



**SKRIPSI**

**KEDUDUKAN MAHKAMAH AGUNG DALAM  
SENGKETA KEWENANGAN ANTARLEMBAGA  
NEGARA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG  
NOMOR 24 TAHUN 2003 TENTANG  
MAHKAMAH KONSTITUSI**

**THE SUPREME COURT POSITION OF AN  
AUTHORITY CONFLICT IN STATE INSTITUTES  
BASED ON UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN  
2003 TENTANG MAHKAMAH KONSTITUSI**

**METI PUSPITASARI**

**NIM : 030710101299**

Asal:	Harfiah Pembelian	Klasifikasi
Tertma Tgl :	15 NOV 2007	347.035
No. Induk :		PUR
ALA 111 PH-YALIN:		K

**UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM  
2007**

**SKRIPSI**

**KEDUDUKAN MAHKAMAH AGUNG DALAM  
SENGKETA KEWENANGAN ANTARLEMBAGA  
NEGARA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG  
NOMOR 24 TAHUN 2003 TENTANG  
MAHKAMAH KONSTITUSI**

**METI PUSPITASARI**

**NIM : 030710101299**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**FAKULTAS HUKUM**

**2007**

MOTTO

• إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾

Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.

(QS. An Nisaa' : 58)\*

---

\* Khadim al Haramain asy Syarifain (Pelayan kedua Tanah Suci) Fahd ibn 'Abd al 'Aziz Al Sa'ud, Raja Kerajaan Saudi Arabia, *Al Qur'an dan Terjemahnya*, Mujamma' Khadim al Haramain asy Syarifain al Malik Fahd li thiba'at Mush-haf asy Syarif (Komplek Percetakan Al Qur'an Khadim al Haramain asy Syarifain Raja Fahd), Medinah Munawwarah, 1411 H, hal. 128.

## PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : METI PUSPITASARI

NIM : 030710101299

menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul: *Kedudukan Mahkamah Agung dalam Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi* adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika dalam pengutipan substansi disebutkan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada instansi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggungjawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus ijunjung tinggi.

Dengan demikian ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak lmanapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 17 September 2007

Yang menyatakan,

METI PUSPITASARI

NIM. 030710101299

**KEDUDUKAN MAHKAMAH AGUNG DALAM  
SENGKETA KEWENANGAN ANTARLEMBAGA  
NEGARA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG  
NOMOR 24 TAHUN 2003 TENTANG  
MAHKAMAH KONSTITUSI**

**SKRIPSI**

Untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum dalam Program Studi Ilmu Hukum  
Pada Fakultas Hukum Universitas Jember

**METI PUSPITASARI**

**NIM : 030710101299**

**UNIVERSITAS JEMBER  
FAKULTAS HUKUM**

**2007**

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL 1 SEPTEMBER 2007**

Oleh  
**Pembimbing**

**JAYUS, S.H., M.Hum.**

**NIP. 131 287 088**

**Pembantu Pembimbing**

**IWAN RACHMAD. S., S.H., M.H.**

**NIP. 132 206 014**

**PENGESAHAN**

Disahkan,

Skripsi dengan judul:

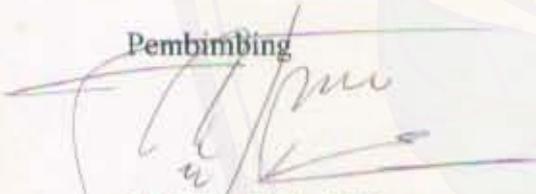
**KEDUDUKAN MAHKAMAH AGUNG DALAM  
SENGKETA KEWENANGAN ANTARLEMBAGA  
NEGARA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG  
NOMOR 24 TAHUN 2003 TENTANG  
MAHKAMAH KONSTITUSI**

Oleh:

**METI PUSPITASARI**

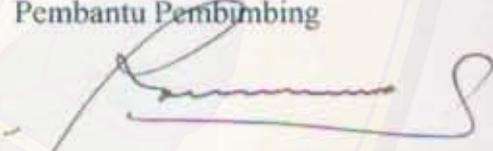
**NIM. 030710101299**

Pembimbing

  
**JAYUS, S.H., M.Hum.**

**NIP. 131 287 088**

Pembantu Pembimbing

  
**IWAN RACHMAD, S., S.H., M.H.**

**NIP. 132 260 014**

Mengesahkan:

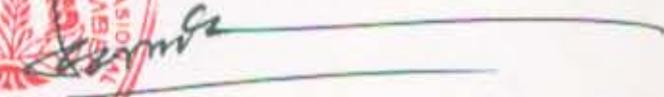
Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia

Universitas Jember

Fakultas Hukum

Dekan,



  
**KOPONG PARON PIUS, S.H., S.U.**

**NIP. 130 808 985**

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada:

Hari : Senin

Tanggal : 17

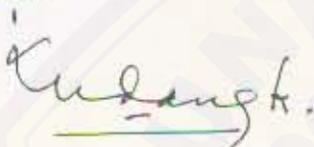
Bulan : September

Tahun : 2007

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

**Panitia Penguji**

Ketua



Hj. ENDANG KARTIKA, S.H.

NIP. 130 531 993

Sekretaris



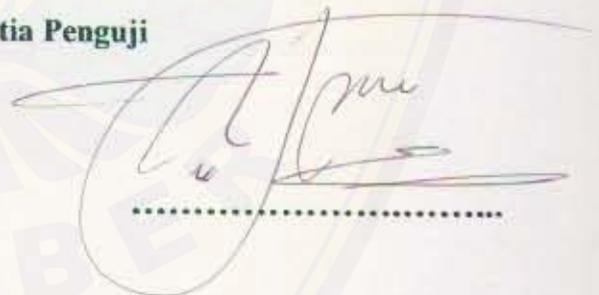
Drs. ICHWAN. S.A., M.Hum

NIP. 130 676 290

**Anggota Panitia Penguji**

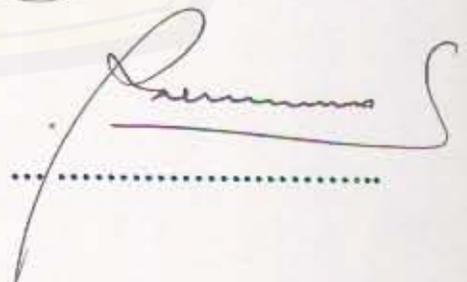
JAYUS, S.H., M.Hum.

NIP. 131 287 088



IWAN RACHMAD. S., S.H., M.H.

NIP. 132 206 014



## UCAPAN TERIMAKASIH

Syukur *alhamdulillah* patut penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, Tuhan sekalian alam, karena hanya berkat *rahman* dan *rahimNya* semata, sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi yang berjudul **Kedudukan Mahkamah Agung dalam Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi**. Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat guna mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember. Shalawat serta salam semoga tetap senantiasa terlimpah kepada Nabi Muhammad SAW, keluarga, serta para sahabat hingga akhir nanti.

Penulis menyadari bahwa hanya dengan kesungguhan hati untuk sukses dan bantuan serta motivasi dari berbagai pihak, penulisan karya yang cukup sederhana ini dapat selesai dengan baik. Untuk itu, dalam kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terimakasih terutama kepada:

1. Bapak Jayus, S.H., M.Hum., selaku Pembimbing Skripsi dengan kesibukan akademiknya namun dengan tulus ikhlas dan ketelitian telah memberikan bimbingan kepada penulis;
2. Bapak Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H., selaku Pembantu Pembimbing Skripsi dan Sekretaris Jurusan Hukum Tata Negara yang dengan kesabaran dan ketelatenannya telah memberikan arahan dan masukan kepada penulis demi sempurnanya penulisan skripsi ini;
3. Ibu Hj. Endang Kartika, S.H., selaku Ketua Penguji atas saran yang diberikan kepada penulis;
4. Bapak Drs. Ichwan Supandi Aziz, M.Hum., selaku Sekretaris Penguji atas masukannya demi kelengkapan skripsi ini;
5. Bapak Gautama Budi Arundhati, S.H., selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah memberikan bimbingan selama penulis menempuh studi;
6. Bapak Rizal Nugroho, S.H., M.H., selaku Ketua Jurusan Hukum Tata Negara atas arahan yang diberikan kepada penulis;

7. Bapak Kopong Paron Pius, S.H., S.SU., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember atas segala dukungan dan fasilitas pelayanan yang diberikan kepada penulis;
8. Bapak Totok Sudaryanto, S.H., M.S., selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Jember atas pelayanan yang diberikan kepada penulis;
9. Bapak I Ketut Suandra, S.H., selaku Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas Jember atas fasilitas yang diberikan kepada penulis;
10. Bapak Ida Bagus Oka Ana, S.H., selaku Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember atas dukungan yang diberikan kepada penulis;
11. Bapak dan Ibu dosen, serta segenap karyawan-karyawati Fakultas Hukum Universitas Jember atas bimbingan, kesabaran dan pelayanan yang diberikan, semoga Allah mencatatnya sebagai amal baik;
12. Seorang perempuan yang karenanya aku ada, Bundakoe, Titik *Syamsiyyah* Soekartini tersayang, yang telah menjadi jalan terlahirnya aku ke dunia, yang atas ijin Allah SWT telah meridhakan darah, air mata, air susu, dan keringatnya ada pada tubuhku, atas untaian do'a, kasih sayang, kesabaran dan nasihatnya, *sembah nuwun sanget*, semoga bunda menjadi bidadari di surgaNya;
13. *Romokoe* Soekamdi tersayang atas untaian, do'a, kasih sayang, dan cucuran keringat yang tiada henti dan tak pernah terganti untukku, yang senantiasa mengajarkan *putri kecilnya* menjadi sosok yang dislipin dan sederhana, *sembah nuwun sanget*, semoga aku dapat memuliakanmu sampai akhir hayat kelak;
14. *Mas, Mbak dan Tetehekoe* tersayang: Yuli "*kenyoenk*" Poerwanto, Dwi "*bozz*" Siswandi, Tri "*nggoetrix*" Margono, Gutmia "*toon*" dan Itha "*euis*" Rachmawati atas do'a, semangat, kebersamaan dan contoh *qana'ahnya*, semoga berkahNya senantiasa beserta kalian;
15. Keponakan-keponakanku tersayang: Julian "*ian*" Guttama Putra, 'Abid "*ooh*" Warid el Mujahid, Nayla "*lala*" Rachma Juniar atas keceriaan dan *celotehamya* selama ini, semoga menjadi anak yang sholeh dan sholeha, seperti namanya semoga menjadi ahli ibadah, pejuang yang dermawan dan penuh kasih sayang.

16. Tante Dwi "rien" Hariantini, *Utikoe* Alm. Siti Khatijah, keluarga besar *Eyang* Moh. Isman dan Abdul Syukur, serta *ayah+bu kaji* atas do'a, bimbingan, dan keceriaannya selama ini;
17. Kya, Nihox, Chieilly atas do'a, semangat dan kebersamaan selama ini, semoga kelak kita bertetangga di *jannahNya ya Ndhuk!*;
18. Ucup (RIP), Kehed, Zola, Ipenk, Ali "geMoL", Noe2, rifl "syar'i", Bang Ivoed, Obeth dan segenap ustadz, gus, serta sahabat/i Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) Rayon Fakultas Hukum Universitas Jember atas masukan, diskusi dan kebersamaan serta kehangatannya selama ini;
19. Sahabat-sahabat *el Hakim, Teteh dan Aa' sukron katsir* atas jalinan silaturahmi selama ini;
20. Teman-temanku di: *Asean Law Student Association (ALSA)* masa kepengurusan tahun 2003, *Studi Islam Berkala (SIB)*, *Kuliah Kerja Nyata (KKN)* Juli 2006, "*Country Minded*" termasuk *Ollie and d'gank* atas kebersamaan yang sesaat namun sangat berkesan, *a luta continua!*;
21. Bapak, Ibu dan teman-teman kostku atas naungan dan kehangatannya selama empat tahun terakhir;
22. Terakhir namun bukan untuk diakhiri, *my best friend 'N brother, my guardian angel*, *Khoirul el Mubarak (eLmo)*, *thank you for love 'N support*, untaian do'a yang tak pernah henti, semoga kelak kita dipertemukan dalam suasana dan tempat yang berkah dibawah naungan *rahman* dan *rahimNya*, *and may Allah SWT gives you d'best reward in heaven*;
23. Semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu.

Semoga do'a, bimbingan dan semangat yang telah diberikan kepada penulis mendapat balasan dari Allah SWT. Akhirnya, penulis mengharapkan karya yang sederhana ini dapat bermanfaat bagi penulis, pembaca dan penegakan hukum di negara Indonesia.

## RINGKASAN

Reformasi telah membuka peluang perubahan mendasar atas UUD 1945 yang disakralkan oleh pemerintah Orde Baru untuk tidak direvisi. Setelah reformasi, konstitusi dalam arti UUD 1945 telah mengalami perubahan dalam satu rangkaian 4 (empat) tahap, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Salah satu perubahan dari UUD 1945 yaitu dengan telah diadopsinya prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, antara lain prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan *checks and balances* sebagai pengganti sistem supremasi parlemen.

Oleh karena itu, dalam Pasal 24C perubahan ketiga UUD 1945 dimasukkan ide pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam konstitusi negara Indonesia sebagai organ konstitusional baru yang sederajat kedudukannya dengan organ konstitusi lainnya. MK merupakan lembaga pemegang kekuasaan kehakiman yang mempunyai kedudukan yang sejajar dengan Mahkamah Agung (MA) sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945. Untuk memahami peran yang dilakukan oleh MK, maka harus dikaji dengan komprehensif kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 kepada lembaga ini. Pasal 24C ayat (1) menyebutkan bahwa MK berwenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir dimana putusannya bersifat final. Dari ketentuan tersebut berarti MK bersifat tunggal, tidak mempunyai peradilan dibawahnya dan tidak merupakan bawahan dari lembaga lain. Hal ini sangat berbeda dengan MA yang mempunyai peradilan-peradilan dibawahnya dan merupakan puncak dari peradilan-peradilan tersebut.

Didalam menjalankan perannya sebagai penjaga konstitusi, maka MK diberi kewenangan seperti yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang kemudian dipertegas dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Sebagai sebuah kebijakan, munculnya MK sebagai lembaga yudikatif di Indonesia memiliki resistensi yang cukup signifikan dalam sistem ketatanegaraan. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf b UU No. 24 Tahun 2003 memberikan kewenangan kepada MK untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara. Dalam ketentuannya,

pihak yang dapat mengajukan permohonan pada MK adalah lembaga negara yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan, dan lembaga tersebut kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Satu persoalan yang muncul disini, ketika dalam Pasal 65 UU 24 Tahun 2003 disebutkan bahwa MA tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara. Hal ini jelas merupakan bentuk penyimpangan atau inkonsistensi peraturan perundang-undangan terhadap UUD 1945 sebagai konstitusi negara, disisi lain hal ini akan memunculkan interpretasi bahwa MA sebagai lembaga negara memiliki keistimewaan tersendiri yang tidak bisa tersentuh hukum bahkan dibandingkan lembaga kepresidenan dan ironisnya ketentuan hukum tidak menjelaskan alasan MA memiliki keistimewaan tersebut.

Hal inilah yang menjadi alasan penulis tertarik untuk mengkaji dan menganalisis lebih lanjut beberapa persoalan tersebut dalam bentuk skripsi berjudul: **Kedudukan Mahkamah Agung dalam Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.**

Permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini meliputi dapatkah MA dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara, konsistensi Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, serta kendala dan solusi yang dihadapi dalam pelaksanaan ketentuan Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan skripsi ini secara umum adalah guna memenuhi persyaratan dalam memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember. Sedangkan tujuan khusus yang ingin dicapai adalah untuk mengkaji dan menganalisa ketiga permasalahan tersebut.

Tipe penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian normatif atau doktrinal, dengan metode pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bahan hukum yang dipergunakan terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Seluruh bahan hukum yang terkumpul tersebut disusun secara sistematis dan terarah kemudian dikaji menggunakan metode analisis preskriptif.

Bedasarkan pembahasan diatas diperoleh suatu kesimpulan bahwa, berdasarkan kedudukan serta kewenangan MA baik yang diatur dalam UUD 1945 maupun UU No.14 Tahun 1985 dan UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung, dapat ditarik sebuah pemahaman bahwa MA termasuk dalam kekuasaan yudikatif dan merupakan salah satu pemegang kekuasaan kehakiman yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, maka MA berhak berperkara di MK karena MA merupakan salah satu lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Dengan kata lain MA berhak menjadi pihak atau subyek hukum dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara.

Berdasarkan konsiderans dan dasar hukum yang termuat dalam UU No. 24 Tahun 2003, mengacu pada teori pengelompokan norma-norma hukum dalam suatu negara yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky, konsep jenjang norma hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, yakni *Stufenbau Theori*, serta memperhatikan kedudukan UU No. 24 Tahun 2003 dan UUD 1945 dalam tata urutan/hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU No. 10 Tahun 2004, maka Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 yang menyebutkan bahwa MA tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara bertentangan atau inkonsisten terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, karena sebagai peraturan yang lebih rendah Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 tersebut tidak memiliki landasan dan konsep hukum yang jelas, serta menyimpangi UUD 1945 sebagai *Staatsgrundgesetz*.

Kendala pelaksanaan ketentuan Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 meliputi 2 (dua) hal, yaitu: (1) Kendala Yuridis, merupakan kendala yang berkaitan dengan substansi perundang-undangan, dalam hal ini UU No. 24 Tahun 2003 khususnya pasal 26. Konsepsi MA dalam pasal tersebut tidak jelas dan tidak rinci, sehingga menimbulkan perbedaan dalam rumusan kalimat antara Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 dengan UUD 1945, dan berakibat adanya ketidakpastian hukum (*recht onzekerheid*). Solusi dari kendala tersebut adalah *judicial review* UU No. 24 Tahun 2003 khususnya Pasal 65 dengan lebih mendasar dan esensial; (2) Kendala Implementasi, merupakan kendala dalam pelaksanaan suatu perundang-undangan. Kendala pelaksanaan Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 adalah tereduksinya kewenangan MK dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara,

nuansa khusus sengketa kewenangan antarlembaga negara, yaitu nuansa politis yang sangat kental, variatif coraknya dan kompleks problematikanya, yang berakibat *judicial review* dijadikan sebagai *entry point* untuk pengajuan perkara, sehingga putusan yang dikeluarkan oleh MK terkadang melampaui dari hal yang diajukan dan diminta (*ultra petitah*). Solusi dari kendala tersebut adalah eksistensi MK sebagai lembaga yang memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara harus lebih dimaknai sebagai kewajiban untuk mewujudkan *free trial* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dari kesimpulan diatas, dapat disumbangkan beberapa saran yaitu: (1) Rumusan Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 yang mengecualikan MA untuk menjadi pihak dalam perkara sengketa kewenangan antarlembaga negara sebaiknya dihapuskan, karena ketentuan ini tidak logis dan diskriminatif; (2) Setiap lembaga negara seharusnya membatasi diri masing-masing untuk melakukan dan tidak melakukan sesuatu di luar ketentuan konstitusi demi terlaksananya pola hubungan *checks and balances* antar lembaga negara; (3) Perlu dibuat aturan yang mengatur secara terperinci dan tegas mengenai lembaga negara yang dapat menjadi pihak (subyek hukum) dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara.

DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN SAMPUL DEPAN</b> .....	i
<b>HALAMAN SAMPUL DALAM</b> .....	ii
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	iii
<b>HALAMAN PERNYATAAN</b> .....	iv
<b>HALAMAN PERSYARATAN GELAR</b> .....	v
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	vi
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	vii
<b>HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI</b> .....	viii
<b>HALAMAN UCAPAN TERIMAKASIH</b> .....	ix
<b>HALAMAN RINGKASAN</b> .....	xii
<b>HALAMAN DAFTAR ISI</b> .....	xvi
<b>HALAMAN DAFTAR TABEL</b> .....	xviii
<b>HALAMAN DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	xix
<b>BAB 1. PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	7
1.3 Tujuan Penelitian .....	7
1.4 Metode Penelitian .....	7
1.4.1 Tipe Penelitian .....	7
1.4.2 Pendekatan Masalah .....	8
1.4.3 Sumber Bahan Hukum .....	8
1.4.4 Analisis Bahan Hukum .....	9
<b>BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	10
2.1 Tinjauan Umum Konstitusi .....	10
2.1.1 Pengertian Konstitusi .....	10
2.1.2 Perubahan UUD 1945 .....	11
2.2 Tinjauan Umum Lembaga Negara .....	15
2.2.1 Pengertian Lembaga Negara .....	15
2.2.2 Lembaga Negara Berdasarkan Pembentukannya .....	17

2.2.3 Hubungan Kelembagaan Negara.....	22
2.3 Tinjauan Umum Sengketa Kewenangan Lembaga Negara .....	27
2.3.1 Pengertian Kewenangan Lembaga Negara .....	27
2.3.2 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara .....	29
<b>BAB 3. PEMBAHASAN .....</b>	<b>32</b>
3.1 Kedudukan Mahkamah Agung dalam Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara .....	32
3.1.1 Kedudukan Mahkamah Agung dalam Sistem Kelemba- gaan Negara .....	32
3.1.2 Kedudukan Mahkamah Agung dalam Sengketa Kewe- nangan Antarlembaga Negara .....	40
3.2 Konsistensi Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahka- mah Konstitusi terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 .....	43
3.3 Kendala Pelaksanaan Ketentuan Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.....	48
3.3.1 Kendala Yuridis Pelaksanaan Ketentuan Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.....	49
3.3.2 Kendala Implementasi Pelaksanaan Ketentuan Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.....	53
<b>BAB 4. PENUTUP.....</b>	<b>60</b>
4.1 Kesimpulan .....	60
4.2 Saran .....	62
<b>DAFTAR BACAAN .....</b>	<b>xx</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>xxiv</b>

**DAFTAR TABEL**

Daftar tabel dalam skripsi ini antara lain sebagai berikut:

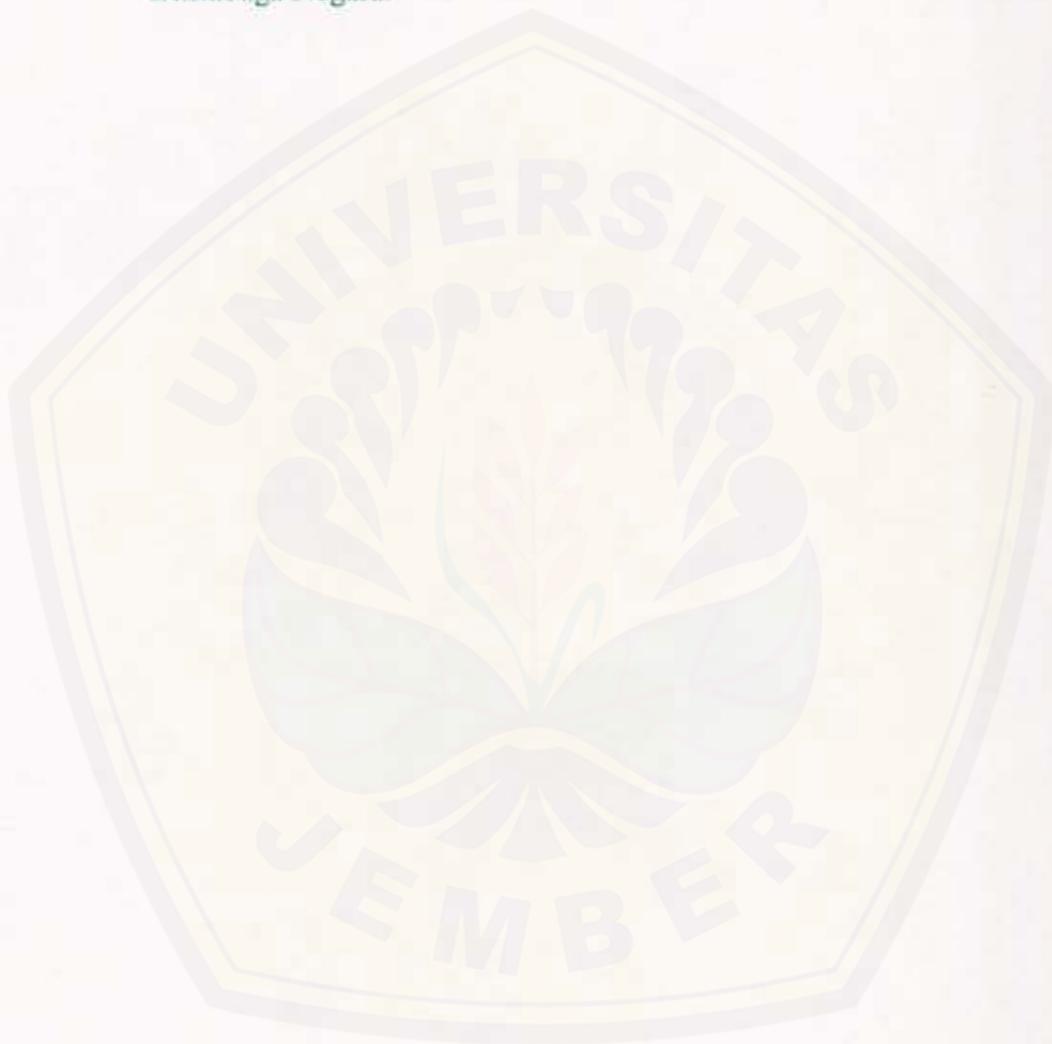
Tabel 1. Pemegang Kekuasaan Negara ..... 23



**DAFTAR LAMPIRAN**

Daftar lampiran dalam skripsi ini antara lain sebagai berikut:

Lampiran 1. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang  
Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional  
Lemabaga Negara.



BAB I  
PENDAHULUAN



### 1.1 Latar Belakang Masalah

Proses sejarah yang telah terjadi di negara Indonesia menunjukkan bahwa pelaksanaan gagasan Indonesia sebagai negara hukum (*rechstaat*) bukannya negara kekuasaan (*machstaat*) ternyata hanyalah jargon-jargon yang digunakan untuk mendapatkan kekuasaan semata. Bangsa Indonesia juga telah merasakan bahwa selama pelaksanaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 cenderung melahirkan pemerintahan yang otoriter.<sup>1</sup> Semangat untuk ingin berubah sebagaimana reformasi pada tahun 1998 pada dasarnya telah menuntut perubahan paradigma yang ada selama ini. Reformasi yang dikehendaki adalah terjadinya suatu usaha yang menyeluruh dan terus menerus untuk merubah paradigma kekuasaan menjadi paradigma hati nurani dan akal budi, dimana tujuan akhirnya adalah terciptanya sebuah masyarakat yang demokratis, berkeadilan sosial, sejahtera, aman damai, dan dijunjungnya harkat dan martabat manusia secara beradab.<sup>2</sup>

Reformasi telah membuka peluang perubahan mendasar atas UUD 1945 yang disakralkan oleh pemerintah Orde Baru untuk tidak direvisi. Setelah reformasi, konstitusi dalam arti UUD 1945 telah mengalami perubahan dalam satu rangkaian 4 (empat) tahap, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Salah satu perubahan dari UUD 1945 yaitu dengan telah diadopsinya prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, antara lain prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan *checks and balances* sebagai pengganti sistem supremasi parlemen.

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.<sup>3</sup> menyatakan bahwa dari semua perubahan yang telah dilakukan terhadap UUD 1945, dapat dilihat dengan jelas perubahan sistem ketatanegaraan dan demokrasi di Indonesia. Seperti pada wujud kedaulatan rakyat yang selama ini (sebelum perubahan) dijumpai pada Majelis

<sup>1</sup> Moh. Mahfud M.D., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hal. 141.

<sup>2</sup> M. Fajar, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Paradigmatik*, In-Trans, Malang, 2003, hal. 33.

<sup>3</sup> Pakar hukum Tata Negara sekaligus menjabat sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi.

Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai suatu lembaga tertinggi negara sekaligus pemegang seutuhnya kedaulatan rakyat, yang nantinya kedaulatan atas kekuasaan tersebut dibagikan kepada lembaga-lembaga dibawahnya yaitu lembaga tinggi negara (*distribution* atau *division of power*). Pada perubahan UUD 1945, kedaulatan rakyat tersebut dibagikan secara horizontal dengan memisahkannya pada kekuasaan-kekuasaan (*separation of power*) sebagai suatu lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling membatasi (*power limit power*), serta saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*.<sup>4</sup>

UUD 1945 telah mendistribusikan kewenangannya kepada lembaga-lembaga negara. Dalam melaksanakan kewenangan tersebut sangat mungkin akan terjadi dimana satu lembaga negara menggunakan kewenangannya melampaui batas kewenangan yang diberikan sehingga melanggar kewenangan lembaga lain. Dengan adanya perubahan UUD 1945, hubungan antar lembaga negara diposisikan secara fungsional, dan tidak secara hierarkis, maka diperlukan sebuah lembaga yang secara final dapat memutus perselisihan kewenangan antar lembaga negara.<sup>5</sup>

Oleh karena itu, dalam Pasal 24C perubahan ketiga UUD 1945 dimasukkan ide pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam konstitusi negara kita sebagai organ konstitusional baru yang sederajat kedudukannya dengan organ konstitusi lainnya. Fungsi MK telah dilembagakan berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sejak tanggal 13 Agustus 2003. Hal ini disahkan dengan adanya ketentuan Pasal 24C ayat (6) UUD 1945 yang menentukan bahwa "Pengangkatan dan pemberhentian Hakim Konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang." Oleh karena itu, sebelum MK dibentuk sebagaimana mestinya UU tentang MK terlebih dahulu ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 13 Agustus 2003 dalam Lembaran Negara Republik

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hal. 11.

<sup>5</sup> Sebelumnya peran ini dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai sebuah lembaga pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat yang *omnipotent*, yang berwenang untuk melakukan apa saja termasuk didalamnya untuk menyelesaikan persengketaan yang timbul antar lembaga negara.

Indonesia Tahun 2003 Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

MK merupakan lembaga pemegang kekuasaan kehakiman yang baru berdiri tanggal 17 Agustus 2003 yang mempunyai kedudukan yang sejajar dengan Mahkamah Agung (MA) sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945. Untuk memahami peran yang dilakukan oleh MK, maka harus dikaji dengan komprehensif kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 kepada lembaga ini. Pasal 24C ayat (1) menyebutkan bahwa MK berwenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir dimana putusannya bersifat final. Dari ketentuan tersebut berarti MK bersifat tunggal, tidak mempunyai peradilan dibawahnya dan tidak merupakan bawahan dari lembaga lain. Hal ini sangat berbeda dengan MA yang mempunyai peradilan-peradilan dibawahnya dan merupakan puncak dari peradilan-peradilan tersebut.

Didalam menjalankan perannya sebagai penjaga konstitusi, maka MK diberi kewenangan seperti yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang kemudian dipertegas dalam UU No. 24 Tahun 2003 yang menentukan bahwa MK berwenang menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan tentang hasil pemilu, memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden, sebagaimana dimaksud dalam UUD.<sup>6</sup>

Sebagai sebuah kebijakan, munculnya MK sebagai lembaga yudikatif di Indonesia memiliki resistensi yang cukup signifikan dalam sistem ketatanegaraan. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf b UU No. 24 Tahun 2003 memberikan kewenangan kepada MK untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara. Dalam ketentuannya, pihak yang dapat mengajukan permohonan pada MK adalah lembaga negara yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan, dan lembaga

---

<sup>6</sup> Lihat Pasal 24 C ayat (1) dan (2) UUD 1945 dan Pasal 10 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

tersebut kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.<sup>7</sup> Jika dikaji dengan teliti, lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD telah disebutkan secara tegas dalam UUD 1945, lembaga-lembaga tersebut adalah MPR, DPR, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, MA, MK, Komisi Yudisial (KY), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara RI, Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan Dewan Pertimbangan Presiden.

Satu persoalan yang muncul disini, ketika dalam Pasal 65 UU 24 Tahun 2003 disebutkan bahwa MA tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara. Hal ini jelas merupakan bentuk penyimpangan atau inkonsistensi peraturan perundang-undang terhadap UUD 1945 sebagai konstitusi negara, disisi lain hal ini akan memunculkan interpretasi bahwa MA sebagai lembaga negara memiliki keistimewaan tersendiri yang tidak bisa tersentuh hukum bahkan dibandingkan lembaga kepresidenan dan ironisnya ketentuan hukum tidak menjelaskan alasan MA memiliki keistimewaan tersebut.

Implikasi atas inkonsistensi ini tidak akan terasa jika MA tidak bersengketa dengan lembaga negara yang lain. Faktanya, ketika kita melihat konflik yang muncul antara MA dengan KY, maka penyelesaian sengketa tersebut sampai saat ini belum ditemukan karena tidak ada aturan hukum formal yang menentukan bahwa MA dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara.

Konflik tersebut telah menjadi pemberitaan dan perbincangan yang menarik untuk dicermati. Sejak Republik Indonesia berdiri, konflik antar lembaga bidang hukum ini merupakan konflik yang paling lama dan rumit yang pernah terjadi. Jika ditelusuri, konflik tersebut dimulai sejak awal Januari 2006 yakni penolakan Bagir Manan selaku Ketua MA atas permintaan KY yang hendak memeriksa Hakim Agung Harifin A. Tumpa berkaitan dengan perkara eksekusi Gedung Arthaloka yang dinilai bermasalah. Bibit perseteruan makin bersemai

---

<sup>7</sup> Lihat Pasal 61 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

ketika Bagir Manan menolak memenuhi panggilan KY terkait perkara dugaan penyuaipan yang dilakukan oleh Probosutedjo.<sup>8</sup>

Pada saat kontroversi pemanggilan Bagir Manan belum usai, KY didampingi Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaluddin, menyampaikan usulan untuk menyeleksi ulang seluruh hakim agung. Usulan tersebut disampaikan kepada pemerintah, dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tampaknya merestui penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) tentang seleksi ulang hakim agung. Dukungan serupa juga datang dari pimpinan MPR, DPR dan pihak lain yang selama ini menginginkan reformasi di tubuh peradilan.<sup>9</sup>

Konflik semakin bertambah ketika beberapa media memberitakan bahwa KY mengeluarkan informasi 13 Hakim Agung yang dianggap bermasalah. Pemberitaan tersebut menyulut kemarahan MA dan ujungnya beberapa Hakim Agung melaporkan Ketua KY, Busyro Muqodas ke Kepolisian dengan tuduhan mencemarkan nama baik. Laporan tersebut ditanggapi oleh KY yang menyatakan siap melapor balik.<sup>10</sup>

Bukan hanya menggugat KY, MA juga menggulirkan gagasan agar KY diseleksi ulang. Disampaikan Djoko Sarwoko selaku juru bicara MA, salah satu alasan yang mendasari pemikiran tersebut adalah pengumuman nama hakim yang dikatakan bermasalah. Padahal pemeriksaan yang dilakukan KY belum selesai bahkan ada yang sama sekali belum diperiksa. Hanya saja, mengenai gagasan seleksi ulang tersebut, Djoko yang juga selaku hakim agung menyatakan jika hal tersebut masih wacana dan akan dibicarakan di tingkat pimpinan MA. Menanggapi hal tersebut Irawady Joenoes, selaku anggota KY mempersilahkan pihak-pihak yang menginginkan agar KY diseleksi ulang. Tentu saja hal tersebut harus dilakukan sesuai dengan koridor hukum.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Emerson Yuntho, *Konstitusi No. 16 Edisi September-Oktober: Pengawasan Hakim (Agung) Milik Siapa?*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI), Jakarta, 2006, hal. 10.

<sup>9</sup> Suara Merdeka 9 Januari 2006, *MK Siap tangani Kisruh KY dan MA*, diakses melalui <http://www.suaramerdeka.com> tanggal 27 Januari 2007.

<sup>10</sup> *Op. Cit.*, Emerson Yuntho, hal. 10.

<sup>11</sup> Suara Merdeka 27 Pebruari 2006, *MA Serang Balik KY*, diakses melalui <http://www.suaramerdeka.com> tanggal 27 Januari 2007.

Jika kedua belah pihak berkeinginan menyelesaikan sengketa tersebut lewat jalur informal, maka MA dan KY harus duduk bersama. Tetapi jika memilih jalur formal yuridis, masalah sengketa kewenangan kedua lembaga tersebut dapat dibawa ke MK. Jimly Asshiddiqie mempersilahkan kedua belah pihak menentukan sikap dan duduk bersama. Jika memang akan dibawa ke sengketa kewenangan antar lembaga, MK akan siap menanganinya.<sup>12</sup>

Meskipun ada kesiapan untuk menanganinya, Jimly menyatakan MK tidak bisa aktif meminta kedua belah pihak membawa kasus tersebut ke sidang konstitusional. Sepenuhnya tergantung kepada kedua belah pihak. Jika ada salah satu pihak yang mendaftarkan permohonan, MK berwenang memaksa pihak lain untuk datang ke ruang sidang. Hanya saja, Jimly berharap KY dan MA bisa menyelesaikan masalah tersebut bersama-sama.<sup>13</sup>

Perkembangan selanjutnya adalah seleksi ulang hakim agung yang diusulkan oleh KY tidak terealisasi, secara otomatis Perppu juga tidak terbentuk. Ironisnya, penyelesaian sengketa tersebut diakhiri dengan peninjauan kembali UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial<sup>14</sup> oleh MK atas permohonan yang diajukan MA bulan Maret 2006, salah satu materi *judicial review*nya adalah Pasal 20 yang mengatur kewenangan KY dalam pengawasan hakim agung<sup>15</sup>, dengan hasil akhir Pasal 20 tersebut dicabut melalui Putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara No. 005/PUU-IV/2006.<sup>16</sup> Menurut penulis hal ini sangat sarat akan unsur politis dan perlu dikaji secara komprehensif. Berdasarkan hal diatas, penulis tertarik mengkaji dan menganalisis mengenai permasalahan ini dalam judul **“KEDUDUKAN MAHKAMAH AGUNG DALAM SENGKETA KEWENANGAN ANTARLEMBAGA NEGARA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 24 TAHUN 2003 TENTANG MAHKAMAH KONSTITUSI”**.

---

<sup>12</sup> Suara Merdeka 9 Januari 2006, *MK Siap Tangani Kisruh KY dan MA*, diakses melalui <http://www.suaramerdeka.com>, tanggal 27 Januari 2007.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 13 agustus 2004 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4415.

<sup>15</sup> Lihat Pasal 20 UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

<sup>16</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara Nomor 005/PUU-IV/2006, *Pengujian UUU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial Pengujian UUU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD 1945*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan dibahas, yaitu:

1. Apakah Mahkamah Agung dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara?
2. Bagaimana konsistensi Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945?
3. Apakah kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan ketentuan Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan bagaimana pula solusinya?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Sebagai suatu karya ilmiah maka skripsi mempunyai tujuan yang hendak dicapai. Adapun tujuan tersebut adalah:

1. Untuk mengetahui dapat tidaknya Mahkamah Agung menjadi pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara.
2. Untuk mengetahui konsistensi Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945.
3. Untuk mengetahui kendala dan solusi dalam pelaksanaan Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

## 1.4 Metode Penelitian

Metode penelitian mutlak diperlukan dalam penulisan karya tulis yang bersifat ilmiah agar analisa terhadap obyek studi dapat dilakukan dengan benar sehingga kesimpulan akhir yang diperoleh mendekati kebenaran obyektif dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini meliputi 4 (empat) aspek, yaitu tipe penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, dan analisis bahan hukum.

### 1.4.1 Tipe Penelitian

Untuk menjamin kebenaran dan pertanggungjawaban ilmiah dalam penelitian ini, maka tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini

adalah penelitian normatif atau doktrinal yaitu suatu penelitian yang dilakukan untuk menemukan dan mengkaji aturan-aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>17</sup>

#### 1.4.2 Pendekatan Masalah

Nilai ilmiah suatu pembahasan dan pemecahan masalah terhadap *legal issue* yang diteliti sangat tergantung kepada cara pendekatan (*approach*) yang digunakan. Jika cara pendekatan tidak tepat, maka bobot penelitian tidak akurat dan kebenarannya dapat digugurkan.<sup>18</sup> Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian hukum adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>19</sup> Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian skripsi ini adalah:

a. Pendekatan undang-undang (*statue approach*)

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>20</sup>

b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan dan doktrin dalam ilmu hukum, peneneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-sas hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi.<sup>21</sup>

#### 1.4.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dalam penelitian adalah subyek darimana bahan hukum dapat diperoleh dan digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada. Seluruh bahan yang terangkum dalam skripsi ini terbagi dalam 2 (dua) macam, yaitu sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder.

---

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hal 25

<sup>18</sup> Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, hal. 137.

<sup>19</sup> *Op. Cit.*, Peter Mahmud Marzuki, hal. 93

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, hal. 95.

a. Sumber Bahan Hukum Primer

Sumber bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat *otoritatif* atau mempunyai otoritas.<sup>22</sup> Bahan-bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>23</sup> Dalam penyusunan skripsi ini penulis menggunakan UUD 1945 terutama pasal 24 C ayat (1) dan pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

b. Sumber Bahan Hukum Sekunder

Sumber bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum termasuk *online* dan komentar-komentar para ahli hukum atas putusan pengadilan.<sup>24</sup>

#### 1.4.4 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan merupakan proses menemukan jawaban dari pokok permasalahan. Bahan-bahan hukum yang terkumpul tersebut kemudian disusun secara sistematis dan terarah, serta dianalisa dengan metode preskriptif. Pemberian preskripsi bukan merupakan sesuatu yang telah diterapkan atau yang sudah ada, sehingga yang dihasilkan oleh penelitian hukum meskipun bukan merupakan asas hukum yang baru atau teori yang baru, namun paling tidak adalah sebuah argumentasi yang baru. Bertolak dari argumentasi itulah akan diberikan preskripsi, sehingga preskripsi tersebut bukan merupakan suatu fantasi atau angan-angan kosong.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hal 141

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*, hal. 155

<sup>25</sup> *Ibid.*, hal. 206-207.

BAB 2  
TINJAUAN PUSTAKA

## 2.1 Tinjauan Umum Konstitusi

## 2.1.1 Pengertian Konstitusi

Menurut Wirjono Projodikoro istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksud adalah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan negara. Sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan "*grondwet*" dan dalam bahasa Inggris dipakai istilah "*constitution*".<sup>26</sup> L.J. Van Apeldoorn membedakan secara jelas antara istilah *constitution* dan *grondwet*. *Grondwet* (UUD) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis.

Menurut para sarjana ilmu politik istilah *constitution* merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat bagaimana suatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.<sup>27</sup> Miriam Budiardjo mengartikan konstitusi sebagai suatu piagam yang menyatakan cita-cita bangsa dan merupakan dasar organ kenegaraan suatu bangsa. Didalamnya terdapat berbagai aturan pokok antara lain berkaitan dengan kedaulatan, pembagian kekuasaan, lembaga-lembaga negara, cita-cita dan ideologi negara, serta masalah ekonomi.

Herman Heller membagi pengertian konstitusi menjadi 3 (tiga), yaitu:

1. *Die Politische verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit*. Konstitusi merupakan cerminan kehidupan politik didalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Sehingga dalam hal ini konstitusi mengandung pengertian politis dan sosiologis.
2. *Die Verselbstandigte rechtsverfassung*. Konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat. Sehingga dalam hal ini konstitusi mengandung pengertian yuridis.

<sup>26</sup> Dahlan Thaib, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Raja Grafindo, Jakarta, 1999, hal. 6.

<sup>27</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1993, hal. 95.

3. *Die geshereiben verfassung*. Konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai suatu undang-undang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.<sup>28</sup>

Penganut paham modern, C.F. Strong dan James Bryce menyamakan pengertian konstitusi dengan UUD. James Bryce berpendapat bahwa konstitusi merupakan kerangka negara yang diorganisir melalui hukum, dimana hukum menetapkan: 1. pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen; 2. fungsi dari alat-alat kelengkapan; 3. hak-hak tertentu yang telah ditetapkan. C.F. Strong melengkapi pendapat tersebut, ia mengartikan konstitusi sebagai suatu kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan: 1. kekuasaan pemerintahan dalam arti luas; 2. hak-hak dari yang diperintah; 3. hubungan antara pemerintah dan yang diperintah (menyangkut didalamnya masalah hak asasi manusia).<sup>29</sup>

K.C. Wheare mengartikan konstitusi sebagai keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan-kumpulan peraturan yang membentuk, mengatur, atau memerintah dalam pemerintahan suatu negara. Peraturan yang dimaksud adalah ketentuan-ketentuan yang bersifat *legal* maupun *non legal*.<sup>30</sup>

Berdasarkan pendapat beberapa ahli tentang pengertian konstitusi diatas, dapat ditarik pemahaman bahwa pengertian konstitusi meliputi Konstitusi Tertulis (*Written Constitution*) dan Konstitusi Tidak Tertulis (*Unwritten Constitution*), hal ini dapat diartikan seperti halnya Hukum Tertulis (*Geschreven Recht*) yang termuat dalam undang-undang dan Hukum Tidak Tertulis (*Ongeschreven Recht*) yang berdasar adat kebiasaan.

### 2.1.2 Perubahan UUD 1945

Russel F. Moore dalam bukunya *Modern Constitution* menyatakan bahwa negara yang menganut sistem negara hukum dan teori kedaulatan rakyat dalam konsep pemerintahannya menggunakan konstitusi atau UUD sebagai norma hukum tertinggi. Negara yang konstitusional diilustrasikan sebagai lembaga negara yang mempunyai fungsi normatif tertentu, yang pada umumnya dapat dilihat dari materi konstitusinya: Pertama, adanya jaminan terhadap hak asasi

---

<sup>28</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara (HTN) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 65.

<sup>29</sup> *Op.Cit.*, Dahlan Thaib, hal. 12.

<sup>30</sup> *Ibid.*, hal. 13-14.

manusia dan warganya; Kedua, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.<sup>31</sup>

UUD 1945 sebagai norma hukum tertinggi secara historis dinilai sebagai naskah UUD yang dimaksudkan bersifat sementara. Bung Karno, Presiden pertama Indonesia menyatakan bahwa UUD 1945 adalah *revolutie grondwet* dan “UUD kilat”, yang nantinya jika keadaan sudah normal dengan sendirinya akan diganti dengan UUD yang lebih sempurna.<sup>32</sup> Sebagai hukum positif hasil revolusi yang sifatnya sementara, UUD 1945 dari segi isi dan proses penyusunan antara ketentuan dalam batang tubuh dan penjelasannya masih banyak terdapat ketidaksesuaian, bahkan materinya masih banyak pula yang tidak sesuai dengan semangat demokrasi yang berkembang dewasa ini. Oleh karena itu *government reform* menjadi agenda utama semenjak era reformasi bergulir. Reformasi konstitusi dapat dilakukan dengan penyusunan naskah UUD baru ataupun naskah UUD 1945 yang diubah melalui mekanisme yang telah ditentukan sehingga nantinya dapat digunakan sebagai landasan baru yang sistematis dan utuh dalam rangka mewujudkan hukum dasar yang menampung aspirasi ke arah sistem ketatanegaraan yang diidealkan di masa depan.

Sistem ketatanegaraan di Indonesia, dalam perjalanannya telah diberlakukan beberapa konstitusi atau UUD, yaitu UUD 1945 yang berlaku antara 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) 1949 yang berlaku antara 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950, UUD Sementara (UUDS) 1950 yang berlaku antara 27 Desember 1950 sampai 5 Juli 1959, kemudian UUD 1945 yang berlaku kembali sejak Dekkrit Presiden 5 Juli 1959, dimana sampai sekarang telah dilakukan amandemen (perubahan) sebanyak 4 (empat) kali.

Secara umum prinsip perubahan konstitusi dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Sistem Amandemen

---

<sup>31</sup> Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi. Proses dan Prosedur Perubahan Undang-Undang di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingan dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, Ghalia Indonesia. Jakarta, 2004, hal. 14-16.

<sup>32</sup> *Op.Cit.*, Muhammad Yamin dalam Jimly Asshiddiqie, *Format...*, hal. 5-6.

Kata amandemen berasal dari bahasa Inggris, yaitu "*amandement*", dalam bahasa Belanda disebut "*amendement*", yang berarti usul untuk merubah suatu rencana UU.<sup>33</sup> Istilah lain perubahan adalah pembaruan. Jadi pengertian perubahan konstitusi dapat juga mencakup dua pengertian, yaitu:

1. Amandemen Konstitusi (*Constitution Amandement*);
2. Pembaruan Konstitusi (*Constitution Reform*).

Secara umum, sistem yang dianut oleh negara-negara dalam mengubah konstitusinya dapat digolongkan kedalam dua sistem perubahan. Pertama, apabila suatu konstitusi diubah, maka yang akan berlaku adalah konstitusi yang baru secara keseluruhan, sehingga tidak ada kaitannya dengan konstitusi yang lama. Kedua, sistem perubahan konstitusi, dimana konstitusi yang asli tetap berlaku, sementara bagian perubahan atas konstitusi tersebut merupakan *adendum* (sisipan) dari konstitusi yang asli.

#### b. Jalur Yuridis dan Non Yuridis

Secara garis besar, konstitusi dapat diubah melalui dua jalur, yaitu:

1. Jalur Yuridis, artinya perubahan konstitusi dilakukan sesuai dengan ketentuan formal mengenai perubahan konstitusi yang terdapat didalam konstitusi dan mungkin diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain.
2. Jalur Non Yuridis, artinya perubahan konstitusi biasanya terjadi karena sebab tertentu atau keadaan khusus yang mendorong perubahan konstitusi. Perubahan demikian dapat berupa perubahan konstitusi secara total atau sebagian ketentuan saja sesuai dengan kebutuhannya.<sup>34</sup>

Jalur Yuridis ini oleh Jellineck biasa disebut dengan istilah *vervassung wandlung*, sedangkan jalur non Yuridis disebut dengan istilah *vervassung anderung*.<sup>35</sup>

Menurut Henc Van Maarseveen, perubahan konstitusi dapat dilakukan melalui cara-cara, antara lain:

1. Dilakukan oleh badan legislatif, hal ini jarang dilakukan, karena mempunyai resiko yang cukup besar. Negara-negara Eropa biasa menggunakan cara ini.

<sup>33</sup> Yan Pramadya Puspa, *Kamus Hukum Edisi Lengkap Bahasa Belanda Indonesia Inggris*, Aneka Ilmu, Semarang, 1977, hal. 64.

<sup>34</sup> *Op. Cit.*, Taufiqurrohman Syahuri, hal. 43-46.

<sup>35</sup> Resume Kuliah Hukum Tata Negara oleh Hj. Endang Kartika, S.H., Pengajar mata kuliah Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Jember.

2. Dilakukan oleh hakim melalui proses peradilan, dilakukan dengan *judicial review*.
3. Dilakukan melalui interpretasi hukum, hal ini sering terjadi dalam praktek pemerintahan suatu negara.

KC. Wheare mengelompokkan perubahan konstitusi menjadi 4 macam cara yaitu:

1. Beberapa kekuatan yang bersifat primer (*some primary forces*), sebenarnya bukan merupakan cara perubahan, melainkan faktor-faktor yang mendorong terjadinya amandemen UUD, yakni karena faktor-faktor politik, ekonomi dan sosial, selanjutnya dipilih mana yang paling berpengaruh.
2. Perubahan yang diatur dalam konstitusi (*formal amandement*), dapat dilakukan melalui badan pembentuk UU atau melalui referendum.
3. Perubahan melalui penafsiran oleh badan kehakiman dalam bentuk putusan pengadilan.
4. Konvensi yang mengharuskan ditaati ssebagai hukum tertulis.<sup>36</sup>

Negara Indonesia menganut prinsip amandemen yakni apabila konstitusi dirubah, dalam hal ini UUD 1945, maka yang akan berlaku adalah UUD setelah amandemen, sehingga tidak ada kaitannya dengan UUD sebelum amandemen, atau dapat dikatakan bahwa UUD sebelum amandemen tidak berlaku lagi. Tapi menurut Jimly Asshiddiqie,<sup>37</sup> prinsip yang dianut Indonesia tersebut tidak relevan, karena materi yang dirubah sangat mendasar dan sangat luas cakupan serta keterkaitannya dengan pasal-pasal lain dalam UUD 1945. Bahkan agenda perubahan dan penambahan materi UUD ini berkaitan pula dengan keperluan penghapusan Penjelasan UUD dari pengertian UUD 1945, sehingga sangat banyak hal yang harus tercakup dalam perumusan naskah perubahan UUD 1945 tersebut. Menurut Jimly, hendaknya naskah UUD 1945 sekarang disempurnakan menjadi kesatuan naskah yang utuh, yang isinya mencakup naskah asli dan naskah perubahan.

---

<sup>36</sup> *Ibid*.

<sup>37</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format ...*, hal. 6.

## 2.2 Tinjauan Umum Lembaga Negara

### 2.2.1 Pengertian Lembaga Negara

Lembaga negara bukanlah konsep yang secara terminologis memiliki istilah yang tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staatsorgaan*. Sementara itu bahasa Indonesia menggunakan istilah lembaga negara, badan negara, atau organ negara.

Dalam Kamus Hukum Belanda-Indonesia, kata "*staatsorgan*" diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara.<sup>38</sup> Dalam Kamus Hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata "organ" diartikan sebagai berikut: *Een organ is een (natuurlijk) persoon, recht persoon, of college van personen, die (dat) krachten de wet of statuten bevoegd is de will van de rechtspersoon tot stand en tot uiting te bring*, artinya organ adalah alat perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar berwenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum.<sup>39</sup>

Jika kata "badan" merupakan padanan dari kata "*body*" maka kata "*body*" dalam Black's Law Dictionary diartikan; "1. *The main part of a written instrumen*; 2. *A collection of law*; 3. *An artificial person created by legal authority*"<sup>40</sup> (1. bagian utama alat tulis; 2. kumpulan hukum; 3. manusia buatan yang diciptakan dengan wewenang resmi). Sedangkan jika dilihat dari fungsinya, kata "organ" menurut Kelsen adalah "*Whoever fulfils a function determined by the legal order is an organ. These functions, by they of norm-creating or of norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of legal sanction*",<sup>41</sup> yang kurang lebih artinya: Setiap orang yang yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh tata hukum adalah suatu organ. Fungsi ini apakah fungsi pembuatan norma atau penerapan norma, pada akhirnya semuanya ditujukan pada pelaksanaan sanksi hukum.

<sup>38</sup> Marjane Thermorshuizen, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2002, hal. 390.

<sup>39</sup> *Op. Cit.*, Kamus Hukum Fockema Andreae dalam H.A.S. Natabaya, hal. 60-61.

<sup>40</sup> *Op. Cit.*, *Black's Law Dictionary* dalam H.A.S. Natabaya, hal. 62.

<sup>41</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law State*, Russel and Russel, New York, 1961, hal.

Dari ketiga istilah atau kata yang dikutip dari Kamus Hukum Belanda-Indonesia, Kamus Hukum Fockema Andreae, Black's Law Dictionary, dan pendapat Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law State*, dapat dipahami bahwa semua istilah tersebut (lembaga negara, badan negara, atau organ negara) mempunyai makna yang esensinya kurang lebih sama. Oleh karena itu, untuk bidang hukum kelembagaan negara, ketiganya dapat digunakan untuk menyebutkan suatu organisasi yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan pemerintahan negara.

Menurut Jellineck, Bapak Ilmu Negara, organ atau lembaga atau badan negara dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu alat-alat perlengkapan negara yang langsung (*unmittelbare organ*) dan alat-alat perlengkapan negara yang tak langsung (*mittelbare organ*). Adapun ukuran langsung atau tidaknya alat perlengkapan negara ditentukan oleh langsung atau tidaknya pembentukan alat perlengkapan negara yang dimaksud dalam konstitusi. Organ negara langsung menentukan ada atau tidaknya negara, sedangkan keberadaan organ negara yang tak langsung bergantung pada organ negara langsung.<sup>42</sup>

Secara definitif, alat-alat perlengkapan negara yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara.<sup>43</sup> Pembentukan lembaga negara akan selalu terkait dengan sistem penyelenggaraan negara yang didalamnya termuat antara lain fungsi setiap organ yang dibentuk dan hubungan-hubungan yang dijalankan. Dalam konteks tersebut, teori klasik mengenai negara yang paling populer dan banyak diadopsi berbagai negara adalah konsep *Trias Politica*. Doktrin yang dikemukakan oleh Baron de Montesquieu (1689-1785) tersebut membagi kekuasaan negara menjadi 3 (tiga) macam yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Kekuasaan legislatif berfungsi sebagai pembuat undang-undang, kekuasaan eksekutif melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif mengawasi agar semua peraturan ditaati.<sup>44</sup> Menurut Montesquieu, ketiga jenis kekuasaan tersebut harus dipisahkan satu sama lain (*separation of power*), baik

<sup>42</sup> Padmo Wahyono. *Ilmu Negara*. Indo Hill. Co., Jakarta, 2003, hal. 222.

<sup>43</sup> Moh. Kusnardi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, hal. 241.

<sup>44</sup> Soetomo, *Ilmu Negara, Usaha Nasional*, Surabaya, 1993, hal. 37.

mengenai tugas/fungsi maupun alat perlengkapan yang menyelenggarakannya. Secara khusus Montesquieu menekankan pentingnya kebebasan dari kekuasaan yudikatif, karena disitulah letak kemerdekaan individu dan hak asasi manusia (HAM) dijamin dan dipertaruhkan.<sup>45</sup>

Secara konseptual, tujuan dibentuknya lembaga negara adalah untuk menjalankan fungsi negara. Meskipun dalam prakteknya, tipe lembaga negara yang diadopsi setiap negara berbeda, namun lembaga-lembaga tersebut bekerjasama dan melakukan konsolidasi sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan secara ideologis untuk mewujudkan tujuan negara jangka panjang.

### 2.2.2 Lembaga Negara Berdasarkan Pembentukannya

Negara hukum pada dasarnya merupakan negara yang menolak melepaskan kekuasaan tanpa kendali. Negara yang pola hidupnya berdasarkan hukum yang adil dan demokratis, kekuasaan negara didalamnya harus tunduk pada "aturan main". Salah satu wujud "aturan main" tersebut adalah adanya landasan legal-yuridis yang jelas dan menjadi "aturan main" terhadap semua anasir yang berada didalam negara, termasuk lembaga-lembaga negara. Sesuai dengan asas negara hukum, setiap penggunaan wewenang harus mempunyai dasar legalitas atau biasa disebut asas legalitas.

Norma-norma hukum yang berlaku dalam masyarakat dapat dilihat dari beberapa sudut pandang, salah satunya hierarki (tata urutan) norma hukum (*Stufenbau Theorie*) yang dipopulerkan oleh Hans Kelsen. Kelsen mengemukakan bahwa norma hukum berjenjang dan berlapis-lapis. Suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grund norm*).<sup>46</sup>

Jika mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan, dari sejumlah lembaga negara yang ada saat ini, terdapat 3 (tiga) jenis peraturan yang mendasari pembentukan lembaga-lembaga negara tersebut, yakni melalui UUD 1945, UU,

<sup>45</sup> *Op. Cit.*, Miriam Budiardjo, hal. 152

<sup>46</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Jakarta, 1998, hal. 25.

dan Keputusan Presiden. Penggolongan lembaga negara berdasarkan UUD 1945 didasarkan pada UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hierarki peraturan perundang-undangan menurut undang-undang tersebut adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah:
  - a. Peraturan Daerah Provinsi;
  - b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
  - c. Peraturan Desa.

Sedangkan lembaga negara yang pembentukannya melalui Keputusan Presiden masih mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, karena dalam UU No. 10 Tahun 2004, Keputusan Presiden sudah tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, diubah menjadi Peraturan Presiden.

Penggolongan lembaga negara menurut dasar hukum pembentukannya adalah sebagai berikut:

#### 1. Pembentukan Lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, UUD 1945 menempati urutan pertama yang menjadi acuan peraturan perundang-undangan dibawahnya. Lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945 adalah sebagai berikut:

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- b. Dewan Perwakilan Rakyat;
- c. Dewan Perwakilan Daerah;
- d. Presiden;
- e. Kementrian Negara;
- f. Pemerintahan Daerah;
- g. Mahkamah Agung;
- h. Mahkamah Konstitusi;
- i. Komisi Yudisial;

- j. Badan Pemeriksa Keuangan;
- k. Tentara Nasional Indonesia;
- l. Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- m. Komisi Pemilihan Umum;
- n. Dewan Pertimbangan Presiden;
- o. Bank Sentral.

Satu hal yang perlu digarisbawahi bahwa tidak semua lembaga negara yang pembentukannya melalui UUD berarti kewenangannya diatur pula dalam UUD. Ada satu lembaga negara yang kewenangannya tidak diatur dalam UUD yakni Bank Sentral. Seperti disebutkan dalam Pasal 23D UUD 1945 bahwa kewenangan Bank Sentral diatur dengan UU. Hal ini penting, mengingat sangat berkaitan mengenai subyek (pihak) dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara.

## 2. Pembentukan Lembaga Negara Melalui Undang-Undang

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, di bawah UUD 1945 adalah undang-undang. Norma yang tertuang dalam undang-undang adalah norma hukum yang lebih konkrit, dan terperinci, serta dapat langsung berlaku dalam masyarakat. UU merupakan produk bersama DPR dan Presiden. Melalui sebuah UU, DPR dan Presiden dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan pemerintahan. Selain dibentuk melalui UUD 1945, ada beberapa lembaga negara yang dibentuk melalui UU antara lain sebagai berikut:

- a. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), dibentuk berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- b. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dibentuk berdasarkan UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Korupsi;
- c. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dibentuk berdasarkan UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran;
- d. Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), dibentuk berdasarkan UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak;
- e. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dibentuk berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persainagn Usaha Tidak Sehat;

- f. Komisi Kepolisian Nasional, dibentuk berdasarkan UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia;
  - g. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), dibentuk berdasarkan UU No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi;
  - h. Komisi Kejaksaan, dibentuk berdasarkan UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia;
  - i. Dewan Pers, dibentuk berdasarkan UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers;
  - j. Dewan Pendidikan, dibentuk berdasarkan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
3. Pembentukan Lembaga Negara Melalui Keputusan Presiden

Keputusan Presiden (Keppres) merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden. Dasar legalitasnya adalah Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD.<sup>47</sup> Sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, Presiden memiliki kewenangan untuk mengatur lebih lanjut penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan ruang lingkupnya.

Sebelum berlakunya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum, Keppres berada dalam hierarki peraturan perundang-undangan dibawah Peraturan Pemerintah (PP), tetapi setelah undang-undang tersebut berlaku, Keppres diubah menjadi Peraturan Presiden (Perpres).

Keppres dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua), yaitu keputusan yang merupakan pelimpahan wewenang dari norma yang lebih tinggi dan keputusan yang secara langsung berdasarkan atribusi UUD, bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif. Keppres tidak selalu bersifat penetapan dan berlaku sekali selesai (*einmalig*), bahkan yang lebih banyak adalah Keppres yang mengatur dan berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*).<sup>48</sup>

Selain beberapa lembaga negara yang dasar hukum pembentukannya melalui UUD 1945 dan UU, ada juga beberapa lembaga negara yang dasar hukum pembentukannya melalui kewenangan Presiden yakni melalui Keppres. Lembaga-lembaga negara yang sudah ada selama ini terbagi dalam 3 (tiga) bentuk

---

<sup>47</sup> Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

<sup>48</sup> *Op. Cit.*, Maria Farida Indrati Soeprapto, hal. 100.

, yaitu komisi, dewan, dan lembaga non departemen. Lembaga negara dalam bentuk komisi antara lain:

- a. Komisi Ombudsman Nasional (KON), dibentuk berdasarkan Keppres No. 44 Tahun 2000;
- b. Komisi Hukum Nasional (KHN), dibentuk berdasarkan Keppres No. 15 Tahun 2000;
- c. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), dibentuk berdasarkan Keppres No. 181 Tahun 1998.

Lembaga negara dalam bentuk dewan antara lain:

- a. Dewan Maritim Nasional, dibentuk berdasarkan Keppres No. 161 Tahun 1999;
- b. Dewan Ekonomi Nasional, dibentuk berdasarkan Keppres No. 144 Tahun 1999;
- c. Dewan Pengembangan Usaha Nasional, dibentuk berdasarkan Keppres No. 165 Tahun 1999;
- d. Dewan Riset Nasional, dibentuk berdasarkan Keppres No. 94 Tahun 1999;
- e. Dewan Pembina Industri Strategis, dibentuk berdasarkan Keppres No. 40 Tahun 1999;
- f. Dewan Buku Nasional, dibentuk berdasarkan Keppres No. 110 Tahun 1999.

Selain dalam bentuk komisi dan dewan sebagaimana disebutkan di atas, masih ada lembaga-lembaga negara dalam bentuk non departemen. Jika mengacu pada Keppres No. 3 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Keppres No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, sedikitnya ada 24 lembaga non departemen. Lembaga-lembaga tersebut adalah: Lembaga Administrasi Negara (LAN), Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), Badan Kepegawaian Negara (BKN), Perpustakaan Nasional, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Badan Pusat Statistik (BPS), Badan Standardisasi Nasional (BSN), Badan Pengawas Tenaga Nuklir, Badan Tenaga Nuklir Nasional, Badan Intelijen Nasional (BIN), Lembaga Sandi Negara, Badan Urusan Logistik (Bulog), Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), Lembaga Penerbangan

Antariksa Nasional (Lapan), Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Badan Pertanahan Nasional (BPN), Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), Lembaga Informasi Nasional (LIN), Ketahanan Nasional (Lemhanas) dan Lembaga Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata (BP Budpar).

### 2.2.3 Hubungan Kelembagaan Negara

Sebagai bagian dari rangkaian proses reformasi, penataan sistem kelembagaan negarapun dilakukan. Penataan tersebut tidak hanya melalui memformulasi kembali hubungan-hubungan antar kekuasaan yang ada, tetapi juga dilakukan melalui perubahan fungsi dan wewenang serta pembentukan dan penghapusan beberapa lembaga negara sehingga posisi, struktur, dan hubungan politik-hukum di antara lembaga negara yang sudah ada dan yang baru juga telah berubah secara signifikan.

Prinsip kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Terkait dengan sistem kelembagaan negara, teori kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui 2 (dua) pilihan cara, yakni pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan negara (*distribution* atau *division of power*).<sup>49</sup>

Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*), sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan dibagikan secara vertikal kebawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara dibawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.<sup>50</sup>

Sebelum amandemen, UUD 1945 menganut sistem pembagian kekuasaan (*distribution* atau *division of power*), sedangkan pasca amandemen sistem yang dianut adalah pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang meliputi fungsi

<sup>49</sup> *Op. Cit.*, Jimly Asshiddiqie, *Format...*, hal. 11.

<sup>50</sup> *Ibid.*

(tugas) maupun alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Dengan adanya perubahan UUD 1945, hubungan antar lembaga negara diposisikan secara fungsional, dan tidak secara hierarkis.

Tabel 1.  
Pemegang Kekuasaan Negara

Kekuasaan Negara		
Rule Making Function (Legislatif)	Rule Making Application (Eksekutif)	Rule Making Adjudication (Yudikatif)
DPR + Presiden	Presiden	MA
MPR	TNI-Polri	MK
DPD	BI**	KY***
BPK*	KPU**	

- \* BPK tidak memegang fungsi legislatif, melainkan memegang fungsi pemeriksaan yang merupakan bagian dari fungsi pengawasan DPR dan DPD.
- \*\* Merupakan lembaga negara yang independensinya dijamin oleh UUD Tahun 1945, walaupun pada dasarnya lembaga-lembaga tersebut menjalankan fungsi pemerintahan (eksekutif).
- \*\*\* Pada dasarnya KY bukan merupakan lembaga peradilan, melainkan "Dewan Kehormatan" dari MA yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.<sup>51</sup>

Sebagaimana telah diuraikan diatas, munculnya lembaga-lembaga negara baru yang dibentuk pasca amandemen UUD 1945 secara otomatis mengubah hubungan antarkelembagaan. Hubungan yang terbentuk dalam kelembagaan negara tersebut adalah sebagai berikut:

#### 1. Hubungan fungsional

- a. Hubungan antara DPR/DPD dan Presiden dalam membuat undang-undang dan anggaran belanja negara juga menyampaikan usul, pendapat, serta imunitas;

<sup>51</sup> Fatkhurrahman dkk. *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2004, hal. 41-42.

- b. Hubungan antara DPR dan DPD dalam membuat peraturan atau kebijakan yang berhubungan dengan otonomi daerah;
- c. Hubungan antara KY, DPR, dan Presiden dalam pengangkatan hakim (dalam konteks memberikan rekomendasi);
- d. BPK dengan lembaga-lembaga negara lain (terutama Presiden dan menteri-menteri) dalam penyelenggaraan keuangan lembaga-lembaga tersebut;
- e. KPU dengan pemerintah dalam menyelenggarakan pemilihan umum;
- f. KHN dengan presiden untuk memberikan pendapat tentang kebijakan hukum dan masalah-masalah hukum serta membantu Presiden sebagai panitia pengarah dalam mendesain pembaruan hukum;
- g. KPK dengan Kepolisian dan Kejaksaan Agung (pemerintah) dalam melakukan penyelidikan atas dugaan kasus korupsi.

## 2. Hubungan pengawasan

- a. Hubungan antara DPR dan Presiden dalam melaksanakan pemerintahan;
- b. Hubungan antara DPD dan pemerintah pusat dan daerah khususnya dalam pelaksanaan otonomi daerah;
- c. MA dengan Presiden untuk menguji peraturan perundang-undangan ;
- d. MK dengan pembentuk UU (dalam hal ini DPR/DPD dan Presiden) untuk menguji konstitusionalitas UU;
- e. KPK dengan pemerintah;
- f. KON dengan pemerintah dan aparatur pemerintah serta lembaga penegak hukum dan peradilan dalam pelaksanaan pelayanan umum agar sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*).

## 3. Hubungan yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa

- a. MK dengan lembaga-lembaga negara lain, untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara;
- b. MK dengan penyelenggara pemilihan umum untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilu;

## 4. Hubungan pelaporan dan pertanggungjawaban

- a. DPR/DPD dan MPR dengan Presiden;
- b. DPR dengan komisi-komisi negara seperti Komnas HAM, KON, KPK, KKR, dan Komnas Perempuan.

c. Presiden dengan KPPU dan KPAI.

MA merupakan salah satu alat perlengkapan dalam kekuasaan yudikatif yang memiliki fungsi sebagai pemegang kekuasaan kehakiman disamping MK dan sekaligus puncak peradilan tertinggi di Indonesia yang dalam pelaksanaan fungsinya didukung lembaga negara baru, KY. Implikasi dari hal tersebut adalah perubahan hubungan kelembagaan dalam kekuasaan yudikatif. Hubungan kelembagaan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

a. Hubungan Mahkamah Agung dan 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 rumusan pasal tersebut, kekuasaan kehakiman dilakukan oleh MA dan MK. Meskipun sama-sama pemegang kekuasaan kehakiman, kedua lembaga tersebut mempunyai kewenangan yang berbeda. Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menyatakan, MA berwenang: (1) mengadili pada tingkat kasasi, (2) menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan (3) mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Sementara itu, Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan, MK berwenang: (1) mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD, (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, (3) memutus pembubaran partai politik, dan (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain kewenangan, Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa MK memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

Berdasarkan ketentuan di tingkat konstitusi, kemungkinan terjadinya persinggungan antara MA dengan MK ada pada titik penggunaan wewenang pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*). Kemungkinan terjadinya masalah *judicial review* terjawab dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pasal 55 UU No. 24 Tahun 2003 menyatakan, pengujian

peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan MA wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian MK sampai ada putusan MK. Hal ini sudah semestinya, karena jika undang-undang yang dijadikan dasar bagi MA untuk menilai dan menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum oleh MK, akan menimbulkan persoalan konstitusional yang pelik di kemudian hari. Artinya, dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 55 UU No. 24 Tahun 2003, kemungkinan terjadinya permasalahan antara putusan MA dengan putusan MK dapat teratasi.

b. Hubungan Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial

Pasal 24A ayat (3) UUD 1945 menyatakan calon hakim agung diusulkan KY kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh presiden. Kemudian, Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 menyatakan, KY bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Berdasarkan ketentuan tersebut, hubungan KY dengan MA terjadi dalam proses pengusulan calon hakim agung; dan menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Berdasarkan kewenangannya tersebut KY diharapkan dapat lebih memperkuat upaya pembenahan tingkah laku tidak terpuji dari hakim. Meskipun KY tidak berwenang meneliti dan memeriksa putusan hakim dan tindakan-tindakan teknis yudisial lainnya, tetapi kewenangan yang ada disertai kerjasama yang erat dengan MA, akan sangat memberdayakan (*empowering*) usaha penghapusan secara tuntas perbuatan tercela para hakim atau petugas pengadilan lainnya. Satu hal yang perlu diingat dalam hal ini adalah dalam pelaksanaan wewenang masing-masing dari MA maupun KY harus mengacu pada konstitusi yang telah mengatur, sehingga independensi dari masing-masing lembaga negara tetap terjaga.

## 2.3 Tinjauan Umum Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara

### 2.3.1 Pengertian Kewenangan Lembaga Negara

Wewenang dalam bahasa Inggris disebut *authority, competence*. Menurut Robert Bierstedt, wewenang adalah *institutionalized power* (kekuasaan yang dilembagakan).<sup>52</sup> Kewenangan merupakan wujud nyata dari kekuasaan. Sementara itu, kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan untuk mempengaruhi tingkah laku pelaku lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku terakhir menjadi sesuai dengan keinginan dari pelaku yang mempunyai kekuasaan.<sup>53</sup> Masih menurut Robert Bierstedt, kekuasaan seringkali dipandang sebagai suatu hubungan antara 2 (dua) atau lebih kesatuan, sehingga kekuasaan dianggap mempunyai sifat rasional. Karenanya perlu dibedakan antara *scope of power* dan *domain of power*. *Scope of power* atau ruang lingkup kekuasaan menunjuk pada kegiatan, tingkah laku, serta sikap dan keputusan-keputusan yang menjadi obyek dari kekuasaan. Sementara istilah *domain of power* atau jangkauan kekuasaan menunjuk pada pelaku, kelompok, atau kolektivitas yang terkena kekuasaan.<sup>54</sup>

Kewenangan dalam konteks penyelenggaraan negara terkait pula dengan paham kedaulatan (*sovereignty*). Dalam konteks wilayah hukum dan kenegaraan, orang yang berjasa memperkenalkan gagasan kedaulatan adalah Jean Bodin dan setelah itu dilanjutkan Thomas Hobbes. Menurut Hobbes, kedaulatan bukan hanya merupakan atribut negara, melainkan juga merupakan fungsi esensial yang ada didalamnya. Konsep kedaulatan inilah yang membedakan antara organisasi negara dan organisasi sosial. Kedaulatan adalah jiwa dari lembaga politik yang disebut negara yang disimbolkan sebagai makhluk kebal yang tak terkalahkan.<sup>55</sup>

Menurut Hardjono, kewenangan meliputi kewenangan antarlembaga negara yang bersifat horizontal dan kewenangan secara vertikal, yaitu berkaitan dengan penggunaan wewenang tersebut kepada rakyat. Menurutnya, seringkali terjadi kekaburan dalam menggunakan istilah "fungsi, tugas, wewenang, dan

---

<sup>52</sup> Robert Bierstedt dalam Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila dalam PSHK Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, PSHK, Jakarta, 2000, hal. 7.

<sup>53</sup> *Ibid.*, hal. 6.

<sup>54</sup> *Ibid.*, hal. 7.

<sup>55</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, Pusat Studi Hukum Tata Negara (HTN) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 120.

kewajiban". Selama ini belum ada konsep hukum yang jelas tentang kata-kata tersebut baik dari segi hukum maupun dasar-dasar teoritis atas pemberian makna-makna tersebut secara komprehensif. Menurutnya, fungsi mempunyai makna yang lebih luas daripada tugas. Jika tugas akan digunakan, akan lebih tepat untuk menyebut aktifitas-aktifitas yang diperlukan agar fungsi dapat terlaksana. Gabungan dari tugas-tugas adalah operasional dari sebuah fungsi yang sifatnya ke dalam. Tugas selain mempunyai aspek ke dalam juga memiliki aspek ke luar. Aspek keluar adalah wewenang.<sup>56</sup>

Sebuah kewenangan yang berbasis pada peraturan untuk melaksanakan kewenangan setidaknya memiliki 4 (empat) karakteristik utama sebagai berikut:

1. Hak untuk membuat keputusan-keputusan yang berkepastian hukum. Hal itu sangat berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan yang ditelurkannya sebagai bagian dari pelaksanaan kewenangannya. Potensi konflik pelaksanaan kewenangan lembaga negara sangat mungkin lahir dari adanya produk hukum yang dikeluarkan sebuah lembaga negara dan kemudian produk tersebut mengikat kepada lembaga negara lainnya. Karakteristik tersebut akan memetakan potensi konflik dari sudut pandang produk.
2. Perbedaan pelegitimasi antara kekuasaan dan kewenangan. Hal tersebut berkaitan dengan beberapa lembaga negara yang secara legitimitif kekuasaannya diberikan dalam landasan hukum yang berbeda dengan landasan hukum kewenangannya. Hal itu dapat menimbulkan perbedaan tafsiran antara kekuasaan, fungsi, tugas, wewenang, dan kewajiban maupun penjabaran terhadap unsur-unsur tersebut. Sebuah lembaga negara seringkali memiliki perangkat hukum yang berbeda, baik dalam menentukan unsur-unsur tersebut, maupun menjabarkan unsur-unsurnya. Akibatnya, yang terjadi adalah seringnya suatu lembaga negara "merasa" lebih memiliki kekuasaan ataupun kewenangan terhadap suatu hal daripada lembaga negara lain.
3. Aturan hierarki yang jelas. Asas yang khusus mengesampingkan asas yang umum (*lex specialis derogate lex generale*) ataupun asas kedudukan peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan aturan yang lebih rendah (*lex superiori derogate lex inferiori*) memang merupakan asas yang perlu dalam menjamin

---

<sup>56</sup> Hardjono dalam Firmansyah Arifin dkk. *Hukum dan Kuasa Konstitusi*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 2004, hal. 27-28.

kepastian hukum, tetapi hierarki ini dapat membingungkan. Apalagi ketika beberapa jenis peraturan tersebut tercabut atau dihilangkan oleh aturan hierarki yang baru.

4. Kewenangan yang terbagi. Beberapa jenis kewenangan dimiliki lembaga tidak secara sendirian, tetapi berbagi dengan lembaga lainnya. Patokan dan jenis wilayah yang tidak boleh saling melanggar seringkali menjadi rancu ketika mulai ditafsirkan. Wilayah mana yang merupakan kewenangan suatu lembaga negara dan wilayah mana yang merupakan kewenangan lembaga negara lain dan tidak boleh dilanggar.<sup>57</sup>

### 2.3.2 Sengketa Kewenangan Lembaga Negara

Konsekuensi logis dari pilihan terhadap sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan mengadopsi prinsip *check and balances* adalah timbulnya sengketa atau pertentangan antar organ kelembagaan negara yang diletakkan secara sederajat dan saling kontrol. Lahirnya sengketa tidak lain karena adanya persinggungan kepentingan yang tidak dapat dikompromikan. Dalam bahasa Inggris, untuk menyebut sengketa digunakan istilah *conflict* dan *dispute*. Sedangkan dalam bahasa Belanda digunakan istilah (1) *geding*, yang berarti sengketa, perkara; (2) *twist*, yang berarti pertikaian, pertengkaran.<sup>58</sup>

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, timbulnya sengketa bisa disebabkan karena beberapa kemungkinan, antara lain karena kurang memadainya sistem yang mengatur dan memwadahi hubungan antar organ negara yang ada sehingga menimbulkan perbedaan interpretasi (penafsiran). Perbedaan penafsiran terhadap suatu ketentuan yang menjadi bingkai bagi penyelenggaraan negara seringkali menyulut sengketa. Ada banyak penafsiran yang sering digunakan untuk menilai atau memahami suatu konteks permasalahan, diantaranya adalah penafsiran konstitusional. Terkait dengan sengketa kewenangan, salah satu penafsiran yang dapat digunakan adalah penafsiran konstitusional.<sup>59</sup>

Penafsiran Konstitusional merupakan salah satu metode yang sering dipergunakan oleh ahli, bahwa setiap keputusan hukum dan kebijakan negara

---

<sup>57</sup> Firmansyah Arifin dkk, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI), Jakarta, 2005, hal. 115-116.

<sup>58</sup> *Op. Cit.*, Yan Pramadya Puspa, hal. 396, 836.

<sup>59</sup> *Op. Cit.*, Firmansyah Arifin dkk, hal. 23

harus dibuat sesuai dengan ketentuan konstitusi. Pada dasarnya prinsip penafsiran konstitusional sama statusnya dengan penafsiran yang dilakukan oleh lembaga peradilan. Ada beberapa pendekatan yang digunakan dalam penafsiran konstitusional yaitu penafsiran secara tekstual, historis, fungsional, doktrinal, prudensial, etik, dan natural.<sup>60</sup>

Penafsiran secara tekstual, dalam arti setiap keputusan harus berdasar dan melihat pada fakta dari norma hukum yang tertulis. Dalam penafsiran ini, setiap ketentuan diartikan apa adanya (*plain meaning*), dengan satu jaminan bahwa setiap orang akan memahami ketentuan tersebut tanpa khawatir dengan adanya interpretasi lain. Dalam penafsiran ini dapat dilakukan melalui interpretasi *textual contex* secara kata demi kata dan penafsiran secara menyeluruh dari isi konstitusi.<sup>61</sup>

Secara historis, penafsiran tidak didasarkan pada kenyataan (fakta) atau norma tertulis, namun lebih berdasarkan pada analisa proses perancangan hukum, maupun latar belakang penyusunan konstitusi. Penafsiran ini sering pula disebut dengan penafsiran sejarah legislatif. Penafsiran dilakukan dengan menelaah dokumen, panitia atau laporan komisi di legislatif, transkrip dan berbagai perdebatan yang terjadi.<sup>62</sup>

Penafsiran secara fungsional disebut juga penafsiran struktural, dimana setiap keputusan didasarkan pada analisa struktur hukum yang termuat dalam konstitusi dan bagaimana struktur diartikan sebagai fungsi yang saling berkaitan antara satu dengan yang lain secara harmonis. Adapun secara doktrinal, bahwa keputusan didasarkan pada pendapat-pendapat para ahli hukum, khususnya legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Secara prudensial, bahwa keputusan berdasar pada faktor-faktor eksternal dalam hukum atau kelompok-kelompok yang berkepentingan dalam suatu perkara. Sementara penafsiran secara etik, bahwa keputusan diambil berdasarkan pada rasa keadilan, apa yang benar dan salah, serta apa yang menjadi tujuan utama dari peraturan perundang-undangan.<sup>63</sup>

---

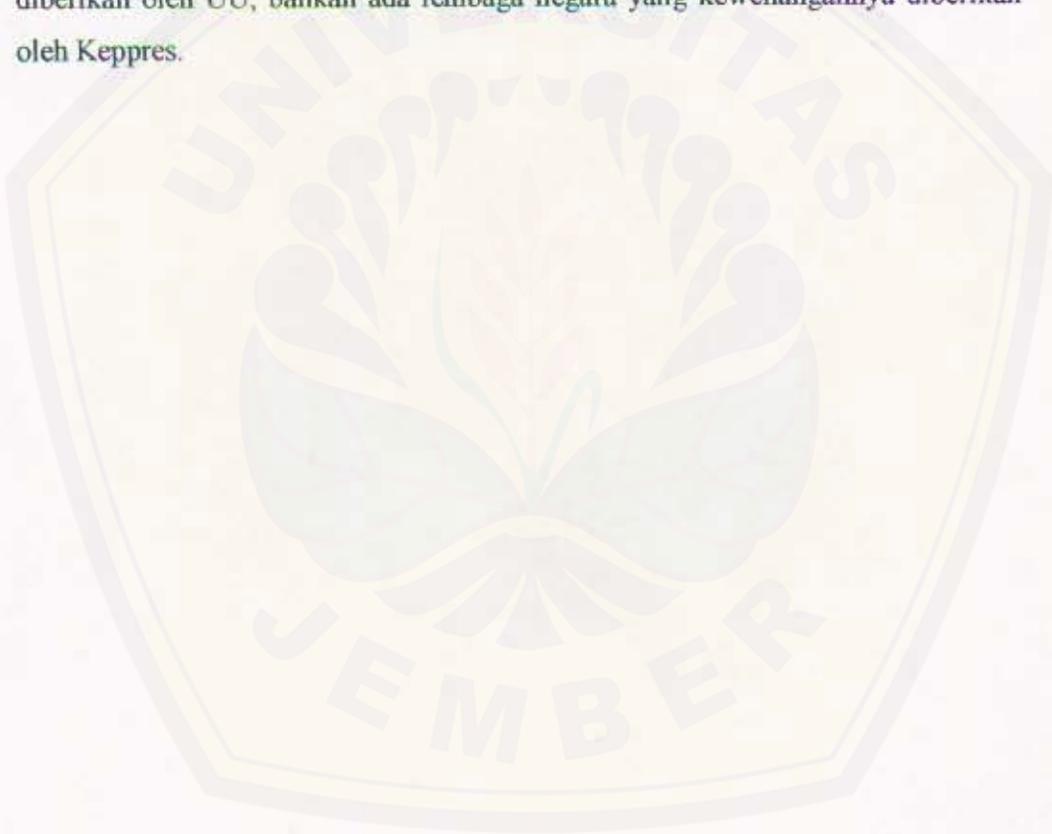
<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*, hal. 23-24

<sup>63</sup> *Ibid.*, hal. 24

Dalam membahas sengketa kewenangan lembaga negara, ada 2 (dua) hal penting yang hendaknya dieksplorasi, yaitu konsepsi lembaga negara dan kewenangan konstitusional lembaga negara. Banyak penafsiran muncul dalam memaknai lembaga negara. Sebelum amandemen UUD 1945, dikenal istilah “lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara”. Pendekatan kelembagaan pasca amandemen UUD 1945 tidak lagi hierarki struktural, melainkan pendekatan fungsional, dimana lembaga negara dibedakan secara fungsi. Oleh karena itu, kita akan mengalami kegagalan apabila memahami lembaga negara dengan menggunakan konsepsi dan paradigma lama. Dalam hal kewenangan konstitusional, setiap lembaga negara telah jelas dasar hukum pemberian kewenangnya, ada yang kewenangnya diberikan oleh UUD 1945, ada yang diberikan oleh UU, bahkan ada lembaga negara yang kewenangnya diberikan oleh Keppres.





#### 4.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian dalam pembahasan diatas, maka dapat penulis kemukakan beberapa pokok pikiran sebagai suatu kesimpulan dalam karya tulis skripsi ini, yaitu:

1. Berdasarkan kedudukan serta kewenangan MA baik yang diatur dalam UUD 1945 maupun UU No.14 Tahun 1985 dan UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung, dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa MA termasuk dalam kekuasaan yudikatif dan merupakan salah satu pemegang kekuasaan kehakiman. Meskipun dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara masih terjadi perbedaan penafsiran dalam penentuan lembaga yang berhak menjadi pihak dalam sengketa, dengan mengacu pada penafsiran luas yang didasarkan pada lembaga-lembaga yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, maka MA berhak berperkara di MK karena MA merupakan salah satu lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Dalam hal ini dapat pula diartikan bahwa kedudukan MA dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara adalah sebagai pihak atau subyek hukum dalam sengketa.
2. Berdasarkan konsiderans dan dasar hukum yang termuat dalam UU No. 24 Tahun 2003 dapat diambil sebuah kesimpulan, bahwa ketentuan yang diatur dalam UU No. 24 Tahun 2003 harus mengacu atau sesuai dengan ketentuan yang termuat dalam UUD 1945. Selanjutnya, apabila mengacu pada teori pengelompokan norma-norma hukum dalam suatu negara yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky, UU No. 24 Tahun 2003 termasuk dalam kelompok *Formell Gesetz* (UU Formal). *Formell Gesetz* merupakan penjabaran norma-norma hukum dari *Staatsgrundgesetz* yaitu UUD 1945. Kemudian, apabila dikaitkan dengan konsep jenjang norma hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, yakni *Stufenbau Theori*, serta memperhatikan kedudukan UU No. 24 Tahun 2003 dan UUD 1945 dalam tata urutan/hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU No. 10 Tahun 2004, maka dapat diartikan bahwa:

- a. UU No. 24 Tahun 2003 sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dalam UUD 1945.
- b. Substansi UU No. 24 Tahun 2003 sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan UUD 1945.

Oleh karena itu, Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 yang menyebutkan bahwa MA tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara bertentangan atau inkonsisten terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, karena sebagai peraturan yang lebih rendah, Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 tersebut tidak memiliki landasan dan konsep hukum yang jelas, serta menyimpangi UUD 1945 sebagai *Staatsgrundgesetz*.

3. Kendala pelaksanaan ketentuan Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi meliputi 2 (dua) hal, yaitu:

- a. Kendala Yuridis

Konsepsi MA sebagai pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara pada MK yang tercantum dalam ketentuan Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 tidak jelas dan tidak rinci, bahkan dalam penafsirannya seringkali menimbulkan perbedaan dalam rumusan kalimat antara Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 dengan UUD 1945, sehingga menyebabkan konsepsi MA sebagai pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara menjadi kabur (*obscur*) dan menimbulkan ketidakpastian hukum (*recht onzekerheid*). Solusi dari kendala tersebut adalah penyempurnaan UU No. 24 Tahun 2003 khususnya Pasal 65 melalui *judicial review* dengan lebih mendasar dan esensial serta mengikutsertakan lembaga terkait dalam hal ini MK, MA, dan KY dalam proses pembuatan (perubahan) UU terkait, sehingga terjadi sinkronisasi hukum terutama berkaitan dengan kewenangan diantara lembaga kekuasaan kehakiman.

- b. Kendala Implementasi

Tereduksinya kewenangan MK, khususnya dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara, dilain hal, sengketa tersebut seringkali memiliki nuansa khusus, yaitu nuansa politis yang sangat kental, variatif coraknya dan

kompleks problematikanya, dapat pula dikatakan sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor yang bersifat psikologis politis, yang berakibat *judicial review* dijadikan sebagai *entry point* untuk pengajuan perkara, sehingga putusan yang dikeluarkan oleh MK terkadang melampaui dari hal yang diajukan dan diminta (*ultra petitah*). Solusi dari kendala tersebut adalah eksistensi MK sebagai lembaga yang memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara harus lebih dimaknai sebagai kewajiban untuk mewujudkan *free trial* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

#### 4.2 Saran

Berdasarkan pembahasan dan kesimpulan yang telah diuraikan penulis, dapat disumbangkan beberapa saran sebagai berikut:

1. Rumusan Pasal 65 UU No. 24 Tahun 2003 yang mengecualikan MA untuk menjadi pihak dalam perkara sengketa kewenangan antarlembaga negara sebaiknya dihapuskan, karena ketentuan ini tidak logis dan diskriminatif. Satu hal utama yang perlu diperhatikan dalam revisi UU No. 24 Tahun 2003 adalah pertimbangan sinkronisasi dengan UUD 1945 dan UU terkait lainnya, khususnya UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.
2. Setiap lembaga negara seharusnya membatasi diri masing-masing untuk melakukan dan tidak melakukan sesuatu di luar ketentuan konstitusi demi terlaksananya pola hubungan *checks and balances* antar lembaga negara. Khusus untuk MA, harus menempatkan dirinya sebagai lembaga negara yang profesional dalam pola pengawasan yang ada dengan cara lebih membuka diri dalam merespons kritik, harapan dan saran dari berbagai pihak, sedangkan untuk MK perlu dibuat aturan yang mengatur secara tegas mengenai larangan bagi MK untuk memutus suatu perkara di luar dari perihal yang diajukan atau diminta pemohon
3. Berkaitan dengan mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara, perlu dibuat aturan yang mengatur secara tegas dan terperinci mengenai lembaga negara yang dapat menjadi pihak (subyek hukum) dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara.

DAFTAR BACAAN

- Dahlan Thaib, 1999, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Fatkhurrahman dkk, 2004, *Mamahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Citra Aditya Bhakti, Bandung.
- Firmansyah Arifin dkk, 2004, *Hukum dan Kuasa Konstitusi*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI), Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, Pusat Studi Hukum Tata Negara (HTN) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 2005, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2006, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang.
- Kelsen, Hans, 1961, *General Theory of Law State*, Russel and Russel, New York.
- Maria Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Jakarta.
- Marjane Thermorshuizen, 2002, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, Djambatan, Jakarta.
- Miriam Budiardjo, 1993, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2000, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila dalam PSHK Semua Harus Terwakili*:

*Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, PSHK, Jakarta.

M. Fajar, 2003, *Refomasi Konstitusi dalam Masa Paradigmatik*, In-Trans, Malang.

Moh. Kusnardi dan Bintang Saragih, 2000, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara (HTN) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

Moh. Mahfud M.D., 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

Padmo Wahyono, 2003, *Ilmu Negara*, Indo Hill. Co., Jakarta.

Peter Mahmud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.

Refly Harun dkk, 2004, *Menjaga Deryut Konstitus*, Konstitusi Press, Jakarta.

Soetomo, 1993, *Ilmu Negara*, Usaha Nasional, Surabaya.

Taufiqurrohman Syahuri, 2004, *Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan Undang-Undang di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingan dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, Ghalia Indonesia.

#### **Jurnal**

Emerson Yuntho, 2006, Konstitusi No. 16 Edisi September-Oktober: *Pengawasan Hakim (Agung) Milik Siapa?*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI), Jakarta.

#### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316).

Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4415).

Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4358).

Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4359).

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389).

Keputusan Presiden No. 3 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara No. 005/PUU-IV/2006 tentang *Pengujian UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial Pengujian UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD 1945.*

**Surat Kabar**

Kompas, 27 Juni 2003, Sengketa Lembaga Negara Itu Di Depan Mata.

**Internet**

<http://www.suamerdeka.com>

Lampiran

**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA  
PERATURAN MAHKAMAH KONSTITUSI  
NOMOR 08/PMK/2006  
TENTANG  
PEDOMAN BERACARA DALAM SENGKETA  
KEWENANGAN KONSTITUSIONAL LEMBAGA NEGARA  
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA,**

Menimbang :

- a. bahwa salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar,
- b. bahwa ketentuan hukum acara untuk perkara sengketa kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi belum cukup lengkap;
- c. bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan kewenangannya;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, b, dan c di atas, perlu diterbitkan Peraturan Mahkamah Konstitusi tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara;

Mengingat :

1. Pasal 24C ayat (1) dan (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316);

Memperhatikan :

Hasil Rapat Pleno Mahkamah Konstitusi;

**MEMUTUSKAN:**

Menetapkan :

**PERATURAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG PEDOMAN BERACARA  
DALAM SENGKETA KEWENANGAN KONSTITUSIONAL LEMBAGA NEGARA.**

**BAB I**

**KETENTUAN UMUM**

**Pasal 1**

Dalam peraturan ini yang dimaksud dengan

1. UUD 1945 adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Mahkamah ialah Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
3. Hakim adalah Hakim Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi.
4. Panitera adalah Panitera Mahkamah Konstitusi.
5. Lembaga Negara adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

6. Kewenangan konstitusional lembaga negara adalah kewenangan yang dapat berupa wewenang/hak dan tugas/kewajiban lembaga negara yang diberikan oleh UUD 1945.
7. Sengketa adalah perselisihan atau perbedaan pendapat yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan antara dua atau lebih lembaga negara.
8. BRPK adalah Buku Registrasi Perkara Konstitusi.

## BAB II PEMOHON DAN TERMOHON

### Pasal 2

- (1). 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.
- (2). Kewenangan yang dipersengketakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah kewenangan yang diberikan atau ditentukan oleh UUD 1945.
- (3). Mahkamah Agung (MA) tidak dapat menjadi pihak, baik sebagai pemohon ataupun termohon dalam sengketa kewenangan teknis peradilan (yustisial).

### Pasal 3

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

### Pasal 4

- (1). Pemohon dan/atau termohon dapat didampingi atau diwakili oleh kuasa hukumnya berdasarkan surat kuasa khusus untuk itu.
- (2). Dalam hal pemohon dan/atau termohon didampingi oleh selain kuasanya, pemohon dan/atau termohon harus membuat surat keterangan yang khusus untuk itu.
- (3). Surat kuasa khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan surat keterangan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus ditunjukkan dan diserahkan kepada majelis Hakim dalam persidangan.

## BAB III PERMOHONAN DAN TATA CARA PENGAJUAN

### Pasal 5

- (1). Permohonan ditulis dalam bahasa Indonesia dan harus memuat:
  - a. Identitas lembaga negara yang menjadi pemohon, seperti nama lembaga negara, nama ketua lembaga, dan alamat lengkap lembaga negara;
  - b. nama dan alamat lembaga negara yang menjadi termohon;
  - c. uraian yang jelas tentang:
    1. kewenangan yang dipersengketakan;
    2. kepentingan langsung pemohon atas kewenangan tersebut;
    3. hal-hal yang diminta untuk diputuskan.

- (2). Permohonan dibuat dalam 12 (duabelas) rangkap dan ditandatangani oleh Presiden atau Pimpinan lembaga negara yang mengajukan permohonan atau kuasanya.
- (3). Selain dibuat dalam bentuk tertulis, permohonan dapat pula dibuat dalam format digital yang tersimpan secara elektronik dalam media penyimpanan berupa disket, cakram padat (compact disk), atau yang sejenisnya.
- (4). Permohonan sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara diajukan tanpa dibebani biaya perkara.

Pasal 6

- (1). Permohonan tertulis dan/atau format digitalnya (soft copy) diajukan kepada Mahkamah melalui Kepaniteraan.
- (2). Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disertai alat-alat bukti pendukung, misalnya dasar hukum keberadaan lembaga negara atau surat/dokumen pendukung.
- (3). Alat-alat bukti tertulis yang diajukan, seluruhnya dibuat dalam 12 (duabelas) rangkap dengan bukti yang asli diberi materai secukupnya.
- (4). Apabila pemohon bermaksud mengajukan ahli dan/atau saksi, pemohon harus menyertakan daftar ahli dan/atau saksi yang akan memberi keterangan yang berisi identitas, keahlian, kesaksian dan pokok-pokok keterangan yang akan diberikan.
- (5). Dalam hal pemohon belum mengajukan ahli dan/atau saksi sebagaimana dimaksud pada ayat (4), pemohon masih dapat mengajukan ahli dan/atau saksi selama dalam pemeriksaan persidangan.

BAB IV

PEMERIKSAAN ADMINISTRASI DAN REGISTRASI

Pasal 7

- (1). Petugas kepaniteraan memeriksa kelengkapan administrasi permohonan beserta lampirannya.
- (2). Apabila permohonan belum lengkap, pemohon wajib melengkapi dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak pemberitahuan kekuranglengkapan tersebut diterima oleh pemohon.
- (3). Apabila pemohon tidak melengkapi permohonannya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Panitera menerbitkan akta yang menyatakan bahwa permohonan tidak diregistrasi dan mengembalikan berkas permohonan kepada pemohon.

Pasal 8

- (1). Panitera mencatat permohonan yang sudah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud Pasal 5 dan Pasal 6, dalam BRPK disertai penomoran perkara.
- (2). Panitera memberikan Akta Registrasi Perkara kepada pemohon.
- (3). Mahkamah menyampaikan permohonan yang sudah diregistrasi kepada termohon dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam BRPK.
- (4). Penyampaian permohonan kepada termohon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan oleh Juru Panggil yang dibuktikan dengan berita acara.
- (5). Dalam hal pemohon menarik kembali permohonan yang telah diregistrasi sebelum diterbitkannya ketetapan tentang Panel Hakim, Panitera menerbitkan Akta Pembatalan Registrasi yang harus diberitahukan kepada termohon.
- (6). Dalam hal permohonan yang telah dicatat dalam BRPK dan dilakukan penarikan kembali oleh Pemohon, maka Panitera menerbitkan Akta Pembatalan Registrasi permohonan yang telah diajukan Pemohon dan diberitahukan kepada Pemohon disertai dengan pengembalian berkas permohonan.

BAB V  
PENJADWALAN DAN PANGGILAN SIDANG

Pasal 9

- (1). Panitera menyampaikan berkas permohonan yang sudah diregistrasi kepada Ketua Mahkamah untuk ditetapkan susunan Panel Hakim.
- (2). Panitera menetapkan Panitera Pengganti untuk membantu Hakim dalam proses penyelesaian perkara.
- (3). Ketua Panel Hakim menetapkan hari sidang pertama dalam jangka waktu paling lambat 14 (empatbelas) hari kerja sejak permohonan diregistrasi.
- (4). Penetapan hari sidang pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberitahukan kepada pemohon dan termohon, serta diumumkan kepada masyarakat.
- (5). Pengumuman sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan melalui papan pengumuman Mahkamah yang khusus dibuat untuk itu dan situs Mahkamah ([www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id)), serta media lainnya.

Pasal 10

- (1). Pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) merupakan panggilan sidang yang harus sudah diterima oleh pemohon dan termohon dalam jangka waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja sebelum hari persidangan.
- (2). Panggilan sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditandatangani oleh Panitera dan disampaikan secara resmi oleh Juru Panggil yang dibuktikan dengan berita acara panggilan serta dapat dibantu media komunikasi lainnya, seperti telepon, faksimili, dan surat elektronik (e-mail).
- (3). Panitera dapat meminta bantuan pemanggilan kepada pejabat negara di daerah.

BAB VI  
PEMERIKSAAN  
Bagian Pertama  
Pemeriksaan Pendahuluan  
Pasal 11

- (1). Pemeriksaan Pendahuluan dilakukan dalam sidang terbuka untuk umum oleh Panel Hakim yang sekurang-kurangnya terdiri atas 3 (tiga) orang Hakim atau oleh Pleno Hakim yang sekurang-kurangnya terdiri atas 7 (tujuh) orang Hakim.
- (2). Pemeriksaan Pendahuluan dihadiri oleh pemohon dan/atau kuasanya, kecuali dalam hal adanya permohonan putusan sela, dihadiri pula oleh termohon dan/atau kuasanya.
- (3). Dalam Pemeriksaan Pendahuluan, Majelis Hakim:
  - a. memeriksa kelengkapan permohonan;
  - b. meminta penjelasan pemohon tentang materi permohonan yang mencakup kewenangan Mahkamah, kedudukan hukum (legal standing) pemohon, dan pokok permohonan;
  - c. wajib memberi nasihat kepada pemohon, baik mengenai kelengkapan administrasi, materi permohonan, maupun pelaksanaan tertib persidangan,
  - d. wajib mendengar keterangan termohon dalam hal adanya permohonan untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan,
  - e. memeriksa kelengkapan alat-alat bukti yang telah dan akan diajukan oleh pemohon.
- (4). Dalam hal permohonan belum lengkap dan/atau belum jelas, Majelis Hakim memberi kesempatan kepada pemohon untuk melengkapi dan/atau memperbaiki permohonannya dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari.
- (5). Dalam hal permohonan telah lengkap dan jelas, hasil Pemeriksaan Pendahuluan dilaporkan kepada Rapat Permusyawaratan Hakim.

Bagian Kedua  
Putusan Sela  
Pasal 12

- (1). Setelah Pemeriksaan Pendahuluan, Mahkamah dapat mengeluarkan putusan sela yang memerintahkan kepada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah.
- (2). Pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah berupa tindakan, baik tindakan nyata maupun tindakan hukum, yang merupakan pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan.

Pasal 13

- (1). Putusan sela dapat ditetapkan atas permintaan pemohon.
- (2). Permohonan putusan sela yang diajukan oleh pemohon harus disertai alasan-alasan yang jelas.
- (3). Jika dipandang perlu, Majelis Hakim dapat menetapkan putusan sela demi kepentingan hukum.
- (4). Putusan sela sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim dan dibacakan dalam sidang terbuka untuk umum.
- (5). Putusan sela yang menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan dapat dijatuhkan apabila:
  - a. Terdapat kepentingan hukum yang mendesak yang, apabila pokok permohonan dikabulkan, dapat menimbulkan akibat hukum yang lebih serius;
  - b. Kewenangan yang dipersoalkan itu bukan merupakan pelaksanaan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Bagian Ketiga  
Pemeriksaan Persidangan  
Pasal 14

- (1). Pemeriksaan Persidangan dilakukan dalam sidang terbuka untuk umum oleh Pleno Hakim yang sekurang-kurangnya terdiri atas 7 (tujuh) orang Hakim.
- (2). Pemeriksaan Persidangan, berdasarkan hasil Rapat Permusyawaratan Hakim, dapat dilakukan oleh Panel Hakim yang sekurang-kurangnya terdiri atas 3 (tiga) orang Hakim.

Pasal 15

Pemeriksaan Persidangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 bertujuan untuk:

- a. memeriksa materi permohonan yang diajukan pemohon;
- b. mendengarkan keterangan dan/atau tanggapan termohon;
- c. memeriksa dan mengesahkan alat bukti tertulis maupun alat bukti lainnya, baik yang diajukan oleh pemohon, termohon, maupun oleh pihak terkait langsung;
- d. mendengarkan keterangan pihak-pihak terkait apabila ada dan/atau diperlukan oleh Mahkamah, baik pihak terkait yang mempunyai kepentingan langsung maupun kepentingan yang tidak langsung;
- e. mendengarkan keterangan ahli dan saksi, baik yang diajukan oleh pemohon maupun oleh termohon.

Bagian Keempat  
Pembuktian  
Pasal 16

- (1). Beban pembuktian berada pada pihak pemohon.
- (2). Dalam hal terdapat alasan yang cukup kuat, Majelis Hakim dapat membebaskan pembuktian kepada pihak termohon.

- (3). Majelis Hakim dapat meminta pihak terkait untuk memberikan keterangan dan/atau mengajukan alat bukti lainnya.

#### Pasal 17

- (1). Alat-alat bukti yang dapat diajukan oleh pemohon, termohon, dan pihak terkait langsung dapat berupa surat atau tulisan, keterangan saksi, keterangan ahli, keterangan para pihak, dan alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu.
- (2). Alat-alat bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dapat dipertanggungjawabkan perolehannya secara sah menurut hukum.
- (3). Penentuan sah tidaknya alat bukti dan perolehannya dilakukan oleh Majelis Hakim dalam persidangan Pleno atau Panel.
- (4). Apabila dipandang perlu Majelis Hakim dapat melakukan pemeriksaan setempat, dengan dihadiri oleh para pihak.
- (5). Biaya yang diperlukan oleh Majelis Hakim untuk pemeriksaan setempat dibebankan pada anggaran Mahkamah.
- (6). Biaya yang diperlukan oleh para pihak untuk menghadiri pemeriksaan setempat dibebankan pada masing-masing pihak.

#### Bagian Kelima Penarikan Kembali Permohonan Pasal 18

- (1). Pemohon dapat menarik kembali permohonannya sebelum atau selama pemeriksaan dilakukan dengan mengajukan permohonan penarikan kembali secara tertulis.
- (2). Dalam hal pemohon mengajukan permohonan penarikan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setelah dimulainya pemeriksaan persidangan, Mahkamah dapat mempertimbangkannya setelah mendengar keterangan termohon.
- (3). Dalam hal Mahkamah mengabulkan permohonan penarikan kembali setelah dimulainya pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah menerbitkan ketetapan dan memerintahkan kepada Panitera untuk mencatatnya dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dan salinannya disampaikan kepada para pihak.
- (4). Dalam hal Mahkamah menolak permohonan penarikan kembali setelah dimulainya pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah menyatakan melanjutkan pemeriksaan.

#### Pasal 19

- (1). Penarikan kembali permohonan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) mengakibatkan permohonan tidak dapat diajukan kembali oleh pemohon.
- (2). Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal:
  - a. substansi sengketa memerlukan penyelesaian secara konstitusional,
  - b. tidak terdapat forum lain untuk menyelesaikan sengketa dimaksud; dan
  - c. adanya kepentingan umum yang memerlukan kepastian hukum.

#### BAB VII RAPAT PERMUSYAWARATAN HAKIM

#### Pasal 20

- (1). Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) dilakukan secara tertutup dan rahasia.

- (2). RPH dipimpin oleh Ketua Mahkamah, atau apabila Ketua berhalangan RPH dipimpin oleh Wakil Ketua, atau apabila Ketua dan Wakil Ketua berhalangan, RPH dipimpin oleh Ketua Sementara yang dipilih dari dan oleh Hakim.
- (3). RPH diselenggarakan untuk pengambilan keputusan atau untuk tujuan lainnya.

#### Pasal 21

- (1). RPH untuk pengambilan keputusan antara lain meliputi pengambilan keputusan mengenai mekanisme pemeriksaan dan kelanjutan perkara, putusan sela, serta putusan akhir.
- (2). RPH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihadiri oleh sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang hakim.
- (3). Pengambilan keputusan dilakukan dengan musyawarah untuk mufakat.
- (4). Dalam hal musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak tercapai, pengambilan keputusan dilakukan dengan suara terbanyak, dan apabila pengambilan keputusan dengan suara terbanyak tidak tercapai, suara terakhir ketua sidang RPH menentukan.
- (5). Dalam hal RPH untuk pengambilan keputusan akhir tidak mencapai mufakat, pendapat yang berbeda (*dissenting opinion*) ataupun alasan yang berbeda (*concurring opinion*) dimuat dalam putusan.

#### Pasal 22

- (1). Dalam RPH untuk pengambilan keputusan mengenai putusan akhir, setiap Hakim wajib menyampaikan pendapat hukum secara tertulis.
- (2). Pendapat hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian dari berkas asli yang bersifat rahasia dan dihimpun oleh Panitera sebelum perancangan putusan.

#### Pasal 23

- (1). RPH untuk tujuan lain sebagaimana dimaksud Pasal 20 ayat (3) antara lain diskusi curah pendapat (*brain storming*) dan perancangan (*drafting*) putusan setelah musyawarah.
- (2). RPH sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak memerlukan persyaratan kuorum.

### BAB VIII PUTUSAN

#### Pasal 24

- (1). Putusan akhir diambil dalam RPH yang khusus diadakan untuk itu dan dihadiri oleh sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang hakim.
- (2). Putusan diucapkan dalam Sidang Pleno yang terbuka untuk umum dan dihadiri oleh sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang hakim.
- (3). Putusan bersifat final dan mengikat.

#### Pasal 25

- (1). Putusan diambil berdasarkan ketentuan UUD 1945 menurut keyakinan Hakim dengan didukung sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti.
- (2). Putusan wajib memuat fakta yang terungkap dalam persidangan dan pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan.

#### Pasal 26

Putusan harus memuat sekurang-kurangnya :

- a. kepala putusan yang berbunyi "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA";

- b. identitas pemohon dan termohon;
- c. ringkasan permohonan;
- d. ringkasan keterangan dan/atau tanggapan termohon;
- e. pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam persidangan;
- f. pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan;
- g. amar putusan;
- h. pendapat berbeda atau alasan berbeda dari hakim; dan,
- i. hari dan tanggal putusan, nama dan tanda tangan hakim, serta panitera.

#### Pasal 27

- (1). Amar putusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 huruf g dapat menyatakan:
  - a. permohonan tidak dapat diterima;
  - b. permohonan dikabulkan; atau
  - c. permohonan ditolak.
- (2). Permohonan tidak dapat diterima (niet ontvankelijk verklaard) apabila pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 5 ayat (1) Peraturan ini.
- (3). Permohonan dikabulkan dalam hal permohonan beralasan.
- (4). Permohonan ditolak dalam hal permohonan tidak beralasan.
- (5). Dalam hal permohonan dikabulkan, amar putusan menyatakan dengan tegas bahwa pemohon berwenang untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan dan/atau termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan.

#### Pasal 28

- (1). Hakim yang turut serta dalam pengambilan putusan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim dicantumkan namanya di dalam putusan.
- (2). Dalam hal terdapat pendapat berbeda dari Hakim yang dimuat di dalam putusan, sedangkan Hakim yang bersangkutan tidak hadir dalam sidang pleno pengucapan putusan, pendapat berbeda tersebut tidak dibacakan.
- (3). Putusan ditandatangani oleh Ketua Majelis dan Hakim Anggota yang hadir dalam sidang pleno pengucapan putusan serta panitera yang mendampingi.

#### Pasal 29

- (1). Dalam hal isi amar putusan sebagaimana dimaksud pada Pasal 27 ayat (3), termohon wajib melaksanakan putusan tersebut dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan diterima oleh termohon.
- (2). Apabila putusan sebagaimana dimaksud pada Pasal 27 ayat (3) tidak dilaksanakan oleh termohon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaksanaan kewenangan termohon batal demi hukum.

#### Pasal 30

- (1). Mahkamah wajib mengirimkan salinan putusan kepada pemohon, termohon, dan pihak-pihak terkait dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan diucapkan.
- (2). Putusan Mahkamah disampaikan kepada DPR, DPD, dan Presiden, serta lembaga negara lain apabila dipandang perlu.

#### Pasal 31

Putusan mempunyai kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam Sidang Pleno yang terbuka untuk umum.

BAB IX  
KETENTUAN PENUTUP  
Pasal 32

- (1). Hal-hal yang belum diatur dalam peraturan ini diputuskan dalam RPH.
- (2). Peraturan ini berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di : Jakarta  
Pada tanggal : 18 Juli 2006  
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Ketua,

PROF. DR. JIMLY ASSHIDDIQIE, S.H.

