

Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi

Luthfi Widagdo Eddyono

ABSTRACT

*This article is about settlement disputes of authorities of state institutions by the Constitutional Court of Indonesia. Pursuant to Article 24C Paragraph (1) of the 1945 Constitution in conjunction with Article 10 Paragraph (1) of the Constitutional Court Law, the Constitutional Court of Indonesia has the authority to hear at the first and final level, the decision of which shall be final, among others in deciding disputes of authorities of state institutions, the authorities of which are granted by the Constitution. But, the 1945 Constitution and the Constitutional Court Law not provide enough rules for the Constitutional Court to decide the case, especially about *objectum litis* and *subjectum litis*.*

*In the Decision Number 004/SKLNIV/2006 dated July 12, 2006 the Constitutional Court using grammatical interpretation (*grammatische interpretatie*) and declare that to decide upon disputes on authority granted by 1945 Constitution, the first thing to consider is the existence of certain authorities in the Constitution and then to which institutions those authorities are given. Constitutional authority not just textually specified in the 1945 Constitution, but also implicit authority derived from the principal authority, and necessary and proper authority to exercise the principal authority.*

Related to that, classification of state institutions can be based on the form of power/authority given to the state institution.

Keyword: *Settlement Disputes, Authorities of State Institutions, Constitutional Court.*

LATAR BELAKANG MASALAH

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sejak tahun 1999 sampai dengan 2002 merupakan salah satu tuntutan gerakan reformasi pada tahun 1998.¹ Tuntutan perubahan UUD 1945 yang digulirkan tersebut didasarkan pandangan bahwa UUD 1945 tidak cukup memuat sistem *checks and balances* antarcabang-cabang pemerintahan (lembaga negara)² untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau suatu tindak melampaui wewenang.³ Selain itu, UUD 1945 tidak cukup memuat

¹ Jimly Asshiddiqie, "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Hukum Nasional," (Makalah disampaikan pada Lokakarya Nasional Perkembangan Sistem Hukum Nasional Pasca Perubahan UUD 1945, diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Surabaya, 27-29 April 2006), hlm. 1.

² Dahlan Thaib dan S.F. Marbun menyatakan bahwa pola kelembagaan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berlandaskan UUD 1945 sebelum perubahan sebenarnya memiliki prinsip *check and balance* yang luas, terlihat dalam jabatan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan Negara tertinggi, namun apabila Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) beranggapan bahwa Presiden melanggar haluan Negara, maka DPR dapat meminta Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. Dahlan Thaib dan S.F. Marbun, "Masalah-Masalah Hubungan Antar Lembaga Tinggi Negara", dalam Sri Soemantri, dkk., *Hukum dan Politik Indonesia, Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, (Jakarta:Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 64.

³ Misalnya, menurut Jimly Asshiddiqie, tidak terdapat ketentuan yang mengatur pembatasan wewenang Presiden menolak mengesahkan suatu Rancangan Undang-Undang yang sudah disetujui DPR (sebagai wakil rakyat). Selain itu, tidak ada pembatasan mengenai luas lingkup Perpu atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sehingga dapat dihindari kemungkinan penyalahgunaannya, sistem penunjukan Menteri dan pejabat publik lainnya seperti Panglima, Kepala Kepolisian, Pimpinan Bank Sentral, dan Jaksa Agung yang semata-mata dianggap sebagai wewenang mutlak (hak prerogatif) Presiden, termasuk tidak membatasi pemilihan kembali Presiden (sebelum diatur dalam TAP MPR 1998). Jimly Asshiddiqie, "Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia", (Makalah yang disampaikan pada Diklat Terpadu Sekola Staf dan Pimpinan Departemen Luar Negeri (SESPARLU) Angkatan XXXV dan Diklat Kepemimpinan Tingkat II, Jakarta, 19 Oktober 2006), hlm. 2. Contoh lain diutarakan Satya Arinanto, yaitu adanya kekuasaan yang sangat besar diberikan UUD 1945 kepada eksekutif (presiden). Pada diri presiden terpusat kekuasaan menjalankan pemerintahan (*chief executive*) yang dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif (seperti memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif, karena memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Dua cabang kekuasaan negara yang seharusnya dipisahkan dan dijalankan oleh lembaga Negara yang berbeda, tetapi ternyata berada di tangan presiden menyebabkan

landasan bagi kehidupan demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Aturan UUD 1945 juga banyak yang menimbulkan multitafsir dan membuka peluang bagi penyelenggaraan yang otoriter, sentralistik, tertutup, dan KKN.⁴ Tuntutan tersebut kemudian diwujudkan dalam empat kali perubahan UUD 1945.

Perubahan Pertama yang dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 1999 diantaranya terkait dengan pembatasan kekuasaan Presiden⁵ dan penguatan kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif. Perubahan Kedua dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempurnakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan yang terperinci hak asasi manusia.

Perubahan Ketiga yang ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 meliputi ketentuan tentang asas-asas landasan bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, dan ketentuan-ketentuan tentang pemilihan umum. Perubahan keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Materi perubahan pada Perubahan Keempat adalah ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), ketentuan tentang pendidikan dan kebudayaan, ketentuan tentang perekonomian dan kesejahteraan sosial, dan aturan peralihan serta aturan tambahan.⁶

tidak bekerjanya prinsip dan berpotensi mendorong lahirnya kekuasaan yang otoriter. Satya Arinanto, "Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3 Nomor 3, (September 2006): 80.

⁴ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2005), hlm. 4.

⁵ Pembatasan kekuasaan presiden memang menjadi prioritas yang utama karena sebelum perubahan UUD 1945, sistem pemerintahan yang dianut adalah *concentration of power upon the president*, sehingga pembatasan kekuasaan yang seharusnya menjadi ciri suatu pemerintahan konstitusional (*constitustional government*) menjadi tidak bermakna. H.F. Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Dari Orla, Orba sampai reformasi)*, *Telaah Sosiologi Yuridis dan Yuridis Pragmatis Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2005), hlm. 130.

⁶ Tim Lindsay dan Susi Dwi Harijanti menyatakan, "*The amendments established*

Dari segi jumlah norma, jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan, materi muatan UUD 1945 mencakup 199 butir ketentuan. Dengan kata lain, terdapat 174 butir materi baru yang terkandung dalam empat kali perubahan tersebut.⁷ Dapatlah dikatakan bahwa UUD 1945 mengalami perubahan total, karena meliputi sebagian besar

totally new organs of state--including a powerful new Constitutional Court; the Dewan Perwakilan Daerah (DPD) or Regional Representatives Council, a form of senate to represent Indonesia's thirty provinces; and a judicial commission, to supervise judicial reform. The amendments also reformed existing institutions, laws, and mechanisms, including a dramatic expansion of human rights provisions to embrace most of the Universal Declaration of Human Rights; the introduction of a mechanism for the direct election, for the first time, of the president and vice president; the abolition of appointed members of the Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) or legislature and, thus, the end of the longstanding practice of reserving seats for the military; the redefinition and scaling down of the MPR's role; the abolition of the controversial Elucidation to the 1945 Constitution; and finally, the strengthening of the troubled post-Soeharto regional autonomy process through the grant of formal constitutional status for the transfer of power to regional authorities." Tim Lindsay dan Susi Dwi Harijanti, "Indonesia: General Elections Test the Amended Constitution and The New Constitutional Court," *International Journal of Constitutional Law*, (Januari, 2006): 1.

Hamdan Zoelva berpendapat, "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (disingkat UUD 1945) sebelum perubahan dan setelah perubahan mengandung beberapa prinsip yang sama sekaligus memiliki perbedaan-perbedaan yang mendasar. Perubahan atas sistem penyelenggaraan kekuasaan yang dilakukan melalui perubahan UUD 1945, adalah upaya untuk menutupi berbagai kelemahan yang terkandung dalam UUD 1945 sebelum perubahan yang dirasakan dalam praktek ketatanegaraan selama ini. Karena itu arah perubahan yang dilakukan adalah, antara lain, mempertegas beberapa prinsip penyelenggaraan kekuasaan negara sebelum perubahan yaitu prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) dan prinsip sistem konstitusional (*constitutional system*), menata kembali lembaga-lembaga negara yang ada dan membentuk beberapa lembaga negara yang baru agar sesuai dengan sistem konstitusional dan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum. Perubahan ini tidak merubah sistematika UUD 1945 sebelumnya karena untuk menjaga aspek kesejarahan dan orisinalitas dari UUD 1945. Perubahan terutama ditujukan pada penyempurnaan pada sisi kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga negara disesuaikan dengan perkembangan negara demokrasi modern." Hamdan Zoelva, "Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Menurut UUD 1945", Makalah disampaikan pada acara sosialisasi Mahkamah Konstitusi dan Sistem Ketatanegaraan RI, yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi kerjasama dengan APSI, di Hotel Atlet Century tanggal 7-10 April 2005, hlm. 1.

⁷ Jimly Asshiddiqie, "Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia", (Makalah yang disampaikan pada Diklat Terpadu Sekola Staf dan Pimpinan Departemen Luar Negeri (SESPARLU) Angkatan XXXV dan Diklat Kepemimpinan Tingkat II, Jakarta, 19 Oktober 2006), hlm. 8.

materi yang esensial dan fundamental.⁸ Substansi yang tercakup di dalamnya berkenaan dengan (i) ketentuan mengenai hak-hak asasi manusia, hak-hak dan kewajiban warga negara, serta mekanisme hubungannya dengan negara dan prosedur untuk mempertahankannya apabila hak-hak itu dilanggar; (ii) prinsip-prinsip dasar tentang demokrasi dan *rule of law*, serta mekanisme perwujudan dan pelaksanaannya, seperti melalui pemilihan umum, dan lain-lain; dan (iii) format kelembagaan negara dan mekanisme hubungan antarorgan negara serta sistem pertanggungjawaban para pejabatnya.⁹

Selain perubahan dan penambahan butir-butir ketentuan tersebut, perubahan UUD 1945 juga mengakibatkan adanya perubahan kedudukan dan hubungan beberapa lembaga negara, penghapusan lembaga negara tertentu, dan pembentukan lembaga-lembaga negara baru.¹⁰ Perubahan memang ditujukan pada penyempurnaan pada sisi kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga negara.¹¹ Hal tersebut memang dimaksudkan untuk memperbaiki dan menyempurnakan penyelenggaraan negara agar lebih demokratis, seperti disempurnakannya sistem saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*).¹²

Salah satu perubahan konkrit adalah mengenai kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sebelum perubahan UUD 1945, kedudukan MPR adalah lembaga tertinggi negara yang juga merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara (*die gesamte staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*)¹³ dan merupakan lembaga negara terpenting karena pada lembaga inilah menjelma

⁸ Marshaal NG, *Amandemen UUD 1945 dalam Sorotan (Naskah dan Beberapa Komentar Penting)*, (Palembang: Universitas Muhammadiyah Palembang, 2003), hlm. 84.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 140.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi dan Amandemen Konstitusi", (Makalah disampaikan pada Kuliah Umum di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 29 April 2006), hlm. 14.

