuhi syarat kedudukan hukum, Mahkamah telah masuk memberikan himbauan dan saran-saran kepada Termohon (dalam hal ini Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral). Mahkamah menegaskan, agar Menteri yang diberi wewenang oleh Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, “Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan”, memperhatikan aspirasi daerah dan masyarakat daerah tersebut serta peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan. Dalam kasus Pemohon *a quo*, mengenai kewenangan untuk menetapkan Wilayah Pertambangan (WP), Wilayah Usaha Pertambangan (WUP), dan Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) sepenuhnya sudah diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 dan

harus dilaksanakan secara transparan, partisipatif, bertanggung jawab, terpadu dengan memperhatikan pendapat dari instansi pemerintah terkait, masyarakat, dan dengan mempertimbangkan aspek ekologi, ekonomi, sosial budaya, serta berwawasan lingkungan dengan memperhatikan aspirasi daerah. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, permasalahan yang terjadi antara Pemohon dan Termohon seharusnya diselesaikan secara internal sebagai satu kesatuan Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang, antara lain, bertujuan untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945.

Himbauan dan saran yang disampaikan oleh Mahkamah di atas memberi pertanda bahwa Mahkamah telah menilai ada sesuatu permasalahan yang memang terjadi antara Pemohon dan Termohon hanya saja Mahkamah tidak dapat masuk untuk memberikan putusannya terhadap substansi/pokok perkaranya karena bukan kewenangan Mahkamah. Himbauan dan saran MK di atas sebenarnya tidak mempunyai implikasi yuridis apa pun terhadap Termohon.

Dalam Putusan Nomor 01/SKLN-X/2012, SKLN antara Menteri Dalam Negeri terhadap Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh.

Terhadap putusan ini sebelumnya MK telah menjatuhkan putusan Sela No. 1/SKLN-X/2012 tertanggal 16 Januari 2012 yang amar putusannya menyatakan: Sebelum menjatuhkan putusan akhir, memerintahkan Termohon untuk:

Membuka kembali pendaftaran pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota untuk memberi kesempatan kepada bakal pasangan calon baru yang belum mendaftar, baik yang diajukan oleh partai politik, gabungan partai politik, maupun perseorangan, termasuk pelaksanaan verifikasi dan penetapan bagi pasangan calon baru sampai dengan 7 (tujuh) hari sejak putusan sela ini diucapkan.

Mahkamah berpendapat segala akibat hukum yang timbul karena dijatuhkannya Putusan Sela MK No. 1/SKLN-X/2012, tanggal 16 Januari 2012 adalah sah dan mengikat secara hukum.

Mahkamah berpendapat bahwa KIP Aceh dapat menyesuaikan jadwal pemungutan suara sesuai dengan kondisi yang ada dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku demi terciptanya Pemilu Provinsi Aceh yang memenuhi prinsip-prinsip Pemilu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22E UUD 1945, yaitu paling lambat 9 April 2012.

Walaupun dalam putusan ini MK menyatakan tidak dapat menerima permohonan pemohon tetapi sebenarnya MK telah memasuki kepada

substansi pokok perkara dalam putusan selanya karena substansi yang dipersengketakan dalam perkara *a quo* adalah keinginan untuk melakukan penundaan tahapan pemilu kada di Aceh oleh Menteri Dalam Negeri. Putusan Sela yang diputuskan oleh MK adalah tidak tepat.

Dasar pertimbangan MK yang menyatakan bahwa Mahkamah memberikan jalan bagi perlunya menyelamatkan rakyat, bangsa, dan negara dan menyinggung prinsip universal tentang hukum tertinggi dalam berdirinya negara yang menyatakan "*solus populi supreme lex*" yang berarti keselamatan rakyat, bangsa, dan negara adalah hukum yang paling tinggi bagi negara adalah penilaian dan pendirian yang terlalu berlebihan. Kriteria untuk memenuhi suatu keadaan negara perlu diselamatkan yang dalam perspektif hukum tata negara suatu keadaan yang disebut "*staatsnoodrecht*" telah memenuhi dalam perkara *a quo*, Mahkamah di sini tidak dapat menyimpulkannya penilaiannya.

