

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG LEMBAGA NEGARA, KEKUASAAN KEHAKIMAN, SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA, PENGATURAN DAN PRAKTEK PENYELESAIAN SENGKETA LEMBAGA NEGARA DI BEBERAPA NEGARA

A. Tinjauan Umum Tentang Lembaga – Lembaga Negara

Lembaga negara kerap dipersamakan dengan organisasi negara, Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan *functie*. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya. Organ adalah status bentuknya (*inggris : form, Jerman: vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya.³⁰

Lembaga negara merupakan salah satu unsur terpenting dalam sebuah negara. Keberadaan lembaga negara menjadi penunjang sistem ketatanegaraan. Dalam banyak istilah yang digunakan istilah lembaga atau organ negara mengandung pengertian yang secara teoritis dapat mengacu pada pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ*. Hans Kelsen menguraikan bahwa *Who ever fulfills a function determined by the legal order is an organ* (siapa saja yang menjalankan suatu fungsi

³⁰ Jimly Assididqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm.84

yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) merupakan suatu organ.³¹

Ini artinya, subjek yang disebut organ atau lembaga negara dalam pengertian luas tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).³² Definisi dan pengertian tentang lembaga negara sangat beragam, tidak lagi bisa hanya dibatasi pada tiga lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam naskah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ negara yang disebut baik namanya maupun fungsinya atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.³³

Istilah-istilah Organ, lembaga, badan, dan alat perlengkapan itu seringkali dianggap identik karena itu sering saling dipertukarkan. Akan tetapi satu sama lain sebenarnya dapat dan memang perlu dibedakan, sehingga tidak membingungkan. Untuk memahaminya secara tepat, maka tidak ada jalan lain kecuali mengetahui persis apa yang dimaksud, dan apa kewenangan dan fungsi yang dikaitkan dengan organisasi atau badan yang

³¹Nurainun Magunsong, *Hukum Tata...Op.Cit.*, hlm. 151

³²*Ibid.*,

³³Ni'matul Huda, *Lembaga negara...Op.Cit.*, hlm. 89

bersangkutan. Misalnya, di dalam Dewan Perwakilan rakyat ada Badan Kehormatan, tetapi di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dapat dibentuk Dewan Kehormatan. Di dalam lembaga seperti Lembaga Penyiaran Publik (LPP) seperti Radio Republik Indonesia (RRI) ada Dewan Pengawas. Artinya, yang mana yang lebih luas, dan yang mana yang lebih sempit dari istilah-istilah dewan, badan, dan lembaga, sangat tergantung konteks pengertian yang dimaksud di dalamnya. Yang penting untuk dibedakan apakah lembaga atau badan itu merupakan lembaga yang dibentuk oleh dan untuk negara atau oleh dan untuk masyarakat.³⁴

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran. Akan tetapi, seperti diuraikan diatas, baik pada tingkat nasional maupun pusat serta daerah, bentuk-bentuk organisasi negara dan pemerintahan itu dalam perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat.

Lepas dari berbagai pengertian tersebut, lembaga-lembaga negara memiliki fungsi strategis dalam upaya mewujudkan tujuan negara. Dalam konteks Negara Republik Indonesia, pemerintah terdiri dari lembaga-lembaga negara yang diatur sepenuhnya oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundangan lainnya. Menurut UUD Negara 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia dari Supremasi MPR berubah pada sistem

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konso...Op.Cit.*, hlm.28

kedaulatan rakyat yang diatur melalui undang-undang dasar negara Republik Indonesia tahun 1945. Undang Undang dasar itulah yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat. Aturan dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur dan membagi kedaulatan rakyat melalui berbagai lembaga negara yang melaksanakan bagian-bagian dari kedaulatan rakyat menurut wewenang, tugas, dan fungsinya. Kedudukan setiap lembaga negara bergantung pada wewenang, tugas, dan fungsi yang diberikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁵

Secara konseptual, tujuan diadakan lembaga lembaga negara atau sering disebut alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara actual. Dengan kata lain, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka menyelenggarakan fungsi negara atau istilah yang sering digunakan Prof. Sri Soemantrii adalah *actual governmental process*. Jadi, meskipun dalam prakteknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara bisa berbeda, secara konsep lembaga-lembaga negara tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan

³⁵ Dedi isbatullah dan Benni Ahmad Saebani, *Hukum Tata Negara Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung, 2009, hlm. 132.

untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan secara ideologis mewujudkan tujuan negara jangka panjang.³⁶

Di tingkat pusat, kita dapat membedakan dalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu :³⁷

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintahan, Peraturan Presiden, dan keputusan presiden;
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan peraturan pemerintahan, peraturan presiden, dan keputusan presiden;
3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan pemerintahan atau peraturan presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan presiden;
4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan menteri atau keputusan pejabat dibawah menteri

1. Lembaga Negara Sebelum Amandemen UUD 1945

Sebelum perubahan UUD 1945 dikenal beberapa istilah yang dipergunakan untuk mengidentifikasi lembaga atau organ-organ

³⁶ Firmansyah Arifin dkk. (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, KRHN bekerjasama dengan MAHKAMAH KONSTITUSI di dukung oleh *The Asia Foundation* dan USAID, Jakarta, 2005, hlm.32.

³⁷ Ni'matu Huda, *Lembaga Negara... Op.Cit.*, hlm.89-90

penyelenggara negara. Konstitusi RIS 1949, misalnya, 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 pengawasan Keuangan. Adapun UUDS 1950 menyebutkan dengan “alat perlengkapan negara”. Pasal 44 UUD 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 UUD 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 dan memaknai lembaga negara. Yang ada “badan”, misalnya dalam pasal 23 ayat (5) UUD 1945 “badan” dipergunakan untuk menyebutkan badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Demikian pula dengan pasal 24 UUD 1945, “badan” untuk menyebut “badan kehakiman”.

Badan yang secara konsisten disebutkan dalam UUD 1945 oleh MPRS kemudian diubah menjadi “lembaga”. Peristilahan itu muncul dan kemudian banyak dijumpai dalam ketetapan MPR. Sebelum amandemen skema kekuasaan republik Indonesia menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi dibawah UUD 1945 yang membawahi

Presiden, DPR, BPK, DPA, dan MA. Dalam hal ini MPR adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia serta beberapa kewenangan lain yang terkesan absolut.

2. Lembaga Negara Sesudah Amandemen UUD 1945

Amandemen UUD 1945 berdampak juga pada perubahan kedudukan lembaga-lembaga negara, ada lembaga baru yang bertambah, lembaga yang dihapuskan serta lembaga negara yang bergeser kedudukannya. Salah satu lembaga negara yang kedudukannya bergeser adalah MPR. Susunan MPR mengalami perubahan mendasar. Apabila sebelum perubahan, susunan keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan. Kini menjadi anggota Dewan Perwakilan rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilu. Dengan demikian keberadaan utusan daerah dan utusan golongan sebagai salah satu elemen dalam MPR berakhir.³⁸

MPR yang sebelumnya merupakan lembaga tertinggi negara yang membawahi lembaga tinggi kini telah sejajar dengan lembaga konstitusional lainnya. MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar haluan negara, baik yang berbentuk GBHN maupun yang berupa peraturan perundang-undangan. Kewenangan untuk mengangkat presiden

³⁸ Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 23

dan wakil presiden kini berpindah ke tangan rakyat. Rakyat kini dapat secara langsung memilih calon presiden, berkaitan dengan berwenang untuk melantik presiden dan wakil presiden yang telah dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini merupakan rangkaian dari proses reformasi, oleh sebab itu penataan dalam sistem kelembagaan pun turut mengalami perubahan.

Jika dikaitkan dengan hal tersebut di atas, maka dapat dikemukakan bahwa dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 28 subjek hukum kelembagaan atau subjek hukum tata negara dan tata usaha negara yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Subjek-subjek hukum kelembagaan itu dapat disebut sebagai organ-organ negara dalam arti luas. Secara tekstual, di bawah ini dapat dikemukakan organ-organ dimaksud itu satu persatu menurut urutan pasal yang mengaturnya dalam UUD 1945, yaitu sebagai berikut : ³⁹(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); (2) Presiden; (3) Wakil Presiden; (4) Menteri dan Kementrian negara; (5) Dewan Pertimbangan Presiden; (6) Duta; (7) Konsul; (8) Pemerintahan Daerah Provinsi; (9) Gubernur Kepala Pemerintah daerah; (10) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi; (11) Pemerintah Daerah Kabupaten; (12) Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten; (13) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (14) Pemerintah Daerah Kota; (15) Walikota kepala Pemerintah Daerah; (16) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota; (17) Dewan

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan...Op.Cit.*, hlm.50

Perwakilan Rakyat; (18) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); (19) Komisi Penyelenggaraan Pemilu; (20) Bank Sentral; (21) Badan Pemeriksa Keuangan; (22) Mahkamah Agung; (23) Mahkamah Konstitusi; (24) Komisi Yudisial; (25) Tentara Nasional Indonesia (TNI); (26) Kepolisian Negara Republik Indonesia; (27) Satuan Pemerintah Daerah; (28) Badan Badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti Kejaksaan.

