

**PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN
LEMBAGA NEGARA YANG KEWENANGANNYA
TIDAK BERSUMBER DARI UNDANG-UNDANG
DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

SKRIPSI

Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)
Program Studi Ilmu Hukum

Oleh:

HAIKAL MAARIF JOBA OKSEFA
NPM.1406200591



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2020**



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : HAIKAL MAARIF JOBA OKSEFA
NPM : 1406200591
PRODI/BAGIAN : Ilmu Hukum / Hukum Tata Negara
JUDUL SKRIPSI : PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA YANG KEWENANGANNYA TIDAK BERSUMBER DARI UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945
Pembimbing : Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, SH., M.Hum

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
25-11-2020	Perbaikan Penulisan	
02-12-2020	Perbaikan Latar Belakang	
11-12-2020	Perbaikan Atas Metode Penelitian	
24-12-2020	Sinkronisasi Antara Metode dan Latar Belakang	
04-01-2021	Perbaikan Bab II	
09-01-2021	Perbaikan Bab III	
13-01-2021	Perbaikan Kesimpulan a	
22-01-2021	Perbaikan Kesimpulan c	
02-02-2021	Acc Sidang Meja Hijau	

Diketahui,
DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, SH., MH)

DOSEN PEMBIMBING

(Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, SH., M.Hum)



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : HAIKAL MAARIF JOBA OKSEFA
NPM : 1406200591
PRODI/BAGIAN : HUKUM/TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN
LEMBAGA NEGARA YANG KEWENANGANNYA
TIDAK BERSUMBER DARI UNDANG-UNDANG
DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN
1945

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian

Medan, 02 Februari 2021

DOSEN PEMBIMBING

Dr. EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.Hum
NIDN: 1979112000031001



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsuac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : HAIKAL MAARIF JOBA OKSEFA
NPM : 1406200591
PRODI/BAGIAN : HUKUM/TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA YANG KEWENANGANNYA TIDAK BERSUMBER DARI UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

PENDAFTARAN : 29 Maret 2021

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM


Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H
NIP: 196003031986012001

PEMBIMBING


Dr. EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.Hum
NIDN: 1979112000031001



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jl. Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6624-567 Medan 20238 Fax. (061) 662
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id
Bankir. Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Selasa, Tanggal 06 April 2021 Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : HAIKAL MAARIF JOBA OKSEFA
NPM : 1406200591
PRODI/BAGIAN : HUKUM/TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA YANG KEWENANGANNYA TIDAK BERSUMBER DARI UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Dinyatakan : (A) Lulus Yudisium dengan Predikat Istimewa
() Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris


Assoc. Prof. Dr. IDA HANIFAH, SH., M.H
NIP: 196003031986012001


Dr. FAISAL, SH., M.Hum
NIDN: 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. Dr. EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.Hum
2. Assoc. Prof. Dr. RAMLAN, S.H., M.Hum
3. Hj. RABIAH Z. HARAHAHAP, S.H., M.H

1. 

2. 

3. 

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **HAIKAL MAARIF JOBA OKSEFA**
NPM : 1406200591
Program : Strata – I
Fakultas : Hukum
Program Studi : Hukum
Bagian : Tata Negara
Judul Skripsi : **PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN
LEMBAGA NEGARA YANG KEWENANGANNYA
TIDAK BERSUMBER DARI UNDANG-UNDANG
DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN
1945**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, Maret 2021



HAIKAL MAARIF JOBA OKSEFA

ABSTRAK

PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA YANG KEWENANGANNYA TIDAK BERSUMBER DARI UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Haikal Maarif Joba Oksefa

Jimly Asshiddiqie berpandangan bahwa jika yang bersengketa adalah lembaga negara independen yang memiliki *constitutional importance* yaitu lembaga negara independen yang meskipun secara eksplisit tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 tetapi memiliki kepentingan konstitusional maka lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa semacam itu adalah Mahkamah Konstitusi. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaturan penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara, untuk mengetahui model penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara, dan untuk mengetahui penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya tidak bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian hukum yang bersifat deskriptif analisis dan menggunakan jenis penelitian yuridis normatif. Melalui penelitian deskriptif, peneliti berusaha mendiskripsikan peristiwa dan kejadian yang menjadi pusat perhatian tanpa memberikan perlakuan khusus terhadap peristiwa tersebut. Penelitian ini menggunakan data sekunder dengan mengolah data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

Berdasarkan hasil penelitian dipahami bahwa Dalam ketentuan teknis penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara oleh MK telah ditetapkan dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK. Pengaturan tentang hukum acara tersebut termuat dalam Bab V Undang-Undang tersebut yang disusun dalam 12 bagian. Tidak semua lembaga negara independen yang sumber kewenangannya berasal dari ketentaun undang-undang, yang sifat dan fungsinya sebagai *state auxiliary organ* dapat menjadi *subjectum litis* dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara di mahkamah Konstitusi. Hal tersebut dicualikan pada lembaga-lembaga negara yang memiliki *constitutional importance* dan memiliki kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Secara yuridis formal sebagaimana rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan, Pasal 10 ayat (1) huruf b Undang-Undang MK sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang MK, *juncto* Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, salah satu kewenangan MK adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD; meskipun demikian, dalam Putusan Nomor 03/SKLN-XI/2012, MK membuat yurisprudensi dengan menegaskan kedudukan Bawaslu meskipun sebagai lembaga negara yang dibentuk berdasarkan ketentuan UU Penyelenggaraan Pemilu.

Kata kunci: Penyelesaian Sengketa, Sengketa Kewenangan Lembaga Negara, UUD 1945.

KATA PENGANTAR



Asslamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu pernyataan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu disusun skripsi yang berjudul: **Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Yang Kewenangannya Tidak Bersumber Dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Agussani.,M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Dr. Ida Hanifah S.H., M.H atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada wakil Dekan I Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum dan wakil Dekan III Bapak Zainuddin, S.H., M.H.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Dr. Eka NAM Sihombing, S.H., M.Hum selaku

pembimbing yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak terlupakan disampaikan terima kasih kepada seluruh narasumber yang telah memberikan data selama penelitian berlangsung.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terimakasih kepada Ayahanda dan Ibunda: Lenang Ramadhan Syahputra dan Nurlina Nasution yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang dan yang telah memberikan bantuan materil dan moril hingga selesainya skripsi ini. Dan terimakasih kepada Isteri tercinta, Indah Novriani, S. E., dan Anak tersayang Xhaka Abiyu Oksefa yang telah menjadi penyemangat dalam masa pembuatan skripsi ini.

Tiada gedung yang paling indah, kecuali persahabatan, untuk itu, dalam kesempatan diucapkan terimakasih kepada sahabat-sahabat yang telah banyak berperan, terutama TUGIL: Andrey, Bob, Ozan, Imam Kurniawan, Taifur. Semoga Allah SWT membalas semua kebaikan kalian, kepada semua pihak yang tidak dapat disebut namanya satu persatu, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan peran mereka, dan untuk itu disampaikan ucapan terimakasih yang setulus-tulusnya.

Akhirnya, tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali Ilahi Robbi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun bias dari bahasan skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu,

diharapkan ada masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Terimakasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga kiranya mendapatkan balasan dari Allah SWT dan mudah mudahan semuanya selalu dalam lindungan Allah SWT, amiin. Sesungguhnya Allah mengetahui akan niat baik hamba-hambanya.

Assalamua'laikum warahmatullahi wabarakatuh.

Medan ,2021

Hormat Saya

Penulis



HAIKAL MAARIF JOBA OKSEFA
NPM.1406200591

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	v
Daftar Isi.....	viii
Abstrak	x
Bab I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah	9
2. Manfaat Penelitian	9
B. Tujuan Penelitian.....	9
C. Definisi Operasional.....	10
D. Keaslian Penelitian.....	11
E. Metode Penelitian.....	11
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	12
2. Sifat Penelitian	12
3. Sumber Data.....	12
4. Alat Pengumpul Data	13
5. Analisis Data	14
Bab II : TINJAUAN PUSTAKA	
A. Penyelesaian Sengketa	15
B. Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia.....	20
C. Lembaga Negara Independen.....	27
D. Sengketa Kewenangan Lembaga Negara	20

Bab III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

- A. Pengaturan Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara ..36
- B. Model Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara.....51
- C. Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Yang Kewenangannya Tidak Bersumber Dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945..... 61

Bab IV: KESIMPULAN DAN SARAN

- A. Kesimpulan.....67
- B. Saran..... 69

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 pada Tahun 2001, belum ada aturan mengenai mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara. Lembaga yang memiliki kewenangan untuk memberi putusan terhadap sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara tersebut juga belum ada. Setelah adanya Perubahan Ketiga UUD 1945 barulah mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara dilakukan melalui proses Peradilan Tata Negara yaitu Mahkamah Konstitusi.¹

Sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki mekanisme penyelesaian jika terjadi sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara. Sistem ketatanegaraan yang dimaksud disini adalah adalah seperangkat prinsip dasar dan aturan mengenai susunan negara atau pemerintahan, bentuk negara atau pemerintahan, hubungan tata kerja antar lembaga negara atau pemerintahan dan sebagainya yang menjadi dasar pengaturan negara atau pemerintahan di Indonesia. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, hubungan antara satu lembaga negara dengan lembaga negara yang lainnya diikat oleh prinsip *check and balances*. Dalam prinsip tersebut, lembaga-lembaga negara itu diakui sederajat dan saling mengimbangi satu sama lain. Sebagai implikasi adanya

¹ Eric Stenly Holle. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Antar Lembaga Negara". dalam Jurnal Hukum Fakultas Pattimura, 2016.

mekanisme *check and balances* pada hubungan yang sederajat itu, ada kemungkinan dalam pelaksanaan kewenangan masing-masing lembaga negara timbul perbedaan dan/atau perselisihan dalam menafsirkan amanat UUD. Jika timbul persengketaan pendapat semacam itu, diperlukan organ tersendiri yang disertai tugas untuk memutus final atas hal ini yaitu Mahkamah Konstitusi yang kewenangannya diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 jo Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi salah satu kewenangannya memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.²

Struktur ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi atau tepatnya setelah empat kali amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengalami perubahan secara fundamental. Yang semula bersifat vertikal-hirarkis berubah menjadi horizontal-fungsional. Jika sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dari MPR seluruh kekuasaan negara tersebut kemudian didistribusikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara (Presiden, DPR, DPA, BPK, MA). Tetapi setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945, kedudukan lembaga negara berada pada posisi yang setara dengan mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Dalam hal ini kedudukan setiap lembaga negara ditentukan oleh fungsi dan wewenangnya yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 dan tidak ada lagi pengelompokan lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara.

² *Ibid.*

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi, UUD NRI Tahun 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara pelaksana kedaulatan rakyat dalam bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif yang tercermin dalam fungsifungsi Presiden dan Wakil Presiden, MPR, DPR dan DPD, Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (*main state organs, principal state organs*). Lembaga-lembaga negara dimaksud itulah yang secara instrumental mencerminkan pelembagaan fungsifungsi kekuasaan negara yang utama (*main state functions, principal state functions*), sehingga lembaga-lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama (*main state organs, principal state organ, atau main state institutions*) yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip “*checks and balances*”.

Disamping lembaga-lembaga negara yang bersifat utama atau biasa disebut lembaga tinggi negara (*main state organs*), UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur lembaga negara pendukung (*state auxiliary bodies*) yang sifatnya konstitusional seperti Komisi Yudisial, Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia, Bank Sentral, Komisi Pemilihan Umum, Dewan Pertimbangan Presiden, dan sebagainya. Menurut Sri Soemantri meskipun sifatnya pendukung, tetapi secara *nasional state auxiliary bodies* mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam mewujudkan tujuan nasional.

