

MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh: DR. Harjono, S.H., MCL.

Pendahuluan

Pasal 24 UUD 1945 mengalami banyak perubahan dengan adanya perubahan ke III pada 2001. Pasal 24 yang termasuk di dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman selain Pasal 25, semula hanya terdiri atas dua ayat, setelah diadakan perubahan menjadi Pasal 24, terdiri atas 2 ayat, Pasal 24 A, terdiri atas 5 ayat, Pasal 24B terdiri atas 4 ayat, Pasal 24C terdiri atas 6 ayat. Dari segi kuantitatif perubahan tersebut dapat dikatakan sangat besar, namun demikian hal yang perlu dikaji apakah perubahan kuantitatif tersebut mempunyai implikasi substansial dalam perubahan UUD 1945.

Perubahan Pasal 24 mengakibatkan lahirnya lembaga baru yang sebelumnya tidak dikenal oleh UUD 1945 yaitu: Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Kedua lembaga baru tersebut diatur dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, namun demikian tidaklah dapat disimpulkan bahwa dengan adanya perubahan tersebut pelaksana kekuasaan kehakiman menurut UUD 1945 setelah perubahan dilakukan oleh tiga lembaga yaitu: Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Pengaturan Komisi Yudisial terdapat dalam Pasal 24B yang termasuk dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman, namun demikian Pasal 24 hasil perubahan telah memberi batasan apa yang dimaksud dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dirumuskan dalam ayat (1) yang menyatakan: "Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan". Pasal 24B UUD perubahan menyatakan bahwa Komisi Yudisial berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim". Dari rumusan tersebut jelas bahwa Komisi Yudisial tidak menjalankan peradilan sehingga tidak termasuk sebagai kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (1) tersebut di atas. Dengan demikian UUD setelah perubahan mengenal dua pelaksana kekuasaan kehakiman yaitu

Mahkamah Agung yang termasuk di dalamnya badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tatausaha negara, dan sebuah Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara yang diperlukan untuk melaksanakan prinsip negara hukum, sedangkan Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas *good corporate governance*.¹

Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan Tatanegara

Pasal 24 C UUD 1945 menetapkan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang meliputi :

- (1) menguji Undang-undang terhadap UUD,
- (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD,
- (3) memutus pembubaran partai politik,
- (4) memutus sengketa tentang hasil pemilihan umum.

Di samping empat kewenangan tersebut secara tegas dinyatakan pula oleh ayat (2) bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai kewajiban untuk memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Ketentuan ini berhubungan dengan Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945 yang berkaitan dengan proses pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya.

Diantara empat kewenangan dan satu kewajiban tersebut dua kewenangan pertama yaitu untuk menguji undang-undang terhadap UUD, dan memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD menjadikan Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah badan peradilan yang berkarakteristik sendiri. Kewenangan tersebut hanya dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi yaitu kewenangan untuk pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final. Karakteristik yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi dengan dua kewenangan pertama tersebut adalah karakteristik dari sebuah peradilan tata negara, sedangkan pada kewenangan

¹ Harjono dalam "Lembaga Negara dalam UUD 1945" Jurnal Konstitusi Vol.4 No.2, Juni 2007, h.16.

lainnya karakteristik yang demikian tidak terlihat secara langsung. Adanya dua kewenangan pertama tersebut menjadikan lembaga peradilan yang melaksanakannya patut atau tepat untuk diberi nama Mahkamah Konstitusi. Hal yang demikian tidaklah terkait dengan dua kewenangan yang lain, artinya tanpa dua kewenangan yang pertama tersebut meskipun tetap mempunyai kewenangan lainnya, lembaga peradilan yang demikian tidak tepat untuk disebut atau dinamai Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian dari pendekatan teori kewenangan Mahkamah Konstitusi dapat dibedakan antara kewenangan utama, yaitu kewenangan yang menjadikan lembaga tersebut merupakan peradilan tata negara yang oleh karenanya tepat untuk dinamai Mahkamah Konstitusi meliputi kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD dan memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD serta kewenangan tambahan yaitu kewenangan yang tidak berkait langsung dengan peradilan tata negara yang berupa kewenangan untuk memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan hasil pemilihan umum dan satu kewajiban untuk memutus pendapat DPR.

