

# KEWENANGAN LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DALAM MEMUTUS DAN MENAFSIRKAN UUD SETELAH AMANDEMEN KEEMPAT UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Oleh: Mukhlis

Penulis adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh  
Lhokseumawe Nanggroe Aceh Darussalam.

## *Abstract*

*The Amanded of UUD 1945 changed basically the structure and State institutional. the change of the structure State institutional that is, was formed several of the new State institutionals, among them the Yudisial Commission (KY), the Constitutional Court (MK) and the Council of Representative of the Area (DPD). The UUD 1945 amanded unclear defined the State institutional, that is caused the inter-institutional authority dispute . Who right to interpreted the State institutional and what institution that were said as the State institution according to UUD 1945 fourth amanded . The Institution that the Right to interpreted UUD 1945 is the Constitutional Court. The State institutional that were meant in UUD 1945 is People's Consultative Assembly, the People's Representative Council, DPD, President, The ministry of the State , BPK, , DPRD, the Commission of general election (KPU), the Yudisial Commission, , the central bank, Republic of Indonesia Army, Republic of Indonesia State Police, and the Council of President consideration . The constitutional court had the authority to settle of the inter-institutional authority dispute of the country that his authority was given by UUD 1945.*

*The keyword :The State Institution, the Constitutional Court.*

## PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) telah mengalami perubahan-perubahan mendasar. Perubahan Pertama pada tahun 1999 sampai ke Perubahan Keempat pada tahun 2002.<sup>1</sup> Perubahan-perubahan itu juga meliputi

---

<sup>1</sup> UUD 1945 Pasca Amandemen Keempat Tahun 2002, saat ini boleh dikatakan merupakan konstitusi baru sama sekali dengan nama resmi “Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” lihat Ismail Suny, Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya Terhadap Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional, *Makalah*, disampaikan pada Seminar tentang Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 29-31 Mei 2006, hlm. 2. Perubahan Pertama UUD 1945 tanggal 19 Oktober 1999, Perubahan Kedua UUD 1945 tanggal 18 Agustus

materi yang sangat banyak, sehingga mencakup lebih dari 3 kali lipat jumlah materi muatan asli UUD 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan, kini jumlah materi muatan UUD 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan, menyisakan hanya 25 butir yang tidak mengalami perubahan. Selebihnya, yaitu sebanyak 174 butir ketentuan dapat dikatakan merupakan sama sekali materi atau ketentuan yang baru.<sup>2</sup>

Terjadinya perubahan yang mendasar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia terutama mengenai lembaga negara: MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi disebut sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, munculnya lembaga baru seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), ditiadakannya Dewan Pertimbangan Agung (DPA); sistem demokrasi langsung diterapkan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden serta ketentuan tentang hak-hak asasi manusia dicantumkan secara luas dan rinci.<sup>3</sup>

Jimly Asshiddiqie,<sup>4</sup> mengatakan sehubungan dengan itu penting disadari, bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD 1945 itu telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar. Perubahan-perubahan itu juga mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Banyak pokok-pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD 1945 itu. Empat diantaranya adalah (a) penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer; (b) pemisahan kekuasaan dan prinsip “*checks and balances*” (c) pemurnian sistem pemerintah presidential; dan (d) penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berkaitan dengan struktur dan kelembagaan negara, bersama dengan perubahan-perubahan tersebut, beberapa lembaga negara baru dibentuk, diantaranya Komisi Yudisial (KY)<sup>5</sup>, Mahkamah Konstitusi (MK)<sup>6</sup> dan Dewan

---

2000, Perubahan Ketiga UUD 1945 tanggal 10 November 2001, Perubahan Keempat UUD 1945 tanggal 10 Agustus 2002.

<sup>2</sup> UUD 1945 Sebelum Perubahan terdiri dari 16 Bab, 37 Pasal, 49 ayat, 4 Pasal Aturan Peralihan, 2 Ayat Tambahan, dan Penjelasan. Sedangkan UUD 1945 Setelah Perubahan adalah 21 Bab, 73 Pasal, 170 Ayat, 3 Pasal Aturan Peralihan, 2 Pasal Aturan Tambahan dan tanpa Penjelasan.

<sup>3</sup> Komisi Konstitusi, *Buku 1 Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, 2004, hlm. 2.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah dalam simposium Nasional yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003. hlm. 1.

<sup>5</sup> Pasal 24B ayat (1), (2), (3) dan (4) UUD 1945.

Perwakilan Daerah (DPD)<sup>7</sup>. Cabang kekuasaan kehakiman, terdapat empat perubahan penting. Pertama, apabila sebelum perubahan UUD 1945 jaminan kekuasaan kehakiman yang merdeka hanya terdapat dalam penjelasannya maka setelah perubahan UUD 1945 jaminan tersebut secara eksplisit disebut dalam batang tubuh. Kedua, Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman tidak lagi menjadi satu-satunya pelaku kekuasaan kehakiman atau (*judicial power*) karena disampingnya ada Mahkamah Konstitusi yang juga berfungsi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman. Ketiga, adanya lembaga baru yang bersifat mandiri dalam struktur kekuasaan kehakiman yaitu Komisi Yudisial yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Keempat adanya wewenang kekuasaan dalam hal ini dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD, memutuskan pembubaran partai politik dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.<sup>8</sup>

Bagir Manan<sup>9</sup> mengatakan, Perubahan-perubahan yang dilakukan sangat banyak dan mencakup lingkup yang luas. Perubahan-perubahan tersebut dapat dikategorikan menjadi:

- (1) Perubahan terhadap isi (substansi) ketentuan yang sudah ada. Misalnya perubahan wewenang Presiden membuat undang-undang menjadi sekedar wewenang mengajukan rancangan undang-undang. Membentuk undang-undang menjadi wewenang DPR (perubahan pertama).
- (2) Penambahan ketentuan yang sudah ada. Misalnya dari satu ayat menjadi beberapa pasal atau beberapa ayat, seperti Pasal 18 (Perubahan Kedua), Pasa128 (Perubahan Kedua).
- (3) Pengembangan materi muatan yang sudah ada menjadi bab baru. Misalnya bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- (4) Penambahan sarana sekali baru. Misalnya bab tentang Wilayah Negara (Perubahan Kedua), Dewan Perwakilan Daerah (Perubahan Ketiga), Pemilihan Umum (Perubahan Ketiga).
- (5) Penghapusan ketentuan yang sudah ada. Misalnya menghapus beberapa Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, Penghapusan DPA (perubahan

---

<sup>6</sup> Pasal 24C UUD 1945

<sup>7</sup> Pasal 22C dan 22D UUD 1945

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, dikutip dalam A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Elsam, Jakarta, 2004, hlm 2

<sup>9</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR daJam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm.2.