Dari 28 organ atau subjek tersebut, tidak semuanya ditentukan dengan jelas, keberadaannya dan kewenangannya dalam UUD 1945. Yang keberadaannya dan kewenangannya jelas ditentukan oleh UUD hanya 23 organ atau 24 subjek jabatan, sementara itu 4 lainnya tidak diatur dengan tegas dalam UUD 1945. Empat organ lainnya adalah (i) Bank Sentral; (ii) duta; (iii) konsul; (iv) badan-badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman.

Pemerintah juga memunculkan inovasi-inovasi baru dengan melahirkan komisi-komisi negara baik sebagai lembaga negara independen maupun lembaga negara yang tidak independen. Padahal belum pernah dilakukan kajian yang komprehensif terhadap kinerja lembaga-lembaga negara ataupun instrument negara selama ini. Kelembagaan negara dan birokrasi pemerintahan belum sepenuhnya tersentuh reformasi. Lebih lanjut dalam bukunya Ni'matul Huda menjelaskan, yang kita lakukan baru sebatas menurunkan Soeharto dari kursi presiden, tetapi tidak membongkar ulang birokrasi

yang selama 34 tahun dipimpin Soeharto. Birokrasi, TNI, Kepolisian dan Kejaksaan setidaknya belum tersentuh reformasi secara optimal, kita baru merencanakan akan mengkaji ulang lembaga-lembaga tersebut.⁴⁰

Sebagaimana telah diuraikan di atas, Dalam Undang Dasar 1945 terdapat banyak lembaga negara yang disebut baik secara langsung maupun tidak langsung. Kesemua organ tersebut dapat dibedakan secara hierarki. Hierarki antarlembaga negara itu penting untuk ditentukan karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara itu. Mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah perlu dipastikan untuk menentukan tata tempat duduk dalam upacara dan besarnya tunjanganjabatan terhadap para pejabatnya. Untuk itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu (i) kriteria hierarki bentuk sumber normative yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.⁴¹

Dari segi hierarki lembaga-lembaga negara itu dapat dibedakan dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah. Walaupun sekarang sudah tidak ada istilah lembaga tertinggi negara dan lembaga

⁴⁰ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara...*, Op.Cit., hlm.92

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konso...* Op.Cit., hlm. 90

tinggi negara. Namun, untuk memudahkan pengertian, organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Terdapat 8 (delapan) buah lembaga tinggi negara yang mempunyai kedudukan sederajat dan secara langsung kewenangannya diatur secara tegas dalam UUD 1945. Kedelapan organ tersebut adalah (1) Dewan perwakilan Rakyat; (2) Dewan Perwakilan Daerah; (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (4) Badan Pemeriksa Keuangan; (5) Presiden dan Wakil Presiden; (6) Mahkamah Agung; (7) Mahkamah Konstitusi; (8) Komisi Yudisial.

1. Presiden dan Wakil Presiden

Presiden adalah kepala negara yang dipilih langsung oleh rakyat dimana kewenangannya secara rinci dan tegas telah dituangkan disalam Undang-Undang Dasar. Masa jabatan seorang presiden adalah 5 (lima) tahun, pemilihan langsung oleh rakyat terhadap seorang presiden menimbulkan konsekuensi dimana dalam sistem pemerintahan presiden dikatakan sangat kuat, sebab rakyat telah sepenuhnya menyerahkan kepercayaan terhadap seorang presiden untuk mengepalai sebuah negara. Disamping itu presiden tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya karena sekedar alasan politik semata kecuali apabila ia melakukan pelanggaran hukum yang merugikan negara atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai seorang presiden. Begitupun sebaliknya presiden tidak dapat membubarkan atau membekukan dewan perwakilan rakyat

sebagaimana pernah terjadi pada saat pemerintahan Abdurrahman Wahid

Sama halnya dengan presiden, Wakilnya pun diangkat langsung oleh rakyat dan dalam masa jabatan yang juga ditentukan yaitu 5 (lima) tahun. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selain mengatur tentang presiden juga mengatur tentang wakil presiden. Pada pasal 4 ayat (2) ditegaskan “ Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden”. Dalam Pasal 6A ayat (1) ditentukan bahwa “ Presiden dan wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Ketentuan mengenai pasal ini secara tegas menentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih merupakan satu kesatuan sebagai sepasang Presiden beserta wakilnya. Jimly Asshidiqqie menyebutkan keduanya adalah dwitunggal atau satu kesatuan lembaga kepresidenan.

Akan tetapi, meskipun merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan, keduanya adalah dua jabatan konstitusional yang terpisah. Karena itu, meskipun disatu segi keduanya merupakan satu kesatuan, tetapi di segi yang lain, keduanya memang merupakan dua organ negara yang berbeda satu sama lain, yaitu dua organ yang tak

terpisahkan tetapi dapat dan harus dibedakan satu dengan yang lainnya.⁴²

Menurut pengertiannya Wakil presiden adalah pembantu bagi presiden dalam melakukan kewajiban kepresidenan, sesuai dengan sebutannya, wakil presiden bermakna mewakili presiden dalam hal presiden berhalangan untuk menghadiri kegiatan tertentu atau melakukan sesuatu dalam lingkungan kewajiban konstitusional presiden. Dalam berbagai kesempatan apabila presiden tidak dapat memenuhi kewajiban konstitusionalnya karena suatu alasan tertentu maka wakil presiden dapat menggantikan tugas presiden tersebut. Sementara itu dalam berbagai kesempatan lain wakil presiden juga dapat berfungsi sebagai pendamping presiden dalam melakukan kewajibannya.

2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Adanya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasca amandemen turut serta juga mengalihkan kekuasaan legislatif atau kekuasaan Pembentukan Undang-Undang yang tadinya ada ditangan Presiden kini berpindah menjadi kewenangan Dewan Perwakilan rakyat (DPR). Dengan kata lain, sejak perubahan UUD 1945 pada tahun 1999, telah jadi pergeseran kekuasaan

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan..Op.cit.*, hlm.79.

substantif dalam kekuasaan legislatif dari tangan presiden ke tangan Dewan perwakilan rakyat.

Sama halnya seperti presiden, para anggota DPR pun memiliki hak untuk mengajukan usul rancangan Undang-undang dengan syarat dan tata cara yang diatur dalam peraturan tata tertib. Selain fungsi dalam legislasi, DPR juga memiliki fungsi lain yaitu fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, hal inipun dituangkan secara tegas di dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Sama halnya dengan Presiden sebagaimana dijelaskan sebelumnya DPR pun memiliki posisi yang sangat kuat dalam ketatanegaraan Indonesia. Sebab itu muncul anggapan bahwa keadaan kini berubah menjadi *legislative heavy* mengingat kedudukan DPR yang besar. Yang sebenarnya terjadi menurut Margarito, dalam sistem Konstitusional yang baru dewasa ini, baik Presiden maupun DPR sama-sama menikmati kedudukan yang kuat dan sama-sama tidak bisa dijatuhkan melalui prosedur politik dalam dinamika politik yang biasa. Dengan demikian, tidak perlu dkuatirkan terjadinya eksese yang berlebihan dalam gejala *legislative heavy* yang banyak dikeluhkan oleh berbagai kalangan masyarakat. Karena dampak psikologis ini merupakan suatu yang wajar dan hanya bersifat sementara, sambil dicapainya titik keseimbangan

(*equilibrium*) dalam perkembangan politik ketatanegaraan di masa yang akan datang⁴³.

3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Perubahan UUD juga melahirkan lembaga baru yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Gagasan pembentukan DPD dalam rangka restrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar diadopsikan.⁴⁴ Sebagai lembaga yang terbilang baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Lembaga ini muncul melalui perubahan ketiga UUD 1945. Hadirnya DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam pasal 22C dan 22D. Pasal 22C rumusannya berbunyi sebagai berikut: ⁴⁵

(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap Provinsi melalui pemilihan Umum

(2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap Provinsi jumlahnya sama dengan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah

(3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun

⁴³Ibid.,

⁴⁴ Sri Hastuti Puspitasari, “*Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara sebagai Salah Satu Kewenangan Mahkamah Konstitusi*”, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, Nomor 3, Volume.21, Juli, 2014

⁴⁵Ni'matul Huda, *Lembaga Negara...Op.Cit.*,hlm112

(4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan Undang-Undang

Selanjutnya mengenai wewenang DPD diatur dalam pasal 22D. DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang mempunyai fungsi: (a) pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu; (b) pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

4. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

UUD 1945 sebelum amandemen sebenarnya menengaskan bahwa kedaulatan rakyat Indonesia diwujudkan dalam tubuh MPR sebagai pelaku utama dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Di rumusan Pasal 1 ayat (2) Bab I UUD 1945 adalah “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”. Selanjutnya di Pasal 6 ayat (2) ditentukan pula bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak”.⁴⁶

Atas dasar rumusan yang demikian, MPR dinilai sebagai lembaga yang memiliki kewenangan paling tinggi atau biasa disebut sebagai lembaga negara tertinggi. Pasca perubahan paradigma tersebut kemudian diubah kedudukan MPR kini sejajar dengan

⁴⁶ Lihat Ketentuan Pasal 1 dan Pasal 6 dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945

lembaga-lembaga konstitusional lainnya. Dalam ketentuan UUD 1945 MPR mempunyai kewenangan untuk (1) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; (2) memberhentikan presiden dan/atau Wakil Presiden dalam jabatannya menurut undang-undang dasar; (3) memilih presiden dan/atau wakil presiden untuk mengisi kekosongan dalam jabatan presiden dan/atau wakil presiden menurut Undang-Undang Dasar; dan (4) mengadakan sidang MPR untuk pelantikan atau pengucapan sumpah/janji jabatan presiden dan/atau wakil presiden.