Diluar dari yang disebut secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945, di Indonesia banyak tumbuh dan berkembang lembaga negara pendukung atau

lembaga negara bantu (*auxiliary bodies*) baik yang fungsi dan kedudukannya merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif maupun yang bersifat independen dan karenanya kedudukannya berada diluar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, tetapi fungsinya kadangkala merupakan campur sari ketiganya. Lembaga-lembaga tersebut ada yang dibentuk berdasarkan undangundang, dan ada pula yang dibentuk dengan Keputusan Presiden (Keppres).

Bentuknya pun bervariasi, ada yang berbentuk badan, komisi, dewan, lembaga dan sebagainya. Berdasarkan pada norma sumber legitimasinya, lembaga-lembaga negara di Indonesia dapat diklasifikasi kedalam tiga kelompok,³ yaitu: *pertama*, lembaga negara pada tingkat konstitusi yaitu lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, dan dirinci kembali dalam undang-undang misalnya adalah Presiden dan 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).

Kedua, Lembaga-lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang berarti sumber kewenangannya berasal dari pembentuk undang-undang, yaitu Presiden dan DPR, dan dalam hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD. Oleh karena itu, pembubaran dan pengubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan Presiden. Jika pembentukannya melibatkan peran DPD, maka pembubarannya juga harus

³ Jimly Asshiddiqie. 2015. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 21-24.

melibatkan peran DPD. Misalnya, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia (BI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komnas HAM, dan sebagainya dibentuk berdasarkan undang-undang, dan karena itu tidak dapat diubah atau dibubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut undang-undangnya.

Ketiga, adalah lembaga-lembaga yang sumber kewenangannya murni dari Presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleid* presiden (*presidential policy*). Artinya, pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara tersebut juga cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat *regeling* dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan keputusan Presiden yang bersifat *beschikking*.

Banyaknya jumlah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang dan Keputusan Presiden (Keppres), yang kandangkala satu dengan yang lainnya memiliki wilayah kewenangan yang hampir sama atau berpeluang untuk saling bersinggungan, tentu berpotensi menimbulkan sengketa kewenangan antarlembaga negara. Menurut Jimly Asshiddiqie, potensi timbulnya sengketa kewenangan antar lembaga Negara disebabkan oleh desain kelembagaan negara pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, tidak lagi bersifat vertikal melainkan bersifat horisontal, dengan diikat oleh prinsip *checks and balances*, karenanya lembaga-lembaga tersebut diakui sederajat tetapi saling

mengendalikan satu sama lain. Sebagai akibat adanya hubungan yang sederajat itu, timbul kemungkinan dalam melaksanakan kewenangan masing-masing terdapat perselisihan dalam menafsirkan amanat UUD NRI Tahun 1945.⁴

Sebagai akibat diadopsinya sistem pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat, maka presiden yang semula dianggap bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR tetapi sekarang langsung bertanggungjawab kepada rakyat pemilihnya. Karena itu, MPR bukan lagi merupakan lembaga tertinggi negara. MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, dan BPK, merupakan lembaga-lembaga tinggi negara yang sama derajatnya satu sama lain. Demikian pula dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang derajat protokolernya lebih rendah sehingga tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, tetapi secara fungsional memiliki kedudukan fungsional yang sama-sama bersifat independen, seperti Komisi Yudisial, TNI, POLRI, KPK, dan lain sebagainya. Dalam sifat independensinya itu, tercermin juga jiwa kesetaraan dengan fungsi-fungsi lembaga-lembaga tinggi Negara lainnya.⁵

Oleh karena pentingnya prinsip kesetaraan dan independensi lembaga-lembaga Negara tersebut, maka mekanisme hubungan satu sama lain sangat perlu diatur menurut prinsip-prinsip hukum. Jika timbul persengketaan dalam menjalankan kewenangan masing-masing, diperlukan lembaga pemutus menurut UUD NRI Tahun 1945. Karena itulah UUD NRI Tahun 1945 menyediakan mekanisme peradilan khusus untuk mengatasi berbagai

⁴ *Ibid.*, halaman 3.

⁵ *Ibid.*, halaman 10.

kemungkinan timbulnya sengketa kewenangan antar lembaga. Fungsi pemutus itulah yang diamanatkan kepada lembaga Mahkamah Konstitusi.

Potensi timbulnya sengketa antar lembaga negara itu dapat berupa sengketa kewenangan, sengketa administrasi, dan bisa juga berupa sengketa jabatan atau personal. Secara definitif, yang dimaksud dengan sengketa kewenangan antar lembaga negara adalah perbedaan pendapat yang disertai persengketaan dan klaim antar lembaga negara yang satu dengan yang lainnya mengenai kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga Negara tersebut.⁶

Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 hanya memberi kewenangan kepada MK untuk memutus sengketa kewenangan antara lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, sengketa kewenangan yang menjadi kompetensi MK adalah sengketa yang terjadi antar lembaga negara yang wewenangnya disebut baik secara eksplisit maupun implisit dalam UUD NRI Tahun 1945. Misalnya sengketa yang terjadi antara Presiden dengan DPR, atau antara DPR dengan DPD, atau TNI dan POLRI, demikian pula lembaga negara yang lainnya.

Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara, menyebutkan bahwa lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah:

⁶ *Ibid.*, halaman 4.

1. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
3. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
4. Presiden;
5. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
6. Pemerintahan Daerah (Pemda);
7. Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Jimly Asshiddiqie berpandangan bahwa jika yang bersengketa adalah lembaga negara independen yang memiliki *constitutional importance* yaitu lembaga negara independen yang meskipun secara eksplisit tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 tetapi memiliki kepentingan konstitusional maka lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa semacam itu adalah Mahkamah Konstitusi. Misalnya timbul sengketa kewenangan antara KPK dengan Kejaksaan Agung, yang sama-sama dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi karena keduanya sama-sama memiliki *constitutional importance* yang bersumber dari rumusan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 maka yang berwenang untuk memutus sengketa kewenangan kedua lembaga tersebut adalah Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan uraian diatas maka disusun skripsi ini dengan judul: **“Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Yang Kewenangannya Tidak Bersumber Dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”**

1. Rumusan Masalah

Masalah yang dirumuskan berdasarkan uraian diatas dapat ditarik permasalahan yang akan menjadi batasan pembahasan dari penelitian, adapun rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini antara lain:

- a. Bagaimana pengaturan penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara?
- b. Bagaimana model penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara?
- c. Bagaimana penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya tidak bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

2. Faedah Penelitian

Faedah dari penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, manfaat yang diperoleh dari penelitian adalah sebagai berikut :

- a. Secara Teoritis yaitu untuk menambah wawasan dan khazanah ilmu pengetahuan dalam bidang hukum tata negara khususnya terkait masalah Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Yang Kewenangannya Tidak Bersumber Dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Secara Praktis sebagai sumbangan pemikiran bagi kepentingan Negara, Bangsa, Masyarakat, serta mahasiswa khususnya jurusan hukum tata negara, serta pihak yang berkepentingan lainnya.

B. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara.
2. Untuk mengetahui model penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara.
3. Untuk mengetahui penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya tidak bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

C. Definisi operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/konsep-konsep khusus yang akan diteliti.⁷ Sesuai dengan judul penelitian yang diajukan yaitu “Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Yang Kewenangannya Tidak Bersumber Dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, maka dapat diterangkan definisi operasional penelitian, yaitu:

1. Penyelesaian Sengketa adalah suatu penyelesaian perkara yang dilakukan antara salah satu pihak dengan pihak yang lainnya. Dimana dalam penelitian ini penyelesaian sengketa yang dimaksud adalah penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya tidak bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁷ Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima, halaman 17.

2. Lembaga Negara adalah lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, Undang-Undang, atau oleh peraturan yang lebih rendah.
3. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah hukum dasar tertulis, konstitusi pemerintahan negara Republik Indonesia saat ini.

D. Keaslian Penelitian

Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Yang Kewenangannya Tidak Bersumber Dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bukanlah hal yang baru. Oleh karenanya, penulis meyakini telah banyak peneliti-peneliti sebelumnya yang mengangkat tentang Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Yang Kewenangannya Tidak Bersumber Dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai tajuk dalam berbagai penelitian. Namun berdasarkan bahan kepustakaan yang ditemukan baik melalui via *searching* via internet maupun penelusuran kepustakaan dari lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan perguruan tinggi lainnya, penulis tidak menemukan penelitian yang sama dengan tema dan pokok bahasan yang penulis teliti terkait **“Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Yang Kewenangannya Tidak Bersumber Dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”**

E. Metode Penelitian

Penelitian pada hakikatnya adalah rangkaian kegiatan ilmiah dan karena itu menggunakan metode-metode ilmiah untuk menggali dan memecahkan permasalahan, atau untuk menemukan sesuatu kebenaran dari fakta-fakta yang

ada.⁸ Agar mendapatkan hasil yang maksimal, maka metode yang dipergunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian dilakukan dengan menggunakan jenis penelitian yuridis normatif dan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*). Hal ini dikarenakan penulis menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai dasar awal melakukan analisis. Peraturan perundang-undangan merupakan titik fokus dari penelitian tersebut dan karena sifat hukum yang mempunyai sifat hukum yang mempunyai ciri *comprehensive, all inclusive* dan *systematic*.⁹

2. Sifat penelitian

Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis yang menggambarkan secara sistematis data mengenai masalah yang akan dibahas. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan obyek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.¹⁰

3. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari data primer dan data sekunder yang terdiri dari:

- a. Data yang bersumber dari hukum Islam, yaitu Al-Qur'an dan Hadist yang disebut sebagai data kewahyuan.

⁸ Ishaq. 2017. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta, halaman 11.

⁹ Johnny Ibrahim. 2017. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing, halaman 303.

¹⁰ Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. *Op. Cit.*, halaman 20.

b. Data Sekunder adalah data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan, seperti peraturan perundang-undangan, dokumen, laporan, buku ilmiah dan hasil penelitian terdahulu, yang terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer, dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara.
- 2) Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku hukum yang ditulis oleh para ahli hukum, kamus hukum, ensiklopedia hukum, jurnal-jurnal hukum, disertasi hukum, tesis hukum, skripsi hukum, komentar undang-undang dan putusan pengadilan, dan lain sebagainya.¹¹
- 3) Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, internet, dan sebagainya yang ada hubungannya dengan permasalahan yang sesuai dengan judul ini.

4. Alat pengumpul data

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumentasi atau studi kepustakaan.

¹¹ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi. 2014. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 52.

5. Analisis data

Data yang terkumpul dapat dijadikan acuan pokok dalam melakukan analisis dan pemecahan masalah. Untuk mengelolah data yang ada, penelitian ini menggunakan analisis kualitatif.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penyelesaian Sengketa

Penyelesaian sengketa adalah suatu rangkaian cara yang digunakan untuk menyelesaikan suatu permasalahan dalam ruang lingkup lembaga peradilan hukum di Indonesia (*ordinary court/court settlement*) biasa disebut litigasi maupun diluar ruang lingkup lembaga peradilan hukum di Indonesia (*extra ordinary court/out of court settlement*) biasa disebut nonlitigasi. Dasar hukum yang secara khusus mengatur tentang lembaga peradilan di Indonesia adalah Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24 B ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Berdasarkan isi kedua pasal tersebut, kita dapat mengetahui badan-badan atau lembaga-lembaga dalam peradilan di Indonesia. Lembaga-lembaga yang dimaksud adalah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Selain itu, terdapat juga lembaga Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.

