



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA



PUSAT KAJIAN KONSTITUSI
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS PATTIMURA

JURNAL KONSTITUSI

PKK FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS PATTIMURA

Volume III No. 1, Juni 2011

- Pengaturan Hukum Terhadap Kewenangan Daerah di Wilayah Kepulauan
Dilihat dari Prinsip Negara Kepulauan
Johanis Leatemia

- Sengketa Kewenangan Antara Pemerintah Daerah Maluku Tengah
dengan Menteri Dalam Negeri
(Telaah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 1/SKLN-VIII/2010)
Jeremy Jefry Pietersz

- Kewenangan MK untuk Memutuskan Pendapat DPR
tentang Dugaan Pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden
Reny H. Nendissa

- Analisis Yuridis Kewenangan Mahkamah Konstitusi
dalam memutus Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara
Hendrik Salmon

- Kewenangan Mahkamah Konstitusi
dalam Penyelesaian Sengketa Antar Lembaga Negara
Eric Stanley Holle

- Legal Standing Pemohon Berkewarganegaraan Asing
untuk Memohon Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945
pada Mahkamah Konstitusi
Arman Anwar

**SENGKETA KEWENANGAN ANTARA
PEMERINTAH DAERAH MALUKU TENGAH
DENGAN MENTERI DALAM NEGERI
(TELAAH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
PERKARA NOMOR : 1/SKLN-VIII/2010)**

**Jemmy Jefry Pietersz
Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Pattimura**

ABSTRACT

MKRI vonnis in case number 1/SKLN-VIII/2010 authorities of state institutions in the dispute between the Bupati Maluku Tengah and chairman DPRD Maluku Tengah of the Minister of Home Affairs that states the petition can not be accepted (niet onvankelijk verklaard) have not provided legal certainty.

In legal reasoning, MKRI opinion that the petition be more focused on conflict of law rules. However, the MOJ should focus on aspects of the action taken by the Minister of the Interior as a state institution which is the analytic objectum of cases referred.

Keyword: Dispute authority of state institutions, objective analytic

PENDAHULUAN

Amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) pada tahun 2001 merupakan awal pembentukan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (selanjutnya disingkat MKRI). MKRI merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung Republik Indonesia berdasarkan Pasal 24C UUD 1945. Dalam Pasal 24C ayat (1) ditegaskan bahwa : "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang

Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Kehadiran MKRI salah satunya merupakan tuntutan ketatanegaraan dengan semakin marak terjadinya sengketa kewenangan antar lembaga negara. Perubahan ketatanegaraan Republik Indonesia setelah amandemen telah memperjelas fungsi, tugas dan wewenang berbagai lembaga negara. Dengan didasarkan pada prinsip *checks and balances* sebagai konsekuensi adanya pemisahan kekuasaan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 terhadap kelembagaan negara, maka kemungkinan terjadinya sengketa terhadap kewenangan antar lembaga negara ini dapat terjadi. Oleh Jimly Asshiddiqie¹, dikatakan bahwa :

”Mengapa lembaga-lembaga negara itu dapat bersengketa? Sebab dalam sistem ketatanegaraan yang diadopsikan dalam ketentuan UUD 1945 sesudah Perubahan Pertama (1999), Kedua (2000), Ketiga (2001), dan Keempat (2002), mekanisme hubungan antarlembaga negara bersifat horisontal, tidak lagi bersifat vertikal. Jika sebelumnya kita mengenal adanya lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara, maka sekarang tidak ada lagi lembaga tertinggi negara.

Hubungan antara satu lembaga dengan lembaga yang lain diikat oleh prinsip *checks and balances*, di mana lembaga-lembaga tersebut diakui sederajat tetapi saling mengendalikan satu sama lain. Sebagai akibat adanya mekanisme hubungan yang sederajat itu, timbul kemungkinan dalam melaksanakan kewenangan masing-masing terdapat perselisihan dalam menafsirkan amanat UUD”.