Dalam menjalankan kewenangan tersebut sama sekali tidak terkait dengan kewenangan DPR ataupun DPD, sehingga dalam mengambil keputusan atas kewenagannya tersebut MPR berdiri sebagai lembaga tersendiri. Dari keempat kewenangan itu tidak satupun yang bersifat tetap. MPR kemudian ada jika fungsinya memang sedang berjalan atau bekerja. Oleh karena itu tidak ada keharusan bagi MPR untuk diadakan pimpinan dan sekretariat tersendiri.

5. Mahkamah Konstitusi (MK)

Lahirnya Mahkamah Konstitusi berdasarkan amanat UUD pasca amandemen memberi warna baru dalam ketatanegaraan Indonesia. Mahkamah Konstitusi lahir didasarkan pada Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 amandemen. Sebagai penjaga UUD,

Mahkamah Konstitusi memiliki tugas pemegang otoritas untuk menafsirkan UUD. Suatu UU sebagai pelaksana UUD bisa saja ada suatu atau beberapa pasal yang bertentangan dengan UUD.⁴⁷ Sehingga dalam hal tersebut Mahkamah Konstitusi lahir sebagai penilai, tentunya apabila ada permohonan yang dimintai ke Mahkamah Konstitusi.

Fungsi Mahkamah Konstitusi antara lain penjaga konstitusi agar dapat dilaksanakan secara demokratis. Kewenangan dari Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut: (1) Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945; (2) Memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (3) memutus pembubaran partai politik; dan (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilu umum. Sementara itu terdapat satu kewajiban Mahkamah Konstitusi dimana Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau wakil presiden diduga:⁴⁸

1. Telah melakukan pelanggaran hukum berupa
 - a) penghinaan terhadap negara;

⁴⁷ Taufiqurrohman Syahuri, *Mengenal Mahkamah Konstitusi Tanya Jawab tentang Mahkamah Konstitusi di Dunia Maya*, Sekretariat Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 6

⁴⁸ http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.ProfilMAHKAMAH_KONSTITUSI&id=3 diakses pada Kamis, 5-November 2015 pada pukul 14.20

b) korupsi;

c) penyuapan;

d) tindak pidana lainnya

2. atau perbuatan tercela dan/atau;

3. tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

6. Mahkamah Agung (MA)

Mahkamah agung adalah salah satu dari kekuasaan kehakiman, ketentuan mengenai Mahkamah Agung dijelaskan dalam pasal 24A yang terdiri atas lima ayat. Mahkamah Agung adalah puncak dari kekuasaan kehakiman dan lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, dan peradilan militer. Mahkamah Konstitusi ini pada pokoknya merupakan pengawal Undang-Undang (*the guardian of Indonesian law*).⁴⁹

Dalam UUD Tahun 1945 Mahkamah Agung secara tegas hanya diamati dengan dua kewenangan konstitusional, yaitu (i) mengadili pada tingkat kasasi; dan (ii) menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan kewenangan lainnya merupakan kewenangan tambahan

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konso...Op.Cit.,* hlm. 135

yang secara konstitusional didelegasikan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan sendiri. Artinya, kewenangan tambahan ini tidak termasuk kewenangan konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar, melainkan diadakan atau ditiadakan hanya oleh Undang-Undang.⁵⁰

7. Badan Pemeriksa keuangan (BPK)

Badan pemeriksa keuangan berada dalam struktur kelembagaan negara Indonesia bersifat *auxiliary* terhadap fungsi Dewan perwakilan rakyat di bidang pengawasan terhadap kinerja pemerintah. Karena fungsi pengawasan oleh DPR itu bersifat politis, sehingga diperlukan lembaga khusus yang dapat melakukan pemeriksaan keuangan (*financial audit*) secara teknis.

Dalam rangka pengelolaan keuangan negara, pemeriksaan semacam ini memerlukan lembaga negara yang tersendiri, yang dalam bekerja bersifat otonom atau independen. Independensi tersebut sangat penting, karena dalam menjalankan tugasnya, pejabat pemerintah tidak boleh diintervensi oleh kepentingan pihak yang diperiksa atau pihak lain yang mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung, sehingga mempengaruhi objektivitas pemeriksaan.⁵¹ Di sisi lain pentingnya pengaturan yang lebih rinci tersebut didasari pertimbangan bahwa soal keuangan negara dan

⁵⁰ *Ibid.*,

⁵¹ *Ibid.*, hlm.138

sistem pengawasan keuangan negara merupakan hal yang paling penting dalam penyelenggaraan negara⁵²

8. Komisi Yudisial (KY)

Melalui Amandemen ketiga Undang-undang dasar tahun 1945 pada tahun 2001 disepakati tentang pembentukan Komisi Yudisial. Ketentuan mengenai Komisi Yudisial diatur dalam pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Komisi Yudisial dibentuk dengan dua kewenangan konstitusional yaitu untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Selanjutnya, dalam rangka mengoperasionalkan keberadaan komisi yudisial, dibentuk Undang-Undang No 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Kewenangan itu kemudian dilengkapi setelah ada perubahan atas Undang-undang tentang Komisi yudisial, sesuai pasal 13 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2011 Komisi yudisial mempunyai wewenang:⁵³

1. Mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah agung kepada DPR untuk mendapat persetujuan;

⁵² Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga... Op.Cit.*, hlm. 189

⁵³ <http://www.bing.com/search?q=komisi+yudisial&src=IE-TopResult&FORM=IE10TR>
diakses pada Kamis, 5 November 2015 pada pukul 14.40

2. Menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim;
3. Menetapkan kode etik dan/atau Pedoman Prilaku Hakim (KEPPH) bersama-sama dengan Mahkamah Agung;
4. Menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/atau Pedoman Prilaku Hakim (KEPPH).

B. Tinjauan Umum Tentang Kekuasaan Kehakiman

Jika ditinjau sejarah perkembangan kekuasaan, maka keberadaan teori Montesquieu menjadi sangat krusial sebab hampir semua konsep pembatasan kekuasaan dalam struktur ketatanegaraan suatu negara berpijak pada teorinya. Di Indonesia sendiri Trias Politica menjadi inspirasi pembagian kekuasaan dalam UUD 1945. Namun UUD 1945 tidak menganut pemisahan secara tegas. Hal ini terlihat dari fungsi legislatif yang dijalankan oleh dua lembaga yaitu DPR dan Presiden. Keduanya sesuai dengan UUD 1945 harus saling bekerjasama dalam membuat Undang-undang. Sehingga berdasarkan hal tersebut Trias Politica tidak diterapkan secara murni di Indonesia.

Doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu bersifat membedakan fungsi-fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Legislatif membuat aturan, eksekutif melaksanakannya, sedangkan yudikatif menilai konflik atau perselisihan yang terjadi dalam pelaksanaan

aturan itu dan menerapkan norma aturan itu untuk menyelesaikan konflik perselisihan.⁵⁴

Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara. Hal ini ditegaskan pada pasal 1 UU No. 4 Tahun 2004, bahwa kekuasaan kehakiman (*judicial power*) adalah kekuasaan negara, seperti halnya kekuasaan negara lainnya. dengan demikian kekuasaan kehakiman merupakan salah satu bagian atau cabang dari alat perlengkapan atau alat kekuasaan negara.⁵⁵ Sebagai salah satu kekuasaan negara, kepada kekuasaan kehakiman diberi tugas dan kewenangan menyelenggarakan peradilan guna menegakkan keadilan.

Kekuasaan kehakiman memegang peranan penting dalam pilar kekuasaan negara modern. Fungsi kekuasaan ini sering disebut sebagai cabang kekuasaan “yudikatif”. Cabang kekuasaan kehakiman dikembangkan sebagai sat kesatuan sistem yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Sesuai dengan prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan, maka fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif dikembangkan sebagai cabang-cabang kekuasaan yang terpisah satu sama lain. Jika kekuasaan legislatif berpuncak pada Majelis Permusyawaratan rakyat yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, maka cabang kekuasaan yudikatif bepuncak pada kekuasaan kehakiman

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan kedua, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 289

⁵⁵ M. Yahya Harahap, *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksa Kasasi dan Peninjauan Kembali*, Cetakan Pertama, sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 2

yang juga dapat dipahami terdiri dari Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.⁵⁶

Dalam sejarahnya dalam perumusan UUD 1945 gagasan mengenai Mahkamah Konstitusi ini belum muncul, keberadaan Mahkamah Konstitusi ada sejak amandemen ketiga UUD 1945. Sehingga keberadaan gagasan Mahkamah Konstitusi ini dapat dikatakan relatif baru. Namun, dikalangan negara-negara demokrasi baru, terutama di lingkungan negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi pada perempatan terakhir abad ke-20, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi ini menjadi sangat populer. Ide inipun kemudian di adopsi setelah Indonesia memasuki era reformasi dan demokratisasi.