Kebutuhan adanya peradilan tata negara dalam UUD 1945

Perihal yang kemudian dapat diajukan sebagai sebuah pertanyaan adalah mengapa UUD setelah perubahan memerlukan adanya peradilan tata negara yang diperankan oleh Mahkamah Konstitusi, atau dengan kata lain adakah alasan yang relevan bagi eksistensi Mahkamah Konstitusi dalam UUD 1945 setelah perubahan. Guna memberi jawaban atas pertanyaan tersebut tentulah diperlukan sebuah kajian yang lebih mendasar tentang perubahan yang telah dilakukan terhadap UUD 1945.

Perubahan yang penting untuk mendasari perlunya peradilan tatanegara tercerminkan pada perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Bunyi asli Pasal 1 ayat (2) adalah: "Kedaulatan di tangan rakyat, dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", yang kemudian mengalami perubahan pada Perubahan III dengan rumusan baru berbunyi: "Kedaulatan di tangan rakyat dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar". Dari sudut pandangan hukum dalam rumusan asli terkandung makna adanya suatu pengalihan atau transfer kedaulatan yaitu dari rakyat kepada sebuah lembaga negara yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam sebuah negara demokrasi adanya lembaga perwakilan merupakan sesuatu hal yang wajar, namun keberadaan MPR dalam UUD sebelum perubahan mempunyai persoalan tersendiri dari

sudut pandang teori kedaulatan. Dengan dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) kedaulatan yang berada di tangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR maka secara yuridis kedaulatan telah beralih dari rakyat kepada kedaulatan lembaga. Teori kedaulatan membedakan antara kedaulatan tuhan, kedaulatan rakyat, kedaulatan negara dan kedaulatan hukum. MPR adalah sebuah lembaga negara, dengan demikian adanya transfer atau peralihan kedaulatan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh MPR sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD sebelum perubahan, pada hakekatnya memberi dasar formal bahwa UUD 1945 menganut teori kedaulatan negara. Kedaulatan menurut pandangan Jean Bodin mempunyai sifat sebagai “absolute and perpetual power ... of commanding in a state”². Kedaulatan negara yang terdapat pada lembaga MPR tersebut tercerminkan dalam kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 sebelum perubahan kepada lembaga tersebut. Dalam Penjelasan UUD 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara dinyatakan dalam angka III Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gezamte Staatsgewalt liege alien bei drr Majelis*). Lebih lanjut dinyatakan dalam angka 3 bahwa Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretung des Willens des Staatsvolkes*). Selanjutnya dinyatakan bahwa Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi.

J Bodin berpendapat bahwa sebuah kedaulatan bersifat absolute artinya bahwa terhadap kedaulatan tersebut tidak akan ada restriksi sama sekali. Dengan demikian karena senyatanya MPR diberi kewenangan untuk melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat maka terhadap MPR pun tidak akan pernah ada restriksi dalam melakukan kedaulatan tersebut. Kedaulatan rakyat didegradasikan menjadi kedaulatan negara oleh Pasal 1 ayat (2) UUD sebelum perubahan yang secara implicit pula berdasarkan teori kedaulatan mempunyai arti bahwa terhadap negara tidak akan pernah dibatasi kewenangannya. Penjelasan UUD memang menyinggung hal-hal yang berhubungan dengan pembatasan terhadap negara sebagaimana dinyatakan dalam Sistem Pemerintahan Negara yaitu dalam:

² W.T.Jones, B.Litt, “Masters Of Political Thought”, Volume Two h.57. Houghton Mifflin Company, 1947.