Litigasi merupakan mekanisme penyelesaian sengketa melalui jalur pengadilan dengan menggunakan pendekatan hukum formal (*law approach*).¹² Dalam mekanisme penyelesaian perkara di tiap-tiap lembaga peradilan di Indonesia juga tentu berbeda, penjelasan dari lembaga-lembaga tersebut sebagai berikut:

¹² Arus Akbar Siloande dan Wirawan B. Ilyas. 2016. *Pokok-Pokok Hukum Bisnis*. Jakarta: Salemba Empat, halaman 180.

1. Mahkamah Agung

Mahkamah Agung merupakan lembaga pengadilan tertinggi di Indonesia. Dalam melaksanakan tugas, Mahkamah Agung terlepas dari pengaruh pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya. Hal itu diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 mengenai Mahkamah Agung. Tempat kedudukan Mahkamah Agung adalah di ibu kota negara dan wilayah hukumnya meliputi seluruh wilayah Indonesia. Peradilan Umum

Peradilan umum merupakan salah satu lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya. Lembaga yang termasuk dalam peradilan umum adalah Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi.

a. Pengadilan Negeri

Pengadilan Negeri merupakan sebuah lembaga kekuasaan kehakiman yang berkedudukan di ibu kota kabupaten atau kota. Daerah hukumnya mencakup wilayah kabupaten atau kota tersebut.

b. Pengadilan Tinggi

Pengadilan Tinggi merupakan lembaga kekuasaan kehakiman yang berkedudukan di ibu kota provinsi. Wilayah kerja Pengadilan Tinggi meliputi wilayah provinsi itu. Susunan Pengadilan Tinggi terdiri atas pimpinan, hakim anggota, panitera, dan sekretaris.

2. Peradilan Agama

Keberadaan peradilan agama diatur dalam Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Lembaga peradilan yang berada dalam lingkup peradilan agama adalah Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama.

a. Pengadilan Agama

Pembentukan Pengadilan Agama dilakukan melalui Undang-Undang dengan daerah hukum meliputi wilayah kota atau kabupaten. Bidang-bidang yang menjadi cakupannya adalah perkawinan; warisan, wasiat, hibah; wakaf dan shadaqah; serta ekonomi syariah.

b. Pengadilan Tinggi Agama

Pengadilan Tinggi Agama adalah lembaga kekuasaan kehakiman yang berada di lingkup kerja peradilan agama. Pengadilan ini merupakan pengadilan tingkat banding. Kedudukan Pengadilan Tinggi Agama adalah di ibu kota provinsi dengan wilayah kerja meliputi daerah provinsi tersebut.

3. Peradilan Militer

Peradilan Militer diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997. Peradilan Militer adalah badan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman di lingkungan angkatan bersenjata, yang meliputi Pengadilan Militer, Pengadilan Militer Tinggi, Pengadilan Militer Utama, dan Pengadilan Militer Tempur.

Badan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman di lingkungan angkatan bersenjata, yaitu Pengadilan Militer, Pengadilan Militer Tinggi, Pengadilan Militer Utama, dan Pengadilan Militer Tempur sebagai berikut:

4. Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN)

Dalam lingkungan peradilan tata usaha negara terdapat dua lembaga kekuasaan kehakiman, yaitu Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN).

a. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)

Pengadilan Tata Usaha Negara dibentuk melalui keputusan presiden. Kedudukan lembaga ini berada di daerah kota atau kabupaten. Tugas Pengadilan Tata Usaha Negara adalah memeriksa, memutuskan, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara tingkat pertama. Pengadilan Tata Usaha Negara adalah pengadilan tingkat pertama.

b. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN)

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) merupakan sebuah lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang. Daerah hukumnya meliputi wilayah provinsi. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara merupakan pengadilan tingkat banding. Sebagai sebuah lembaga keperadilan,

5. Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi merupakan sebuah lembaga kehakiman di negara Indonesia. Mahkamah Konstitusi adalah salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk

menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Konstitusi berkedudukan di ibu kota negara Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi dibentuk setelah terjadi perubahan atau amendemen UUD 1945 yang keempat. Pembentukannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Susunan Mahkamah Konstitusi terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota, dan tujuh orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan dengan keputusan presiden. Dengan demikian, seluruh hakim konstitusi berjumlah sembilan orang hakim. Hakim konstitusi harus memenuhi syarat, yaitu memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, serta negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan. Sembilan hakim konstitusi ditunjuk oleh presiden dengan masa jabatan tiga tahun.

Ketua Mahkamah Konstitusi pertama dipegang oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie diganti oleh Prof. Dr. Mohammad Mahfud M.D. untuk periode 2008-2011. Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir, yang putusannya bersifat final yaitu untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD 1945. Dalam hubungannya dengan partai politik dan pemilihan umum, Mahkamah Konstitusi dapat memutuskan pembubaran partai politik. Mahkamah Konstitusi juga berhak memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Aturan hukum acara yang dimuat dalam Bab V Undang Undang Mahkamah Konstitusi yang disusun dalam 12 bagian, dan diatur dalam Pasal 28 sampai dengan Pasal 85, masih sangat banyak kekosongan. Hal ini diakui pembuat undang-undang dan karenanya memberi kewenangan pada Mahkamah Konstitusi untuk mengatur lebih lanjut hal yang dipandang perlu bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya dengan menyusun sendiri *rule of the court*.¹³

6. Komisi Yudisial

Komisi Yudisial dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004. Menurut undang-undang ini, Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri. Dalam pelaksanaan wewenangnya, Komisi Yudisial bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lain. Komisi Yudisial terdiri atas pimpinan dan anggota yang berjumlah tujuh orang. Mereka berasal dari mantan hakim, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota masyarakat. Komisi Yudisial berwenang untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung. Selain itu, lembaga ini juga berwenang untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

B. Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia

Setelah dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, struktur ketatanegaraan dan mekanisme hubungan kerja

¹³ Maruar Siahaan. 2016. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 57.

kelembagaan negara Indonesia juga mengalami perubahan. Menurut Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip oleh Marwan Mas, terdapat sekitar 34 organ atau lembaga negara yang disebut keberadaannya dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:¹⁴

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dalam Bab II Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang juga diberi judul Majelis Permusyawaratan Rakyat. Bab II ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri dari tiga ayat dan Pasal 3 yang terdiri dari 3 ayat;
2. Presiden yang keberadaannya diatur dalam Bab III Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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 ayat (2). Pasal 4 ayat (2) itu menegaskan "dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden";
4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu Pasal 17 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3);
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri triumvirat yang dimaksud dalam Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu bersama-sama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;

¹⁴ Eka Nam Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Ruas Media, halaman 17.

6. Menteri Dalam Negeri sebagai triumvirat bersama-sama Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
7. Menteri Pertahanan bersama-sama Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri triumvirat menurut Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dan 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 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
11. Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), ayat (3), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
12. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
14. Pemerintah Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), ayat (3), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
15. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
17. Pemerintah Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), ayat (3), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
18. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
20. Satuan Pemerintah Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti yang dimaksud dalam Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diatur dengan undang-undang. Karena kedudukannya yang khusus atau istimewa kini diatur tersendiri oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, misalnya 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 ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara;

21. Dewan Perwakilan Rakyat yang diatur dalam Bab VII Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 vane berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B;
22. Dewan Perwakilan Daerah yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22D;
23. Komisi Penyelenggara Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melainkan oleh undang-undang:
24. Bank sentral yang disebut secara eksplisit oleh Pasal 23D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu "Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab dan independensinya diatur degan undang-undang". Seperti halnya Komisi Pemilihan Umum, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 belum menentukan bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945, melainkan oleh undang-undang berdasarkan kenyataan dan diwarisi dari sejarah masa lalu;

25. Badan Pemeriksa Keuangan yang diatur tersendiri dalam Bab VIII A dengan judul Badan Pemeriksa Keuangan, dan terdiri atas tiga pasal, yaitu Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
26. Mahkamah Agung yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
27. Mahkamah Konstitusi yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
28. Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai auxiliary organ terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
29. Tentara Nasional Indonesia diatur tersendiri dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara pada Pasal 30 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
30. Angkatan Darat diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
31. Angkatan Laut diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

32. Angkatan Udara diatur dalam Pasal 10 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia yang juga diatur dalam Bab XII pada Pasal 30 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman seperti Kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi "badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang".

Dari lembaga negara yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tidak semua ditentukan dengan jelas, keberadaannya dan kewenangannya. Yang keberadaannya dan kewenangannya ditentukan dengan tegas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:¹⁵

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Wakil Presiden (dapat pula disebut tersendiri);
3. Menteri dan Kementerian Negara;
4. Dewan Pertimbangan Presiden;
5. Pemerintahan Daerah Provinsi;
6. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah Provinsi;
7. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;
8. Pemerintah Daerah Kabupaten;

¹⁵ *Ibid.*, halaman 21.

9. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten;
10. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten;
11. Pemerintah Daerah Kota;
12. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota;
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota;
14. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
15. Dewan Perwakilan Rakyat;
16. Dewan Perwakilan Daerah;
17. Komisi Penyelenggaraan Pemilu yang oleh undang-undang Pemilu dinamakan Komisi Pemilihan Umum;
18. Badan Pemeriksa Keuangan;
19. Mahkamah Agung;
20. Mahkamah Konstitusi;
21. Komisi Yudisial;
22. Tentara Nasional Indonesia; dan
23. Kepolisian Negara Republik Indonesia.

C. Lembaga Negara Independen

Lembaga negara independen dianggap penting untuk menjamin tegaknya demokrasi, karena fungsi-fungsinya dapat disalahgunakan pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan. Oleh karena itu, lembaga negara independen merupakan lembaga negara yang di idealkan independen dalam artian bebas dari campur tangan cabang kekuasaan manapun, dan karenanya berada diluar ranah kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Di saat yang sama, lembaga

negara independen memiliki fungsi dan karakter yang bersifat gabungan antara ketiganya. Dalam bahasa Funk dan Seamon, lembaga Negara independen tidak jarang mempunyai kekuasaan *quasi legislative*, *quasi eksekutive*, dan *quasi judicial power*.

Independensi, kedudukan, dan ruang lingkup kewenangan lembaga negara independen bervariasi, sehingga dapat dikatakan bahwa tidak ada tolok ukur kesamaan secara teori untuk membentuk karakteristik independensi, kedudukan, dan ruang lingkup kewenangan lembaga-lembaga tersebut. Begitu pula untuk wilayah berlakunya yang kebanyakan bersifat nasional, namun ada pula yang terbatas pada daerah tertentu saja. Selain itu, dasar hukum pembentukannya dapat bersumber pada konstitusi atau undang-undang, dan lembaga-lembaga tersebut ada yang bersifat permanen dan tidak permanen (*ad hoc*).