Lebih lanjut Achmad Roestandi² menyatakan bahwa :

”Bertambahnya lembaga negara dan bertambahnya ketentuan sebagai akibat perubahan UUD 1945, menyebabkan potensi sengketa antara lembaga negara menjadi semakin banyak. Sementara itu telah terjadi perubahan paradigma dari supremasi MPR ke supremasi konstitusi, sehingga tidak ada lagi lembaga tertinggi (yang sebelumnya diduduki oleh MPR) yang memegang supremasi kekuasaan yang berwenang

¹ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta, Konpress, 2005), hlm. 2-3

² Achmad Roestandi, *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab*, (Jakarta, Setjen dan Kepaniteraan MK, 2005), hlm. 6.

menyelesaikan sengketa antar lembaga negara. Oleh karena itu, diperlukan lembaga yang netral untuk menyelesaikan sengketa tersebut”.

Dalam menindaklanjuti pengaturan Pasal 24C UUD 1945, menyangkut sengketa kewenangan antar lembaga negara diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK). Tindak lanjut dari ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK menyatakan bahwa : ”Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus hasil perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Terkait dengan sengketa kewenangan antar lembaga negara ini, pada tanggal 15 Juli 2010 teregistrasi sebagai perkara sengketa kewenangan antar lembaga negara pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (selanjutnya disebut MKRI) dengan nomor perkara 1/SKLN-VIII/2010 antara Bupati Maluku Tengah dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Maluku Tengah sebagai satu kesatuan pemerintahan daerah mengajukan permohonan sengketa kewenangan sebagai pemohon terhadap Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia sebagai pihak termohon. Sengketa kewenangan antar lembaga negara ini memiliki pokok yang disengketakan (*objectum litis*) yang merupakan kerugian konstitusional terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten Maluku Tengah. Kerugian konstitusional ini merupakan kepentingan secara langsung sebagai akibat Menteri

Dalam Negeri Republik Indonesia melakukan tindakan mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2010 tentang Batas Daerah Kabupaten Seram Bagian Barat dengan Kabupaten Maluku Tengah Provinsi Maluku.

Dalam putusannya yang dibacakan pada tanggal 17 Maret 2011, MKRI beranggapan bahwa *subjectum litis* dikaitkan dengan *objectum litis* permohonan pemohon bukan merupakan subjek maupun objek Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN), maka menurut MKRI, permohonan Pemohon tidak memenuhi ketentuan Pasal 61 UU MK *juncto* Pasal 2 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PMK/2006, sehingga permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*).

Putusan MKRI yang menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*) karena tidak memenuhi syarat Pasal 61 UU MK merupakan putusan yang "*final and binding*" yang harus dihormati, diterima dan dijalankan. Namun, terhadap putusan MKRI ini dapat dilakukan pengkajian secara ilmiah. Hal ini disampaikan Ketua MKRI yang menyatakan bahwa :

"Adanya berbagai kajian ilmiah yang mengkritisi berbagai putusan MK dari berbagai disiplin keilmuan maupun pandangan niscaya sangat bermanfaat bagi kalangan internal Mahkamah Konstitusi untuk memahami bagaimana "penilaian" putusan itu dari kaca mata ilmu pengetahuan yang mengedepankan nilai kebenaran dan keadilan".³

Tulisan ini merupakan pengkajian terhadap putusan MKRI terkait dengan sengketa kewenangan yang didasarkan pada "tindakan" lembaga negara dan dasar konstitusionalitas penilaian yang digunakan oleh MKRI.

³ Sambutan Ketua Mahkamah Konstitusi pada penerbitan Jurnal Konstitusi, (Jurnal Konstitusi, Volume 1 Nomor 1, Juli 2004), hlm. 5.