¹¹ Hamdan Zoelva, "Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Menurut UUD 1945", dalam Sutjipno, *Perubahan UUD 1945 Tahun 1999-2002 (dalam Bahasa Akademik, bukan Politik)*, (Jakarta: Konpress, November 2007), hlm. 224.

¹² Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Op.Cit.*, hlm. 13.

¹³ Girindro Pringgodigdo, "Kebijaksanaan, Hirarkhi Perundang-undangan dan Kebijakan dalam Konteks Pengembangan Hukum Administrasi Negara di Indonesia", (Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 16 November 1994), hlm. 5.

kedaulatan rakyat.¹⁴ Setelah perubahan UUD 1945, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi.¹⁵

Hubungan kelembagaan yang saling mengontrol dan mengimbangi tersebut tentunya memungkinkan terjadi sengketa antarlembaga negara, khususnya yang terkait dengan kewenangan konstitusional. Karenanya, menurut Jimly Asshidiqqie, dibutuhkanlah Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus sengketa kewenangan konstitusional antarlembaga negara.¹⁶

Hubungan antara satu lembaga dengan lembaga yang lain diikat 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. Jika timbul 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.¹⁷

Hal tersebut juga disampaikan Achmad Roestand. Menurutnya, hal-hal yang mendorong dibentuknya Mahkamah Konstitusi, salah satunya, sebagai berikut.

Bertambahnya lembaga negara dan bertambahnya ketentuan sebagai akibat perubahan UUD 1945, menyebabkan potensi sengketa antara lembaga negara menjadi semakin banyak. Sementara itu telah terjadi

¹⁴ Hamdan Zoelva, "Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Menurut UUD 1945", dalam Sutjipno, *Op.Cit.*, hlm. 231.

¹⁵ Menurut Saldi Isra, penghapusan sistem lembaga tertinggi negara adalah upaya yang logis untuk keluar dari perangkap disain ketatanegaraan yang rancu dalam menciptakan *checks and balances* di antara lembaga-lembaga negara. Saldi Isra, "Lembaga Perwakilan Rakyat Pasca-Amandemen UUD 1945", dalam The Habibie Center, *Sumbang Saran dari Simposium UUD '45 Pasca Amandemen Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: The Habibie Center, 2004), hlm. 55.

¹⁶ Merujuk Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, di samping Mahkamah Agung. Secara formal, Mahkamah Konstitusi dibentuk berdasarkan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang mulai berlaku sejak tanggal 13 Agustus 2003.

¹⁷ Jimly Asshidiqqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Konpress, 2005), hlm. 2.

perubahan paradigma dari supremasi MPR ke supremasi konstitusi, sehingga tidak ada lagi lembaga negara tertinggi (yang sebelumnya diduduki oleh MPR) yang memegang supremasi kekuasaan yang berwenang menyelesaikan sengketa antar lembaga negara. Oleh karena itu, diperlukan lembaga yang netral untuk menyelesaikan sengketa tersebut.¹⁸

Kewenangan penyelesaian sengketa tersebut, dalam praktik-praktik negara-negara sejak abad ke-20, menurut I Dewa Gede Palguna, memang lazimnya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, karena lembaga negara inilah yang memiliki fungsi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*). Bahkan, kewenangan demikian harus dianggap ada, walaupun konstitusi tidak secara tegas menyatakannya.¹⁹

Indonesia pun mengadopsi keberadaan Mahkamah Konstitusi. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan.

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.

Berdasarkan ketentuan tersebut, Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.²⁰ Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi adalah suatu lembaga peradilan, sebagai cabang kekuasaan yudikatif, yang mengadili perkara-perkara tertentu yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan UUD 1945.

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d UU

¹⁸ Achmad Roestandi, *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2005), hlm. 6.

¹⁹ I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State, Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, 2008), hlm. 17.

²⁰ Menurut Bagir Manan, kekuasaan kehakiman yang merdeka berkaitan erat dengan faham pembatasan kekuasaan, baik yang bersumber pada ajaran pemisahan (pembagian) kekuasaan, faham negara berdasarkan atas hukum, atau demokrasi. Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia, dalam UU No. 4 Tahun 2004*, (Yogyakarta: FH UII, 2007), hlm. 31.

24/2003, kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji undang-undang terhadap UUD 1945; memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; memutus pembubaran partai politik; dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) sampai dengan (5) dan Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 yang ditegaskan lagi oleh Pasal 10 ayat (2) UU 24/2003, kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah memberikan keputusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.²¹

Terkait dengan penyelesaian perkara memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, sejak 2003 sampai saat ini, terdapat 11 perkara yang diterima dan telah diputus. Hasil putusannya, satu perkara ditolak,²² tujuh perkara tidak dapat diterima,²³ dan tiga ditarik kembali.²⁴

Tulisan ini akan memfokuskan pada analisis terhadap penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini sangat penting, mengingat UUD 1945, maupun UU 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi tidak menjelaskan detail pelaksanaan kewenangan tersebut,²⁵ sehingga Mahkamah

²¹ Berdasarkan empat wewenang dan satu kewajiban yang dimilikinya, Jimly Asshidiqie beranggapan Mahkamah Konstitusi merupakan pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Hal itu juga membawa konsekuensi MK berfungsi sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*). Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi dan salah satu fungsi konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi sehingga menjadi hak konstitusional warga negara. Karena itu, MK juga berfungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*) serta pelindung HAM (*the protector of human rights*). Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, 2008), hlm. 39.

²² Perkara 068/SKLN-II/2004.

²³ Perkara 002/SKLN-IV/2006, Perkara 004/SKLN-IV/2006, Perkara 027/SKLN-IV/2006, Perkara 030/SKLN-IV/2006, Perkara 26/SKLN-V/2007, Perkara 1/SKLN-VI/2008, serta Perkara 27/SKLN-VI/2008.

²⁴ Perkara 025/SKLN-III/2005, Perkara 32/SKLN-V/2007, dan Perkara 7/SKLN-VI/2008.

²⁵ Tim Lindsay menyatakan, "*If effective, the new Constitutional Court has the potential*

Konstitusi diberikan kewenangan²⁶ untuk mengatur hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya.²⁷ Walaupun putusan Mahkamah Konstitusi sifatnya tidak harus menjadi yurisprudensi dan otomatis berlaku,²⁸ tetapi pertimbangan hukumnya cukup relevan dan penting untuk dikaji karena dapat dijadikan acuan bagi logika penyelenggara negara lainnya, juga bagi pelaksanaan tugas dan kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi periode selanjutnya.

3. Pembahasan

Dalam kepustakaan Belanda, diadakan pembedaan antara pengertian undang-undang dasar (*grondwet*) dan konstitusi (*constitutie*). Undang-undang dasar adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, karena konstitusi bisa dalam bentuk tertulis atau tidak.²⁹

Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan pun menyatakan.

Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak ditulis.³⁰

to radically transform the Indonesian judicial and legislative relationship and create a new check on the conduct of lawmakers and the presidency. Unfortunately, however, the amendments did not deal in detail with the standing of the new Court within the system." Tim Lindsey, "Comparative Constitutionalisms: The Remaking of Constitutional Orders in South-East Asia", Singapore Journal of International and Comparative Law, (2002): 9.

²⁶ Pasal 86 UU 24/2003.

²⁷ Hasil penelitian Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) kerjasama Mahkamah Konstitusi menyebutkan, "UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi juga belum menegaskan konsepsi lembaga negara. Padahal, undang-undang itu yang dijadikan pedoman bagi Mahkamah Konstitusi dalam menyelenggarakan tugas-tugas konstitusionalnya, termasuk memeriksa dan memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara. Dengan demikian, UU MK menyerahkan penafsiran tentang lembaga negara kepada MK." Firmansyah Arifin, *et al.*, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Mahkamah Konstitusi, Juni 2005), hlm. 38.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 39.

²⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cetakan ketiga puluh, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Juli 2007), hlm. 95.

³⁰ Terkait dengan keberadaan Penjelasan UUD 1945 tersebut, menurut Jimly

Terkait dengan itu, C. F. Strong menyatakan bahwa perbedaan konstitusi yang tertulis dan tidak tertulis merupakan hal yang sungguh-sungguh keliru, karena tidak ada konstitusi yang benar-benar tertulis dan tidak ada pula konstitusi yang benar-benar tidak tertulis.³¹ Walau begitu, perbedaan tersebut terkadang diperlukan, tetapi harus diingat bahwa konstitusi tertulis adalah konstitusi yang terdokumentasi,³² sedangkan konstitusi tak tertulis adalah konstitusi yang tidak terdokumentasi.³³

Hal tersebut terkait dengan definisi konstitusi³⁴ menurut C. F.

Asshiddiqie, tidak ada kelaziman undang-undang dasar memiliki Penjelasan yang resmi. Penjelasan UUD 1945 itu sendiri bukanlah hasil kerja badan yang menyusun dan menetapkan UUD 1945 (BPUPKI dan PPKI), melainkan hasil kerja pribadi Supomo yang kemudian dimasukkan bersama-sama Batang Tubuh ke dalam Berita Republik Tahun 1946 dan kemudian dalam Lembaran Negara RI Tahun 1959. Jimly Asshiddiqie, "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Hukum Nasional", (Makalah disampaikan pada Lokakarya Nasional "Perkembangan Sistem Hukum Nasional Pasca Perubahan UUD 1945", diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia di Surabaya, 27-29 April 2006), hlm. 3.

³¹ C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia (Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form)*, diterjemahkan oleh SPA Teamwork (Bandung: Nuansa dan Nusamedia, Juli 2004), hlm. 90.

³² Konstitusi tertulis yang dianggap tertua sampai saat ini adalah Konstitusi Amerika Serikat. Pemerintah yang didirikan oleh konstitusi tersebut mulai berfungsi 4 Maret 1789. Ismail Suny, "Dwi Abad Konstitusi Amerika Serikat", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* No. 1 Tahun ke-XVI Februari 1986, hlm. 60. Konstitusi Amerika menetapkan banyak batas antara hukum federal dan negara bagian. Konstitusi tersebut juga membagi kekuasaan federal di antara cabang-cabang legislatif, eksekutif, dan yudikatif dari pemerintah (dengan demikian terdapat suatu pemisahan kekuasaan antara setiap cabang dan *checks and balances*). Michael Jay Friedman, "Sistem Hukum Amerika Serikat" dalam George Clack, et.al (ed.), *Garis Besar Sistem Hukum Amerika Serikat*, (Biro Program Informasi Internasional Departemen Luar Negeri Amerika Serikat), hlm. 7.

³³ C.F. Strong, *Op.Cit.*, hlm. 92.