Pada umumnya, independensi suatu “lembaga negara” dimaknai secara berbedabeda oleh para ahli. Fraser dan Meyer membedakan independensi itu kedalam kategori (1) *goal independence*, independensi dilihat dari segi penetapan tujuan, dan (2) *instrument independence*, independensi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Ada pula sarjana seperti V. Grilli, dkk. Dan Elgie yang membedakan independensi dari segi politik (*political independence*) dan dari segi ekonomi (*economic independence*). Sedangkan W.Baka, membedakan independensi kedalam tiga aspek, yaitu: (1) *institutional independence*; (2) *functional independence*; (3) *financial independence*. Sementara itu, Mboweni membedakan antara empat aspek independensi, yaitu: (1) *functional*

independence; (2) *personal independence*; (3) *financial independence*, (3) dan *instrumental independence*.¹⁶

Berpijak pada pendapat ahli diatas, Jimly Asshiddiqie mengintegrasikan keseluruhan independensi terkait kedalam tiga bentuk, yaitu:

1. Independensi institusional atau structural (*institutional or structural independence*) yang tercermin dalam mekanisme hubungan eksternal antarlembaga Negara.
2. Independensi fungsional (*functional independence*) yang tercermin dalam proses pengambilan keputusan, yang dapat berupa (1) *goal independence*, yaitu bebas dalam menetapkan tujuan atau kebijakan pokok, dan (2) *instrument independence*, yaitu bebas dalam menetapkan instrument kebijakan yang tidak ditetapkan sendiri.
3. Independensi administratif, yaitu merdeka dalam menentukan kebijakan administrasi untuk mendukung kedua macam independensi diatas (*institutional and functional independence*), yaitu berupa (1) independensi keuangan (*financial independence*), yaitu merdeka dalam menentukan anggaran pendukung, dan (2) independensi personalia (*personel independence*), yaitu merdeka dalam menentukan pengangkatan serta pemberhentian personalia kepegawaian sendiri.¹⁷

Karakteristik independensi lembaga negara independen secara khusus berkaitan dengan beberapa hal, yakni independensi yang berkait erat dengan pemberhentian anggota komisi yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-

¹⁶ Jimly Asshiddiqie. 2016. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: BIP Kelompok Gramedia, halaman 879.

¹⁷ *Ibid.*

sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan lembaga yang bersangkutan, tidak sebagaimana lazimnya *administrative agencies* yang dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh presiden karena merupakan bagian dari eksekutif. Hal yang serupa dibahasakan William F. Fox Jr. bahwa suatu komisi atau lembaga independen bila dinyatakan secara tegas oleh kongres dalam undang-undang komisi tersebut. Atau, bila presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi independen.

Selain masalah pemberhentian yang terbebas dari intervensi presiden, Funk dan Seamon menambahkan bahwa sifat independen juga tercermin dari: (1) kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan. Kepemimpinan kolegial ini berguna untuk proses internal dalam pengambilan keputusan-keputusan, khususnya menghindari kemungkinan politisasi keputusan sebagai akibat proses pemilihan keanggotaannya, (2) kepemimpinan tidak dikusai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu, dan (3) masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).

Selain komisi negara yang bersifat independen, terdapat juga lembaga negara lainnya yang bercorak *administrative agencies*. Menurut Michael R. Asimow, komisi negara biasa merupakan bagian dari eksekutif, dan tidak memiliki peran yang tidak terlalu penting. Terkait hal ini, Milakovich dan Gordon secara umum membagi lembaga negara independen (*regulatory bodies*) kedalam dua jenis. Pertama, *dependent regulatory bodies* (DRAs). Lembaga ini biasanya merupakan bagian dari departemen atau kabinet atau struktur eksekutif lainnya.

Konsekuensi sebagai bagian dari eksekutif, maka lembaga ini sangat bergantung pada *political will* presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi. Oleh karena itu, lembaga semacam ini tidak bersikap independen, terutama dalam hal-hal yang terkait dengan kepentingan pemerintah itu sendiri. Di Indonesia, beberapa lembaga yang dapat dikategorikan sebagai jenis DRAs ini adalah seperti Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Kepolisian, dan Komisi Kejaksaan.

Kedua, selain lembaga jenis DRAs tersebut, ada juga yang disebut sebagai *Independent regulatory bodies and commissions* (IRCs), yang dalam konteks Indonesia dapat dipersamakan dengan lembaga negara independen. Menurut Milakovich dan Gordon, IRCs ini memiliki beberapa perbedaan secara struktural dibanding DRAs. Perbedaan itu diuraikan sebagai berikut:

1. Lembaga ini memiliki karakter kepemimpinan yang bersifat kolegal, sehingga putusan-putusan diambil secara kolektif;
2. Anggota atau para komisioner lembaga ini tidak melayani apa yang menjadi keinginan presiden sebagaimana jabatan yang dipilih oleh presiden lainnya;
3. Masa jabatan para komisioner ini biasanya defenitif dan cukup panjang, misalnya 14 tahun untuk periode jabatan *Federal Reserve Board* di Amerika;
4. Periode jabatannya bersifat "*staggered*". Artinya, setiap tahun setiap komisioner berganti secara bertahap dan oleh karena itu, seorang presiden tidak bisa menguasai secara penuh kepemimpinan lembaga-lembaga terkait;
5. Jumlah anggota atau komisioner itu bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara;

6. Keanggotaan lembaga ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat partisan.

Dengan karakteristik-karakteristik sebagaimana dikemukakan oleh para ahli tersebut, maka lembaga negara independen relatif memiliki posisi yang leluasa dalam melaksanakan fungsinya karena tidak berada dibawah kontrol kekuasaan manapun secara mutlak. Dengan demikian, independensi merupakan karakteristik utama yang menjadi tolok ukur bagi keberadaan lembaga negara independen, yang dalam formatnya kebanyakan berbentuk komisi.

D. Sengketa Kewenangan Lembaga Negara

Konsekuensi logis dari pilihan suatu sistem dengan menerapkan prinsip checks and balances adalah timbulnya sengketa atau pertentangan antar organ kelembagaan Negara yang diletakkan secara sederajat dan saling kontrol. Lahirnya sengketa tidak lain karena adanya persinggungan kepentingan yang tidak dapat dikompromikan. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan timbulnya sengketa bisa disebabkan beberapa kemungkinan, diantaranya kurang memadainya sistem yang mengatur dan mewadahi hubungan antarorgan yang ada sehingga menimbulkan perbedaan interpretasi. Perbedaan interpretasi terhadap suatu ketentuan yang menjadi bingkai bagi penyelenggaraan negara seringkali menyulut sengketa.

Tugas dan kewenangan merupakan simbolisasi hubungan antara lembaga dengan aktivitasnya. Gabungan tugas yang dilakukan sebuah lembaga adalah operasionalisasi dari sebuah fungsi yang sifatnya kedalam. Penggunaan kata tugas tidak dapat dipisahkan dari wewenang. Oleh karenanya, sering digunakan secara

bersama-sama, yaitu tugas dan wewenang. Jika dibandingkan dengan fungsi, ataupun tugas, kata wewenang lebih mempunyai makna yang berkaitan dengan hukum secara langsung.

Dengan dinyatakannya sebuah lembaga mempunyai wewenang, timbullah akibat yang sifatnya kategorial dan eksklusif. Kategorial merupakan unsur yang membedakan antara lembaga yang mempunyai wewenang dan yang tidak mempunyai wewenang. Eksklusif berarti menjadikan lembaga-lembaga yang tidak disebut merupakan lembaga yang tidak diberi wewenang. Sebagai konsekuensinya, atas seluruh akibat keluar yang ditimbulkan oleh aktifitas serupa yang dilakukan oleh lembaga yang tidak diberi wewenang tidak mempunyai akibat hukum. Sifat kategorial-eksklusif ini berlaku secara horizontal, artinya menyangkut hubungan dengan lembaga lainnya yang kedudukannya sederajat.

Di samping itu, mempunyai sifat subordinatif yang bersifat vertikal, yakni menumbuhkan kewajiban bagi mereka yang berada di bawah lembaga tersebut untuk tunduk kepada lembaga yang diberi wewenang. Sebuah kewenangan yang berbasis pada peraturan untuk melaksanakan kewenangan setidaknya memiliki empat karakteristik utama sebagai berikut:

Pertama, hak untuk membuat keputusan-keputusan yang berkepastian hukum. Hal ini sangat berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan yang ditelurkannya sebagai bagian dari pelaksanaan kewenangannya. Potensi konflik pelaksanaan kewenangan lembaga negara sangat mungkin lahir dari adanya

produk hukum yang dikeluarkan sebuah lembaga negara dan kemudian produk tersebut mengikat kepada lembaga negara lainnya.

Kedua, perbedaan pelegitimasi antara kekuasaan dan kewenangan. Hal tersebut berkaitan dengan beberapa lembaga negara yang secara legitimatif kekuasaannya diberikan dalam landasan hukum yang berbeda dengan landasan hukum kewenangannya. Hal ini dapat menimbulkan perbedaan tafsiran antara kekuasaan, fungsi, tugas, wewenang, dan kewajiban maupun penjabaran terhadap unsur-unsur tersebut. Sebuah lembaga negara seringkali memiliki perangkat hukum yang berbeda baik dalam menentukan unsur-unsur tersebut maupun menjabarkan unsur-unsur tersebut. Akibatnya, yang terjadi adalah seringkali suatu lembaga negara “merasa” lebih memiliki kekuasaan ataupun kewenangan terhadap suatu hal daripada lembaga Negara lain.

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

Keempat, kewenangan yang terbagi. Beberapa jenis kewenangan dimiliki lembaga negara tidak secara sendirian, tetapi terbagi dengan lembaga negara lainnya. Patokan jenis atau wilayah yang tidak boleh saling langgar sering kali menjadi rancu ketika mulai ditafsirkan. Wilayah mana yang merupakan

kewenangan suatu lembaga negara dan wilayah mana merupakan kewenangan lembaga negara lain dan tidak boleh dilanggar.

Menurut Jimly Asshiddiqie, sebagai akibat dari pilihan untuk menganut pemisahan kekuasaan dengan mengadopsi prinsip *checks and balances*, perlu dirumuskan mekanisme penyelesaian sengketa antarlembaga yang sederajat di dalam melaksanakan kewenangan konstitusionalnya. Ketika struktur ketatanegaraan berubah, dengan posisi lembaga negara sederajat dan saling kontrol, tidak ada lagi satu lembaga yang memiliki otoritas kebenaran untuk menafsirkan kewenangan-kewenangan konstitusional. Berangkat dari konsepsi itu, ada kebutuhan untuk membentuk lembaga yang berfungsi menyelesaikan sengketa kewenangan.

Sebelum amandemen konstitusi dilakukan, tidak ada mekanisme yang dapat digunakan untuk menyelesaikan sengketa lembaga negara. Alhasil, setiap sengketa selalu diselesaikan melalui pendekatan politik sehingga kebenaran dari sengketa sangat bergantung pada kekuatan dan hitung-hitungan politik. Karena itu, mekanisme hukum diperlukan untuk menyelesaikan sengketa lembaga negara sehingga keputusan yang dihasilkan memiliki sandaran yuridis yang dapat dipertanggungjawabkan. Pilihan mekanisme yang paling tepat untuk menafsirkan kewenangan konstitusional melalui mekanisme yudisial. Maka dari itu, dibentuklah Mahkamah Konstitusi yang salah satu wewenangnya adalah menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga Negara.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 pada tahun 2001, belum ada aturan mengenai mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara. Lembaga yang memiliki kewenangan untuk memberi putusan terhadap sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara tersebut juga belum ada. Karena itu, selama masa tersebut belum ada preseden dalam praktik ketatanegaraan Indonesia mengenai penanganan sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara. Barulah setelah adanya Perubahan Ketiga UUD 1945, yang mengadopsi pembentukan lembaga negara Mahkamah Konstitusi yang salah satu kewenangannya adalah memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki mekanisme penyelesaian jika terjadi sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara.¹⁸

Sistem ketatanegaraan Indonesia yang dimaksud di sini adalah seperangkat prinsip dasar dan aturan yang mengenai susunan negara atau pemerintahan, bentuk negara atau pemerintahan, hubungan tata kerja antarlembaga negara atau pemerintahan dan sebagainya yang menjadi dasar pengaturan negara atau pemerintahan di Indonesia. Dengan pengertian sistem ketatanegaraan Indonesia

¹⁸ Jimly Asshiddiqie. 2016. *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Cetakan Kedua. Jakarta: KonPress, halaman 2.

yang demikian ini, maka pada hakikatnya esensi sistem ketatanegaraan Indonesia ini adalah Hukum Tata Negara Indonesia, yang meliputi hukum konstitusi dan konvensi ketatanegaraan (*the Law of the Constitution dan the Convention of the Constitution*).¹⁹

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, hubungan antara satu lembaga negara dengan lembaga negara yang lainnya diikat oleh prinsip *checks and balances*. Dalam prinsip tersebut, lembaga-lembaga negara itu diakui sederajat, dan saling mengimbangi satu sama lain. Istilah *checks and balances* tersebut menurut David Wootton sebenarnya hanya merupakan salah satu teknik saja untuk mengemukakan konsep saling kontrol dan saling mengimbangi antar cabang kekuasaan negara. Dan istilah itu sebelumnya juga telah digunakan oleh Whig John Toland (1701) dan Marcham Nedham (1654).²⁰ Gagasan *checks and balances* menurut David Wootton mengandung pikiran, bahwa konstitusi merupakan satu sistem mekanis, yang diartikan sebagai satu interest dalam mekanisme. Menurut Jimly Asshiddiqie, rujukan tentang mesin politik itu, diambil dari edisi John Dryden tentang Plutarch's Lives, dengan mengatakan "... *the Maker of the world had when he had finished and set this great machine moving, and found everything very good and exactly to answer to his great idea.*"²¹

¹⁹ Widodo Eka Cahyana. 2010. *Lembaga Kepresidenan*, Dikutip dari Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan MK, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama. Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan MK, halaman 152.

