

BAB 2

TINJAUAN UMUM MENGENAI MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

2.1 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

2.1.1 Kedudukan Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Ketatanegaraan RI

Pada awal bergulirnya gerakan reformasi, tekad untuk memberantas segala bentuk penyelewengan sesuai dengan tuntutan reformasi seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dan penyalahgunaan kekuasaan, ternyata belum diikuti dengan langkah nyata dan kesungguhan pemerintah serta aparat penegak hukum dalam penerapan dan penegakan hukum.¹ Terbukti masih terjadinya campur tangan kekuasaan dalam proses peradilan. Kondisi hukum yang demikian, mengakibatkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta gerakan demokratisasi di Indonesia mengalami stagnasi.² Hingga pada akhirnya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2004, yang salah satunya berisi “Mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak mana pun”.³ Reformasi pada akhirnya membawa perubahan mendasar dalam sendi kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia, tidak terkecuali dalam bidang hukum dan politik. Perubahan tersebut seakan telah membawa Indonesia kealam yang lebih demokratis dan konstitusional.⁴

Demokratisasi dan konstitusionalisme kini telah disepakati menjadi semangat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Telah disadari pula bahwa untuk mewujudkan 2 (dua) hal tersebut, haruslah diawali dengan perubahan

¹Fatkhurohman, S.H., M.H., dkk, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi Di Indonesia*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hal. 1.

²*Ibid.*, hal. 2.

³Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2004, butir 3.

⁴*op. cit.*

terhadap konstitusi yang merupakan dasar pijakan bagi negara demokrasi konstitusional.

Sebelum dilakukan amandemen, Undang-Undang Dasar 1945 mengandung banyak kelemahan, salah satunya adalah tidak tersedianya mekanisme *check and balances*, sehingga melumpuhkan kontrol yudisial terhadap pelaksanaan kekuasaan, yang berakibat pada pelaksanaan kekuasaan yang sentralistik dan otoriter.

Pada akhirnya disadari bahwa untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis yang konstitusional, dibutuhkan lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan kontrol yudisial terhadap penyelenggaraan negara. Pilihannya jatuh pada Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi akhirnya disepakati dibentuk di Indonesia. Pembentukan tersebut dilakukan melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang disahkan pada 10 Agustus 2002.

Dalam pasal 24 ayat (2) perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa⁵:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan -peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Ini berarti, berdasarkan rumusan tersebut diatas, kekuasaan kehakiman menganut sistem bifurkasi (*bifurcation system*), dimana kekuasaan kehakiman terbagi dalam 2 (dua) cabang, yaitu cabang peradilan biasa (*ordinary court*) yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan cabang peradilan konstitusi yang mempunyai wewenang untuk melakukan *constitutional review* atas produk perundang-undangan yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi.⁶

Secara konseptual, memang dimungkinkan 1 (satu) fungsi dilakukan oleh 2 (dua) lembaga yang berbeda. Namun begitu, akan potensial menimbulkan konflik jika tidak dirumuskan secara tegas mengenai kedudukan dan wewenang dari masing-masing lembaga tersebut. Tidak hanya itu, oleh karena Mahkamah

⁵Indonesia (b), *Undang-Undang Dasar 1945*, ps. 24 ayat (2).

⁶Abdul Hakim G. Nusantara, “Mahkamah Konstitusi: Perspektif Politik dan Hukum”, Kompas, 24 September 2002.

Konstitusi juga melakukan *judicialization of politics*, maka sudah tentu kedudukan Mahkamah Konstitusi terhadap lembaga negara lainnya juga harus ditegaskan⁷.

Setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, banyak pergeseran yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satunya adalah bergesernya sistem kelembagaan negara. Berikut penulis paparkan kedudukan Mahkamah Konstitusi terhadap Mahkamah Agung dan terhadap lembaga negara lainnya.

Pada pokoknya Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman adalah bahwa:

“Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan⁸”.

Untuk membatasi kekuasaan pemerintah, seluruh kekuasaan dalam pemerintah haruslah dipisahkan dan dibagi kedalam kekuasaan yang mengenai bidang tertentu⁹.

Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa Indonesia di bawah Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen menganut teori “pemisahan kekuasaan”. Dengan alasan lembaga negara yang ada sekarang tidak lagi mendapatkan kewenangan melalui “pembagian kekuasaan” dari MPR sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat sebagaimana paradigma yang dianut oleh UUD 1945 sebelum perubahan. Kini lembaga-lembaga negara tersebut mendapatkan kewenangannya secara langsung dari UUD 1945.¹⁰

⁷*op. cit.*, hal. 4.

⁸Indonesia (b), *Undang-Undang Dasar 1945*, ps. 24 ayat (1).

⁹Moh. Mahfud M. D., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hal. 280.

¹⁰Jimly Asshiddiqie, “*tidak bisa lagi berlebihan berterima kasih*”, www.hukumonline.com, diakses tanggal 10 Oktober 2008.

Tabel
Tentang Pemisahan Kekuasaan Negara Indonesia
(Pemisahan Fungsi)
Berdasarkan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945¹¹

Kekuasaan Negara		
Legislatif;	Eksekutif;	Yudikatif;
DPR + Presiden	Presiden	MA
MPR	TNI-Polri**	MK
DPD	BI**	Komisi Yudisial***
BPK*	KPU**	

- * : Badan Pemeriksa Keuangan tidak memegang fungsi legislatif. Namun, Badan Pemeriksa Keuangan memegang fungsi pemeriksaan yang merupakan bagian dari fungsi pengawasan yang merupakan bagian dari fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.
- ** : Merupakan alat perlengkapan negara yang independensinya di jamin oleh Undang-Undang Dasar 1945, walaupun pada dasarnya lembaga-lembaga tersebut menjalankan fungsi pemerintahan.
- *** : Pada dasarnya Komisi Yudisial bukan lembaga peradilan. Namun, lebih menyerupai “Dewan Kehormatan” Mahkamah Agung (MA) yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan demikian kedudukan Mahkamah Konstitusi dengan lembaga-lembaga negara lainnya adalah sejajar atau setingkat, yakni lembaga yang satu tidak subordinat terhadap lembaga negara lainnya.

2.1.2 Perkembangan Berdirinya Mahkamah Konstitusi RI

Lembaran sejarah pertama Mahkamah Konstitusi di Indonesia dibuka dengan disetujuinya pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam amandemen

¹¹Fatkurohman, S.H., M.H., dkk., *op. cit.*, hal. 41.

konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001 sebagaimana yang dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan ketiga yang disahkan pada tanggal 9 November 2001¹². Lebih lanjut, Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 memerintahkan dibentuknya Mahkamah Konstitusi selambat-lambatnya tanggal 17 Agustus 2003. sebelum dibentuk, segala kewenangan MK dilakukan oleh Mahkamah Agung. Tanggal 13 Agustus 2003 UU MK disahkan, kemudian tanggal 16 Agustus 2003 para hakim konstitusi dilantik, dan mulai bekerja secara efektif pada tanggal 19 Agustus 2003¹³.

Dalam perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 24 ayat (2) dinyatakan bahwa 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. Dengan demikian Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹⁴.

Pembentukan MK dalam konsteks Indonesia setidaknya dilatarbelakangi dengan tiga alasan¹⁵ yaitu:

1. Alasan filosofis, MK dihadirkan untuk menegaskan bahwa tidak ada lagi supremasi parlemen atau eksekutif tanpa adanya control dari hukum. Hal ini sesuai dengan ajaran konstitusionalisme yang menghendaki adanya perlindungan terhadap HAM serta mekanisme *checks and balances* yang

¹²Mahkamah Konstitusi, Buku II Laporan Pelaksanaan Putusan MPR oleh Mahkamah Konstitusi 2003-2004; “*Satu Tahun Mahkamah Konstitusi Mengawal Konstitusi Indonesia*” (Jakarta: MKRI, 2004), hal. 3.

¹³Maruarar Siahaan, “*Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*”, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hal. 10.

¹⁴Indonesia (a), *Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi*, Pasal 1 butir (1).

¹⁵Firmansyah Arifin, “*Urgensi Mahkamah Konstitusi; Pemetaan Beberapa Issue Penting Dalam Proses Pembentukannya*”, Teropong Vol. II No. 10 (Juli 2003): hal. 13.

- seimbang antara lembaga-lembaga kekuasaan yang dibentuk, dan penegasan sebagai negara hukum dalam konstitusi;
2. Alasan politis, dimana perkembangan realitas politik telah menimbulkan banyak persoalan yang sebagian tidak mampu diselesaikan melalui pengaturan dan mekanisme yang ada dalam UUD 1945;
 3. Alasan sosio-historis, yaitu kebutuhan akan lembaga ini sesungguhnya sudah lama ada, pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar (*judicial review*) yang menjadi wewenang MK telah diusulkan oleh Mohammad Yamin dalam sidang BPUPKI, namun usulan itu kemudian ditolak oleh Soepomo dengan alasan sistem ketatanegaraan untuk Indonesia tidak cocok apabila menggunakan trias politica murni dengan ahli hukum yang masih sedikit.

Dalam perkembangan perkaranya, khususnya terkait dengan hukum acara MK yang termuat dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, tampaknya masih sangat sederhana, baik dalam asas dan sifat hukum acara Mahkamah Konstitusi maupun dalam luasnya cakupan masalah yang dirumuskan dalam kaidah-kaidah yang dikandungnya. Berdasar mandat atau pelimpahan wewenang dari pembuat undang-undang tersebut, maka MK juga berusaha mengatur masalah-masalah yang dihadapi dalam praktek, yang belum diatur dan dicakup oleh undang-undang hukum acara dalam UU MK tersebut dalam bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK)¹⁶.

Perkembangan yang terjadi dalam praktek dan masalah yang dihadapi Mahkamah Konstitusi bertumbuh demikian cepat, sehingga praktek dan kaidah hukum acara dalam PMK berkembang dengan pesat. Akibatnya, dirasakan kebutuhan untuk melakukan perubahan dan penyesuaian dengan keadaan, yang kemudian menyebabkan hukum acara tersebut terus tumbuh dan berubah (*continually evolving*). Pertumbuhan dan perkembangan yang demikian, oleh banyak kalangan dianggap menyebabkan tidak adanya kepastian hukum dalam bidang hukum acara.

¹⁶Maruarar Siaahaan, "Beberapa Perkembangan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Praktek", Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 17 Maret 2007.

Banyak diantara kritik dan kecaman terhadap MK dalam pelaksanaan prosedur hukum acara, sesungguhnya disebabkan kurangnya pemahaman mendasar pada hakekat dan karakter hukum acara untuk mempertahankan hukum materil dibidang konstitusi, yang merupakan hukum tertinggi yang mengorganisir dan membatasi kekuasaan negara dengan melindungi hak-hak fundamental warganegara yang merupakan central kepentingan umum yang dikelola negara. Sebagai lembaga yang diterima secara universal dinegara-negara demokrasi, sifat universalitas dan demokratis akan memberi perspektif tersendiri dalam melihat hukum formil dalam rangka mempertahankan hukum konstitusi materilnya¹⁷.

2.1.3 Kewenangan dan Kewajiban Mahkamah Konstitusi RI

Kewenangan Mahkamah Konstitusi diatur dalam pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) UU No 24 tahun 2003 tentang MK, selanjutnya disebut UUMK, kemudian kewajiban MK ditentukan dalam pasal 24C ayat (2). Ketentuan tersebut menyatakan bahwa MK merupakan badan peradilan tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat yang tidak ada mekanisme banding dan kasasi terhadap putusan MK untuk perkara-perkara yang berkenaan dengan kewenangan tersebut¹⁸.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi yang dimaksud adalah:

1. Pengujian Undang-Undang

Dasar pengujian Undang-undang oleh MK diatur dalam pasal 24C ayat (1) yang menyatakan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Ketentuan tersebut seolah menyatakan bahwa MK mempunyai kewenangan untuk menguji undang-undang dengan pengujian abstrak. Namun hal ini ternyata tidak dapat dilakukan karena dibatasi oleh pasal 51 ayat (3) huruf (b) UUMK yang menghendaki Pemohon wajib menguraikan dengan jelas materi muatan dalam ayat, pasal, dan atau

¹⁷*Ibid.*

¹⁸Tim Penyusun Cetak Biru Mahkamah Konstitusi, *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi Yang Modern Dan Terpercaya*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2004)., hal. 3.

bagian undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. ketentuan tersebut membuat Hakim MK tidak dapat melakukan pengujian undang-undang secara abstrak¹⁹, melainkan tertuju secara konkret kepada ayat-ayat maupun pasal-pasal tertentu dalam undang-undang yang dimohonkan untuk diuji.²⁰

Pengujian konstusionalitas undang-undang pada MK dimungkinkan bisa dilakukan secara Formal dan Materiil.²¹ Pada pengujian formal, undang-undang diuji apakah telah memenuhi prosedur pembentukan berdasarkan ketentuan UUD 1945 atau tidak. Pengujian tersebut hakikatnya tidak terkait dengan suatu pasal dan ayat tertentu, sehingga kerugian konstitusional yang dialami secara individual bukan merupakan sesuatu yang essential atau bersifat obiter dikta.²² Sedangkan pengujian materiil mensyaratkan Pemohon harus dapat memperlihatkan secara langsung faktor-faktor yuridis relevan dengan pelanggaran hak konstusional yang dialami akibat suatu undang-undang, yang membuat kerugian konstitusional riil yang diderita Pemohon memiliki sifat *ratio decidendi* atau esensial yang mempengaruhi putusan hakim.²³

2. Memutuskan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara

Sengketa lembaga negara yang menjadi kompetensi MK adalah sengketa kewenangan dari lembaga-lembaga negara tersebut, dan bukan mengenai sengketa yang lain serta lembaga negara tersebut adalah lembaga negara yang

¹⁹Pengujian abstrak adalah pengujian atas norma yang tidak tertentu atau tidak tertuju kepada pasal-pasal atau ayat-ayat dalam suatu undang-undang. Pengujian norma abstrak biasanya berlangsung terhadap rancangan undang-undang yang masih dalam tahap pembahasan oleh parlemen, atau terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui namun belum disahkan. Sedangkan pengujian konkret diarahkan kepada pasal atau ayat tertentu dalam suatu undang-undang yang membuat proses pengujian baru dapat dilaksanakan setelah timbul akibat hukum yang dialami secara riil oleh pemohon. Ahmad Syahrizal, “*Peradilan Konstitusi*” cet. ke-1, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2006), hal. 274 dan 276.