Angka I Indonesia ialah negara berdasar atas hukum (rechtsstaat)

1. Negara Indonesia berdasar atas hukum (rechtsstaat),
tidak berdasar kekuasaan belaka (Machtsstaat).

II. Sistem Konstitusional

Pemerintahan berdasar atas sistem Konstitusi (hukum dasar)
tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

Persoalan yang timbul justru bagaimanakah pembatasan-pembatasan yang disebutkan di atas dapat diletakkan pada teori kedaulatan negara yang dibangun oleh Pasal 1 ayat (2) UUD sebelum perubahan. MPR sebagai lembaga pelaksana kedaulatan yang terhadapnya tidak berlaku pembatasan karena hal demikian akan bertentangan dengan ajaran kedaulatan di satu pihak, sedangkan terhadapnya akan diperlakukan sistem Konstitusi yang artinya akan diberlakukan pembatasan-pembatasan di pihak lain.

Dalam sebuah sistem konstitusional dan negara hukum, Undang Undang Dasar mempunyai kedudukan yang tinggi dan bahkan disebut sebagai hukum yang tertinggi. Seluruh penyelenggaraan negara harus mendasarkan pada Undang-Undang Dasar. Perkembangan dalam ilmu hukum tata negara, teori negara hukum dan sistem konstitusional telah dilengkapi dengan teori hierarki peraturan perundang-undangan yang artinya bahwa materi peraturan perundang-undangan tersusun secara hierarkis yang dipuncaki oleh UUD. Peraturan perundang-undangan yang ada dalam strata atau urutan di bawah dilarang secara normative bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dengan Ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966³ mengadopsi teori hierarki tersebut guna diterapkan dalam sistem hukum di Indonesia. Tata Urutan Peraturan Peundang-undangan Republik Indonesia Menurut UUD 1945 berdasarkan Ketetapan MPRS tersebut tersusun sebagai berikut:

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
- Ketetapan MPR
- Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- Peraturan Pemerintah

³ Ketetapan tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

- Peraturan-peraturan pelaksana lainnya seperti :
- Peraturan Menteri
- Instruksi Menteri
- dan lain-lainnya

Setelah disebutkan tata urutan sebagaimana tersebut di atas dalam Ketetapan tersebut dinyatakan dalam angka 2 berikutnya bahwa: "Sesuai dengan sistem Konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Penjelasan otentik Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan perundangan bawahan dalam Negara. Sedangkan dalam angka 3 dinyatakan bahwa sesuai pula dengan prinsip Negara Hukum, maka setiap peraturan perundangan *harus* berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatnya. Dalam bagian B angka 1 Undang-Undang Dasar dinyatakan bahwa Ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar adalah ketentuan-ketentuan yang tertinggi tingkatnya yang pelaksanaannya dilakukan dengan Ketetapan MPR, Undang-undang, atau Keputusan Presiden.

Dari pernyataan-pernyataan tersebut di atas terlihat dengan jelas posisi atau kedudukan UUD 1945 sebagai ketentuan yang tertinggi dalam sistem UUD 1945 sebelum perubahan dan dinyatakan pula bahwa setiap peraturan perundangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan yang berlaku yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan demikian sebuah peraturan yang lebih tinggi tingkatnya merupakan landasan formal dan materiil dari peraturan yang lebih rendah. Ketetapan ini memang tidak menjelaskan apakah sebuah peraturan yang lebih rendah menjadi tidak sah atau tidak mempunyai kekuatan hukum apabila ternyata bertentangan dengan peraturan yang berada di atasnya, namun demikian karena dirumuskan bahwa setiap peraturan perundangan harus (ditulis dengan huruf miring) berdasar dan bersumber dengan tegas maka apabila ada sebuah peraturan yang tidak berdasar dan bersumber pada peraturan perundangan di atasnya peraturan tersebut menjadi tidak sah. Karena ditempatkan di bawah UUD 1945 Ketetapan MPR seharusnya juga dapat diuji kesahannya apakah Ketetapan tersebut telah berdasar dan bersumber pada UUD 1945. Konsekuensi yang demikian ini menimbulkan sebuah paradoks dalam prinsip hukum karena MPR adalah sebuah lembaga yang

melakukan kedaulatan rakyat sepenuhnya oleh karenanya bersifat absolute, dan sesuai dengan sifat kedaulatan maka seharusnya terhadap produk MPR tidak dapat dilakukan pembatasan apa pun, pada hal secara tersirat pembatasan tersebut terdapat dalam Ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966.

Disamping hal-hal yang menyangkut teori ketatanegaraan sebagaimana telah dibahas di atas dalam tataran praktis keberadaan MPR dalam sistem UUD 1945 menimbulkan praktik demokrasi mayoritas yang tidak mempunyai mekanisme koreksi atas kehendak mayoritas tersebut atau dengan kata lain berdasar pada asas "the majority can do no wrong". Hal yang demikian semakin mengokohkan teori bahwa UUD 1945 secara nyata menganut asas kedaulatan negara. Ketentuan Pasal 2 ayat (3) yang menyatakan: "Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak" dalam hubungannya dengan kedudukan MPR sebagaimana dinyatakan oleh Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan, menjadi dasar bagi prinsip demokrasi mayoritas. Bahkan dalam hal yang seharusnya menyangkut kepentingan rakyat bersama prinsip mayoritas absolute tersebut malah justru diturunkan menjadi prinsip mayoritas relative yaitu dalam hal yang menyangkut perubahan UUD sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 37 UUD 1945 sebelum perubahan.⁴

Setelah adanya perubahan ke III UUD 1945 tahun 2000 ketentuan Pasal 1 ayat (2) menjadi berbunyi: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Dari aspek penyusunan redaksional ayat (2) ini hanya mengalami perubahan pada paruh terakhir anak kalimat yang berbunyi "dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat" menjadi "dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Perubahan rumusan tersebut mempunyai implikasi yang sangat fundamental ditinjau dari aspek teori kedaulatan. Rumusan yang baru tersebut tidak mensiratkan adanya transfers kedaulatan yang berada di tangan rakyat kepada sebuah lembaga negara, hal demikian sesuai dengan teori kedaulatan sebagaimana dinyatakan oleh Rousseau bahwa kedaulatan mempunyai sifat tidak dapat diserahkan (*inalienabilite*), dan bahwa kedaulatan itu tetap tak berubah-ubah (*improscripibilite*). Kedaulatan tak dapat diserahkan artinya kedaulatan tidak

⁴ Pasal 37 UUD 1945 sebelum perubahan pada ayat satu menetapkan quorum persidangan untuk mengubah UUD yaitu 2/3 dari jumlah anggota MPR, dan ayat (2) mengatur sahnyanya putusan yang diambil dalam rapat tersebut yaitu 2/3 dari jumlah yang hadir, dengan demikian untuk mengubah UUD cukup disetujui oleh kurang dari setengah jumlah anggota MPR atau 4/9 dari seluruh anggota MPR.

dapat dijual, digadaikan atau dihadiahkan. Kedaulatan adalah kepunyaan segala bangsa turun menurun. Kedaulatan tak berubah-ubah artinya kedaulatan itu tetap ditangan rakyat, tidak susut dan tidak berkurang. Kedaulatan bukanlah hak atau benda kekayaan yang dapat hilang- timbul, melainkan keinginan umum atau kekuasaan tertinggi yang kekal abadi, sama timbul – tenggelam kehidupannya dengan rakyat.⁵

Rumusan baru Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 mengadung dua asas sekaligus yaitu asas demokrasi yang dinyatakan dalam anak kalimat bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan asas konstitusionalisme yang dinyatakan dalam anak kalimat, “dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dengan demikian dalam Pasal 1 ayat (2) terkandung asas bahwa negara Indonesia adalah sebuah negara constitutional democracy, yang maknanya demokrasi haruslah ditegakkan berdasarkan hukum dan sebaliknya bahwa hukum harus bersandar kepada demokrasi.