Keempat).

- (6) Memasukkan dan memindahkan beberapa isi Penjelasan ke dalam Batang Tubuh, seperti prinsip negara berdasarkan atas hukum (Perubahan Ketiga), kekuasaan kehakiman yang merdeka (Perubahan Ketiga) .
- (7) Perubahan struktur UUD 1945 dan menghapus Penjelasan sebagai bagian dari UUD 1945 (Perubahan Keempat).

Salah satu perubahan luas menyangkut badan perwakilan rakyat. Status MPR diubah dari organ atau alat kelengkapan negara yang dianggap sebagai lembaga tertinggi menjadi sejajar dengan alat kelengkapan negara lainnya. MPR bukan lagi satu satunya yang menyelenggarakan *sepenuhnya* kedaulatan rakyat. Wewenang MPR pun diubah. Ketentuan baru tidak mengenal GBHN yang selama ini ditetapkan MPR. MPR tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden, karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung melalui pemilihan umum dan berbagai perubahan lain.

Perubahan UUD 1945 telah menyusun struktur ketatanegaraan baru, bahkan merubah paradigma pelaksanaan kekuasaan. Penegasan prinsip *checks and balances* dalam pelaksanaan kekuasaan semakin membuka ruang bagi timbulnya sengketa. Pada sisi lain, untuk lebih memperkuat prinsip konstitusionalisme, demokrasi dan penghormatan atas hak asasi manusia, dibentuk kelembagaan negara baru baik melalui UUD maupun peraturan perundang-undangan lain. Pembentukan lembaga-lembaga baru tersebut berpengaruh terhadap konsepsi lembaga negara dan hubungan antar lembaga Negara, dibentuknya Mahkamah Konstitusi sebagai badan kekuasaan kehakiman selain MA, yang salah satu kewenangannya menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Dengan dibentuknya MK, maka ada satu mekanisme penyelesaian sengketa antar lembaga negara melalui instrumen pengadilan, yang diharapkan setiap sengketa dapat diselesaikan dengan sandaran hukum yang memadai. Persoalannya, ketentuan yuridis yang menjadi pedoman MK menyelenggarakan kewenangannya tidak memberikan kejelasan status lembaga negara dan lembaga-lembaga yang dapat bersengketa di MK.

Meskipun struktur ketatanegaraan setelah amandemen telah berubah, masih ada orang menggunakan paradigma lama dalam memahami lembaga negara dimana lembaga negara dibagi dalam dua kategori yaitu lembaga tertinggi dan tinggi negara. Padahal konsepsi penyelenggaraan kekuasaan telah berubah seiring dengan perubahan UUD 1945. Seiring dengan perubahan sistem dan struktur ketatanegaraan, banyak penafsiran muncul sebagai ikhtiar

memahami konsepsi lembaga negara melalui hukum ini berbagai penafsiran yang muncul.

Berdasarkan uraian tersebut di atas yang menjadi permasalahan adalah:

1. Siapakah yang berwenang menafsirkan lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945 setelah perubahan UUD 1945?
2. Lembaga-lembaga mana yang dikatakan sebagai lembaga negara menurut UUD 1945 sesudah Amandemen?

## PEMBAHASAN

### A. Istilah Lembaga Negara

Di Inggris untuk menyebutkan lembaga negara menggunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi Belanda menggunakan istilah *staat organen*, sementara itu bahasa Indonesia menggunakan lembaga negara, badan negara, atau organ negara.<sup>10</sup> Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan istilah lembaga antara lain (1) asal mula (yang menjadi akan sesuatu); bakal (binatang, binatang, dan tumbuhan); (2) bentuk yang asli; (3) acuan; ikatan; (4) badan (organisasi); (5) pola perilaku manusia yang mapan. Kamus tersebut memberi contoh frasa yang menggunakan kata lembaga yaitu lembaga pemerintah yang diartikan badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif Jadi kata pemerintahan diganti dengan negara, diartikan badan-badan negara disemua lingkungan pemerintahan negara (eksekutif, legislatif, yudikatif). Selanjutnya dalam Kamus Hukum Andrea Fockema yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata organ diartikan sebagai berikut;<sup>11</sup>

Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar berwenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. Selanjutnya negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan, akan tetapi perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang

---

<sup>10</sup> Lihat pendapat Sri Soemantri dalam *Proseeding Diskusi Publik*, "Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945", Komisi Hukum Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 9 September 2004.

<sup>11</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, lihat juga Refly Harun, dkk, *Menjaga Denyut Konstitusi; Repleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 60.

yang diwakilkan secara teratur dan pasti.

Secara definitif, alat-alat kelengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara.<sup>12</sup> Berdasarkan teori-teori klasik mengenai negara setidaknya terdapat beberapa fungsi negara yang penting seperti fungsi membuat kebijakan peraturan perundang-undangan (fungsi legislatif), fungsi melaksanakan peraturan atau fungsi penyelenggaraan pemerintahan (fungsi eksekutif), dan fungsi mengadili (fungsi yudikatif).<sup>13</sup> Kecenderungan praktik ketatanegaraan terkini di Indonesia oleh banyak ahli hukum tata negara dan ahli politik dikatakan menuju sistem pemisahan kekuasaan antara ketiga pelaksana fungsi negara tersebut.