³⁴ Konstitusi pada masa Romawi dikenal dengan istilah *constitutio* yang berarti "the acts of legislation by the emperor". Pada masa Yunani, istilah *constitutio* tidak ditemui, yang digunakan adalah istilah *politeia* atau *polity*. Di Inggris, peraturan pertama yang menggunakan istilah konstitusi adalah "Constitutions of Clarendon 1164". Pada masa-masa berikutnya istilah konstitusi sering dipertukarkan dengan istilah *lex* atau *edictum*. Istilah konstitusi juga digunakan untuk menyebut titah raja atau ratu (*a royal edict*). Magna Charta 1225 dikenal sebagai *constitutio libertatis*. Istilah *constitutio* atau *constitution* kemudian menjadi bagian dari kosa kata utama masalah kenegaraan. Muchamad Ali Safa'at, "Konstitusi dan Konstitusionalisme: dari Paham hingga Pelaksanaan", resensi

Strong, yang merupakan suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum yang menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan.³⁵

Konstitusi merupakan hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara,³⁶ sehingga dalam konstitusi memang terdapat aturan-aturan hukum yang mengatur organ-organ dalam negara, tata cara pembentukan organ-organ tersebut, tata hubungan sesamanya, dan lingkup kerja masing-masing, serta berisi aturan-aturan hukum mengenai tata hubungan timbal balik antara negara dan warga negara, serta penduduknya.³⁷

Pengakuan adanya konstitusi atau undang-undang dasar negara—baik tertulis, maupun tidak tertulis—dapat memberikan suatu pembatasan moril pada kekuasaan badan legislatif.³⁸ Sebab, konstitusi merupakan sumber hukum bagi semua peraturan-perundang-undangan yang berlaku di negara yang bersangkutan.³⁹ Dengan kata lain, konstitusi berguna untuk menentukan pembatasan terhadap kekuasaan sebagai satu fungsi konstitusionalisme dan memberikan legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan.⁴⁰

Menurut Hamdan Zoelva, salah satu muatan paling penting dari suatu undang-undang dasar (konstitusi) adalah bagaimana penyelenggaraan kekuasaan negara itu dijalankan oleh organ-organ negara yang menjalankan kekuasaan itu. Organ-organ atau lembaga-lembaga negara yang menyelenggarakan kekuasaan negara merupakan subsistem dari keseluruhan sistem penyelenggaraan

buku *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* karya Jimly Asshiddiqie, *Jurnal Konstitusi*, volume 2 Nomor 3, November 2005, hlm. 148-149.

³⁵ C.F. Strong, *Op.Cit.*, hlm. 21.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi dan Amandemen Konstitusi", (Makalah disampaikan dalam Kuliah Umum di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 29 April 2006), hlm. 3.

³⁷ A. Hamid S. Attamimi, "Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman", (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992).

³⁸ R.M. Mac Iver, *Negara Modern (The Modern State)*, diterjemahkan oleh Moertono (Jakarta: Penerbit Aksara Baru, 1984), hlm. 334

³⁹ S. Toyo Pandoyo, *Ulasan terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1992), hlm. 46.

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi dan Amandemen Konstitusi", *Op.Cit.*, hlm. 5.

kekuasaan negara. Karena itu, Hamdan Zoelva berpendapat, sistem penyelenggaraan kekuasaan negara adalah menyangkut mekanisme dan tata kerja antarorgan-organ negara itu sebagai satu kesatuan yang utuh untuk menjalankan kekuasaan negara. Sistem penyelenggaraan kekuasaan negara tersebut kemudian akan menggambarkan secara utuh cara bekerjanya lembaga-lembaga negara yang diberi kekuasaan untuk mencapai tujuan negara.⁴¹

Karenanya, salah satu materi penting dan selalu ada dalam konstitusi adalah pengaturan tentang lembaga negara. Menurut Jimly Asshiddiqie, hal tersebut dapat dimengerti sebab kekuasaan negara pada akhirnya diterjemahkan ke dalam tugas dan wewenang lembaga negara.⁴²

Tercapai tidaknya tujuan bernegara berujung pada bagaimana lembaga-lembaga negara tersebut melaksanakan tugas dan wewenang konstitusionalnya serta pilihan penyelenggaraan negara dalam bentuk hubungan antarlembaga negara. Pengaturan lembaga negara dan hubungan antarlembaga negara merefleksikan pilihan dasar-dasar kenegaraan yang dianut.⁴³

Montesquieu, dalam teori Trias Politika, membagi kekuasaan negara itu secara horizontal, sehingga terdiri atas tiga cabang kekuasaan, yaitu cabang kekuasaan legislatif (kekuasaan untuk membuat undang-undang), cabang kekuasaan eksekutif (kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang), dan cabang kekuasaan yudikatif (kekuasaan untuk mengadili pelanggaran undang-undang).⁴⁴ Montesquieu menyatakan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), ketiga cabang kekuasaan itu tidak boleh bertumpu pada satu organ, tetapi harus dipisahkan satu dengan lainnya (*separation of power*).⁴⁵ Dengan

⁴¹ Hamdan Zoelva, "Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Menurut UUD 1945", Makalah disampaikan pada acara sosialisasi Mahkamah Konstitusi dan Sistem Ketatanegaraan RI, yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi kerjasama dengan APSI, di Hotel Atlet Century tanggal 7-10 April 2005, hlm. 1

⁴² Jimly Asshiddiqie, "Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945", (Makalah pada Diklatpim LAN-RI Tingkat II Angkatan XIX. Jakarta, 20 April 2007), hlm. 2.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Kekuasaan itu meliputi fungsi, yaitu serangkaian kegiatan yang harus dilakukan, dan organ atau badan yang melaksanakan kegiatan tersebut. Achmad Roestand, *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab, Op.Cit.*, hlm. 105.

⁴⁵ Teori Trias Politika yang selalu dikaitkan dengan Montesquieu sebenarnya

kata lain, setiap fungsi kekuasaan harus dijalankan oleh organ yang berbeda.⁴⁶ Montesquieu menghendaki hal tersebut, karena ia memandang bahwa suatu fungsi adalah sama/identik dengan suatu organ, sehingga pengertian dan penyebutan sesuatu fungsi adalah juga merupakan pengertian/penyebutan dari organ yang bersangkutan.⁴⁷

Jimly Asshiddiqie membedakan hal tersebut, walau diakui bahwa keduanya merupakan unsur pokok yang saling berkaitan. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya. Organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya.⁴⁸

Fungsi, menurut C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, ialah suatu lingkungan kerja dalam hubungan dengan keseluruhannya dan tidak terlepas satu sama lain selaku bagian-bagian untuk mencapai tujuan. Dengan demikian, fungsi menentukan kedudukan suatu badan. Satu fungsi dapat dipegang oleh satu badan atau lebih dan sebaliknya, beberapa fungsi dapat dipegang oleh satu badan.⁴⁹

berasal dari John Locke yang mengajarkan pemisahan kekuasaan atas legislatif, eksekutif, dan federatif kemudian dimodifikasi oleh Montesquieu menjadi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Moh. Mahfud MD, "Komisi Yudisial dalam Mosaik Ketatanegaraan Kita", dalam Hermansyah, ed., *Bunga Rampai Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, (Jakarta: Komisi Yudisial, 2007), hlm. 11. Ajaran Trias Politica pertama kalinya dilaksanakan dalam Konstitusi Amerika Serikat dengan mencontoh keadaan dalam negara Inggris. Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, cetakan kelima, 1954), hlm. 138. Menurut Muhammad Alim, pada zaman Kekhalifahan Umar bin Khattab (abad ke-7), sudah dipraktikkan Trias Politica dalam arti fungsi. Pada zaman tersebut sudah ada badan eksekutif (amirul mukminin, khalifah), ada badan perwakilan rakyat atau legislatif (al Syuyukh), dan ada hakim-hakim (Qodhi). Moh. Mahfud MD, "Ketatanegaraan Islam, Bukan Soal Lebih Dulunya, tapi Prinsip-prinsipnya" dalam Muhammad Alim, *Trias Politica dalam Negara Madinah*, (Jakarta: Setjen dan kepaniteraan MK, 2008), hlm. xii.

⁴⁶ Achmad Roestandi, *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab, Op.Cit.*, hlm. 105-106.

⁴⁷ Maria Farida Indrati, "Pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1994 Ditinjau dari Sistem Pemerintahan Negara, Cita Hukum, dan Norma Fundamental Negara Republik Indonesia", Tesis Master Universitas Indonesia, Jakarta, 1997, hlm. 29.

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konpress, 2005), hlm. 115.

⁴⁹ C.S.T. Kansil, Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hlm. 166.

Dalam konteks tersebut, yang perlu diperhatikan lebih lanjut adalah mengenai pengistilahan tugas, fungsi, dan wewenang yang sering dipakai saling dipertukarkan (*interchangeable*), sehingga kadang-kadang menjadi tidak jelas artinya.⁵⁰ Menurut Harjono, fungsi mempunyai makna yang lebih luas dari tugas. Kata “tugas” digunakan untuk menyebut aktivitas-aktivitas yang diperlukan agar fungsi dapat terlaksana. Gabungan dari tugas-tugas adalah operasionalisasi dari sebuah fungsi yang sifatnya ke dalam, sedangkan aspek keluar tugas tersebut adalah wewenang.⁵¹

Fungsi, kedudukan, dan wewenang, menurut Hasan Zaini, memang sangat berkaitan. Fungsi dapat diartikan suatu lingkungan kerja untuk mencapai tujuan tertentu. Kedudukan suatu lembaga negara ditentukan oleh fungsinya. Untuk dapat menjalankan fungsinya dalam rangka mencapai tujuan tertentu, lembaga negara harus dilengkapi dengan wewenang (kekuasaan).⁵²

Wewenang (*bevoeheid*) menurut Bagir Manan adalah kekuasaan yang diberikan atau berdasarkan hukum yang ekuivalen dengan *authority*. Dengan kata lain, konsep wewenang berbeda dengan konsep kekuasaan (*macht*) yang bisa didapatkan atas dasar hukum atau tidak berdasarkan hukum.⁵³ *Authority* dalam *Concise Law Dictionary*, artinya “*power or admitted right to command or to act whether original or delegated*”. Dapat pula berarti “*a right, an official or judicial command, also a legal power to do an act given by one man to another.*”⁵⁴ *Authority* tersebut memang mempersyaratkan kekuasaan hukum.

Selain harus menjalankan fungsinya masing-masing, setiap organ juga harus dapat saling mengimbangi dan saling melakukan pengawasan terhadap cabang kekuasaan lainnya (*checks and balances system*).⁵⁵ Hal tersebut diperlukan agar tidak terjadi penyalahgunaan

⁵⁰ Maruarar Siahaan, “Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara”, (Makalah disampaikan pada Diklat Panitera Pengganti Mahkamah Konstitusi, November 2008), hlm. 8.

⁵¹ Firmansyah Arifin, *et.al.*, *Op.Cit.*, hlm. 19.

⁵² Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 261.

⁵³ Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia*, *Op.Cit.*, hlm. 168.

⁵⁴ P. Ramanatha Aiyar, *Concise Law Dictionary*, (New Delhi: Wadhwa Nagpur, 2007), hlm. 100-101.