Pemisahan kekuasaan yang tidak dirumuskan secara tegas dalam UUD 1945 seperti apa yang yang disebutkan dalam teori Trias Politika tidak megartikan bahwa kekuasaan yudikatif bisa di intervensi oleh kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif. Sejak awal berkenaan dengan cabang kekuasaan yudikatif sudah dengan tegas ditentukan harus bebas dan merdeka dari cabang kekuasaan lainnya, terutama pemerintah. Oleh karena itu, sekarang setelah MPR sendiri mengalami reformasi structural dengan diterapkannya prinsip pemisahan kekuasaan dan prinsip *check and balances* antara lembaga-lembaga negara dapat dikatakan struktur ketatanegaraan kita berpuncak pada tiga cabang kekuasaan, yang saling mengontrol dan saling mengimbangi secara sederajat satu sama lain,

⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan...Op.Cit.*, hlm. 234

yaitu (i) Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu Institusi kepemimpinan, (ii) MPR yang terdiri atas DPR dan DPD, (iii) kekuasaan kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ketiga-tiganya di bawah pengaturan konstitusi, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 dengan segala perubahannya.

Dengan demikian Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi merupakan puncak dari cabang kekuasaan kehakiman juga puncak pencerminan kedaulatan hukum. Kedua mahkamah itu yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dapat diterima berdiri sendiri dengan pengertian bahwa keduanya berada dalam satu kesatuan fungsi yaitu dalam fungsi kekuasaan kehakiman yang mencerminkan puncak kedaulatan hukum Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Selain independensi peradilan, prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) terkait erat dengan independensi hakim. Prinsip ini menghendaki bahwa para hakim dalam menjalankan tugasnya harus bebas dan merdeka dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Demikian juga halnya dengan menafsirkan dan memahami undang-undang dasar dan undang-undang, hakim harus independen dari pendapat atau bahkan kehendak politik dari pihak manapun. Walaupun anggota parlemen dan Presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk menjalankan kedaulatan rakyat dalam menentukan kebijakan kenegaraan, tetapi dalam memahami maksudnya tetap berada di tangan para hakim. Hal ini berkaitan dengan hukum merupakan buatan manusia hukum dalam

peraturan perundang-undangan yang sering kali tidak sempurna, kabur perumusannya sehingga melahirkan banyak penafsiran mengenai pengertian- pengertian yang terkandung di dalamnya. Oleh sebab itu diperlukan hakim yang dapat dipercaya untuk memutus hal tersebut sehingga melahirkan solusi akhir.

Dalam *The Bangalore Principles* tercantum adanya enam prinsip penting yang harus dijadikan pegangan bagi para hakim di dunia, yaitu prinsip-prinsip *independence, impartiality, integrity, propriety, equality, dan competence and diligence*.⁵⁷

1) Independensi (*Independence Principle*)

Independensi hakim merupakan jaminan bagi tegaknya hukum dan keadilan, dan prasyarat bagi terwujudnya cita-cita negara hukum. Independensi melekat sangat dalam dan harus tercermin dalam proses pemeriksaan dan pengambilan keputusan atas setiap perkara, dan terkait erat dengan indenpendensi pengadilan sebagai institusi yang berwibawa, bermartabat, dan terpercaya. Independensi hakim dan pengadilan terwujud dalam kemandirian dan kemerdekaan hakim, baik sendiri-sendiri maupun sebagai institusi, dari berbagai pengaruh yang berasal dari luar diri hakim berupa investasi yang bersifat memengaruhi dengan halus, dengan tekanan, paksaan, kekerasan, atau balasan karena

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu...Op.Cit.*, hlm. 317

kepentingan politik atau ekonomi tertentu dari pemerintah atau kekuatan politik atau ekonomi tertentu dari pemerintah atau kekuatan politik yang berkuasa, kelompok atau golongan, dengan ancaman penderitaan atau kerugian tertentu, atau dengan imbalan atau janji imbalan berupa keuntungan jabatan, keuntungan ekonomi, atau bentuk lainnya.

2) Ketidakberpihakan (*Impartiality Principle*)

Ketidakanberpihakan merupakan prinsip yang melekat dalam hakikat fungsi hakim sebagai pihak yang diharapkan memberikan pemecahan terhadap setiap perkara yang diajukan kepadanya. Ketidakberpihakan mencakup sikap netral, menjaga jarak yang sama dengan semua pihak yang terkait dengan perkara, dan tidak mengutamakan salah satu pihak mana pun, disertai penghayatan yang mendalam mengenai keseimbangan antarkepentingan yang terkait dengan perkara. Prinsip ketidakberpihakan senantiasa melekat dan harus tercermin dalam setiap tahapan proses pemeriksaan perkara sampai kepada tahap pengambilan keputusan sehingga putusan pengadilan dapat benar-benar diterima sebagai solusi hukum yang adil bagi semua pihak yang berperkara dan oleh masyarakat luas pada umumnya.

3) Integritas (*Integrity Principle*)

Integritas hakim merupakan sikap batin yang mencerminkan keutuhan dan keseimbangan kepribadian setiap hakim sebagai pribadi dan sebagai pejabat negara dalam menjalankan tugas jabatannya. Kutuhan kepribadian mencakup sikap jujur, setia, dan tulus dalam menjalankan tugas profesionalnya, disertai ketangguhan batin untuk menepis dan menolak segala bujuk-rayu, godaan jabatan, kekayaan, popularitas, maupun godaan-godaan lainnya. Sementara itu, keseimbangan kepribadian mencakup keseimbangan rohaniah dan jasmaniah atau mental dan fisik, serta keseimbangan antara kecerdasan spiritual, kecerdasan emosional, dan kecerdasan intelektual dalam pelaksanaan tugasnya.

4) Kepantasan dan Kesopanan (*Propriety Principle*)

Kepantasan dan kesopanan merupakan norma kesusilaan pribadi dan kesusilaan antarpribadi yang tercermin dalam perilaku setiap hakim, baik sebagai pribadi maupun sebagai pejabat negara dalam menjalankan tugas profesionalnya, yang menimbulkan rasa hormat, kewibawaan, dan kepercayaan. Kepantasan tercermin dalam penampilan dan perilaku pribadi yang berhubungan dengan kemampuan menempatkan diri dengan tepat, baik mengenai tempat, waktu, tata busana, tata suara, atau kegiatan tertentu. Sedangkan, kesopanan terwujud dalam perilaku hormat dan tidak merendahkan orang lain dalam pergaulan antarpribadi, baik dalam

tutur kata lisan, tulisan, atau bahasa tubuh, dalam bertindak, bekerja, dan bertingkah laku ataupun dalam bergaul dengan sesama hakim, dengan karyawan, atau pegawai pengadilan, dengan tamu, dengan pihak-pihak dalam persidangan atau pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara.

5) Kesetaraan (*Equality Principle*)

Kesetaraan merupakan prinsip yang menjamin perlakuan yang sama terhadap semua orang berdasarkan kemanusiaan yang adil dan beradab, tanpa membeda-bedakan antara satu dengan yang lain atas dasar perbedaan agama, suku, ras, warna kulit, jenis kelamin, status perkawinan, kondisi fisik, status social-ekonomi, umur, pandangan, politik, ataupun alasan-alasan lain yang serupa. Prinsip kesetaraan ini secara esensial melekat dalam sikap setiap hakim untuk senantiasa memperlakukan semua pihak dalam persidangan secara sama sesuai dengan kedudukannya masing-masing dalam proses peradilan.

6) Kecakapan dan Kesaksamaan (*Competence and Diligence Principle*)

Kecakapan dan kesaksamaan hakim merupakan prasyarat penting dalam pelaksanaan peradilan yang baik dan terpercaya. Kecakapan tercermin dalam kemampuan professional hakim yang diperoleh dari pendidikan, pelatihan, dan/atau pengalaman dalam

pelaksanaan tugas. Sementara itu, kesaksamaan merupakan sikap pribadi hakim yang menggambarkan kecermatan, kehati-hatian, ketelitian, ketekunan, dan kesungguhan dalam pelaksanaan tugas professional hakim.

Keenam prinsip etika hakim itu dapat dijadikan oleh hakim Indonesia untuk merumuskan sendiri kode etik yang berlaku di Indonesia. Dalam hubungan ini, Mahkamah Konstitusi telah menetapkan Kode Etik Hakim Konstitusi sebagaimana tertuang dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi No.07/PMK/2005.