Ketentuan yang menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dilaksanakan menurut UUD mengandung pengertian bahwa ada aturan untuk melaksanakan kedaulatan dan aturan tersebut terdapat dalam UUD. Adanya aturan dalam pelaksanaan kedaulatan tidaklah berarti bahwa telah terjadi pembatasan terhadap kedaulatan rakyat sehingga akan bertentangan dengan sifat kedaulatan itu sendiri. Kedaulatan yang berada di tangan rakyat eksistensinya mendahului keberadaan negara. Adanya negara adalah cerminan atau kehendak dari kedaulatan rakyat. Undang-Undang Dasar tidak memberikan kedaulatan kepada rakyat tetapi Undang-Undang Dasar mendasarkan keberadaannya pada kedaulatan rakyat. Negara yang diwujudkan oleh Undang-Undang Dasar dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan tertentu atas kehendak rakyat dan oleh karenanya negara tidak dapat menafikan kedaulatan rakyat itu sendiri. Kedudukan kedaulatan tetap ditangan rakyat dan tidak ditransfers atau dialihkan kepada lembaga negara, demikian kandungan maksud Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 perubahan. Apabila kedaulatan rakyat tersebut dialihkan kepada sebuah lembaga negara tertentu maka kedaulatan rakyat akan beralih kepada negara yang artinya menimbulkan etatisme.

⁵ Harjono, “Politik Hukum Perjanjian Internasional”, PT. Bina Ilmu, 1999, h.37.

Secara normative keberadaan negara didasari atas keperluan mengapa negara harus diadakan oleh rakyat sebagai pemilik kedaulatan, oleh karenanya negara tidak mempunyai tujuan tersendiri di luar maksud rakyat yang mendasari pembentukannya. Bagi rakyat, negara adalah sebuah instrument untuk mencapai tujuan yang diinginkan oleh rakyat.⁶

Tujuan yang diinginkan oleh rakyat dengan melalui instrument negara beraspekkkan kekinian dan masa depan yang tujuan tersebut dicapai dengan cara-cara tertentu sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Dasar. Pada ilmu hukum terkenal pernyataan Roscoe Pound bahwa "law as a tool of social engineering", maka sebuah Undang-Undang Dasar sebagai perwujudan cara rakyat atau bangsa untuk mencapai tujuan masa depan dapatlah dikatakan "Constitution as a tool of nation engineering".

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan memilih kata "dilaksanakan menurut Undan-Undang Dasar", sedang pada Pasal asli dipilih kata "dilakukan sepenuhnya oleh MPR". Pemilihan kata tersebut mengadung konsekuensi normative ketatanegaraan. Dengan dipilihnya kata "dilaksanakan" maka ada hubungan dua pihak yaitu antara subjek pemilik kedaulatan dan pelaksana kedaulatan. Pelaksana tidak dapat menjadi pemilik, artiya pelaksana punya kewajiban untuk melaksanakan, sedangkan pada pemilik kedaulatan yang dipunyai adalah hak untuk menggunakan kedaulatan dan bukan melaksanakan. Penggunaan kata "dilakukan sepenuhnya oleh MPR" dalam pasal aslinya memang secara tegas mengandung makna adanya transfer kedaulatan kepada satu lembaga dengan sepenuhnya tanpa adanya persyaratan. Kedaulatan rakyat ditransformasikan menjadi kedaulatan negara.

Pengaturan pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam UUD mempunyai 3 aspek yaitu:

- (1) pelaksana kedaulatan,
- (2) prosedur pelaksanaan kedaulatan, dan
- (3) batas kewenangan pelaksana kedaultaan atau *ratione materiae*.

Kedaulatan rakyat dengan prosedur demokrasi langsung tidak mungkin diterapkan secara mutlak dalam sistem ketatanegaraan dan sebagai

⁶ Nilai instrumentalis dari UUD 1945 tercerminkan dalam alinea terakhir dari Pembukaan UUD 1945, yaitu dalam kalimat: "serta dengan mewujudkan suatu Kedailan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

pelaksanaannya dilakukan dengan sistem perwakilan. UUD setelah perubahan menetapkan pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam dua tahap, yang pertama secara langsung yang artinya dilaksanakan oleh rakyat sendiri dan kemudian tahap ke dua demokrasi dilaksanakan melalui perwakilan. Demokrasi langsung dilaksanakan melalui pemilihan umum sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A, Pasal 19, Pasal 22C UUD setelah perubahan. Pemilihan umum menghasilkan tiga lembaga negara yaitu: Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Presiden. Ketiga lembaga negara tersebut mempunyai nilai atau kandungan wakil rakyat karena ketiga-tiganya dipilih oleh rakyat. Nilai atau kandungan wakil rakyat tidak hanya dimiliki oleh dua lembaga karena nama ke dua lembaga tersebut menggunakan kata wakil yaitu DPR dan DPD, tetapi nilai atau kandungan wakil juga dimiliki oleh lembaga negara Presiden. Meskipun ketiganya mempunyai nilai sebagai wakil rakyat karena dipilih secara langsung namun tidak berarti bahwa ketiganya baik sendiri-sendiri maupun secara bersamaan mengambil alih kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat. Ketiganya dipilih dan dipercaya oleh rakyat untuk sebatas menjalankan fungsi-fungsi ketatanegaraan yang ditetapkan oleh UUD dan dengan cara atau prosedur yang ditetapkan pula oleh UUD.

UUD telah menetapkan fungsi-fungsi kelembagaan yang pelaksanaannya dipilih dalam pemilihan umum, yaitu:

- (a) fungsi mengubah dan menetapkan UUD,
- (b) fungsi pembuatan undang-undang,
- (c) fungsi pelaksanaan pemerintahan.

Fungsi mengubah dan menetapkan UUD dilaksanakan oleh MPR yang anggotanya terdiri atas anggota DPR dan DPD, fungsi pembuatan undang-undang yang dilakukan oleh DPR bersama dengan Presiden, dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh Presiden. Tiga fungsi kenegaraan sebagaimana tersebut di atas terkandung di dalamnya nilai wakil rakyat, namun ke tiganya tidak mengambil alih kedaulatan yang tetap berada ditangan rakyat karena masing-masing fungsi kewenangannya dibatasi oleh UUD.⁷

⁷ Lembaga negara menurut sistem UUD 1945 tidak dipisahkan berdasarkan teori trias politika klasik Montesquieu, lihat Harjono, Lembaga Negara dalam UUD 1945, Jurnal Konstitusi Vol.4 No.2, Juni 2007 h. 7-17.

Disamping lembaga negara MPR, DPR, DPD dan Presiden yang keberadaannya berkait erat dengan pelaksanaan asas demokrasi perwakilan, UUD juga menetapkan lembaga negara lain dalam rangka pelaksanaan asas negara hukum yaitu lembaga peradilan sebagaimana telah diuraikan dalam bagian pendahuluan, dan lembaga negara yang berfungsi untuk meningkatkan tata kelola organisasi yang baik (*good corporate governance*) yaitu: (1) Komisi Pemilihan Umum, (2) Badan Pemeriksa Keuangan, (3) Komisi Yudisial.

Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan membedakan fungsi-fungsi kenegaraan antara yang satu dengan yang lain. namun sebagaimana telah diuraikan sebelumnya pelaksana fungsi tersebut tidak selalu dilaksanakan oleh satu lembaga negara saja oleh karenanya menjadi sangat penting pengaturan kewenangan lembaga negara tersebut oleh UUD. Aturan UUD yang berisikan kewenangan lembaga negara merupakan salah satu substansi yang penting dari UUD atau dapat dikatakan menjadi kandungan hukum materiil dari UUD tersebut. Dalam hubungannya kewenangan lembaga negara yang diatur dalam UUD tepat kiranya dikutip disini pendapat Strong yang menyatakan:

“A true constitution will have the following fact about it clearly marked : first , how the various agencies are organized; secondly, what power is to be entrusted to those agencies; and thirdly in what manner such power is to be exercised.”⁸

Dalam melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh UUD terbuka kemungkinan antar lembaga negara yang satu dengan yang lain terdapat perselisihan dalam penggunaan kewenangan tersebut. Konstitusi yang merupakan sumber dari kewenangan seharusnya menjadi rujukan atau dasar setiap penggunaan kewenangan. Apabila perselisihan tersebut tidak kunjung dapat diselesaikan oleh lembaga negara yang bersangkutan adalah menjadi kebutuhan dalam sistem konstitusi itu sendiri dan demi kepastian hukum, perselisihan tersebut harus diakhiri dengan dapat ditetapkannya lembaga negara mana sebenarnya yang mempunyai kewenangan yang dipersengketakan tersebut.

Dari uraian tersebut di atas jelas bahwa UUD 1945 setelah perubahan memerlukan mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga

⁸ Dikutip dalam Harjono ,” Politik Hukum Perjanjian Internasional, PT. Bina Ilmu, 1999, h.36.

negara. Sesuai dengan kedudukan sebuah konstitusi, UUD 1945 merupakan hukum tertinggi dalam penataan dan penyelenggaraan kenegaraan, oleh karena itu penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara harus di dasarkan pada UUD 1945.

Prinsip hukum menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum, penyelesaian persengketaan haruslah diserahkan kepada lembaga peradilan yang bebas. Dalam hal mengantisipasi adanya sengketa antar lembaga negara, UUD 1945 setelah perubahan secara komprehensif telah menyediakan mekanismenya melalui peradilan tata negara yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi.

Kebutuhan akan adanya peradilan tatanegara juga timbul karena kedudukan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi. Sebagai layaknya penegakan hukum pada umumnya dalam hal penegakan UUD juga diperlukan mekanisme penegakan UUD melalui lembaga peradilan. Sebuah UUD perlu dilaksanakan dengan undang-undang, namun adakalanya juga undang-undang yang seharusnya melaksanakan UUD justru tidak sesuai dengan UUD atau bahkan bertentangan dengan UUD. Sesuai dengan kedudukan UUD sebagai hukum yang tertinggi, maka undang-undang yang tidak sesuai atau bahkan bertentangan dengan UUD seharusnya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan adanya kewenangan untuk melakukan uji undang-undang terhadap UUD yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, maka UUD 1945 setelah perubahan secara komprehensif telah menyediakan kebutuhan adanya peradilan tatanegara dalam kesistimen UUD. Substansi hukum yang terdapat dalam UUD 1945 yang berarti berkedudukan sebagai norma tertinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas:

- (a) Pengaturan lembaga negara yang meliputi tata cara pembentukan lembaga negara, batas kewenangan lembaga negara, cara pelaksanaan kewenangan lembaga negara,
- (b) Hak-hak warga negara serta hak-hak asasi manusia,
- (c) Kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan oleh negara.

Dari ketiga substansi yang diatur dalam UUD yang pelaksanaannya dilakukan oleh undang-undang maka secara potensial dalam ketiga bidang substansi tersebut undang-undang dapat bertentangan dengan UUD.

Penutup

Pada intinya peran Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan peradilan tatanegara adalah untuk menegakkan norma-norma hukum tertinggi yang terdapat dalam UUD 1945, oleh karenanya seringkali peran peradilan tatanegara disebut sebagai “The Guardian of the Constitution”. Dalam konstitusi negara modern ditetapkan pula di dalamnya hak-hak warga negara, dan oleh karena hak-hak tersebut dicantumkan dalam konstitusi maka statusnya menjadi hak-hak konstitusi warga negara yang secara substantif harus ditegakkan pula oleh peradilan tata negara, dan oleh sebab itu peradilan tatanegara juga berfungsi sebagai “the guardian of citizens”.