⁵⁵ Penjelasan Umum UU 24/2003 menyatakan, “Kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi melaksanakan prinsip *checks and balances* yang

wewenang atau kesewenang-wenangan.⁵⁶ Dengan demikian, kekuasaan dapat dibatasi (sesuai dengan fungsinya) dan dapat dikontrol (secara internal oleh lembaga lain yang sederajat, maupun secara eksternal oleh rakyat sebagai konstituen nyata yang diwakili oleh lembaga-lembaga negara tersebut.⁵⁷

Pemisahan kekuasaan itu sendiri dapat dibedakan menjadi pemisahan kekuasaan dalam arti material dan pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Pemisahan kekuasaan dalam arti material adalah pemisahan kekuasaan secara tegas dalam tiga cabang, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pemisahan kekuasaan dalam arti formal adalah pemisahan kekuasaan yang tidak dilakukan secara tegas.⁵⁸

Senada dengan itu, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa konsepsi Trias Politica yang diidealkan oleh Montesquieu tidak relevan lagi. Berikut pendapatnya.

Yang diidealkan oleh Baron de Montesquieu (1689-1785) adalah bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu harus dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi (*functie*), dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Jika tidak demikian, maka kebebasan akan terancam. Konsepsi *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan

menempatkan semua lembaga negara dalam kedudukan setara sehingga terdapat keseimbangan dalam penyelenggaraan negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan langkah nyata untuk dapat saling mengoreksi kinerja antar lembaga negara." Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

⁵⁶ Achmad Roestand, *Op.Cit.*, hlm. 106.

⁵⁷ Hendra Nurtjahjo, "Kedudukan Bank Sentral dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945", dalam *Jurnal Konstitusi* (Volume 4 Nomor 4, Desember 2007): 111.

⁵⁸ Rofiqul-Umam Ahmad, ed., *Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi*, cetakan kedua, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2007) hlm. 76. Dalam tiga undang-undang dasar yang pernah berlaku dan digunakan di Indonesia (UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950), doktrin Trias Politika tidak secara eksplisit dianut. Akan tetapi, ketiga undang-undang dasar tersebut, pada prinsipnya, menganut Trias Politika dalam arti pembagian kekuasaan dan UUD 1945 setelah empat perubahan menganut sistem pemisahan kekuasaan. *Ibid.*

satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.⁵⁹

Pembatasan kekuasaan dengan sistem konstitusionalisme tersebut pada dasarnya mempunyai tiga pengertian. *Pertama*, suatu negara atau setiap sistem pemerintahan harus didasarkan atas hukum, sementara kekuasaan yang digunakan di dalam negara harus dijalankan berdasarkan pada aturan dan prosedur hukum yang pasti. *Kedua*, struktur pemerintahan harus memastikan bahwa kekuasaan terletak pada cabang-cabang kekuasaan yang berbeda yang saling mengawasi dan mengimbangi. *Ketiga*, hubungan antara rakyat dan pemerintah harus diatur dengan cara sedemikian rupa dalam merencanakan hak-hak dasar dengan tidak mengurangi kebebasan individu.⁶⁰ Kondisi tersebut melahirkan sistem pemerintahan dan sistem ketatanegaraan yang berbeda-beda berdasarkan pilihan politik.⁶¹

Terkait dengan pilihan politik tersebut,⁶² dalam negara demokrasi, terdapat dua suasana kehidupan politik kenegaraan. *Pertama*, supra struktur politik (*government political sphere*) yang merupakan suasana kehidupan politik pemerintahan yang meliputi lembaga-lembaga negara yang masing-masing memiliki fungsi, tugas, dan wewenang. *Kedua*, infra struktur politik (*social political sphere*) adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan kehidupan lembaga-lembaga kemasyarakatan.⁶³

Secara konseptual, tujuan adanya lembaga-lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah untuk menjalankan fungsi

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, "Posisi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945", (Makalah disampaikan dalam ceramah pada "Forum Strategis Bank Indonesia", Jakarta, Selasa, 29 Agustus 2006), hlm. 2-3.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 79-80.

⁶¹ Moh. Mahfud MD, "Komisi Yudisial dalam Mosaik Ketatanegaraan Kita", *Op.Cit.*

⁶² Menurut Muhammad Yamin, Untuk menjamin ketentraman warga negara, maka timbullah ajaran pembagian kekuasaan (*separation des pouvoirs*). Hukum negara tersebut membedakan pada ajaran trias politica antara *organen* (alat jabatan perlengkapan) dan *functies* (tugas kewajiban). Banyaknya kumpulan tugas kewajiban tetap tiga, tetapi jumlah alat perlengkapan negara bisa lebih dari tiga. Muhammad Yamin, *Op.Cit.*, hlm. 138-139. Dahlan Thaib berpendapat bahwa dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, dapat timbul kemungkinan suatu organ mempunyai lebih dari satu fungsi. Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, edisi kedua, 1993), hlm. 20.

⁶³ Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Politik Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: Lab Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2007) hlm. 7.

negara dan menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Dengan kata lain, lembaga-lembaga tersebut harus dapat membentuk satu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara.⁶⁴

Konsepsi tentang lembaga negara yang berkewenangan dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia, hal tersebut identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara.⁶⁵ Lembaga negara berdasarkan fungsinya dapat dibedakan seperti yang ditentukan oleh Montesquieu. 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.⁶⁶ *Kedua*, Lembaga negara yang tidak langsung (*mittenbare organ*), yaitu lembaga negara yang bergantung pada lembaga negara yang langsung.⁶⁷

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), dan *kedua*, lembaga negara penunjang atau lembaga negara pendukung (*auxiliary organs*), yaitu lembaga negara yang dibentuk untuk memperkuat lembaga negara utama dalam menjalankan kekuasaannya.⁶⁸

Salah satu hal yang perlu diketengahkan lebih lanjut adalah mengenai keberadaan komisi negara yang dapat dikatakan lembaga negara penunjang atau lembaga negara pendukung (*auxiliary organs*). Komisi negara tersebut dapat dijabarkan menjadi dua jenis. Pertama, berbentuk independen (*independent regulatory agencies*)

⁶⁴ Firmansyah Arifin, *et al.*, *Op.Cit.*, hlm. 31.

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, "Posisi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945", *Op.Cit.*, hlm. 1.

⁶⁶ Achmad Roestandi, *Op.Cit.*, hlm. 108.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

sering disebut komisi independen. Kedua, komisi cabang dari pemerintahan (eksekutif), yaitu komisi negara eksekutif (*executive branch agencies*). Komisi independen tersebut memang bermaksud diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Kekuasaan komisi independen malah terkadang campuran ketiga cabang kekuasaan tersebut.⁶⁹

Terlepas dari itu, Jimly Asshiddiqie beranggapan, yang penting untuk dibedakan adalah apakah lembaga atau badan itu merupakan lembaga yang dibentuk oleh dan untuk negara atau oleh dan untuk masyarakat.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran. Akan tetapi, seperti diuraikan di atas, baik pada tingkat nasional atau pusat maupun daerah, bentuk-bentuk organisasi negara dan pemerintahan itu dalam perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat. Karena itu, doktrin trias politica yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis organ negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan. Namun, karena pengaruh gagasan Montesquieu sangat mendalam dalam cara berpikir banyak sarjana, seringkali sangat sulit melepaskan diri dari pengertian bahwa lembaga negara itu selalu terkait dengan tiga cabang alat-alat perlengkapan negara, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Seakan-akan, konsep lembaga negara juga selalu harus terkait dengan pengertian ketiga cabang kekuasaan itu.⁷⁰

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, terdapat pengaturan nama lembaga negara yang pernah ada. Dalam UUD 1945 sebelum perubahan tidak dikenal istilah lembaga negara.⁷¹ Untuk menyebut

⁶⁹ Supriyadi Widodo Eddyono, Indriaswati Dyah Saptaningrum, "Catatan Umum atas Keberadaan Komisi Negara di Indonesia" dalam Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 4 No. 3, September 2007. hlm. 125.

⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, "Posisi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945", *Op.Cit.*, hlm. 2.

⁷¹ Dalam UUD 1945 sebelum perubahan tidak dikenal istilah lembaga negara, namun terdapat Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum RI. Dalam lampiran Ketetapan MPRS tersebut, terdapat skema tentang kekuasaan negara RI yaitu Majelis Pemusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang langsung di bawah

lembaga negara digunakan istilah Majelis (Permusyawaratan Rakyat), Dewan (Perwakilan rakyat), Badan (Pemeriksa Keuangan).⁷² Konstusi RIS untuk menyebut lembaga negara menggunakan istilah alat-alat perlengkapan federal Republik Indonesia Serikat, yang terdiri dari Presiden, Menteri-menteri, Senat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung Indonesia, dan Dewan Pengawas Keuangan.⁷³ UUDS 1950 dalam menyebut lembaga negara menggunakan istilah alat perlengkapan negara, yang terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan.⁷⁴

UUD 1945 seusai perubahan pun tidak merinci lembaga apa saja yang termasuk lembaga negara. Achmad Roestandi menjelaskan sebagai berikut.

Dalam UUD 1945 pasca amandemen, tidak dirinci dengan tegas, apa saja yang termasuk lembaga negara. Satu-satunya petunjuk yang diberikan UUD 1945 pasca amandemen terdapat dalam Pasal 24c ayat (1) yang menyebutkan salah satu wewenang Mahkamah Konstitusi adalah untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.⁷⁵

Karena UUD 1945 dan UU 24/2003 tidak menyebutkan atau menjelaskan tentang apa yang dimaksud dengan “lembaga negara

undang-undang dasar, sedangkan Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung sebagai lembaga di bawah MPR. Istilah lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara kemudian di temukan dalam Ketetapan MPRS Nomor XIV/MPRS/1966, kemudian dalam Tap MPRS Nomor X/MPRS/1969. Lebih jelas lagi pada Tap MPR Nomor III/MPR/1978, yang membedakan antara lembaga negara tertinggi yaitu MPR, dan lembaga tinggi, yaitu: Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung. Menurut Maria Farida Indrati, setelah perubahan UUD 1945, sebutan Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi, bukanlah suatu yang harus dipermasalahkan, tetapi harus dipahami berdasarkan “wewenang, tugas, dan fungsi yang diberikan oleh UUD 1945”, oleh karena UUD 1945 sebelum dan sesudah diubah juga tidak pernah menyatakan adanya Lembaga Tertinggi dan Lembaga Tinggi Negara. Hal tersebut juga didasari dengan pendapat Maria Farida Indrati bahwa karena sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan dan mengubah UUD, maka MPR adalah salah satunya lembaga yang lebih utama dari lembaga-lembaga lainnya. Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 152.

⁷² Achmad Roestandi, *Op.Cit.*, hlm. 109.

⁷³ *Ibid.*, hlm 110.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 111.

yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” itu, menurut Abdul Mukthie Fadjar, hal tersebut dapat membuat beberapa penafsiran. *Pertama*, penafsiran luas, sehingga mencakup semua lembaga negara yang nama dan kewenangannya disebut/tercantum dalam UUD 1945. *Kedua*, penafsiran moderat, yakni yang hanya membatasi pada apa yang dulu dikenal sebagai lembaga tertinggi dan tinggi negara. *Ketiga*, penafsiran sempit, yakni penafsiran yang merujuk secara implisit dari ketentuan Pasal 67 UU 23/2004.⁷⁶

Abdul Mukthie Fadjar menerangkan ketiga penafsiran tersebut sebagai berikut.

Apabila ditafsirkan luas, dari 13 lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945, hanya bank sentral yang kewenangannya masih akan diatur dengan UU, sedangkan 12 lembaga negara lainnya mempunyai kewenangan konstitusional. Peraturan MA No. 02 Tahun 2002 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Wewenang Mahkamah Konstitusi oleh Mahkamah Agung memasukkan bank sentral (Bank Sentral) sebagai lembaga negara yang menjadi subyek sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara, di samping MPR, Presiden, DPR, dan BPK (vide Pasal 1 butir 12). Berdasarkan penafsiran luas ini yang bisa menjadi subyek hukum sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara ada 10 (setelah dikurangi MA dan MKRI), yaitu MPR, Presiden, DPR, DPD, KPU, Pemerintah Daerah, Komisi Yudisial, BPK, TNI, dan Polri, atau 11 lembaga negara jika bank sentral dimasukkan.

Apabila ditafsirkan moderat, maka hanya MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, MA, dan MKRI yang disebut sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional, sehingga yang bisa menjadi subyek sengketa setelah dikurangi MA (vide Pasal 65 UU MKRI) dan MKRI (sebagai lembaga peradilan yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan sengketa) hanyalah MPR, Presiden, DPR, DPD, dan BPK. Apabila ditafsirkan sempit, subyek hukum sengketa hanyalah DPR, DPD, dan Presiden (tafsiran dari Pasal 67 UU MKRI).⁷⁷

Achmad Roestandi beranggapan, lembaga negara yang dibentuk/disebut/atau diberikan wewenang oleh UUD 1945, yaitu:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), diatur dalam Pasal 2 dan 3 UUD 1945;

⁷⁶ Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 120.

⁷⁷ *Ibid.*

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 23G 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 24 AUUD 1945;
16. Mahkamah Konstitusi, diatur dalam Pasal 24 dan 24C UUD 1945;
17. Komisi Yudisial, diatur dalam Pasal 24 B 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 selaku Kepala Daerah Provinsi, diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
21. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, diatur dalam 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 selaku 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).⁷⁸

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 34 organ yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945, yaitu:

1. Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul “Majelis permusyawaratan Rakyat”. Bab III ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri atas tiga ayat, Pasal 3 yang juga terdiri atas tiga ayat;
2. Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 pasal;
3. Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 yaitu pada ayat (2) UUD 1945. Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 itu menegaskan, “*Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden*”;
4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3);
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri *triumpirat* yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
6. Menteri Dalam Negeri sebagai *triumpirat* bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
7. Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri *triumpirat* menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri, karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dengan menteri lain atau lembaga negara lainnya;

⁷⁸ Achmad Roestandi, *Op.Cit.*, hlm.112-114.

8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi, *“Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang”*;
9. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2);
10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1);
11. Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
12. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat 3 UUD 1945;
14. Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
15. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
17. Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
18. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
20. Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang. Karena kedudukannya yang khusus dan diistimewakan, satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa ini diatur tersendiri oleh UUD 1945. Misal, status Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah yang demikian ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara;
21. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B;
22. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22D;

23. Komisi Penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Nama “Komisi Pemilihan Umum” bukanlah nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang;
24. Bank sentral yang disebut eksplisit oleh Pasal 230, yaitu “*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*”. Seperti halnya dengan Komisi Pemilihan Umum, UUD 1945 belum menentukan nama bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh undang-undang berdasarkan kenyataan yang diwarisi dari sejarah di masa lalu;
25. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIII A dengan judul “Badan Pemeriksa Keuangan”, dan terdiri atas 3 pasal, yaitu Pasal 23E (3 ayat), Pasal 23F (2 ayat), dan Pasal 23G (2 ayat);
26. Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
27. Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945;
28. Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai *auxiliary organ* terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
29. Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945;
30. Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
31. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
32. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945;
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, “*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*”.⁷⁹

⁷⁹ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2008), hlm. 403-407.

Penyelesaian Perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang Kewenangannya Diberikan oleh UUD 1945

Putusan Mahkamah Konstitusi yang terpenting dalam menjelaskan apa yang dimaksudkan dengan sengketa kewenangan lembaga negara adalah Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 yang juga diterapkan pada putusan-putusan sesudahnya.

Berdasarkan Pertimbangan Hukum Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006, untuk menentukan apakah sebuah lembaga sebagai lembaga negara sebagaimana dimaksud Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, yang pertama-tama harus diperhatikan adalah apakah ada kewenangan-kewenangan tertentu dalam Undang-Undang Dasar (*objectum litis*) dan baru kemudian kepada lembaga apa kewenangan-kewenangan tersebut diberikan (*subjectum litis*). Frasa “sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” juga mempunyai maksud bahwa hanya kewenangan yang diberikan oleh UUD saja yang menjadi *objectum litis* dari sengketa kewenangan lembaga negara oleh Mahkamah Konstitusi.

Dalam menentukan isi dan batas kewenangan yang menjadi *objectum litis* suatu sengketa kewenangan lembaga negara, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006, berpendapat bahwa 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.

Dari sepuluh perkara yang ada, hanya satu perkara yang putusannya ditolak. Dengan kata lain, *objectum litis* dan *subjectum litis*-nya memenuhi, yaitu Putusan Perkara Nomor 068/SKLN-II/2004 tentang Sengketa Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dengan Presiden dan DPR mengenai Pemilihan Anggota DPD.⁸⁰

⁸⁰ Pemohon pada perkara tersebut adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD), sedangkan Termohon adalah Presiden Republik Indonesia

Pada Putusan Perkara 002/SKLN-IV/2006 tentang Sengketa Kewenangan tentang Permohonan Peninjauan Kembali oleh KPUD Kota Depok ke Mahkamah Agung terhadap Keputusan Pengadilan Tinggi Negeri Bandung Nomor 01/pilkada/2005/pt.bdg yang diajukan adalah Badrul Kamal dan Syihabuddin Ahmad dengan Termohon Komisi Pemilihan Umum Daerah Kota Depok, Mahkamah Konstitusi, menyatakan permohonan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Dengan kata lain, *objectum litis* dan *subjectum litis*-nya tidak memenuhi.⁸¹

Mahkamah Konstitusi menentukan, **dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada), menurut UU Pemda, 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 24/2003.**

Pada Putusan Perkara Nomor 004/SKLN-IV/2006 tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Antara Bupati Dan Wakil Bupati Kabupaten Bekasi Dengan Presiden RI, Menteri Dalam Negeri, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).⁸²

dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pokok Perkaranya adalah sengketa kewenangan DPD untuk memberikan pertimbangan dalam memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana ditentukan oleh Pasal 23F UUD 1945 yang menyatakan bahwa Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.

⁸¹ Pemohon mempermasalahkan kewenangan yang dimiliki oleh KPUD Kota Depok yang telah mengajukan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung atas putusan Pengadilan Tinggi Negeri Nomor 01/PILKADA/2005/PT.Bdg. Komisi Pemilihan Umum Daerah Kota Depok telah mengajukan pengujian kembali ke Mahkamah Agung terhadap keputusan Pengadilan Tinggi Negeri Jawa Barat Nomor 01/PILKADA/2005/PT.Bdg yang memenangkan para Pemohon sebagai calon Walikota dan Wakil Walikota Depok.

⁸² Pemohon adalah 1. Drs. H.M. Saleh Manaf; 2. Drs. Solihin Sari. Termohon adalah 1. Presiden Republik Indonesia; 2. Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia; 3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bekasi. Pemohon mendalilkan telah terjadi sengketa kewenangan lembaga negara yang disebabkan oleh tindakan Menteri Dalam Negeri yang menerbitkan Surat Keputusan Menteri

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa **pemerintahan daerah adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24C UUD 1945 karena diberikan kewenangan 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 Mahkamah Konstitusi, kewenangan kepala daerah sangatlah berkaitan dengan kewenangan pemerintahan daerah, karena kepala daerah adalah kepala pemerintah daerah, tentunya akan sangat tidak tepat apabila kewenangan kepala daerah tidak dalam rangka melaksanakan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah.

Mahkamah Konstitusi berpendapat, **Bupati merupakan organ pemerintahan yang juga lembaga negara dalam proses pembuatan peraturan daerah yang diatur dalam UU 32/2004, tetapi kewenangan Bupati yang diberikan oleh undang-undang, dan di dalam undang-undang tersebut tidak terdapat kewenangan implisit atau kewenangan yang diperlukan (*necessary and proper*) untuk melaksanakan kewenangan pokok Bupati yang diberikan oleh UUD.**

Dalam Negeri Nomor 131.32-11 Tahun 2006 bertanggal 4 Januari 2006 tentang Pencabutan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 131.32-36 Tahun 2004 bertanggal 8 Januari 2004 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengesahan Pengangkatan Bupati Bekasi Provinsi Jawa Barat dan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132.32-35 Tahun 2006 bertanggal 19 Januari 2006 tentang Pencabutan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 132.32-37 Tahun 2004 tentang Pengesahan Pemberhentian dan Pengesahan Pengangkatan Wakil Bupati Bekasi Jawa Barat. Terhadap DPRD Kabupaten Bekasi. Menurut Pemohon, sengketa kewenangan juga terjadi karena tindakan DPRD Kabupaten Bekasi menetapkan Keputusan DPRD Kabupaten Bekasi Nomor 06/KEP/172.2-DPRD/2006 bertanggal 28 Februari 2006 tentang Persetujuan DPRD Kabupaten Bekasi terhadap ditetapkannya Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Bekasi Tahun 2006. Presiden, menurut Pemohon, seharusnya mengoreksi tindakan Menteri Dalam Negeri karena Menteri Dalam Negeri merupakan pembantu Presiden. Tindakan Menteri Dalam Negeri merupakan tanggung jawab Presiden yang mengangkat dan memberhentikan Menteri Dalam Negeri sebagaimana ditentukan dalam Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. juga mendalilkan tindakan Menteri Dalam Negeri dalam penerbitan dua Surat Keputusan tersebut di atas telah melakukan tindakan yang melampaui kewenangannya (*ultra vires*) sebagaimana ditentukan dalam konstitusi karena tindakan tersebut nyata-nyata dilakukan tanpa alasan dan tanpa melalui mekanisme pemberhentian yang sah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18A UUD 1945 juncto Pasal 29 sampai dengan Pasal 33 UU 32/2004.

Pada Putusan Perkara Nomor 027/SKLN-IV/2006 tentang Sengketa Kewenangan antara Ketua dan Wakil Ketua DPRD Poso Provinsi Sulawesi Tengah terhadap Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah, Mahkamah Konstitusi, menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).⁸³

Menurut Mahkamah Konstitusi, dengan memperhatikan secara saksama ketentuan Pasal 18 UUD 1945 tampak jelas bahwa substansi yang menjadi (*objectum litis*) dari permohonan, yaitu **kewenangan pengusulan pengangkatan kepala daerah kabupaten, adalah substansi yang oleh UUD 1945 diserahkan pengaturannya kepada undang-undang. Dengan demikian, menurut Mahkamah Konstitusi, yang menjadi objek sengketa (*objectum litis*) dari permohonan bukanlah kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945.** Oleh karenanya, permohonan harus dinyatakan tidak dapat diterima.