²⁰Ahmad Syahrizal, *Ibid.*, hal. 275.

²¹Tim Penyusun Cetak Biru Mahkamah Konstitusi, *op. cit.*, hal. 24.

²²Ahmad Syahrizal, *op. cit.*, hal. 280.

²³*Ibid.*, hal. 283.

diatur dan ditentukan kewenangannya oleh UUD 1945. Apabila dirinci, lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945 hasil perubahan adalah MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, MA, dan Komisi Yudisial, selain itu ada KPU, Bank Sentral, TNI-Polri, serta Pemda yang diatur kewenangannya dalam UUD 1945 kecuali Bank Sentral²⁴. Akan tetapi meskipun MA merupakan lembaga negara, menurut ketentuan pasal 65 UUMK, MA tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara pada MK²⁵.

3. Memutus Pembubaran Partai Politik (Parpol)

Undang-Undang Dasar 1945 tidak merumuskan syarat atau larangan apa saja yang mengakibatkan partai politik dibubarkan, namun secara implisit alasan pembubaran parpol dapat ditemukan dalam pasal 68 ayat (2) UUMK berkaitan dengan asas, ideologi, tujuan, program dan kegiatan parpol yg dianggap bertentangan dengan UUD 1945.²⁶ Permohonan untuk pembubaran parpol tersebut hanya dapat dimohonkan oleh pemerintah.

4. Memutus Perselisihan Hasil Pemilu.

Perselisihan hasil pemilu menyangkut penetapan hasil pemilu secara nasional yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang mengakibatkan seorang yang seharusnya terpilih baik sebagai anggota DPD, DPR, maupun DPRD atau mempengaruhi langkah calon presiden dan wakil presiden atau mempengaruhi pasangan calon terpilih menjadi presiden dan wakil presiden, yang terjadi karena perhitungan suara hasil pemilu tersebut dilakukan secara keliru atau tidak benar, baik sengaja maupun tidak.²⁷ Pemohon yang dapat mengajukan permohonan untuk sengketa tersebut adalah perorangan warga

²⁴Tim Penyusun Cetak Biru Mahkamah Konstitusi, *op. cit.*, hal. 25.

²⁵Indonesia (a), *Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi*, Pasal 65.

²⁶*Ibid.*, hal. 27.

²⁷Maruarar Siahaan., *Op. cit.*, 54.

negara Indonesia (WNI) calon anggota DPD, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden peserta pemilu, dan parpol peserta pemilu.²⁸

Kemudian menurut pasal 24C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut undang-undang dasar.

Kewenangan ini berkaitan dengan proses pemakzulan (*impeachment*) presiden dan atau wakil presiden. Pemberian kewenangan tersebut dimaksudkan agar dalam proses pemberhentian presiden dan atau wapres terdapat pertimbangan hukum, tidak lagi hanya berdasarkan mekanisme politik.

Undang-Undang Dasar tidak menyatakan, dalam kewenangan ini, MK sebagai peradilan tingkat pertama dan terakhir yang putusannya final mengikat, namun MK diletakkan sebagai salah satu mekanisme yang harus dilalui dalam proses *impeachment* presiden dan atau wakil presiden, untuk membuktikan dari sudut pandang hukum benar tidaknya dugaan pelanggaran hukum presiden dan atau wakil presiden.²⁹ Jika terbukti bersalah DPR meneruskan usul pemberhentian tersebut kepada MPR, dan selanjutnya MPR yang memiliki kewenangan untuk memberhentikan atau tidak presiden dan atau wakil presiden.

Adapun pelanggaran hukum sebagaimana dimaksud adalah pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela, serta tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan atau wakil presiden³⁰.

Kewenangan-kewenangan dan kewajiban MK tersebut diharapkan dapat menjadikan MK sebagai pelindung konstitusi (*the guardian of the constitution*), terutama untuk melindungi hak-hak asasi manusia dan hak-hak konstitusional

²⁸Indonesia (a), *op. cit.*, pasal. 74 ayat (1).

²⁹Tim Penyusun Cetak Biru Mahkamah Konstitusi, *op. cit.*, hal. 23.

³⁰Indonesia (b), *op. cit.*, pasal. 7B ayat (1).

warga negara, untuk mewujudkan negara Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis.

2.1.4 Konstitusionalitas Undang-Undang

Pengujian konstitusionalitas undang-undang adalah pengujian mengenai nilai konstitusionalitas undang-undang itu, baik dari segi formil ataupun materiil. Karena itu, pada tingkat pertama, pengujian konstitusionalitas itu haruslah dibedakan dari pengujian legalitas. Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian konstitusionalitas, sedangkan Mahkamah Agung melakukan pengujian legalitas, bukan pengujian konstitusionalitas.³¹ Dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 jelas ditentukan;

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undang di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan...”³².

Dalam rangka pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, alat pengukur untuk menilai atau dalam menjalankan kegiatan pengujian itu adalah undang-undang, bukan undang-undang dasar, seperti di Mahkamah Konstitusi. Karena itu, dapat dikatakan bahwa pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung itu adalah pengujian legalitas berdasarkan undang-undang, bukan pengujian konstitusionalitas menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Obyek yang diuji pun jelas berbeda. Mahkamah Agung menguji peraturan di bawah undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi hanya menguji undang-undang saja, bukan peraturan lain yang tingkatannya berada dibawah undang-undang. Karena itu, tepatlah jika dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi menguji *the constitutionality of legislative law or legislation*, sedangkan Mahkamah Agung menguji *the legality of regulation*.³³

³¹Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang.*, cet.ke-1, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 5.

³²Indonesia (b), *Undang-Undang Dasar 1945.*, pasal 24C ayat (1).

³³*Ibid.*, hal. 6.

Di samping itu, persoalan kedua yang penting di catat sehubungan dengan konsep pengujian konstusionalitas ini adalah persoalan cakupan pengertian konstusionalitas itu sendiri. Konstusional tidak hanya terbatas pada apa yang tertulis dalam naskah undang-undang dasar.³⁴ Karena itu, dalam penjelasan UUD 1945 yang asli, terdapat uraian yang menyatakan bahwa undang-undang dasar itu hanyalah sebagian dari konstusiti yang tertulis. Di samping konstusiti yang tertulis itu masih ada konstusiti yang tidak tertulis, yaitu yang terdapat dalam nilai-nilai yang hidup dalam praktek-praktek ketatanegaraan.

Oleh karena itu, untuk menilai atau menguji konstusionalitas suatu undang-undang, kita dapat mempergunakan beberapa alat pengukur atau penilai, yaitu (i) naskah undang-undang dasar yang resmi tertulis; beserta (ii) dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah undang-undang dasar itu, seperti risalah-risalah, keputusan dan ketetapan MPR, undang-undang tertentu, peraturan tata tertib, dan lain-lain;serta (iii) nilai-nilai konstusiti yang hidup dalam praktek ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara; dan (iv) nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam peri-kehidupan berbangsa dan bernegara.³⁵

2.2 Hukum Acara Mahkamah Konstusiti Republik Indonesia

Hukum acara pada Mahkamah Konstusiti berbeda dengan hukum acara yang sudah ada sebelumnya di Indonesia diantaranya hukum acara pidana, perdata, bahkan hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara. Hukum acara tersebut diatur tersendiri dalam undang-undang no. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstusiti dalam bab V pasal 28 sampai dengan pasal 85. Bahkan untuk pengujian undang-undang diperjelas dengan dikeluarkannya Peraturan Mahkamah

³⁴*Ibid.*, hal. 7.

³⁵*Ibid.*, hal. 8.

Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari penyelenggara kekuasaan kehakiman yang menjalankan fungsi peradilan memiliki ketentuan tata cara dan prosedur pelaksanaannya yang diatur dalam hukum acara. Hukum acara MK sebagaimana hukum acara pada umumnya pada hakikatnya merupakan aturan atau kaidah-kaidah hukum yang bertujuan untuk menegakkan, mempertahankan, dan menjamin ditaatinya hukum material dalam praktik melalui peradilan MK³⁶.

Sumber hukum acara Mahkamah Konstitusi yang utama adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indanonesia tahun 1945 perubahan ketiga, khususnya pasal 24C yang mengatur tentang kewenangan MK;
2. Undang-Undang No. 24 tahun 2003 tentang MK;
3. Peraturan-peraturan MK;
4. Yurisprudensi MK; dan
5. Doktrin para ahli hukum.

Hukum acara MK yang diatur dalam UU No 24 tahun 2003 hanya mengatur hal yang pokok-pokok saja.³⁷ Sehingga ada kemungkinan pada praktik dijumpai kekurangan-kekurangan atau kekosongan hukum. Kekurangan atau kekosongan hukum ini kemudian diserahkan kepada MK untuk mengaturnya lebih lanjut sebagaimana disebutkan dalam pasal 86 UU MK³⁸, yang menyatakan bahwa:

“Mahkamah Konstitusi dapat mengatur lebih lanjut hal-ha lain yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya menurut undang-undang ini”.

³⁶Bambang Sutyoso, “*Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*”, cet. ke-1, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hal. 32.

³⁷*Ibid.*, hal. 35.

³⁸Indonesia (a), *op. cit.*, pasal. 86.

Pengisian kekosongan hukum tersebut harus dicari oleh MK dalam asas-asas hukum acara yang berlaku secara umum sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan pasal 86 UU MK³⁹ yang menyatakan bahwa:

“...untuk mengisi kekosongan itu MK harus mencari asas-asas hukum acara yang berlaku umum (*algemeine bepalingen*), baik dalam hukum acara pidana, perdata, maupun tata usaha negara.”

Selain itu mengingat MK merupakan salah satu penyelenggara kekuasaan kehakiman maka MK juga harus merujuk pada Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman.

2.2.1 Asas dan Sifat Hukum Acara Mahkamah Konstitusi

Hukum acara Mahkamah Konstitusi memiliki landasan yang tersirat dalam asas-asas hukum yang melandasinya. Asas hukum merupakan alasan bagi lahirnya suatu peraturan hukum atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum.⁴⁰ Asas hukum tidak boleh dianggap sebagaimana norma-norma hukum konkret, tetapi harus dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk bagi hukum yang berlaku.⁴¹

Asas-asas hukum acara MK yang penting diantaranya adalah;⁴²

1. Asas Independensi/non Interferentif

Asas ini ditegaskan dalam pasal 2 UU MK yang menegaskan bahwa MK merupakan lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka. Sebagai pemegang kekuasaan kehakiman yang merdeka, maka kekuasaan ekstra yudisial dilarang mengintervensi.

2. Asas Sidang Terbuka Untuk Umum

³⁹*Ibid.*, penjelasan pasal. 86.

⁴⁰Hal ini dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip Fatkhurohman et. Al. *op. cit.*, hal. 90.

⁴¹Sudikno Mertokusumo., *Mengenal Hukum – Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2002), hal. 120.

⁴²Bambang Sutiyoso, *op. cit.*, hal. 39.

Pasal. 40 ayat (1) UU MK menyatakan bahwa sidang MK terbuka untuk umum kecuali rapat permusyawaratan hakim.⁴³ Dengan demikian persidangan MK dapat dihadiri dan diakses oleh publik. Selain proses itu, pembacaan putusan juga harus dalam sidang yang terbuka untuk umum, dan pelanggaran terhadap ketentuan tersebut berakibat putusan MK tersebut tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum⁴⁴. Keterbukaan dalam proses persidangan ini bertujuan untuk membuka akses control masyarakat terhadap jalannya persidangan.

3. Asas Hakim Majelis⁴⁵

Persidangan MK yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara dilakukan dalam sidang pleno dengan 9 (sembilan) orang hakim konstitusi, kecuali dalam keadaan luar biasa dengan 7 (tujuh) orang hakim konstitusi, yang dipimpin oleh ketua MK. Dalam hal ketua MK berhalangan, maka sidang dipimpin oleh Wakil Ketua MK, dan apabila ketua dan wakil ketua MK berhalangan pada waktu yang bersamaan maka sidang pleno dipimpin oleh ketua sementara yang dipilih dari dan oleh Anggota MK.

4. Asas Praduga Rechtmatige

Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji pada MK harus selalu dianggap sah atau telah sesuai dengan hukum sebelum putusan hakim konstitusi menyatakan sebaliknya.⁴⁶

5. Asas Obyektifitas

Dalam pemeriksaan perkara pada MK, Hakim dan atau panitera wajib mengundurkan diri apabila terkait hubungan keluarga atau semenda sampai derajat ketiga atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan tergugat, penggugat atau penasihat hukum atau antara hakim dan salah seorang hakim atau panitera juga terdapat hubungan sebagaimana yang disebutkan diatas,

⁴³Indonesia (a), *op. cit.*, pasal. 40 ayat (1).

⁴⁴*Ibid.*, pasal. 28 ayat (5) dan (6).

⁴⁵*Ibid.*, ps. 28 ayat (5) dan (6).

⁴⁶Bambang Sutiyoso, *Op. cit.*, hal. 40.

⁷⁹*Ibid.*, hal. 42.

atau hakim atau panitera tersebut mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung.⁴⁷

6. Asas Keaktifan Hakim Konstitusi (*Dominus Litis*).

Asas ini tercermin dalam pembuktian dimana Hakim Konstitusi dapat mencari kebenaran materiel yang tidak terkait dalam menentukan atau memberi penilaian terhadap kekuatan alat buktinya dan tercermin juga dalam kewenangan Hakim Konstitusi memerintahkan kepada para pihak untuk hadir sendiri dalam persidangan sekalipun telah diwakili oleh kuasa hukum.⁴⁸

7. Asas Pembuktian Bebas

Hakim Konstitusi bebas dalam menentukan apa yang harus dibuktikan, beban pembuktian, beserta penilaian atau sah tidaknya alat bukti berdasarkan keyakinan Hakim Konstitusi untuk mencari kebenaran materiel.⁴⁹ Asas ini tercermin dalam pasal 45 ayat (1) dan ayat (2) UU MK yang menyatakan bahwa:

“(1) Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim.
(2) Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan harus didasarkan pada sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti.⁵⁰”

8. Asas Putusan Berkekuatan Hukum Tetap dan Bersifat Final

Asas ini terdapat dalam Pasal 47 UU MK yang menyatakan bahwa:

“Putusan MK memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum.⁵¹”

Pasal. 10 UU MK juga menegaskan kembali hal asas tersebut dengan menyatakan bahwa:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final⁵²”

⁴⁸*Ibid.*

⁴⁹*Ibid.*, hal. 43.