Alat kelengkapan negara berdasarkan teori-teori klasik hukum negara meliputi kekuasaan eksekutif, dalam hal ini bisa presiden atau perdana menteri atau raja, kekuasaan legislatif, dalam hal ini bisa disebut parlemen atau dengan nama lain seperti dewan perwakilan rakyat, dan kekuasaan yudikatif seperti mahkamah agung atau *supreme court*. Setiap alat kelengkapan negara tersebut bisa memiliki organ-organ lain untuk membantu pelaksanaan fungsinya.

Kekuasaan eksekutif misalnya, dibantu wakil dan menteri-menteri yang biasanya memimpin satu departemen tertentu.<sup>14</sup> Meskipun demikian, dalam kenyataannya, tipe-tipe lembaga negara yang diadopsi setiap negara berbeda-beda sesuai dengan perkembangan sejarah politik kenegaraan dan juga sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam negara yang bersangkutan.

Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga-lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Dengan kata lain, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau istilah yang digunakan Sri Soemantri adalah *actual governmental process*.<sup>15</sup>

---

241 <sup>12</sup> Moh. Kusrini dan Bintan Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, Edisi Revisi, 2000, hlm.

<sup>13</sup> *Ibid*

<sup>14</sup> *Ibid*

<sup>15</sup> Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1993

## 1. Istilah Lembaga Negara yang Digunakan Sebelum Perubahan UUD 1945

Sebelum Perubahan UUD 1945 dikenal beberapa istilah yang dipergunakan untuk mengidentifikasi lembaga atau organ-organ penyelenggara negara. Konstitusi RIS 1949, menyebutnya dengan istilah "alat-alat perlengkapan federal". Bab III dalam ketentuan tersebut menyatakan alat-alat perlengkapan Federal Republik Indonesia Serikat terdiri dari Presiden, menteri-menteri, Senat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung Indonesia, dan Dewan Pengawas Keuangan. Adapun UUDS 1950 menyebutnya dengan "alat perlengkapan negara". Pasal 44 UUDS 1950 menyatakan alat-alat perlengkapan negara terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden, menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan. UUD 1945 yang berlaku sebelum Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, dan berlaku kembali setelah Dekrit Presiden 1959, sama sekali tidak memberi panduan untuk mengidentifikasi atau memaknai organ-organ penyelenggara negara. Dalam UUD 1945 tidak ditemui satu kata "lembaga negara" pun sehingga menyulitkan dalam mengidentifikasi dan memaknai lembaga negara, yang ada hanya istilah "badan". Misalnya dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 "badan" dipergunakan untuk menyebut Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Demikian pula dengan Pasal 24 UUD 1945, "badan" untuk menyebut "badan kehakiman". Dalam Pasal II Aturan Peralihan dipergunakan istilah "badan". Begitu pula untuk menyebut MPR, penjelasan UUD 1945 menggunakan istilah "badan". Untuk DPRD, Pasal 18 UUD 1945 juga menggunakan istilah "badan".

Badan yang secara konsisten dipergunakan dalam batang tubuh dan penjelasan UUD 1945 sebagai organ negara oleh MPRS kemudian diubah atau ditafsirkan menjadi "lembaga". Peristilahan lembaga negara muncul dan banyak dijumpai dalam ketetapan-ketetapan MPR. Istilah lembaga negara pertama kali muncul dan diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Dalam ketetapan tersebut terlampir skema susunan kekuasaan negara RI yang menempatkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi di bawah UUD, sedangkan Presiden, DPR, BPK, DPA, dan MA sebagai lembaga

negara di bawah MPR.<sup>16</sup> Meskipun ketetapan tersebut telah menentukan skema kekuasaan negara, sama sekali belum menyinggung istilah "lembaga tertinggi" dan "lembaga tinggi negara". Istilah lembaga negara dijumpai dalam Ketetapan MPRS No. XIV/MPPRS/1966 tentang pembentukan panitia *ad hoc* MPRS yang bertugas meneliti lembaga-lembaga negara, penyusunan bagan pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara menurut sistem UUD 1945, penyusunan rencana penjelasan pelengkap UUD 1945, dan penyusunan perincian hak-hak asasi manusia.

Istilah lembaga negara kembali dijumpai dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/1978, istilah lembaga negara mulai menemukan konsepnya karena ketetapan MPR tersebut membagi lembaga negara menjadi dua kategori, yaitu lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1969 tentang kedudukan semua lembaga-lembaga negara tingkat pusat dan daerah pada posisi dan fungsi yang diatur dalam UUD 1945. Melalui ketetapan MPR tersebut ditemui dua kata yang menunjuk organ-organ penyelenggara negara, yaitu "badan" dan "lembaga-lembaga negara". Dalam menimbang, poin (a) menyatakan MPRS sebagai badan yang tertinggi dalam negara Republik Indonesia. Adapun Pasal 2 menyatakan semua lembaga negara tingkat pusat dan daerah didudukkan kembali pada posisi dan fungsi sesuai dengan yang diatur dalam UUD 1945.<sup>17</sup> Lembaga tertinggi negara menurut ketetapan ini adalah MPR, sedangkan lembaga tinggi negara disesuaikan dengan urutan yang terdapat dalam UUD 1945 terdiri dari lima lembaga, yaitu (a) Presiden, (b) Dewan Pertimbangan Agung, (c) Dewan Perwakilan Rakyat, (d) Badan Pemeriksa Keuangan, dan (e) Mahkamah Agung.<sup>18</sup>

## 2. Istilah Lembaga Negara yang Digunakan Sesudah Perubahan UUD 1945

Ketentuan UUD 1945 hasil amendemen sama sekali tidak terdapat ketentuan hukum yang mengatur tentang definisi "lembaga negara" sehingga banyak pemikir hukum Indonesia yang melakukan

---

<sup>16</sup> Lihat lampiran Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia.