²⁰ *Ibid.*, halaman 153.

²¹ Maruarar Siahaan. 2008. *Undang-Undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, halaman 69.

Sebagai implikasi adanya mekanisme *checks and balances* pada hubungan yang sederajat itu, ada kemungkinan dalam pelaksanaan kewenangan masing-masing lembaga negara timbul perbedaan dan/atau perselisihan dalam menafsirkan amanat Undang-Undang Dasar. Jika timbul persengketaan pendapat semacam itu, diperlukan organ tersendiri yang diserahi tugas untuk memutus final atas hal itu. Dalam sistem ketatanegaraan yang telah diadopsikan dalam UUD NRI Tahun 1945, mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan demikian dilakukan melalui proses peradilan tata negara, yang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dikenal dengan nama Mahkamah Konstitusi.

Perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara merupakan perkara yang pemohonnya adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, di samping melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, pada dasarnya merupakan kewenangan konstitusional yang dibentuk dengan tujuan untuk menegakkan ketentuan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945. Ini disebabkan karena dari dua hal inilah persoalan konstitusionalitas dapat timbul. Fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan konstitusi tercermin dalam (2) dua kewenangan tersebut, yaitu: (1) kewenangan untuk menguji undang-undang

terhadap UUD; dan (2) kewenangan untuk memutus SKLN yang kewenangannya bersumber dari UUD NRI Tahun 1945.²²

Apabila ditelusuri dari sejarah pembentukan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus SKLN sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, ternyata lahir dari berbagai pemikiran yang melatarbelakanginya. Pemikiran-pemikiran tersebut dapat ditelusuri dari sejarah bagaimana rumusan tentang kedudukan dan wewenang Mahkamah Konstitusi itu dibahas dalam persidangan-persidangan Panitia Ad Hoc (PAH) I Badan Pekerja (BP) MPR RI yang pada saat itu sedang membahas perubahan (amandemen) UUD 1945. Berikut ini beberapa pemikiran tersebut akan di identifikasikan.

Pertama adalah Jimly Asshiddiqie anggota Tim Ahli Panitia Ad Hoc (PAH) I Badan Pekerja (BP) MPR. Jimly Asshiddiqie pada persidangan itu menyampaikan hasil rumusan Tim Ahli yang telah disepakati bersama sebagai berikut

Jadi dengan perkataan lain Mahkamah Konstitusi itu, kami usulkan memiliki tiga kewenangan.

1. Kewenangannya adalah Hak Uji Materiil.

Mulai dari undang-undang ke bawah Hak Uji Materiil ini bersifat pasif, yang berarti dia tidak cari-cari, tergantung kalau ada kasus lalu kemudian ada gugatan itu yang harus diselesaikan. Sebab kalau dia cari-cari nanti selain menjadi berat bagi konstitusi itu sendiri dan itu nanti bisa menjadi sengketa antara dirinya sendiri dengan lembaga legislatif dan lembaga

²² Harjono. 2015. *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L Wakil Ketua MK*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, halaman 156.

pembuat peraturan, seakan-akan dia menjalankan fungsi eksekutif termasuk dalam rangka mengembangkan harmonisasi peraturan. Oleh karena itu dipertahankan sifat pasifnya.

2. Memberikan putusan atas sengketa Lembaga Tinggi Negara. Jadi antar Lembaga Tinggi Negara, antar Pemerintah Pusat dengan Daerah, antar Pemerintah Daerah dalam menjalankan peraturan perundang-undangan. Jadi bukan sengketa di luar pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan tempat penyelesaian pengambilan keputusannya di MK.
3. Menjalankan kewenangan lain yang diberikan undang-undang. Opsi wewenang lain ini kami usulkan untuk dicantumkan meskipun tidak ditegaskan di sini, ini untuk menampung kemungkinan undang-undang Pemilu mengatur berkenaan dengan penyelesaian sengketa Pemilu dan sengketa Pemilu itu bisa diberikan kewenangan untuk penyelesaiannya di MK tetapi itu tergantung bagaimana undang-undang nanti mengaturnya.”²³

Kedua adalah Soetjipto dari F-UG. Menurut Soetjipto:

‘Kita tahu bahwa UU kita banyak produk-produk yang dihasilkan oleh Pemerintahan Belanda dan itu juga setingkat dengan UU, oleh karena itu F-UG menganggap perlu adanya suatu Mahkamah Konstitusi yang menguji UU. Fungsinya bukan hanya untuk hak uji UU tetapi Mahkamah Konstitusi di negara lain juga mengadili “persengketaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah” dan juga mengadili persengketaan antara Pemerintah Pusat dengan

²³ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. 2014. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, halaman 305-306.

Pemerintah Daerah dan juga mengadili persengketaan adanya pembubaran partai politik dan juga mengadili apabila terjadi persengketaan dalam pelaksanaan pemilu.²⁴

Apabila dicermati pandangan di atas, walaupun Soetjipto tidak secara eksplisit mengemukakan, bahwa kewenangan MK diantaranya adalah memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara, akan tetapi dia juga menyebut perlunya MK diberi kewenangan untuk memutus persengketaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Ketiga adalah I Dewa Gede Palguna dari Fraksi PDI Perjuangan dalam pandangan akhir fraksinya, yang mengusulkan agar Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan-kewenangan seperti dalam pandangan fraksinya sebagai berikut:

‘Pasal berikutnya, atau Pasal 29 dalam usulan kami: Ayat (1), Di dalam lingkungan Mahkamah Agung dibentuk Mahkamah Konstitusi; Ayat (2), Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk: Menguji Undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (fungsi judicial review). Memberi pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat hendak meminta persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat mengenai laporan perilaku Presiden yang mengkhianati negara dan/atau merendahkan martabat Lembaga Kepresidenan. Memberikan keputusan akhir mengenai putusan pembubaran suatu partai politik. Memberikan keputusan apabila terdapat perselisihan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah

²⁴ *Ibid.*, halaman 339-340.

otonom. Memberikan putusan atas gugatan yang berdasarkan Undang- Undang Dasar.²⁵

Pandangan Fraksi PDI Perjuangan yang disampaikan oleh I Dewa Gede Palguna ternyata tidak jauh berbeda dengan pandangan Soetjipto dari F-UG, yang menyatakan, bahwa salah satu kewenangan MK adalah memberikan keputusan apabila terdapat perselisihan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom.

Keempat adalah Sutjipno dari Fraksi PDI Perjuangan yang mengusulkan dalam pandangan akhir fraksinya sebagai berikut:

‘Berhubung kewenangan Mahkamah Agung adalah melakukan uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka di lingkungan Mahkamah Agung dibentuk Mahkamah Konstitusi yang mempunyai kewenangan menguji secara materiil atas undang-undang, memberi putusan atas pertentangan antar undang-undang, memberi putusan atas persengketaan kewenangan antara Lembaga Negara, Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, serta menjalankan kewenangan lainnya yang diberikan oleh undangundang.’²⁶

Pandangan Sutjipno ini lebih luas dan eksplisit dibandingkan pandangan yang disampaikan I Dewa Gede Palguna. Sutjipno mengusulkan, bahwa salah satu kewenangan MK adalah memberi putusan atas persengketaan kewenangan antara Lembaga Negara, Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

²⁵*Ibid.*, halaman 340.

²⁶*Ibid.*, halaman 343.

Kelima adalah Affandi dari F-TNI/Polri. Affandi dalam pendapat akhir fraksinya menyampaikan, bahwa:

‘Pasal 24 ayat (2) Kekuasaan Kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung serta Lembaga Pengadilan yang berada di bawahnya di dalam lingkungan peradilan umum. Pasal 24a Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara pada tingkat pertama dan terakhir untuk menguji materi undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, memberi putusan atas pertentangan atau persengketaan antara lembaga negara, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah, menjalankan peraturan perundang-undangan serta menjalankan kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.’²⁷

Masih banyak sebenarnya pandangan-pandangan yang disampaikan oleh para tokoh politik di PAH I BP MPR RI itu berkenaan dengan pembentukan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan perkara sengketa kewenangan lembaga negara di Indonesia. Akan tetapi, apabila dicermati, pandangan-pandangan tersebut, pada dasarnya menyetujui, bahwa Mahkamah Konstitusi perlu diberi kewenangan konstitusional untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara, termasuk didalamnya kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang (*in de wet geregeld*). Dan, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, penyelesaian SKLN itu tidak diberikan kepada proses politik yang hanya didasarkan atas posisi politik lembaga negara yang bersengketa, melainkan diserahkan kepada proses hukum (yudusial).

²⁷*Ibid.*, halaman 348.

UUD NRI Tahun 1945 hanya menetapkan sengketa kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar (*in de grondwet geregeld*) saja yang dapat diputus oleh Mahkamah Konstitusi, sedangkan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang (*in de wet geregeld*) termasuk dalam lingkup penafsiran undang-undang tidak menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Dengan mencermati dinamika ketatanegaraan dan perkembangan pemikiran dan gagasan yang pesat dibidang Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, serta tuntutan masyarakat terhadap penegakan supremasi konstitusi dan perlindungan hak-hak konstitusional warga negara (*burger/justiciabelen*), tidak tertutup peluang kedepan akan timbul perubahan-perubahan peraturan dibidang ini. Termasuk gagasan-gagasan agar kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa kewenangan lembaga negara tidak hanya sebatas pada perkara SKLN yang sumber kewenangnya berasal dari UUD NRI Tahun (*in de grondwet geregeld*) saja, akan tetapi juga mencakup SKLN yang sumber kewenangnya diperoleh dari undang-undang (*in de wet geregeld*).²⁸

Dengan demikian, gagasan perlunya MK diberikan kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara independen yang kewenangnya tidak bersumber atau diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 (*in de grondwet geregeld*), tetapi yang bersumber dari undang-undang (*in de wet geregeld*) sesungguhnya memiliki basis argumentasi yang kuat. Oleh karena, gagasan-gagasan tersebut telah mengemuka dalam nuansa perumusan amandemen UUD 1945, khususnya dalam pembahasan mengenai MK.

²⁸ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK. *Op.Cit*, halaman 159.