Menelaah adanya permohonan SKLN yang sementara ini masuk dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi bukanlah merupakan sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara yang sesungguhnya karena para pemohon yang mendalilkan dan mengklaim sebagai lembaga negara tidak memenuhi kualifikasi sebagai lembaga negara yang kewenangan konstitusionalnya (kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar) terganggu karenanya.

Adanya permohonan SKLN yang masuk ke Mahkamah Konstitusi untuk diperiksa dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi disebabkan oleh adanya persepsi dan penafsiran keliru terhadap konstitusi yang mendasarkan sandaran hukumnya kepada PMK Nomor 08/PMK/2006 Tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara khususnya Pasal 2 ayat (1) huruf *f* dan huruf *g* dan juga kepada yurisprudensi Mahkamah Konstitusi.

Dalam putusan SKLN yang diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi tidak dapat diterima yang berarti tidak memasuki terhadap pokok perkara yang sesungguhnya, ternyata Mahkamah Konstitusi masih memberikan ruang fatwa/himbauan ketatanegaraan kepada pihak-pihak termohon sebagaimana selama ini tercermin dalam beberapa putusan SKLN. Himbuan ataupun fatwa yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi yang dimasukkan atau disisipkan dalam putusannya tidak masuk kepada pokok perkara yang sesungguhnya. Himbuan/fatwa Mahkamah Konstitusi dimaksud juga tidak membawa konsekwensi yuridis untuk dipatuhi atau tidak oleh para pihak yang bersengketa. Padahal sesungguhnya Mahkamah Konstitusi bukan sebagai lembaga negara pemberi fatwa/himbauan ketatanegaraan.

Di dalam putusan SKLN walaupun menyatakan putusan tidak dapat diterima, Mahkamah Konstitusi telah pernah memasuki terhadap pokok perkara (substansi perkara) sesungguhnya atau dengan kata lain menerima permohonan pemohon secara tidak langsung dengan jalan memberikan dalam putusan selanya seperti dalam kasus Putusan Nomor 1/SKLN-X/2012 tanggal 27 Januari 2012.

Dari permohonan SKLN yang sementara ini sudah diputus oleh Mahkamah Konstitusi yang dinyatakan tidak dapat diterima memberikan gambaran bahwa tidak tersedia mekanisme penyelesaian sengketa/konflik di antara para pihak-pihak dimaksud. Mahkamah Konstitusi bukan lembaga negara yang dirancang untuk menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya bukan diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Mahkamah Konstitusi tidak memiliki desain pertimbangan yang jelas dalam putusannya dalam menangani permohonan SKLN. Dengan demikian ditemukan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi baik dalam menilai aspek lembaga negaranya (kedudukan hukum) maupun menilai aspek kewenangannya (*objectum litis*) saling kontradiktif dan tidak konsisten. Hal ini dapat menimbulkan ketidak pastian hukum dalam berperkara di muka Mahkamah Konstitusi.

## BAB VI

# PENUTUP

### 1. Kesimpulan

1. Perihal konsep lembaga negara dalam UUD Negara RI Tahun 1945 menurut Mahkamah Konstitusi.
  - a. Undang-Undang Dasar/Konstitusi yang pernah berlaku dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia yakni Konstitusi RIS 1949 dan UUD Sementara 1950 digunakan istilah alat-alat perlengkapan negara. Undang-Undang Dasar 1945 menyebut dengan istilah badan negara dan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 menyebut dengan istilah lembaga negara.  
Alat perlengkapan negara, atau badan negara, atau lembaga negara menggambarkan unsur-unsur:
    - badan-badan kenegaraan,
    - yang diatur di dalam suatu undang-undang dasar/konstitusi,
    - representasi semua cabang-cabang pemerintahan/kekuasaan dalam negara, dan
    - menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan.
  - b. Mahkamah Konstitusi tidak memberikan kejelasan tentang konsep lembaga negara dalam putusan-putusannya baik dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara maupun dalam permohonan pengujian undang-undang. Mahkamah Konstitusi menggunakan istilah lembaga negara dengan berbagai variasi penyebutannya.
2. Perihal makna frasa “.....yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” dalam Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.
  - a. Makna frasa “.....” yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 adalah kewenangan atributif.

- b. Mahkamah Konstitusi di dalam putusannya dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara tidak memberikan makna yang tegas atas frasa “... yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar“. Mahkamah Konstitusi memberikan perluasan yang dapat menimbulkan interpretasi yang keliru dengan memberikan pembedaan suatu kewenangan lembaga negara atas kewenangan pokok, kewenangan implisit dan kewenangan yang diperlukan (*necessary and proper*). Penggunaan istilah kewenangan pokok, kewenangan implisit dan kewenangan yang diperlukan (*necessary and proper*) tidak tuntas dijelaskan oleh Mahkamah Konstitusi.
- c. Kewenangan yang diturunkan dari Undang-Undang Dasar tidak termasuk dalam rumusan “... yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945. Kewenangan yang diturunkan merupakan kewenangan yang *derivatif/delegasi* sifatnya. Oleh karena itu lembaga-lembaga negara yang kewenangannya *derivatif/delegasi* dan tidak mendapatkan kewenangannya langsung bersumber dari Undang-Undang Dasar tidak dapat menjadi para pihak, baik dalam kedudukan Pemohon dan Termohon dalam sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara di hadapan Mahkamah Konstitusi.
- d. Berkenaan dengan kedudukan Pemerintahan Daerah (Pemda) di dalam PMK No. 08/PMK/2006 diposisikan mempunyai kedudukan hukum baik selaku Pemohon atau Termohon dalam sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara (Pasal 2 ayat 1 huruf f), konstruksi pemikiran yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi tidak sinergis dengan konstruksi pemikiran Mahkamah Konstitusi yang memberikan penekanan kepada pokok persoalan utama dalam hal sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara itu haruslah dipahami yang merupakan inti dalam rumusan tersebut adalah persoalan “kewenangan”. Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi tidak konsisten menempatkan posisi Pemerintahan Daerah (Pemda) karena Mahkamah Konstitusi hanya melihat posisi Pemerintahan Daerah (Pemda) semata merupakan “lembaga negara” tanpa mengaitkannya dengan pengertian kewenangan atau memaknai “diberikan oleh UUD”. Dengan demikian terdapat pemahaman yang keliru dari Mahkamah Konstitusi menempatkan Pemerintahan Daerah (Pemda) baik selaku Pemohon atau Termohon dalam sengketa kewenangan

konstitusional lembaga negara, karena posisi Pemerintahan Daerah (Pemda) mendapat **wewenang yang diserahkan (desentralisasi)** oleh Pemerintah (Pemerintah Pusat) bukan sebagai **wewenang yang diberikan Undang-Undang Dasar (atribusi)**.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam ketentuan Pasal 1 angka 7 menegaskan Desentralisasi adalah **penyerahan wewenang** (cetak tebal penulis) pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem negara Kesatuan Republik Indonesia.

## 2. Saran

1. Untuk tidak menimbulkan interpretasi terhadap makna istilah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, hendaknya digunakan istilah lembaga konstitusional. Dengan menggunakan istilah lembaga konstitusional maksudnya adalah, bahwa lembaga negara itu status dan kewenangannya diatur dan diberikan langsung oleh Undang-Undang Dasar. Hal ini untuk membedakan dengan istilah lembaga negara yang status dan kewenangannya tidak diatur dan diberikan oleh Undang-Undang Dasar yang cukup disebut dengan istilah lembaga negara saja.
2. Perlu dipertegas untuk memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman untuk menyelesaikan sengketa kewenangan yang mungkin dapat terjadi di antara para lembaga negara yang kewenangannya bukan diberikan oleh Undang-Undang Dasar sebagai perbedaan atas ruang tafsir suatu peraturan perundang-undangan (aspek legalitas/*legality*). Hal ini perlu ditegaskan karena domain/ranah kewenangan Mahkamah Konstitusi hanya kepada aspek tafsir ruang konstitusionalitas (*constitutionality*).
3. Sudah seyogianya Mahkamah Konstitusi membangun suatu konsep yang pasti dan jelas tentang lembaga negara termasuk lembaga negara yang dapat bersengketa di muka Mahkamah Konstitusi dalam permohonan Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara (SKLN). Konsep yang pasti dan jelas dimaksud akan memberikan kepastian hukum bagi para pencari keadilan khususnya pihak-pihak ketika dihadapkan pada suatu problematik implementasi kewenangan atas tafsir suatu konstitusi.
4. Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 08/PMK/2006 Tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara seyogianya dilakukan revisi dengan tidak lagi mencantumkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf f dan huruf g.



## DAFTAR BACAAN

- Al Muchtar, S (et.al), *Teori Hukum Murni*, Rimdi Press, Bandung, 1995
- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006
- \_\_\_\_\_, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- \_\_\_\_\_, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*, Setjen dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2006
- Asshiddiqie, Jimly (et.al), *Kompilasi Konstitusi Sedunia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006
- Atmosudirdjo, Prajudi S, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1984
- \_\_\_\_\_, (editor), *Konstitusi Republik Federal Jerman (Jerman Barat)*, Ghalia Indonesia, 1987
- Belinfante, A.D., *Beginselen van Nederlands staatsrecht*, Alphen aan den Rijn, 1969
- Besselink, Leonard F.M., *Constitutional Law of the Netherlands, An Introduction With Texts, Cases, and Materials*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 2004
- Bogdan, Michael, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2010
- Bross, Siegfried, *Hukum Konstitusi Republik Federal Jerman; Beberapa Putusan Terpilih*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia – Hanns Seidel Foundation Indonesia, Jakarta, 2008
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008
- Campbell, Henry, *Black's Law Dictionary*, West Publishing, 1990

- Dozler, Rudolf, *Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – entwicklungsstand und reformbedarf* (Sistem Pemerintahan Parlemen dan Bundesrat – Status Perkembangan dan Perlunya Reformasi), dalam: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 1999
- Fatwa, A.M., *Tugas dan Fungsi MPR serta Hubungan Antar Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Jurnal Majelis, Sekretariat Jenderal MPR RI Pusat Pengkajian, Vol. 1 No. 1 Agustus 2009
- Firmansyah, Arifin, (et.al.), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Nasional, Jakarta, 2005
- Foster, Nigel, Satish Sule, *German Legal System and Laws*, Third Edition, Oxford University Press, 2002
- Freckmann, Anke., Thomas Wegerich, *The German Legal System*, Sweet & Maxwell, 1999
- Gultom, Lodewijk, *Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Ketatanegaraan Di Indonesia (Suatu Kajian Dari Aspek Tugas dan wewenang)*, Utomo, Bandung, 2007
- Hadjon, Philipus M., (et.al.), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Cet. Kesembilan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005
- Hadjon, Philipus M., (et.al.), *Hukum Administrasi Dan Tindak Pidana Korupsi*, Cet. Pertama, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011
- \_\_\_\_\_, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987
- \_\_\_\_\_, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, Bina Ilmu, Surabaya, 1992
- \_\_\_\_\_, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintah Yang Bersih*, Pidato diucapkan pada peresmian penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga pada hari Senin, tanggal 10 Oktober 1994
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi sebagai Instrumen Hukum untuk Mewujudkan Good Governance*, dalam *Dari Timur ke Barat Memandu Hukum Pemikiran Hukum Wakil Ketua Mahkamah*

- Konstitusi Prof.Dr.H.M.Laica Marzuki, S.H., Setjen danKepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008
- \_\_\_\_\_, *Kebutuhan akan Hukum Administrasi Umum*, dalam Philipus M. Hadjon, (“et al”), *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010
- \_\_\_\_\_, & Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005
- Harjono, *Politik Hukum Perjanjian Internasional*, Bina Ilmu, Surabaya, 1999
- \_\_\_\_\_, *Lembaga Negara dalam UUD 1945*, dalam Jurnal Konstitusi, MKRI, Volume 4 No. 2 Juni 2007
- \_\_\_\_\_, *Transformasi Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008
- Harun, Refly, Zainal A.M. Husein, Bisariyadi, *Menjaga Denyut Konstitusi Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004
- Hutchinson, Terry, *Researching and Writing in Law*, Lawbook, Co, Sydney, 2002
- Mac. Iver, *The Web of Government*, The MacMollan Company, New York, 1858
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961
- Kortmann, Constantijn A.J.M., Paul P.T. Bovend’Eert, *Dutch Constitutional Law*, Kluwer Law International The Hague, London, Boston, 2000
- Kortmann, Constantijn A.J.M., *Constitutioneel Recht*, Kluwer, Deventer, 2005
- Kusnardi, Moh., Ibrahim, Harmaily, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia & Sinar Bakti, Jakarta, 1983
- Logeman, J.H.A., *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Ichtiar Baru – Van Hoeve, 1975
- Lumbuun, Ronal S.. *PERMA RI (Peraturan Mahakamah Agung Republik Indonesia) Wujud Kerancuan Antara Praktik, Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, Agustus 2011
- Mahkamah Konstitusi RI, *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi Yang Modern Dan Terpercaya*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2004