Agar fungsi kontrol ini dapat berjalan sebagaimana mestinya, tentunya kekuasaan kehakiman yang independen dari lembaga negara lainnya sangat dibutuhkan. Hal ini disebabkan karena pembuatan UU dan kebijakan adalah wewenang cabang kekuasaan negara lainnya yaitu eksekutif dan legislatif. Bila kekuasaan kehakiman tidak independen, misalnya menjadi subordinat kekuasaan pemerintahan, maka dapat dipastikan fungsi tersebut tidak dapat dijalankan secara efektif karena kekuasaan kehakiman sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah dibebani kewajiban untuk mempertahankan ataupun mendukung setiap kebijakan pemerintah.⁵⁸

⁵⁸ Konsorsium reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), *Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Jakarta, 1999, hlm. 21

Jimly Ashiddiqie, kekuasaan kehakiman haruslah merdeka dan lepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Dalam perkataan merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, terkandung pengertian yang bersifat 'fungsional' sekaligus 'instutisional'.⁵⁹ Tetapi ada yang membatasi pengertian tersebut secara fungsional saja, yaitu bahwa kekuasaan pemerintah itu tidak boleh melakukan intervensi yang bersifat atau yang patut dapat diduga akan memengaruhi jalannya proses pengambilan keputusan dalam penyelesaian perkara yang dihadapi oleh hakim

Kemerdekaan secara fungsional yang dimaksudkan adalah dalam konteks kemerdekaan para hakim dalam menjalankan tugasnya. Sedangkan secara institusional harus dipahami dalam konteks untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Berkenaan dengan kewenangannya, Mahkamah kehakiman dalam arti luas sebenarnya memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus (a) permohonan kasasi; (b) sengketa kewenangan mengadili (kompetensi pengadilan); (c) permohonan peninjauan kembali (PK) putusan yang telah memperoleh kekuasaan hukum tetap; dan (d) permohonan pengujian perundang-undangan (judicial review). Akan tetapi dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi, maka sebaiknya, diadakan pula pemisahan antara

⁵⁹http://ptunpalangkaraya.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=198:ke-hakiman-di-masa-depan&catid=54:artikel&Itemid=125 diakses pada Kamis, 5 November 2015 pukul 15.18

fungsi pemeriksaan dan putusan perkara kasasi, sengketa kompetensi pengadilan, dan permohonan peninjauan kembali, dengan pemeriksaan dan pemutusan perkara pengujian peraturan perundang-undangan. Namun demikian, dalam perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24C ayat (1), hak menguji (*judicial review*) oleh Mahkamah Konstitusi hanya dibatasi pada pengujian atas konstitusionalitas undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, baik dalam arti materiil ataupun formil. Karena itu, Mahkamah Agung sesuai ketentuan pasal 24A ayat (1) masih tetap berhak melakukan pengujian materi peraturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi, sesuai prinsip hierarki hukum atau prinsip tata urutan peraturan perundang-undangan.⁶⁰

Dari pemaparan di atas, maka dapat disebutkan bahwa lembaga yudikatif di Indonesia adalah :

1. Mahkamah Agung

a. Kedudukan Mahkamah Agung dalam sistem Ketatanegaraan

Mahkamah Agung merupakan puncak perjuangan keadilan bagi setiap warga negara. Hakikat fungsinya berbeda dari Mahkamah Konstitusi yang tidak berhubungan dengan tuntutan keadilan bagi warga negara, melainkan dengan sistem hukum yang berdasarkan konstitusi. Dalam lingkungan Mahkamah Agung terdapat empat lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum, peradilan agama,

⁶⁰ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945, Cetakan kedua*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2005, hlm. 88

peradilan tata usaha negara, dan peradilan militer. Karena latarbelakang sejarahnya maka administrasi lingkungan peradilan umum berada di bawah Departemen Kehakiman, administrasi peradilan agama berada dibawah Departemen Agama, dan administrasi peradilan militer berada di bawah pengendalian organisasi tentara. Namun demikian, sejalan dengan semangat reformasi, keempat lingkungan peradilan itu sejak lama di impikan agar berada di bawah satu atap.

Hal ini dianggap penting dalam rangka perwujudan kekuasaan kehakiman yang menjamin tegaknya negara hukum yang didukung oleh sistem kekuasaan kehakiman yang independen dan impartial.⁶¹ Pembinaan kekuasaan kehakiman dalam satu atap itu dianggap penting, sehingga pembinaan administrasi badan peradilan yang selama ini ditangani secara terpisah-pisah di bawah beberapa departemen pemerintahan, dapat direorganisasikan seluruhnya di bawah pembinaan Mahkamah Agung.⁶²

Bahkan Mahkamah Agung sebagai pula pengawas tertinggi atas perbuatan hakim dari semua lingkungan peradilan. Sebagai puncak dari semua lingkungan Kekuasaan Kehakiman putusan yang sudah diambil oleh Mahkamah Agung, baik dalam tingkat kasasi maupun melalui lembaga peninjauan kembali, tidak dimungkinkan upaya

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi... Op.cit.*, hlm.242

⁶² Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan... Op.Cit.*, hlm.86

hukum lainnya. Dengan demikian, pada dasarnya, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya tidak ada lembaga, badan, organisasi dan lain-lainnya yang secara hukum dapat mempengaruhi Mahkamah Agung. Seperti halnya di negara-negara lain pada umumnya, Kekuasaan kehakiman adalah benteng terakhir bagi para pencari keadilan. Oleh karena, para hakim mempunyai tugas yang mulia.

Ketentuan mengenai Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial diatur dalam Bab IX UUD 1945 tentang Kekuasaan Kehakiman. Ketentuan umum diatur dalam pasal 24, dilanjutkan ketentuan mengenai Mahkamah Agung dalam Pasal 24A yang terdiri atas 5 (lima) ayat. Sebelum dilakukan perubahan ketiga UUD 1945 Kekuasaan kehakiman hanya terdiri atas Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang ada di bawahnya.

b. Kewenangan Mahkamah Agung

Mahkamah Agung adalah puncak dari kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, dan peradilan militer. Mahkamah ini pada pokoknya merupakan pengawal undang-undang (*the guardian of Indonesian law*).

Pasal 24 ayat (1) dan (2) UUD 1945 menentukan :⁶³

(1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan;

(2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Dalam pasal 24A ayat (1) UUD 1945, ditentukan bahwa mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 hanya mengamanati 2 kewenangan konstitusional yang secara tegas tertulis, yaitu (i) mengadili pada tingkat kasasi; dan (ii) menguji peraturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Sementara itu kewenangan lain yang tidak dituliskan dalam UUD 1945 bukan merupakan kewenangan konstitusional. Dengan kata lain kewenangan itu dapat diatur sendiri oleh Mahkamah Agung yang diatur oleh undang-undang sendiri.

⁶³ Lihat Ketentuan Pasal 24 dalam UUD 1945

Mengenai peraturan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dapat dikatakan merupakan upaya pengujian legalitas (*legal review*). Pengujian yang dilakukan Mahkamah Agung itu jelas berbeda dari pengujian konstitusional (*constitutional review*). Yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Pertama, objek yang diuji oleh Mahkamah Agung hanya terbatas pada peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang (*judicial riview of regulation*). Sedangkan pengujian atas konstitusionalitas undang-undang (*judicial riview of law*) dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.⁶⁴

Kedua, yang dijadikan *batu-penguji* oleh Mahkamah Agung adalah undang-undang, bukan UUD. Dalam pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap UUD. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa pengujian norma hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung adalah pengujian legalitas peraturan (*judicial riview on the legality of regulation*), sedangkan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi merupakan pengujian konstitusionalitas undang-undang (*judicial review on the constitutionality of law*). Yang terakhir ini biasa

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa kewenangan...Op.Cit.*, hlm. 86

disebut juga dengan istilah pengujian konstiusional atas undang-undang (*constitutional review of law*).⁶⁵

Di samping itu, dapat pula diatur mengenai kewenangan Mahkamah Agung untuk memberikan pendapat hukum atas permintaan Presiden ataupun lembaga tinggi negara lainnya. hal ini dianggap perlu, agar Mahkamah Agung benar-benar dapat berfungsi sebagai rumah keadilan bagi siapa saja dan lembaga mana saja yang memerlukan pendapat hukum mengenai sesuatu masalah yang dihadapi

Melalui kewenangan ini Mahkamah Konstitusi sesuai dengan prinsip “*check and balances*” berfungsi sebagai pengontrol terhadap kewenangan regulative yang dimiliki oleh Presiden/Pemerintah serta lembaga-lembaga lain yang mendapatkan kewenangan regulative itu dari undang-undang. Sebaliknya, Mahkamah Agung juga dikontrol oleh lembaga lain yang secara khusus dibentuk, yaitu komisi yudisial komisi ini diberi kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mengawasi Mahkamah Agung dalam rangka “menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim” sebagaimana ditentukan dalam pasal 24B ayat (1) UUD 1945.⁶⁶

⁶⁵*Ibid.*, hlm. 109

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan...Op.Cit.*, hlm. 20

2. Mahkamah Konstitusi

a. Dasar Pembentukan Mahkamah Konstitusi

Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum ketatanegaraan modern yang muncul pada abad ke-20. Gagasan ini merupakan perkembangan dari asas-asas demokrasi di mana hak-hak politik rakyat dan hak-hak asasi merupakan tema dasar dalam pemikiran politik ketatanegaraan. Hak dasar tersebut dijamin secara konstitusional dalam sebuah hak-hak konstitusional warga negara dan diwujudkan secara institusional melalui lembaga negara yang melindungi hak konstitusional setiap warga. Lembaga negara yang dikonstruksi untuk menjamin hak konstitusional setiap warga tersebut, salah satunya adalah Mahkamah Konstitusi. Hal ini merupakan sebuah kebutuhan mendasar dari upaya perjuangan reformasi yang mencita-citakan terwujudnya negara demokrasi konstitusional.⁶⁷

Hal ini di adopsi dalam ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan ketiga UUD 1945. Berdirinya Mahkamah Konstitusi ditandai dengan pengangkatan 9 (sembilan) hakim konstitusi pada tanggal 16 Agustus 2003 melalui Kepres Nomor 147/M Tahun 2003 menjadikan Indonesia sebagai negara ke-78 yang membentuk Mahkamah Konstitusi, sekaligus negara pertama di dunia pada abad

⁶⁷ Soiman dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi...Op.Cit.*, hlm.50-51

ke-21 yang membentuk lembaga tersebut. Pembentukan Mahkamah Konstitusi ini merupakan salah satu wujud akomodasi politik di parlemen terhadap gagasan-gagasan ketatanegaraan baru dan modern sebagaimana menjadi perkembangan pemikiran politik ketatanegaraan dunia.