Berdasarkan uraian sebelumnya, perlunya mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara independen yang kewenangannya tidak disebut secara implisit dalam UUD NRI Tahun 1945 telah menjadi kebutuhan, baik secara teoritik maupun empirik. Dengan kata lain, dimilikinya kewenangan memutus sengketa kewenangan lembaga negara independen oleh Mahkamah Konstitusi merupakan tuntutan kebutuhan bernegara. Hanya saja, untuk mewujudkannya tidaklah mudah. Sebab kewenangan MK diatur dan ditentukan secara limitatif dalam UUD NRI Tahun 1945, khususnya dalam Pasal 24C ayat (1).

Artinya, secara legal formal, jika hendak menambahkan kewenangan memutus sengketa kewenangan lembaga negara independen yang kewenangannya tidak bersumber atau secara implisit tidak disebut dalam UUD NRI Tahun 1945 kepada Mahkamah Konstitusi maka hal itu harus ditempuh dengan melakukan perubahan terhadap rumusan limitatif dalam Pasal 24C UUD 1945. Sementara pada saat ini, untuk dapat melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 bukanlah perkara yang mudah, baik secara politik maupun prosedural. Jika demikian halnya, apakah tidak ada cara lain untuk mewujudkan keinginan agar MK dapat memiliki kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara independen yang kewenangannya tidak disebut secara implisit dalam UUD NRI Tahun 1945 atau sumber kewenangannya berasal dari undang-undang? Masalah inilah yang akan menjadi fokus dalam pembahasan ini. Dengan terlebih dahulu membahas rumusan limitatif dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tentang kewenangan MK. Selanjutnya membahas tentang kemungkinan memberi kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa

kewenangan lembaga negara independen tanpa harus merubah UUD NRI Tahun 1945 atau melalui perubahan undang-undang, dalam hal ini UU Nomor. 24 Tahun 2003 jo UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang MK, melainkan cukup dengan melalui penafsiran oleh hakim.

Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 secara limitatif menentukan kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, ayat (1) tersebut berbunyi: 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.

Ketentuan limitatif Pasal 24C ayat (1) tersebut tampaknya menutup ruang perluasan kewenangan MK untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara independen. Sedangkan perihal tersebut merupakan tuntutan kebutuhan bernegara. Kaitannya dengan itu, menarik untuk dicermati ketentuan Pasal 29 ayat (1) UU Nomor. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Ayat (1) tersebut berbunyi:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;

3. Memutus pembubaran Partai politik;
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan
5. Kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.

Tampaknya ketentuan dalam huruf e dari Pasal 29 ayat (1) UU Nomor. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman diatas dimaksudkan sebagai pembenaran atau landasan hukum pemberian “tambahan” kewenangan yang diberikan kepada MK untuk mengadili dan memutus sengeketa hasil pemilihan kepala daerah. Hal tersebut terbukti dari Penjelasan Pasal 29 ayat (1) huruf e UU Kekuasaan Kehakiman tersebut berbunyi, “dalam ketentuan ini termasuk kewenangan memeriksa dan memutus sengketa hasil pemilihan kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Kaitan dengan itu, I Dewa Gede Palguna berpandangan bahwa, secara teoritik, ada dua persoalan yang timbul dari ketentuan diatas. Pertama, secara subtansial, jelas bahwa Pasal 29 ayat (1) huruf e UU Kekuasaan Kehakiman diatas telah menambahkan kewenangan baru kepada MK. Dikatakan “kewenangan baru” karena kewenangan itu sama sekali bukan merupakan turunan atau dirivasi dari kewenangan yang telah secara eksplisit disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, dalam hal ini dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2). Pertanyaan yang kemudian timbul adalah apakah undang-undang dapat menambahkan kewenangan baru yang sama sekali tidak disebut dalam rumusan Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang secara limitatif mengatur tentang kewenangan MK. Terkait hal tersebut, I Dewa Gede Palguna berpandangan bahwa “tidak.” Sebab, dengan cara demikian berarti telah terjadi perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang tidak dilakukan oleh

lembaga negara yang berwenang (MPR) dan menurut prosedur sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945.²⁹

Kedua, bahkan andaikan cara penambahan kewenangan sebagaimana dilakukan oleh Pasal 29 ayat (1) huruf e UU Kekuasaan Kehakiman diatas dapat dibenarkan, *quod non*, hal itu tetap dapat dipersoalkan karena “penambahan” kewenangan kepada MK itu, yaitu untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah, sudah dilakukan sejak tahun 2008, yakni melalui Pasal 236C UU Nomor. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan UU Kekuasaan Kehakiman baru diundangkan pada 29 Oktober 2009.³⁰ Pasal 236C UU Nomor. 12 Tahun 2008 menyatakan: “penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.”

Dengan demikian, sekali lagi, andaikata pun cara penambahan kewenangan sebagaimana dilakukan oleh Pasal 29 ayat (1) huruf e UU Kekuasaan Kehakiman diatas dapat dibenarkan, *quod non*, maka ketentuan tersebut hanya berfungsi menjeleskan pemberian “tambahan” kewenangan kepada MK dan bukan sebagai dasar hukum pemberian kewenangan.

Hal ini sangat berbeda halnya jika frase “kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang” dalam huruf e dari Pasal 29 ayat (1) UU Kekuasaan

²⁹ I Dewa Gede Palguna. 2013. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint), Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 598.

³⁰ *Ibid.*, halaman 598.

Kehakiman itu muncul atau menjadi bagian dari di Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, jika suatu undang-undang, termasuk undang-undang kehakiman, memberi kewenangan lain selain yang secara eksplisit disebut dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, kewenangan itu adalah derivasi atau diturunkan dari UUD NRI Tahun 1945, bukan menambahkan kewenangan baru. Dengan kata lain, undang-undang hanya menjadikan lebih eksplisit suatu kewenangan yang secara implisit sudah disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Jadi, dalam hal yang disebut terakhir ini, secara substansial undang-undang tidak menyerobot materi muatan yang merupakan materi muatan undang-undang dasar dan secara prosedural pun tidak melakukan pelanggaran prosedur perubahan undang-undang dasar yang ditentukan dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 dan kewenangannya ada di tangan pembuat undang-undang dasar, yaitu MPR, bukan ditangan pembuat undang-undang.³¹

Berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen ketiga, Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga yang melakukan kekuasaan kehakiman. Kemudian pada Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ditegaskan 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”. Inilah dasar konstitusional kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa,

³¹ I Dewa Gede Palguna. 2015. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint), Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 599.

mengadili, sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan Pasal 2 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyebut bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dilihat dari ketentuan ini, kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara merupakan manifestasi dari pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi tersebut.³²

Salah satu kewenangan MK sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar. Berkaitan dengan sengketa yang dapat diajukan ke Mahkamah Konstitusi, UUD 1945 telah mengatur dan memberi batasan secara tegas yaitu;

1. Menyangkut sengketa kewenangan. Pokok sengketa yang dapat diajukan ke MK adalah sengketa kewenangan, bukan sengketa yang lain. Adapun sumber kewenangan yang disengketakan baik yang bersumber dari UUD NRI Tahun 1945 maupun dari peraturan perundang-undangan yang lain;
2. Yang bersengketa adalah lembaga negara dan lembaga negara yang dimaksud hanyalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, lembaga negara yang memperoleh kewenangan dari selain UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat mengajukan

³² Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara. Op. Cit.*, halaman 2.

permohonan sengketa kewenangan antarlembaga di Mahkamah Konstitusi.
dan memutus

Lebih lanjut sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 diatur dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Undang-undang tersebut mengatur bahwa yang dapat mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi dalam sengketa kewenangan lembaga negara adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 dan lembaga tersebut memiliki kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Dari ketentuan tersebut ada tiga kriteria untuk mengajukan perkara sengketa lembaga negara di MK: yaitu,

1. Menyangkut sengketa kewenangan, dan bukan sengketa yang lain;
2. Yang menjadi pihak adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945;
3. Lembaga negara dimaksud memiliki kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.

B. Model Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara

Secara eksplisit MK membedakan antara “status” Lembaga Negara (huruf kapital) dan lembaga negara (huruf kecil), meski tidak membedakan apa perbedaan status tersebut. Namun, jika dihubungkan dengan Pasal 24C ayat (1), status tersebut dapat berdasarkan kewenangan yang diberikan melalui UUD NRI Tahun 1945 atau bukan UUD NRI Tahun 1945, atau status sebagai lembaga negara yang bersifat politis (*political institutions*) atau bukan. Selain itu,

pembatasan yang berhubungan dengan “lembaga negara” adalah bahwa “lembaga negara” tidak boleh secara sekaligus melaksanakan tiga fungsi negara yang paling pokok, yaitu fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pembatasan ini penting sebagai sebuah pedoman dalam menentukan kewenangan “lembaga negara”.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat diambil dua kategori besar tentang lembaga negara, yaitu “Lembaga Negara” (dengan huruf kapital) yang apabila 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 fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Selain itu ada “lembaga negara” (dengan huruf) yang merupakan bagian dari sistem pemerintahan dan lembaga negara yang berfungsi sebagai “pengawas” jalannya pemerintahan. Dengan bertitik tolak pada ketentuan UUD NRI Tahun 1945 yang memberi kewenangan kepada MK untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, ada dua macam lembaga negara; yaitu, (1) lembaga negara yang kewenangannya diberikan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

Lembaga Negara yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat dibagi dua, yaitu Lembaga Negara (dicetak dengan huruf capital pada huruf L dan N) dan lembaga negara (dengan huruf kecil). (2) lembaga negara yang dasar hukum pembentukannya selain UUD NRI Tahun 1945 atau dengan kata lain “lembaga negara” (dengan huruf kecil) yang kewenangannya diberikan oleh peraturan lain diluar UUD NRI Tahun 1945.

Demikian juga dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/SKLN-IV/2006, Putusan Nomor 27/SKLN-V/2007, Putusan Nomor 1/SKLN-VI/2008 telah secara konsisten berpendirian bahwa KPU yang ada di daerah-daerah, termasuk Komisi Independen Pemilihan (KIP) di Aceh, bukanlah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, sehingga tidak memenuhi syarat *subjectum litis* SKLN sebagaimana dimaksud Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana kutipan-kutipan putusan sebagai berikut:

1. Kutipan dari Putusan Nomor 02/SKLN-IV/2006 (halaman 24) yang berbunyi, “...meskipun KPUD adalah lembaga negara, namun dalam menyelenggarakan Pilkada kewenangannya bukanlah kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar, sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU MK”
2. Kutipan dari Putusan Nomor 27/SKLN-V/2007 (halaman 156) yang berbunyi, “.....KIP Provinsi NAD maupun KIP Kabupaten Aceh Tenggara, bukanlah lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 61 ayat (1) UU MK, dan Pasal 2 PMK Nomor 08/PMK/006”.
3. Kutipan dari Putusan 1/SKLN-VI/2008, (halaman 28) yang berbunyi, “bahwa keberadaan KPUD dan Panwaslih dalam Pilkada hanya dimungkinkan apabila Pilkada dilakukan secara langsung berdasarkan suatu undang-undang, sedangkan apabila undang-undang menentukan bahwa Pilkada dilakukan secara tidak langsung, maka keberadaan KPUD dan Panwaslih dalam Pilkada tidak diperlukan.” Selanjutnya berbunyi “...wewenang KPUD dalam Pilkada

bukan atas perintah UUD NRI Tahun 1945, melainkan atas perintah UU Penda juncto UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, sehingga KPUD tidak dapat dikualifikasikan sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945”.

Disamping itu, hal menarik yang juga patut dicermati adalah Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 3/SKLN-X/2012 tentang sengketa SKLN. Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 3/SKLN-X/2012. Menyebut bahwa Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), adalah lembaga negara yang memenuhi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon pada sengketa kewenangan lembaga negara sebagaimana diatur dalam Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan Pasal 2 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara.

