

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Istilah “negara hukum” digunakan secara jelas dan tegas dalam UUD 1945 sesudah perubahan, yaitu Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan¹ “Negara Indonesia adalah Negara Hukum“. Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Sekaligus ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan alat negara maupun penduduk.

Negara Indonesia merupakan negara yang berpenduduk terbesar keempat di dunia. Komposisi penduduknya sangat beragam, baik dari suku bangsa, etnis, agama, maupun dari segi-segi lainnya. Wilayahnya pun sangat luas, terdiri atas lebih dari 17.000-an pulau besar dan kecil, dan sebagian terbesar terpencil dari kehidupan ramai. Kompleksitas dan keramaian itu sangat menentukan peta konfigurasi kekuatan-kekuatan politik dalam masyarakat, sehingga tidak dapat dihindari keharusan berkembangnya sistem multi-partai dalam sistem demokrasi yang hendak dibangun. Agar peta dapat disalurkan dengan sebaik-baik menurut

¹ Lihat Ketentuan Pasal 1 ayat (3) dalam undang-Undang Dasar Tahun 1945

prosedur demokrasi (*procedural democracy*), berkembang keinginan agar sistem pemerintahan yang dibangun adalah sistem parlementer ataupun setidak-tidaknya varian dari system pemerintahan parlementer.²

Namun, terlepas dari kenyataan bahwa sistem parlementer itu pernah gagal dipraktikkan dalam sejarah Indonesia modern pada masa lalu, dan karena itu membuatnya kurang populer dimata masyarakat, realitas kompleksitas keragaman kehidupan bangsa Indonesia seperti tersebut di atas, justru membutuhkan sistem pemerintahan yang kuat dan stabil. Jika kelemahan sistem presidensiil yang diterapkan dibawah Undang-Undang dasar 1945 ini, maka ekses-ekses dalam praktek penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensiil tidak perlu dikhawatirkan lagi. Keuntungan system presidensiil itu justru lebih menjamin stabilitas pemerintahan. Sistem ini juga dapat dipraktekkan dengan tetap menerapkan sistem multi-partai yang dapat mengakomodasikan peta konfigurasi kekuatan politik dalam masyarakat yang dilengkapi dengan peraturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan bawahan dari sistem presidensiil tersebut.³

Sistem presidensiil ini kemudian lahir sehingga memberi batasan yang jelas antara legislatif dan eksekutif ditambah lagi dengan yudikatif. Dimana dalam menjalankan pemerintahan presiden tidak hanya bekerja sendiri tetapi juga turut dibantu oleh lembaga-lembaga negara lainnya.

² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konsitusalisme Indonesia*, Cetakan pertama, Jakarta Pusat, Konstitusi press, 2005, hlm. 74

³*Ibid.*,

sehingga terjadi pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang jelas. Pemisahan kekuasaan, karena itu, dapat dipahami sebagai doktrin konstitusional atau doktrin pemerintahan yang terbatas, yang membagi kekuasaan pemerintahan ke dalam cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Tugas kekuasaan legislatif adalah membuat hukum, kekuasaan eksekutif bertugas menjalankan hukum dan kekuasaan yudikatif bertugas menafsirkan hukum. Terkait erat dan tidak dapat dipisahkan dari pengertian ini adalah *check and balance*, yang sebagian kekuasaannya pada cabang yang lain dalam rangka membatasi tindakan-tindakannya. Ini berarti, kekuasaan dan fungsi masing-masing cabang adalah terpisah dan dijalankan oleh orang yang berbeda, tidak ada agen tunggal yang dapat menjalankan otoritas yang penuh karena masing-masing bergantung satu sama lain. Kekuasaan yang terbagi semacam inilah yang mencegah *absolutism* sebagaimana dalam kekuasaan monarki atau diktator ketika semua cabang terpusat pada otoritas tunggal, atau mencegah korupsi kekuasaan yang timbul karena kemungkinan kekuasaan tanpa pengawasan.

4

Seiring perubahan ketiga UUD 1945 rumusan Pasal 24C turut serta mengalami perubahan, dimana salah satu ayatnya menerangkan bahwa selain Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya kekuasaan kehakiman juga dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi kemudian memiliki kedudukan sebagai lembaga

⁴ Ni'Matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, UII Press Yogyakarta, Yogyakarta, 2007, hlm. 65.

tinggi negara yang memiliki kekuasaan kehakiman atau *judicial power*. Sebagai lembaga kekuasaan kehakiman, Mahkamah Konstitusi mempunyai kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan sengketa pelaksanaan kaidah konstitusi sesuai bidang yang telah ditentukan oleh UUD 1945. Mahkamah Konstitusi menyelenggarakan fungsi peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia yang demokratis. Untuk itu putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mempunyai kekuatan hukum tetap, serta mengikat untuk dilaksanakan oleh siapapun, termasuk oleh pejabat lembaga tinggi negara.⁵

Mahkamah Konstitusi seperti yang di konstruksi dalam UUD 1945 mempunyai 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban sebagaimana ditentukan dalam pasal 24C dan 7B. Keempat kewenangan itu adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk : (1) menguji Undang- Undang (UU) terhadap UUD, (2) memutuskan sengketa antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, (3) memutuskan pembubaran partai politik, dan (4) memutuskan sengketa hasil pemilihan umum. Adapun kewajibannya adalah memeriksa, mengadili dan memutuskan pendapat DPR bahwa presiden dan/ atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana

⁵ Soiman dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press Yogyakarta, Yogyakarta, 2013, hlm. 63.

berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/ atau pendapat bahwa presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden.⁶

Dalam salah satu kewenangan yang diberikan pada Mahkamah Konstitusi sengketa kewenangan lembaga negara menjadi hal yang penting untuk disoroti. Karena perubahan yang melahirkan Mahkamah Konstitusi membuat masyarakat turut serta mengharapkan lahirnya perubahan dibidang peradilan di Indonesia. Sengketa kewenangan antarlembaga negara mungkin tidak dapat disebut sebagai sebuah hal baru, karena sebelum kelahiran Mahkamah Konstitusi pun hal ini sudah kerap kali terjadi. Penyebab dari sengketa kewenangan lembaga negara ini adalah dimana setelah amandemen lembaga-lembaga negara yang diatur Undang-Undang Dasar berdiri sejajar. Artinya, sudah tidak ada lagi MPR sebagai lembaga tertinggi diantara lembaga-lembaga lainnya yang memiliki kewenangan yang cenderung absolut.

MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat indonesia adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara dan pelaksanaan dari kedaulatan rakyat. MPR memilih dan mengangkat presiden/mandataris dan wakil presiden untuk membantu presiden. MPR memberikan mandat kepada presiden untuk melaksanakan garis-garis besar haluan negara (GBHN) dan putusan-putusan MPR lainnya.⁷ MPR, DPR, dan DPD serta

⁶*Ibid.*,

⁷ C.S.T.Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hlm. 67

Presiden, MK dan MA, serta BPK merupakan lembaga-lembaga tinggi negara yang sama derajatnya satu sama lain. Namun setelah adanya kedudukan yang sama antara berbagai lembaga negara. Kewenangan yang merata ini selain melahirkan dampak positif ternyata juga tidak lepas dari dampak negatif, kesejajaran ini justru kerap kali menimbulkan perselisihan dalam menafsirkan amanat UUD .

Sebab itu diadakan mekanisme penyelesaian atas sengketa kewenangan konstitusional antarlembaga negara melalui Mahkamah Konstitusi hal ini menunjukkan bahwa penyusunan perubahan UUD 1945 mengandaikan bahwa dalam dinamika hubungan antarlembaga negara dapat timbul persengketaan pendapat mengenai kewenangan konstitusional masing-masing. Dalam paradigma pemikiran sebelumnya, tidak terbayangkan antarsesama lembaga negara dapat timbul sengketa kewenangan. Kalaupun timbul perselisihan antara satu lembaga dengan lembaga lain, maka perselisihan semacam itu diselesaikan begitu saja melalui proses-proses politik ataupun kultural, atau setiap masalah yang dihadapi diselesaikan secara politik oleh lembaga atau instansi atasan yang mempunyai kedudukan lebih tinggi dari lembaga yang terlibat persengketaan. Penyelesaian politis dan melalui mekanisme pengambilan keputusan yang bersifat vertikal itulah yang mewarnai corak penyelesaian masalah ketatanegaraan selama ini.⁸

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta Pusat, 2006, hlm. 15.

Jika ditelaah secara kritis, sesungguhnya terdapat lebih dari 28 organ, jabatan, institusi, atau lembaga yang disebut secara eksplisit ataupun implisit diatur keberadaannya dalam UUD 1945.⁹ Selain dari lembaga negara yang ada dalam UUD 1945 terdapat pula lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang. Namun dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi dijelaskan bahwa MK berwenang menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Apakah isi undang-undang itu kemudian berarti lembaga negara yang diatur dalam undang-undang tidak dapat menjadi pihak walaupun sebenarnya keberadaannya adalah sebagai pendukung konstitusi.

Pada pembentukan awal Mahkamah Konstitusi antara berbagai lembaga negara yang telah diatur oleh UUD tersebut, terdapat pula Mahkamah Agung menjadi pihak yang dikecualikan dalam sengketa kewenangan lembaga negara. Hal ini dipertegas pada pasal 65 UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Hal ini kemudian menimbulkan pertanyaan, siapa yang dapat mengadili Mahkamah Agung apabila mengalami sengketa kewenangan dengan lembaga negara yang lain ?, karena tidak menutup kemungkinan jika Mahkamah Agung sebagai salah satu lembaga negara bisa saja bersengketa dengan lembaga negara lainnya.

⁹ *Ibid.*,

Tidak begitu jelas alasan mengapa Mahkamah Agung dikecualikan dalam hal ini, kecuali bahwa dalam proses pembahasan rancangan undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi berkembang pengertian bahwa Mahkamah Agung merupakan lembaga kekuasaan kehakiman yang bersifat Independen dan putusannya juga bersifat final dan mengikat. Jika terhadap putusan kasasi Mahkamah Agung akan digugat kembali, maka satu-satunya mekanisme yang tersedia adalah melalui lembaga peninjauan kembali putusan atau biasa disingkat dengan istilah PK. Namun, jika ditelaah, sebenarnya alasan independensi dan bahwa putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat itu tidaklah logis.¹⁰ Dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang dipersoalkan bukanlah mengenai putusan yang dibuat oleh Mahkamah Agung, tetapi hal-hal lain yang bersinggungan dengan pelaksanaan ketentuan UUD yang berhubungan dengan Kewenangan Mahkamah Agung sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

Misalnya, dalam rangka pengangkatan wakil ketua Mahkamah Agung di masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, muncul pertentangan pendapat antara Presiden disatu pihak dengan Dewan Perwakilan Rakyat di lain pihak terkait dengan ketentuan UU yang akan dijadikan acuan dalam penentuan wakil ketua Mahkamah Agung. Ketentuan UU tentang Mahkamah Agung yang lama menentukan bahwa

¹⁰*Ibid.*,

wakil ketua Mahkamah Agung dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari calon-calon yang diajukan oleh Presiden.

Sementara itu, ketentuan UUD 1945 setelah perubahan menentukan bahwa wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh Anggota Mahkamah Agung sendiri, dan UU yang baru untuk menggantikan yang lama belum disusun samasekali. Mahkamah Agung sendiri cenderung pada penafsiran bahwa pemilihan wakil ketuanya itu dapat ditentukan secara internal oleh Mahkamah Agung sendiri, yaitu sesuai dengan ketentuan pasal 24A ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, “Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh Hakim Agung”. Akan tetapi, Dewan Perwakilan Rakyat berpendirian bahwa calon wakil ketua Mahkamah Agung itu harus terlebih dahulu dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari calon yang diajukan oleh Presiden.

Dari kasus di atas jelas bahwa permasalahan antara ketiga pihak yaitu DPR, Presiden, dan Mahkamah Agung terletak dalam penafsiran berbeda terkait ketentuan UUD mengenai pemilihan dan pengangkatan wakil ketua Mahkamah Agung. Permasalahan ini jelas merupakan sengketa kewenangan antarlembaga negara seperti apa yang ditentukan oleh UUD, yang penyelesaiannya seharusnya dilakukan melalui Mahkamah Konstitusi. Bahwa pihak-pihak yang terkait tidak mengajukannya sebagai perkara konstitusi di Mahkamah Konstitusi tentu adalah soal lain. Tetapi substansi persoalan jelas merupakan objek perkara sengketa kewenangan konstitusional antar ketiga lembaga negara. Hal ini

sama sekali tidak terkait dengan kewenangan Mahkamah Agung untuk memutus perkara yang menjadi kewenangannya.¹¹

Tidak sampai disitu saja kemungkinan Mahkamah Agung untuk bersengketa dengan lembaga negara yang lain kembali terjadi. Kali ini Mahkamah Agung berhadapan dengan Komisi Yudisial. Duduk perkaranya adalah keberatan Mahkamah Agung mengenai berlakunya UU nomor 22 tahun 2004 khususnya mengenai pengawasan Hakim. Mahkamah Agung merasa dirugikan atas berlakunya pasal tersebut. Mahkamah Agung kemudian mengajukan permohonan agar Mahkamah Konstitusi mengadakan *judicial review* terkait UU tersebut.

Di sisi lain sebenarnya permasalahan ini dapat juga digolongkan ke dalam sengketa kewenangan lembaga negara, mengingat Komisi Yudisial melakukan pengawasan terhadap Mahkamah Agung karena diamatkan oleh UUD. Sebagai pihak yang dikecualikan dari sengketa kewenangan antarlembaga. Sengketa tersebut Akhirnya ‘terpaksa’ diselesaikan secara ‘adat’ oleh Presiden Di Istana Negara diantara 2 petinggi negara tersebut.¹² Namun, sejumlah hakim Agung menganggap persetujuan tersebut belum selesai dan tetap mengajukan *judicial review* terhadap UU No.22 Tahun 2004. Mahkamah Konstitusi kemudian mengadili dalam ranah *judicial review* terhadap UU Komisi Yudisial tersebut bukan dalam sengketa

¹¹*Ibid.*, hlm. 25

¹² Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2011, hlm. 62

kewenangan lembaga negara dalam putusan Mahkamah Konstitusi No.005/PUU-IV/2006.

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas dalam rangka mengetahui pengaturan terkait penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara. Oleh karena itu penulis mengangkat judul “ **PROBLEMATIKA PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI** “ sebagai pemenuhan tugas akhir.

B. Rumusan Masalah

Sesuai dengan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan penyelesaian Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara menurut UUD 1945, Undang-Undang dan Peraturan Mahkamah Konstitusi ?
2. Apakah yang melatarbelakangi dikecualikan Mahkamah Agung sebagai pihak dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara ?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas maka tujuan dilakukannya penelitian adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui bagaimana tata cara penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara sesuai dengan UU dan UUD.
2. Mengetahui dan menemukan apa alasan yang melatarbelakangi dikecualikannya Mahkamah Agung sebagai pihak dalam Sengketa kewenangan lembaga Negara.

D. Manfaat Penelitian

E. Tinjauan Pustaka

1. Perubahan sistem pemerintahan.

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah “sistem” dan “pemerintahan”. Sistem adalah suatu keseluruhan. Terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan ini menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.¹³

Sistem pemerintahan yang dianut di dunia sekarang ini dapat digolongkan menjadi tiga yaitu :

1. Sistem pemerintahan presidensiil;

¹³ Kusnardi dan hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia: Dalam Imam Mahdi, Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2011, hlm. 101

2. sistem pemerintahan Parlementer, dan;
3. sistem pemerintahan Referendum (pengawasan langsung oleh rakyat)

Indonesia sendiri sebelum menganut sistem pemerintahan presidensiil seperti sekarang ini, sebelumnya pernah menjalani sistem pemerintahan parlementer. Di dalam sistem ini ada hubungan yang erat antara badan eksekutif dengan badan legislatif atau parlemen atau badan perwakilan rakyat. Tugas atau kekuasaan eksekutif disini diserahkan kepada suatu badan yang disebut kabinet atau dewan menteri kabinet ini bertanggung jawabkan kebijaksanaannya terutama dalam lapangan pemerintahan kepada badan perwakilan rakyat yang menurut ajaran Trias politika Montesquieu disertai tugas memegang kekuasaan perundang- undangan atau kekuasaan legislatif.

Pertanggung jawaban ini berarti bahwa badan eksekutif harus mengikuti segala apa yang dikehendaki oleh badan perwakilan rakyat saja, dan menjalankan apa yang menjadi kemauan dari badan perwakilan rakyat; tetapi kabinet masih mempunyai kebebasan dalam menentukan kebijaksanaannya terutama mengenai langkah-langkah pemerintahannya. Jadi pokoknya kabinet masih mempunyai kebebasan dalam inisiatif. Hanya saja dalam tindakan-tindakannya mereka bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat atau parlemen yang berarti bahwa mereka setiap waktu atau setiap kali dapat meminta

pertanggungjawaban tentang kebijaksanaanya oleh badan perwakilan rakyat.¹⁴

Artinya pada sistem ini kedudukan eksekutif lemah terhadap parlemen, karena eksekutif bertanggung jawab kepada parlemen. Pada sistem ini apabila kebijakan eksekutif tidak sejalan dengan keinginan parlemen (dewan perwakilan), maka parlemen dapat mengajukan mosi tidak percaya pemerintah dengan sistem ini, badan eksekutif yang melaksanakan kebijakan pemerintahan yang terdiri dari menteri-menteri yang dikepalai oleh seorang perdana menteri, mentetri-menteri tersebut dinamakan dewan menteri atau kabinet. Kepala negara tidak bisa dimintai pertanggung jawaban dalam pelaksanaan pemerintahan. Sistem parlementer ini berasal dari Inggris, kemudian banyak dianut oleh negara-negara lain dengan beberapa modifikasi disesuaikan dengan kondisi konkrit negara bersangkutan.¹⁵

Pada sistem inilah MPR menjadi lembaga negara tertinggi, MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara dan pelaksanaan dari kedaulatan rakyat. MPR memilih dan mengangkat presiden/mandataris dan wakil presiden untuk membantu presiden. MPR memberikan mandate kepada

¹⁴ Abu Daud Busroh, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1989, hlm.12.

¹⁵ Imam Mahdi, *Hukum...Op.Cit.*,hlm. 103

presiden untuk melaksanakan garis-garis besar haluan negara (GBHN) dan putusan-putusan MPR lainnya.¹⁶

MPR dapat pula memberhentikan Presiden sebelum masa jabatannya, yaitu karena :

- a. atas permintaan sendiri
- b. berhalangan tetap (mangkat, berhenti atau tidak dapat melaksanakan kewajiban dalam masa jabatannya, sesuai dengan ketentuan pasal 8 UUD 1945);
- c. sungguh-sungguh melanggar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR.

Sistem ini berakhir dan gagal dipraktekkan di Indonesia. Jika sebelumnya, UUD 1945 memang menganut pembagian kekuasaan, maka setelah perubahan keempat prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal itu tidak lagi dianut oleh UUD 1945. Sekarang, meskipun bukan dalam pengertian *trias politica* ala Montesquieu, UUD 1945 menganut paham pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *checks and balances* antar lembaga-lembaga negara. Konsekuensi dari berakhirnya sistem ini, Presiden yang semula tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR sekarang sudah langsung bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya.

¹⁶ C.S.T. Kansil, *Sistem... Op.Cit.*, hlm.67

Namun, terlepas dari kenyataan bahwa system parlementer itu pernah gagal dipraktikkan dalam sejarah Indonesia modern pada masa lalu, dan karena itu membuatnya kurang populer dimata masyarakat, realitas kompleksitas keragaman kehidupan bangsa Indonesia seperti tersebut di atas, justru membutuhkan sistem pemerintahan yang kuat dan stabil. Jika kelemahan sistem presidensiil yang diterapkan dibawah Undang-Undang dasar 1945 yang cenderung sangat eksekutif *heavy* sudah dapat diatasi melalui pembaruan ketatanegaraanyang diwujudkan dalam Undang-Undang Dasar ini, maka ekses-ekses dalam praktek penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensiil tidak perlu dikhawatirkan lagi. Keuntungan sistem presidensiil itu justru lebih menjamin stabilitas pemerintahan. Sistem ini juga dapat dipraktekkan dengan tetap menerapkan sistem multi-partai yang dapat mengakomodasikan peta konfigurasi kekuatan politik dalam masyarakat yang dilengkapi dengan peraturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan bawahan dari sistem presidensiil tersebut.¹⁷

Pertama, dalam sistem pemerintahan presidensiil ini, Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu Institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah undang-undang Dasar. Dalam sistem ini tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya kepala negara dan kepala pemerintahan. Keduanya adalah Presiden dan Wakil

¹⁷ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara ...*, *Op.cit.*, hlm.65

Presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab politik berada di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon yhe president*).

Kedua, Presiden dan wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung, dan karena itu secara politik tidak bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat atau lembaga parlemen, melainkan bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat yang memillihnya.

Ketiga, Presiden dan/atau wakil Presiden dapat dimintakan pertanggung jawabannya secara hukum apabila Presiden dan/atau wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi. Dalam hal demikian, Presiden dan/atau wakil Presiden dapat dituntut pertanggungjawaban oleh Dewan Permusyawaratan Rakyat untuk disidangkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu sidang gabungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, menurut prosedur hukum tata negara, sebelum proses hukumnya (pidana) dapat diteruskan untuk diselesaikan menurut prosedur peradilan pidana.

Keempat, dalam hal terjadi kekosongan dalam jabatan Presiden atau wakil Presiden, pengisiannya dapat dilakukan melalui pemilihan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Akan tetapi, hal ini tetap tidak mengubah prinsip pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat, dan tidak kepada parlemen.

Kelima, para menteri adalah pembantu Presiden dan wakil Presiden. Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan karena itu bertanggungjawab kepada Presiden, bukan dan tidak bertanggungjawab kepada parlemen. Akan tetapi karena pentingnya kedudukan para menteri itu, maka kewenangan presiden untuk mengangkat dan memberhentikan menteri tidak boleh bersifat mutlak, tanpa control parlemen. Para menteri adalah pemimpin pemerintahan dalam bidang masing-masing. Merekalah yang sesungguhnya merupakan pemimpin pemerintahan sehari-hari. Karena itu para menteri hendaklah bekerja sama yang seerat-eratnya dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah . Untuk itu, dalam mengangkat menteri meskipun tidak mengikat, Presiden harus sungguh sungguh memperhatikan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat. Bahkan, susunan kabinet dan jumlah menteri yang akan diangkat, karena berkaitan dengan anggaran pendapatan dan belanja negara, ditetapkan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian, Presiden tidak dapat mengangkat dan memberhentikan para menteri dengan seenaknya.

Keenam, untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya dalam sistem presidensiil sangat kuat sesuai dengan kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintahan, ditentukan pula bahwa masa jabatan presiden lima tahunan tidak boleh dijabat orang yang sama lebih dari dua masa jabatan. Di samping itu, beberapa badan atau lembaga negara

dalam lingkungan cabang kekuasaan eksekutif ditentukan pula independensinya dalam menjalankan tugas utamanya. Lembaga-lembaga eksekutif yang dimaksudkan adalah bank Indonesia sebagai bank sentral, kepolisian negara dan kejaksaan agung sebagai aparatur penegakan hukum, dan tentara nasional Indonesia sebagai aparatur pertahanan negara.¹⁸

2. Asas Pemisahan Kekuasaan dan *Check and Balance*

Pemisahan kekuasaan dapat dipahami sebagai doktrin konstitusional atau doktrin pemerintahan yang terbatas. Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Menurutnya, ketiga jenis kekuatan itu haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi (tugas), maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya.¹⁹ Tugas kekuasaan legislatif adalah membuat hukum, kekuasaan eksekutif bertugas menjalankan hukum dan kekuasaan yudikatif bertugas menafsirkan hukum. Terkait erat dan tidak dapat dipisahkan dengan pengertian ini adalah *check and balance*, yang mengatakan bahwa masing-masing cabang pemerintahan membagi sebagian kekuasaannya pada cabang yang lain dalam rangka membatasi tindakan-tindakannya. Ini berarti, kekuasaan dan fungsi dari masing-masing cabang adalah terpisah dan dijalankan oleh orang yang

¹⁸ Jimly Assididqie, Op.Cit., hlm 77.

¹⁹ Romi Librayanro, *Trias politica Dalam Struktur Ketatanegaraan indonesia*, PuKAP Indonesia, Makassar, 2008, hlm. 19.

berbeda, tidak ada agen tunggal yang dapat menjalankan otoritas yang penuh karena masing-masing bergantung satu sama lain. Kekuasaan yang terbagi semacam inilah yang mencegah *absolutism* (sebagaimana dalam kekuasaan monarki atau diktator ketika semua cabang terpusat pada otoritas tunggal), atau mencegah korupsi kekuasaan yang timbul karena kemungkinan kekuasaan tanpa pengawasan.²⁰ Pada asas inilah kesadaran untuk memperkuat *check and balances* kemudian timbul, kesetaraan lembaga-lembaga tinggi mengharuskan mereka untuk saling mengawasi, mengontrol dan mengimbangi satu sama lain.

Menurut Montesquieu, tujuan dan perlunya pemisahan kekuasaan ini untuk menjamin adanya dan terlaksananya kebebasan politik (*political liberty*) anggota masyarakat negara. Kebebasan politik ditandai adanya rasa tenang, karena setiap orang merasa dijamin keamanannya atau keselamatannya. Untuk mewujudkan kebebasan politik tersebut maka badan pemerintah harus ditata sedemikian rupa agar orang tidak merasa takut padanya, seperti halnya setiap orang tidak merasa takut terhadap orang lain disekitarnya. Penataan badan negara atau pemerintahan yang akan menjamin kebebasan tersebut, menurut Montesquieu dilakukan dengan cara memilah-milah badan

²⁰ Ni'matul Huda, *Lembaga...* Op.cit.,65

pemerintahan ke dalam berbagai cabang. Tanpa pemilahan itu, maka tidak akan ada kebebasan.²¹

3. Lembaga – lembaga Negara

Perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945 melahirkan lembaga-lembaga negara baru sekaligus menghilangkan sebuah lembaga negara (Dewan Pertimbangan Agung). Namun, persoalannya adalah UUD 1945 tidak menjelaskan tentang apa yang dimaksud dengan lembaga negara. Pasca perubahan UUD 1945, setidaknya, dikenal dua istilah untuk mengidentifikasi organ-organ penyelenggara negara, yakni istilah “badan” dan “lembaga”. Namun, perbedaan itu sama sekali tidak mengurangi esensi adanya organisasi yang menyelenggarakan fungsi penyelenggaraan negara dan pemerintah. Meskipun demikian, hal tersebut akan menyebabkan terjadinya silang pendapat ketika akan menggolongkan berdasarkan fungsi penyelenggara negara dan penyelenggara pemerintah karena terdapatnya istilah selain “lembaga negara”, yakni “lembaga pemerintahan”.²²