⁵⁰Indonesia (a), *Op. cit.*, pasal. 45 ayat (1) dan (2).

⁵¹*Ibid.*, pasal. 47.

⁵²*Ibid.*, pasal. 10.

9. Asas Putusan Mengikat Secara Erga Omnes

Putusan MK merupakan putusan yang tidak hanya mengikat para pihak (*interparties*), tetapi juga harus ditaati oleh siapapun (*Erga Omnes*).

10. Asas Sosialisasi.

Asas ini terdapat dalam pasal 13 UU MK yang menyatakan bahwa:

“MK wajib mengumumkan laporan berkala kepada masyarakat secara terbuka mengenai:

- a. Permohonan yang terdaftar, diperiksa, dan diputus;
- b. Pengelolaan keuangan dan tegas administrasi lainnya.”⁵³

11. Asas Peradilan Sederhana, Cepat, dan Biaya Ringan.

Peradilan yang cepat, sederhana, dan biaya ringan merupakan harapan pencari keadilan. Namun dengan asas tersebut bukan berarti ketelitian dan keadilan dalam memeriksa perkara menjadi diabaikan.

2.2.2 Proses Acara Mahkamah Konstitusi Secara Umum

Berdasarkan wewenang dan kewajiban yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, maka proses beracara pada Mahkamah Konstitusi berbeda-beda, baik dari segi substantif maupun dari segi waktu dan proses. Untuk itu dalam hal ini akan dijabarkan terlebih dahulu hal-hal yang bersifat umum dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi, kemudian yang bersifat khusus disesuaikan kewenangannya, dalam penulisan skripsi ini yaitu kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian perkara pengujian undang-undang.

Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutus dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi dengan 9 (sembilan) orang hakim konstitusi, kecuali dalam keadaan luar biasa dengan tujuh orang hakim konstitusi yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah Konstitusi. Jika ketua berhalangan memimpin sidang pleno maka sidang dipimpin oleh Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi. Sementara jika Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi berhalangan pada waktu yang bersamaan maka sidang pleno dipimpin oleh ketua sementara yang dipilih dari dan oleh anggota Mahkamah Konstitusi.

Sebelum sidang pleno sebagaimana yang dimaksud di atas, Mahkamah Konstitusi dapat membentuk panel hakim yang sekurang-kurangnya terdiri dari 3

⁵³*Ibid.*, pasal. 13.

(tiga) orang hakim konstitusi untuk memeriksa yang hasilnya akan dibahas dalam sidang pleno untuk diambil keputusan.

a. Pengajuan Permohonan

Permohonan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Konstitusi, yang ditandatangani oleh pemohon atau kuasanya dalam 12 rangkap⁵⁴

Permohonan wajib dibuat dengan uraian yang jelas mengenai:⁵⁵

1. Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
2. Sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945;
3. Pembubaran Partai Politik
4. Perselisihan tentang hasil pemilu; atau
5. Pendapat DPR bahwa presiden dan/atau wakil presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Permohonan yang diajukan oleh pemohon dan/atau kuasa hukumnya sekurang-kurangnya harus memuat:

- a. nama dan alamat pemohon;
- b. uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 30 UU No. 24 tahun 2003.
- c. hal-hal yang diminta untuk diputus.

Dalam mengajukan permohonan ini pemohon dan/atau kuasa hukumnya harus disertai alat bukti untuk mendukung permohonan yang diajukan⁵⁶.

⁵⁴Indonesia (a), *op. cit.*, pasal., 29.

⁵⁵*Ibid.*, pasal. 30.

⁵⁶Indonesia (a), *op. cit.* pasal 30 dan pasal 31.

b. Pendaftaran Permohonan dan Penjadwalan Sidang

Permohonan yang dibuat oleh Pemohon dan/atau kuasa hukumnya kemudian diajukan untuk didaftarkan kepada Panitera Mahkamah Konstitusi, setelah itu Panitera melakukan pemeriksaan kelengkapan pemohon. Jika permohonan belum memenuhi kelengkapan sebagaimana dimaksud dalam pasal 29 dan pasal 31 ayat (1) huruf a dan ayat (2), wajib dilengkapi oleh pemohon dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari kerja sejak pemberitahuan kekuranglengkapan tersebut diterima oleh pemohon.⁵⁷

Permohonan yang telah memenuhi kelengkapan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi. Buku Registrasi Perkara Konstitusi memuat antara lain catatan tentang kelengkapan administrasi dengan disertai pencantuman nomor perkara, tanggal penerimaan berkas permohonan, nama pemohon, dan pokok perkara.⁵⁸

Setelah permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi, Mahkamah Konstitusi menetapkan hari sidang perkara dalam jangka waktu paling lambat 14 hari sejak permohonan dicatat. Penetapan hari sidang pertama diberitahukan dan diumumkan kepada masyarakat.⁵⁹

Pemohon dapat menarik kembali permohonan sebelum atau selama pemeriksaan Mahkamah Konstitusi dilakukan. Penarikan kembali permohonan oleh pemohon mengakibatkan permohonan tidak dapat diajukan kembali.⁶⁰

c. Pemeriksaan Pendahuluan dan Pemeriksaan Sidang

Sebelum mulai memeriksa pokok perkara, Mahkamah Konstitusi mengadakan pemeriksaan pendahuluan dengan melakukan pemeriksaan kelengkapan dan kejelasan materi permohonan. Dalam pemeriksaan pendahuluan tersebut, Mahkamah Konstitusi wajib memberi nasihat kepada pemohon untuk

⁵⁷*Ibid.*, pasal 32.

⁵⁸*Ibid.*, pasal 33.

⁵⁹*Ibid.*, pasal 34.

⁶⁰*Ibid.*, pasal 35.

melengkapi dan/atau memperbaiki permohonan dalam jangka waktu paling lambat 14 hari.⁶¹

Setelah dilakukan pemeriksaan pendahuluan kemudian dilakukan Pemeriksaan Persidangan. Sidang MK terbuka untuk umum kecuali rapat permusyawaratan hakim. Pemeriksaan persidangan adalah,⁶²

- a. Pemeriksaan pokok permohonan;
- b. Pemeriksaan alat-alat bukti tertulis;
- c. Mendengarkan keterangan Presiden/Pemerintah;
- d. Mendengarkan keterangan DPR dan/atau DPD;
- e. Mendengarkan keterangan saksi;
- f. Mendengarkan keterangan ahli;
- g. Mendengarkan keterangan Pihak Terkait;
- h. Pemeriksaan rangkaian data, keterangan, perbuatan, keadaan, dan/atau peristiwa yang bersesuaian dgn alat-alat bukti lain yg dapat dijadikan petunjuk; Pemriksaan alat-alat bukti lain yg berupa informasi yg diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan scara elektronik dgn alat optik atau yg serupa dengan itu.

Hal yang amat penting dalam pemeriksaan persidangan adalah pada saat tahap pembuktian. Pembuktian dalam persidangan pada MK bertujuan untuk memperoleh kebenaran materiel, yang tidak semata-mata mendasarkan pada alat-alat bukti semata, tetapi juga mendasarkan pada keyakinan hakim⁶³, sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 45 ayat (1) UU MK:

“Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim.”⁶⁴

Tujuan pemeriksaan pendahuluan ini adalah untuk;

⁶¹*Ibid.*, pasal 39.

⁶²*Ibid.*, pasal. 13 ayat (1)

⁶³Bambang Sutiyoso, *op. cit.*, hal. 114.

⁶⁴Indonesia (a), *op. cit.*, pasal. 45 ayat (1)).

- 1) Memastikan kelengkapan berkas permohonan perkara pengujian undang-undang yang diajukan oleh pemohon sesuai dengan ketentuan UU dan PMK;
- 2) Memastikan kejelasan materi permohonan yang diajukan oleh pemohon, baik posita-nya, amar yang diminta, dan apa saja alat bukti yang sudah dan akan diajukan untuk mendukung dalil-dalil yang diajukan;
- 3) Memastikan bahwa permohonan yang diajukan oleh pemohon memang termasuk kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan mengadilinya, termasuk mengenai kejelasan apakah perkara tersebut berkenaan dengan pengujian undang-undang secara materil atau secara formil.
- 4) Memastikan kualitas kedudukan hukum atau *legal standing* pemohon yang mengajukan permohonan memang memenuhi syarat menurut ketentuan undang-undang;
- 5) Memastikan bahwa permohonan perkara pengujian undang-undang yang diajukan oleh pemohon itu memang sudah sesuai dengan ketentuan UU No. 24 Tahun 2003 dan Peraturan Mahkamah Konstitusi No.06/PMK/2005.

Namun kadang-kadang, kelima hal tersebut tidak seluruhnya dapat diketahui secara pasti hanya melalui satu kali.

Pembuktian dalam hukum acara MK memiliki perbedaan dengan hukum acara pada umumnya terkait dengan perolehan alat bukti. Semua alat-alat bukti yang diajukan dalam persidangan pada MK harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum mengenai cara memperolehnya, sehingga alat bukti yang diperolehnya tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, tidak dapat dijadikan sebagai alat bukti yang sah.⁶⁵

Alat-alat bukti sebagaimana dimaksud berdasarkan pasal 36 ayat (1) UU MK adalah:

1. Surat atau tulisan;
2. Keterangan saksi;
3. Keterangan ahli;

⁶⁵Tim Penyusun Cetak Biru Mahkamah Konstitusi, *op. cit.*, hal. 34.

4. Keterangan para pihak petunjuk;
5. Alat bukti lain berupa informasi yang diucapkan, dikirimkan, diterima, atau disimpan secara elektronik dengan alat optik atau yang serupa dengan itu;

Alat bukti yang diajukan ke persidangan dinilai oleh MK dengan memperhatikan kesesuaian alat bukti yang satu dengan yang lain.⁶⁶

Pemeriksaan pendahuluan yang telah dilakukan oleh panel hakim, hasilnya akan dilaporkan dan panel hakim memberikan rekomendasi kepada Rapat Pleno Permusyawaratan Hakim untuk proses selanjutnya, yang termasuk pula usulan penggabungan pemeriksaan persidangan terhadap beberapa perkara dalam hal;⁶⁷

- a. Memiliki kesamaan pokok permohonan;
- b. Memiliki keterkaitan materi permohonan, atau
- c. Pertimbangan atas permintaan pemohon.

Pemeriksaan penggabungan perkara dapat dilakukan setelah mendapat ketetapan Ketua Mahkamah.⁶⁸

- d. Putusan

Sebelum mengambil putusan terhadap suatu perkara, Mahkamah Konstitusi melakukan rapat permusyawaratan hakim dalam sidang pleno Hakim konstitusi yang dipimpin oleh ketua sidang. Dalam sidang pleno ini masing-masing Hakim Konstitusi wajib memberikan pertimbangan dan pendapat tertulis terhadap permohonan. Jika dalam musyawarah sidang pleno itu tidak dicapai mufakat bulat maka putusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Perbedaan pendapat dalam musyawarah sidang pleno jika tidak mencapai mufakat dimuat dalam putusan.⁶⁹ Apabila ada Hakim Konstitusi yg mempunyai pendapat berbeda

⁶⁶Indonesia (a), *op. cit.*, pasal. 37.

⁶⁷*Ibid.*, pasal. 11 ayat (5) dan (6).

⁶⁸*Ibid.*, pasal. 11 ayat (7).

⁶⁹*Ibid.*, pasal 45.

degan putusan, maka Hakim tersebut dapat menyampaikannya dalam mekanisme *dissenting opinion* yang dimuat dalam Putusan, kecuali Hakim yang bersangkutan tidak menghendaki.

Putusan MK diambil berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 serta sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim dengan memuat fakta-fakta yang terungkap dalam persidangan dan pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan. Untuk Putusan MK yang mengabulkan permohonan harus didasarkan pada sekurang-kurangnya dua alat bukti. Putusan MK ditandatangani oleh hakim yang memeriksa, mengadili, dan memutus dan oleh panitera. Putusan itu memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum. Mahkamah Konstitusi wajib mengirimkan salinan putusan kepada para pihak dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari.⁷⁰

Amar putusan di Mahkamah Konstitusi dapat berupa pernyataan bahwa permohonan⁷¹:

- 1) Tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*), jika pemohon tidak mempunyai *legal standing* atau Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan atau permohonannya tidak mematuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam pasal 50 dan 51 UU No.24 Tahun 2003;
- 2) Dikabulkan, jika permohonan Pemohon beralasan; atau
- 3) Ditolak, jika permohonan Pemohon tidak beralasan.

Dalam hal prosedurnya, ketiganya dinyatakan pada bagian akhir proses pemeriksaan pokok pengujian di Mahkamah Konstitusi, jadi dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi tidak terdapat putusan sela.

2.2.3 Proses Acara Mahkamah Konstitusi Pada Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945

Pasal 50 UU MK telah membatasi undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji MK, yaitu undang-undang yang diundangkan setelah

⁷⁰*Ibid.*, pasal 49.

⁷¹Indonesia (a), ps. 56.

perubahan UUD 1945; menurut Penjelasan pasal 50 yang dimaksud “setelah perubahan UUD 1945” adalah setelah perubahan pertama, yaitu 19 Oktober 1999. tidak jelas rasionalitas pembentuk undang-undang atas pembatasan tersebut, sehingga MK dalam Putusan Perkara No. 004/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dengan suara mayoritas hakim 6 (enam) disbanding 3 (tiga) telah mengesampingkan ketentuan pasal 50 tersebut karena dinilai telah mereduksi kewenangan MK yang telah ditentukan oleh Pasal 24C UUD 1945. Bahkan melalui Putusan Perkara No. 066/PUU-II/2004 mengenai Pengujian Pasal 50 UU MK dan Pasal 4 UU No. 1 Tahun 1987 tentang Kadin, MK telah menyatakan bahwa pasal 50 UU MK bertentangan dengan pasal 24C UUD 1945, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.⁷²

Ada 2 (dua) jenis pengujian undang-undang yang dapat dimohonkan pengujian, yaitu:

- Pengujian formal (*formele toetsings*), yaitu pengujian mengenai apakah pembentukan sebuah undang-undang tidak memenuhi ketentuan UUD 1945, dalam hal ini ketentuan pasal 20 ayat (1) UUD 1945 *juncto* UU No. 22 tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD *juncto* Peraturan Tata Tertib DPR dan ketentuan Pasal 22A UUD 1945 *juncto* UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan⁷³;
- Pengujian materiil (*materiele toetsings*), yaitu pengujian apakah materi muatan dalam pasal, ayat, dan/atau bagian dari undang-undang (termasuk penjelasannya) bertentangan dengan UUD 1945⁷⁴.

Dalam mengajukan permohonan, pemohon harus menguraikan dengan jelas tentang jenis pengujian undang-undang yang dimohonkan; jika pengujian formal yang dimohonkan, petitumnya menyebut keseluruhan undang-undang yang dimohonkan pengujian dibatalkan, tetapi jika yang dimohonkan pengujian materiil, maka hanya pasal, ayat, dan/atau bagian undang-undang yang dianggap bertentangan dengan pasal-pasal tertentu UUD 1945 yang dalam petitum

⁷²Abdul Mukthie Fadjar., “*Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*” cet ke-1 (Jakarta: Konstitusi Press, Yogyakarta: Citra Media, 2006), hal. 139.

⁷³Indonesia (b)., *op. cit.*, pasal 51 ayat (3) huruf a.

⁷⁴*Ibid.*, pasal 51 ayat (3) huruf b.

dimohonkan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selain itu harus diuraikan dengan jelas pula posita atau alasan/argumentasi hukumnya.

Permohonan yang telah diregistrasi dalam BRPK disampaikan ke pihak terkait yaitu kepada Presiden atau DPR dan juga pemberitahuan kepada MA dalam waktu 7 hari kerja sejak registrasi.⁷⁵ MPR juga dapat didengar keterangannya terutama terkait dengan risalah rapat mengenai maksud perubahan pasal dalam UUD. Untuk proses acara pengujian undang-undang selanjutnya mengacu pada hukum acara Mahkamah Konstitusi secara umum, yang telah penulis uraikan di atas.

Pada tahap akhir proses acara dalam pengujian undang-undang ialah pembacaan putusan. Jenis putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian undang-undang ini adalah;

1. Amar putusan terhadap permohonan yang tidak memenuhi syarat kewenangan MK dan *legal standing* menyatakan “permohonan tidak dapat diterima”.⁷⁶
2. Amar putusan terhadap permohonan yang beralasan menyatakan “permohonan dikabulkan”⁷⁷, dan MK menyatakan dengan tegas materi muatan pasal, ayat, dan/atau bagian dari undang-undang yang dimohonkan pengujian bertentangan dengan UUD 1945⁷⁸, serta menyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.⁷⁹
3. Amar putusan terhadap permohonan pengujian formal yang terbukti pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang menurut UUD 1945 menyatakan “permohonan

⁷⁵*Ibid.*, pasal 52 dan pasal 53.

⁷⁶*Ibid.*, pasal 56 ayat (1).

⁷⁷*Ibid.*, pasal 56 ayat (2).

⁷⁸*Ibid.*, pasal 56 ayat (3).

⁷⁹*Ibid.*, pasal 57 ayat (1).

dikabulkan⁸⁰, dan menyatakan bahwa undang-undang dimaksud tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.⁸¹

4. Amar putusan terhadap permohonan pengujian undang-undang yang baik pembentukan (uji formal) maupun materi muatannya (uji materiil) yang tidak terbukti bertentangan dengan UUD 1945 menyatakan “permohonan ditolak”⁸².

Putusan harus ditandatangani oleh hakim yang memeriksa, mengadili dan memutus dan oleh panitera. Kemudian wajib menyampaikan salinannya kepada para pihak, DPR, DPD, Presiden, dan MA.⁸³ Bagi putusan MK yang mengabulkan permohonan wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 hari sejak putusan dibacakan.⁸⁴

2.2.4 Legal Standing Dalam Hukum Acara Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945 di Mahkamah Konstitusi

Semua perkara konstitusi di Mahkamah Konstitusi disebut sebagai perkara permohonan, bukan gugatan. Alasannya karena hakikat perkara konstitusi di Mahkamah Konstitusi tidaklah bersifat adversarial atau *contentious* yang berkenaan dengan pihak-pihak yang saling bertabrakan kepentingan satu sama lain seperti dalam perkara perdata ataupun tata usaha negara⁸⁵. Kepentingan yang sedang digugat dalam perkara pengujian undang-undang adalah kepentingan yang luas menyangkut kepentingan semua orang dalam kehidupan bersama. Undang-undang yang digugat adalah undang-undang yang mengikat umum terhadap segenap warga negara. Oleh sebab itu, perkara yang diajukan tidak dalam bentuk gugatan, melainkan permohonan. Karena itu, subjek hukum yang mengajukannya disebut sebagai Pemohon, bukan Penggugat.

⁸⁰*Ibid.*, pasal 56 ayat (4).

⁸¹*Ibid.*, pasal 57 ayat (2).

⁸²*Ibid.*, pasal 56 ayat (5).

⁸³*Ibid.*, pasal 59.

⁸⁴*Ibid.*, pasal 57 ayat (3).

⁸⁵Jimly Asshiddiqie, “*Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*”, cet. ke-1 (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hal. 67.

2.2.4.1 Legal Standing Secara Umum

Pengertian *legal standing* atau *standing* menurut Black's Law Dictionary adalah: "A Party's right to make legal claim or seek judicial enforcement of a duty or right⁸⁶."

Legal standing menurut ensiklopedi Wikipedia online adalah:

"Standing or locus standi is the ability of a party to demonstrate to the court sufficient connection to and harm from the law or action challenged⁸⁷."

Intinya adalah Legal standing atau kedudukan hukum merupakan penentu apakah seseorang yang berperkara merupakan subyek hukum yang telah memenuhi syarat menurut undang-undang untuk mengajukan perkara di muka pengadilan dalam perkara sebagaimana undang-undang tersebut mengatur.

Dalam hukum Amerika Serikat, persyaratan legal standing dikatakan telah dipenuhi jika dapat dikatakan bahwa Penggugat mempunyai kepentingan nyata dan secara hukum dilindungi.⁸⁸ Yang dimaksud dengan *standing* atau *personae standi in judicio* adalah hak atau kedudukan hukum untuk mengajukan gugatan atau permohonan di depan pengadilan (*standing to sue*), yaitu bahwa pihak tersebut mempunyai kepentingan yang cukup dalam satu perselisihan yang dapat dituntut untuk mendapatkan keputusan pengadilan.⁸⁹ Dalam yurisprudensi Amerika dikatakan bahwa tiga syarat harus dipenuhi untuk mempunyai *standing to sue*, yaitu:

⁸⁶Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, (st. Paul: West Group, 1999), hal. 1413.

⁸⁷<<http://www.wikipedia.org>>, diakses 7 Oktober 2008.

⁸⁸Hal ini dikemukakan oleh Bryan A. Garner sebagaimana dikutip Maruarar Siahaan dalam *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Kons Pres., 2005), hal. 81.

⁸⁹Maruarar Siahaan, *op. cit.*, hal. 94.

1. Adanya kerugian yang timbul karena adanya pelanggaran kepentingan pemohon yang dilindungi secara hukum yang bersifat:
 - a. spesifikasi atau khusus, dan
 - b. aktual dalam satu kontroversi dan bukan hanya bersifat potensial;
2. Adanya hubungan sebab akibat atau hubungan kausalitas antara kerugian dengan berlakunya satu undang-undang;
3. Kemungkinan dengan diberikannya keputusan yang diharapkan, maka kerugian akan dihindarkan atau dipulihkan.⁹⁰

Persyaratan *legal standing* sebagaimana diatur dalam konstitusi Amerika Serikat, berbeda dengan hukum yang berlaku di Indonesia. Pengaturan tentang *legal standing* di Indonesia tersebar dalam berbagai ketentuan hukum formil.

2.2.4.2 Legal Standing Dalam Mahkamah Konstitusi

Tidak semua orang boleh mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi dan menjadi pemohon. Adanya kepentingan hukum saja sebagaimana dikenal dalam hukum acara perdata maupun hukum acara tata usaha negara tidak dapat dijadikan dasar.⁹¹ Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, memang tidak mengatur mengenai *legal standing* para pemohon secara umum. Namun pengertian dan rumusan *legal standing* pemohon ditentukan berbeda berdasarkan masing-masing wewenang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diuraikan diatas. Dalam penulisan skripsi ini hanya dibahas mengenai *legal standing* atau kedudukan hukum dari pemohon perkara pengujian undang-undang, yang merupakan salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut.

2.2.4.3 Legal Standing Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945 di Mahkamah Konstitusi

Perkara pengujian undang-undang terhadap konstitusi (*constitutional review*), berkaitan erat dengan kepentingan umum yang terkait dengan undang-undang yang diuji tersebut. Oleh karena itu ketentuan mengenai siapa saja yang

⁹⁰. *Ibid.*, hal. 81

⁹¹. Maruarar Siahaan, *op. cit.* hal. 95.

boleh mengajukan permohonan *constitutional review* menjadi suatu yang amat penting dan memerlukan pengaturan yang seksama.

Dalam hukum acara pada Mahkamah Konstitusi, yang boleh mengajukan permohonan untuk beracara di Mahkamah Konstitusi untuk pengujian Undang-undang terhadap UUD 1945 ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK yang bunyinya sebagai berikut:

“Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

1. perorangan warga negara Indonesia;
2. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republic Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
3. badan hukum publik atau privat; atau
4. lembaga negara.”

Rumusan pasal tersebut menyebutkan empat pihak yang termasuk kualifikasi pemohon, yang dapat memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Kepentingan hukum saja tidak cukup untuk menjadi dasar *legal standing* dalam mengajukan permohonan pengujian undang-undang. Pemohon harus menguraikan dengan jelas dua kriteria dalam permohonannya yaitu⁹²:

1. Kualifikasi pemohon sebagaimana telah ditentukan dalam undang-undang Mahkamah Konstitusi (syarat formil);
2. Anggapan bahwa dalam kualifikasi demikian, terdapat hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang dirugikan oleh berlakunya undang-undang (syarat materiel).

1. Perorangan Warga Negara Indonesia;

Konsep tentang orang dalam hukum memegang kedudukan sentral, karena semua konsep yang lain seperti hak, kewajiban, pemilikan, hubungan hukum dan seterusnya, pada akhirnya berpusat pada konsep mengenai orang⁹³. Orang inilah

⁹²Maruarar Siahaan. *op. cit.*, hal. 96.

⁹³Satjipto Rahardjo, “*Ilmu Hukum*”, cet. ke-3. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), hal. 66.

yang menjadi pembawa hak, yang bisa dikenai kewajiban, dimana seorang yang mempunyai hak oleh hukum diberi kekuasaan untuk mewujudkan haknya itu, yaitu dengan cara meminta pihak lain untuk menjalankan kewajiban tertentu⁹⁴.

Termasuk dalam kriteria perorangan disini adalah kelompok orang yang memiliki kepentingan yang sama⁹⁵. Seperti yang dirumuskan dalam Pasal 51 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, orang disini adalah Warga Negara Indonesia, yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP)⁹⁶.

2. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat;

Kesatuan masyarakat hukum adapt sebagai pihak yang diberikan legal standing untuk menjadi pemohon di Mahkamah Konstitusi merupakan pengakuan atas hak asli masyarakat sebagaimana diatur dalam pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yaitu:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak traditionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang⁹⁷.”

Kesatuan masyarakat menunjuk kepada pengertian masyarakat organik yang tersusun dalam kerangka kehidupan berorganisasi dengan saling mengikatkan diri untuk kepentingan mencapai tujuan bersama⁹⁸. Kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud harus⁹⁹:

- a. Termasuk dalam pengerian kesatuan masyarakat hukum adat;
- b. Kesatuan masyarakat hukum adapt itu sendiri memang masih hidup;
- c. Perkembangan kesatuan masyarakat hukum adat dimaksud sesuai dengan perkembangan masyarakat;

⁹⁴*Ibid.*, hal. 67.

⁹⁵Indonesia (a), *op. cit.*, Penjelasan pasal. 51 ayat (1).

⁹⁶Indonesia (a), *op. cit.*, pasal 6 ayat (3) huruf a angka 1.

⁹⁷Indonesia (b), *op. cit.*, pasal 18 B ayat (2).

⁹⁸Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hal. 76.

⁹⁹*Ibid.*, hal. 75.

- d. Sesuai pula dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
- e. Diatur dalam Undang-undang.

Berdasarkan peraturan Mahkamah Konstitusi kesatuan masyarakat hukum adat dibuktikan dengan bukti keberadaan masyarakat hukum adat menurut undang-undang.¹⁰⁰

3. Badan Hukum Publik atau Privat;

Badan hukum bersifat publik apabila didirikan baik dengan undang-undang maupun perbuatan pemerintahan lainnya yang tidak saja memiliki hak tetapi juga mempunyai kewenangan tertentu menjalankan sebagaimana tugas dan kewenangan pemerintahan.¹⁰¹ Sedangkan badan hukum privat biasanya merupakan perjanjian antara lebih dari dua orang yang menyendirikan sebagian kekayaannya untuk disendirikan pada badan yang dibentuk dengan perjanjian.¹⁰²

Kriteria utama yang menentukan suatu badan hukum itu perdata atau publik terletak pada kepentingan yang diwakili badan hukum yang bersangkutan yang tercermin dalam tujuan dan kepentingan para pendiri badan hukum itu sendiri¹⁰³. Oleh karena itu pembuktian badan hukum ini adalah dengan akta pendirian dan pengesahan badan hukum¹⁰⁴.

4. Lembaga Negara

Lembaga negara yang dimaksud disini bukan hanya lembaga negara yang memperoleh kewenangan dari UUD 1945, tetapi juga lembaga negara sebagai *auxiliary institution* yang dalam praktik banyak dibentuk oleh undang-undang, bahkan juga atas dasar Keputusan Presiden (Keppres)¹⁰⁵. Dalam hal ini lembaga negara ditingkat pusat dapat digolongkan menjadi:

¹⁰⁰Indonesia (a), *op. cit.*, pasal 6 ayat (3) huruf a angka 2.