Ditetapkannya Bawaslu sebagai salah satu *subject litis* dalam perkara sengketa kewenangan merupakan bentuk perluasan makna terhadap ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, yang menyebut bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dalam pertimbangan MK bahwa Untuk menjamin suatu kualitas penyelenggaraan pemilihan umum agar sesuai dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, diperlukan adanya suatu pengawasan. Dalam konteks itu, badan pengawas pemilihan umum harus dikualifikasikan sebagai bagian dari

suatu komisi pemilihan umum yang bertugas menyelenggarakan pemilihan umum, khususnya menjalankan fungsi pengawasan atas penyelenggaraan pemilihan umum.

Sebagaimana penjabaran dari Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 pembentuk Undang-Undang membuat UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, yang menentukan bahwa selain Komisi Pemilihan Umum (KPU) ditentukan juga adanya lembaga pengawas yang disebut Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dimana dalam penjelasan umumnya menyatakan, "...Untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum, Undang-Undang ini mengatur mengenai Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang bersifat tetap". UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum telah dicabut pada tanggal 16 Oktober 2011 dan diganti dengan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, yang di dalamnya juga menjabarkan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Pasal 1 angka 5 UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menyatakan:

"Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara Langsung oleh Rakyat, serta untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara Demokratis". Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 16 UU Nomor 15 Tahun 2011 dinyatakan: "Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disebut Bawaslu, adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang

bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Dengan demikian, Bawaslu adalah merupakan lembaga negara independen yang dibentuk berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, tetapi memiliki *constitutional importance* yang sama dengan KPU berdasarkan pada rumusan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan tersebut juga dapat dipersamakan dengan KPK, dan Komnas HAM. Sebabnya adalah, meskipun kedua lembaga tersebut adalah lembaga negara yang kewenangannya ditentukan melalui undang-undang, tetapi keduanya memiliki *constitutional importance* berdasarkan rumusan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.145 Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut sesungguhnya juga memiliki *legal standing* dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi.

Demikian demikian berkaitan dengan lembaga negara independen, dan mengingat dinamika yang terjadi karena kebutuhan untuk memecahkan persoalan bangsa yang tidak dapat diserahkan kepada lembaga lain, tafsir yang sempit dan restriktif harus ditinggalkan, untuk menyesuaikan dengan tuntutan kebutuhan dan perkembangan zaman. Apalagi tafsir yang digunakan, seolah-olah telah menambahkan satu kata dalam kalimat pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian dijadikan standar rumusan *legal standing*, seolah-olah UUD NRI Tahun 1945 menentukan sengketa itu hanya di antara lembaga negara yang setara.

Tafsir terkstual dan struktural atas pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk “memutus sengketa

kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar”, mengartikan bahwa seolah-olah sengketa tersebut harus “antara” lembaga negara yang secara tegas disebut dalam UUD 1945, sehingga Pasal 24C ayat (1) tersebut seolah berbunyi, “sengketa antara lembaga negara yang memperoleh kewenangannya dari UUD NRI Tahun 1945”. Padahal tidak ada satu katapun dalam kalimat pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut yang menyebut lembaga negara yang bersengketa harus diantara lembaga negara yang setara dan disebut oleh UUD NRI Tahun 1945. Tafsir yang bertentangan dengan teks Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 seperti itulah kemudian yang dianut, sehingga rumusan demikian kemudian menjadi muatan pasal 10 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang memberi syarat *legal standing* lebih kepada pemohon. Hal tersebut diikuti pula dengan ketat sebagaimana terlihat dalam rumusan pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU MK dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08 Tahun 2006, sehingga menyebabkan MK tidak mampu memainkan perannya untuk mengawal konstitusi secara optimal dalam sengketa kewenangan lembaga negara sesuai dengan yang diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945.

Jurisdiksi MK adalah untuk menjaga jangan sampai ketentuan konstitusi sebagai hukum tertinggi, ada yang dilanggar dalam pelaksanaan kewenangan lembaga negara, dengan menerapkan uji konstiusionalitas juga ketika terjadi perselisihan yang mendalilkan bahwa satu lembaga negara tertentu menghilangkan kewenangan lembaga negara lain, atau melanggar kewenangan konstiusionalnya. Stabilitas pemerintahan harus menjadi faktor yang turut

dipertimbangkan dalam menilai sengketa kewenangan lembaga negara, dalam arti bahwa jika terdapat satu lembaga negara yang akan menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara yang secara struktural tidak disebut *expressis verbis* dalam UUD NRI Tahun 1945, maka tafsir secara kontekstual dan fungsional harus digunakan, sehingga tidak terjadi suatu perkara konstitusi, yang sangat mendasar dalam kehidupan Negara kesatuan republik Indonesia, tidak memperoleh penyelesaian yang tuntas berdasarkan ukuran atau parameter konstitusi itu sendiri. Dalam konteks demikian, maka makna konstitusi itu harus diangkat kesatu tingkat keumuman (*generality*) yang lebih tinggi dan penerapan prinsip yang lebih umum tersebut disesuaikan dengan keadaan dari tiap masa yang menuntut pemecahan baru.³³

Mahkamah Konstitusi juga harus melihat tugasnya dalam rangka mengalihkan konflik politik menjadi dialog konstitusional, sehingga dengan begitu, MK dapat mengurangi ancaman terhadap demokrasi dan menjaganya bertumbuh dalam kawalan hukum dan konstitusi. Untuk memainkan peran yang demikian MK harusnya memanfaatkan metode penafsiran sedemikian rupa sehingga sanggup mengadaptasi konstitusi terhadap kebutuhan dan perkembangan zaman. Oleh karenanya, seharusnya MK lebih fleksibel dalam memberi tekanan pada aspek *legal standing*, sehingga tidak terkesan mengelak untuk memberi pemecahan masalah konstitusi secara substansial.

Mahkamah Konstitusi adalah peradilan tata negara, yang menangani perkara tata negara menyangkut perbuatan melawan hukum konstitusi, yang tidak

³³ Lukman Hakim. *Op. Cit.*, halaman 185.

menjadi kewenangan forum lain, karena sekaligus menyangkut uji konstitusionalitas tindakan dan kebijakan organ negara, yang tidak diberikan kepada lembaga peradilan lain. Pemaknaan yang demikian menjadi penting, karena adanya tujuan pembatasan atas kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi.

Oleh karenanya, ukuran *subjectum litis* dan *objectum litis* yang dimuat dalam pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, tidaklah ditafsirkan secara sama antara Pemohon dan Termohon. Titik berat persyaratan *subjectum litis* tersebut harus lebih kepada Termohon, karena tindakan mengambil alih, mengurangi, mengesampingkan, dan merugikan kewenangan lembaga negara lain, dilakukan oleh subjek yang memiliki kewenangan konstitusional yang lebih besar, yang justru menjadi fokus pembatasan dan pengawasan dalam mekanisme *checks and balances* sistem ketatanegaraan, sebagaimana reformasi melihatnya dalam perspektif historis yang kemudian menjadi tujuan dari UUD 1945 dengan empat kali perubahan.

Melihatnya secara lebih holistik berarti akan mencoba membongkar pandangan formalistik terhadap konstitusi, karena penolakan pendekatan holistik secara nalar objektif akan berbahaya bagi ide pemerintahan oleh hukum (*rule of law*), yang menjadi nilai dan prinsip mendasar dalam UUD NRI Tahun 1945, terhadap mana interpretasi pasal 24 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 harus dikaitkan dan diseimbangkan. Jika sebuah teks dipahami dalam setiap situasi khusus dengan cara yang baru dan boleh jadi berbeda dari perumusannya. Oleh karena itu, dalam memahami dan mengerti makna UUD NRI Tahun 1945, bukan hanya teks saja yang akan dijadikan dasar pencarian makna, akan tetapi juga spirit

dari teks dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut, hal mana seharusnya dipedomani, ketika dikatakan, "...keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan Negara yang stabil..."³⁴

Pendekatan yang menekankan pada formalistis dan analisis struktural terhadap lembaga negara dan sengketa kewenangan lembaga negara melalui tafsir tekstual atas kriteria "diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945", tidak serasi dengan tugas MK dalam megawal konstitusi dan demokrasi, untuk turut menjaga terselenggaranya pemerintahan yang stabil melalui mekanisme *checks and balances*. Pendekatan demikian juga tidak menyumbang terhadap peletakan posisi konstitusi sebagai faktor integrasi bangsa. Paradigma negara hukum Indonesia yang demokratis (*constitutional democracy*) atau negara demokrasi yang berdasar hukum (*demokratische rechstaat*), harus dijadikan titik tolak untuk mampu mengayomi, melindungi dan memberi kebahagiaan bagi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, sebagai konteks riil dalam menafsirkan konsep *subjectum litis* dan *objectum litis* yang disebut dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

³⁴ Penjelasan Umum UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

C. Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Yang Kewenangannya Tidak Bersumber Dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Penentuan lembaga-lembaga yang dapat menjadi pihak di MK harus mengacu kepada ketentuan konstitusional sebagaimana ketentuan UUD NRI Tahun 1945. Semakin banyaknya lembaga-lembaga negara yang dibentuk pasca amandemen UUD 1945 telah menimbulkan berbagai penafsiran tentang lembaga negara yang dapat berperkara di MK. Dalam pandangan Hardjono bahwa sengketa lembaga negara di MK tidak bisa dilihat dari sudut pengertian lembaga negara, tetapi di lihat dari kewenangannya sebab yang menjadi objek sengketa di MK adalah persoalan kewenangan lembaga negara, bukan lembaga apa yang bersengketa.³⁵ Penafsiran lembaga negara harus lebih menitikberatkan pada jenis kewenangan yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 dan bukan penamaan dan jenis lembaga negara. Dengan demikian menurut Hardjono, setiap ada kewenangan yang dicantumkan, itulah yang dirujuk untuk menentukan lembaga yang mana yang diberikan kewenangan tersebut. Jika ada, itulah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945.³⁶

Pandangan tersebut juga diadopsi dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-V/2006 tanggal 12 Juli 2006 pada bagian Pertimbangan Hukum Kewenangan Mahkamah dan Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) pada halaman 87 alinea pertama tertera dengan jelas kalimat “Penempatan kata “sengketa kewenangan” sebelum kata “lembaga negara” mempunyai arti yang

³⁵ Hardjono. *Op. Cit.*, halaman 177.

³⁶ *Ibid.*, halaman 178.

sangat penting karena hakikatnya yang dimaksud oleh Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah memang “sengketa kewenangan” atau tentang “apa yang disengketakan” dan bukan tentang “siapa yang bersengketa. Untuk mengurai lembaga apa saja yang memperoleh kewenangan langsung dari UUD NRI Tahun 1945, perlu diuraikan terlebih dahulu lembaga-lembaga atau fungsi-fungsi apa saja yang termaktub dalam UUD NRI Tahun 1945. Sesuai dengan penyebutannya dalam UUD NRI Tahun 1945, paling tidak ada 18 lembaga atau fungsi yang disebut oleh UUD NRI Tahun 1945; yaitu MPR, Presiden, Dewan Pertimbangan Presiden, Kementerian Negara, Pemerintah daerah Provinsi, Pemerintah daerah Kabupaten/Kota, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, DPR, DPD, komisi pemilihan umum, bank sentral, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dari 18 lembaga dan fungsi tersebut dapat dipilah lagi menjadi tiga kategori; yaitu, (1) lembaga yang bentuk, nama dan wewenangnya diatur langsung dalam UUD. Untuk kategori ini ada 15 lembaga, yaitu MPR, Presiden, kementerian Negara, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, DPR, DPD, BPK, MA, KY, MK, TNI, dan Polri; (2) lembaga yang bentuk dan namanya tidak ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945, tetapi wewenangnya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Lembaga yang termasuk dalam kategori ini adalah Dewan Pertimbangan Presiden, dan Komisi Pemilihan Umum; dan (3) lembaga yang

bentuk, nama dan wewenangnya tidak ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945. Dalam kategori ini hanya ada satu lembaga yaitu bank sentral.