- \_\_\_\_\_, *Sang Penggembala Perjalanan Hidup dan Pemikiran Hukum A. Mukthie Fadjar (Hakim Konstitusi Periode 2003 – 2008)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008
- \_\_\_\_\_, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008
- \_\_\_\_\_, *Ikhtisar Putusan Mahkamah Konstitusi 2003-2008*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008
- \_\_\_\_\_, *Menegakkan Tiang Konstitusi Memoar Lima Tahun Kepemimpinan Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. di Mahkamah Konstitusi (2003-2008)*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa, Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H.,M.C.L. Wakil Ketua MK*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008
- \_\_\_\_\_, *Profil Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010
- \_\_\_\_\_, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010
- \_\_\_\_\_, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Buku V Pemilihan Umum, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010
- \_\_\_\_\_, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Buku VI Kekuasaan Kehakiman, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010
- \_\_\_\_\_, *Ikhtisar Putusan Perkara Pengujian Undang-Undang dan Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Mahkamah Konstitusi 2008-2009*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002*, Tahun Sidang 1999, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2008

- \_\_\_\_\_, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002*, Tahun Sidang 2000, Buku Satu, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2008
- \_\_\_\_\_, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002*, Tahun Sidang 2000, Buku Dua, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2008
- \_\_\_\_\_, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002*, Tahun Sidang 2000, Buku Tiga, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2008
- \_\_\_\_\_, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002*, Tahun Sidang 2000, Buku Empat, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2008
- \_\_\_\_\_, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002*, Tahun Sidang 2000, Buku Lima, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2008
- \_\_\_\_\_, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002*, Tahun Sidang 2000, Buku Enam, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2008
- \_\_\_\_\_, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002*, Tahun Sidang 2000, Buku Tujuh, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2008
- Manan, Bagir, *Perbandingan Hukum Tata Negara Dewan Konstitusi Di Perancis dan Mahkamah Konstitusi Di Jerman*, tanpa penerbit, Bandung, 1995
- \_\_\_\_\_, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII Press, April, 2006
- \_\_\_\_\_, *Hukum Kewarganegaraan Indonesia Dalam UU no. 12 Tahun 2006*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009
- \_\_\_\_\_, *Hubungan Ketatanegaraan Mahkamah Agung Dan Mahkamah Konstitusi Dengan Komisi Yudisial: Suatu Pertanyaan (dalam Menegakkan Hukum Suatu Pencarian)*, Jakarta, Asosiasi Advokat Indonesia, 2009
- \_\_\_\_\_, *Lembaga Kepresidenan*, Gama Media dan Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 1999
- Marzuki, Laica, *Berjalan-jalan Di Ranah Hukum, Pikiran-pikiran Lepas Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H.*, Buku Kesatu, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006
- Maschab, Mashuri, *Kekuasaan Eksekutif di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1983

- Natabaya, H.A.S., *Lembaga (Tinggi) Negara Menurut UUD 1945*, dalam *Menjaga Denyut Konstitusi Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Refly Harun (et.al.) editor, Konstitusi Press, Jakarta, 2004
- Nigel Foster, Satish Sule, *German Legal System and Laws*, Third Edition, Oxford University Press, 2002
- Panggabean, Henry P., *Fungsi Mahkamah Agung Dalam Praktik Sehari-hari*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001
- Prodjodikoro, Wirjono, *Azas-Azas Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1980
- Roestandi, Achmad, *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab*, Setjen dan Kepaniteraan MK, Jakarta, 2005
- Syamsuddin, Amir, (et.al.), *Putusan Perkara Akbar Tandjung Analisis Yuridis Para Ahli Hukum*, Sinar Harapan, Jakarta, 2004
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Rapat Badan Pekerja Panitia Ad Hoc III Sidang Umum MPR RI*, Jakarta, Buku Kedua Jilid 6, 1999
- SE Finer, Vernon Bogdanor, Bernard Rudden, *Comparing Constitutions*, Oxford University Press, 1995
- Siahaan, Maruarar, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- \_\_\_\_\_, *Undang-Undang Dasar 1945 Konstitusi Yang Hidup*, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008
- Soekanto, Soerjono, *Sosiologi Suatu Pengantar*, UI Press, Jakarta, Cet. IV, 1975
- Soemantri, Sri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Cetakan Kedua, CV Rajawali, Jakarta, 1981
- \_\_\_\_\_, *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, dalam buku *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia, 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993
- \_\_\_\_\_, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989
- Soemantri, Sri, Bintang R Saragih, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993

- Sontheimer, Kurt, *The Government And Politics Of West Jermany*, translated by Fleur Donecker, Hutchinson University Library, London, 1972
- Stroink, F.A.M., *Pemahaman Tentang Dekonsentrasi*, Refika Aditama, Bandung, 2006
- Suny, Ismail, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1984
- Thaib, Dahlan, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000
- Thalib, Abdul Rasyid, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya, Bandung, 2006
- Tim Penulis LP3ES, *Bank Indonesia Dalam Kilasan Sejarah Bangsa*, Jakarta, LP3ES, 1995
- Tim Prima Pena, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, edisi terbaru, Gitamedia Press, tt,
- Verlag, Societats, Frankfurt am Main atas kerja sama dengan Auswartiges Amt (Kementerian Luar Negeri), *Fakta Mengenai Jerman*, 2007
- Wade, E.C.S & G. Godfrey Philips, *Constitutional Law*, Edisi. Ke-7, Longmans, London, 1965
- Wahjono, Padmo, *Negara Republik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1982
- \_\_\_\_\_, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1984
- Warjiyo, Perry, *Bank Indonesia Bank Sentral Republik Indonesia: Sebuah Pengantar*, Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan, 2004
- Zaini, Hasan *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985
- Zweigert, K, H. Kotz, *An Introduction To Comparative Law*, Third Edition, Clarendon Press, Oxford, 1998

**Disertasi:**

- Djatmiati, Tatiek Sri, *Prinsip Izin Usaha Industri Di Indonesia*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004
- Hakim, Lukman, *Eksistensi Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2009
- Magnar, Kuntana, *Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945: Pencarian Bentuk*

*Dan Isi*, Program Doktor Bidang Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran Bandung, 2006

Suwoto, *Kekuasaan Dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia Suatu Penelitian Segi-segi Teoritik Dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Disertasi, Fakultas Pasca Sarjana Universitas Airlangga, 1990

**Jurnal/Makalah/Paper:**

A.D, Nandang, *Kelembagaan Negara Di Indonesia*, Makalah, disampaikan dalam FGD “Kelembagaan Negara Di Indonesia” tanggal 25 Juni 2009, di Fakultas Hukum UNPAD Bandung

Astawa, I Gde Panca, *Penataan State Auxiliary Bodies Yang Efektif Dan Efisien*, Makalah disampaikan Dalam Dialog Nasional Hukum Dan Non Hukum “Penataan State Auxiliary Bodies Dalam Sistem Ketatanagaraan”, Departemen Hukum dan HAM RI Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 26 – 29 Juni 2007

\_\_\_\_\_, *Beberapa Persoalan Mendasar Dalam Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, makalah disampaikan dalam “Sosialisasi Undang-Undang Partai Politik Pemberantas Tindak Pidana Korupsi, UUD 1945 Yang Telah Diamendemen Dan Budaya Hukum Kepada Masyarakat” yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan HAM bekerjasama dengan Kantor Wilayah Departemen Hukum Dan HAM Provinsi Kalimantan Selatan, 2008

Fadjar, A. Mukhtie., *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Makalah disampaikan dalam acara Pertemuan koordinasi Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Kajian se-Indonesia, pada tanggal 12 Desember 2007 di Hotel Sultan Jakarta

Hadjon, Philipus M., *Eksistensi, Kedudukan, Dan Fungsi MPR Sebagai Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah, tt.