<sup>17</sup> Lihat Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1969 tentang kedudukan semua lembaga-lembaga negara tingkat pusat dan daerah pada posisi dan fungsi yang diatur dalam UUD 1945.

<sup>18</sup> Lihat Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang kedudukan dan hubungan tata kerja lembaga tertinggi Negara dengan/antar lembaga tertinggi negara.

menafsirkan sendiri-sendiri dalam mendefinisikan dan mengklasifikasikan konsep lembaga negara. Satu- satunya ”petunjuk” yang diberikan UUD 1945 Setelah Perubahan adalah berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggariskan wewenang Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu.
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Pasal 24C ayat (1) yang menyebutkan salah satu kewenangan dari Mahkamah Konstitusi adalah untuk mengadili dan memutus sengketa kewenangan *antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945*<sup>19</sup> dan juga Pasal II Aturan Peralihan Semua *lembaga negara*<sup>20</sup> yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan UUD dan belum diadakan yang baru menurut UUD ini.

Setelah perubahan UUD 1945 dikenal beberapa istilah untuk mengidentifikasi organ-organ penyelenggara negara, yakni istilah ”badan”,<sup>21</sup> ”dewan”,<sup>22</sup> ”komisi”,<sup>23</sup> ”mahkamah”,<sup>24</sup> ”majelis”,<sup>25</sup> serta ”lembaga”,<sup>26</sup>. Namun, perbedaan itu sama sekali tidak mengurangi esensi adanya organisasi yang melaksanakan fungsi penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Meskipun demikian, memang akan terjadi beberapa silang pendapat ketika akan menggolongkan berdasarkan

---

<sup>19</sup> Huruf miring dari penulis

<sup>20</sup> *Ibid*

<sup>21</sup> Lihat Bab VIIIA dalam Pasal 23E, Pasal 23F dan Pasal 23G tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

<sup>22</sup> Lihat pasal-pasal tentang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan juga pasal-pasal tentang Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

<sup>23</sup> Lihat Pasal 22E ayat (5) tentang komisi pemilihan umum (KPU) dan juga Pasal 24B tentang Komisi Yudisial (KY).

<sup>24</sup> Lihat Pasal 24, Pasal 24A tentang Mahkamah Agung (MA), Pasal 24C tentang Mahkamah Konstitusi (MK).

<sup>25</sup> Lihat pasal-pasal tentang Majelis Perusyawaratan Rakyat MPR).

<sup>26</sup> Lihat Pasal 24C ayat (1) dan Pasal Aturan Peralihan

fungsi penyelenggara negara dan penyelenggara pemerintahan karena pernah juga terdapat istilah selain "lembaga negara", yakni "lembaga pemerintahan".<sup>27</sup>

## B. Wewenang Menafsirkan UUD

Ketidakjelasan ketentuan UUD 1945 dalam mengatur lembaga negara mengakibatkan munculnya banyak ragam penafsiran. Ketidakjelasan itu dapat dilihat dari tidak adanya standard atau kriteria suatu lembaga bisa diatur atau tidak diatur dalam konstitusi (UUD). Hasil amandemen UUD 1945 memberikan pengaturan ada lembaga-lembaga yang disebutkan dengan jelas wewenangnya, ada yang secara umum disebutkan wewenangnya ada yang tidak sama sekali.

Selain itu ada lembaga yang disebutkan dengan menggunakan huruf besar dan menggunakan huruf kecil. Sehingga hal ini menimbulkan berbagai macam penafsiran. Salah satunya adalah penafsiran yang membagi lembaga negara menjadi lembaga negara utama (*main state's organ*) dan lembaga negara bantu (*auxiliary state's organ*). Lembaga negara utama mengacu kepada paham *trias politika* yang memisahkan kekuasaan menjadi tiga poras, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dengan mengacu kepada ketentuan ini, yang dapat dikategorikan sebagai lembaga negara utama menurut UUD 1945 adalah MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, sedangkan lembaga-lembaga yang lain masuk kategori lembaga negara bantu.

Sri Soemantri,<sup>28</sup> menafsirkan lembaga negara berdasarkan hasil amandemen adalah BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK, dan KY (8 lembaga negara). Beliau mengatakan bahwa yang dikatakan lembaga negara adalah lembaga yang tugas dan wewenangnya diatur dalam UUD. Lebih lanjut Bintang R. Saragih melakukan penggolongan lembaga negara secara fungsional dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, meliputi lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.<sup>29</sup> Tidak jauh berbeda dengannya, Jimly Asshiddiqie,<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Istilah Pemerintahan Negara untuk menyebutkan kepresidenan.

<sup>28</sup> Diskusi mata kuliah Hukum Tentang Lembaga-Lembaga Negara Semester Tiga tahun 2006 Pascasarjana Unpad, tanggal 4 Februari 2006. lihat juga, Sri soemantri, Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial Dalam System Ketatanegaraan RI, dikutip dalam *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial RI*, Komisi Yudisial, Jakarta, 2006, hlm. 24

<sup>29</sup> Lihat Bintang R Saragih, komisi-komisi Negara dalam sistem dan stuktur pemerintahan terkini. *Makalah*, pada diskusi terbatas posisi dan peran komisi-komisi negara dalam sistem pemerintahan yang berubah, konsorsium Reformasi hukum nasional (KRHN) Jakarta, 1 Oktober 2004, Dari pembagian tersebut, menurutnya semua lembaga negara lain yang diatur dalam UUD 1945 adalah lembaga yang memberikan dukungan kepada ketiga pembagian tersebut dalam pelaksanaan fungsi dan kewenangan mereka.

melakukan penjelajahan lebih mendalam berupa pemikiran dan gagasan hakikat kekuasaan yang dilembagakan dan diorganisasikan ke bangunan kenegaraan. Dari lima ajaran teori kedaulatan, Indonesia memilih jenis kedaulatan rakyat yang mana, selain mewujudkan ke bentuk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan, juga mewujudkan ke struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Ada dua jenis pilihan pengorganisasiannya, yakni pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*distribution/division of power*). Artinya, pasca amendemen yang terjadi adalah pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal dalam artian kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tecermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Dengan demikian, lembaga negara dalam pengertian ini adalah lembaga-lembaga yang melaksanakan “porsi-porsi” kekuasaan yang telah dipisah-pisahkan tersebut.

Perubahan UUD 1945 telah mengubah secara fundamental struktur ketatanegaraan yang berimplikasi pada kedudukan dan hubungan antar lembaga negara, salah satu kewenangan MK adalah memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.<sup>31</sup> Dalam Undang-undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi tidak memberi penegasan apa itu lembaga negara dan lembaga negara mana saja yang kewenangannya diberikan oleh UUD, sehingga dapat menjadi pihak di MK dalam perkara sengketa kewenangan antar lembaga negara.

Untuk memahami lembaga negara yang meliputi definisi, konsepsi dan pelembagaannya harus berpijak pada paradigma baru sistem ketatanegaraan yang telah diwujudkan dalam pembahan UUD 1945 sebagai manifestasi dari kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Dalam rangka pembahasan organisasi dan kelembagaan negara diskusi dapat dimulai dengan mempersoalkan hakikat kekuasaan yang dilembagakan atau diorganisasikan ke dalam bangunan kenegaraan.

Sebelum pembahan UUD 1945 kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, karena doktrin yang anut bukan pemisahan kekuasaan melainkan pembagian kekuasaan, dimana MPR sebagai lembaga tertinggi

---

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, edisi revisi cetakan kedua, 2006 hlm. 131. Di mana ada lima teori kedaulatan yaitu teori kedaulatan Tuhan, teori kedaulatan raja, teori kedaulatan hukum, teori kedaulatan rakyat dan teori kedaulatan negara.

<sup>31</sup> Lihat Pasal 24C UUD 1945 Setelah Pembahan

membagi kewenangannya kepada lembaga yang lain (*Supremasi MPR*).<sup>32</sup> Setelah pembahasan, konstitusi tidak lagi menganut sistem supremasi MPR. Pembahasan UUD 1945 mencoba meletakkan prinsip pemisahan kekuasaan secara tegas secara vertikal. Karena itu, dengan ditegaskannya prinsip pemisahan kekuasaan maka format dan mekanisme ketatanegaraan yang dikembangkan juga mengalami perubahan.

Apabila mengacu kepada ketentuan Pasal 24C ayat (1) yang salah satunya mengatur kewenangan Mahkamah konstitusi (MK) adalah untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, dalam hal ini kita dapat menggunakan penafsiran gramatikal.<sup>33</sup> terhadap ketentuan tersebut. Dapat disimpulkan bahwa ada pula lembaga negara yang kewenangannya diberikan selain UUD 1945. Artinya, lembaga-lembaga negara memiliki kewenangan yang berdasar pada peraturan perundang-undangan.

Untuk melengkapi penafsiran tersebut, lembaga negara dapat dibagi menjadi dua, yaitu lembaga negara yang wewenangnya diberikan oleh UUD dan lembaga negara yang wewenangnya tidak diberikan oleh UUD. Lembaga negara yang wewenangnya diberikan oleh UUD juga dapat dibagi dua, yaitu lembaga negara yang disebut dalam UUD tetapi wewenangnya tidak diberikan oleh UUD dan lembaga negara yang dibentuk dan memperoleh wewenangnya bukan dari UUD.

Pembedaan lembaga negara berdasarkan peraturan yang menjadi dasar pembentukannya sebetulnya tidak bertentangan dengan definisi konseptual dari keberadaan alat-alat kelengkapan negara, asalkan lembaga-

---

<sup>32</sup> Setelah Perubahan UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) menyebutkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Jadi MPR bukan lagi pemegang kedaulatan rakyat, Bandingkan dengan Pasal 1 ayat (2) dan juga Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan. Dimana MPR sebagai penjelma seluruh rakyat Indonesia, sebagai pelaksana kedaulatan dan sekaligus sebagai penafsir UUD 1945.

<sup>33</sup> Menafsirkan undang-undang menurut arti perkataan (istilah) atau biasa. Terpetik dalam buku Yudha Bhakti Ardiwisastra, *Penafsiran Dan Konstruksi Hukum*, Alumni, Bandung, 2000. hlm. 9-12. Yudha Bhakti Ardiwisastra, mengelompokkan penafsiran yaitu: 1) Menafsirkan undang-undang menurut arti perkataan (istilah) atau biasa disebut penafsiran gramatikal. 2) Menafsirkan undang-undang menurut penafsiran sejarah atau historis. 3) Menafsirkan undang-undang menurut menurut sistem yang ada di dalam hukum atau biasa disebut dengan penafsiran sistematik. 4) Menafsirkan undang-undang menurut cara tertentu sehingga undang-undang itu dapat dijalankan sesuai dengan keadaan sekarang yang ada di masyarakat, atau biasa disebut dengan penafsiran sosiologis atau penafsiran teleologis. 5) Penafsiran entetik atau penafsiran secara resmi. 6) Penafsiran interdisipliner 7) Penafsiran Multidisipliner. Sudikno Mertokusumo menambahkan: interpretasi komparatif, interpretasi antisipatif atau futuritis, interpretasi restriktif, interpretasi ekstensif, argumentum per-analogiam, argumentum a contrario, penyempitan hukum (*rechtsverfijning*), metode eksposisi, sinonimasi, terjemahan, antitese, restriksi, ampliasi, paraleli, deskripsi, enumerasi, archetipasi, ilustrasi, eksemplifikasi, lihat Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, , 2004, hlm, 57-77.

lembaga tersebut memang membentuk suatu kesatuan proses dalam menjalankan fungsi pemerintahan negara. Yang menjadi permasalahan adalah bila kemudian lembaga-lembaga yang kemudian "mengklaim" diri sebagai "lembaga negara" memiliki fungsi atau kewenangan yang saling tumpang-tindih atau bahkan berpotensi menimbulkan konflik. UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi juga belum menegaskan konsepsi lembaga negara. Padahal, UU itu yang dijadikan pedoman bagi MK dalam menyelenggarakan tugas-tugas konstitusionalnya, termasuk memeriksa dan memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara. Dengan demikian, UU MK menyerahkan penafsiran tentang lembaga negara kepada MK. Seyogianya, konsepsi tentang lembaga negara dapat diakomodasi dan diatur lebih lengkap melalui peraturan perundang-undangan, termasuk UU tentang MK.

Hubungan kelembagaan yang saling mengontrol dan mengimbangi, membuka ruang bagi munculnya sengketa antar lembaga negara, khususnya sengketa kewenangan konstitusional. Dalam konteks sengketa ini MK memperoleh mandat dari UUD untuk memeriksa dan memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Dengan dibentuknya MK, diharapkan setiap sengketa kewenangan yang melibatkan organ-organ negara dapat diselesaikan secara lebih bermartabat dengan meletakkan hukum dan konstitusi sebagai titik tolak penyelesaian sengketa. Banyak penafsiran muncul dalam memaknai lembaga negara. Sebelum perubahan UUD dikenal istilah lembaga tertinggi dan tinggi negara. Pendekatan kelembagaan pasca amandemen UUD tidak lagi hirarki struktural, melainkan fungsional, dimana lembaga negara dibedakan secara fungsi. Untuk itu, kita akan mengalami kegagalan bila memahami lembaga negara dengan menggunakan konsepsi dan paradigma lama. Pengertian lembaga negara sebelum perubahan UUD adalah alat perlengkapan negara, dan apabila kita memahami lembaga negara melalui pengertian perlengkapan negara, maka kita akan gagal memaknai eksistensi lembaga negara yang sesungguhnya, dimana dalam konteks kekinian lembaga negara telah memiliki makna yang lebih luas.

### **C. Lembaga-Lembaga Negara**

Untuk memahami lembaga negara terlebih dahulu harus melakukan pengelompokan berdasarkan landasan yuridis pembentukannya. Berdasarkan pembentukannya lembaga negara dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, lembaga negara yang berdasarkan UU dan lembaga negara yang berdasarkan

Keppres.<sup>34</sup>

Berdasarkan Pasal 24C Perubahan Ketiga UUD 1945. Salah satu kewenangan MK yang ditentukan dalam Pasal 24C (1) UUD 1945 adalah untuk *memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar*. Namun, UUD 1945 hasil perubahan tidak menjelaskan atau menegaskan apakah yang dimaksud dengan lembaga negara dan organ atau institusi manakah yang disebut sebagai lembaga negara. Hal tersebut menjadi aneh karena sesuatu yang belum jelas konsepsi ataupun definisinya dimasukkan ke pengaturan kewenangan sebuah lembaga.

Jika dibandingkan dengan Konstitusi RIS dan UUDS 1950, dalam UUD 1945 sebelum amendemen tidak ditemukan istilah lembaga negara. Konstitusi RIS menggunakan istilah "alat-alat perlengkapan federal" dan UUDS 1950 menggunakan istilah "alat-alat perlengkapan negara". Dalam kedua konstitusi tersebut disebutkan secara rinci apa saja alat-alat perlengkapan negara yang dimaksud. Adapun Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 menggunakan istilah lembaga tertinggi negara untuk MPR dan lembaga tinggi negara untuk menyebutkan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, BPK, DPA, dan MA.

Jika memeriksa dan menelusuri kembali seluruh hasil perubahan UUD 1945, terdapat lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, BPK, MA, MK, dan Komisi Yudisial. Selain itu, disebutkan pula adanya pemerintah daerah, Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Tentara Nasional Indonesia, komisi pemilihan umum dan bank sentral (*keduanya tercetak dengan huruf kecil dalam UUD*), dan Dewan Pertimbangan Presiden. Kecuali untuk bank sentral dan Dewan Pertimbangan Presiden, ketentuan mengenai kewenangan lembaga-lembaga tersebut cukup terperinci di dalamnya, maupun yang hanya diatur secara umum dalam UUD.

Di luar ketentuan UUD, terdapat lembaga-lembaga yang biasa disebut komisi negara atau lembaga negara pembantu (*state auxiliary*

---

<sup>34</sup> Lihat juga Jimly Assidique, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konpress, Jakarta, 2006. Membagi lembaga menjadi lembaga tinggi negara, lembaga konstitusional lainnya, lembaga negara lainnya dan lembaga-lembaga daerah yang dilihat dari segi fungsinya dan dari segi hirarkhinya. Diantara lembaga-lembaga tersebut ada yang dikategorikan sebagai organ pertama atau primer (*Primary constitutional organ*) dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organ*). Jika dicermati UUD 1945 setelah perubahan dapat dikatakan terdapat 34 lembaga negara. Dari 34 lembaga negara tersebut, ada 28 lembaga yang kewenangannya ditentukan baik secara umum maupun secara rinci dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ke-28 lembaga negara inilah yang dapat disebut sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan secara eksplisit oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

*agencies*) yang dibentuk berdasarkan undang-undang ataupun peraturan lainnya. Beberapa lembaga komisi yang telah terbentuk, misalnya, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Nasional untuk Anak, Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Untuk Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), Komisi Kepolisian, dan Komisi Kejaksaan. Masih akan ada lagi beberapa komisi yang diperkirakan akan dibentuk, di samping ada juga yang sudah dibubarkan dan selesai masa tugasnya. Komisi yang sudah dibubarkan adalah Komisi Pengawas Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) dan Komisi Konstitusi.

Adapun Lembaga yang dibentuk dan/atau memperoleh kewenangan dari UU antara lain; (a) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM),<sup>35</sup> (b) Komisi Pemberantas Korupsi (KPK),<sup>36</sup> (c) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI),<sup>37</sup> (d) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU),<sup>38</sup> (e) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR),<sup>39</sup> (f) Komisi Nasional Untuk Anak (Komnas Anak),<sup>40</sup> (g) Komisi Kepolisian,<sup>41</sup> (h) Komisi Kejaksaan,<sup>42</sup> (i) Dewan Pers,<sup>43</sup> dan (k) Dewan Pendidikan.<sup>42</sup>

Lembaga yang dibentuk dan mendapat kewenangan melalui keputusan presiden dua macam. Ada yang berbentuk komisi dan ada yang berbentuk dewan. Yang berbentuk komisi yaitu (a) Komisi Ombudsman Nasional,<sup>44</sup> (b) Komisi Hukum Nasional (KHN),<sup>45</sup> dan (c) Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.<sup>46</sup> Yang berbentuk yaitu; Dewan Maritim,<sup>47</sup> Dewan Ekonomi Nasional,<sup>48</sup> Dewan Pengembangan Usaha nasional,<sup>49</sup> Dewan Riset Nasional,<sup>50</sup> Dewan Industri Strategis,<sup>51</sup> Dewan

---

<sup>35</sup> Lihat UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

<sup>36</sup> Lihat UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

<sup>37</sup> Lihat UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran

<sup>38</sup> Lihat UU No. 5 Tahun 1999

<sup>39</sup> Lihat UU No. 23 Tahun 2003 tentang Perlindungan Anak

<sup>40</sup> Lihat UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia

<sup>41</sup> Lihat UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia

<sup>42</sup> Lihat UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers

<sup>43</sup> Lihat UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

<sup>44</sup> Lihat Keppres NO.4 Tahun 2000

<sup>45</sup> Lihat Keppres No. 15 Tahun 2000

<sup>46</sup> Lihat Keppres No. 181 Tahun 1998

<sup>47</sup> Lihat Keppres No. 161 Tahun 1999

<sup>48</sup> Lihat Keppres No. 144 Tahun 1999

<sup>49</sup> Lihat Keppres No. 165 Tahun 1999

<sup>50</sup> Lihat Keppres No. 94 Tahun 1999

<sup>51</sup> Lihat Keppres No. 40 Tahun 1999

Pengembangan Usaha Nasional,<sup>52</sup> dan Dewan Buku Nasional.<sup>53</sup>

Masalahnya di Indonesia, keberadaan lembaga-lembaga negara yang dibentuk dan diadakan itu masih belum diletakkan dalam konsepsi ketatanegaraan yang lebih jelas menjamin keberadaan dan akuntabilitas mereka. Perubahan UUD 1945, sekalipun telah mengubah desain kelembagaan negara, tidak mengakomodasi perkembangan pesat keberadaan komisi-komisi negara. Padahal, beberapa lembaga dan komisi negara yang dibentuk di luar ketentuan UUD disebut sebagai lembaga negara.

Demikian, jika melihat kembali rumusan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 sehubungan dengan kewenangan MK, penggunaan istilah lembaga negara bisa mengundang berbagai penafsiran dalam melihat dan mengimplementasikannya. Itu disebabkan UUD 1945 tidak menegaskan hal tersebut. Demikian pula halnya UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang tidak menjelaskan lebih lanjut apa dan siapa yang dimaksud dengan lembaga negara. Beberapa penafsiran yang muncul tentang lembaga negara, antaranya,<sup>54</sup>

1. Penafsiran luas, yaitu mencakup semua lembaga yang nama dan kewenangannya disebut dicantumkan dalam UUD 1945.
2. Penafsiran moderat, yakni hanya membatasi pada apa yang dulu dikenal sebagai lembaga tertinggi dan tinggi negara.
3. Penafsiran sempit, yakni hanya merujuk secara implisit pada ketentuan Pasal 67 UUMKRI.

Dari pemaparan tersebut dapat disampaikan bahwa terdapat banyak penafsiran dalam mengidentifikasi dan memaknai lembaga negara. Hal itu berimplikasi pada penentuan lembaga negara mana saja yang dapat menjadi pihak di MK dalam perkara sengketa kewenangan antar lembaga negara. Banyaknya penafsiran dipengaruhi oleh tidak jelas dan tegasnya pengaturan tentang lembaga negara baik oleh UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan yang ada.

---

<sup>52</sup> Lihat Keppres No. 110 Tahun 1999

<sup>53</sup> Lihat Keppres No. 3 Tahun 2002

<sup>54</sup> Firmansyah Arifin dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konsorsium reformasi hukum nasional (KRHN) bekerjasama dengan mahkamah konstitusi, 2005, hlm. 5. lihat juga Mukti Fajar, *Mekanisme Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, makalah diskusi terbatas KRHN, di Jakarta, tanggal 28 Oktober 2004.

Ketidaktejelasan tersebut dapat memengaruhi proses penataan kelembagaan negara dan penyelenggaraan pemerintahan secara demokratis. Lebih khusus, ketidaktejelasan tersebut bisa menimbulkan masalah bagi MK dalam menyelenggarakan kewenangannya untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

Pasal 24 C ayat (1) menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir dimana putusannya bersifat final. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah sebuah forum khusus (*forum privilege*) untuk melakukan kewenangannya. Dalam menjalankan fungsi, tugas dan kewenangannya sebagai lembaga negara penjaga konstitusi (*the Guardian of Constitutions*) dan penafsiran konstitusi (*Constitution interpretation*),<sup>55</sup> maka Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia diberi kewenangan yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang kemudian dipertegas dalam Undang-undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili:

- a. Menguji undang-undang terhadap UUD 1945;
- b. Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945;
- c. Memutus pembubaran partai politik;
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilu;
- e. Memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi untuk melakukan uji undang-undang adalah untuk menjaga/menegakkan konstitusi bilamana terjadi pelanggaran konstitusi oleh undang-undang. Dengan mekanisme ini jelas bahwa peranan Mahkamah Konstitusi dalam ketatanegaraan Indonesia adalah untuk menjaga jangan sampai terjadi pelanggaran konstitusi oleh lembaga negara.

---

<sup>55</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Antara Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm.12.

Mahkamah Konstitusi yang melaksanakan fungsi peradilanannya untuk melakukan uji undang-undang harus membatasi dirinya jangan sampai menjadi *super body* dalam pembuatan undang-undang yang terjebak untuk menjadi lembaga yang mempunyai hak "veto" secara terselubung. Dalam hal pembuatan undang-undang harus dipahami secara kesistiman bahwa terdapat tiga kategori substansi dalam konstitusi; (a) pembuat undang-undang dan diberi kewenangan penuh untuk mengatur dan menetapkan, (b) dalam mengatur dan menetapkan pembuat undang-undang dengan kualifikasi atau pembatasan, (c) pembuat undang-undang tidak diberi kewenangan untuk mengatur dan menetapkan karena telah ditetapkan dan diatur sendiri oleh konstitusi.<sup>56</sup>

Pelanggaran hukum yang diduga dilakukan Presiden yang disebut dalam Pasal 10 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003, telah diperjelas dalam ayat (3) dengan memberi batasan sebagai berikut:

- a. Pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang;
- b. Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang;
- c. Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- d. Perbuatan tercela adalah perbuatan-perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- e. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UUD 1945.

Isi Pasal tersebut jika kita hubungkan dengan UUD 1945, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah dan memenuhi kriteria tersebut di atas bagaimana? Ini suatu permasalahan tersendiri yang juga perlu diperhatikan karena kita ketahui bahwa Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan untuk mengesekusi putusan tersebut. Sehingga yang berhak melakukan adalah MPR untuk memberhentikan Presiden, jadi dalam hal ini menurut Sri Soemantri disini lah terjadi *pemakzulan*, artinya kekuatan politik lebih dominan.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Azhar, Peranan Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945, Jurnal INOVASI, Vol.5/XVII/November 2005. hlm. 5.

<sup>57</sup> Diskusi mata kuliah Teori dan Hukum Konstitusi Semester Tiga tahun 2006 Pascasarjana Unpad,

Dengan demikian, apabila terjadi sengketa maka yang berwenang untuk memutuskan dan berwenang menafsirkan UUD adalah Mahkamah Konstitusi. Peranan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi melalui kewenangannya sebagai sebuah lembaga peradilan oleh UUD 1945, mencerminkan semakin kuatnya penguatan prinsip negara hukum dalam UUD 1945 setelah adanya perubahan. Hal yang fundamental yang diletakkan dalam UUD 1945 untuk memperkuat prinsip negara hukum adalah perumusan pada Pasal 1 ayat (2), yang menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan adanya perumusan ini, maka Indonesia yang menganut asas demokrasi dalam penyelenggaraan kenegaraan menyandarkan mekanisme demokrasinya kepada hukum, yaitu UUD 1945. Hak-hak yang diakui dalam UUD 1945, dan tata cara pelaksanaan demokrasi di dalamnya menjadi rambu-rambu bagi pelaksanaan demokrasi. Karena demokrasi tanpa hukum akan mengarah menjadi anarki.

## **PENUTUP**

### **a. Simpulan**

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Setelah adanya perubahan UUD 1945 yang berwenang memutus dan menafsirkan UUD adalah Mahkamah Konstitusi.
2. Lembaga-lembaga negara yang dimaksud dalam UUD 1945 adalah MPR, DPR, DPD, Presiden, Kementerian Negara, MA, BPK, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten dan kota, DPRD Provinsi, DPRD kabupaten dan kota, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi, bank sentral, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Dewan Pertimbangan Presiden. Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

---

tanggal 4 Februari 2006.

## DAFTAR PUSTAKA

### a. Buku

- Ahsin Thohari. A, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Elsam, Jakarta, 2004.
- Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, edisi revisi cetakan kedua, 2006.
- , *Sengketa Antara Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- , *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konpress, Jakarta, 2006.
- Komisi Konstitusi, *Buku I Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, 2004.
- Komisi Yudisial, *Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial RI*, Komisi Yudisial, Jakarta, 2006.
- Moh. Kusnadi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, Edisi Revisi, 2000.
- Firmansyah Arifin dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konsorsium reformasi hukum nasional (KRHN) bekerjasama dengan mahkamah konstitusi, 2005.
- Refly Harun, dkk, *Menjaga Denyut Konstitusi; Repleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004
- Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Penafsiran Dan Konstruksi Hukum*, Alumni, Bandung, 2000.
- Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1993.
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, , 2004

### b. Artikel

- Azhar, *Peranan Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga Undang-Undang*

*Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, INOV ASI  
VoI.5/XVII/November 2005.

Bintan R. Saragih, komisi-komisi Negara dalam sistem dan stuktur pemerintahan terkini. *Makalah*, pada diskusi terbatas posisi dan peran komisi-komisi negara dalam sistem pemerintahan yang berubah, konsorsium Reformasi hukum nasional (KRHN) Jakarta, 1 Oktober 2004.

Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, hIm. 1, Makalah dalam symposium Nasional yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003.

Muktie Fadjar, *Mekanisme Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, makalah diskusi terbatas KRHN, di Jakarta, tanggal 28 Oktober 2004

Sri Soemantri dalam *Proseeding Diskusi Publik*, "Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pasca Amandemen DUD 1945", Komisi Hukum Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 9 September 2004.

### **c. Peraturan Perundang-undangan**

UUD 1945 beserta Amandemennya

UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran

UU No. 23 Tahun 2003 tentang Perlindungan Anak

UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia

UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers

UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Keppres No.4 Tahun 2000

Keppres No. 15 Tahun 2000

Keppres No. 181 Tahun 1998

Keppres No. 161 Tahun 1999

Keppres No. 144 Tahun 1999

Keppres No. 165 Tahun 1999

Keppres No. 94 Tahun 1999

Keppres No. 40 Tahun 1999

Keppres No. 110 Tahun 1999

Keppres No.3 Tahun 2002