PEMBAHASAN

Sengketa kewenangan lembaga negara yang didaftarkan pada Kepaniteraan MKRI dengan Nomor Perkara 1/SKLN-VIII/2010 dengan pemohon Bupati Maluku Tengah dan Ketua DPRD Maluku Tengah sebagai Pemerintahan Daerah Maluku Tengah terhadap Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia dilatarbelakangi dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2010 tentang Batas Daerah Kabupaten Seram Bagian Barat dengan Kabupaten Maluku Tengah Provinsi Maluku. Adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri ini merupakan tuntutan pengaturan batas daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2006 tentang Pedoman Penegasan Batas Daerah sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebelumnya, fakta hukum dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Seram Bagian Timur, Kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Kepulauan Aru Di Provinsi Maluku telah menimbulkan multitafsir terhadap batas daerah antara Kabupaten Seram Bagian Barat dengan Kabupaten Maluku Tengah sebagai kabupaten induk. Multitafsir ini terkait dengan perbedaan rumusan Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2003 dengan Lampiran II.

Penyelesaian hukum terhadap multitafsir ini telah dilakukan melalui *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2003 yang dilakukan oleh MKRI. Melalui Putusan Nomor 123/PUU-VII/2009, MKRI menyatakan bahwa : "Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2003 berikut Penjelasannya dan Lampiran II tentang batas wilayah Kabupaten Seram Bagian

Barat sepanjang menyangkut Pasal 7 ayat (2) huruf b (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 155, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4350) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”.

Adanya Putusan MKRI terkait dengan *judicial review* seharusnya persoalan hukum batas daerah antara Kabupaten Seram Bagian Barat dengan Kabupaten Maluku Tengah telah berakhir karena sifat putusannya ”*final and binding*”. Implementasi Putusan MKRI dalam hal teknis penetapan batas daerah oleh Menteri Dalam Negeri seyogyanya didasarkan pada putusan dimaksud. Tetapi dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri telah menimbulkan permasalahan hukum dengan adanya sengketa kewenangan lembaga negara.

Analisa terhadap putusan MKRI dalam perkara nomor 1/SKLN-VIII/2010 yang tidak menerima permohonan Pemohon (*niet onvankelijk verklaard*) diawali dengan kedudukan hukum (*legal standing*) para pihak yang berperkara, yaitu Bupati Maluku Tengah dan Ketua DPRD Maluku Tengah dengan Menteri Dalam Negeri. Dalam Pasal 61 ayat (1) UU MK menyebutkan bahwa : ”Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan”. Terkait dengan rumusan norma hukum Pasal 61 ayat (1) UU MK ini, yang menjadi pertanyaan adalah lembaga manakah yang dapat dikategorikan sebagai lembaga negara?

Dalam UUD 1945 tidak terdapat satu pasal pun yang menguraikan apa itu lembaga negara. Secara konstitusional, istilah lembaga negara dapat ditemukan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa : ”Mahkamah

Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Melalui rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, dikenal istilah ”lembaga negara”, tetapi UUD 1945 tidak merinci apa dan siapa (organ mana saja) yang dapat dikategorikan sebagai lembaga negara. Achmad Roestandi menjelaskan bahwa :

”Dalam UUD 1945 pasca amandemen, tidak dirinci dengan tegas, apa saja yang termasuk lembaga negara. Satu-satunya petunjuk yang diberikan oleh UUD 1945 pasca amandemen terdapat dalam Pasal 24C ayat (1) yang menyebutkan salah satu wewenang Mahkamah Konstitusi adalah untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD”.⁴

Ketidakjelasan pengaturan lembaga negara akan menimbulkan terjadinya multitafsir, lembaga mana saja yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Hal ini lebih lanjut dikemukakan oleh Abdul Mukthie Fadjar, yang menyatakan bahwa :

”Persoalannya adalah bahwa baik UUD 1945, maupun UU MK tidak menyebutkan atau menjelaskan tentang apa yang dimaksud dengan ”lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” itu, sehingga bisa mengundang beberapa penafsiran, yaitu :