¹⁰¹Maruarar Siahaan, *op. cit.*, hal. 89.

¹⁰²*Ibid.*, hal. 90.

¹⁰³Jimly Asshiddiqie., *op. cit.*, hal. 90.

¹⁰⁴Indonesia (b), *op. cit.*, pasal 6 ayat (3) huruf a angka 3.

¹⁰⁵Maruarar Siahaan, *op. cit.*, hal. 92.

- a. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD 1945, contohnya; Presiden, Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA, dan BPK;
- b. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang, contohnya Kejaksaan Agung, Bank Indonesia, KPU, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan sebagainya;
- c. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres);
- d. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri (Permen);

Hal ini diperkuat dengan peraturan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa bukti diri bagi pemohon lembaga negara adalah peraturan perundang-undangan pembentukan lembaga negara yang bersangkutan.¹⁰⁶

Keempat pihak sebagaimana disebutkan diatas, tidak serta merta dapat menjadi pemohon dalam *constitutional review*, melainkan harus memenuhi persyaratan agar keempat pihak tersebut memiliki legal standing sehingga permohonan yang diajukannya dapat diperiksa, diadili, dan diputus sebagaimana mestinya oleh Mahkamah Konstitusi.

Persyaratan dimaksud adalah:¹⁰⁷

1. Salah satu dari keempat kelompok subjek hukum tersebut diatas;
2. Subyek hukum dimaksud memang mempunyai hak-hak atau kewenangan-kewenangan sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Apa yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945;¹⁰⁸
3. Bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional yang bersangkutan memang telah dirugikan atau dilanggar oleh berlakunya undang-undang atau bagian dari undang-undang yang dipersoalkannya itu. Kerugian konstitusional berkaitan erat dengan pengertian hak konstitusional yaitu yang menyangkut hak-hak yang diatur dalam UUD 1945. Jika hak-hak yang dijamin oleh UUD tersebut ternyata dikurangi, dibatasi, atau menjadi tidak dapat diwujudkan sebagaimana mestinya, karena adanya atau berlakunya undang-undang yang

¹⁰⁶Indonesia (a), *op. cit.*, pasal 6 ayat (3) huruf a angka 4.

¹⁰⁷Jimly Asshiddiqie., *op. cit.*, hal. 70.

¹⁰⁸Indonesia (a), *op. cit.*, Penjelasan pasal 51 ayat (1).

bersangkutan, berarti undang-undang tersebut dapat dinilai atau dianggap merugikan hak konstitusional orang atau subyek hukum yang bersangkutan,¹⁰⁹

4. Bahwa adanya atau timbulnya kerugian dimaksud memang terbukti mempunyai hubungan kausal (*causal verband*) dengan berlakunya undang-undang yang dimaksud. Hubungan kausal dapat dijelaskan dengan teori-teori kausalitas. Dalam hukum pidana dikenal teori-teori kausalitas, yang diantaranya adalah:
 - a. Teori *condition sine qua non*, yaitu semua faktor atau syarat yang turut menyebabkan suatu akibat, yang tidak dapat dihilangkan dari rangkaian faktor-faktor yang perlu untuk terjadinya akibat yang bersangkutan, harus dianggap *causa* (sebab) akibat itu.¹¹⁰
 - b. Teori *adaequaat*, dimana diantara faktor-faktor dalam rangkaian faktor-faktor yang dapat dihubungkan dengan terjadinya kerugian, ada satu yang dapat dianggap sebagai *causa*, yaitu faktor yang *adaequaat* (sesuai, seimbang) dengan terjadinya akibat yang bersangkutan.¹¹¹
5. Bahwa, apabila permohonan yang bersangkutan, memang dapat dipulihkan kembali dengan dibatalkannya undang-undang yang dimaksud.

Persyaratan tersebut berkaitan dengan persyaratan hak konstitusional pemohon, seperti terdapat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan 010/PUU-III/2005 yaitu:¹¹²

- a. Adanya hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. Bahwa hak konstitusional pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. Bahwa kerugian yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan terjadi;

¹⁰⁹Jimly Asshiddiqie., *op. cit.*, hal. 102.

¹¹⁰E. Utrecht, "*Rangkaian Sari Kuliah Hukum Pidana I*", (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 2000), hal. 383.

¹¹¹*Ibid.*, hal. 387.

¹¹²Maruarar Siahaan., *op. cit.*, hal. 81-82.

- d. Adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Persyaratan legal standing sebagaimana diatur tersebut, dalam praktik, penilaiannya oleh hakim sangat bergantung kepada kasus dilapangan. Hal ini terjadi karena undang-undang hanya memberi gambaran umum mengenai persyaratan legal standing sehingga menimbulkan perbedaan penafsiran.¹¹³

2.2.5 Pembuktian Perkara Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi

2.2.5.1 Sistem dan Prinsip Pembuktian Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Secara Umum

Dalam ilmu hukum dikenal luas adanya doktrin yang menyatakan bahwa pembuktian dalam hukum acara pidana bertujuan mencari kebenaran materiil, sedangkan pembuktian dalam hukum acara perdata bertujuan mencari kebenaran formil. Dengan kebenaran materiil, dimaksudkan bahwa kebenaran itu tidak cukup dibuktikan berdasarkan alat-alat bukti formal belaka, melainkan harus didasarkan atas galian keterangan yang tersembunyi di balik fakta-fakta yang nampak di permukaan (*the underlying truth behind the concrete facts*). Karena itu, hakim pidana tidak boleh berhenti hanya dengan memeriksa alat-alat bukti yang nampak tanpa berusaha sungguh-sungguh mendalami untuk menemukan kebenaran yang lebih sejati yang ada di balik fakta-fakta yang nampak di permukaan tersebut. Sebaliknya, para hakim perdata, cukup mengandalkan pembuktian yang bersifat formal dengan hanya mengandalkan apa yang dapat diketahui dan alat-alat bukti formal, seperti surat-surat berupa akta otentik yang

¹¹³Ahmad Siddiq, “Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Dalam Hukum Acara Pengujian Undang-Undang Pada Mahkamah Konstitusi”, (Skripsi Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok 2007), hal. 159.

dibuat oleh pejabat umum (*public official*)¹¹⁴ ataupun surat-surat yang dibuat tanpa perantaraan seorang pejabat umum.¹¹⁵

Proses peradilan konstitusional jelas berbeda dan peradilan pidana ataupun perdata. Baik proses peradilan perdata maupun pidana berkenaan dengan kepentingan orang per orang atau satu-satu badan hukum konkret yang terlibat dalam perkara. Sedangkan dalam perkara pengujian undang-undang, meskipun *entry-point* perkara konstitusional itu di Mahkamah dapat diawali oleh persoalan kepentingan konkret orang per orang yang dinyatakan memiliki legal stand-ing untuk berperkara, tetapi substansi perkara yang dipermasalahkan oleh pemohon adalah menyangkut undang-undang yang berisi norma hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*).¹¹⁶

Oleh karena itu, proses peradilan yang dilakukan dalam perkara pengujian undang-undang berkaitan erat dengan kepentingan umum (*public interest*). Jika suatu norma dalam undang-undang itu terbukti bertentangan dengan UUD dan karena itu dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, maka alasan yang dipakai untuk itu haruslah didasarkan atas pertimbangan kepentingan umum (*public interest*) juga, yaitu setidaknya untuk kepentingan umum yang lebih besar atau lebih luas. Malahan, jika dikaitkan dengan kenyataan umum itu, maka mau tidak mau hakim konstitusi haruslah membuat keputusan berdasarkan pembuktian yang benar-benar sangat mendalam. Artinya, pembuktian dalam perkara pengujian undang-undang haruslah diorientasikan untuk menemukan kebenaran yang hakiki dan pokok persoalan yang sedang diuji nilai konstitusionalitasnya¹¹⁷.

Dalam perkara pengujian undang-undang, ada dua aspek undang-undang yang dipersoalkan, yaitu (i) mengenai materi undang-undang dan/atau (ii)

¹¹⁴Pasal 1868 KUHPperdata berbunyi, "Satu akta otentik adalah satu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat".

¹¹⁵Pasal 1874 KUHPperdata menyatakan, "Yang dianggap sebagai tulisan di bawah tangan adalah akta yang ditandatangani di bawah tangan, surat, daftar, surat urusan rumah tangga dan tulisan-tulisan lain yang dibuat tanpa perantaraan seorang pejabat umum".

¹¹⁶Jimly Asshiddiqie., *op. cit.*, hal. 203.

¹¹⁷*Ibid.*.

mengenai pembentukan dan hal-hal selain soal materi undang-undang. Namun sebelum sampai kepada substansi atau pokok perkara yang berkenaan dengan kedua persoalan tersebut, harus dibuktikan lebih dulu mengenai kedudukan hukum pemohon (*legal standing*), dan mengenai keberwenangan Mahkamah Konstitusi sendiri dalam memeriksa dan mengadili permohonan yang diajukan¹¹⁸.

Keempat persoalan tersebut, dapat dirinci sebagai berikut:

a. Keberwenangan Mahkamah Konstitusi

Pembuktian pertama yang perlu dilakukan melalui persidangan panel Mahkamah Konstitusi adalah persoalan kewenangan Mahkamah Konstitusi sendiri untuk memeriksa dan mengadili permohonan pengujian undang-undang yang diajukan oleh Pemohon.

b. Kedudukan Hukum (*legal standing*) Pemohon

Untuk membuktikan status *legal standing* pemohon, ada 6 (enam) kriteria yang dapat dipakai, yaitu:

- (i) pemohon adalah salah satu dan keempat kelompok subyek hukum yang disebut oleh Pasal 51 ayat (i) UU No. 24 Tahun 2003 sebagai mereka yang berhak mengajukan permohonan;
- (ii) bahwa subyek hukum dimaksud memang ternyata mempunyai hak-hak atau kewenangan-kewenangan yang secara eksplisit ataupun implisit ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (iii) bahwa hak atau kewenangan konstitusional yang bersangkutan memang telah dirugikan atau dilanggar oleh berlakunya undang-undang atau bagian dan undang-undang yang dipersoalkannya itu;
- (iv) bahwa kerugian hak atau kewenangan yang dimaksud bersifat spesifik, riil, dan nyata (*actual*), atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar (*beyond reasonable doubt*) dapat dipastikan akan terjadi atau timbul;
- (v) bahwa adanya atau timbulnya kerugian dimaksud memang terbukti mempunyai hubungan Sebab akibat atau hubungan kausal (*causal verband*) dengan berlakunya undang-undang yang dimaksud;

¹¹⁸*Ibid.*, hal. 206.

- (vi) bahwa apabila permohonan yang bersangkutan kelak dikabulkan, maka kerugian konstitusional yang bersangkutan memang dapat dipulihkan kembali atau setidaknya tidak akan terjadi lagi dengan dibatalkannya undang-undang yang dimaksud.

Jika keenam kriteria ini dapat dipenuhi secara kumulatif, maka yang bersangkutan dapat dipastikan memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan perkara ke Mahkamah Konstitusi.

c. Konstitusionalitas Materiil

Untuk membuktikan sifat konstitusionalitas atau materi suatu undang-undang, perlu diuji pembuktian mengenai ayat, pasal tertentu dan/atau bagian undang-undang saja dengan konsekuensi hanya bagian, ayat dan pasal tertentu saja yang dianggap bertentangan dengan konstitusi dan karenanya dimohon tidak mempunyai kekuatan mengikat Secara hukum hanya sepanjang mengenai ayat, pasal dan bagian tertentu dan undang-undang yang bersangkutan.

d. Konstitusionalitas Formil

Untuk membuktikan konstitusionalitas suatu undang-undang secara formil, perlu dihimpun bukti-bukti mengenai proses pembentukan undang-undang yang bersangkutan, dan hal-hal lain selain soal materi undang-undang.

Kemudian dalam menilai alat-alat bukti, dikenal adanya beberapa prinsip teoritis mengenai metode pembuktian, yaitu:¹¹⁹

1) *Posjtjeve Wettelijk Bewijstheorie*

Metode pembuktian *positieve wettelijk* ini bersifat sangat formal, yaitu semata-mata mengandalkan alat-alat bukti yang ditentukan oleh undang-undang. Untuk sampai kepada kesimpulan, para hakim cukup mengandalkan apa yang secara normatif telah ditentukan sebagai alat bukti, dan tidak lagi memerlukan keyakinan hakim sebagai alat bukti. Karena itu, pembuktian yang bersifat *positieve* disebut juga sebagai pembuktian formal (*formele bewijstheorie*) Kelemahan atau kekurangan metode ini ialah terlalu mengandalkan bukti formal, tanpa sama sekali mengabaikan faktor subyektifitas hakim sendiri dalam menilai alat bukti.

2) *Vrije Bewijstheorie Rationee*

¹¹⁹Jimly Asshiddiqie., *op. cit.*, hal. 212.

Dalam metode kedua ini, proses pembuktian sangat mengandalkan keyakinan hakim. Hakim sendiri dianggap bebas untuk menilai dan mempertimbangkan alasan-alasan di balik keyakinan yang dianutnya dalam mengambil kesimpulan (*vrije bewijs*). Hakim bebas menemukan sendiri kebenaran di balik alat-alat bukti yang tersedia, dengan keyakinannya sendiri mengambil kesimpulan dan emenjatuhkan putusan yang dinilai adil.

3) *La Conviction Rationee*

Sebagai jalan tengah dikembangkan pula metode ketiga yang tetap mempertahankan pembuktian yang bersifat positif berdasarkan undang-undang, akan tetapi keyakinan-keyakinan bebas para hakim juga dianggap menentukan sampai kepada batas-batas tertentu. Alasan yang dimaksud adalah alasan yang logis sebagai kriteria pembatas atas kebebasan para hakim menerapkan keyakinannya sendiri. Karena itu, metode ketiga ini biasa disebut juga sebagai pembuktian berdasarkan keyakinan hakim atas alasan yang logis (*conviction rationee*).

4) *Negatieve Wettelijk Bewijstheorie*

Pembuktian terakhir ini (*negatieve wettelijk bewijstheorie*) dan *la conviction rationee* pada pokoknya hampir sama, yaitu sama-sama memperhitungkan adanya faktor keyakinan hakim.

Metode ketiga bertitik tolak dan keyakinan hakim sampai kepada batas tertentu berdasarkan alasan yang logis berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi, dalam metode keempat (*negative wettelijk*), titik tolaknya adalah norma-norma undang-undang yang mengatur secara limitatif mengenai pembuktian tersebut. Namun demikian, titik tolak normatif tersebut harus diikuti dengan keyakinan hakim sendiri untuk memberi konklusi dan keputusan yang dianggap adil atas pembuktian perkara yang bersangkutan.

2.2.5.2 Pembuktian Perkara Pengujian Undang-Undang di Mahkamah

Konstitusi

Dari keenam alat bukti yang telah disebutkan diatas, dalam pemeriksaan perkara pengujian undang-undang, yang dapat dikatakan paling sering dipakai dan juga paling menentukan adalah¹²⁰:

- (i) keterangan tertulis ataupun lisan dan pihak DPR dan pemerintah;
- (ii) bukti-bukti surat atau tulisan yang diajukan oleh pemohon; dan
- (iii) keterangan asli yang diajukan, baik oleh Pemohon ataupun oleh pihak Pemerintah dan DPR.

Mengapa demikian? Sebabnya ialah bahwa persoalan yang dipermasalahkan adalah ketentuan hukum yang berisi norma umum yang terdapat dalam dokumen UU yang tersebar bebas dalam ruang publik. Semua orang dapat memperoleh dan membacanya secara bebas yang harus diuji terhadap UUD 1945 yang juga merupakan dokumen milik publik. Karena itu, keterangan yang diperlukan tinggal keterangan-keterangan yang terdapat dalam dokumen-dokumen yang merekam atau mendokumentasikan ide-ide dalam proses penyusunan rumuan-rumusan teks UU dan UUD itu sendiri yang terdapat dalam dokumen-dokumen yang dikuasai MPR, DPR dan Pemerintah.

Selebihnya, yang paling penting bagi Mahkamah Konstitusi adalah keterangan dan para ahli yang terkait dengan persoalan yang sedang dipermasalahkan.

Mengenai beban pembuktian, bahwa pada pokoknya, siapa yang mendalilkan, maka dialah yang harus membuktikan. Prinsip umum ini juga berlaku dalam pembuktian perkara pengujian undang-undang. Artinya, pihak pemohonlah yang harus membuktikan dalil-dalil yang diajukannya bahwa sesuatu undang-undang bertentangan dengan undang-undang dasar.¹²¹

Dalam proses pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, pada pokoknya, norma yang bersifat umum dan abstrak itulah yang diadili, bukan orang per orang ataupun lembaga negara pembentuk undang-undang. DPR dan Presiden hanyalah merupakan lembaga negara yang secara resmi terlibat dalam proses pembentukan undang-undang itu, sehingga karenanya harus didengarkan

¹²⁰*Ibid.*, hal. 255.

¹²¹*Ibid.*, hal. 264.

keterangannya apabila undang-undang yang mereka susun bersama sedang diuji di Mahkamah Konstitusi.¹²²

Dalam proses pembuktian atas dalil-dalil yang diajukan oleh pemohon dan dalil-dalil perlawanan yang diajukan oleh pihak-pihak pemerintah, DPR, dan atau pihak terkait lainnya, peranan majelis hakim dapat bersifat pasif, tetapi dapat pula bersifat aktif, hal ini karena kepentingan yang dipertaruhkan dalam setiap perkara pengujian undang-undang itu adalah kepentingan yang sangat besar.¹²³

2.2.6 Tinjauan Umum Norma Hukum dalam Peraturan Perundang-undangan dan Pengujian Undang-Undang

2.2.6.1 Pengertian Umum Norma Hukum

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya.¹²⁴ Istilah norma dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa Arab, sedangkan dalam bahasa Indonesia sering juga disebut dengan pedoman, patokan, atau aturan. Suatu norma baru ada apabila terdapat lebih dari satu orang, oleh karena norma itu pada dasarnya mengatur tata cara bertingkah laku seseorang terhadap orang lain, atau terhadap lingkungannya, atau dengan kata lain suatu norma baru dijumpai dalam suatu pergaulan hidup manusia¹²⁵.

Di Negara Republik Indonesia, norma-norma yang masih sangat dirasakan adalah norma adat, norma agama, norma moral, dan norma hukum negara.

Norma hukum itu dapat dibentuk secara tertulis maupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya, sedangkan norma-norma moral, adat, agama dan lainnya, terjadi secara tidak tertulis tetapi tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat. Kebiasaan-kebiasaan yang terjadi, mengenai suatu yang baik dan buruk, yang berulang kali terjadi, akan selalu sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat tersebut,

¹²²*Ibid.*

¹²³*Ibid.*, hal. 265.

¹²⁴Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* cet ke-5 (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal. 18.

¹²⁵*Ibid.*

berbeda dengan norma-norma hukum negara yang kadang-kadang tidak selalu sesuai dengan rasa keadilan/pendapat masyarakat.¹²⁶

2.2.6.2 Pengujian Norma Hukum dan Obyek Pengujian di Mahkamah Konstitusi

Dalam praktek, dikenal adanya tiga norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu: (i) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (regeling), (ii) keputusan normative yang berisi dan bersifat penetapan administrative (beschikking), dan (iii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis (Belanda: vonis).¹²⁷

Ketiga bentuk norma hukum tersebut di atas sama-sama dapat diuji kebenarannya melalui mekanisme peradilan (justisial) ataupun mekanisme non-justisial. Jika pengujian ini dilakukan oleh lembaga peradilan, maka proses pengujiannya itu disebut sebagai *judicial review* atau pengujian oleh lembaga judicial atau pengadilan. Akan tetapi, jika pengujian itu dilakukan bukan oleh lembaga peradilan, maka hal itu tidak dapat disebut sebagai *judicial review*.¹²⁸

Sebutannya yang tepat tergantung kepada lembaga apa kewenangan untuk menguji atau *toetsingsrecht* itu diberikan¹²⁹. *Toetsingsrecht* atau hak untuk menguji itu, jika diberikan kepada lembaga parlemen sebagai legislator, maka proses pengujian demikian itu lebih tepat disebut sebagai *legislative review*, bukan *judicial review*. Demikian pula jika hak menguji (*toetsingsrecht*) itu diberikan

¹²⁶*Ibid.*, hal. 19.

¹²⁷Vonnis vellen, vonis uitspreken (putusan dijatuhkan, putusan diucapkan, Marjanne Termorshuizen, Kamus Hukum Belanda-Indonesia, Penerbit Djambatan, 1998, hal. 506.

¹²⁸Jimly Asshiddiqie., *op. cit.*, hal. 1.

¹²⁹Sri Soemantri dalam *Hak Uji Material di Indonesia* (Alumni: Bandung, 1997), menggunakan istilah-istilah *Toetsingsrecht* dan *judicial review* dalam pengertian yang sama, dan dialihbahasakan ke dalam bahasa Indonesia dengan perkataan hak uji material dan hak uji formal sebagai terjemahan dari *materielle en formele toetsingsrecht*.

kepada pemerintah, maka pengujian semacam itu disebut sebagai *executive review*.¹³⁰

Ketiga bentuk norma hukum tersebut di atas, ada yang merupakan *individual and concrete norms*, dan ada pula yang merupakan *general and abstract norms*. *Vonnis* dan *beschikking* selalu bersifat *individual and concrete*, sedangkan *regeling* selalu bersifat *general and abstract norms*.¹³¹

Secara umum, norma hukum itu dapat berupa keputusan-keputusan hukum (i) sebagai hasil kegiatan penetapan (menetapkan) yang bersifat administrative yang dalam bahasa Belanda disebut sebagai *beschikking*; atau (ii) sebagai hasil kegiatan penghakiman (menghakimi atau mengadili) berupa *vonnis* oleh hakim; atau (iii) sebagai hasil kegiatan pengatur (mengatur) yang dalam bahasa Belanda biasa disebut *regeling*, baik yang berbentuk legislasi berupa *legislative acts* atau pun yang berbentuk regulasi berupa *executive acts*.

Ketiga bentuk norma hukum tersebut di atas yaitu produk peraturan (*Regels*), Keputusan (*beschikking*), dan penghakiman Putusan (*vonnis*), sama-sama dapat diuji secara hukum pula. Secara umum, pengujian atau peninjauan kembali itu dalam bahasa Inggrisnya adalah *review*, yang apabila dilakukan oleh hakim, disebut sebagai *judicial review*. Misalnya, pengujian hakim banding atas putusan hakim tingkat satu, pengujian kasasi atas putusan pengadilan banding, atau pun peninjauan kembali (PK) atas putusan kasasi, juga biasa disebut sebagai *judicial review*.¹³² Demikian pula pengujian hakim atas norma-norma peraturan umum biasa disebut sebagai *judicial review*.

Khusus untuk pengujian atas peraturan sebagai produk pengaturan atau jika dilakukan oleh lembaga yang membuatnya sendiri, maka pengujian semacam itu disebut sebagai *legislative review* atau *regulative review*. Jika perangkat hukum yang diuji itu merupakan produk lembaga legislatif (*legislative acts*), maka pengujiannya dilakukan melalui proses *legislative review*. Jika itu

¹³⁰Jimly Asshiddiqie., *op. cit.*, hal. 2.

¹³¹Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by Anders Wedberg, Russell and Russell, New York, 1961, hal. 37-38.

¹³²Jimly Asshiddiqie., *op. cit.*, hal. 26.

merupakan produk lembaga regulative (*regulative or executive acts*), maka pengujiannya dilakukan melalui proses *executive review* atau *regulative review*.¹³³

Produk legislatif adalah produk peraturan yang ditetapkan oleh atau dengan melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat, baik sebagai *legislator* ataupun *colegislator*. Dalam sistem hukum Indonesia dewasa ini, pada tingkat nasional yang dapat disebut sebagai lembaga legislator utama atau legislatif utama adalah Dewan Perwakilan rakyat (DPR).¹³⁴

Oleh karena itu, tidak salah jika pembentukan undang-undang untuk turut mengawasi pelaksanaan undang-undang yang dibuatnya, termasuk apabila pengaturan mengenai hal-hal tertentu dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi dan Peraturan Mahkamah Agung. Dalam kedudukannya sebagai regulator yang mendapatkan delegasi kewenangan untuk mengatur dari undang-undang atau pembentuk undang-undang, maka baik Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung dapat diawasi oleh DPR jangan sampai membuat aturan yang melampaui kewenangannya.

¹³³Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Kompres: Jakarta, 2005). Hal. 19.

¹³⁴Jimly Asshiddiqie., *op. cit.*, hal. 30.

BAB 3

DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA

3.1 Tinjauan Umum Mengenai Konsep Lembaga Negara di Indonesia

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staat organen*. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan lembaga negara, badan negara, atau organ negara.¹

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KKBI)², kata “lembaga” antara lain diartikan sebagai (1) “asal mula (yang akan menjadi sesuatu); bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan); (2) “bentuk (rupa, wujud) yang asli”, (3) “acuan; ikatan (tentang mata cincin dsb)”; (4) “badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha”; dan (5) “pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan”. Kamus tersebut juga memberi contoh frasa yang menggunakan kata lembaga, yaitu lembaga pemerintah yang diartikan “badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif”. Kalau kata pemerintahan diganti dengan kata negara, diartikan “badan-badan negara di semua lingkungan pemerintahan negara (khususnya di lingkungan eksekutif, yudikatif, dan legislatif)”.³

Dalam Kamus Hukum Belanda-Indonesia,⁴ kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara seringkali dipertukarkan satu sama lain. Akan tetapi, satu sama lain sebenarnya dapat dan

¹Firmansyah Arifin, dkk. “*Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*”, cet. 1. (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHAN), 2005). hal. 29.

²Kamus Besar Bahasa Indonesia ((1997:979-58)

³*Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Lihat Prof. Has Natabaya, S. H. L. LM., “Lembaga (Tinggi) Negara Menurut UUD 1945” dalam Refly Harun, dkk, *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press), hal. 60.

⁴Marjanne Termorshuizen, “*Kamus Hukum Belanda-Indonesia*” cet. ke-2 (Jakarta:Djambatan, 2002) hal. 390.

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 bersangkutan.⁵ 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.⁶

Secara definitif, alat-alat kelengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara.⁷ 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).⁸ 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.

Sebenarnya, secara sederhana, istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non Pemerintah yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organizations (NGO's)*. oleh sebab itu, 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.⁹

⁵Jimly Asshiddiqie, "*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*" cet. ke-2. (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006)., hal. 32.

⁶*Ibid.* hal. 33.

⁷Firmansyah Arifin, dkk., *op. cit.*, hal. 30.

⁸Moh. Kusnardi dan Bintang Saragih., *op. cit.*

⁹. Jimly Asshiddiqie., *Op. cit.* hal. 31.

Namun, baik pada tingkat nasional atau pusat maupun daerah, bentuk-bentuk organisasi negara dan pemerintahan itu dalam perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat. Oleh karena itu berdasarkan gagasan Montesquieu yang terkenal dengan doktrin trias politica-nya, kita tidak dapat melepaskan diri dari pengertian bahwa lembaga negara itu selalu terkait dengan tiga cabang alat perlengkapan negara, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Hingga konsep lembaga negara juga selalu harus terkait dengan pengertian ketiga cabang kekuasaan itu.¹⁰

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.¹¹

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹²

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di

¹⁰*Ibid.*, hal. 33.

¹¹Moh. Kusnardi dan Bintan Saragih., *op. cit.*

¹²Jimly Assiddiqie., *op. cit.*, hal. 43.

dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.¹³

Karena warisan sistem lama, harus diakui bahwa ditengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman yang luas bahwa pengertian lembaga negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional legislatif, eksekutif dan yudikatif. Lembaga negara dikaitkan dengan pengertian lembaga yang berada di ranah kekuasaan legislative disebut lembaga legislative, yang berada di ranah eksekutif disebut lembaga pemerintah, dan yang berada di ranah judikatif disebut sebagai lembaga pengadilan.¹⁴

3.1.1 Lembaga Negara Sebelum Amandemen UUD 1945

Sebelum perubahan UUD 1945 dikenal beberapa istilah yang dipergunakan untuk mengidentifikasi lembaga atau organ-organ 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 Pengawas Keuangan. Adapun UUDS 1950 menyebutnya 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.

Namun, UUD 1945 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 “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

¹³*Ibid*

¹⁴*Ibid*

1945 menggunakan istilah “badan”. Untuk DPRD, Pasal 18 UUD 1945 juga menggunakan istilah “badan”.¹⁵

Badan yang secara konsisten dipergunakan dalam batang tubuh dan penjelasan UUD 1945 sebagai organ negara oleh MPRS kemudian diubah atau ditafsirkan menjadi “lembaga”. 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 dibawah UUD, sedangkan Presiden, DPR, BPK, DPA, dan MA sebagai lembaga negara di bawah MPR.¹⁶ 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/MPRS/1966 tentang pembentukan panitia ad hoc MPRS yang bertugas meneliti lembaga-lembaga negara, penyusunan bagan pembagian kekuasaan diantara 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 melalui 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”.¹⁷ Kemudian melalui Ketetapan MPR No. III/MPR/1978, istilah lembaga negara mulai

¹⁵Moh. Kusnardi dan Bintan Saragih., *op. cit.* hal. 59.

¹⁶Ketetapan 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.

¹⁷Dalam menimbang point (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. Ketetapan MPR No. X/MPRS/1969 tentang Kedudukan Semua Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah Pada Posisi dan Fungsi Yang Diatur Dalam UUD 1945.

menemukan konsepnya karena ketetapan MPR tersebut membagi lembaga negara menjadi dua kategori, yaitu lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara.¹⁸

Sebelum diadakan perubahan, kedaulatan rakyat dianggap tercermin dalam kekuasaan lembaga tertinggi negara bernama MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Dari lembaga tertinggi inilah, kekuasaan dari rakyat itu dibagi-bagikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang lain secara distributive (*distribution of power atau division of power*).¹⁹

Karena itu, paham yang dianut bukan pemisahan kekuasaan dalam arti horizontal (*horizontal separation of power*), melainkan pembagian kekuasaan dalam arti vertical (*vertical distribution of power*).²⁰

3.1.2 Lembaga Negara Setelah Amandemen UUD 1945

Sebagai bagian dari rangkaian proses reformasi, penataan sistem kelembagaan negara pun dilakukan. Penataan tersebut dilakukan melalui perubahan fungsi dan wewenang beberapa lembaga negara ataupun pembentukan lembaga negara baru. Semakin banyak dan beragamnya lembaga-lembaga negara mengakibatkan biasanya konsep lembaga negara.²¹

Dalam ketentuan UUD 1945 hasil amandemen sama sekali tidak terdapat ketentuan hukum yang mengatur tentang definisi “lembaga negara” sehingga banyak pemikir hukum Indonesia yang melakukan “ijtihad” sendiri-sendiri dalam mendefinisikan dan mengklasifikasikan konsep lembaga negara.²² Satu-satunya “petunjuk” yang diberikan UUD pasca amandemen adalah berdasarkan Pasal 24C ayat (1) yang menyebutkan salah satu kewenangan dari Mahkamah Konstitusi adalah untuk mengadili dan memutus sengketa

¹⁸Firmansyah Arifin, dkk., *op. cit.*, hal. 34.

¹⁹Jimly Assididqie., *op. cit.*, hal. 45.

²⁰*Ibid.*, hal. 46.

²¹Firmansyah Arifin, dkk., *op. cit.*

²²*Ibid.*, hal. 35.

kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.²³

Pascaamandemen UUD 1945 dikenal dua istilah untuk mengidentifikasi organ-organ penyelenggara negara, yakni istilah “badan”²⁴ dan “lembaga”²⁵. Namun, perbedaan itu sama sekali tidak mengurangi esensi adanya organisasi yang melaksanakan fungsi penyelenggaraan negara dan pemerintahan.²⁶

Ketidakjelasan ketentuan UUD 1945 dalam mengatur lembaga negara mengakibatkan munculnya banyak ragam penafsiran. Ketidakjelasan itu dapat dilihat dari tidak adanya standar 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.²⁷ 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 triaspolitika yang memisahkan kekuasaan menjadi tiga poros, yaitu kekuasaan legislative, 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.²⁸

²³Indonesia (b), *Undang-Undang Dasar 1945*, pasal 24C ayat (1).

²⁴Lihat: Undang-Undang Dasar 1945, Khususnya dalam Bab VIIA pasal 23E, pasal 23F, dan pasal 23G tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

²⁵Lihat: pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 mengenai salah satu bentuk kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus sengketa antar “lembaga negara” yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

²⁶Machmud Aziz, *Beberapa Catatan Kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi*, 2004. hal. 17.

²⁷Firmansyah Arifin, dkk., *op. cit.* hal. 35.

²⁸*Ibid.*

Prof. Jimly Asshiddiqie melakukan penjelajahan lebih mendalam berupa pemikiran dan gagasan hakikat kekuasaan yang dilembagakan dan diorganisasikan ke bangunan kenegaraan. Dari lima ajaran teori kedaulatan²⁹, 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 amandemen yang terjadi adalah pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal dalam artian kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*). Dengan demikian, lembaga negara dalam pengertian ini adalah lembaga-lembaga yang melaksanakan “porsi-porsi” kekuasaan yang telah dipisah-pisahkan tersebut.³⁰

Jika merujuk kepada aturan hierarki peraturan perundang-undangan³¹ dari sejumlah lembaga negara yang ada dan sudah eksis hingga saat ini terdapat tiga jenis aturan yang melatari pendelegasian kewenangan kepada lembaga-lembaga negara, yakni melalui UUD 1945, undang-undang, dan keputusan presiden. Dengan demikian, dapat ditafsirkan bahwa terdapat dua jenis lembaga negara, yaitu (1) lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 dan (2) lembaga negara yang kewenangannya berdasarkan peraturan lain, dalam hal ini bisa berasal dari undang-undang, peraturan pemerintah, atau bahkan keputusan presiden.³²

²⁹Jimly Asshiddiqie (a), “*Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*” (Jakarta: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 2004)., hal. 131.

³⁰*Ibid.* hal. 131.

³¹Indonesia (c), *Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

³²Firmansyah Arifin., *op. cit.* hal. 38.

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.³³

Pembedaan lembaga negara berdasarkan peraturan yang menjadi dasar pembentukannya sebetulnya tidak bertentangan dengan definisi konseptual dari keberadaan alat-alat kelengkapan negara, asalkan lembaga-lembaga tersebut memang membentuk suatu kesatuan proses dalam menjalankan fungsi pemerintahan negara.³⁴

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 Prof. Sri Soemantri adalah *actual governmental process*.³⁵ Jadi, meskipun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara bisa berbeda, secara konsep lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan secara ideologis mewujudkan tujuan negara jangka panjang.³⁶

Sekarang, sejak diadakannya perubahan pertama yang kemudian lebih dilengkapi oleh perubahan kedua, ketiga, dan keempat UUD 1945, konstitusi negara kita meniggalkan doktrin pembagian kekuasaan itu dan

³³Firmansyah Arifin., *op. cit.*, Dalam penjelasan dan gagasan yang disampaikan Zein Badjeber dalam Workshop Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara, MK-KRHN-TAF, Jakarta, 17-18 Desember 2004.

³⁴*Ibid*

³⁵Sri Soemantri., “*Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*”, (Bandung: Alumni, 1986).

³⁶Firmansyah Arifin., *op. cit.* hal. 31.

mengadopsi gagasan pemisahan kekuasaan dalam arti horizontal (*horizontal separation of power*). Pemisahan kekuasaan itu dilakukan dengan menerapkan prinsip *check and balances* di antara lembaga-lembaga konstitusional yang sederajat itu yang diidealkan saling mengendalikan satu sama lain.³⁷

Dengan adanya pergeseran pengertian yang demikian itu, maka konfigurasi kekuasaan dan kelembagaan negara juga mengalami perubahan secara mendasar.

Lembaga negara pada tingkatan konstitusi misalnya adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangannya diatur dalam UUD, dan dirinci lagi dalam UU, meskipun pengangkatan para anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara yang tertinggi.³⁸

Lembaga-lembaga tingkat kedua adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang berarti sumber kewenangannya berasal dari pembentuk undang-undang. Proses pemberian kewenangan kepada lembaga-lembaga ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD. Karena itu, pembubaran atau perubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan Presiden. Jika pembentukannya melibatkan peran DPD, maka pembubarannya juga harus melibatkan peran DPD. Misalnya, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia (BI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), PPATK, Komnas HAM, dan sebagainya dibentuk berdasarkan undang-undang, dan karena itu tidak dapat diubah atau dibubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut undang-undangnya.

Pada tingkat ketiga adalah lembaga-lembaga yang sumber kewenangannya murni dari presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga

³⁷Jimly Assiddiqie., *op. cit.* hal 46.

³⁸*Ibid.*, hal. 51.

pembentukannya sepenuhnya bersumber dari beleid Presiden (presidential policy).

Yang lebih rendah lagi tingkatannya ialah lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri. Atas inisiatif menteri sebagai pejabat publik berdasarkan kebutuhan berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang-bidang yang menjadi tanggungjawabnya, dapat saja dibentuk badan, dewan, lembaga, ataupun panitia-panitia yang sifatnya tidak permanent dan spesifik. Dewan, badan atau lembaga semacam ini dapat dipastikan bukan merupakan lembaga masyarakat atau swasta, sehingga tetap dapat dikategorikan sebagai lembaga pemerintah atau lembaga negara, tetapi keberadaannya tergantung kepada kebijakan pemerintah berdasarkan kebutuhan yang tidak permanen.

Namun, menarik untuk menyimak putusan yang dikeluarkan MK dalam Perkara No. 005/PUU-I/2003 tentang perkara permohonan pengujian UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap UUD 1945, yang diajukan oleh Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Dalam putusan tersebut ada sedikit penjelasan mengenai “status lembaga negara”.

Sehubungan dengan permohonan itu, hakim MK menjelaskan dalam pertimbangannya bahwa terdapat dua perbedaan makna yang signifikan dari penyebutan lembaga negara dengan menggunakan huruf kecil dan huruf kapital pada L dan N. yang dimaksud “Lembaga Negara” tidak sama dengan “lembaga negara (dengan huruf kecil)” tidak berarti memberikan status “Lembaga Negara” pada lembaga yang bersangkutan.³⁹

Berdasarkan analisis dan pertimbangan yang diberikan MK tersebut, bisa diambil beberapa kesimpulan penafsiran yuridis atas istilah lembaga negara sebagai berikut:

1. “Lembaga Negara” (huruf kapital pada L dan N) harus dibedakan dengan “lembaga negara” (huruf kecil pada l dan n) karena kedua penyebutan itu memiliki status dan konsekuensi yang berbeda. Sayangnya, MK tidak

³⁹Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 005/PUU-I/2003 tentang perkara permohonan pengujian UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap UUD 1945 hal. 3-4.

mengelaborasi lebih lanjut lembaga mana saja yang dimaksud dengan “Lembaga Negara” dan apa kriterianya;

2. Penyebutan “lembaga negara” (dengan huruf kecil) ditujukan untuk lembaga-lembaga yang dibiayai negara, yaitu melalui APBN, dan lembaga tersebut merupakan lembaga yang independen dan bebas dari kekuasaan mana pun.
3. Komisi Independen (merujuk kepada KPI sebagai “lembaga negara”) bertujuan untuk menjalankan prinsip checks and balances untuk kepentingan publik.
4. Suatu “lembaga negara” tidak boleh melaksanakan secara sekaligus fungsi legislative, eksekutif, dan yustisi berdasarkan prinsip pembatasan kekuasaan negara hukum.⁴⁰

Berdasarkan pembahasan tersebut, bisa diambil dua kategori besar lembaga negara, yaitu “Lembaga Negara” (dengan huruf capital) yang apabila kita kembali ke konsep negara, fungsi negara, dan alat-alat kelengkapan negara, pengertian itu harus dipersempit menjadi lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan, dalam hal ini legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Selain itu ada “lembaga negara” (dengan huruf kecil) yang merupakan bagian dari sistem pemerintahan dan lembaga negara yang berfungsi sebagai “pengawas” jalannya pemerintahan.⁴¹

Sebagai kesimpulan yang dapat diambil berdasarkan penjelasan itu, dengan bertitik tolak pada ketentuan UUD, ada dua macam lembaga negara, yaitu;

1. lembaga negara yang kewenangannya diberikan berdasarkan UUD 1945. Lembaga negara yang diatur dalam UUD 1945 bisa dibagi dua, yaitu Lembaga Negara (dicetak dengan huruf kapital pada huruf L dan N) dan lembaga negara (dengan huruf kecil).

⁴⁰*Ibid.* hal. 80.

⁴¹Firmansyah Arifin, dkk., *op. cit.*, hal. 42.

2. lembaga negara yang dasar hukum pembentukkannya selain UUD 1945 atau dengan kata lain “lembaga negara” (dengan huruf kecil) yang kewenangannya diberikan oleh peraturan lain di luar UUD 1945.⁴²

3.2 Tinjauan Umum Mengenai Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia

3.2.1 Lembaga Perwakilan di Indonesia

Saat ini lembaga perwakilan atau lembaga legislatif disebut dengan nama parlemen. Suatu negara yang menyatakan demokratis harus mempunyai lembaga ini dalam struktur ketatanegaraannya karena selain berfungsi sebagai penyalur aspirasi rakyat, parlemen juga berfungsi sebagai fungsi pengawasan bagi lembaga lainnya terutama eksekutif.⁴³

Secara umum, ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia, yaitu:

- (i) Representasi politik (*political representation*)
- (ii) Representasi territorial (*territorial representation*)
- (iii) Representasi fungsional (*functional representation*)

Yang pertama adalah perwakilan melalui prosedur partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi modern. Namun, pilar partai politik ini dipandang tidak sempurna jika tidak dilengkapi dengan system “double-check” sehingga aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat benar-benar dapat disalurkan dengan baik. Karena itu, diciptakan pula adanya mekanisme perwakilan daerah (*regional representation*) atau perwakilan territorial (*territorial representation*).⁴⁴

Di dunia sekarang ini dikenal dua sistem perwakilan, yaitu:

- (i) Parlemen *unikameral* (monokameral), dan
- (ii) Parlemen *bicameral*.

Parlemen yang terdiri atas satu lembaga perwakilan disebut sistem unicameral, sedangkan yang terdiri atas dua lembaga disebut bikameral. Ada

⁴²*Ibid.* hal. 43.

⁴³Reni Dwi Purnomowati., “Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia”. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005). hal. 1.

⁴⁴Jimly Asshiddiqie., “Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia; Pasca Reformasi” (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hal. 154.

negara yang hanya memiliki satu kamar atau lembaga parlemen. Sebagian besar negara-negara yang berbentuk negara kesatuan cenderung memiliki parlemen satu kamar (*unikameral atau monokameral*), tetapi semua negara federal memiliki struktur parlemen (*bikameral*). Namun, ada pula negara kesatuan yang besar yang juga memiliki bentuk parlemen bikameral, meskipun kedudukannya tidak setara satu sama lain. Karena itu, sistem bicameral itu oleh para ahli biasa dibedakan antara (a) bicameral yang kuat (*strong bicameralism*) dan (b) *bicameral* yang sederhana atau lemah (*soft bicameralism*).⁴⁵

Republik Indonesia merupakan salah satu negara kesatuan yang sangat luas wilayahnya dan sangat besar jumlah penduduknya. Karena itu, UUD 1945 yang sejak semula menganut prinsip “semua harus terwakili”, melembagakan ketiga prinsip perwakilan politik, perwakilan territorial, dan perwakilan fungsional sekaligus dalam keanggotaan lembaga permusyawaratan rakyat di MPR. Itu sebabnya maka Pasal 2 ayat (1) UUD 1945⁴⁶ yang lama berbunyi

“MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”.

Ketiga metode perwakilan tersebut, yaitu perwakilan politik (*political representation*), perwakilan territorial (*territorial representation*) atau perwakilan daerah (*regional representation*), dan perwakilan fungsional (*fungsional representation*) sama-sama tercermin dalam keanggotaan MPR-RI.

Adanya lembaga MPR yang tersendiri di samping DPR, tidak menyebabkan struktur parlemen Indonesia disebut sebagai parlemen dua kamar atau bicameral, karena MPR sendiri tidak menjalankan fungsi legislasi dalam arti terlibat dalam proses pembentukan undang-undang. Namun, untuk disebut sebagai parlemen unikameral yang murni juga tidak terlalu tepat, mengingat keberadaan MPR sendiri merupakan lembaga tersendiri di luar dan bahkan berada di atas DPR. Karena itu, sebenarnya, sistem yang dianut oleh UUD 1945 sebelum

⁴⁵*Ibid.*, hal. 156.

⁴⁶Indonesia (b), *Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Amandemen*, pasal 2 ayat (1).

perubahan itu dapat juga disebut sebagai “quasi monokameral” atau “semi uikameral”.

Namun, sekarang, dengan perubahan keempat (2002), Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 itu diubah menjadi;

“MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

Dalam keanggotaan MPR, tidak ada lagi unsur utusan golongan fungsional. Yang ada hanya keanggotaan yang mencerminkan perwakilan politik (political representatives) dan perwakilan daerah (regional representatives).

Dari segi pelembagaannya, perwakilan politik itu diwujudkan dalam keanggotaan DPR dan perwakilan territorial atau perwakilan daerah diwujudkan dalam keanggotaan DPD.⁴⁷

MPR sebagai organ konstitusional memiliki kewenangan yang bersifat tersendiri, sehingga oleh karena itu harus pula dipandang sebagai lembaga tinggi negara yang tersendiri di samping dan di luar DPR dan DPD. Dewan Perwakilan Daerah sendiri, meskipun kedudukannya tidak sama kuat dengan kedudukan DPR, tetapi tidak terlibat dan berperan dalam proses legislasi atau pembentukan undang –undang tertentu. Oleh karena itu, dalam struktur lembaga parlemen Indonesia terdapat tiga buah lembaga yang terpisah, yaitu DPR, DPD, dan MPR. Secara resmi, seperti yang tercermin dalam ketentuan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat disebut sebagai lembaga perwakilan rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga perwakilan daerah, sedangkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan lembaga permusyawaratan rakyat. Akan tetapi, secara teoritis sebetulnya ketiga lembaga DPR, DPD, dan MPR itu mencerminkan struktur parlemen yang sangat khas Indonesia.⁴⁸

Tidak ada negara di dunia yang memiliki tiga lembaga yang terpisah seperti DPR, DPD, dan MPR dalam cabang kekuasaan legislatif dalam

⁴⁷*Ibid.* hal. 157.

⁴⁸*Ibid.* hal. 158.

arti luas. Dalam arti sempit, MPR memang tidak terlibat dalam pembentukan undang-undang, sehingga dapat dikatakan bahwa kekuasaan yang dimilikinya tidak termasuk ke dalam pengertian cabang kekuasaan legislatif. Akan tetapi, fungsi konstituante yang membentuk peraturan dasar atau norma dasar berupa perubahan undang-undang dasar juga berada dalam ranah legislatif, sehingga oleh karena itu dapat dipandang juga sebagai fungsi legislatif. Struktur kelembagaan parlemen atau lembaga perwakilan rakyat seperti ini biasanya hanya bersifat unicameral (monokameral) atau bikameral. Dikatakan unikameral apabila struktur parlemennya hanya terdiri atas satu lembaga dan dikatakan bikameral apabila struktur parlemennya terdiri atas dua lembaga. UUD 1945 dan UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang ada sekarang justru menentukan adanya DPR, DPD, dan MPR secara sendiri-sendiri. Karena itu, Prof. Jimly Assididqie menamakan struktur parlemen yang terdiri atas tiga lembaga ini sebagai sistem trikameral (*tricameral parliament*) sebagai satu-satunya di dunia dewasa ini.⁴⁹

Berdasarkan Perubahan Ketiga UUD 1945, gagasan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dalam rangka restrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar telah diadopsikan.⁵⁰ Jika ketentuan mengenai Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Pasal 20, maka keberadaan Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Pasal 22C dan Pasal 22D. Dengan demikian, resmilah, pengertian dewan perwakilan di Indonesia mencakup Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, yang kedua-duanya secara bersama-sama dapat disebut sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

3.2.2 Dewan Perwakilan Daerah Merupakan Lembaga Negara Indonesia

DPD adalah lembaga perwakilan daerah. Sesuai dengan namanya, ia mewakili kepentingan daerah, yaitu daerah provinsi asal pemilihan anggotanya.

⁴⁹*Ibid.* hal. 159.

⁵⁰Jimly Assididqie (a), "*Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*", (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 184.

“DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara”⁵¹

Namun, pada hakikatnya, yang dimaksud dengan daerah itu bukanlah pemerintah daerah, melainkan rakyat pemilih dari daerah provinsi yang bersangkutan. Artinya, DPD dan DPR pada hakikatnya sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat. Hanya bedanya, anggota DPR dipilih melalui peranan partai politik, sedangkan anggota DPD dipilih tanpa melibatkan peranan partai politik.⁵²

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur *bicameral* itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Yang satu merupakan cerminan representasi politik di DPR (*political representation*), sedangkan yang lain mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) di DPD.

Akan tetapi, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di Panitia Ad Hoc Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang sekarang yang tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali. Dalam ketentuan UUD 1945 dewasa ini, jelas terlihat bahwa DPD tidak memiliki kewenangan membentuk undang-undang. DPD juga tidak memiliki kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan, yaitu hanya berkenaan dengan kepentingan daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu.⁵³ Oleh karena itu, DPD dapat lebih berkonsentrasi di

⁵¹Indonesia (d), *Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD*, Pasal.1.

⁵²Jimly Assiddiqie., “*Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Republik Indonesia:Pasca Reformasi*”., *Ibid.* hal. 189.

⁵³Jimly Assiddiqie. “*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*”., *Ibid.*, hal. 140.

bidang pengawasan, sehingga keberadaannya dapat dirasakan efektifitasnya oleh masyarakat di daerah-daerah.⁵⁴ Kedudukannya mirip dengan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) di masa lalu. Hanya bedanya, DPA memberikan pertimbangan kepada Presiden, sedangkan DPD kepada DPR. Karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang atau auxiliary terhadap fungsi DPR, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai “*co-legislator*”, dari pada “*legislator*” yang sepenuhnya. Bahkan, tidak semua sarjana juga menyetujui penggunaan istilah co-legislator ini karena masih memberikan kesan seolah DPD itu adalah lembaga yang menjalankan fungsi legislasi. Sebenarnya, istilah co-legislator itu sendiri sudah menunjukkan kedudukannya yang lemah dalam bidang legislasi, karena sifatnya hanya menunjang. Namun, jika dikatakan bahwa DPD tidak memiliki fungsi yang bersifat legislatif sama sekali, juga tidak tepat, karena sesuai dengan latar belakang ide pembentukannya, DPD memang dimaksudkan untuk bekerja di bidang legislatif. Karena itu, tidak perlu ada keberatan atas pemakaian istilah ini sepanjang dimaksudkan hanya untuk pengertian fungsi yang “bersifat legislatif” secara terbatas.

3.2.3. Wewenang, Fungsi dan Kewajiban Dewan Perwakilan Daerah RI

Menurut ketentuan Pasal 22D UUD 1945, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki beberapa kewenangan sebagai berikut⁵⁵:

- (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan:
 - otonomi daerah
 - hubungan pusat dan daerah
 - pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah
 - pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya
 - yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah
- (2) Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
 - a. ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan

⁵⁴*Ibid*

⁵⁵Indonesia (b), *Undang-Undang Dasar 1945*, Pasal 22D.

- otonomi daerah
 - hubungan pusat dan daerah
 - pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah
 - pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya
 - perimbangan keuangan pusat dan daerah
- b. memberikan pertimbangan kepada DPR atas:
- rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara
 - rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak
 - rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pendidikan
 - rancangan undang-undang yang berkaitan dengan agama
- (3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat melakukan pengawasan (kontrol) atas:
- a. Pelaksanaan UU mengenai:
- otonomi daerah
 - pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah
 - hubungan pusat dan daerah
 - pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya
 - pelaksanaan anggaran dan belanja negara;
 - pajak
 - pendidikan
 - agama
- b. menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dengan demikian, jelaslah bahwa fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) itu hanyalah sebagai *co-legislator* di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sifat tugasnya hanya menunjang (*auxiliary agency*) terhadap tugas-tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan

dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Dengan demikian, harus dibedakan antara fungsi DPD dalam bidang legislasi dan bidang pengawasan. Meskipun dalam bidang pengawasan, keberadaan DPD itu bersifat utama (*main constitutional organ*) yang sederajat dan sama penting dengan DPR, tetapi dalam bidang legislasi, fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) itu hanyalah sebagai *co-legislator* disamping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).⁵⁶

Sedangkan Kewajiban Anggota DPD RI, yaitu⁵⁷;

1. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah.
2. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya.

Kemudian, pasal-pasal tersebut ditindaklanjuti lagi oleh Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, mengenai kedudukan dan fungsinya diatur secara rinci seperti yang penulis kutip di bawah ini. DPD mempunyai fungsi.⁵⁸ a) mengajukan usul, ikut membahas dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu;⁵⁹ b) pengawasan atas pelaksanaan legislasi tertentu.⁶⁰

Tugas dan wewenang DPD⁶¹ kemudian diatur lebih jauh sebagai berikut; DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan

⁵⁶*op. cit.*, hal. 142.

⁵⁷Dewan Perwakilan Daerah RI: Kelompok DPD di MPR RI, “*Untuk Apa DPD RI*”. cet. ke- 1 (Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2006), hal. 40.

⁵⁸Indonesia, *Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD*, Pasal 41. Menurut penjelasan pasal ini, yang dimaksud dengan pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dalam hal ini adalah DPD melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang mengatur tentang pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya yang berada di daerah dan menguasai hajat hidup orang banyak sehingga dapat menjamin kepentingan masyarakat setempat dan bangsa Indonesia secara keseluruhan dengan tetap menjaga dan memelihara kelestariannya.

⁵⁹*Ibid.*, Pasal 41 Huruf a.

⁶⁰*Ibid.* Pasal 41 Huruf b.

⁶¹*Ibid.*, Pasal 42 ayat (1).

pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR⁶² DPD mengusulkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR. Pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sebelum DPR membahas rancangan undang-undang dimaksud pada ayat (1) dengan pemerintah.⁶³

DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah.⁶⁴ DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR.⁶⁵ Pembicaraan Tingkat I sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan bersama antara DPR, DPD, dan pemerintah dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat DPD atas rancangan undang-undang, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga.⁶⁶ Pandangan, pendapat, dan tanggapan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dijadikan sebagai masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.⁶⁷

DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.⁶⁸ Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat

⁶²*Ibid.*, Pasal 42 ayat (2).

⁶³*Ibid.*, Pasal 42 ayat (3).

⁶⁴*Ibid.*, Pasal 43 ayat (1)

⁶⁵*Ibid.*, Pasal 43 ayat (2)

⁶⁶*Ibid.*, Pasal 43 ayat (3)

⁶⁷*Ibid.*, Pasal 43 ayat (4)

⁶⁸*Ibid.*, Pasal 44 ayat (1)

(1) diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah.⁶⁹ Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah.⁷⁰

DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.⁷¹ Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis sebelum pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan.⁷²

DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.⁷³ Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.⁷⁴ Hasil pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.⁷⁵

DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari Badan Pemeriksa Keuangan untuk dijadikan bahan membuat pertimbangan bagi DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN.⁷⁶

⁶⁹*Ibid.*, Pasal 44 ayat (2)

⁷⁰*Ibid.*, Pasal 44 ayat (3)

⁷¹*Ibid.*, Pasal 45 ayat (1)

⁷²*Ibid.*, Pasal 45 ayat (2)

⁷³*Ibid.*, Pasal 46 ayat (1)

⁷⁴*Ibid.*, Pasal 46 ayat (2)

⁷⁵*Ibid.*, Pasal 46 ayat (3)

⁷⁶*Ibid.*, Pasal 47.