Pada Putusan Perkara Nomor 030/SKLN-IV/2006 tentang Sengketa Kewenangan antara Komisi Penyiaran Indonesia terhadap Presiden Republik Indonesia q.q. Menteri Komunikasi dan Informatika, Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).⁸⁴

Menurut Mahkamah Konstitusi, berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 4 Ayat (1), Pasal (5), dan Pasal (7) UUD 1945, **Presiden qq. Menteri Komunikasi dan Informatika adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.** Oleh karena itu, Termohon merupakan *subjectum litis*, tetapi UUD 1945 tidak menyebut, apalagi memberikan kewenangan

⁸³ Pemohon adalah S. Pelima (Ketua DPRD Poso); H. Abdul Munim Liputo (Wakil DPRD Poso); dan Herry M. Sarumpaet (Wakil DPRD Poso). Termohon adalah Gubernur Kepala Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Tengah. Pokok Perkara adalah Pengujian kewenangan berkaitan dengan adanya tindakan Gubernur yang melampaui batas kewenangan pengusulan pengangkatan Bupati dan Wakil Bupati Poso dan tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 42 ayat (1) huruf d UU 32/2004.

⁸⁴ Pemohon adalah Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), yang diwakili oleh Dr. S. Sinansari Ecip; Sasa Djuarsa Sendjaja, Ph.D; Dr. H. Andrik Purwasito, D.E.A., dkk. Termohon adalah Presiden Republik Indonesia q.q. Menteri Komunikasi dan Informatika. Pokok Perkara adalah Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Komisi Penyiaran Indonesia terhadap Presiden Republik Indonesia q.q. Menteri Komunikasi dan Informatika menyangkut pemberian izin penyelenggaraan penyiaran dan pembuatan aturan dalam hal penyiaran.

konstitusional kepada KPI. Dengan demikian, keberadaan KPI bukanlah merupakan lembaga negara sebagaimana dimaksud Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 61 Ayat (1) UU 24/2003.

Pada Putusan Perkara Nomor 26/SKLN-V/2007 tentang Sengketa Kewenangan antara Komisi Independen Pemilihan (KIP) Tingkat Kabupaten Aceh Tenggara, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Kabupaten Aceh Tenggara Terhadap Komisi Independen Pemilihan Tingkat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Gubernur Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dan Presiden Republik Indonesia c.q. Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontoankelijk verklaard*).

Menurut Mahkamah Konstitusi, KIP memperoleh kewenangannya dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, sehingga **KIP provinsi/kabupaten/kota bukanlah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945** dan bukan pula lembaga yang bersifat nasional dan tetap, melainkan hanya terdapat di Provinsi NAD. Mahkamah Konstitusi juga menilai bahwa kewenangan KIP untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dengan semua tahapan yang ada, bukanlah merupakan *objectum litis* yang menjadi yurisdiksinya.

Pada Putusan Perkara Nomor 1/SKLN-VI/2008 tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Panitia Pengawas Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Morowali terhadap Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Morowali, Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontoankelijk verklaard*).

Menurut Mahkamah Konstitusi, 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 menurut Mahkamah Konstitusi, **KPUD tidak dapat dikualifikasikan sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.**

Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 109 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, Panwaslih merupakan lembaga *ad hoc* yang tugasnya berakhir 30 hari setelah pengucapan sumpah/janji Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sehingga menurut Mahkamah Konstitusi, **Panwaslih tidak dapat dikualifikasikan sebagai lembaga negara, apalagi lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.**

Pada Putusan Nomor 27/SKLN-VI/2008 tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Komisi Pemilihan Umum Provinsi Maluku Utara terhadap Presiden Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi pun menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima. Mahkamah Konstitusi menyatakan, KPU Provinsi Maluku Utara, bukanlah lembaga negara sebagaimana dimaksud UUD 1945 dan kewenangannya bukan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945.⁸⁵

Selain itu, Mahkamah Konstitusi 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 hakikatnya, KPU provinsi sebagai organ bawahan KPU hanya sebagai aparat pelaksana saja dari KPU, bukan pengambil alih kewenangan KPU.

Mahkamah Konstitusi juga menyatakan mengacu kepada Putusan Nomor 2/SKLN-IV/2006, Putusan Nomor 27/SKLN-V/2007, dan Putusan Nomor 1/SKLN-VI/2008 telah secara konsisten berpendirian bahwa KPU yang ada di daerah-daerah, termasuk Komisi Independen Pemilihan (KIP) di Aceh, bukanlah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, sehingga tidak memenuhi syarat *subjectum litis* SKLN sebagaimana dimaksud Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

Penafsiran "Lembaga Negara yang Dapat Berperkara di Mahkamah Konstitusi"

Dalam berbagai perdebatan perubahan UUD 1945 tidak ada penyebutan secara langsung lembaga negara apa saja yang dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga

⁸⁵ Terhadap Putusan ini, terdapat tiga orang Hakim Konstitusi yang mempunyai pendapat berbeda, yaitu Maruarar Siahaan, M. Akil Mochtar, dan M. Arsyad Sanusi

negara. Tidak ada pula pertalian penyelesaian sengketa lembaga negara dengan maksud pembagian lembaga negara secara teoritis, seperti berdasarkan fungsinya yang ditentukan oleh Montesquieu, maupun berdasarkan kedudukannya, sebagaimana George Jellinek bagi, yaitu lembaga negara yang langsung (*unmittenbare organ*) dan lembaga negara yang tidak langsung (*mittenbare organ*), ataupun penggolongan lain berdasarkan kedudukannya menurut George Jellinek, lembaga negara utama atau lembaga negara primer (*main state's organs* atau *primary constitutional organs*) dan lembaga negara penunjang atau lembaga negara pendukung (*auxiliary organs*). Karenanya, Mahkamah Konstitusi dapat melakukan berbagai penafsiran dan penemuan hukum dalam penyelesaian perkara tersebut.⁸⁶

Menurut Bambang Purnomo dalam buku *Asas-Asas Hukum Pidana*, di dalam ilmu pengetahuan dikenal beberapa metode atau sistem penafsiran, yaitu:

1. Penafsiran gramatika (*grammatische interpretatie*) sebagai penafsiran yang menyandarkan dari kata-kata yang dipakai sehari-hari;
2. Penafsiran logika (*logische interpretatie*) sebagai penafsiran yang menyandarkan pada akal/pikiran yang obyektif, yang biasanya dengan cara mencari perbandingan di antara beberapa undang-undang;
3. Penafsiran sistematik (*systematische interpretatie*) sebagai penafsiran yang mendasarkan sistem dalam undang-undang itu, dengan menghubungkan bagian yang satu dengan bagian yang lain dari undang-undang itu;
4. Penafsiran sejarah (*historische interpretatie*) sebagai penafsiran yang didasarkan atas sejarah pembentukannya, yang dibedakan atas:

⁸⁶ Menurut John Z. Loudoe, penemuan hukum terjadi karena penerapan ketentuan pada fakta dan ketentuan tersebut kadangkala harus dibentuk karena tidak selalu ditemukan dalam undang-undang yang ada. John Z. Loudoe, *Menemukan Hukum melalui Tafsir dan Fakta*, (Jakarta: Bina Aksara, 1985), hlm. 69. Mudjiono juga berpendapat bahwa keharusan untuk memenuhi tugas dan kewajiban menyelesaikan perselisihan, hakim dapat mempergunakan kaidah-kaidah yang sudah terwujud di dalam bentuk-bentuk yang tertentu, atau hakim haruslah mengusahakan agar dirinya memperoleh perwujudan yang baru. Karenanya hakim dapat pula menjelmakan hukum atau menemukan hukum (*het rechvinden, rechtsvinding*). Mudjiono, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1991), hlm. 56.

- a. *rechtshistorische interpretatie*, penafsiran berdasarkan sejarah pertumbuhan hukum yang diatur di dalam undang-undang;
 - b. *wethistorische interpretatie*, penafsiran berdasarkan sejarah pembentukan undang-undang untuk mengetahui apa yang dimaksud oleh pembentuk undang-undang;
5. Penafsiran teleologik (*teleologische interpretatie*) sebagai penafsiran yang bersadarkan atas tujuan apa yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang ketika membuat undang-undang itu;
 6. Penafsiran ekstensif (*extensieve interpretatie*) sebagai penafsiran yang berdasarkan cara memperluas peraturan yang termaksud dalam suatu undang-undang;
 7. Penafsiran analogi (*analogische interpretatie*) sebagai penafsiran yang berdasarkan atas jalan pikiran analogi, yaitu peraturan yang ada itu diperlakukan terhadap perbuatan yang tidak diatur dengan tegas dalam undang-undang.⁸⁷

Untuk menentukan *subjectum litis* atau *objectum litis* perkara sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD 1945, Mahkamah Konstitusi melakukan penafsiran gramatika (*grammatische interpretatie*). Menurut 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”. 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 terkandung pengakuan bahwa terdapat “lembaga negara yang kewenangannya bukan diberikan oleh Undang-Undang Dasar”. Untuk itu, dalam menentukan *subjectum litis* atau *objectum litis* perkara sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD 1945 ditentukan terlebih dahulu kewenangan-kewenangan yang

⁸⁷ Luthfi Widagdo Eddyono, “Metode Penafsiran”, *Majalah Konstitusi*, No. 21, Juni-Juli 2008, hlm. 15.

diberikan dalam Undang-Undang Dasar dan baru kemudian kepada lembaga apa kewenangan-kewenangan tersebut diberikan.

Maruarar Siahaan, dalam pendapat berbeda (*dissenting opinion*) Putusan Perkara 027/SKLN-IV/2006, berpendapat bahwa pengertian kewenangan satu lembaga negara diberikan oleh UUD 1945 tidaklah diartikan bahwa kewenangan tersebut harus secara *expressis verbis* tertulis demikian. Pendapat tersebut sebenarnya telah diakomodir oleh pendapat mayoritas hakim konstitusi dalam Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 yang pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa tidak hanya semata-mata penafsiran secara tekstual bunyi dari ketentuan UUD yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara tertentu, tetapi juga ada kemungkinan 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. Akan tetapi, menurut Maruarar, penafsiran harus diperluas sedemikian rupa, karena perkembangan dan dinamika permasalahan yang tidak dapat diantisipasi secara sempurna oleh Pembuat Undang-Undang (Dasar).