Selain telah dijelaskan secara tegas tentang keberadaan Mahkamah Konstitusi di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dewan Perwakilan rakyat (DPR) dan pemerintah kemudian menyusun pengaturan yang lebih rinci tentang Mahkamah Konstitusi. Setelah melalui pembahasan mendalam, DPR dan Pemerintah menyetujui secara bersama pembentukan Undang-undang (UU) Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada tanggal 13 Agustus 2003.

Dalam perubahan ketiga UUD 1945, Pasal 24 ayat (2) dinyatakan: “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”. Dalam Pasal 24C ditentukan :⁶⁸

⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan...Op.Cit.*, hlm.93

(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 pemilihan umum.

(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

(3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.

(4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi

(5) Hakim Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.

(6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

b. Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan.

Upaya untuk menegakkan konstitusi dalam rangka mewujudkan negara hukum yang demokratis, tidak akan mungkin dapat tercapai apabila kekuasaan untuk menginterpretasikan konstitusi yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi terlampaui diarahkan pada penegakan supremasi hukum atau rule of law dalam arti formil dan bukan dalam arti materiil. Mengacu pada pengertian fungsi yang telah dikemukakan tersebut, maka Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan menjalankan empat fungsi, yaitu sebagai lembaga pengawal konstitusi, sebagai penafsir konstitusi, penegak demokrasi dan penjaga hak asasi manusia. Keempat fungsi tersebut dilaksanakan melalui pelaksanaan empat kewenangan dan satu kewajiban yang dapat dipandang sebagai suatu kewenangan sebagaimana telah ditentukan dalam pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Tentang bagaimana pelaksanaan fungsi tersebut, terlebih dahulu harus dipahami esensi penegakan konstitusi sebagai bagian dari konstitusionalisme yang dijelaskan.⁶⁹

1) Fungsi sebagai penafsir konstitusi

Sudah menjadi fungsi hakim untuk memutuskan apakah hukum itu, dalam kasus-kasus yang diperselisihkan. Konstitusi adalah bagian dari hukum dan karenanya ia menjadi bidang

⁶⁹ Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Cetakan Pertama, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm 142

hakim. Terkadang timbul pertentangan aturan hukum atau keputusan lain, baik keputusan legislatif maupun eksekutif. Dengan demikian, dalam hal ini hakim bukan hanya memutus dalam arti hukum biasa tetapi juga arti hukum konstitusi.

Jika ada dua hukum yang saling bertentangan, pengadilan mesti memutus mana yang berlaku. Jadi, jika suatu hukum bertentangan dengan konstitusi, jika hukum ataupun konstitusi digunakan pada kasus tertentu, pengadilan mesti memutus kasus itu menurut hukum dengan mengabaikan konstitusi, atau menurut konstitusi dengan mengabaikan hukum, pengadilan mesti menentukan manakah diantara dua hukum yang bertentangan ini yang bisa menyelesaikan kasus, inilah tugas pokok pengadilan. Jika, kemudian Mahkamah Konstitusi ingin menghargai konstitusi dan konstitusi lebih tinggi daripada undang-undang biasa yang dibentuk legislatif dan eksekutif, konstitusi dan bukan undang-undang biasa seperti ini, yang menjadi dasar penyelesaian kasus.⁷⁰ Dalam hal inilah kemuadian fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir konstitusi dijalankan.

2) Fungsi sebagai penjaga hak asasi manusia

Di dalam beberapa kasus yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi telah dilakukan Upaya untuk menegaskan bahwa

⁷⁰ Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Kon...Op.Cit.*, hlm.143

Konstitusi menjamin hak-hak tertentu yang apabila legislatif dan eksekutif telah bertindak tidak konstitusional sehingga melanggar hak-hak tersebut. Mahkamah Konstitusi diminta memutuskan apabila legislatif dan eksekutif yang telah melanggar hak-hak subjek baik karena ia memberikan kekuasaan bagi atau karena ia melakukan.

Perlu diperhatikan Mahkamah Konstitusi diminta menegakkan pasal 28 UUD 1945 yang menjamin hak warga negara untuk membentuk asosiasi ataupun perkumpulan. Deklarasi hak ini diikuti oleh pernyataan berikut. Namun demikian, hukum bisa dibuat untuk pengaturan dan pengawasan kepentingan umum dari pelaksana hak sebelumnya. Ketentuan ini nampak seperti 'klausul jalam keluar (*escape clause*) yang sudah dikenal dalam konstitusi Indonesia, juga banyak konstitusi lainnya. Parlemen (DPR) menyampaikan Undang-undang yang membatasi hak warga negara untuk membentuk perkumpulan dan Mahkamah Konstitusi mesti memutuskan apakah undang-undang ini sah atau tidak.⁷¹

3) Fungsi sebagai pengawal Konstitusi

Penjaga konstitusi, adalah istilah resmi yang digunakan dalam Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003

⁷¹*Ibid.*, hlm.156

tentang Mahkamah Konstitusi.⁷² Menjaga dan mengawal konstitusi tentunya berbeda dengan dengan fungsi aparat keamanan yang menjaga ketertiban yang ditugaskan oleh atasan untuk dijaganya, dengan cara yang dibatasi dan cenderung kaku sesuai perintah atasan. Menjaga dan mengawal konstitusi disini dalam artian harus disertai dengan jiwa nasionalis, kecerdasan, kreativitas serta wawasan keilmuan yang luas.

Fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai *The Guardian of Constitution* (penjaga/ pengawal konstitusi) turut serta dalam menjaga terselenggaranya pemerintahan yang bertanggung jawab, selain itu juga Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman, juga berfungsi mendorong mekanisme check and balances dalam penyelenggaraan negara, menjaga konstitusionalitas pelaksanaan kekuasaan negara dan berfungsi dalam rangka terwujudnya negara hukum Indonesia yang demokratis, sejahtera dan berkeadilan.

4) Fungsi sebagai penegak demokrasi

Fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai penegak demokrasi dapat dilihat dalam kewenangan memutus sengketa Pemilihan Umum (Pemilu). Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa pemilihan umum adalah salah satu mekanisme yang menjamin prinsip

⁷²*Ibid.*, hlm.158

kedaulatan rakyat dalam sebuah negara demokrasi. Pemilu sebagai suatu sistem yang memungkinkan didalamnya ada tindakan yang tidak jujur, curang atau kesalahan dalam proses pelaksanaannya. Pemilu harus dilaksanakan menurut ketentuan hukum yang menjamin terlaksananya asas-asas pemilihan umum. Hal ini merupakan salah satu perwujudan demokrasi kontitusional. Tanpa adanya ketentuan hukum yang memberikan jalur dan rambu-rambu, pemilihan umum hanya menjadi legitimasi bagi otoritarianisme status quo, atau berubah menjadi anarki.⁷³

c. Kewenangan dan kewajiban Mahkamah Konstitusi

Mahkamah kontitusi dalam menegakkan konstitusi untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis, sekaligus melaksanakan fungsi sebagai pelindung dan pengawal konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945, harus mencerminkan tidak hanya sebagai legal justice tetapi juga social justice. Dalam kedudukannya Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan pengadilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

⁷³*Ibid.*, hlm. 161

Dalam hak kewenangan Mahkamah Konstitusi mempunyai 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk :

Pertama, Menguji Undang- undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-undang merupakan produk demokrasi yang dibahas bersama eksekutif dan legislatif berdasarkan kehendak rakyat. Namun demikian, suara mayoritas rakyat yang tercermin dalam undang-undang tidak selalu sama dengan yang dikehendaki undang-undang dasar. Sebab didalamnya terkandung kehendak politik legislatif yang kemudian disahkan oleh eksekutif. Oleh sebab itu,jika undang-undang bertentangan dengan Undang-undang dasar⁷⁴, Mahkamah Konstitusi dapat menjalankan fungsinya sebagai pengimbang atau penyeimbang yang sekaligus mengawali dinamika proses demokrasi berdasarkan konstitusi.

Kedua, Memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lembaga negara dalam arti luas tidak hanya dipahami dalam kekuasaan legislatif. Eksekutif dan yudikatif yang dipahami selama ini. namun yang membedakan berbagai lembaga

⁷⁴ Jimly Assididqie, *Pengantar Ilmu...Op.cit.*,hlm. 270

tersebut adalah fungsi dan kewenangan yang dimiliki, apakah bersumber pada undang-undang dasar atau ketentuan yang lebih rendah dari undang-undang. Dalam hal ini kewenangan yang dijalankan Mahkamah Konstitusi terkait dengan sengketa kewenangan antarlembaga negara hanya terbatas pada lembaga negara yang ditentukan dalam undang-undang dasar. Mahkamah Konstitusi mengadili apabila dalam pelaksanaan kewenangan konstitusional lembaga negara yang bersangkutan timbul persengketaan dengan lembaga negara yang lain.

Ketiga, memutus pembubaran partai politik. Pembentukan partai politik adalah salah satu wujud negara demokrasi. Oleh sebab itu dalam pembubarannya pun tidak dapat secara semena-mena dilakukan oleh pemerintah. Hal ini terkait agar tidak terjadi persaingan politik yang tidak sehat dalam pemerintahan. Jika ditemukan kenyataan adanya partai politik yang secara objektif memang mengharuskan adanya pembubaran dari luar partai politik itu sendiri, pembubaran semacam ini hanya dapat dilakukan melalui proses peradilan konstitusional ⁷⁵yaitu dalam hal ini menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Keempat, memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Kualitas demokrasi sangat tergantung pada kualitas hasil pemilihan umum, dan hal itu didapat dari hasil kualitas proses

⁷⁵*Ibid.*, hlm.272

penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri. Jika dalam penyelenggaraannya timbul permasalahan dalam perhitungan suara pemilu antara peserta pemilu, maka perselisihan ini tidak dapat diatasi melalui upaya administratif melainkan melalui perkara di Mahkamah Konstitusi, hal ini agar perselisihan itu tidak berkembang menjadi konflik politik yang berkepanjangan.

Selain keempat kewenangan yang telah disebutkan diatas, Mahkamah Konstitusi juga memiliki sebuah kewajiban, yaitu wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga:⁷⁶

1. Telah melakukan pelanggaran hukum berupa
 - a) penghinaan terhadap negara;
 - b) korupsi;
 - c) penyuapan;
 - d) tindak pidana lainnya
2. atau perbuatan tercela, dan/atau
3. tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷⁶http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.ProfilMAHKAMAH_KONSTITUSI&id=3 diakses pada Rabu, 11-November 2015 pada pukul 19.20

Mengenai kewajiban ini Mahkamah Konstitusi dianggap sebagai peradilan atas tuntutan pemberhentian atau pemakzulan Presiden dan/atau wakil Presiden. Menurut ketentuan pasal 7B ayat (1) UUD 1945, usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pendapat DPR tersebut, menurut ayat (2) pasal ini, adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.

77

C. Tinjauan Umum Tentang Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara

Sengketa seringkali dianggap sebagai hal negatif, biasanya juga disamakan dengan adanya perselisihan antara dua belah pihak atau lebih. Berbeda halnya dengan sengketa pada umumnya, sengketa kewenangan yang terjadi antarlembaga negara tidak selalu mengenai perselisihan, yang sering terjadi adalah lembaga-lembaga negara yang memberi penafsiran

⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu... Op.Cit.,* hlm.275

berbeda-beda terkait kewenangannya yang diberikan oleh UUD sehingga kerap terjadi tupang tindih kewenangan yang mengakibatkan masing-masing lembaga itu saling bersengketa. Selain itu perubahan mekanisme hubungan antarlembaga negara yang terjadi paska amandemen UUD sebanyak 4 (empat) kali menjadi salah satu penyebabnya. Jika sebelumnya mekanisme hubungan antarlembaga bersifat vertikal kini hal itu telah berubah. Tidak adalagi lembaga tertinggi yang dipegang oleh MPR melainkan sederajat satu sama lain dengan lembaga-lembaga konstitusional lainnya, seperti Presiden, DPR, DPD, MK, MA, dan BPK.

Sebelum perubahan UUD 1945 kita tidak mengenal yang namanya sengketa kewenangan antarlembaga negara. Adapun latar belakang munculnya pengaturan tentang sengketa kewenangan antarlembaga negara dilatarbelakangi oleh perubahan struktur ketatanegaraan Indonesia yang terkait dengan penataan kelembagaan negara dimana kita tidak mengenal lagi sebutan lembaga tinggi dan tertinggi negara sebagaimana dahulu dikenal sebelum perubahan UUD 1945.⁷⁸

Lembaga-lembaga sebagaimana yang telah disebutkan di atas diikat oleh prinsip *check and balances*, walaupun diakui sederajat tetapi antara lembaga yang satu dengan lembaga lainnya tetap saling mengendalikan dan saling mengontrol satu sama lain. Sebagai konsekuensi

⁷⁸ Mexasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 162-163

dari hubungan yang bersifat horizontal itu maka timbul kemungkinan perselisihan dalam menafsirkan UUD .

Di samping alasan adanya perubahan struktur ketatanegaraan Indonesia pada saat ini yang kemudian perlu ada penyesuaian dalam mekanisme hubungan antarlembaga negara, kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara memang diperlukan untuk mencegah agar sengketa tersebut menjadi sengketa politik yang bersifat adversarial. Sebab, jika sengketa politik yang justru terjadi, hal tersebut akan berdampak buruk terhadap mekanisme hubungan kelembagaan antarlembaga negara dan pelaksanaan fungsi dari lembaga negara yang bersengketa tersebut.⁷⁹

Konflik antarlembaga bisa muncul disebabkan konflik kewenangan karena aturan, akibat adanya konflik kepentingan para pejabat dalam melaksanakan aktivitas professional dengan kepentingan pribadi masing-masing, yang kemudian memicu konflik lebih luas, yakni konflik antarlembaga negara.⁸⁰

Kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara itu kemudian diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, dalam hal ini Mahkamah Konstitusi sebagai organ pengawal konstitusi berperan untuk menengahi dan meredakan perselisihan atau sengketa yang terjadi

⁷⁹ Jimly Assididqie, *Sengketa...Op.Cit.hlm.4*

⁸⁰ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2014, hlm.145

antarlembaga negara dan memberikan solusi hukum yang dapat menyelesaikan sengketa antarlembaga negagara tersebut. Secara *definitive*, yang dimaksud dengan sengketa kewenangan antarlembaga negara yaitu perbedaan pendapat yang disertai persengketaan dan klaim antarlembaga negara yang satu dengan lembaga negara yang lainnya mengenai kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga negara tersebut.

Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Pengaturan lebih lanjut mengenai Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN) diatur dalam pasal 10 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK). Selanjutnya pengaturan mengenai pihak dalam SKLN adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap 4 kewenangan yang dipersengketakan diatur dalam ketentuan pasal 61 ayat (1) UU MK.⁸¹

Sebuah kewenangan yang berbasis pada peraturan untuk melaksanakan kewenangan setidaknya memiliki empat karakteristik utama.⁸² *Pertama*, hak untuk membuat keputusan-keputusan yang

⁸¹ Ibid., hlm.146

⁸² Firmansyah Arifin dkk. (Tim Peneliti), *Lembaga Negara...Op.Cit.*, hlm.115-116

berkepastian hukum. Hal itu sangat berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan yang dikeluarkannya sebagai bagian dari pelaksanaan kewenangannya. Potensi konflik pelaksanaan kewenangan lembaga negara sangat mungkin lahir dari adanya produk hukum yang dikeluarkan sebuah lembaga negara dan kemudian produk tersebut mengikat kepada lembaga negara lainnya.

Kedua, perbedaan pelegitimasi antara kekuasaan dan kewenangan. Hal tersebut berkaitan dengan beberapa lembaga negara yang secara legitimatif kekuasaannya diberikan dalam landasan hukum yang berbeda dengan landasan hukum kewenangannya. Hal ini dapat menimbulkan perbedaan tafsiran antara kekuasaan, fungsi, tugas, wewenang, dan kewajiban maupun penjabaran terhadap unsur-unsur tersebut.

Ketiga, aturan hierarki yang jelas. Asas yang khusus mengesampingkan yang umum (*lex specialis derogate legi generale*) ataupun asas kedudukan peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan aturan yang lebih rendah (*lex superiori derogate legi inferiori*) memang merupakan asas yang perlu dalam menjamin kepastian hukum, tetapi hierarki ini dapat membingungkan. Apalagi ketika beberapa jenis peraturan sudah tercabut atau terhilangkan oleh aturan hierarki yang baru.

Keempat, kewenangan yang terbagi. Beberapa jenis kewenangan dimiliki lembaga negara tidak secara sendirian, tetapi terbagi dengan

lembaga negara lainnya. Patokan jenis atau wilayah yang tidak boleh saling langgar seringkali menjadi rancu ketika mulai ditafsirkan. Wilayah mana yang merupakan kewenangan suatu lembaga negara dan wilayah mana yang merupakan kewenangan lembaga negara yang lain dan tidak boleh dilanggar.

Dengan demikian kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, dapat disebut dengan lebih sederhana dengan *sengketa kewenangan konstitusional antarlembaga negara*. Dalam pengertian sengketa kewenangan konstitusional itu terdapat dua unsur yang harus dipenuhi, yaitu (i) adanya kewenangan konstitusional yang ditentukan dalam UUD; dan (ii) timbulnya sengketa dalam pelaksanaan kewenangan konstitusional tersebut sebagai akibat perbedaan penafsiran di antara dua atau lebih lembaga negara yang terkait.⁸³

Adapun yang menjadi objek sengketa antarlembaga negara adalah persengketaan mengenai kewenangan konstitusional antarlembaga negara. Isu pokoknya bukan terletak pada kelembagaan lembaga negaranya, melainkan pada soal kewenangan konstitusionalnya, apabila timbul sengketa penafsiran antara satu sama lain.⁸⁴

⁸³ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan...Op.Cit.*,hlm.15

⁸⁴ Ni'matu Huda, *Perkembangan Hukum...Op.Cit.*,hlm.147

D. Pengaturan dan Praktek Penyelesaian Sengketa Lembaga Negara di Beberapa Negara

Selain di Indonesia, penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara juga di kenal di berbagai negara. akan tetapi beberapa negara yang cabang kekuasaan kehakimannya juga mengenal lembaga semacam Mahkamah Konstitusi menunjukkan bahwa tidak semua kewenangan sengketa lembaga negara menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Namun secara umum di banyak negara kewenangan sengketa lembaga negara memang menjadi yurisdiksi lembaga peradilan semacam Mahkamah Konstitusi. contohnya Somalia di mana eksistensi Mahkamah Konstitusi diatur Pasal 101 Konstitusi Somalia yang menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah entitas peradilan tertinggi selain Mahkamah Agung (*'the Supreme Court of Justice is the highest entity in the judicial scale and it is at the same time the Constitutional Court...'*) yang juga berwenang memutus sengketa kewenangan antara lembaga negara.⁸⁵

Meski Mahkamah Konstitusi berwenang menyelesaikan perkara sengketa kewenangan lembaga negara, lembaga tersebut belum teruji mampu menyelesaikan konflik atau sengketa lembaga negara yang terjadi. Hal ini disebabkan minimnya pengalaman karena kewenangan tersebut belum pernah dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi Somalia dalam sejarah

⁸⁵ Masnur Marzuki, "Telaah Kritis Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Sengketa kewenangan Lembaga Negara", *Jurnal Konstitusi*, Volume IV, No. 1, Juni 2011

praktik ketatanegaraannya.⁸⁶ Di Indonesia sendiri terhitung sejak berdirinya Mahkamah Konstitusi baru ada satu perkara yang amar putusannya mengabulkan permohonan sengketa kewenangan lembaga negara.