\_\_\_\_\_, *Teori Metode Ilmu Hukum*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, 1999

\_\_\_\_\_, *Wewenang*, Jurnal Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep – Des. 1997

\_\_\_\_\_, *Pengkajian Ilmu Hukum*, Paper, Pelatihan Metode Hukum Normatif, Unair, Surabaya, 1997

\_\_\_\_\_, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara*, Makalah Disampaikan pada Seminar Nasional “Mahkamah Agung Dan Mahkamah Konstitusi

- Dalam Mewujudkan Supremasi Hukum Yang Berkeadilan Dan Menjunjung Tinggi Hak Asasi Manusia, Surabaya, 26 Juni 2004
- \_\_\_\_\_, *Keberadaan Ombudsman Republik Indonesia (ORI) sebagai Salah Satu Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, tp, tt.
- \_\_\_\_\_, *Lembaga Negara Menurut UUD th. 1945 Berdasarkan Sumber Kewenangannya*, tp, tt.
- \_\_\_\_\_, *Penataan Kembali hubungan Dan Kewenangan Pengawasan Komisi Yudisial Didasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/puu-IV/2006*, Makalah disampaikan Dalam Dialog Nasional Hukum Dan Non Hukum “Penataan State Auxiliary Bodies Dalam Sistem Ketatanegaraam”, Departemen Hukum dan HAM RI Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 26 – 29 Juni 2007
- Harjono, *Kedudukan dan Peran Bank Indonesia Pasca Amandemen Ke-Empat UUD 1945*, Disampaikan Dalam Lokakarya “Aspek-aspek Kebanksentralan dalam Sistem Ketatanegaraan RI”, Balikpapan, 29 Agustus 2007
- Hoessein, Bhenyamin, *Kebijakan Desentralisasi*, Jurnal Administrasi Negara, Vol. I, No. 02, Maret, 2002
- Indrayana, Denny, *Komisi Negara Independen Evaluasi Kekinian Dan Tantangan Masa Depan*, Makalah, disampaikan Dalam Dialog Nasional Hukum dan Non Hukum: Penataan State Auxiliary Bodies Dalam Sistemn Ketatanegaraan, Departemen Hukum dan HAM RI BPHN bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 26-29 Juni 2007
- Nurtjahjo, Hendra, *Kedudukan Bank Sentral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Makalah, tp, 2007
- Siahaan, Maruar, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dan Hukum Acaranya*, Makalah, Jakarta 21 Juni 2011
- Soemantri, Sri, *Lembaga Negara Dan State auxiliary Bodies Dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Makalah Dialog Nasional Hukum dan Non Hukum Penataan State Auxiliary Bodies Dalam Sistem Ketatanegaraan, BPHN - Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 26 s/d 29 Juni 2007

**Koran:**

MEDIA INDONESIA, Selasa, 21 Juni 2005

KOMPAS, 25 Juni 2005

## BIODATA PENULIS

**Ichsan Anwary**, Lahir di Banjarmasin pada tanggal 21 Juni 1961. Menyelesaikan jenjang pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat Jurusan Hukum Tata Negara (1987), S2 diselesaikan di Program Pascasarjana Universitas Airlangga (2003), dan menyelesaikan jenjang pendidikan doktor pada Universitas Airlangga Tahun 2012.

Mengabdikan diri sebagai staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat sejak tahun 1990 sampai dengan sekarang. Juga mengajar pada perguruan tinggi swasta.

Dari tahun 2005 s.d. 2009 sebagai Sekretaris Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat, Tahun 2009 s.d. 2013 sebagai Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat.

Sejak 2013 sampai dengan sekarang menjabat sebagai Wakil Dekan Bidang Akademik Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat. Ketua Pusat Kajian Konstitusi (PKK) Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat, Ketua Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (APHAMK) Kalimantan Selatan. Sejak 2015 sampai sekarang sebagai Sekretaris Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Provinsi Kalimantan Selatan. Tergabung juga dalam Himpunan Ahli Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi. Pernah juga duduk dalam Satuan Pengawas Internal (SPI) Universitas Lambung Mangkurat tahun 2011 - 2012. Pada tahun 2011 diberi kesempatan dan kepercayaan sebagai Pembimbing/Narasumber Tim Peneliti Mahkamah Konstitusi dalam Kegiatan Penelitian dan Pengkajian MK berbasis disertasi.

Dosen Teladan 1 (Satu) Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat Tahun 1997.

Aktif dalam berbagai kegiatan seminar, diskusi, lokakarya, simposium, sarasehan, colloquium, FGD, baik sebagai panelis/narasumber, moderator maupun peserta. Saat sekarang dalam organisasi kealumnian, duduk sebagai Pengurus Ikatan Alumni Universitas Airlangga (IKA UA) Wilayah Kalimantan Selatan 2015 - 2019.