Meskipun demikian, banyaknya ragam penafsiran dalam menentukan lembaga negara yang dapat berperkara di MK berimplikasi terhadap ketidakjelasan lembaga mana saja yang dapat menjadi pihak di MK. Jika menggunakan penafsiran secara luas, yaitu mencakup semua lembaga yang nama dan kewenangnya disebut dan tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945, lembaga negara yang dapat menjadi pihak di MK sebanyak 17 lembaga, sebagaimana telah disebut diatas, kecuali bank sentral.

Bank sentral tidak memperoleh kewenangnya dari UUD NRI Tahun 1945. Apabila menggunakan penafsiran moderat, yakni hanya membatasi pada apa yang dikenal sebagai lembaga negara utama (*main states organ*), dapat disebutkan paling tidak ada delapan lembaga negara, yaitu MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial, dan Mahkamah Konstitusi. Khusus MK dapat saja dikecualikan karena mustahil dirinya akan memeriksa dan memutus sengketa yang melibatkan dirinya sendiri. Dengan demikian, ada tujuh lembaga yang dapat menjadi pihak di MK. Jika menggunakan penafsiran sempit, yakni hanya merujuk secara implisit kepada ketentuan Pasal 67 UU Nmor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, berarti hanya ada tiga lembaga, yaitu DPR, DPD, dan Presiden, yang dapat menjadi pihak di MK.

Para hakim Mahkamah Konstitusi berbeda pendapat dalam menafsirkan lembaga negara. Hal ini dapat dibaca secara jelas dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi, terutama yang berkaitan dengan sengketa kewenangan

lembaga negara. Misalnya untuk penentuan syarat *legal standing* lembaga negara untuk membawa sengketanya sebagai sengketa kewenangan lembaga negara di MK adalah lembaga negara yang memperoleh kewenangan dari UUD NRI Tahun 1945, berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf b, serta Pasal 61 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang selama ini hanya ditafsirkan secara tekstual bahwa: (a) kewenangan lembaga negara diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945; (b) lembaga negara yang bersengketa tersebut mempunyai kepentingan langsung dengan kewenangan yang dipersengketakan.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkenaan dengan sengketa kewenangan lembaga negara, yang tampaknya menjadi acuan yang telah dipedomani secara umum, lahir dari pemberian makna secara tekstual dan juga merujuk pada *original intent* para perumus perubahan UUD 1945, ketika mengadopsi pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.³⁷

Salah satu contoh dalam kasus sengketa komisi pemilihan umum (KPU), penulisan “suatu komisi pemilihan yang mandiri, tetap, dan bersifat nasional” dengan huruf kecil, tampaknya menjadi dalil satu perspektif yang bersifat struktural dan formal yang mendominasi tafsir tekstual yang digunakan. Hal ini juga nampak dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006, yang secara tegas disebut bahwa yang menjadi Pemohon dan Termohon dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN) adalah lembaga negara, masing-

³⁷ Hakim Lukman. 2014. *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia; Eksistensi Komisi-Komisi Negara (state Auxiliary Agency) sebagai Organ Negara yang Mandiri dalam Sistem Ketatanegaraan*, Malang: Setara Press, halaman 165.

masing DPR, DPD, MPR, BPK, dan Presiden, yang dulu sebelum perubahan UUD 1945 biasa disebut lembaga tinggi negara dan lembaga tertinggi negara.

Akan tetapi dalam PMK Nomor 08 Tahun 2006 juga menyebut adanya lembaga negara yang memperoleh kewenangan dari UUD NRI Tahun 1945, yaitu Pemerintahan Daerah tanpa menegaskan bahwa apakah Pemerintah Daerah dan DPRD yang merupakan komponen Pemerintahan Daerah, secara terpisah satu dengan yang lain, atau bersama-sama sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah, dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memperoleh kewenangannya dari UUD NRI Tahun 1945 atau tidak. Namun demikian tafsir sebagaimana disebut diatas diakui oleh MK merupakan sesuatu yang masih dinamis, yang perkembangannya belum dapat dipastikan sebagai konsep yang final, sehingga kompromi perdebatan yang terjadi menyebabkan PMK Nomor 08 Tahun 2006, dalam Pasal 2 huruf g, menyebutkan lagi adanya “lembaga lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945”. Ini berarti bahwa lembaga negara yang memperoleh kewenangan dari UUD NRI Tahun 1945 merupakan sesuatu yang *open ended*, dan membuka ruang tafsir menurut konteks dan dinamika yang dialami dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sebelum memperoleh bentuk yang final.³⁸

Mengenai tafsir lembaga negara mana yang dianggap memperoleh kewenangan dari UUD NRI Tahun 1945, sehingga merupakan *subjectum litis* dari sengketa lembaga negara sebagaimana ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 06/SKLN-III/2005, disamping syarat

³⁸ *Ibid.*, halaman 166.

kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, juga disertakan tiga syarat lain bagi *legal standing* dan kemudian dimasukkan dalam Pasal 3 PMK Nomor 08 Tahun 2006, yaitu:

1. Pemohon adalah lembaga negara yang menganggap kewenangan konstitusionalnya diambil, dikurangi, dihalangi, dan/atau dirugikan oleh lembaga negara yang lain;
2. Pemohon mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan;
3. Termohon adalah lembaga negara yang dianggap telah mengambil, mengurangi, menghalangi, mengabaikan, dan/atau merugikan Pemohon.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 04/SKLN-IV/2006 menentukan bahwa Bupati dan DPRD sebagai lembaga negara tidaklah memperoleh kewenangannya dalam menyelenggarakan otonomi seluas-luasnya dari UUD 1945 melainkan dari Undang-Undang. Hakim Maruarar Siahaan dalam *dissenting opinion*, mengemukakan bahwa Pemerintahan Daerah yaitu Bupati dan DPRD adalah merupakan lembaga negara yang memperoleh kewenangannya untuk menjalankan Pemerintahan Daerah dalam otonomi seluas-luasnya, dari UUD NRI Tahun 1945, yang diberikan oleh Pasal 18 ayat (4), yaitu wewenang sebagai kepala daerah untuk memimpin sebagian tugas pemerintahan, dan DPRD dalam mengesahkan Peraturan Daerah.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Dalam ketentuan teknis penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara oleh MK telah ditetapkan dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK. Pengaturan tentang hukum acara tersebut termuat dalam Bab V Undang-Undang tersebut yang disusun dalam 12 bagian. MK sendiri telah menyusun 15 Peraturan MK. Terkait dengan perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara, MK mengeluarkan Peraturan MK Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara (PMK 08/2006) pada tanggal 18 juli 2006.
2. Model penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara pada Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 Tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara, apabila dalam permohonan Pemohon tidak terpenuhi syarat subjectum litis (subjek perkara) dan objectum litis (objek perkara), maka permohonannya tidak termasuk dalam ruang lingkup kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutusnya. Terhadap permohonan yang demikian ini, lazimnya Mahkamah Konstitusi memutus: permohonan dinyatakan tidak dapat diterima (niet ontvankelijk verklaard).

3. Penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya tidak bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, secara yuridis formal sebagaimana rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan, Pasal 10 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, *juncto* Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar; meskipun demikian, dalam Putusan Nomor 03/SKLN-XI/2012, Mahkamah Konstitusi membuat yurisprudensi dengan menegaskan kedudukan Bawaslu meskipun sebagai lembaga negara yang dibentuk berdasarkan ketentuan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Akan tetapi karena memiliki *constitutional importance* berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Maka oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara Nomor 03/SKLNXI/2012 ditegaskan sebagai lembaga yang memenuhi unsur *subjectum litis* dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi. Untuk memberikan pedoman

beracara, Mahkamah Konstitusi menetapkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara tanggal 18 Juli 2006 yang menentukan Lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga Negara

B. Saran

1. Berdasarkan kajian yang dilakukan penulis, maka penulis memberikan saran bahwa sebaiknya MK dalam menentukan kewenangan lembaga negara yang diberikan oleh UUD 1945 ada tafsiran yang memberi perluasan untuk melihat wewenang yang sesungguhnya melekat dan tersirat dalam kewenangan yang dituliskan secara tegas tersebut, yang dapat dipandang sebagai kewenangan prinsip pada lembaga yang wewenangnya diberikan secara delegasi oleh pembuat peraturan perundang-undangan.
2. Berkaitan dengan lembaga negara independen, dan mengingat dinamika yang terjadi karena kebutuhan untuk memecahkan persoalan bangsa yang tidak dapat diserahkan kepada lembaga lain, maka pendekatan tafsir yang sempit dan restriktif terhadap lembaga negara harus ditinggalkan, untuk menyesuaikan dengan tuntutan kebutuhan dan perkembangan zaman. Dengan demikian, ukuran untuk menentukan apakah lembaga dimaksud termasuk lembaga negara atau bukan, tidak hanya berdasarkan kepada kedudukan struktural lembaga yang bersangkutan dalam UUD NRI

Tahun 1945 dan bukan pula nama resminya, melainkan harus juga melihat kepada fungsi dari lembaga negara itu dalam UUD NRI Tahun 1945.

3. Mahkamah Konstitusi adalah peradilan tata negara, yang menangani perkara tata negara menyangkut uji konstitusionalitas tindakan dan kebijakan organ negara. Untuk memainkan peran yang demikian MK harusnya memanfaatkan metode penafsiran ekstensif dan keluar dari penafsiran gramatikal yang bertumpu pada prinsip *lex certa* sehingga sanggup mengadaptasi konstitusi terhadap kebutuhan dan perkembangan zaman. Oleh karenanya, seharusnya MK lebih fleksibel dalam memberi tekanan pada aspek *legal standing*, sehingga tidak terkesan mengelak untuk memberi pemecahan masalah konstitusi secara substansial.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Arus Akbar Siloande dan Wirawan B. Ilyas. 2016. *Pokok-Pokok Hukum Bisnis*. Jakarta: Salemba Empat
- Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi. 2014. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika
- Eka Nam Sihombing. 2018. *Hukum Kelembagaan Negara*. Yogyakarta: Ruas Media
- Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Fakultas Hukum UMSU*. Medan: Pustaka Prima
- Hakim Lukman. 2014. *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia; Eksistensi Komisi-Komisi Negara (state Auxiliary Agency) sebagai Organ Negara yang Mandiri dalam Sistem Ketatanegaraan*, Malang: Setara Press
- Harjono. 2015. *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L Wakil Ketua MK*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
- I Dewa Gede Palguna. 2013. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint), Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*. Jakarta: Sinar Grafika
- Ishaq. 2017. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta
- Jimly Asshiddiqie. 2015. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika
- Jimly Asshiddiqie. 2016. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: BIP Kelompok Gramedia
- Jimly Asshiddiqie. 2016. *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Cetakan Kedua. Jakarta: KonPress
- Johnny Ibrahim. 2017. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing

Maruarar Siahaan. 2008. *Undang-Undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi

Maruar Siahaan. 2016. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. 2014. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI

Widodo Eka Cahyana. 2010. *Lembaga Kepresidenan*, Dikutip dari Sekertaris Jenderal dan Kepaniteraan MK, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama. Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan MK

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945,

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi,

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara