

PROSIDING SEMINAR NASIONAL

**diselenggarakan :
BEM FAKULTAS HUKUM
Universitas Atma Jaya Yogyakarta**



Tema :

**“Urgensi Amandemen ke-5 UUD 1945
Dalam Rangka Pembentukan Sistem Ketatanegaraan RI”**

- 1. Kedudukan Lembaga-lembaga Negara dalam UUD 1945 sebelum dan sesudah Amandemen / Amlinoto, SH., M.Si.**
- 2. Kedudukan Lembaga-lembaga Negara dalam UUD 1945 sebelum dan sesudah Amandemen / Gusti Kanjeng Ratu Hemas – Anggota DPD DIY**
- 3. Amandemen UUD 1945 : Implikasinya terhadap Sistem Pemerintahan dan Sistem Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia / Y. Hartono, SH., M.Hum. – Staf Pengajar Fakultas Hukum UAJY**
- 4. Hubungan Antar Lembaga Negara / Dr. Zen Zanibar M.Z., SH., MH. – Staf Pengajar Fakultas Hukum dan Pascasarjana UNSRI**

**Sabtu, 17 Nopember 2007
Ruang Auditorium Gedung Bonaventura
Kampus III Universitas Atma Jaya Yogyakarta
Jln. Babarsari 43 Yogyakarta**

SEMINAR NASIONAL



serviens in lumine veritatis

Aminoto,SH.M.Si

Auditorium Kampus III Gedung St. Boaventura

UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA

YOGYAKARTA, 17 NOVEMBER 2007

Kedudukan Lembaga-Lembaga Negara Dalam UUD 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen¹

Pengantar

Di bawah tema besar Urgensi Amandemen ke-5 UUD 1945 dalam rangka Pembentukan Sistem Ketatanegaraan Indonesia, kepada penulis ditugasi untuk menyusun paper sebagaimana judul di atas. Ada dua pertanyaan yang bisa muncul membaca judul tersebut: Pertama, pemahaman mengenai lembaga-lembaga Negara dan kedudukannya. Apakah lembaga-lembaga Negara yang disebut langsung dalam UUD 1945 atau termasuk yang tidak disebut secara langsung dalam UUD 1945 (include kedudukannya)? Kedua, tata waktu "sebelum dan sesudah amandemen". Maksudnya amandemen yang sudah dilakukan atau amandemen yang akan dilakukan? Kedua pertanyaan ini memerlukan penjelasan dan kejelasan agar tidak mengalami kesesatan dari maksud dan tujuan seminar ini. Lebih dari itu, sebenarnya pertanyaan yang paling penting adalah mengapa membicarakan Urgensi Amandemen ke-5 UUD 1945? dan mengapa harus dimulai dari kedudukan lembaga-lembaga Negara?

Kerangka konsep

Sri Soemantri menegaskan, dalam mengubah UUD² harus ditetapkan dulu alasan dan tujuannya. Jika hal itu sudah disepakati, baru dapat dipikirkan langkah selanjutnya berdasarkan alasan dan tujuan perubahan itu. Dengan demikian kebutuhan akan perubahan UUD selayaknya tidak hanya disandarkan pada kondisi obyektif yang ada saat itu, tetapi harus mampu melihat secara komprehensif kebutuhan yang akan datang dan mengingat dasar filosofisnya.

Dalam khasanah pustaka, kita bisa gunakan pandangan K.C. Wheare tentang muatan konstitusi bahwa dalam Negara kesatuan yang pada dasarnya hanya tiga masalah pokok : pertama, struktur umum Negara (kekuasaan legislative, eksekutif, yudikatif), kedua hubungan (dalam garis besar) antara kekuasaan tersebut, dan ketiga, hubungan antara kekuasaan dengan rakyat atau warganegara.³

UUD adalah seperangkat ketentuan yang mengatur hubungan kekuasaan dalam negara yang tersusun dalam suatu sistem, yakni satu susunan ketentuan-ketentuan yang teratur yang membentuk suatu kesatuan. Hubungan kekuasaan dalam negara itu terdiri dari beberapa sub-sistem, seperti misalnya:

¹ Disusun dari berbagai sumber untuk disampaikan dalam Seminar Nasional Sistem Ketatanegaraan Indonesia yang diselenggarakan oleh Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Yogyakarta, tanggal 17 November 2007. Kepada kolega saya, Ibu Enny Nurbaningsih, S.H.,M.,H, saya sangat berterima kasih atas kontribusi bahan referensi dan pemikirannya.

² Perubahan yang oleh John. M. Echols dan Hassan Shadily juga disebut amandemen tidak saja berarti "menjadi lain isi serta bunyi" ketentuan dalam undang-undang dasar, akan tetapi juga mengandung "sesuatu yang merupakan tambahan" pada ketentuan-ketentuan dalam undang-undang dasar yang sebelumnya tidak terdapat di dalamnya. Lihat Sri Soemantri, 1987, *Persepsi terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh UUD 1945*, Alumni, Bandung, hlm 142.

³ *ibid*, hlm. 49-50.

- a. hubungan kekuasaan antara pemerintah dan rakyat, yakni kekuasaan antara yang berkuasa dengan yang dikuasai;
- b. hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yakni hubungan kekuasaan antara penguasa yang lingkungan kekuasaannya meliputi seluruh wilayah negara dan penguasa yang lingkungan kekuasaannya meliputi sebagian wilayah negara;
- c. hubungan kekuasaan antara suatu organ negara dengan organ negara yang lain, seperti misalnya hubungan kekuasaan organ negara perwakilan rakyat, organ negara pelaku pemerintahan (dalam arti sempit), dan organ negara pelaku kekuasaan kehakiman.

Dalam kerangka berpikir demikian, setiap perubahan UUD harus selalu dilakukan dengan mengingat bahwa UUD adalah seperangkat ketentuan hukum yang membentuk satu sistem. Oleh karena itu perubahan UUD tersebut harus bisa mendapatkan tempat dalam susunan ketentuan UUD itu sebagai satu kesatuan yang utuh. Dengan demikian dengan ditetapkannya perubahan ketentuan UUD tersebut tidak menjadi timbul pertentangan dalam hubungan kekuasaan antara organ negara yang satu dengan organ negara yang lain⁴.

Problematika

MPR periode 1999-2002, yang dalam waktu empat tahun telah 4 kali melakukan perubahan UUD 1945. Empat perubahan UUD 1945 yang ditetapkan itu adalah sebagai berikut:

- a. Perubahan I pada tahun 1999 intinya menetapkan pengurangan kekuasaan Presiden, baik kekuasaan legislasinya, kekuasaan pemerintahannya, maupun kekuasaannya sebagai kepala negara;
- b. Perubahan II pada tahun 2000 intinya melanjutkan menetapkan pengurangan kekuasaan Presiden, khususnya sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan Pusat dan kekuasaan pemerintahan umum;
- c. Perubahan III pada tahun 2001 intinya menetapkan perubahan beberapa hubungan kekuasaan antar organ negara tertentu;
- d. Perubahan IV pada tahun 2002 intinya menetapkan kelanjutan perubahan beberapa hubungan kekuasaan antar organ negara.

Namun demikian, keempat perubahan UUD tersebut tidak tertata dalam suatu rangkaian ketentuan hukum yang mewujudkan satu sistem. Perubahan itu lebih merupakan perubahan tambal sulam sesuai dengan kebutuhan sesaat waktu itu.

Kelemahan hasil perubahan berkaitan dengan masalah konseptuai dan prosedural⁵. MPR sewaktu melakukan amandemen tidak memiliki konsep

⁴ Dalam F. Sugeng Istanto, *Sistem dan Prosedur Amandemen UUD*, Makalah disampaikan dalam Forum Expert Meeting, DPD dan Fakultas Hukum UGM, di Hotel Grand Mercure tanggal 17-18 Maret 2007.

⁵ Adnan Buyung Nasution, *Refleksi Kritis Nasib Bangsa: Akar Permasalahan Bangsa Akibat Tidak Jelasnya Konsep Kenegaraan (Staatsidee)*, Makalah disampaikan pada Konvensi Kampus III dan Temu Tahunan Ke-9 Forum Rektor Indonesia, dengan Tema "Refleksi Kritis atas Nasib Bangsa Pasca Amandemen UUD", yang diselenggarakan oleh Forum Rektor Indonesia (FRI) pada tanggal 11-12 Juli 2006 di Universitas Gadjah Mada.

atau desain ketatanegaraan yang jelas tentang arah dan tujuan yang hendak dicapai melalui serangkaian amandemen itu. Perubahan terkesan lebih cenderung pada pertimbangan-pertimbangan yang bersifat reaktif atas kondisi sosial politik yang terjadi pada masa rejim Orde Baru. Tapi bagaimana sesungguhnya struktur kekuasaan yang didambakan, dan bagaimana pula bentuk dan sistem pemerintahan yang diinginkan? Tidak jelas.

Ketiadaan konsep yang jelas itulah sebenarnya yang menjadi penyebab lemahnya metodologi yang digunakan oleh para anggota MPR di dalam mengamandemen UUD 1945⁶. Kelemahan metodologi itu menyebabkan anggota-anggota MPR terlalu memperhatikan pasal-pasal tanpa lebih dulu melihat UUD 1945 secara keseluruhan. Akibatnya mereka gagal menyelaraskan antara aspirasi yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945 dengan pasal-pasal dalam Batang Tubuh yang sedang diamandemen. Padahal seharusnya pasal-pasal yang ada di dalam Batang Tubuh mencerminkan sepenuhnya aspirasi yang ada di dalam Pembukaan. Tanpa konsep yang jelas, niscaya akan sulit bagi para anggota MPR menemukan metode yang valid dalam mengamandemen UUD 1945.

Jika dicermati setidaknya terdapat tiga problematika yang dimiliki oleh UUD 1945 setelah amandemen yaitu :

Pertama, problematika konseptual di antaranya: a) ketidakjelasan pelaksanaan kedaulatan rakyat; b) sistem presidensial yang dimaksudkan oleh amandemen UUD 1945, ternyata tidak sejalan dengan konfigurasi sistem politik, khususnya sistem kepartaian Indonesia, sehingga berakibat ketidakstabilan penyelenggaraan pemerintahan dan kesemuanya tercermin pada baik hubungan antar Presiden dengan Wakil Presiden maupun eksekutif dengan legislatif; c) ketidakjelasan sistem perwakilan yang digunakan, terutama karena kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah yang kurang fungsional; d) kelembagaan peradilan dengan dua puncak lembaga peradilan, yakni antar Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, dengan posisi powerfull pada Mahkamah Konstitusi; e) kekurangjelasan sistem hubungan pemerintah pusat dan daerah serta kaitannya dengan kehendak pelaksanaan dan/atau pemberian otonomi kepada daerah, sehingga senantiasa berakibat tarik menarik kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten / kota.

Kedua, problematika teknik penyusunan UU (*legislative drafting*). Jika dicermati kelemahan yang dimiliki oleh UUD 1945 setelah amandemen yaitu, UUD 1945 hasil amandemen memiliki kelemahan dari segi teknik tata bahasa (*grammatical*) dan teknik penyusunan UU (*legislative drafting*). Ditinjau dari segi *grammatical*, UUD 1945 hasil amandemen memiliki sejumlah kelemahan yang dapat menimbulkan penafsiran yang multitafsir (*multi interpretation*). Sedangkan dari segi teknik *legislative drafting*, penempatan dan penambahan sejumlah pasal dalam UUD 1945 hasil amandemen sulit untuk dimengerti dan dipahami oleh semua lapisan masyarakat. Hal ini tercermin dari muncul sejumlah pasal yang tidak lazim. Misalnya, untuk Pasal 22 ada Pasal 22, Pasal 22A dan Pasal 22B. Contoh pasal-pasal tersebut hanya dapat

⁶ Diungkapkan oleh Ketua LIPI Taufik Abdulah, *Media Indonesia*, 7 Mei 2002.

dimengerti dan dipahami oleh kalangan terbatas, terutama oleh kalangan legislatif dan sekelompok kecil masyarakat yang mempunyai pengetahuan tentang *legislative drafting*.⁷

Ketiga, problematika prosedural yaitu menggantungkan mekanisme perubahan justru pada aturan yang akan diubahnya. Sifat elitis proses perubahan UUD 1945 ini karena Indonesia memilih menggunakan lembaga legislatif biasa untuk melakukan perubahan UUD 1945. Sebagaimana diketahui bahwa Pemilihan Umum yang diakui relatif demokratis di tahun 1999, menimbulkan harapan bahwa para anggota MPR dapat membawa aspirasi yang sama dengan masyarakat yang memilihnya. Tetapi seiring dengan perjalanan waktu, harapan itu kian memudar. MPR lebih banyak membawa aspirasinya sendiri. Ada kesenjangan yang besar antara aspirasi masyarakat dengan aspirasi konstitusi di MPR.⁸

Akibat dari permasalahan di atas maka dalam implementasinya, telah menimbulkan berbagai persoalan mendasar. Karenanya, tidak salah apabila Adnan Buyung Nasution mengatakan bahwa perubahan UUD 1945 yang sekarang berlangsung, tidak ada desain, tidak ada konsep dan salah secara metodologi.⁹ Hal itupun diakui oleh Jimly Asshiddiqie, yang merupakan anggota Tim Ahli Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, dengan mengatakan bahwa paradigma perubahan UUD 1945 itu baru diketemukan belakangan.¹⁰ Suatu pengakuan yang secara jelas menggambarkan bagaimana amburadulnya tahapan *agenda setting* Reformasi Konstitusi Transisi Indonesia.

Selain itu, *political struggle* dan intervensi kepentingan politik sangat jelas tercermin dalam amandemen pertama hingga ketiga. Pada Amandemen pertama, karena situasi eforia politik, kubu anti-reformasi lebih banyak berdiam diri tetapi berhasil melahirkan sakralisasi baru UUD 1945 tersebut di atas. Dalam Amandemen Kedua, kubu anti-reformasi lebih "bermain terbuka" dan menghasilkan pasal non-retroaktif di dalam ketentuan HAM dan memperpanjang masa eksistensi fraksi militer di MPR hingga 2009, melalui Ketetapan MPR. Amandemen Ketiga, justru lebih berbahaya karena merupakan perubahan yang sangat parsial dan juga merupakan "Bom Waktu Konstitusi" karena membuka peluang *deadlock* dan krisis konstitusi; terutama pada pasal-pasal yang berkaitan dengan pemilihan presiden langsung dan reformasi parlemen (seperti komposisi MPR dengan, atau tanpa Fraksi Utusan Golongan).¹¹

Upaya Penyempurnaan

Melihat berbagai problematika yang muncul sebagai akibat perubahan konstitusi, maka selayaknya apabila UUD 1945 disempurnakan kembali. Dalam upaya penyempurnaan konstitusi ada dua yang harus dipertimbangkan. Pertama, lembaga yang diserahi tugas menyusun

⁷ Firdaus Arifin, *Amandemen Kelima UUD 1945*, Majalah Forum Nomor 35 Edisi 8-15 Januari 2007.

⁸ Anis Baswedan, *Sepak Bola dan Demokrasi Kita*, Kompas, 24 Juni 2002.

⁹ *Perubahan UUD 1945 Tak Ada Konsep, Metodologi Salah*, Kompas, 2 Mei 2002.

¹⁰ Seharusnya dibuat Naskah Baru UUD 1945, Kompas 2 Juli 2002; dan *Menyeimbangkan Pilar-pilar Kekuasaan*, Kompas, 1 Juli 2002.

¹¹ Denny Indrayana, *Bom Waktu Konstitusi*, Kompas, 22 November 2001.

perubahan, dengan melibatkan komisi negara yang profesional, independen dan non-partisan, serta melibatkan partisipasi rakyat untuk mewujudkan konstitusi rakyat (*the people constitution*)¹².

Kedua, bahan referensi untuk melakukan penyempurnaan UUD 1945. Hasil karya Komisi Konstitusi yang telah bekerja selama tujuh bulan berdasarkan mandat Tap MPR No. 1/MPR/2002 jo. Keputusan MPR No. 4/MPR/2003, perlu dijadikan salah satu bahan referensi. Selain hasil karya Komisi Konstitusi, kontribusi pemikiran Tim Kecil Pokja Amandemen UUD 1945 Forum Rektor mengenai¹³:

1. Makna yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945, sekurang-kurangnya harus tetap mencerminkan tentang sepakat dasar nilai Pancasila. Kata Pancasila memang tidak tersebut secara eksplisit dalam Pembukaan UUD 1945, dan walaupun ada yang beranggapan Pancasila tersebut dalam alinea ke 4 Pembukaan UUD 1945, itu pun merupakan diskripsi nilai, yang baru bisa dipahami utuh melalui pemahaman atas sublimasi perdebatan yang sangat panjang pada perumusan sepakat hidup bermegara menjelang kelahiran republik ini pada persidangan persidangan baik BPUPK maupun PPKI. Berdasarkan hal itu, sebaiknya dibuat pengaturan dalam batang tubuh UUD 1945 beberapa hal yang tidak boleh dilakukan perubahan dan bersifat sebagai sepakat final yaitu menyangkut tentang: dasar negara Pancasila, negara Kesatuan yang berbentuk republik dan batas batas wilayah negara. Dengan demikian nilai-nilai dasar yang telah didepositifkan dalam bentuk pengaturan pasal tersebut menjadi imperatif mewarnai semua nilai pasal berikutnya, termasuk pengaturan sistem perekonomian nasional.
2. Masalah kedaulatan rakyat. Sesungguhnya pada UUD 1945 sebelum perubahan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2), dapat dikatakan menganut sistem kedaulatan rakyat yang dilaksanakan lembaga, yang lazim dikenal dengan kedaulatan lembaga. Setelah dilakukan perubahan maka nampak bahwa kedaulatan telah mengalami pergeseran, yakni kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut ketentuan UUD 1945, dan hal ini bisa ditafsirkan sebagai kedaulatan hukum. Masing-masing pilihan membawa konsekuensi, dan dengan menentukan pilihan pada kedaulatan hukum, tentu konsekuensi logisnya adalah sistem hukumnya harus prima, baik pada proses pembuatannya harus makin demokratis, transparan, partisipatif dan akuntabel, dan substansinya pun harus sungguh-sungguh memenuhi rasa keadilan dan membawa kemanfaatan bagi masyarakatnya. Sehingga pengaturan pembuatan Undang-Undang harus benar-benar melalui sebuah proses yang demokratis, yang secara khusus harus memberikan keseimbangan kewenangan antara Presiden dan DPR.

¹² Naskah lengkap dapat dilihat pada Denny Indrayana, *Proses Reformasi Konstitusi Transisi (Pengalaman Indonesia dan Perbandingannya dengan Afrika Selatan dan Thailand)*. Makalah ini disampaikan dalam Forum Experts Meeting, Amandemen UUD 1945, diselenggarakan Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UGM dan DPD RI, Yogyakarta, 17 – 18 Maret 2007. Makalah ini adalah *updating* dari bahan yang pernah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Nasional Evaluasi Kritis Atas Proses dan Hasil Amandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh Keluarga Alumni Universitas Gadjah Mada (KAGAMA), Yogyakarta, 8 – 10 Juli 2002.

¹³ Lihat kontribusi pemikiran Tim Kecil Pokja Amandemen UUD 1945 Forum Rektor simpul UBAYA tanggal 26 Januari 2007.

Hak presiden untuk memveto rancangan undang-undang yang berasal dari DPR harus diberi tempat.

3. Menyangkut sistem pemerintahan presidensiil yang tercermin dalam pengaturan UUD 1945, nampaknya belum didukung konfigurasi sistem politiknya. Salah satu sisi penting dari prinsip pemerintahan presidensiil adalah tidak adanya ketergantungan presiden secara dominan dalam menyusun kabinet atau mengangkat menteri sebagai pembantu atau mitra kerjanya, sehingga pengangkatan menteri seharusnya sungguh-sungguh (riil) menjadi hak prerogratif presiden; namun ternyata pada prakteknya berbagai kebijakan bahkan rencana kebijakan presiden sangat dipengaruhi secara dominan oleh opini politik DPR, dan ini semua ternyata sebagai akibat dari sistem kepartaian dan pemilu yang belum benar-benar kondusif. Pada bagian lain, berkaitan dengan sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, yang semestinya juga makin memperbesar dasar legitimasi politik keberadaan presiden, seharusnya juga disertai dengan hak-hak prerogratif yang proporsional, tanpa tergantung pada institusi atau lembaga negara yang lain, misalnya hak pemberian grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi, menerima penempatan duta dari negara lain dan mengangkat duta dan konsul.
4. Sistem perwakilan sebagaimana pengaturan UUD 1945 hasil perubahan juga menimbulkan problematik. Kehadiran lembaga DPD dengan peran dan kewenangan yang sangat terbatas namun memperoleh pengaturan protokoler setingkat DPR, harus makin dikonkritkan. Kalau masih dianggap perlu untuk dipertahankan maka kewenangan dan kewajibannya harus diperbesar, di antaranya kewenangan yang berhubungan dengan RUU, baik mengajukan, menolak maupun menyetujui, terutama yang materi muatannya berkaitan dengan kepentingan daerah (di antaranya Otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, penggabungan, pemekaran dan pembentukan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah). Demikian pula pengaturan lembaga MPR. Apakah masih relevan keberadaan pimpinan MPR secara permanen, tidakkah cukup diadakan ketika dibutuhkan dalam persidangan MPR digelar, dan direkrut dari unsur pimpinan DPR dan DPD yang ada?. Dengan demikian juga otomatis tidak perlu ada secara tetap pengaturan hak protokoler pimpinan MPR. Perwujudan sistem perwakilan di Indonesia dalam bentuk MPR, memberikan kesan Indonesia menganut sistem unikameral berciri bikameral. Ciri bikameral tak cukup tampak karena kamar lain tidak memiliki fungsi tersendiri dan tidak melembaga. Watak unikameral ini makin menonjol saat 60 persen keanggotaan MPR diisi DPR (550 orang), sehingga MPR kini hanya "DPR luas". Maka pendapat "unikameral berciri bikameral" (atau campuran keduanya) tak cukup meyakinkan untuk menjelaskan watak parlemen Indonesia. Banyak pihak lantas menggunakan istilah "sistem MPR" bagi sistem perwakilan di Indonesia.¹⁴
5. Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari sebelumnya di

¹⁴ Moh. Fajrul Falaakh, "Metamorfosis MPR (Teka-teki Parlemen Bertamar Tiga)", Kompas, Jum'at, 19 April 2002.

tangan Presiden dan dialihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai bidang tugasnya masing-masing, yakni DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif). Pergeseran kekuasaan membentuk UU dari tangan Presiden ke DPR mestinya melibatkan DPD. Kekuasaan legislatif itu seharusnya juga ada pada DPD bersama DPR.

6. Pengaturan dan penataan lembaga peradilan dalam UUD 1945 guna menjalankan kekuasaan kehakiman, nampaknya terstruktur dengan dua sentral kekuasaan tertinggi yakni, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Di antara keduanya telah dibedakan fungsi dan kewenangannya, namun demikian yang perlu memperoleh batasan yang jelas atau konkrit adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi. Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam pasal 24C adalah menyelesaikan sengketa hasil pemilihan umum. Sementara batasan pengertian tentang rumusan kata hasil pemilihan umum dalam implementasinya melahirkan tafsir yang beragam, ada yang mengartikan sebagai hasil kuantitatif perolehan suara pemilu, namun juga ada yang mengartikan sebagai *out put* dari pemilu, baik pemilihan umum legislatif maupun pemilihan umum presiden dan wakil presiden, sehingga perlu ada kejelasan pengaturan lebih lanjut. Pada bagian lain yang menyangkut lembaga Mahkamah Konstitusi yang perlu memperoleh perhatian atau kajian lebih lanjut adalah kewenangannya untuk menguji undang-undang, yang tentu membutuhkan batasan-batasan yang konkrit dalam undang-undang. Demikian pula halnya dengan kewenangan memutuskan sengketa kewenangan antar lembaga negara (yang dalam pasal 24C kata lembaga negara, diartikan sebagai lembaga yang kewenangannya diberikan oleh UUD), perlu kejelasan pengaturan, bagaimana seandainya yang bersengketa tersebut salah satu pihaknya adalah Mahkamah Konstitusi itu sendiri (sebagai contoh antara MK dengan KY). Pada bagian lain kewenangan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan usul pemberhentian presiden, pengaturan kewenangannya antara lain yang diatur dalam pasal 7B dan pasal 24C, ternyata kurang konsisten. Dalam pasal 7B ayat (4) disebutkan kewenangannya adalah memeriksa, mengadili, dan memutus (mencakup kewenangan penyelidikan dan penyidikan) seadil-adilnya terhadap pendapat dewan, sementara pada pasal 24C ayat (2) hanya menyebut tentang kewajiban memberikan putusan atas pendapat dewan. Sementara itu lembaga Komisi Yudisial sekalipun tidak termasuk lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman, namun peranan dan kewenangannya sangat dibutuhkan dalam melengkapi prinsip *checks and balances*, pada lembaga Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, agar kedua lembaga tersebut tidak mengarah sebagai lembaga yang *superbody* dan tidak terkontrol. Dengan demikian rumusan pengaturan pasal 24B, yang menyebutkan bahwa: Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta

perilaku hakim, dan kata mempunyai wewenang lain tersebut perlu diperjelas di dalam konstitusi, sehingga makin memantapkan peran, fungsi dan wewenang Komisi Yudisial. Hanya karena persoalan letak Pasal 24B di atas pengaturan tentang Mahkamah Konstitusi maka hakim Mahkamah Konstitusi tidak merasa diawasi oleh Komisi Yudisial.

7. Hasil perubahan masih meletakkan supremasi hukum di bawah supremasi politik yang ditunjukkan dalam pengkaidahan mengenai kompetensi Mahkamah Konstitusi dan kaitannya dengan peran yang tetap dominan di MPR dalam persoalan *impeachment* terhadap Presiden/Wakil Presiden yang melakukan kejahatan-kejahatan pidana yang telah ditentukan.

Penutup

Penyempurnaan UUD 1945 secara substansial harus mendasarkan pada penghayatan terhadap makna kedaulatan rakyat, sehingga cita-cita akan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera yang didasarkan pada kesadaran sosial politik dalam naungan nilai-nilai religiusitas yang tinggi mempengaruhi substansi UUD yang baru.

Penyempurnaan juga dilakukan terhadap aspek legislative drafting dalam arti penataan ulang sistematika antar bab, antar pasal dan antar ayat sehingga menghasilkan struktur konstitusi yang dapat menjamin terwujudnya prinsip kedaulatan rakyat dan keadilan sosial.

Untuk menjamin proses penyempurnaan yang komprehensif dan menjunjung tinggi asas kerakyatan, maka diusulkan agar MPR membentuk suatu Komisi Konstitusi Negara dengan tugas khusus menyerap aspirasi rakyat dan pandangan para ahli sehingga menghasilkan konstitusi baru yang lebih sempurna. Hasil kerja Komisi Konstitusi Negara selanjutnya diserahkan kepada MPR untuk dibahas dan ditetapkan menjadi Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia. **Kapan itu? EGP**

SEMINAR NASIONAL



Gusti Kanjeng Ratu Hemas

Auditorium Kampus III Gedung St. Bonaventura

UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA

YOGYAKARTA, 17 NOVEMBER 2007

Kedudukan Lembaga-Lembaga Negara dalam UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen¹

Oleh Gusti Kanjeng Ratu Hemas²

I. Latar Belakang Perubahan UUD 1945

Perubahan UUD 1945 yang terjadi mengiringi reformasi disebabkan oleh pengalaman-pengalaman politik selama menjalankan UUD 1945 pada masa orde lama dan orde baru. Kelemahan yang paling menonjol dari UUD 1945 yang terjadi di dua masa orde lama dan baru itu adalah munculnya pemerintahan diktator, baik terang-terangan maupun terselubung. UUD 1945 memberi peluang kekuasaan yang sangat besar bagi pemimpin orde lama dan orde baru, yaitu Presiden Soekarno dan Suharto. Beberapa kelemahan lainnya dari UUD 1945 yang kemudian memicu terjadinya amandemen itu antara lain adalah :

Kekuasaan tertinggi di tangan MPR

Undang-Undang Dasar 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya *checks and balances* pada institusi-institusi ketatanegaraan. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), meskipun disebut sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dan penjelmaan seluruh rakyat, dalam kenyataannya susunan dan kedudukannya diserahkan untuk diatur dalam undang-undang.

Kekuasaan sangat besar pada Presiden

Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden). Sistem yang dianut UUD 1945 adalah *executive heavy* yakni kekuasaan dominan berada di tangan Presiden dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif (antara lain: memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang.

Pasal-pasal terlalu "luwes"

UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu "luwes" dan "fleksibel" sehingga dapat menimbulkan multitafsir, misalnya Pasal 7 UUD 1945, sebelum di amandemen, yang berbunyi " *Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.*"

Kekuasaan Presiden mengatur UU

UUD 1945 terlalu banyak memberi kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan Undang-undang. Presiden juga memegang

¹ Makalah pada Seminar Nasional 2007 *Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Urgensi Amandemen ke-5 dalam rangka Pembekalan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, 17 November 2007, Universitas Atmajaya, Yogyakarta.

² Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dari Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

kekuasaan legislatif sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai kehendaknya dalam Undang-Undang.

Konstitusi belum cukup mengatur kehidupan demokratis

Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia dan otonomi daerah. Hal ini membuka peluang bagi berkembangnya praktik penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan Pembukaan UUD 1945, antara lain sebagai berikut:

- Tidak adanya *check and balances* antar lembaga negara dan kekuasaan terpusat pada presiden.
- Infrastruktur politik yang dibentuk, antara lain partai politik dan organisasi masyarakat, kurang mempunyai kebebasan berekspresi sehingga tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.
- Pemilihan Umum (Pemilu) diselenggarakan untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal, karena seluruh proses tahapan pelaksanaannya dikuasai oleh pemerintah.
- Kesejahteraan sosial berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 tidak tercapai, justru yang berkembang adalah sistem monopoli dan oligopoli.

Perubahan itu dilaksanakan oleh MPR hasil Pemilu 1999, yang diikuti oleh partai-partai politik yang lama maupun baru, yang tidak menghasilkan kekuatan mayoritas. Sehingga kondisi itu menyebabkan terjadi banyak kompromi politik pada saat merumuskan pasal-pasal amandemen, yang dari sudut pandang Hukum Tata Negara tidak mudah dipahami. Proses perubahan itu dipersiapkan oleh Panitia Adhoc MPR yang mencerminkan kekuatan fraksi-fraksi yang ada di dalamnya. Kesepakatan Dasar Panitia Adhoc pada saat melakukan perubahan UUD 1945 adalah:

- Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, sistematika, aspek kesejarahan dan orisinalitasnya.
- Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
- Mempertegas Sistem Pemerintahan Presidensial.
- Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan dalam pasal-pasal.
- Perubahan dilakukan dengan cara "adendum"

Akhirnya terjadilah empat kali perubahan, dalam bentuk penambahan dan penghapusan ayat-ayat. Namun secara keseluruhan, tetap terdiri dari 73 pasal, yang secara keseluruhan, ternyata lebih banyak materi muatannya dari naskah sebelum dilakukan perubahan. Komposisi dari UUD 1945, yang semula terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasannya, berubah menjadi hanya terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.

II. Lembaga Negara dan Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Sebelum Perubahan UUD 1945

Deskripsi Singkat Struktur Ketatanegaraan RI Sebelum Amandemen UUD 1945 dapat dijelaskan dengan melihat Undang-Undang Dasar merupakan hukum

tertinggi, kemudian kedaulatan rakyat diberikan seluruhnya kepada MPR (Lembaga Tertinggi). MPR mendistribusikan kekuasaannya (*distribution of power*) kepada lima (5) Lembaga Tinggi yang sejajar kedudukannya, yaitu Mahkamah Agung (MA), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Secara singkat kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga-lembaga negara tersebut, adalah:

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Sebagai Lembaga Tertinggi Negara diberi kekuasaan tak terbatas (*super power*) karena kekuasaan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR dan MPR adalah penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia yang berwenang menetapkan UUD, GBHN, mengangkat presiden dan wakil presiden. Susunan keanggotaannya terdiri dari anggota DPR dan utusan daerah serta utusan golongan yang diangkat.

Dalam praktik ketatanegaraan, MPR pernah menetapkan antara lain:

- Presiden sebagai presiden seumur hidup.
- Presiden yang dipilih secara terus menerus sampai 7 (tujuh) kali berturut turut.
- Meminta presiden untuk mundur dari jabatannya.
- Lembaga Negara yang paling mungkin menandingi MPR adalah Presiden, yaitu dengan memanfaatkan kekuatan partai politik yang paling banyak menduduki kursi di MPR.

Presiden

- Presiden memegang posisi sentral dan dominan sebagai mandataris MPR.
- Presiden menjalankan kekuasaan pemerintahan negara tertinggi. Presiden Sukarno bahkan pernah mengangkat seluruh anggota MPR tanpa proses Pemilu. Presiden Suharto pernah merevisi undang-undang susunan dan kedudukan MPR, sehingga majelis itu tidak berdaya dalam mengawasi Presiden.
- Presiden selain memegang kekuasaan eksekutif, juga memegang kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif.
- Presiden mempunyai hak prerogatif yang sangat besar.
- Tidak ada aturan mengenai batasan periode seseorang dapat menjabat sebagai presiden serta mekanisme pemberhentian presiden dalam masa jabatannya.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

- Memberikan persetujuan atas RUU yang diusulkan presiden.
- Memberikan persetujuan atas PERPU.
- Memberikan persetujuan atas Anggaran.
- Meminta MPR untuk mengadakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban presiden.

Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

UUD 1945 tidak banyak mengintrodukir lembaga-lembaga negara lain seperti DPA dan BPK dengan memberikan kewenangan yang sangat minim.

III. Lembaga Negara dan Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Sesudah Perubahan UUD 1945

Deskripsi Struktur Ketatanegaraan RI setelah Amandemen UUD 1945: Undang-Undang Dasar merupakan hukum tertinggi dimana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya menurut UUD. UUD memberikan pembagian kekuasaan kepada tujuh (7) Lembaga Negara dengan kedudukan yang sama dan sejajar, yaitu Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Perubahan (Amandemen) UUD 1945:

- Sistem konstitusional berdasarkan perimbangan kekuasaan (check and balances) yaitu setiap kekuasaan dibatasi oleh Undang-undang berdasarkan fungsi masing-masing.
- Setiap lembaga negara sejajar kedudukannya di bawah UUD 1945.
- Menata kembali lembaga-lembaga negara yang ada serta membentuk beberapa lembaga negara baru agar sesuai dengan sistem konstitusional dan prinsip negara berdasarkan hukum.
- Penyempurnaan pada sisi kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga negara disesuaikan dengan perkembangan negara demokrasi modern.

MFR (Majelis Permusyawaratan Rakyat)

- Lembaga tinggi negara sejajar kedudukannya dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, MA, MK, BPK.
- Menghilangkan supremasi kewenangannya.
- Menghilangkan kewenangannya menetapkan GBHN.
- Menghilangkan kewenangannya mengangkat Presiden (karena presiden dipilih secara langsung melalui pemilu).
- Tetap berwenang menetapkan dan mengubah UUD.
- Susunan keanggotaannya berubah, yaitu terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih secara langsung melalui pemilu.

DPR (Dewan Perwakilan Rakyat)

(Posisi dan kewenangannya diperkuat).

- Mempunyai kekuasaan membentuk UU (sebelumnya ada di tangan presiden, sedangkan DPR hanya memberikan persetujuan saja) sementara pemerintah berhak mengajukan RUU. Amandemen telah memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden, beralih ke tangan DPR. Pemberdayaan DPR tidak menyebabkan DPR lebih kuat dibandingkan dengan Presiden karena kedua lembaga tersebut berada dalam kedudukan yang seimbang/setara.
- Proses dan mekanisme membentuk UU antara DPR dan Pemerintah.
- Mempertegas fungsi DPR, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagai mekanisme kontrol antar lembaga negara.

DPD (Dewan Perwakilan Daerah)

Lembaga negara baru sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR. DPD juga merupakan kompromi antara gagasan untuk tetap mempertahankan susunan negara kesatuan, dengan gagasan membentuk negara federal. Wacana negara federal muncul sebagai wacana yang hangat didiskusikan pada awal reformasi. Kompromi politik yang disepakati adalah, Indonesia tetaplah sebagai negara kesatuan, namun sifat kuasi-federal tercermin dalam eksistensi DPD dan penegasan UUD 1945 tentang otonomi daerah. Jadi, keberadaan DPD dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia.

Anggota DPD dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu.

DPD mempunyai kewenangan mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, RUU lain yang berkait dengan kepentingan daerah.

BPK (Badan Pemeriksa Keuangan)

Anggota BPK dipilih DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.

Berwenang mengawasi dan memeriksa pengelolaan keuangan negara (APBN) dan daerah (APBD) serta menyampaikan hasil pemeriksaan kepada DPR dan DPD dan ditindaklanjuti oleh aparat penegak hukum.

Berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.

Mengintegrasikan peran BPKP sebagai instansi pengawas internal departemen yang bersangkutan ke dalam BPK.

PRESIDEN

- Membatasi beberapa kekuasaan presiden dengan memperbaiki tata cara pemilihan dan pemberhentian presiden dalam masa jabatannya serta memperkuat sistem pemerintahan presidensial.
- Kekuasaan legislatif sepenuhnya diserahkan kepada DPR.
- Membatasi masa jabatan presiden maksimum menjadi dua periode saja.
- Kewenangan pengangkatan duta dan menerima duta harus memperhatikan pertimbangan DPR.
- Kewenangan pemberian grasi, amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan DPR.
- Memperbaiki syarat dan mekanisme pengangkatan calon presiden dan wakil presiden menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, juga mengenai pemberhentian jabatan presiden dalam masa jabatannya.

Mahkamah Agung

Lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman, yaitu kekuasaan yang menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan [Pasal 24 ayat (1)].

Berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang dan wewenang lain yang diberikan Undang-undang.

Mahkamah Konstitusi

Keberadaannya dimaksudkan sebagai penjaga kemurnian konstitusi.

Mempunyai kewenangan:

- Menguji UU terhadap UUD,
- Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara,
- Memutus pembubaran partai politik, memutus sengketa hasil pemilu dan
- Memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan atau wakil presiden menurut UUD.

Hakim Konstitusi terdiri dari 9 orang yang diajukan masing-masing oleh Mahkamah Agung, DPR dan pemerintah dan ditetapkan oleh Presiden, sehingga mencerminkan perwakilan dari tiga cabang kekuasaan negara yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif.

III. Wacana Amandemen Kelima

Setelah empat kali perubahan, sejumlah pakar mencatat dan mengidentifikasi ada beberapa titik kritis dari dampak pelaksanaan amandemen.

- Tentang sistem perwakilan dalam parlemen kita yang telah salah kaprah. Apakah lembaga legislasi kita menganut satu kamar, dua kamar atau lebih. Kewenangan DPD yang sangat lemah berhadapan dengan DPR. Kewenangan MPR juga dinilai masih kabur.
- Tentang sistem presidensial dalam multipartai, yang menjadikan pemerintah kurang efektif dalam menjalankan tugas-tugasnya.
- Dalam lingkungan yudikatif, adalah adanya tugas-tugas yang tumpang tindih karena keberadaan tiga lembaga, yaitu Mahkamah Agung (MA), Majelis Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY).
- Sistem desentralisasi yang dominan semangat federalismenya. Sistem otonomi daerah yang selalu membuat pusat dan daerah tarik-menarik kepentingan. Pusat menjadi tidak efektif karena daerah meminta kewenangan berlebih dan pemerintah provinsi cenderung tidak diperhitungkan oleh kabupaten dan kodya.

DPD telah mengusulkan untuk dilakukan amandemen konstitusi yang berkaitan dengan penguatan kewenangan DPD. Namun mencermati dinamika politik yang berkembang, maka disadari perlunya upaya yang lebih intensif untuk memperoleh dukungan yang lebih luas dari anggota MPR yang berasal dari partai politik terhadap usulan amandemen tersebut. Maka sesuai dengan hasil pertemuan para anggota MPR Pengusul Perubahan UUD 1945 pada 6 Agustus 2007, disepakati untuk belum meneruskan proses usulan amandemen tersebut. Dan akan melanjutkan setelah melakukan pembahasan secara intensif mengenai materi perubahan UUD 1945 untuk mengakomodasi berbagai pandangan dan pendapat yang berkembang, serta memperoleh dukungan yang luas dari para Anggota MPR terhadap usul amandemen dimaksud.

Kami sangat mendukung gagasan Presiden RI yang disampaikan dalam Sidang Paripurna Khusus DPD tanggal 23 Agustus 2007 mengenai pembentukan komisi/paritia Nasional yang bertugas menelaah sistem ketatanegaraan, sistem pemerintahan, dan pranata hukum yang tertuang dalam dalam konstitusi perlu mendapat dukungan. Keanggotaan komisi tersebut hendaknya berasal dari kalangan akademisi/perguruan tinggi/pakar dari seluruh tanah air agar dapat menampung berbagai pemiiran masyarakat luas dan secara obyektif mengkaji dan merumuskan aturan dasar ketatanegaraan kita. Kami berharap bahwa komisi itu bisa segera dibentuk.

SEMINAR NASIONAL



serviens in lumine veritatis

Y. Hartono, SH.M.Hum

Auditorium Kampus III Gedung St. Bonaventura

UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA

YOGYAKARTA, 17 NOVEMBER 2007

Amandemen UUD 1945: Implikasinya terhadap Sistem Pemerintahan dan Sistem Perwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia¹

Oleh: Y. Hartono²

"Tujuan dari semua konstitusi politik adalah ...pertama untuk mendapatkan para penguasa, orang-orang yang memiliki kebijakan tertinggi untuk melihat dengan jelas, dan yang paling baik untuk mengejar tujuan bersama"

*-James Madison
The Federalist, No. 57*

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, cuplikan di atas setidaknya dapat dijadikan sebagai dasar pertanyaan reflektif bagi penyelenggara Negara, apa yang menjadi latar belakang dilakukannya amandemen UUD 1945 sebagai konstitusi Negara. Minimal terdapat dua alasan dilakukannya amandemen UUD 1945. *Pertama*, pembuatnya memang membuat UUD 1945 dengan mekasud sementara, *Kedua* dalam kenyataannya selama Indonesia menganut UUD 1945 tidak pernah menampilkan pemerintahan yang demokratis³, atau menurut Panitia Perubahan UUD 1945 MPR, untuk menyempurnakan aturan dasar eksistensi Negara demokrasi dan Negara hukum⁴ Mendasarkan pada alasan tersebut, UUD 1945 sebagai mormatifikasi "perjanjian masyarakat" Indonesia yang telah mencanangkan tujuan dibentuknya

¹ Disampaikan dalam Seminar Nasional " Urgensi Amandemen ke-5 UUD 1945 dalam rangka Pembentukan Sistem Ketatanegaraan Indonesia " yang diselenggarakan oleh Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, tanggal 17 November 2007.

² Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Ketua Bagian Hukum Tata Negara dan Ketua II Assosiasi Pengajar HTN/HAN Propinsi DIY.

³ Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta, 1999, h. 49.

⁴ Bahan Sosialisasi Amandemen UUD 1945. Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006.

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam alinea keempat Pembukaan UU 1945, hendak dicapai melalui pelaksanaan prinsip negara hukum yang demokratis.

Tujuan Negara yang dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945 secara teoritis dapat dicapai mengingat sifat substansi UUD 1945 yang dapat mengakomodir tercapainya tujuan Negara. Sebab, melihat ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945, selain merupakan konstitusi politik, yang mengatur masalah susunan kenegaraan, hubungan antara lembaga negara, dan hubungannya dengan warga negara⁵, UUD 1945 juga merupakan konstitusi ekonomi karena mengatur bagaimana system perekonomian nasional seharusnya disusun dan dikembangkan serta merupakan konstitusi sosial karena mengatur tata kehidupan bermasyarakat⁶.

Amandeme UUD 1945 menimbulkan implikasi yang cukup mendasar terhadap kehidupan ketatanegaraan Indonesia, tidak saja terhadap pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat, struktur, kedudukan dan hubungan antar lembaga-lembaga/organ-organ Negara, tetapi juga terhadap system pemerintahannya. Membahas persoalan hubungan antar lembaga/organ Negara, tentu akan membutuhkan uraian yang panjang. Sebab pengertian lembaga/organ Negara dan ruang lingkupnya sangat luas. Mendasarkan pada pandangan Hans Kelsen tentang *the concept of the State Organ*, Organ (Negara) tidak selalu berbentuk organik, tetapi juga setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum, asalkan fungsi-

⁵ Pengertian konstitusi seperti dikemukakan CF. Strong dan KC Wheare sering dipahami sebagai contoh-contoh konstitusi politik.

⁶ Lihat dalam Jimly Assidique, *Perubahan UUD 1945 dan Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah Seminar "UUD 1945 sebagai Hukum Tertinggi dengan empat kali Perubahan Sebagai Dasar Menuju Milenium III, Fakultas Pascasarjana, UNDIP, Semarang, 5 Juli 2007, h. 10-11.

fungsi bersifat menciptakan norma dan/atau menjalankan norma⁷. Dalam konsteks kelembagaan Negara menurut UUD 1945, dilihat dari segi fungsinya meliputi 3 lapisan, yaitu lembaga tinggi Negara, lembaga Negara dan lembaga daerah⁸. Dalam konsteks UUD 1945 dalam ke 3 lapisan tersebut memunculkan kurang lebih 28 lembaga/organ negara⁹. Dengan demikian dalam tulisan ini akan dipersempit dengan hanya akan membahas hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif dan struktur kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang tentu akan terkait dengan hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Daerah. Dasar pertimbangannya adalah, karena kedua hal tersebut merupakan salah satu implikasi yang ditimbulkan oleh adanya amandemen UUD 1945.

Dari Presidensiil Semu ke Presidensiil murni Murni

Hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislative akan menghasilkan dua model alternative yang utama, yaitu pemerintahan parlementer dan pemeritahan presidensiil¹⁰. Dua model ini yang sering dipahami sebagai system pemerintahan dalam arti sempit. Dalam UUD 1945 naskah asli, orang memahami system pemerintahan yang dianut adalah system pemerintahan presidensiil semu (quasi presidensiil) atau sering juga disebut sistem presidensiil campuran, bukan system presidensiil murni. Dalam sistem ini,

⁷ Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 36.

⁸ *Ibid*, h. 106.

⁹ Jimly Assiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 50.

¹⁰ Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presiden sial*, Penyadur Ibrahim Ibrahim R, dkk, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995, h. 3.

terdapat ciri-ciri presidensiil sekaligus ciri-ciri parlementer. Atau menurut Jimly dalam system presidensiil yang dianut UUD 1945 naskah asli, tetapi di sana-sini terdapat kejumuhan dan ketentuan yang bersifat "overlapping" antara system presidensiil yang diidealkan itu dengan elemen-elemen system parlementer.¹¹ Ciri presidensiil tampak dalam ketentuan bahwa,

1. Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan (pasal 4 ayat 1), dengan demikian merupakan Kepala Pemerintahan;
2. Presiden juga adalah pemegang kekuasaan sebagai Kepala Negara (Penjelasan pasal 10 sampai dengan pasal 15)
3. Presiden memegang jabatan selama 5 tahun / fixed executive (pasal 7), dan
4. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri di mana menteri tunduk dan bertanggung jawab kepada presiden (pasal 17).

Adapun ciri parlementer terletak pada adanya pertanggungjawaban (dalam arti luas) Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (yang di dalamnya sebagian besar adalah anggota DPR). Dalam pertanggungjawaban ini, presiden dapat diberhentikan oleh MPR (yang sebagian besar adalah anggota DPR) melalui "mosi tidak percaya" dalam Sidang Istimewa MPR.

Sebagaimana dikemukakan oleh Douglas V. Verney¹², Sistem presidensiil ditunjukkan dengan ciri-ciri antara lain;

- a. Eksekutif tidak dibagi tetapi hanya ada seorang Presiden yang dipilih oleh Rakyat untuk masa jabatan tertentu;

¹¹ Jimly Assiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, h. 61-62.

¹² Arren Lijpard, *op.cit.*, h. 43-49. (lihat juga dalam Jimly Assiddiqie, *Format Kelembagaan* h. 59-60).

- b. Kepala Pemerintahan adalah Kepala Negara;
- c. Presiden mengangkat Kepala Departemen yang merupakan bawahannya;
- d. Presiden adalah eksekutif tunggal;
- e. Anggota Majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintahan dan sebaliknya;
- f. Eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;
- g. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa Majelis.

Ciri-ciri ini lebih tampak di dalam UUD 1945 amandemen di banding di dalam UUD 1945 naskah asli. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilihan umum (pasal 6 A ayat 1) untuk menduduki masa jabatan 5 tahun (pasal 7). Presiden menurut pasal 4 ayat 1 memegang kekuasaan menyelenggarakan pemerintahan Negara dan bila melihat pasal 10 sampai dengan pasal 15 menunjukkan kekuasaannya sebagai Kepala Negara. Dan menurut pasal 17, Presiden dibantu oleh menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Meskipun dalam menjalankan tugas Presiden dibantu oleh Wakil Presiden, tetapi kekuasaan eksekutif tetap berada di tangan Presiden, sesuai pasal 4 ayat 1. Meskipun di dalam UUD 1945 tidak ditentukan persoalan rangkap jabatan anggota majelis (DPR), tetapi menurut pasal 104 UU No. 22 Tahun 2003 telah ditentukan secara tegas tentang larangan rangkap jabatan.

Ciri eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi adalah ciri yang membedakan secara mendasar sistem presidensiil yang dianut oleh UUD 1945 amandemen dan "presidensiil" yang dianut UUD 1945 naskah asli. Dalam UUD

1945 naskah asli ada pertanggungjawaban Presiden kepada Majelis (MPR) dan ini merupakan aspek parlementer dalam sistem presidensiil di Indonesia, sehingga mengapa kemudian dikatakan sebagai system quasi presidensiil.

Adapun Presiden yang tidak dapat membubarkan /memaksa Majelis (Parlemen) secara eksplisit diatur dalam pasal 7 C UUD 1945. Pasal ini pada dasarnya adalah pasal mati, sebab dengan melihat pasal 4 ayat 1, pasal 6A ayat 1, pasal 7, pasal 10 sampai dengan pasal 15 dan pasal 17 pada dasarnya telah menunjukkan bahwa system pemerintahan yang dianut UUD 1945 adalah sistem presidensiil. Di dalam system presidensiil, presiden memang tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan/membekukan legislative (DPR), sebagai konsekuensi Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR, begitu pula sebaliknya. Pasal ini dimunculkan dalam konstitusi tampaknya dimaksudkan untuk memberikan jaminan konstitusional dalam mengantisipasi agar peristiwa yang sama ketika Presiden Abdulrahman Wahid (Gus Dur) pada waktu berkuasa yang akan mengeluarkan dekret pembubaran MPR dan DPR tidak terulang lagi.

Dalam hubungan antara eksekutif dengan legislatif pasca amandemen memunculkan pandangan bahwa telah terjadi pergeseran sifat kekuasaan dari *eksekutif heavy* menjadi *legislative heavy*, terutama pada fungsi legislasi dan pengawasan¹³. Dalam fungsi anggaran, UUD 1945 amandemen justru secara tegas memberikan fungsi tersebut kepada Presiden untuk mengajukan RAPBN (pasal 23 ayat 2). Dalam sistem presidensiil, focus kekuasaan ada pada eksekutif, di mana presiden adalah eksekutif tunggal. Konsekuensinya Presiden

¹³ Bandingkan pasal 5 ayat 1, pasal 20 ayat 1 UUD 1945 naskah asli dengan pasal 5 ayat 1, pasal 20 ayat 1, serta lihat pasal 20 A UUD 1945 pasca amandemen,

memiliki kekuasaan yang sangat luas. Dalam konteks UUD 1945, Presiden di samping sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (pasal 4 ayat 1) juga memegang fungsi legislasi dalam bentuk hak prakarsa dan kewenangan mengesahkan RUU (pasal 5 ayat 1 dan pasal 20 ayat 4), serta fungsi anggaran (pasal 23 ayat 2) dan memegang kekuasaan sebagai kepala Negara (pasal 10 – 15). Dengan demikian, *legislative heavy* tidak dapat dimaknai bahwa kekuasaan DPR lebih besar/luas di banding kekuasaan Presiden, tetapi memiliki makna bahwa DPR pasca amandemen UUD 1945 lebih memiliki peran dibandingkan DPR sebelum amandemen¹⁴

Sistem presidensiil murni yang dianut oleh UUD 1945 amandemen diindikasikan dengan tidak ada lagi ciri/aspek parlementer dalam sistem pemerintahan. Hal ini tampak tidak saja dari pemilihan presiden dilakukan secara langsung (tidak lagi dilakukan oleh MPR) tetapi juga tampak dari tidak adanya pertanggungjawaban Presiden kepada MPR. Dengan demikian MPR tidak dapat lagi memberi "mosi tidak percaya" kepada presiden sebagai dasar pemberhentian Presiden. Dalam hal pemberhentian presiden, tidak lagi didasarkan pada dugaan DPR/MPR bahwa presiden telah melakukan pelanggaran hukum (UUD/GBHN) yang kemudian atas dasar *pertimbangan politik* MPR memberhentikan Presiden, sebab sekarang, dugaan/pendapat DPR bahwa Presiden telah melanggar hukum¹⁵ harus dibuktikan oleh Mahkamah Konstitusi (pasal 7 B) sebagai pemegang kekuasaan kehakiman yang merdeka

¹⁴ Bandingkan pasal 11, 13, 14 dan pasal 15 UUD 1945 naskah asli dengan pasal yang sama menurut UUD 1945 amandemen, serta lihat pasal 20 ayat 5 dan pasal 20 A.

¹⁵ Pasal 7 A secara limitatif telah menentukan bentuk-bentuk pelanggaran hukum yang dapat dijadikan dasar pemberhentian Presiden.

(pasal 24 ayat 1 dan 2). Meskipun nantinya apabila (keputusan hukum) Mahkamah Konstitusi menyatakan Presiden terbukti bersalah, tidak ada jaminan Presiden pasti diberhentikan, sebab keputusan akhir pemberhentian Presiden tetap berada pada (keputusan politis) MPR¹⁶, yang sangat mungkin menganulir keputusan Mahkamah Konstitusi. Artinya keputusan hukum dapat saja dikalahkan oleh keputusan politik. Meskipun hal ini dapat dipandang sebagai konsekuensi system presidensiil yang *fixed executive*.

Di satu sisi sistim ini menjadikan pemerintahan lebih stabil, karena pasal 7 A secara limitatif telah menentukan persyaratan pemberhentian presiden, dan prosedur yang relatif sulit (pasal 7 B) tetapi dilihat dari sisi prinsip supremasi hukum hal ini tentunya merupakan persoalan mendasar, sebab keputusan hokum dapat dikalahkan oleh keputusan politik. Secara keseluruhan, amandemen UUD 1945 dan pilihan untuk menerapkan sistem presidensiil murni harus dipahami sebagai upaya mewujudkan kerangka mekanisme hubungan *checks and balances*, khususnya antara eksekutif dengan legislative. Dengan demikian tidak akan terjadi dominasi kekuasaan (kekuatan) oleh eksekutif maupun oleh legislative. Semakin besarnya peranan DPR dalam fungsi legislasi dan pengawasan hendaknya juga harus dipandang dalam rangka mewujudkan kerangka itu.

Sistem Perwakilan Majelis Permusyawaratan Rakyat: Ciri khas system perwakilan Indonesia.

¹⁶ Lihat pasal 7 B ayat 7.

Demokrasi perwakilan yang dianut UUD 1945 di tingkat pemerintahan pusat diwujudkan dalam lembaga-lembaga perwakilan yang berupa MPR, DPR, DPD. Keberadaan lembaga-lembaga ini tidak lepas dari keinginan mewujudkan demokrasi khas Indonesia yang berdasar permusyawaratan dan perwakilan sebagaimana tergambar dalam alinea empat Pembukaan UUD 1945. Dasar permusyawaratan diwujudkan dalam lembaga MPR (di tingkat local dalam bentuk Badan Permusyawaratan Desa) sedangkan dasar perwakilan diwujudkan dalam lembaga DPR, DPD dan DPRD).

Secara teoritis dan praksis kebanyakan system perwakilan dilaksanakan dalam system perwakilan dua kamar (bicameral system) Meskipun terdapat pula Negara yang menerapkan sistem satu kamar atau tiga kamar. Sistem satu kamar misalnya dipraktekkan di Parlemen Skotlandia, Bundeslander Jerman.¹⁷ Sistem tiga kamar pernah diterapkan di Afrika Selatan, di mana parlemen terdapat tiga kamar yaitu *Dewan Perwakilan* untuk perwakilan kulit berwarna, *Dewan Utusan* untuk perwakilan orang-orang India, dan *Dewan Deputi* untuk perwakilan orang-orang kulit putih¹⁸

Sistem satu kamar adalah sistem pemerintahan yang hanya memiliki satu kamar pada parlemen atau lembaga legislatif. Banyak negara yang menggunakan sistem satu kamar seringkali adalah negara kesatuan yang kecil dan homogen dan menganggap sebuah majelis tinggi atau kamar kedua tidak perlu. Dukungan terhadap sistem satu kamar ini didasarkan pada pemikiran bahwa apabila majelis tingginya demokratis, hal itu semata-mata mencerminkan majelis rendah yang juga demokratis, dan karenanya hanya merupakan duplikasi saja: Teori yang mendukung pandangan ini berpendapat bahwa fungsi kamar kedua, misalnya meninjau atau merevisi undang-undang, dapat dilakukan oleh komisi-komisi parlementer, sementara upaya menjaga konstitusi selanjutnya dapat dilakukan melalui Konstitusi yang tertulis.¹⁹

¹⁷ http://id.wikipedia.org/wiki/sistem_satu_kamar

¹⁸ http://id.wikipedia.org/wiki/Piete_Willem_Botha_parlemen+tiga+kamar

¹⁹ http://id.wikipedia.org/wiki/sistem_satu_kamar

MPR dalam UUD 1945 naskah asli dianggap menganut system "satu kamar" sebab unsur-unsur yang ada di dalamnya dapat dikatakan hanya ada satu kamar. Anggota DPR (sebagai legislative tunggal) adalah juga anggota MPR, sedangkan Utusan Daerah dan Utusan Golongan *bukan* merupakan lembaga otonom yang memiliki fungsi sendiri, dan hanya bersifat komplementer.

Amandemen UUD 1945 secara mendasar telah mengubah struktur, kedudukan dan kekuasaan MPR. MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi Negara, tetapi lembaga yang nebengeordnet dengan lembaga-lembaga (tinggi) Negara lain seperti, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK. Sesuai pasal 2 ayat 1 UUD 1945, susunan MPR terdiri dari *anggota* DPR dan *anggota* DPD. Susunan ini menimbulkan setidaknya-tidaknya 3 pandangan tentang sistem perwakilan yang dianut UUD 1945, yaitu;

1. MPR menganut *join session*. Menurut pandangan ini, eksistensi MPR hanyalah sekedar "*forum bersama*" antara anggota DPR dan anggota DPD. Forum bersama ini hanya akan dilakukan apabila MPR akan menjalankan kekuasaannya sebagaimana diatur dalam pasal 3 dan pasal 8 ayat 2 dan 3. Dengan demikian apabila MPR telah melaksanakan wewenangnya, maka forum bersama ini "bubar", dan anggota MPR kembali ke lembaga induknya masing-masing. Sehingga dari segi fungsinya MPR dikatakan bersifat *ad-hoc*, karena tidak menjalankan tugas sehari-hari.
2. MPR tidak menunjukkan sifat bikameralnya karena unsur-unsurnya adalah *anggota* DPR dan *anggota* DPD. Dalam system (strong) bicameral unsur-

unsurnya adalah badan-badan perwakilan²⁰. Dengan indikator yang lain system ini disebut *soft-bicameralism*, karena kedudukan dua kamar yaitu DPR dan DPD tidak sama kuat²¹.

3. MPR menganut system tiga kamar. MPR merupakan lembaga yang mempunyai anggota dan wewenang sendiri, begitu pula DPR dan DPD²². Di samping memiliki wewenang sendiri, MPR ditentukan memiliki Pimpinan sendiri yang dipilih daridan oleh anggota MPR sendiri terlepas dari Pimpinan DPR dan DPD²³.

Format kelembagaan MPR sebagaimana diatur dalam UUD 1945 memberikan ketidakjelasan system perwakilan yang dianut apabila didasarkan pada ukuran-ukuran suatu system perwakilan, meskipun hal ini dapat di cari justifikasinya, bahwa system yang dianut adalah system khas Indonesia.

Format dan struktur kelembagaan MPR seperti ini menjadikan DPR sebagai lembaga yang "*one man show*". Praktis dalam fungsi-fungsi parlemen baik dalam fungsi legislasi dan pengawasan didominasi oleh DPR, sebab di satu sisi MPR tidak menjalankan tugas sehari-hari dan di sisi lain kekuasaan DPD *tersubordinasi* oleh kekuasaan DPR²⁴. Terdapat kekawatiran bahwa memberikan peran DPD yang kuat akan mencerminkan federalisme di dalam Negara.

Sebagai lembaga legislative yang sama sama dipilih secara langsung dalam Pemilu (bahkan kalau dihitung secara kuantitatif, legitimasi DPD jauh lebih besar di banding DPR), seharusnya DPR dan DPD memiliki peranan yang kuat,

²⁰ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 BARU*. FH UII Press, Yogyakarta, 2003, h. 4-5.

²¹ Jimly Assididqie, *Format Kelembagaan*,..... *op.cit.* h. 13

²² Bagir Manan, *op. cit.*, h. 5

²³ Jimly, *Format Kelembagaan*,.....*loc.cit*

²⁴ lihat pasal 22 D UUD 1945.

sesuai dengan "ranah"nya masing-masing. Dalam arti yang demikian sesuai dengan sifat keterwakilannya, DPD dapat diberikan wewenang yang sama (kuat) dengan DPR baik dalam bidang legislasi maupun pengawasan, meskipun harus dibatasi oleh persoalan-persoalan yang menyangkut daerah. Hal ini tentu akan menimbulkan konsekuensi:

Pertama, format kelembagaan MPR harus dipertegas dengan konsekuensi mengubah pasal 2 ayat 1 UUD 1945 sehingga memberikan kejelasan tentang system bicameral yang akan dianut. Apabila unsur MPR adalah anggota, maka salah satu implikasinya adalah, dalam pengambilan keputusan di MPR yang di dasarkan kuorum dimungkinkan suara berasal dari DPR atau DPD semua, karena dalam forum MPR tidak ada lagi pembedaan apakah anggota MPR itu berasal dari DPR atau DPD. Peningkatan peran DPD juga merupakan konsekuensi otonomi seluas-luasnya yang dimiliki oleh Daerah. Kejelasan format kelembagaan ini menimbulkan konsekuensi perubahan pasal 22 D.

Kedua, diperlukan pengaturan tentang prosedur dalam pelaksanaan fungsi legislasi yang dilakukan oleh DPD, sebagaimana juga dimiliki oleh DPR yang tergambar dalam pasal 20 UD 1945, serta fungsi pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan yang menyangkut kepentingan daerah. Hal ini di damping akan memberikan jaminan konstitusional terhadap eksistensi dan peranan DPD, juga merupakan wujud dari keinginan untuk berdemokrasi.

Penutup.

Amandemen UUD 1945 merupakan upaya dalam mewujudkan tatanan penyelenggaraan pemerintahan Negara yang berdasarkan pada supremasi

hukum dan prinsip demokrasi. Upaya yang demokratis memberikan konsekuensi agar memberikan peran kepada lembaga-lembaga demokrasi yang dipilih oleh rakyat. Lebih jauh lagi, amandemen UUD 1945 sebagai konstitusi politik, ekonomi, dan social harusnya dapat mempermudah dalam upaya mencapai tujuan Negara seperti yang telah dicita-citakan.

Keputusan untuk memilih system presidensiil sebagai system pemerintahan dimaksudkan untuk tidak menempatkan lembaga legislatif dalam posisi subordinate terhadap kekuasaan eksekutif atau sebaliknya, tetapi dimaksudkan agar mekanisme checks and balances dapat berlaku efektif sehingga tidak menimbulkan otoritarianisme kelembagaan. Peningkatan peran DPR pasca amandemen diharapkan dapat menjadikan DPR mampu menjalankan kekuasaan originalnya baik dalam kekuasaan legislasi maupun pengawasan.

Format kelembagaan MPR tidak memberikan peran memadai kepada DPD sebagai lembaga demokrasi yang juga dibentuk secara demokratis. Hal ini merupakan implikasi tidak jelasnya system perwakilan yang dianut. Kekawatiran bahwa memberikan peranan yang kuat terhadap DPD sebagai cerminan federalisme tidaklah tepat, sebab hal ini menjadi tidak berbeda dengan pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah.

Daftar Acuan

Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Penyadur Ibrahim Ibrahim R, dkk, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1995,.

Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 BARU*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003

C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, The English Language Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966.

Jimly Assiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

-----, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006

-----, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006

K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford University Press London Oxford New York, 1966.

Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, 1999.

Makalah,

Jimly Assiddiqie, *Perubahan UUD 1945 dan Pembangunan Hukum Nasional*, Seminar Nasional "UUD 1945 sebagai Hukum Tertinggi dengan empat kali Perubahan sebagai dasar Menuju Milenium III, Fakultas Pascasarjana, NDIP, Semarang, 5 Juli 2007.

Bahan Sosialisasi Amandemen UUD 1945, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006

Website

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

http://id.wikipedia.org/wiki/Pieter_Willem_Botha_parlemen+tiga+kamar

SEMINAR NASIONAL

serviens in lumine veritatis

Dr.Zen Zanibar M.Z.

Auditorium Kampus III Gedung St. Bonaventura

UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA

YOGYAKARTA, 17 NOVEMBER 2007

HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA¹

Khususnya Penyelesaian Sengketa
Oleh: Dr. Zen Zanibar M.Z.,S.H.,M.H.²

□ Pengantar

Amandemen I, II, III dan IV adalah penyanggah katatanegaraan RI dewasa ini. Kalau dicermati keempat amandemen tersebut secara runtut, maka perubahan dimaksud mencakup berkurangnya wewenang presiden, menguatnya fungsi DPR, berkurangnya fungsi MPR, hilangnya DPA, munculnya DPD. Berkurangnya wewenang presiden diikuti penguatan DPR. Berkurangnya wewenang presiden satu sisi dan pengurangan fungsi MPR pada sisi lain diikuti pilpres secara langsung dan munculnya DPD.

Perubahan penting adalah bergesernya paradigma hubungan kekuasaan penyelenggara negara atau sistem pemerintahan *distribution of power* menjadi *seperation of power* yang lazimnya disebut presidensial murni³, meskipun masih ada yang meragukannya, masih

¹ Seminar Nasional "Urgensi Amandemen V Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dalam Rangka Pembentukan Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Universitas Atmajaya Yogyakarta, 17 Nopember 2007

² Dosen FH dan Pasca Unsri, Pasca UM Palembang, Pasca Unbari Jambi, Pasca Univ. Pancasila, Staf Ahli MKRI.

³ Sistem pemerintahan presidensial memisahkan badan eksekutif dengan badan legislatif. R. Kranenburg menyebut sistem pemerintahan presidensial "*Representative popular government with separation of power.*" Menurut sistem ini badan eksekutif (presiden), tidak dibentuk atas inisiatif atau ditentukan oleh badan legislatif. Karena itu presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif dan karenanya tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislative, sebaliknya presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.[□]

S.L. Witman dan J.J. Wues memberi ciri pemerintahan presidensial:

1. *It is based upon the separation of power principle;*
2. *There is executive has no power to dissolve the legislative nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership;*
3. *There is no mutual responsibility between the president and his cabinet, the latter is wholly responsibility to the chief executive;*
4. *The executive (The chief executive) is chosen by a the electorate.[□]*

Pemerintahan sistem presdiensial berdasarkan prinsip pemisahan kekuasaan, eksekutif tidak mempunyai kekuasaan membubarkan badan legislatif juga tidak harus mengundurkan ketika dia kehilangan dukungan dari mayoritas pendukungnya, presiden dan kabinetnya tidak bertanggung jawab satu terhadap yang lain secara bersama keseluruhan bertanggung kepada presiden, presiden dipilih melalui suatu pemilihan. Ciri umum sistem pemerintahan presidensial ialah :

1. *The president is both nominal and political head of state.*
2. *The president is elected not by legislative, but directly by the sota electoral (the electoral coolage in the United State is formally, and is likely to disspear in the near feature). The president is no part of legislative, and he can not be removed from office by the legislative axcept through rare legal impeachments;*
3. *The president can not dissolve the legislative and call a general election. Usually the president and the legislative are selected for fixed terms.[□]*

adanya ciri-ciri sistem parlementer⁴. Perubahan ini menarik dicermati karena memunculkan berbagai fenomena agak kontradiktif dengan harapan pengusung reformasi. Ada asumsi bahwa reformasi yang diawali dengan perubahan UUD 1945 akan berjalan baik dan akan segera mendonring bangsa Indonesia berkembang mengikuti negara-negara demokrasi yang telah lebih dulu maju. Bagaimanapun juga reformasi dimaksudkan untuk mereformasi kehidupan bernegara dengan cara memperbaiki prosedur penyelenggaraan negara baik pusat maupun daerah. Oleh karena itu beberapa prinsip juga diubah dan ditambah, meskipun ada yang belum tersentuh.

□ Hubungan antara lembaga negara

Perubahan yang terjadi yang sangat penting adalah kedudukan dan fungsi masing-masing lembaga negara. Kemudian pada penghujungnya adalah bagaimana sesama lembaga berhubungan satu sama lain. Dalam arti bagaimana menjalankan fungsi dan menjaga kedudukan masing-masing.

Secara teoritik dalam sistem UUD 1945 sebelum perubahan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. MPR secara konstitusional penyelenggara kedaulatan. Lima lembaga negara yang lain (Presiden, DPR, MA, BPK dan DPA) berada pada posisi lembaga tinggi yang sederajat pada garis diagonal keseimbangan. Kalau digambarkan secara

⁴ DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat [Pasal 20A ayat (2)] yang dalam prakteknya menjurus mosi tidak percaya. Pemerintahan yang diklasifikasikan menganut sistem parlementer, menurut S.L. Witman dan J.J. Wues memiliki ciri-ciri :

1. *There is mutual responsibility between the executive and the legislative. It is based upon the diffusion of power principle;*
2. *Legislative, hence the executive may dissolve the legislative or he must resign together with the rest of the cabinet when his policies are no longer accepted by the majority of the membership of the legislative;*
3. *There is also mutual responsibility between the executive (Prime Minister, Premier or Chancellor) and the cabinet;*
4. *The executive (Prime Minister, Premier or Chancellor) is chosen by the titular Head of the state (Monarch or President) according to the support of the majority in the legislative.*

Dengan demikian dalam system parlementer terjadi saling ketergantungan antara eksekutif dengan legislatif sebagaimana prinsip penyebaran kekuasaan, oleh karena eksekutif boleh membubarkan badan legislative atau bukan dia mengundurkan diri bersama dengan kabinet ketika kebijakan-kebijakannya ditolak oleh mayoritas anggota legislatif, menteri bertanggung jawab kepada perdana menteri, eksekutif dipilih oleh kepala negara menurut dukungan mayoritas dalam badan legislatif.

Sistem parlemen dipandang sebagai respon atas kebutuhan untuk membatasi kekuasaan raja. Menurut sejarahnya, dalam negara monarki berlaku prinsip raja tidak mungkin berbuat salah (*The king can do no wrong*). Perkembangan negara-negara di Eropa pada abad XVII s.d XIX di mana gagasan pertanggungjawaban kabinet kepada parlemen ini pada umumnya muncul setelah didahului oleh adanya konflik antara raja dan kabinet di satu pihak dengan parlemen di pihak lain yang terjadi karena raja belum dapat dimintai pertanggung jawaban. Akibatnya menterilah yang harus bertanggung jawab.

geneometrik kedudukan dan hubungan MPR dengan kelima lembaga tinggi lainnya seperti bangunan limas⁵.

Pasca perubahan seperti dikemukakan, maka secara teoritik pula keseimbangan kekuasaan yang diidealkan dan dikualifikasikan *checks and balances* berada pada satu garis lurus horizontal. Walaupun keseimbangan dimaksudkan tidak disertai dengan kewenangan yang berimbang secara menyeluruh. Presiden, misalnya tidak lagi mempunyai kewenangan untuk mengangkat hakim agung, sebagai bentuk kekuasaan penyeimbang terhadap kekuasaan kehakiman. Demikian pula Presiden tidak punya kekuasaan untuk mengimbangi kekuasaan DPR. Perubahan empat kali UUD 1945 telah mereformasi sistem ketatanegaraan yang boleh dikatakan hampir sempurna meletakkan kewenangan terbesar pada DPR. Buktinya semua jabatan publik di republik ini ditentukan oleh DPR atau oleh politisi (jabatan hakim agung, anggota BPK, Komisioner KY, Komisioner Komnas HAM, Komisioner KPU, komisioner KPK, dll). Berkaitan dengan proses rekrutmen calon anggota lembaga ini pernah ada lembaga salah memahami proses seleksi sebagai basis kebertanggungjawaban lembaga kepada DPR. Mereka beranggapan bertanggung jawab kepada DPR karena mereka memperoleh jabatan melalui proses seleksi dan diusulkan DPR kepada Presiden.

Paling jelas dapat diungkapkan bahwa perubahan UUD merestrukturisasi hubungan antar lembaga utama (MPR, DPR, DPD, Presiden, MK, MA, BPK) berdasarkan hubungan horizontal atau prinsip kesederajatan. Kesederajatan niscaya dibarengi dengan kepemilikan wewenang mandiri. Meskipun demikian dalam praktek masih muncul pengaruh hubungan yang didasarkan garis vertikal atau prinsip ketidak sederajatan.

Secara umum lembaga negara menurut sistem ketatanegaraan sekarang setidaknya dapat dilihat dari:

Pertama, secara hirarkis lembaga negara lapis pertama (Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA dan BPK), lapis kedua (Menteri Negara, TNI, Polri, KY, KPU, Bank Sentral). Setelah MPR mengalami perubahan struktural dengan diterapkannya pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip hubungan *checks and balances* antar lembaga negara, maka struktur ketatanegaraan Indonesia dewasa ini tidak lagi pada satu puncak (MPR) melainkan berpuncak pada tiga cabang kekuasaan yang saling mengontrol dan mengimbangi secara sederajat yang tunduk kepada regulasi konstitusi.

⁵ MPR sebagai lembaga tertinggi berada pada titik puncak limas, Presiden (bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR) berada pada titik berada pada dasar limas (titik potong diagonal dasar limas) satu garis vertical dengan MPR, DPR dan MA berada pada satu garis diagonal (horizontal) dasar limas (dengan posisi tersebut diidealkan kedua lembaga mengimbangi kekuasaan Presiden. DPA dan BPK berada pada satu garis lurus diagonal (horizontal) dasar limas. sehingga menjadi penyeimbang kekuasaan lainnya.

Kedua, secara fungsional dapat dikelompokkan dengan sebutan organ utama atau primer (*primary constitutional organs*) dan penunjang (*auxiliary state organs*). Organ utama meliputi penyelenggara kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudisial. Dalam lingkup kekuasaan legislatif ada DPR, DPD, MPR. Dalam lingkup kekuasaan eksekutif ada Presiden dan Wakil Presiden. Selain Presiden dan Wakil Presiden ada sejumlah menteri yang memimpin departemen, ada lembaga lain yang menyelenggarakan fungsi eksekutif yang dapat dikatakan mendukung atau menunjang fungsi eksekutif. Dalam lingkup kekuasaan kehakiman ada MA, MK. Selain MA dan MK ada KY yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Kewenangan KY sesungguhnya tidak termasuk dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, karena KY tidak mengadili tetapi menunjang kekuasaan kehakiman untuk pencalonan hakim agung dan menegakkan harkat dan martabat hakim⁶. KY idealnya adalah mengawasi perilaku hakim tingkat pertama dan banding sebagai proses seleksi alamiah bagi rekrutmen calon-calon hakim agung⁷.

Organ pendukung atau penunjang lainnya bagi kekuasaan lain dan tentu tidak melaksanakan fungsi utama organ utama, misalnya BPS. BPS menunjang fungsi eksekutif untuk urusan statistik, KONI untuk urusan olahraga, BAN untuk urusan pembinaan perguruan tinggi, KPI pengawasan terhadap pers dan media. Organ penunjang dalam lingkup kekuasaan legislatif boleh dikatakan belum ada, meskipun KPU dapat disebut sebagai organ penunjang untuk pengisian jabatan anggota legislatif dan eksekutif (Presiden/Wapres dan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah). Akan tetapi ke depan dimungkinkan misalnya komisi independen yang mengurus kehormatan parlemen yang menggantikan BK DPR. Diperlukan juga ke depan komisi kehormatan pemeriksa keuangan dan akuntan publik. Komisi-komisi yang ada atau akan dibentuk dalam amandemen konstitusi di masa yang akan datang niscaya ideal jika diletakkan dalam bab tersendiri yang di banyak negara disebut Bab Komisi Independen.

⁶ KY di negara lain tidak hanya mengawasi perilaku hakim tapi juga mengawasi perilaku penegak hukum lainnya.

⁷ Ide satu atap menjadi pemicu perlunya lembaga yang mengawasi hakim yang dulu dilaksanakan oleh lembaga internal MA yaitu Majelis Kehormatan Hakim. Kelemahan pengawasan internal selama ini bagaimanapun juga dikarenakan oleh independensi lembaga yang berada dalam satu kesatuan organisasi tertinggi diragukan oleh banyak orang. Oleh karena itu pembentukan KY dimaksudkan untuk mengefektifkan pengawasan hakim yang ujungnya untuk memudahkan proses rekrutmen hakim agung. Dengan demikian idealnya KY hanya mengawasi perilaku hakim peradilan tingkat pertama dan banding saja, sedangkan hakim agung tidak lagi diawasi oleh KY, karena pengawasan KY terhadap hakim agung dapat merendahkan martabat dan derajat hakim agung. Dalam sistem *rule of law* hakim agung adalah puncak dari keyakinan publik tentang sumber keadilan tertinggi dalam kehidupan bernegara demokratis.

□ Mahkamah Konstitusi

Hadirnya MK di berbagai negara memiliki sejarah sendiri-sendiri. Kehadiran dikarenakan oleh adanya kebutuhan praktek yang memicu perlunya lembaga tersendiri untuk menanggulangi berbagai persoalan bernegara. Ide *the Guardian of the Constitution* muncul dalam kasus *Marbury vs Madison* (1803) yang amat terkenal di seluruh dunia dan perkembangan ide pengujian sampai dengan berdirinya MK di negara-negara eks-komunis Eropa Timur. Mekanisme *judicial review* kemudian diterima sebagai cara negara hukum moderen mengontrol kecenderungan kekuasaan sewenang-wenang penguasa. Meskipun gagasan pengujian konstitusional berkembang dan dipraktikkan di era Yunani Kuno. Di era itu yang di *psphisma* (*decree*) tidak boleh bertentangan dengan *nomoi* (*constitutional law*). Bagi legislator yang menerbitkan *psphisma* yang bertentangan dengan *nomoi* akan diancam pidana berupa tindakan publik (*public right of action*), sedangkan *psphismanya* sendiri menjadi tidak berlaku (*void*). Di Jerman, misalnya, ide pengujian muncul di sekitar paruh kedua abad ke 12 yang bermula dari sengketa kewenangan individu penguasa dan pelanggaran hak individu, hal yang serupa juga muncul di Perancis pada abad XIII. Tetangga Perancis atau Portugal baru diperkenalkan pada abad XVII yang dituangkan dalam Kitab Hukum Philip (*Philip's Code*). Pada periode abad XVIII di Perancis sejajar dengan situasi di sekitar Revolusi Perancis berkembang perhatian terhadap pengujian konstitusional karena pengaruh ide-ide kebebasan. Di Perancis sendiri terjadi perdebatan panjang tentang ide supremasi parlemen yang dipertentangkan dengan ide supremasi konstitusi. Perdebatan baru berakhir ketika penyusunan Konstitusi V tahun 1958. Di awal abad ke 19 perkembangan ide pengujian konstitusional lebih dipengaruhi oleh kasus *Marbury vs Madison* yang disebut sebagai '*the most brilliant innovation*'. Diskusi kasus tersebut meluas di kalangan ahli hukum diberbagai negara yang kemudian diikuti munculnya pelembagaan pengujian, misalnya MA Austria pada tahun 1867 memperoleh kewenangan pengujian, yang berujung pada gagasan Hans Kelsen untuk membentuk MK di Austria. Kemudian diikuti Swiss pada tahun 1874 dengan memberi kewenangan pengujian kepada MA. Di Norwegia terjadi pada tahun 1890, sedangkan di Rumania terjadi menjelang PD I. Thailand membentuk MK pada tahun 1998 (MK Thailand dibubarkan karena kembali ke UUD lama pasca kudeta tahun 2005 lalu). Indonesia baru membentuk Mahkamah Konstitusi pada perubahan III pada tahun 2002. Saat ini tidak kurang 78 negara yang memiliki MK. Oleh karena itu kehadiran MK di Indonesia harus dilihat paling tidak dari tiga hal: pertama, sebagai perkembangan praktek bernegara di seluruh dunia; kedua, perkembangan teori

bernegara, dan; ketiga, ada kebutuhan praktek dalam rangka reformasi konstitusi.⁸

Kehadiran MK juga tidak lepas dari sejarah panjang MK di seluruh dunia. Bagi Indonesia MK dimaksudkan untuk menopang sistem pemerintahan presidensial yang dibangun atas dasar kesederajatan antar lembaga. Kesederajatan sosiologis-kultural dapat menimbulkan persoalan yuridis-politis yang perlu penyelesaian menurut prinsip-prinsip *rule of law*⁹. Persoalan yuridis dapat bersumber pada persoalan wewenang masing-masing lembaga yang sederajat. Walaupun dalam sistem desentralisasi dengan otonomi luas¹⁰ akan sangat mungkin benturan wewenang antar lembaga dalam hubungan vertikal, berbeda yang sangat boleh jadi lebih didasari persoalan politik ketimbang hukum. Oleh karena itu disediakan mekanisme sengketa kewenangan antar lembaga negara. Namun lebih dari sekedar sengketa semacam itu sebelum perubahan UUD 1945 sengketa Pemilu kerap terjadi dan tidak pernah terselesaikan lewat mekanisme yang disediakan lewat pengadilan biasa. Dengan demikian peradilan sengketa hasil Pemilu yang semula menjadi domain sengketa hukum biasa digeser menjadi sengketa tata negara, meskipun persoalan pelanggaran Pemilu tetap ditempatkan sebagai domain peradilan umum. Sengketa hasil Pemilu berkaitan dengan penetapan hasil perhitungan oleh penyelenggara yang proses perhitungan bisa menjadi rumit karena melibatkan kepentingan politik

⁸ Ada juga pakar tidak sependapat dibentuknya MK dengan alasan sebaiknya fungsi MK dicakupi saja oleh fungsi MA. Pendapat ini tidak mendapat perhatian karena memang ada perbedaan fungsi antara MK sebagai *court of law* dengan MA sebagai *court of justice*. Tradisi Negara-negara *common law* memang tidak mengidealkan fungsi MK terpisah dari fungsi MA (*Supreme Court*) tetapi tradisi sebagian besar Negara Eropa Kontinental MK terpisah dari MA. Paling kuat alasan dibentuknya MK adalah kebutuhan sejarah dan praktek peradilan yang lebih kepada keadilan personal ketimbang keadilan publik.

⁹ Fungsi MK seperti dijabarkan dalam Pasal 24C UUD 1945 dan kemudian pelaksanaannya dijabarkan dalam UU No.23 Tahun 2003 khususnya Pasal 10 mengatakan MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - Memutus pembubaran partai politik; dan
 - Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- Wajib memberikan putusan atas pendapat DPR jika 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 1945.

¹⁰ Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Pasal 18

- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. **)
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. **)

peserta Pemilu dan penyelenggara yang sangat boleh jadi tidak semata-mata yuridis semata.

□ Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara

▪ SKLN: DPD vs DPR Dalam Perkara Nomor 068/SKLN-II/2004

Sengketa kewenangan antar lembaga negara pertama terjadi menyangkut pengusulan calon anggota BPK oleh DPR hasil Pemilu 2004. Pengusulan calon anggota BPK dipersoalkan oleh DPD karena merasa tidak dilibatkan.¹¹

Alasan DPD bahwa Keppres No. 185/M/2004 bertanggal 19 Oktober 2004 tentang Pemberhentian Anggota Badan Pemeriksa Keuangan Periode 1999-2004 dan Pengangkatan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan Periode 2004-2009 telah mengabaikan kewenangan konstitusional DPD sebagaimana ditentukan oleh Pasal 23F UUD 1945. Sementara pemerintah mengatakan bahwa Keppres No. 185/M/2004 tidak menyalahi ketentuan UUD 1945, UU yang berlaku, serta tidak melanggar kewenangan DPD. Mengacu ketentuan Aturan Peralihan Pasal I UUD 1945 tidak bertentangan dengan undang-undang, sehingga Keppres No. 185/M/2004 yang mendasarkan ketentuan UU No. 5/1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan adalah sah dan konstitusional.

Pimpinan DPR pada tanggal 16 Februari 2004 telah menerima surat dari Pimpinan Komisi IX yang menyatakan meminta arahan Pimpinan DPR sehubungan adanya permintaan penundaan pembahasan keanggotaan BPK sebagaimana diusulkan oleh Fraksi PDI-P, dengan alasan didasarkan kepada ketentuan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Menurut DPR Pertemuan konsultasi antara Pimpinan DPR dengan Pimpinan Fraksi-fraksi dan Pimpinan Komisi IX DPR RI tanggal 25 September 2003 yang membicarakan keanggotaan BPK yang akan berakhir masa jabatannya tanggal 8 Oktober 2003, telah menghasilkan: kesepakatan usul perpanjangan jabatan keanggotaan BPK periode 1998-2003 sampai dengan terselenggaranya pengangkatan keanggotaan BPK baru, yang akan diproses pencalonannya oleh Dewan pada masa persidangan II tahun sidang 2003-2004. Dan menugaskan Komisi IX untuk melakukan pemilihan calon Ketua, Wakil Ketua dan Anggota BPK yang baru dengan berdasarkan UU No. 5 Tahun 1973 tentang BPK hingga sebelum akhir masa persidangan II tahun sidang 2003-2004. Hasil pertemuan konsultasi tersebut diumumkan dalam Rapat Paripurna Dewan tanggal 26 September 2003 dan menjadi

Keputusan DPR.

Keputusan Rapat Paripurna DPR tersebut telah disampaikan kepada Presiden melalui surat Pimpinan Dewan Nomor KD.01/6132/DPR R1/2003 tanggal 30 September 2003 untuk segera menetapkan perpanjangan masa jabatan keanggotaan BPK RI periode 1998-2003, sampai dengan terselenggaranya pengangkatan keanggotaan yang baru yang akan diproses pencalonannya oleh DPR pada masa persidangan II tahun sidang 2003-2004.

Dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 7 Juni 2004 disetujui 21 nama calon Ketua, Wakil Ketua, dan anggota BPK dan selanjutnya disampaikan oleh Ketua DPR kepada Presiden RI melalui surat bertanggal 23 Juli 2004. Kemudian oleh Presiden baru dikeluarkan Keppres tentang pengangkatan Pimpinan dan anggota BPK (Keppres No. 185/M/2004) pada tanggal 19 Oktober 2004.

Keterangan Pihak Terkait (Ketua BPK, Prof. Dr. S. B. Joedono)

Menurut Pihak Terkait masa jabatan BPK yang sekarang seharusnya berhenti pada tanggal 8 Oktober 2003, menurut ketentuan Pasal 23G ayat (2) UUD 1945, untuk ketentuan lebih lanjut mengenai BPK diatur dengan UU, padahal UU tersebut hingga sekarang belum ada, sehingga DPR dalam memproses penghentian dan pengangkatan anggota BPK mengacu UU No. 5/1973, hal mana diatur dalam Aturan Peralihan Pasal I dan II UUD 1945. Dengan demikian usulan DPR tentang penghentian Anggota BPK periode tahun 1999-2004 dan pengangkatan Anggota BPK periode tahun 2004-2009 adalah sesuai dengan ketentuan UU tersebut.

Karena DPD baru dilantik pada tanggal 1 Oktober 2004, maka Keppres No. 185/M/2004 tanggal 19 Oktober 2004, yang didasarkan atas putusan DPR, yang didasarkan terhadap UU No. 5/1973, sedangkan di dalam undang-undang tersebut belum mengatur tentang kewajiban adanya pertimbangan dari DPD, maka menurut Pihak Terkait baik proses maupun Keppres tersebut adalah sah dari konstitusional.

Mahkamah Konstitusi berpendapat:

Sesuai dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) huruf b UU No. 24/2003, salah satu kewenangan MK ialah **memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945**. Sengketa kewenangan lembaga negara yang dimaksud adalah sebagaimana yang dimaksud Pasal 23F dan Pasal 23G UUD 1945 dalam permohonan *a quo*.

Meskipun dalam permohonan hanya disebut Presiden sebagai termohon, tetapi terbitnya Keppres tersebut tidak dapat dipisahkan dari kewenangan DPR dalam Pasal 23F ayat (1) UUD 1945, oleh karena itu

DPR adalah juga sebagai termohon. Dalam perkara ini pihak yang bersengketa adalah DPD, Presiden dan DPR.

Ketentuan dalam UUD 1945 yang menunjukkan kedudukan DPD sebagai lembaga negara adalah Pasal 22D, 22E, 23F, sedangkan Pasal 4, 5, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, dan 23F UUD 1945 menunjukkan kedudukan Presiden sebagai lembaga negara. Sementara itu ketentuan yang menunjukkan kedudukan DPR sebagai lembaga negara adalah Pasal 19, 20, 20A, 21, 22, 22A, dan 22B UUD 1945. Pasal-pasal UUD tersebut dimaksud sekaligus menunjukkan pula bahwa ketiga lembaga negara tersebut memperoleh kewenangannya dari UUD 1945. Dengan demikian, secara yuridis konstitusional, persoalan yang diajukan oleh DPR adalah kewenangan MK.

Ketentuan Pasal 61 ayat (1) UU No. 23/2003 menentukan, MK adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 dan mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan. DPD yang para anggotanya telah dilantik pada tanggal 1 Oktober 2004, dalam hal ini diwakili oleh ketuanya, Ginandjar Kartasudharta, yang berdasarkan ketentuan Pasal 38 ayat (1) huruf f UU No. 23/2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD berhak menggugat DPD di pengadilan, hal mana juga dikuatkan oleh bukti berupa Minutes Rapat Paripurna Kesepuluh DPD, tanggal 4 November 2004. Selain itu, Rumawi V yang menunjukkan bahwa apa yang dilakukan oleh DPR adalah keputusan Rapat Paripurna DPD.

Pemohonan intinya adalah keberatan terhadap Keppres No. 10/2004. DPD menganggap bahwa kewenangan konstitusionalnya dilanggar dengan tidak diikutsertakannya DPD dalam memberikan pertimbangan pada proses pemilihan dan peresmian anggota BPK. Selain itu, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 23F UUD 1945 berarti MK memiliki kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.

Meskipun benar Pasal 61 ayat (2) UU No. 24/2003 mewajibkan Pemohon (DPD) menguraikan secara jelas dalam permohonannya baik kewenangan maupun kewenangan yang dipersengketakan, sedangkan Pemerintah dan DPR menganggap permohonan tidak jelas apakah mengandung pengujian materiil terhadap Keppres ataukah sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, yang dapat menyebabkan tidak dapat dimaknainya permohonan Pemohon, akan tetapi MK memandang dengan jelas adanya sengketa kewenangan antar lembaga negara. Berbasis dari alasan-alasan yang dikemukakan Pemerintah dan DPR tentang pengaturan kewenangan dalam UUD 1945 tentang pemilihan dan anggota BPK, yang telah dihadapkan kepada Mahkamah, menyebabkan secara jabatan (*ex officio*) MK harus memeriksa apakah

terjadi pelanggaran konstitusi dalam pelaksanaan kewenangan tersebut.

MK berpendapat bahwa DPD memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak selaku pemohon di hadapan Mahkamah dalam permohonan yang diajukannya. Sesuai dengan permohonan dan keterangan serta keterangan tertulis yang disampaikan oleh DPD, kewenangannya dalam proses pengangkatan anggota BPK periode 2004-2009 dan pemberhentian anggota BPK periode sebelumnya diabaikan karena DPD tidak dilibatkan untuk dimintai pertimbangan dalam proses dimaksud padahal Pasal 23F ayat (1) UUD 1945 mempersyaratkan adanya pertimbangan tersebut. Menurut Pasal 23F ayat (1) UUD 1945, anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden. Dengan demikian, kewenangan untuk memilih adalah kewenangan DPR dan kewenangan untuk memberikan pertimbangan ada pada DPD, dan kewenangan untuk meresmikan anggota BPK berada dalam kewenangan Presiden.

UUD juga menentukan, ketentuan lebih lanjut mengenai BPK diatur dengan undang-undang [Pasal 23G ayat (2) UUD 1945], yang dengan demikian berarti guna melaksanakan kewenangan konstitusional ketiga lembaga negara di atas sebagaimana dimaksud oleh Pasal 23F ayat (1) UUD 1945 dalam pemilihan anggota BPK mempersyaratkan harus diatur dengan undang-undang.

Pada tanggal 8 Oktober 2003 masa jabatan anggota BPK periode 1998-2003 telah berakhir, yang oleh karenanya, sesuai dengan maksud UUD, DPR wajib untuk memilih anggota BPK untuk periode berikutnya (2004-2009), pada saat mana di satu pihak keanggotaan DPD, bahkan lembaga DPD itu sendiri, belum terbentuk, dan di pihak lain UU tentang BPK sebagaimana dimaksud oleh Pasal 23G ayat (2) UUD 1945 juga belum dibuat dan diundangkan, sehingga dengan demikian berarti bagi DPR tersedia dua pilihan: **menunggu terbentuknya DPD dan sekaligus pula menunggu terbentuknya undang-undang sebagaimana dimaksud Pasal 23G ayat (2) UUD 1945 atau melaksanakan ketentuan Pasal 1 Aturan Peralihan UUD 1945. Menurut MK kedua pilihan itu sama-sama benar secara konstitusional.**

Memperhatikan rumusan Pasal 23F ayat (1) dan Pasal 23G ayat (2) UUD 1945 di atas berarti ada 2 (dua) jenis dan sekaligus tahapan kegiatan dalam pengangkatan anggota BPK yaitu, tahap **pemilihan** yang dilakukan oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD, dan tahap **peresmian** yang dilakukan oleh Presiden, dimana kedua proses tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan undang-undang, yang dalam hal ini undang-undang yang dimaksud adalah undang-undang tentang BPK.

tentang BPK, sehingga undang-undang yang berkaitan dengan BPK yang didasarkan kepada UUD 1945 sebelum diubah (*old legal order*) harus disesuaikan dengan ketentuan yang tercantum dalam UUD 1945 yang baru (*new legal order*). Namun penyesuaian itu tidak dapat dilakukan serta merta, karena jika undang-undang lama begitu saja dinyatakan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, sementara undang-undang baru belum ada maka akan timbul kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) dan ketidakpastian hukum (*onrechtszekerheid*). Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 adalah jalan keluar guna menghindari kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum tersebut.

MK menyimpulkan bahwa **proses pemilihan anggota BPK periode 2004-2009 tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan dengan demikian tidak terbukti pula bahwa Presiden mengabaikan kewenangan konstitusional sebagaimana didalilkan oleh DPD**. Di samping itu, terlepas dari kelemahan dalam permohonan yang dapat menyebabkan permohonan DPD dinilai kabur (*obscuur*), pemohon juga tidak berhasil meyakinkan MK guna membuktikan dalil-dalilnya.

▪ **SKLN: Gubernur Lampung vs DPRD Provinsi Lampung dalam No. 025/SKLN-III/2005**

Permohonan beralaskan bahwa DPR telah mencabut beberapa keputusan yang pada pokoknya menolak kerjasama dengan pemohon. Akibat Keputusan DPRD tersebut kegiatan-kegiatan fungsional pemohon menjadi terhambat. Namun sebelum pemeriksaan berlanjut permohonan kemudian ditarik oleh pemohon. Oleh karena itu MK kemudian dalam sidang pleno membatalkan penetapan tentang penarikan permohonan pemohon saeperti lazimnya.

▪ **SKLN: Badrul Kamal vs KPUD Depok Dalam Perkara No. 002/SKLN-IV/2006**

Untuk menentukan apakah Mahkamah berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan Pemohon, serta apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, Mahkamah akan mempertimbangkan sebagai berikut:

Permohonan Pemohon mengenai kewenangan KPU Kota Depok mengajukan permohonan Peninjauan Kembali atas putusan PT Jawa Barat Nomor 01/Pilkada/2005/PT.Bdg, bukanlah sengketa kewenangan konstitusional yang dimaksudkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf b UUMK, melainkan hak yang timbul karena adanya kewenangan sebagaimana dimaksud Pasal 66 ayat (1) UU Penda yang memuat tugas dan wewenang KPUD dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dengan demikian objek sengketa

Sesuai dengan fakta-fakta yang terungkap dalam persidangan tanggal 8 November 2004, proses pemilihan anggota BPK telah selesai dilaksanakan oleh DPR pada tanggal 2 Juni 2004 dan pada tanggal 19 Oktober 2004, dengan Keppres Nomor 185/M/2004, Presiden telah melakukan Pemberhentian anggota BPK Periode 1998-2003 dan Pengangkatan Anggota BPK Periode 2004-2009, sedangkan pelantikan anggota DPD Periode 2004-2009 dilaksanakan pada tanggal 1 Oktober 2004, sehingga dengan demikian DPD baru ada ketika DPR telah selesai melaksanakan proses pemilihan calon anggota BPK.

Dalam keterangan persidangan di hadapan Mahkamah pada tanggal 8 November 2004 serta keterangan tertulis yang diterima melalui Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 10 dan 11 Oktober 2004, baik Presiden maupun DPR sama-sama menyatakan bahwa keduanya, setelah melalui proses korespondensi yang panjang, pada akhirnya memilih untuk menggunakan prosedur yang secara konstitusional dimungkinkan oleh ketentuan Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945, yang menurut Mahkamah adalah sah secara konstitusional, sehingga guna memenuhi ketentuan Pasal 23G ayat (2) UUD 1945 dalam proses pemilihan anggota BPK periode 2004-2009, DPR menggunakan prosedur sebagaimana ditentukan dalam UU No. 5 Tahun 1973.

Antara tanggal 16 September 2003 sampai dengan 7 Juni 2004 (pemilihan anggota BPK 2004-2009) dan tanggal 1 Oktober 2004 telah dilakukan pelantikan anggota DPD periode 2004-2009, yang berarti DPD baru ada setelah DPR selesai melaksanakan proses pemilihan calon anggota BPK. Sebelum tanggal 1 Oktober 2004 DPD sebagai lembaga negara memang telah diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD 1945, namun pengaturan konstitusional itu tidak berarti wewenang yang dimiliki oleh DPD itu telah dapat dijalankan, karena wewenang DPD selaku lembaga negara baru dapat dijalankan setelah lembaga itu ada anggotanya (*geen bevoegheden zonder rechtssubject*).

Pasal 23G UUD 1945 yang merupakan hasil perubahan ketiga UUD 1945 menyatakan "ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang". Undang-undang yang dimaksud oleh Pasal 23G ayat (2) UUD 1945 hingga saat ini belum terbentuk. Karena itu berdasarkan Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan, "segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut undang-undang dasar ini", maka pengaturan lebih lanjut mengenai BPK masih diatur oleh UU No. 5/1973.

Tentang keberlakuan UU No. 5/1973 MK berpendapat bahwa memang dengan diadakan perubahan UUD 1945 khususnya penambahan Pasal 23F dan 23G, telah terjadi perubahan mendasar

bukanlah objek sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga negara sebagaimana ditentukan Pasal 61 UUMK;

Tidak ada kewenangan Pemohon yang diambil-alih dan/atau terganggu oleh tindakan Termohon, oleh karenanya tidak terdapat sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara antara Pemohon dan Termohon;

Kepala Daerah dalam hal ini Walikota dan Wakil Walikota Terpilih, menurut ketentuan Pasal 109 ayat (2) UU Pemda dan Pasal 100 ayat (2) PP No. 6/2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (selanjutnya disebut PP No. 6/2005), masih mempersyaratkan pengesahan pengangkatan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dan pelantikan oleh Gubernur atas nama Presiden, sesuai ketentuan Pasal 110 ayat (1) dan Pasal 111 ayat (2) UU Pemda dan Pasal 102 ayat (2) PP No. 6/2005. Dengan demikian, pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota Terpilih belum menjadi kepala daerah sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 juncto UU Pemda juncto PP No. 6/2005;

KPU Kota Depok merupakan KPUD yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dalam hal ini UU Pemda. Dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada), menurut UU Pemda dan sebagaimana juga diakui oleh Pemohon, KPUD bukanlah bagian dari KPU yang dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945.

Dengan demikian, meskipun KPUD adalah lembaga negara, namun dalam penyelenggaraan Pilkada kewenangannya bukanlah kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar, sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 dan UUMK;

Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan pengajuan peninjauan kembali oleh Termohon dalam hal ini KPU Kota Depok adalah bukan kewenangan yang diberikan oleh UU Pemda Pasal 66 kepada Termohon, MK berpendapat harus dibedakan antara kewenangan dan hak yang lahir dari hukum acara. Bahwa pengajuan peninjauan kembali tersebut memang bukan kewenangan organik KPU Kota Depok, melainkan merupakan hak untuk mendapatkan keadilan dalam proses peradilan, sebagaimana setiap subjek hukum memiliki kebebasan untuk mencari dan mendapatkan keadilan.

Dengan demikian, diajukannya permohonan peninjauan kembali tidak dapat dikonstruksikan sebagai dasar untuk menentukan ada tidaknya sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga negara;

Berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut di atas, baik dari segi objek sengketa kewenangan konstitusional maupun dari segi subjek Pemohon dan Termohonnya, maka permohonan a quo bukanlah termasuk lingkup perkara sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf b juncto Pasal 61 UUMK. Oleh karena itu, permohonan Pemohon harus dinyatakan tidak dapat diterima (niet ontvankelijk verklaard). Oleh karena permohonan Pemohon dinyatakan

tidak dapat diterima, maka terhadap pokok perkara tidak perlu dipertimbangkan lebih lanjut.

▪ **SKLN: Saleh Manaf vs Mendagri Dalam Perkara No. 004/SKLN-IV/2006**

Pemohon mendasarkan kewenangan pemberhentian Bupati dan Wakil Bupati pada Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18A UUD 1945, namun MK berpendapat bahwa substansi kedua Pasal tersebut tidak berkaitan secara langsung dengan kewenangan pemberhentian terhadap Pemohon. Dalam menentukan isi dan batas kewenangan yang menjadi objectum litis suatu sengketa kewenangan lembaga negara, MK tidak hanya semata-mata menafsirkan secara tekstual bunyi dari ketentuan undang-undang dasar yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara tertentu, tetapi juga melihat kemungkinan adanya kewenangan-kewenangan implisit yang terdapat dalam suatu kewenangan pokok serta kewenangan yang diperlukan (*necessary and proper*) guna menjalankan kewenangan pokok tertentu tersebut. Kewenangan-kewenangan tersebut dapat saja dimuat dalam sebuah undang-undang. Dalam menafsirkan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang dasar, ahli Prof. Dr. Muhammad Ryaas Rasyid, M.A. dalam persidangan menyatakan bahwa kewenangan konstitusional bukan hanya terbatas pada referensi yang tertulis pada undang-undang dasar, tetapi pada seluruh undang-undang yang merupakan turunan dari pada undang-undang dasar. Sedangkan, ahli Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D. menyatakan bahwa kewenangan konstitusional adalah kewenangan yang langsung dari undang-undang dasar ataupun diturunkan dari undang-undang dasar. Terhadap pendapat ke dua ahli yang menyatakan bahwa kewenangan turunan dari undang-undang dasar atau undang-undang yang diturunkan dari undang-undang dasar termasuk dalam pengertian kewenangan yang diberikan oleh undang-undang dasar, MK berpendapat bahwa pengertian kewenangan yang diberikan oleh undang-undang dasar dapat ditafsirkan tidak hanya yang tekstual saja tetapi juga termasuk di dalamnya kewenangan implisit yang terkandung dalam suatu kewenangan pokok dan kewenangan yang diperlukan guna menjalankan kewenangan pokok, namun tidak seluruh kewenangan yang berada dalam undang-undang karena diturunkan dari undang-undang dasar dengan serta-merta termasuk dalam pengertian yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Pembuat undang-undang berdasarkan undang-undang dasar, diberi wewenang membentuk lembaga negara dan memberi kewenangan terhadap lembaga negara yang dibentuknya tersebut, namun apabila pembentukan lembaga

negara dan pemberian kewenangan kepada lembaga negara sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang bertentangan dengan undang-undang dasar, MK dapat melakukan pengujian materiil undang-undang sedemikian terhadap UUD 1945. Di samping itu, pembentuk undang-undang dapat juga membentuk lembaga negara dan memberikan kewenangan kepada lembaga negara itu, walaupun tidak diperintahkan oleh UUD 1945. Dengan demikian, tidak setiap kewenangan yang diberikan oleh undang-undang harus dimaknai sebagai kewenangan yang diperintahkan oleh undang-undang dasar;

Alasan Pemohon yang menyatakan Termohon II telah melakukan tindakan yang melampaui kewenangannya (*ultra vires*). menurut MK tidaklah dapat diuji secara langsung dengan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18A UUD 1945, tetapi berdasarkan Pasal 29 sampai dengan Pasal 31 UU No. 32/2004. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18A UUD 1945 bukanlah sebuah ketentuan yang memberi kewenangan kepada Gubernur, Bupati, dan Walikota, tetapi adalah norma undang-undang dasar yang mengikat kepada pembuat undang-undang dalam mengatur pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota agar pemilihan kepala daerah tidak dilakukan secara penunjukan atau pengangkatan, melainkan dengan cara demokratis yaitu melalui pemilihan langsung ataupun pemilihan melalui lembaga perwakilan. Pembuat undang-undang oleh undang-undang dasar diberi kewenangan penuh untuk memilih salah satu cara. Dengan demikian, Mahkamah berpendapat bahwa Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 18A UUD 1945 tidak merupakan dasar atau sumber kewenangan dari kepala daerah baik kewenangan pokok, kewenangan implisit, maupun kewenangan yang diperlukan (*necessary and proper*) untuk melaksanakan kewenangan pokok kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota;

Terhadap alasan Pemohon yang menyatakan bahwa pemberhentian yang dilakukan oleh Mendagri adalah bertentangan dengan prinsip *a contrarie actus*, MK berpendapat prinsip tersebut haruslah diterapkan secara terbatas, yaitu pada saat melakukan penafsiran terhadap ketentuan yang tidak secara jelas mengatur tentang tata cara pemberhentian kepala daerah. Di samping itu, Pasal 18 ayat (4) memang nyata-nyata dimaksudkan sebagai norma tentang tata cara pemilihan saja dan tidak mengatur tentang pemberhentian Gubernur, Bupati, dan Walikota. Ketentuan yang mengatur alasan dan tata cara pemberhentian kepala pemerintah daerah diserahkan kepada pengaturan undang-undang. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menjadi salah satu dasar hukum pembentukan Undang-undang No. 32/2004 khusus yang berkaitan dengan tata cara pemilihan kepala pemerintah daerah, namun bukan satu-satunya dasar hukum untuk menentukan alasan pemberhentian kepala pemerintah daerah. Di samping pemberhentian dengan cara demokratis yang melibatkan DPRD, undang-undang secara demokratis

bukan Pemohon. Dengan demikian, kewenangan tersebut tidak termasuk dalam pengertian kewenangan kepala daerah yang diberikan oleh UUD 1945, sehingga apabila timbul sengketa dari pelaksanaan ketentuan Pasal 29 sampai dengan Pasal 32 UU No. 32/2004, maka hal tersebut bukanlah kewenangan dari MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutusny. Oleh karena itu, permohonan Pemohon tidak beralasan.

Pemohon mendalilkan tindakan Termohon III yaitu mengeluarkan Keputusan DPRD Kabupaten Bekasi No. 06/KEP/172.2-DPRD/2006 bertanggal 28 Februari 2006 sudah melampaui kewenangannya dan merugikan kepentingan langsung Pemohon, karena mengabaikan kewenangan Pemohon yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 juncto Pasal 25 huruf c dan huruf d UU No. 32/2004;

Berdasarkan alasan Pemohon sebagaimana tersebut di atas, objectum litis antara Pemohon dan Termohon III adalah kewenangan pemerintahan daerah untuk menetapkan Perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan asas otonomi dan tugas pembantuan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945. MK berpendapat bahwa pemerintahan daerah adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24C UUD 1945 karena diberikan kewenangan oleh Pasal 18 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6), Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Pemohon yang mendalilkan dalam kapasitasnya sebagai lembaga negara untuk mengajukan permohonan sengketa kewenangan lembaga negara sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24C UUD 1945 adalah sebagai Bupati Bekasi. Dalam hubungannya dengan kapasitas yang didalilkan yaitu Bupati, UUD 1945 mengatur dalam Pasal 18 ayat (4) bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Selain ketentuan tersebut, Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 menyatakan Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui Pemilu. Dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas yang telah jelas disebut kewenangannya adalah pemerintahan daerah yang kewenangan tersebut diberikan dalam hubungannya dengan kewenangan mengatur yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Meskipun Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah kepala pemerintah daerah, namun pasal ini tidak menyebutkan apa yang menjadi kewenangan kepala pemerintah daerah dan hal ini adalah wajar karena ruang lingkup kewenangan tersebut baru dapat ditetapkan apabila perintah Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945 dilaksanakan yaitu dengan ditetapkan dalam undang-undang. Kewenangan kepala daerah sangatlah berkaitan dengan kewenangan pemerintahan daerah, karena kepala daerah adalah kepala pemerintah daerah, tentunya akan

sangat tidak tepat apabila kewenangan kepala daerah tidak dalam rangka melaksanakan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah. Keseluruhan kewenangan tersebut diatur dalam undang-undang, yaitu undang-undang yang melaksanakan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945. Pasal 18 ayat (6) adalah kewenangan yang diberikan oleh undang-undang dasar kepada pemerintahan daerah dan sekaligus juga perintah kepada pembuat undang-undang agar kewenangan tersebut tidak diabaikan dalam melaksanakan ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945. Dalam hubungannya dengan pembuatan peraturan daerah, kewenangan kepala pemerintah daerah dan DPRD ditentukan dan diatur oleh undang-undang. Sedangkan yang dilarang oleh undang-undang dasar apabila kewenangan membuat peraturan daerah sama sekali ditiadakan. Pelaksanaan kewenangan tersebut tentunya akan disesuaikan dengan pelaksanaan asas otonomi dan tugas pembantuan yang diatur oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat mengatur secara berbeda tata cara pembuatan peraturan daerah yang berlaku untuk daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota, dan bahkan daerah yang termasuk satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18B UUD 1945;

Berdasarkan hal-hal sebagaimana tersebut di atas, MK berpendapat bahwa Bupati adalah organ pemerintahan yang juga lembaga negara dalam proses pembuatan peraturan daerah yang diatur dalam UU No. 32/2004. Kewenangan Bupati tersebut diberikan oleh undang-undang, dan di dalam undang-undang tersebut tidak terdapat kewenangan implisit atau kewenangan yang diperlukan (*necessary and proper*) untuk melaksanakan kewenangan pokok Bupati yang diberikan oleh undang-undang dasar. Dengan demikian, MK berpendapat bahwa sengketa yang terjadi antara Pemohon dan Termohon III bukanlah sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24C UUD 1945 sehingga permohonan Pemohon tidak beralasan;

Pemohon juga mengingatkan kepada Termohon I untuk mengoreksi tindakan Termohon II dalam tindakannya menerbitkan SK yang dipermasalahkan oleh Pemohon, namun Pemohon tidak secara jelas menguraikan tindakan yang dimohonkan kepada MK terhadap Termohon I, sehingga permohonan menjadi kabur (*obscure libel*). Di samping itu MK berpendapat bahwa Termohon I tidak mengoreksi tindakan Termohon II tidak termasuk dalam pengertian sengketa kewenangan lembaga negara sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24C UUD 1945. Oleh karenanya permohonan Pemohon tidak beralasan; Pemohon dalam permohonannya mengajukan putusan provisi untuk

memerintahkan kepada Termohon I, Termohon II, dan Termohon III menghentikan sementara pelaksanaan:

- i. SK Mendagri No. 131.32-11 Tahun 2006 bertanggal 4 Januari 2006;
- ii. SK Mendagri No.132.32-35 Tahun 2006 bertanggal 19 Januari 2006;
- iii. Keputusan DPRD Kabupaten Bekasi No. 06/KEP/172.2-DPRD/2006 bertanggal 18 Februari 2006.

Terhadap permohonan provisi tersebut MK berpendapat bahwa dengan telah dipertimbangkannya substansi permohonan sebagaimana tersebut di atas, maka permohonan provisi tersebut tidak lagi relevan untuk dipertimbangkan;

Pemohon dalam permohonannya menilai bahwa tindakan MA untuk memeriksa SK Mendagri tentang Pengangkatan Bupati No. 131.32-36 Tahun 2004 bertanggal 8 Januari 2004 dan SK Mendagri tentang Pengangkatan Wakil Bupati No. 132.32-37 Tahun 2004 bertanggal 8 Januari 2004 telah melampaui kewenangannya dan bertentangan dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 2 huruf g UU No. 5/1985 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan UU No. 9/2004, MK berpendapat bahwa terhadap dalil tersebut tidak relevan untuk dipertimbangkan dalam putusan ini, karena Pemohon tidak menjadikan penilaiannya pada putusan tersebut sebagai objectum litis kewenangan lembaga negara dimaksud.

Menurut MK oleh karena objectum litis dalam permohonan a quo bukan merupakan sengketa kewenangan sebagaimana dimaksud Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 juncto Pasal 61 ayat (1) UUMK, sehingga permohonan Pemohon harus dinyatakan tidak dapat diterima.

▪ **SKLN: DPRD Poso vs Gubernur Provinsi Sulteng Dalam Perkara No. 027/SKLN-IV/2006**

1 MK telah menyatakan pendiriannya, sebagaimana di antaranya dapat dibaca dalam putusan Mahkamah Nomor 004/SKLN-IV/2006. Dalam pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 004/SKLN-IV/2006 tersebut dikatakan, antara lain, "MK dalam memeriksa, mengadili, dan memutus suatu permohonan sengketa kewenangan lembaga negara harus mempertimbangkan adanya hubungan yang erat antara kewenangan dan lembaga yang melaksanakan kewenangan tersebut. Sehingga, dalam menetapkan apakah MK berwenang untuk memeriksa permohonan sengketa kewenangan lembaga negara, MK harus mengaitkan secara langsung pokok yang disengketakan objectum litis dengan

kedudukan lembaga negara yang mengajukan permohonan, yaitu apakah kepada lembaga negara tersebut kewenangan itu diberikan, sehingga dengan demikian masalah kewenangan dimaksud terkait erat dengan legal standing Pemohon yang akan menentukan berwenang atau tidaknya MK dalam memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*.... Penempatan kata 'sengketa kewenangan' sebelum kata 'lembaga negara' mempunyai arti yang sangat penting, karena hakikatnya yang dimaksud oleh Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 adalah memang 'sengketa kewenangan' atau tentang 'apa yang disengketakan' dan bukan tentang 'siapa yang bersengketa'. Pengertiannya akan menjadi lain apabila perumusan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 itu berbunyi, '... sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar'. Dalam rumusan yang disebut terakhir, hal yang merupakan pokok persoalan adalah pihak yang bersengketa, yaitu lembaga negara, dan tidak menjadi penting tentang objek sengketanya. Sehingga apabila demikian rumusannya, maka konsekuensinya Mahkamah Konstitusi akan menjadi forum penyelesaian sengketa lembaga negara tanpa mempertimbangkan materi yang dipersengketakan oleh lembaga negara, dan hal demikian menurut MK bukanlah maksud dari Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945. Karena, apabila dirumuskan "... sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar", MK akan berwenang untuk memutus sengketa apa pun yang tidak ada sangkut-pautnya sama sekali dengan persoalan konstitusionalitas kewenangan lembaga negara, sepanjang yang bersengketa adalah lembaga negara Menimbang bahwa kata 'lembaga negara' terdapat dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945, sehingga MK harus menetapkan lembaga negara mana yang dimaksud oleh Pasal 24C Ayat (1) tersebut. Dalam menetapkan siapa yang dimaksud dengan lembaga negara oleh Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945, MK berlandaskan pada uraian di atas bahwa kewenangan MK adalah untuk memutus sengketa kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, sehingga untuk menentukan apakah sebuah lembaga sebagai lembaga negara sebagaimana dimaksud Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945, maka yang pertama-tama harus diperhatikan adalah adanya kewenangan tertentu dalam Undang-Undang Dasar dan baru kemudian kepada lembaga apa kewenangan-kewenangan tersebut diberikan. Karena kewenangan sifatnya terbatas dan untuk sesuatu hal yang tertentu, maka sifat kelembagaan negara tidaklah dapat ditentukan secara umum, tetapi terkait dengan kewenangan yang diberikan atau dengan kata lain sebuah lembaga yang disebut dengan nama apapun berkedudukan sebagai lembaga negara menurut pengertian Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 apabila lembaga tersebut mempermasalahkan atau dipermasalahkan kewenangannya yang diberikan oleh UUD 1945 Mengenai rumusan 'sengketa

kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar' mempunyai maksud bahwa hanya kewenangan yang diberikan oleh UUD saja yang menjadi objectum litis dari sengketa dan MK mempunyai wewenang untuk memutus sengketa yang demikian. Ketentuan yang menjadi dasar kewenangan MK tersebut sekaligus membatasi kewenangan Mahkamah, yang artinya apabila ada sengketa kewenangan yang tidak mempunyai objectum litis 'kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar', maka MK tidak mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus. MK berpendapat bahwa hal demikian itulah yang dimaksud oleh UUD 1945. Sengketa kewenangan yang kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang tidaklah menjadi kewenangan MK."

1 Hal yang menjadi pokok persoalan dalam permohonan adalah perihal kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota, in casu Bupati dan Wakil Bupati Poso. Dengan demikian, dengan berdasar pada pertimbangan yang telah menjadi pendirian MK di atas, maka yang menjadi pertanyaan adalah apakah kewenangan demikian merupakan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 sehingga, dalam hal terjadi sengketa, MK berwenang untuk mengadili dan memutusnya. Dengan kata lain, apakah objectum litis dalam permohonan a quo yang berupa "sengketa kewenangan mengusulkan pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota" merupakan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945;

Pasal 18 UUD 1945 – yang oleh Pemohon dijadikan landasan untuk mendalilkan terjadinya "sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar" – selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang;
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum;
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis;

- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat;
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan;
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

1 Dengan memperhatikan secara saksama ketentuan Pasal 18 UUD 1945 di atas tampak jelas bahwa substansi permohonan, yaitu kewenangan pengusulan pengangkatan kepala daerah kabupaten, adalah substansi yang oleh UUD 1945 diserahkan pengaturannya kepada undang-undang. UUD 1945 hanya memberikan arahan (*guidance*) dan penegasan kepada pembentuk undang-undang bahwa dalam membentuk undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah itu pembentuk undang-undang haruslah memperhatikan:

- i. bahwa pemerintahan daerah itu, baik provinsi maupun kabupaten/kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan [Pasal 18 Ayat (2)];
- ii. bahwa otonomi yang dijalankan oleh pemerintahan daerah itu, baik pemerintahan daerah provinsi maupun kabupaten/kota, adalah seluas-luasnya, kecuali urusan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat [Pasal 18 Ayat (5)];
- iii. bahwa kepala daerah (baik kepala daerah provinsi maupun kabupaten/kota) harus dipilih secara demokratis [Pasal 18 Ayat (4)];
- iv. bahwa untuk menjalankan otonomi dan tugas pembantuan, pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain;
- v. sementara itu, kata "dalam undang-undang" pada Pasal 18 Ayat (7) UUD 1945 adalah merujuk pada undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud oleh ketentuan dalam Ayat (1) dari Pasal 18 UUD 1945;

1 Dengan demikian, jelaslah bahwa *objectum litis* dari permohonan, yaitu masalah kewenangan pengusulan pengangkatan kepala daerah, baik untuk daerah provinsi maupun kabupaten/kota – adalah bagian dari substansi atau materi muatan undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Sehingga, sesuai dengan ketentuan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 jo Pasal 10 Ayat (1) huruf b UUMK, andaikataupun benar telah terjadi sengketa antara Pemohon dan Termohon, maka terhadap sengketa demikian

bukanlah kewenangan MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus;

MK berkesimpulan bahwa yang menjadi objek sengketa yang dimohonkan bukanlah kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, sehingga permohonan harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

▪ **SKLN: KPI vs Presiden Dalam Perkara No. 030/SKLN-IV/2006**

Pertimbangan MK: "MK dalam memeriksa, mengadili, dan memutus suatu permohonan sengketa kewenangan lembaga negara harus mempertimbangkan adanya hubungan yang erat antara kewenangan dan lembaga yang melaksanakan kewenangan tersebut. Sehingga, dalam menetapkan apakah MK berwenang untuk memeriksa permohonan sengketa kewenangan lembaga negara, Mahkamah harus mengaitkan secara langsung **pokok yang disengketakan** (*objectum litis*) dengan kedudukan lembaga negara yang mengajukan permohonan, yaitu apakah kepada lembaga negara tersebut kewenangan itu diberikan, sehingga dengan demikian masalah kewenangan dimaksud terkait erat dengan *legal standing* Pemohon yang akan menentukan berwenang atau tidaknya Mahkamah dalam memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan. Penempatan kata 'sengketa kewenangan' sebelum kata 'lembaga negara' mempunyai arti yang sangat penting, karena hakikatnya yang dimaksud oleh Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 adalah memang 'sengketa kewenangan' atau tentang 'apa yang disengketakan' dan bukan tentang 'siapa yang bersengketa'. Pengertiannya akan menjadi lain apabila perumusan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 itu berbunyi, '... sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar'. Dalam rumusan yang disebut terakhir, hal yang merupakan pokok persoalan adalah pihak yang bersengketa, yaitu lembaga negara, dan tidak menjadi penting tentang objek sengketanya. Sehingga apabila demikian rumusannya, maka konsekuensinya MK akan menjadi forum penyelesaian sengketa lembaga negara tanpa mempertimbangkan materi yang dipersengketakan oleh lembaga negara, dan hal demikian menurut MK bukanlah maksud dari Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945. Karena, apabila dirumuskan "... sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar", MK akan berwenang untuk memutus sengketa apa pun yang tidak ada sangkut-pautnya sama sekali dengan persoalan konstitusionalitas kewenangan lembaga negara, sepanjang yang bersengketa adalah lembaga negara

Menurut MK kata 'lembaga negara' terdapat dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945, sehingga MK harus menetapkan lembaga negara mana yang dimaksud oleh Pasal 24C Ayat (1) tersebut. Dalam menetapkan siapa yang dimaksud dengan lembaga negara oleh Pasal 24C Ayat (1) UUD

1945, MK berlandaskan pada uraian di atas bahwa kewenangan MK adalah untuk memutus sengketa kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, sehingga untuk menentukan apakah sebuah lembaga sebagai lembaga negara sebagaimana dimaksud Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945, maka yang pertama-tama harus diperhatikan adalah adanya kewenangan tertentu dalam Undang-Undang Dasar dan baru kemudian kepada lembaga apa kewenangan-kewenangan tersebut diberikan. Karena kewenangan sifatnya terbatas dan untuk sesuatu hal yang tertentu, maka sifat kelembagaan negara tidaklah dapat ditentukan secara umum, tetapi terkait dengan kewenangan yang diberikan atau dengan kata lain sebuah lembaga yang disebut dengan nama apapun berkedudukan sebagai lembaga negara menurut pengertian Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 apabila lembaga tersebut mempermasalahkan atau dipermasalahkan kewenangannya yang diberikan oleh UUD 1945 Menurut MK rumusan 'sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar' mempunyai maksud bahwa hanya kewenangan yang diberikan oleh UUD saja yang menjadi *objectum litis* dari sengketa dan MK mempunyai wewenang untuk memutus sengketa yang demikian. Ketentuan yang menjadi dasar kewenangan MK tersebut sekaligus membatasi kewenangan MK, yang artinya apabila ada sengketa kewenangan yang tidak mempunyai *objectum litis* 'kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar', maka MK tidak mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus. MK berpendapat bahwa hal demikian itulah yang dimaksud oleh UUD 1945. Sengketa kewenangan yang kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang tidaklah menjadi kewenangan MK."

Menurut MK dilihat dari *subjectum litis* dalam permohonan ini, Pemohon adalah KPI dan Termohon adalah Presiden qq. Menkominfo. Berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 4 Ayat (1), Pasal (5), dan Pasal (7) UUD 1945, Presiden qq. Menkominfo adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Oleh karena itu, Termohon merupakan *subjectum litis* dalam perkara *a quo*. Sementara itu, UUD 1945 tidak menyebut, apalagi memberikan kewenangan konstitusional kepada KPI. Dengan demikian, keberadaan KPI bukanlah merupakan lembaga negara sebagaimana dimaksud Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 jo Pasal 61 Ayat (1) UU MK;

MK berpendapat bahwa alasan Pemohon yang menyatakan, kewenangan konstitusional Pemohon mengalir secara derivative dari Pasal 28F UUD 1945, MK berpendapat sebagai berikut:

Pasal 28F UUD 1945, berbunyi, "Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari,

memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”;

Pasal 28F UUD 1945 tersebut, mengatur tentang **hak setiap orang** untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi, dan bukan mengatur hak dan/atau kewenangan lembaga negara, apalagi memberikan kewenangan kepada lembaga negara yang berkaitan dengan penyiaran;

Dari uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa KPI adalah lembaga negara yang dibentuk dan kewenangannya diberikan oleh undang-undang bukan oleh Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, karena KPI bukanlah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, maka KPI tidak memenuhi syarat kedudukan hukum (legal standing) sebagaimana ditentukan Pasal 61 Ayat (1) UUMK untuk mengajukan permohonan; MK berpendapat bahwa KPI sebagai Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (legal standing) sehingga permohonan Pemohon harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*), dan oleh karenanya Pokok Permohonan tidak perlu dipertimbangkan lebih lanjut;

□ Penutup

Demikian gambaran sengketa kewenangan antar lembaga negara. Di masa yang akan datang sengketa-sengketa serupa boleh jadi akan banyak terjadi baik antara lembaga-lembaga negara sederajat (horizontal) maupun antara lembaga negara yang tidak sederajat (vertikal). Sebagaimana konstitusi telah menyediakan forum konstitusional untuk penyelesaiannya di MK, maka konflik-konflik kewenangan di antara lembaga negara tidak perlu dikhawatirkan. Negara-negara demokrasi berdasarkan atas hukum dan negara yang menempatkan hukum sebagai yang tertinggi memang semestinya menyuburkan forum peradilan konstitusional sebagai istana semua persoalan ketatanegaraan.

Yogyakarta, 17 Nopember 2007