Sementara itu di Somalia, meskipun sering terjadi sengketa antara cabang kekuasaan legislatif (DPR) dengan pemerintah (eksekutif) dan berwenangnya Mahkamah Konstitusi Somalia untuk menyelesaikan sengketa tersebut, tak ada satu pun kasus yang pernah diperiksa dan diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi. Salah satu penyebab buntunya Mahkamah Konstitusi Somalia dalam memutus sengketa lembaga negara adalah akibat independensi hakim-hakim Mahkamah Konstitusi Somalia yang amat bergantung pada eksekutif di mana menurut Konstitusi Somalia, Presiden berhak mengangkat dan memberhentikan hakim konstitusi dengan persetujuan parlemen. Hanya saja selama ini parlemen Somalia masih sering dibenturkan dengan kepentingan politik eksekutif sehingga tidak bisa berbuat banyak selain mengikuti kemauan dan kehendak politik eksekutif termasuk pengangkatan dan pemberhentian hakim Mahkamah Konstitusi. Pihak oposisi di Somalia juga akhirnya tidak bisa berbuat banyak sebab munculnya keraguan akan independensi Mahkamah Konstitusi yang berbuntut tidak berfungsinya Mahkamah Konstitusi secara

⁸⁶*Ibid.*,

efektif dan proporsional. Berkaitan dengan ini Muhammad Farah Hersi mengatakan;⁸⁷

“The opposition and other individuals are not confident the independence of the court and as result, the court has not been functional. It is believed that the independence of the court has been undermined by influences from the government. As enshrines in the constitution the president has absolute power to nominate and remove the chief justice and justice in the court with the approval of the parliament. The approval of the parliament has had little practical application. Therefore, the chief justice and other justices at the court have no other options but, to abide by the demands of the president.” “...Institutionally this court has been set up, but the question remains its effectiveness and independence.”

Pengalaman Mahkamah Konstitusi Somalia tersebut menunjukkan bahwa kewenangan memutus sengketa lembaga negara telah diembankan oleh konstitusi Somalia kepada Mahkamah Konstitusi namun akibat persoalan independensi dan efektifitas kelembagaannya, kewenangan tersebut tidak dapat dilaksanakan dengan maksimal.⁸⁸

Lain halnya dengan Somalia, di Spanyol, Mahkamah Konstitusinya memiliki ragam kewenangan seperti halnya Mahkamah Konstitusi di Indonesia termasuk kewenangan memutus sengketa lembaga negara. Perbedaannya jika di Indonesia kewenangan Mahkamah Konstitusi hanya sebatas memutus sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, di Spanyol Mahkamah Konstitusi berwenang juga memutus sengketa tidak hanya antar organ atau lembaga negara namun juga sengketa kewenangan antara lembaga negara dengan lembaga-

⁸⁷ Muhammad Farah Hersi, *A Constitutional Solution to the Political Crisis in Somalilan* sebagaimana dikutip Manur Marzuki dalam *Ibid.*,

⁸⁸ *Ibid.*,

lembaga pada persekutuan wilayah atau daerah-daerah otonom (*Autonomous Communities*) serta sengketa dalam internal lembaga persekutuan wilayah tersebut.⁸⁹ Dari segi kewenangan dalam memutus sengketa kewenangan lembaga negara Mahkamah Konstitusi Spanyol jelas dibebankan tugas yang lebih berat.

Pengaturan sengketa kewenangan dalam internal lembaga persekutuan wilayah mulai diterapkan dengan direvisinya UU Mahkamah Konstitusi Spanyol pada tahun 1999. Perubahan aturan tentang Mahkamah Konstitusi tersebut telah memberi peluang diajukannya permohonan sengketa kewenangan tidak hanya oleh persekutuan wilayah atau daerah-daerah otonom namun juga propinsi melawan pemerintahan negara dalam hal ini pemerintah pusat.⁹⁰

Dalam jurnal yang ditulis oleh Masnur Marzuki disebutkan pendapat seorang pakar hukum tata negara Spanyol, Cabellos Espiérrez yang mengatakan bahwa Spanyol memang memiliki keunikan sistem hukum di mana pemerintah pusat dan serangkaian daerah otonom dapat mengajukan keberatan atas aturan yang berbenturan dengan konstitusi dan mengajukan permohonan sengketa kewenangan antar lembaga negara. Hal lain yang juga termasuk unik dalam sistem ketatanegaraan Spanyol adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi Spanyol untuk menunda pelaksanaan kewenangan ketika pemeriksaan perkara sengketa

⁸⁹ *Ibid.*,

⁹⁰ *Ibid.*,

kewenangan lembaga negara sedang diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi. Cabellos Espiérrez mengatakan, *“as a result of these delays, the resolution of a conflict of jurisdiction frequently arrives when the norm under appeal has already been in effect for many years, and in many cases when the damage done cannot be repaired”*.⁹¹

Mengenai penundaan pelaksanaan kewenangan ketika sedang berlangsung pemeriksaan mengenai sengketa kewenangan lembaga negara juga terjadi di Mahkamah Konstitusi di Indonesia. Dalam Pasal 63 UU MK dijelaskan⁹² “Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan padapemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.”

Sepanjang sejarah ketatanegaraan Spanyol, baru satu kali Mahkamah Konstitusi memutus perkara sengketa kewenangan lembaga negara. Yang paling banyak disorot oleh peneliti hukum ketatanegaraan di Spanyol justru sengketa kewenangan antara serangkaian daerah otonom yang disebut komunitas independen baik konflik di antara mereka sendiri maupun konflik kewenangan dengan negara (pemerintah pusat).⁹³

Dalam hal permohonan sengketa kewenangan lembaga negara itu diajukan oleh pemerintah pusat maka Mahkamah Konstitusi harus

⁹¹ Ibid.,

⁹² Lihat Ketentuan Pasal 63 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

⁹³ Masnur Marzuki, *“Telaah Kritis..., Op. Cit., hlm. 29*

memberikan putusan selambat-lambatnya dua bulan sejak sengketa kewenangan tersebut terjadi. Lebih jauh Pasal 161.2 Konstitusi Spanyol menyatakan bahwa pemerintah pusat dapat mengajukan permohonan sengketa kewangan terhadap aturan atau maklumat yang diadopsi oleh organ dari persekutuan wilayah. Lengkapnya, Konstitusi Spanyol menegaskan., *"Government may contest before the Constitutional Court the provisions and resolutions adopted by the organs of the Autonomous Communities. The challenge shall produce the suspension of the contested provisions or resolution, but the Court must either ratify or lift suspension, as the case may be, within a period of not more than five months."* Artinya ketentuan tersebut menyatakan adanya penundaan atau pelarangan otomatis dalam permohonan sengketa diajukan oleh pemerintah pusat.⁹⁴

Dinamika ketatanegaraan Spanyol memang sering diwarnai dengan sengketa kewenangan. Dalam kurun waktu tiga dekade terakhir setidaknya telah terjadi 605 sengketa atau konflik teritori yang melibatkan persekutuan wilayah atau daerah-daerah otonom di Spanyol. Dari 605 sengketa tersebut 419 permohonan telah diajukan ke muka persidangan Mahkamah Konstitusi Spanyol. Hal ini disebabkan antara lain ketidakjelasan konstitusi Spanyol dalam memberi garis demarkasi yang jelas soal konflik atau sengketa apa saja yang masuk dalam yurisdiksi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Padahal konflik bisa saja bernuansa politik dan juga bisa pula sengketa kewenangan yang murni soal hukum.

⁹⁴*Ibid.*,

Persoalannya semakin kompleks karena domain Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus sengketa kewenangan tidak diuraikan secara tegas dan jelas.⁹⁵

Kedua negara yang dijelaskan diatas dapat menjadi gambaran bagi Mahkamah Konstitusi Indonesia. Bahwa praktek hubungan antar lembaga negara tidak selalu berjalan seiringan dan harmonis sebagaimana tujuan konstitusi. oleh karenanya Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi diamanatkan tugas untuk dapat menyelesaikan perkara sengketa kewenangan antarlembaga negara agar tidak berujung menjadi konflik politik yang merusak sistem ketatanegaraan.

⁹⁵*Ibid.*,