Maruarar Siahaan dalam pendapat berbeda (*dissenting opinion*) Putusan Perkara 27/SKLN-VI/2008 kemudian berpendapat perlunya tafsir tekstual dan pendekatan struktural atas Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 tentang kewenangan Mahkamah untuk “memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang memperoleh kewenangannya dari UUD 1945”, mengartikan seolah-olah sengketa tersebut harus “antara” lembaga negara yang secara tegas disebut konstitusi, sehingga Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 seolah-olah berbunyi, “sengketa antara lembaga negara yang memperoleh kewenangannya dari UUD 1945”. Padahal tidak ada satu kata pun dalam kalimat Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 tersebut yang menyebut lembaga negara yang bersengketa harus diantara lembaga negara yang setara dan disebut oleh UUD 1945. Menurut Maruarar, tafsir yang bertentangan dengan teks Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 seperti itulah kemudian yang dianut sehingga rumusan demikian menjadi muatan Pasal 10 UU MK yang memberi syarat *legal standing* dengan tekanan lebih pada Pemohon. Hal tersebut diikuti pula dengan

ketat sebagaimana terlihat dalam rumusan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU MK dan PMK 08/2006, sehingga telah menyebabkan Mahkamah tidak mampu memainkan perannya untuk mengawal konstitusi secara optimal dalam sengketa lembaga negara sesuai dengan yang diamanatkan oleh UUD 1945.⁸⁸

Untuk menentukan kewenangan-kewenangan yang merupakan derivasi kewenangan dari UUD 1945, perlu dipahami konsep pemberian kekuasaan. Pada dasarnya, pemberian kekuasaan dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu perolehan kekuasaan yang sifatnya atributif dan perolehan kekuasaan yang sifatnya derivatif. Perolehan kekuasaan yang bersifat atributif menyebabkan terjadinya pembentukan kekuasaan, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Kekuasaan yang timbul dengan pembentukan secara atributif bersifat asli (*oorsponkelijk*). Dengan kata lain, pembentukan kekuasaan secara atributif menyebabkan adanya kekuasaan yang baru.⁸⁹ Dengan demikian, ciri-ciri atribusi kekuasaan adalah pembentukan kekuasaan melahirkan kekuasaan baru dan harus dilakukan oleh suatu badan yang pembentukannya didasarkan pada peraturan perundang-undangan (*authorized organs*).⁹⁰

Menurut Henk van Marseven, jika diperiksa secara teliti, Undang-Undang Dasar Belanda, begitu pula Undang-Undang Dasar negara lain merupakan suatu peraturan tentang atribusi (*reglement van attributie*).⁹¹ Suwoto Mulyosudarmo menjelaskan bahwa Undang-

⁸⁸ Pendapat berbeda (*dissenting opinion*) Putusan Perkara 27/SKLN-VI/2008. Maruarar menyatakan pula, "pendekatan yang menekankan pada formalisme dan analisis struktural terhadap lembaga negara dan sengketa kewenangan melalui tafsir tekstual atas kriteria "diberikan oleh UUD 1945", tidak serasi dengan tugas Mahkamah mengawal Konstitusi dan demokrasi, untuk turut menjaga terselenggaranya pemerintahan yang stabil melalui mekanisme checks and balances. Pendekatan demikian juga tidak menyumbang terhadap peletakan posisi konstitusi sebagai faktor integrasi bangsa, sehingga menurut pendapat saya, seyogianya Mahkamah memasuki pokok perkara, mengadili dan memutusnya sebagaimana layaknya. Paradigma negara kesejahteraan dalam Negara Hukum Indonesia yang demokratis, harus dijadikan titik tolak untuk mampu mengayomi, melindungi dan memberi kebahagiaan bagi segenap bangsa dan tumpah darah, sebagai konteks riil dalam menafsirkan konsep *subjectum litis* dan *objectum litis* yang disebut dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945."

⁸⁹ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm. 39.

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 41.

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 40.

Undang Dasar sebagai *reglement van attributie* dipahami sebagai dasar hukum pembentukan berbagai kekuasaan yang kemudian diberikan kepada lembaga-lembaga negara yang pembentukannya didasarkan atas Undang-Undang Dasar pula.⁹²

Setelah memiliki kewenangan, lembaga negara (subyek hukum) tersebut dapat melakukan pembentukan kekuasaan (atribusi) atau melimpahkan kewenangannya kepada subyek hukum yang lain. Pelimpahan kewenangan tersebut bersifat derivatif (*afgeleid*). Kekuasaan yang *afgeleid* adalah kekuasaan yang diturunkan atau diderivasikan kepada pihak lain. Henk van Marseven berpendapat pelimpahan derivasi bisa dalam bentuk delegasi (*delegatie*) dan mandat (*mandaat*).⁹³

H.D. van Wilk/Willem Konijnenbelt menjelaskan bahwa delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, sedang mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁹⁴

Berbeda dengan pendefinisian tersebut, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menjelaskan bahwa delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif) kepada organ lain. Jadi, delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi.⁹⁵

Salah satu syarat delegasi adalah tidak terdapat hubungan hirarki (atasan dan bawahan), akan tetapi menurut Henk van Marseven, atas dasar konstitusi, dapat dibenarkan dalam beberapa hal pendelegasian oleh pembuat peraturan perundang-undangan kepada organ bawahan.⁹⁶

Menurut Safri Nugraha, cara memperoleh kewenangan akan menggambarkan adanya perbedaan yang hakiki antara berbagai level pemerintahan yang ada di suatu negara. Sebagai contoh, pelaksanaan atribusi kewenangan memerlukan adanya pembagian level pemerintahan yang bersifat nasional, regional, dan lokal atau

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*, hlm. 39.

⁹⁴ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 105.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Suwoto Mulyosudarmo, *Op.Cit.*, hlm. 46-47.

level pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan. Selain itu, pelaksanaan delegasi membuktikan adanya level pemerintahan yang lebih tinggi (delegator) dan level pemerintahan yang lebih rendah (delegans).⁹⁷

Terkait dengan pemaparan tersebut, dalam konteks Indonesia, menurut Penulis, pembagian lembaga negara/organ negara dapat didasarkan pada bentuk pemberian kekuasaan terhadap lembaga tersebut.

Pertama, lembaga negara/organ negara yang wewenangnya diberikan secara atribusi (oleh UUD 1945), yaitu:⁹⁸

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
2. Presiden;
3. Menteri Dalam Negeri bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai *triumvirat* menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
4. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota;
5. Dewan Perwakilan Rakyat;
6. Dewan Perwakilan Daerah;
7. Badan Pemeriksa Keuangan;
8. Mahkamah Agung dan Badan Peradilan dibawahnya;⁹⁹
9. Mahkamah Konstitusi;
10. Komisi Yudisial;
11. Tentara Nasional Indonesia yang terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara; dan
12. Kepolisian Negara Republik Indonesia.

⁹⁷ Safri Nugraha, "Perlunya Undang-undang tentang Tata Hubungan Kewenangan antara Pusat dan Daerah di Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol 4 No. 3, September 2007, hlm. 138.

⁹⁸ Penentuan lembaga-lembaga negara ini hanya berdasarkan kewenangan terbatas yang diberikan oleh UUD 1945. Pembuat undang-undang terkadang menafsirkan UUD 1945 dan memberikan tambahan kewenangan. Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, Menteri Pertahanan, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia bersifat hierarkis terhadap presiden, tetapi ada kewenangannya yang atribusi dari UUD 1945 dan tidak dapat diganggu gugat oleh presiden atau pembuat undang-undang.

⁹⁹ Mahkamah Agung (MA) pun tidak dapat menjadi pihak, baik sebagai pemohon ataupun termohon dalam sengketa kewenangan teknis peradilan (yustisial) [Pasal 2 ayat (3) PMK 08/2006].

Kedua, lembaga negara/organ negara yang wewenangnya diberikan secara delegasi oleh pembuat peraturan perundang-undangan [termasuk komisi/lembaga independen (*independent regulatory agencies*)] yang tidak bertanggung jawab kepada siapapun, yaitu:

1. Komisi Pemilihan Umum yang membawahi Komisi Pemilihan Umum provinsi dan Komisi Pemilihan Umum kabupaten/kota (termasuk KIP di Aceh);¹⁰⁰
2. Badan Pengawas Pemilihan Umum yang membawahi Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/ Kota;¹⁰¹
3. Bank Indonesia;¹⁰²
4. Komisi pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;¹⁰³
5. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia;¹⁰⁴
6. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan;¹⁰⁵
7. Komisi Pengawasan Persaingan Usaha;¹⁰⁶
8. Ombudsman Republik Indonesia;¹⁰⁷
9. Komisi Penyiaran Indonesia;¹⁰⁸
10. Dewan Pers;¹⁰⁹
11. Dewan Pendidikan;¹¹⁰
12. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan;¹¹¹
13. Komisi Perlindungan Anak Indonesia;¹¹²
14. dan lain-lain.

Ketiga, lembaga negara/organ negara yang wewenangnya diberikan secara delegasi oleh pembuat peraturan perundang-undangan [termasuk komisi negara eksekutif (*executive branch*

¹⁰⁰ UU 22/2007.

¹⁰¹ UU 22/2007.

¹⁰² UU 3/2004.

¹⁰³ UU 30/2002.

¹⁰⁴ UU 39/1999.

¹⁰⁵ Keppres 181/1998.

¹⁰⁶ UU 5/1999.

¹⁰⁷ UU 37/2008.

¹⁰⁸ UU 32/2002.

¹⁰⁹ UU 40/1999.

¹¹⁰ UU 20/2003.

¹¹¹ UU 15/2002.

¹¹² UU 23/2002.

agencies)] yang bertanggung jawab kepada presiden atau menteri dan/atau merupakan bagian dari eksekutif.

Menurut Penulis, lembaga negara/organ negara kategori pertama dapat berperkara di Mahkamah Konstitusi. Lembaga negara/organ negara kategori kedua dapat pula berperkara di Mahkamah Konstitusi, sedangkan lembaga negara/organ negara kategori ketiga tidak mempunyai *subjectum litis* maupun *objectum litis* untuk berperkara di Mahkamah Konstitusi karena telah jelas, lembaga negara/organ negara kategori ketiga bersifat hierarkis dengan presiden atau menteri dan/atau merupakan bagian dari eksekutif.

Terkait dengan dimungkinkannya lembaga independen berperkara sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi, Denny Indrayana berpendapat bahwa lembaga negara independen adalah fenomena ketatanegaraan modern yang harus diberikan posisi konstitusional, agar lebih jelas perannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia masa depan. Menurutnya, Mahkamah Konstitusi pun sebaiknya mengisi kekosongan hukum berkait maraknya sengketa kewenangan antarlembaga negara independen dengan banyak lembaga negara lainnya. Hal itu sesuai dengan semangat bahwa keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil sesuai dengan Penjelasan Umum UU 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi.¹¹³

Penulis juga menyetujui pendapat Maruarar Siahaan yang menyatakan bahwa perlu ada tafsiran yang memberi perluasan untuk melihat wewenang yang sesungguhnya melekat dan tersirat dalam kewenangan yang dituliskan secara tegas dalam UUD 1945, yang dapat dipandang sebagai kewenangan prinsip. Lebih lanjut, menurutnya:

Kewenangan yang tidak secara tegas disebut dalam konstitusi tetapi merupakan hal yang perlu dan patut untuk menjalankan kewenangan konstitusional yang diberikan secara tegas, merupakan dan juga melekat sebagai kewenangan yang diberikan oleh UUD, meskipun kemudian diuraikan secara tegas dalam undang-undang sebagai pelaksanaan UUD 1945. Pengaturan sesuatu materi kewenangan

¹¹³ Putusan Perkara 030/SKLN-IV/2006. hlm. 36.

dalam satu undang-undang, tidaklah dengan sendirinya menyebabkan wewenang tersebut bukan wewenang konstitusional. Sebaliknya disebutkan satu wewenang dalam undang-undang tidak selalu berarti bahwa undang-undang tersebutlah yang menjadi sumber kewenangan dimaksud. Masalahnya adalah apakah wewenang tersebut melekat atau tidak, dan harus ada untuk melaksanakan wewenang yang diberikan secara tegas oleh UUD tersebut.¹¹⁴

Dengan demikian, penafsiran memang harus diperluas sedemikian rupa, karena perkembangan dan dinamika permasalahan yang tidak dapat diantisipasi secara sempurna oleh Pembuat Undang-Undang (Dasar).¹¹⁵ Akan tetapi perlu juga interpretasi tersebut dibatasi sesuai dengan konteks yang tepat, yaitu bentuk pemberian kekuasaan terhadap lembaga tersebut yang harus atributif dan derivatif yang tidak mengandung hierarki.