- a. penafsiran luas, sehingga mencakup semua lembaga negara yang nama dan kewenangannya disebut/tercantum dalam UUD 1945;
- b. penafsiran moderat, yakni yang hanya membatasi pada apa yang dulu dikenal sebagai lembaga tertinggi dan tinggi negara;
- c. penafsiran sempit, yakni penafsiran yang merujuk secara implisit dari ketentuan Pasal 67 UU MK.”⁵

⁴ Achmad Roestandi, *op.cit.*

⁵ Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta, Konpress dan Yogyakarta, Citra Media, 2006), hlm. 183-184.

Achmad Roestandi beranggapan, lembaga negara yang dibentuk/disebut/atau diberikan wewenang oleh UUD 1945, yaitu :

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), diatur dalam Pasal 2 dan 3 UUD 1945;
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), diatur dalam Pasal 19–22B UUD 1945;
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD), diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD 1945;
4. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), diatur dalam Pasal 23E, 23F dan 23G UUD 1945;
5. Presiden, diatur dalam Pasal 4 sampai 17 UUD 1945;
6. Wakil Presiden, diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UUD 1945;
7. Kementerian Negara, diatur dalam Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945;
8. Tentara Nasional Indonesia, diatur dalam Pasal 30 UUD 1945;
9. Kepolisian Negara Republik Indonesia, diatur dalam Pasal 30 UUD 1945;
10. Dewan Pertimbangan Presiden, diatur dalam Pasal 16 UUD 1945;
11. Duta, diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2) UUD 1945;
12. Konsul, diatur dalam Pasal 13 ayat (1) UUD 1945;
13. Komisi Pemilihan Umum (KPU), diatur dalam Pasal 22e ayat (4) UUD 1945;
14. Bank sentral, diatur dalam Pasal 23D UUD 1945;
15. Mahkamah Agung, diatur dalam Pasal 24 dan 24 AUUD 1945;
16. Mahkamah Konstitusi, diatur dalam Pasal 24 dan 24C UUD 1945;
17. Komisi Yudisial, diatur dalam Pasal 24 B UUD 1945;

18. Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman, diatur dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945. Ke dalam lembaga ini dapat dimasukkan antara lain Kejaksaan Agung;
19. Pemerintah Daerah Provinsi, diatur dalam Pasal 18 ayat (3), (5), (6), dan (7) UUD 1945;
20. Gubernur selaku Kepala Daerah Provinsi, diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
21. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
22. Pemerintah Daerah Kabupaten, diatur dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6), dan (7) UUD 1945;
23. Bupati selaku Kepala Daerah Kabupaten, diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
24. Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten, diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
25. Pemerintah Daerah Kota, diatur dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6), dan (7) UUD 1945; Analisis Putusan **22 Jurnal Konstitusi**, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010
26. Walikota selaku Kepala Daerah Kota, diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
27. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota, diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
28. Satuan Pemerintah Daerah yang bertempat Khusus atau Istimewa, diatur dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945;

29. Kesatuan Masyarakat Hukum adat, diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945; dan
30. Partai politik, diatur dalam Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E ayat (3).⁶

Terkait dengan pendapat Achmad Roestandi sebagaimana dikemukakan di atas, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa : "Dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 34 organ yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945, yaitu :

1. Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul "Majelis permusyawaratan Rakyat". Bab III ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri atas tiga ayat, Pasal 3 yang juga terdiri atas tiga ayat;
2. Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 pasal;
3. Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 yaitu pada ayat (2) UUD 1945. Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 itu menegaskan, "*Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden*";
4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada Pasal 17 ayat(1), (2), dan (3);
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri *triumpir* yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat

⁶ Achmad Roestandi, *op.cit.*, hlm. 112-114.

kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;

6. Menteri Dalam Negeri sebagai *triumpirat* bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
7. Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri *triumpirat* menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri, karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dengan menteri lain atau lembaga negara lainnya;
8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi, "*Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang*";
9. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2);
10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1);
11. Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
12. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat 3 UUD 1945;

14. Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
15. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
17. Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
18. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
20. Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang. Karena kedudukannya yang khusus dan diistimewakan, satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa ini diatur tersendiri oleh UUD 1945. Misal, status Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah yang demikian ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara;

21. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B;
22. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22D;
23. Komisi Penyelenggaran Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Nama “Komisi Pemilihan Umum” bukanlah nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang;
24. Bank sentral yang disebut eksplisit oleh Pasal 230, yaitu “*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*”. Seperti halnya dengan Komisi Pemilihan Umum, UUD 1945 belum menentukan nama bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh undang-undang berdasarkan kenyataan yang diwarisi dari sejarah di masa lalu;
25. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIIIA dengan judul “Badan Pemeriksa Keuangan”, dan terdiri atas 3 pasal, yaitu Pasal 23E (3 ayat), Pasal 23F (2 ayat), dan Pasal 23G (2 ayat);
26. Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
27. Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945;

28. Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai *auxiliary organ* terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
29. Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945;
30. Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
31. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
32. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945;
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*".⁷

Dengan didasarkan pada pendapat-pendapat yang dikemukakan di atas, maka dapat dikatakan bahwa Bupati Maluku Tengah dan DPRD Maluku Tengah merupakan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, termasuk Menteri Dalam Negeri. Pokok yang disengketakan (*objectum litis*) dalam perkara nomor 1/SKLN-VIII/2010 terkait dengan "tindakan" Menteri Dalam Negeri dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2010 yang oleh pihak Pemohon (Bupati dan Ketua DPRD Maluku Tengah)

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta, Setjen dan Kepaniteraan MK, 2008), hlm. 403-407.

bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah melalui Putusan MKRI Nomor 123/PUU-VII/2010. ”Tindakan” mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri ini menimbulkan kerugian bagi Pemerintahan Daerah Kabupaten Maluku Tengah karena memiliki kepentingan secara langsung.

Dasar penentuan pokok yang disengketakan (*objectum litis*) diatur dalam Pasal 61 ayat (2) UU MK yang menyebutkan bahwa : ”Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang kepentingan langsung pemohon dan menguraikan kewenangan yang dipersengketakan serta menyebutkan dengan jelas lembaga negara yang menjadi termohon”. Hal ini diperjelas dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 yang menyatakan bahwa ”Para Pemohon dalam hal ini merupakan pihak yang menganggap kewenangan konstitusionalnya diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan oleh Termohon, sedangkan Termohon adalah merupakan pihak yang dianggap telah mengambil, mengurangi, menghalangi, mengabaikan, dan/atau merugikan Para Pemohon”. Menyangkut *objectum litis* ini, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa :

”Dalam perkara sengketa kewenangan antarlembaga negara, semua lembaga yang kewenangannya disebut dan diatur dalam UUD 1945 dapat mengajukan permohonan apabila ia menganggap bahwa kewenangan konstitusionalnya tersebut dirugikan oleh keputusan sesuatu lembaga negara yang lain”.⁸

Amar putusan MKRI dalam perkara nomor 1/SKLN-VIII/2010 menyatakan bahwa permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*). Pertimbangan hukum MKRI bahwa *objectum litis* permohonan Pemohon bukanlah kewenangan Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945, tetapi merupakan

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta, Konpress, 2005), hlm. 23.

pertentangan antara Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2010 dengan Putusan MKRI Nomor 123/PUU-VII/2009 (Vide [3.12]).

Apabila dianalisis *objectum litis* yang memiliki keterkaitan dengan *subjectum litis*, pokok permohonan dalam perkara nomor 1/SKLN-VIII/2010 terkait dengan "tindakan" yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2010. *Objectum litis* yang diajukan tidak diarahkan pada norma hukum (baik Peraturan Menteri Dalam Negeri maupun Putusan MKRI Nomor 123/PUU-VII/2009), namun pokok sengketa kewenangan ini diarahkan pada "tindakan" yang dilakukan oleh pihak Termohon (Menteri Dalam Negeri).

Sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, Menteri Dalam Negeri merupakan lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam Pasal 17 UUD 1945. Dalam Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 ditegaskan bahwa "Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan", maka Menteri Dalam Negeri memiliki kewenangan konstitusional yang terkait dengan persoalan pelaksanaan pemerintahan di daerah. Hal ini secara jelas diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang menyebutkan bahwa : "Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan".

Berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 *juncto* Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008, Menteri Dalam Negeri berwenang untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang terkait dengan urusan pemerintahan di daerah. Salah satu kewenangan Menteri Dalam Negeri yang bersifat teknis yaitu

dengan melakukan penetapan batas daerah secara fisik melalui produk hukum Peraturan Menteri Dalam Negeri.

Analisis dalam penulisan ini lebih diarahkan pada aspek "tindakan" yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Dalam hal ini, "tindakan" Menteri yang mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2010. Aspek "tindakan" memiliki keterkaitan dengan "fungsi" aparatur pemerintahan yang harus didasarkan pada asas legalitas (*legaliteitbeginsel*) yang merupakan dasar keabsahan tindakan pemerintahan.

Menteri sebagai lembaga negara merupakan organ kekuasaan yang memiliki fungsi sesuai dengan maksud dibentuknya organ tersebut. Antara organ dan fungsinya harus diletakkan pada proporsi yang sebenarnya. Jimly Asshiddiqie membedakan antara organ dan fungsi, walau diakui bahwa keduanya merupakan unsur pokok yang saling berkaitan. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya. Organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya.⁹

Tindakan yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dengan menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri merupakan "fungsi" yang dilakukan sebagai perwujudan dari wewenangnya. Fungsi yang dilakukan ini terkait dengan tujuan tertentu yang didasarkan pada wewenang. Dalam hal ini, Menteri Dalam Negeri melakukan fungsinya dengan menerbitkan Peraturan Menteri agar memperjelas pengaturan secara teknis di lapangan terkait dengan batas daerah. pelaksanaan fungsi Menteri ini harus didasarkan pada wewenang yang dimiliki. Terkait dengan

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta, Konpress, 2005), hlm. 115.

fungsi, kedudukan dan wewenang, Hasan Zaini¹⁰ mengatakan bahwa fungsi, kedudukan dan wewenang memang sangat berkaitan. Fungsi dapat diartikan suatu lingkungan kerja untuk mencapai tujuan tertentu. Kedudukan suatu lembaga ditentukan oleh fungsinya. Untuk dapat menjalankan fungsinya dalam rangka mencapai tujuan tertentu, lembaga negara harus dilengkapi dengan wewenang (kekuasaan).

Dengan berpatokan dari pendapat di atas, maka dapat dikatakan bahwa fokus permohonan dalam perkara nomor 1/SKLN-VIII/2010 yang merupakan *objectum litis* terkait dengan "tindakan" Menteri Dalam Negeri dalam mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2010, dan tidak terkait dengan norma hukum dari Peraturan Menteri dimaksud. Menyangkut "tindakan" yang dilakukan oleh Menteri, hal ini merupakan *objectum litis* dari perkara nomor 1/SKLN-VIII/2010, namun oleh MKRI berpendapat lain, bahwa antara *objectum litis* dan *subjectum litis* tidak memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 61 UU MK.

Dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara, kewenangan lembaga negara yang diberikan oleh UUD 1945 merupakan dasar utama sebagai *objectum litis*. Terkait dengan kewenangan lembaga negara yang diberikan oleh UUD 1945, dalam putusan nomor 4/SKLN-IV-2006 MKRI berpendapat bahwa tidak hanya semata-mata menafsirkan secara tekstual bunyi dari ketentuan UUD yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara tertentu, tetapi juga melihat kemungkinan adanya kewenangan-kewenangan implisit yang terdapat dalam suatu kewenangan pokok serta kewenangan yang diperlukan (*necessary and proper*)

¹⁰ Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung, Alumni, 1985), hlm. 261.

guna menjalankan kewenangan pokok tertentu tersebut. Kewenangan-kewenangan tersebut dapat dimuat dalam undang-undang.

Dengan adanya pertimbangan hukum dari MKRI tersebut, maka seyogyanya perkara nomor 1/SKLN-VIII/2010 memiliki *objectum litis* sengketa kewenangan yang telah jelas, karena adanya tindakan yang tidak didasarkan pada wewenang yang dimiliki. Dalam hal ini, Menteri Dalam Negeri dalam melakukan tindakan hukum tertentu (pembentukan Peraturan Menteri) harus didasarkan pada wewenang yang dimiliki. Dalam pelaksanaan wewenang dimaksud, Menteri Dalam Negeri harus melakukan tindakan dalam pembentukan Peraturan Menteri yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini, pembentukan Peraturan Menteri Dalam Negeri harus didasarkan pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2003 pasca putusan MKRI.

Dengan didasarkan pada analisis sebagaimana dikemukakan di atas, pertimbangan hukum MKRI dalam perkara nomor 1/SKLN-VIII/2010 harus didasarkan pada "tindakan" yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dalam bentuk Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2010. Hal ini merupakan *objectum litis* dari perkara nomor 1/SKLN-VIII/2010 dan bukan terkait dengan pertentangan norma hukum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2003 berdasarkan putusan MKRI nomor 123/PUU-VII/2009.

KESIMPULAN DAN SARAN

Putusan MKRI dalam perkara nomor 1/SKLN-VIII/2010 yang menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*) dapat

dilakukan telaah secara akademik untuk mendapatkan kepastian hukum. Pertimbangan hukum MKRI dalam perkara nomor 1/SKLN-VIII/2010 lebih didasarkan pada pertentangan hukum antara Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2010 dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2003 setelah putusan MKRI.

Seyogyanya, pertimbangan hukum MKRI difokuskan pada tindakan yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui pembentukan Peraturan Menteri. Tindakan Menteri Dalam Negeri ini merupakan *objectum litis* yang semestinya merupakan pertimbangan hukum oleh MKRI, karena tindakan Menteri merupakan fungsi yang dilaksanakan berdasarkan kewenangan konstitusional sebagaimana diatur dalam UUD 1945.

Berdasarkan kesimpulan yang dikemukakan di atas, maka saran dalam penulisan ini agar MKRI dalam menentukan *objectum litis* dan *subjectum litis* seyogyanya melakukan penafsiran terhadap sengketa kewenangan yang didasarkan tindakan lembaga negara sebagai pelaksanaan fungsi yang didasarkan pada kewenangan konstitusional, baik yang diatur dalam UUD 1945 maupun dalam undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Mukthie Fadjar, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi* Jakarta, Konpress dan Yogyakarta, Citra Media
- Achmad Roestandi, 2005, *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab*, (Jakarta, Setjen dan Kepaniteraan MK
- Hasan Zaini, 1985, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni

Jimly Asshiddiqie, 2005, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta, Konpress.

Jimly Asshiddiqie, 2005, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Konpress

Jimly Asshiddiqie, 2008, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta, Setjen dan Kepaniteraan MK

Jurnal Konstitusi, Volume 1 Nomor 1, Juli 2004

BIODATA PENULIS

Lahir di Ambon, 5 September 1972, meraih gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon tahun 1998, kemudian meraih gelar Magister Hukum (MH) pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Airlangga Surabaya tahun 2007. Saat ini sementara mengikuti Program Doktor Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya.

Dosen Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Pattimura dan menjabat sebagai Ketua Pusat Studi HAM Universitas Pattimura (2009-sekarang).