3. Kesimpulan

Setelah mengalami perubahan selama empat kali, UUD 1945 tidak mengenal lagi pranata lembaga tertinggi negara sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dengan demikian, tidak ada lagi lembaga negara yang kedudukannya lebih tinggi yang keputusannya dapat dijadikan rujukan untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara. Padahal kekuasaan yang diberikan kepada lembaga negara-lembaga negara sifatnya saling membatasi antara yang satu dengan yang lain (*checks and balances*). Oleh karena itu, proses peradilan Mahkamah Konstitusi dibutuhkan dalam penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

UUD 1945, maupun UU 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi tidak menjelaskan detail pelaksanaan kewenangan tersebut, sehingga Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan untuk mengatur hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya yaitu pada Pasal 86 UU 24/2003. Selain itu, Mahkamah Konstitusi dapat melakukan interpretasi terhadap konstitusi karena Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) yang membawa

¹¹⁴ *Dissenting Opinion* Maruarar Siahaan Putusan Perkara 027/SKLN-IV/2006.

¹¹⁵ *Ibid.*

konsekuensi Mahkamah Konstitusi berfungsi juga sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*).

Untuk memberikan pedoman beracara, Mahkamah Konstitusi telah menetapkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara bertanggal 18 Juli 2006 yang menentukan Lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara 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, sedangkan Kewenangan yang dipersengketakan adalah kewenangan yang diberikan atau ditentukan oleh UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 bertanggal 12 Juli 2006 telah mencoba merumuskan kata “lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Mahkamah Konstitusi melakukan penafsiran gramatika (*grammatische interpretatie*). Menurut Mahkamah Konstitusi, 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-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 mempermasalahkan atau dipermasalahkan kewenangannya yang diberikan oleh UUD 1945.

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. Akan tetapi, 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 Konstitusi 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.

Terkait dengan kepentingan penentuan awal kewenangan suatu lembaga negara, serta adanya pemahaman atas kewenangan yang bersifat derivasi, maka pembagian lembaga negara/organ negara dapat didasarkan pada bentuk pemberian kekuasaan terhadap lembaga tersebut. *Pertama*, lembaga negara/organ negara yang wewenangnya diberikan secara atribusi (oleh UUD 1945). *Kedua*, lembaga negara/organ negara yang wewenangnya diberikan secara delegasi oleh pembuat peraturan perundang-undangan [termasuk komisi independen (*independent regulatory agencies*)] yang tidak bertanggung jawab kepada siapapun. *Ketiga*, lembaga negara/organ negara yang wewenangnya diberikan secara delegasi oleh pembuat peraturan perundang-undangan [termasuk komisi negara eksekutif (*executive branch agencies*)] yang bertanggung jawab kepada presiden atau menteri dan/atau merupakan bagian dari eksekutif

Lembaga negara/organ negara kategori pertama dapat berperkara di Mahkamah Konstitusi. Lembaga negara/organ negara kategori kedua dapat pula berperkara di Mahkamah Konstitusi, sedangkan lembaga negara/organ negara kategori ketiga tidak mempunyai *subjectum litis* maupun *objectum litis* untuk berperkara

di Mahkamah Konstitusi karena telah jelas, lembaga negara/organ negara kategori ketiga bersifat hierarkis dengan presiden atau menteri dan/atau merupakan bagian dari eksekutif.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Makalah

- Ahmad, Rofiqul-Umam, ed., *Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi*, cetakan kedua, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2007).
- Aiyar, P. Ramanatha, *Concise Law Dictionary*, (New Delhi: Wadhwa Nagpur, 2007).
- Alim, Muhammad, *Trias Politica dalam Negara Madinah*, (Jakarta: Setjen dan kepaniteraan MK, 2008).
- Amos, H.F. Abraham, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Dari Orla, Orba sampai reformasi), Telaah Sosiologi Yuridis dan Yuridis Pragmatis Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2005).
- Arifin, Firmansyah, et al., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Mahkamah Konstitusi, Juni 2005).
- Asshiddiqie, Jimly, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, 2008).
- , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007).
- , *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta:Konpress, 2005).
- , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konpress, 2005).
- , "Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Hukum Nasional," (Makalah disampaikan pada Lokakarya Nasional Perkembangan Sistem Hukum Nasional Pasca Perubahan UUD 1945, diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Surabaya, 27-29 April 2006).
- , "Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia", (Makalah yang disampaikan pada Diklat Terpadu Sekola Staf dan Pimpinan Departemen Luar Negeri (SESPARLU) Angkatan XXXV dan Diklat Kepemimpinan Tingkat II, Jakarta, 19 Oktober 2006).

- , "Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia", (Makalah yang disampaikan pada Diklat Terpadu Sekola Staf dan Pimpinan Departemen Luar Negeri (SESPARLU) Angkatan XXXV dan Diklat Kepemimpinan Tingkat II, Jakarta, 19 Oktober 2006).
- , "Konstitusi dan Amandemen Konstitusi", (Makalah disampaikan pada Kuliah Umum di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 29 April 2006).
- , Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Hukum Nasional", (Makalah disampaikan pada Lokakarya Nasional "Perkembangan Sistem Hukum Nasional Pasca Perubahan UUD 1945", diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia di Surabaya, 27-29 April 2006).
- , "Konstitusi dan Amandemen Konstitusi", (Makalah disampaikan dalam Kuliah Umum di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 29 April 2006).
- , "Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945", (Makalah pada Diklatpim LAN-RI Tingkat II Angkatan XIX. Jakarta, 20 April 2007).
- , "Posisi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945", (Makalah disampaikan dalam ceramah pada "Forum Strategis Bank Indonesia", Jakarta, Selasa, 29 Agustus 2006).
- ;Attamimi,A. Hamid S., "Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman", (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992).
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cetakan ketiga puluh, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Juli 2007).
- Center, The Habibie, *Sumbang Saran dari Simposium UUD '45 Pasca Amandemen Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: The Habibie Center, 2004).

- Clack, George, et.al (ed.), *Garis Besar Sistem Hukum Amerika Serikat*, (Biro Program Informasi Internasional Departemen Luar Negeri Amerika Serikat).
- Fadjar, Abdul Mukthie, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- Hermansyah, ed., *Bunga Rampai Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, (Jakarta: Komisi Yudisial, 2007).
- H.R., Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007).
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- , "Pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1994 Ditinjau dari Sistem Pemerintahan Negara, Cita Hukum, dan Norma Fundamental Negara Republik Indonesia", Tesis Master Universitas Indonesia, Jakarta, 1997.
- Lindsay, Tim dan Susi Dwi Harijanti, "Indonesia: General Elections Test the Amended Constitution and The New Constitutional Court," *International Journal of Constitutional Law*, (Januari, 2006).
- Loudoe, John Z., *Menemukan Hukum melalui Tafsir dan Fakta*, (Jakarta: Bina Aksara, 1985).
- Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000).
- Mac Iver, R.M., *Negara Moderen (The Modern State)*, diterjemahkan oleh Moertono (Jakarta: Penerbit Aksara Baru, 1984).
- Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2005).
- Manan, Bagir, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia, dalam UUU No. 4 Tahun 2004*, (Yogyakarta: FH UII, 2007).
- Mudjiono, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1991).
- Mulyosudarmo, Suwoto *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997).

- NG, Marshaal, *Amandemen UUD 1945 dalam Sorotan (Naskah dan Beberapa Komentar Penting)*, (Palembang: Universitas Muhammadiyah Palembang, 2003).
- Nurwijayanti, Septi dan Nanik Prasetyoningsih, *Politik Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: Lab Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2007).
- Pandoyo, S. Toyo, *Ulasan terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1992).
- Palguna, I Dewa Gede, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State, Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, 2008).
- Pringgodigdo, Girindro, "Kebijaksanaan, Hirarkhi Perundang-undangan dan Kebijakan dalam Konteks Pengembangan Hukum Administrasi Negara di Indonesia", (Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 16 November 1994).
- Roestandi, Achmad, *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2005).
- Siahaan, Maruarar "Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara", (Makalah disampaikan pada Diklat Panitera Pengganti Mahkamah Konstitusi, November 2008).
- Sutjipno, *Perubahan UUD 1945 Tahun 1999-2002 (dalam Bahasa Akademik, bukan Politik)*, (Jakarta: Konpress, November 2007).
- Strong, C.F., *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia (Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form)*, diterjemahkan oleh SPA Teamwork (Bandung: Nuansa dan Nusamedia, Juli 2004).
- Thaib, Dahlan, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, edisi kedua, 1993).
- Thaib, Dahlan dan S.F. Marbun, "Masalah-Masalah Hubungan Antar Lembaga Tinggi Negara", dalam Sri Soemantri, dkk., *Hukum dan Politik Indonesia, Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, (Jakarta:Pustaka Sinar Harapan, 1996).
- Zaini, Hasan, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1985).

Zoelva, Hamdan, "Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Menurut UUD 1945", Makalah disampaikan pada acara sosialisasi Mahkamah Konstitusi dan Sistem Ketatanegaraan RI, yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi kerjasama dengan APSI, di Hotel Atlet Century tanggal 7-10 April 2005.

Jurnal dan Majalah

Jurnal Hukum dan Pembangunan No. 1 Tahun ke-XVI Februari 1986.
Jurnal Konstitusi, volume 2 Nomor 3, November 2005.
Jurnal Konstitusi, Volume 3 Nomor 3, September 2006.
Jurnal Konstitusi, Volume 4 Nomor 4, Desember 2007.
Jurnal Legislasi Indonesia Vol 4 No. 3, September 2007.
Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 4 No. 3, September 2007.
Majalah Konstitusi, No. 21, Juni-Juli 2008.

Putusan Pengadilan

Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 068/SKLN-II/2004.
Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 002/SKLN-IV/2006.
Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 004/SKLN-IV/2006.
Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 027/SKLN-IV/2006.
Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 030/SKLN-IV/2006.
Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 26/SKLN-V/2007.
Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 1/SKLN-VI/2008.
Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 27/SKLN-VI/2008.
Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 025/SKLN-III/2005.
Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 32/SKLN-V/2007.
Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 7/SKLN-VI/2008.