Ketidakjelasan ketentuan UUD 1945 dalam mengatur lembaga negara mengakibatkan munculnya banyak ragam penafsiran. Ketidakjelasan itu dapat dilihat dari tidak adanya standar atau kriteria

²¹ Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara I*, Fakultas Syari'ah dan hukum Press Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, hlm. 142

²² Romi Librayanto, *Trias...Op.Cit.hlm.* 40

suatu lembaga bisa diatur atau tidak diatur dalam UUD. Defenisi dan pengertian tentang lembaga negara sangat beragam, tidak lagi bisa hanya dibatasi pada tiga lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam naskah UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, danada pula yang disebut eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ negara yang disebut baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah²³

Jika dikaitkan dengan hal tersebut di atas, maka dapat dikemukaakan bahwa dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 28 subjek hukum kelembagaan atau subjek hukum tata negara dan tata usaha negara yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Subjek-subjek hukum kelembagaan itu dapat disebut sebagai organ-organ negara dalam arti luas. Secara tekstual, di bawah ini dapat dikemukakan organ-organ dimaksud itu satu persatu menurut urutan pasal yang mengaturnya dalam UUD 1945, yaitu sebagai berikut : ²⁴(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); (2) Presiden; (3) Wakil Presiden; (4) Menteri dan Kementrian negara; (5) Dewan Pertimbangan Presiden; (6) Duta; (7) Konsul; (8) Pemerintahan Daerah Provinsi; (9) Gubernur Kepala Pemerintah daerah; (10) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi; (11) Pemerintah Daerah Kabupaten; (12) Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten; (13) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

²³ Ni'matul Huda, *Lembaga negara...* Op.Cit, hlm. 89.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan...Op.Cit.*, hlm.50

(14) Pemerintah Daerah Kota; (15) Walikota kepala Pemerintah Daerah; (16) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota; (17) Dewan Perwakilan Rakyat; (18) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); (19) Komisi Penyelenggaraan Pemilu; (20) Bank Sentral; (21) Badan Pemeriksa Keuangan; (22) Mahkamah Agung; (23) Mahkamah Konstitusi; (24) Komisi Yudisial; (25) Tentara Nasional Indonesia (TNI); (26) Kepolisian Negara Republik Indonesia; (27) Satuan Pemerintah Daerah; (28) Badan Badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti Kejaksaan.

Bahkan, jika diuraikan lebih rinci lagi, apa yang ditentukan dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 tersebut dapat pula membuka pintu bagi lembaga-lembaga negara lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang tidak secara eksplisit disebut dalam UUD 1945. Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 menentukan, “ *Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang* “. ²⁵ Artinya, selain Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, serta Komisi Yudisial dan Kepolisian Negara yang sudah diatur dalam UUD 1945, masih ada badan-badan lain yang jumlahnya lebih dari satu yang mempunyai fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Badan-badan yang dimaksud itu antara lain adalah Kejaksaan Agung yang semula dalam rancangan perubahan UUD 1945 tercantum dalam salah satu lembaga yang diusulkan diatur

²⁵ Lihat Ketentuan Pasal 24 dalam UUD 1945

dalam Bab tentang kekuasaan Kehakiman, tetapi tidak mendapat kesepakatan, sehingga pengaturannya dalam UUD 1945 ditiadakan.²⁶

4. Kekuasaan Yudikatif.

Kekuasaan kehakiman merupakan pilar ketiga dalam sistem kekuasaan negara modern. Dalam bahasa Indonesia, fungsi kekuasaan yang ketiga ini sering kali disebut cabang kekuasaan “yudikatif”, dari istilah belanda *judicatif*. Dalam bahasa Inggris, di samping istilah *legislative*, *executive*, tidak dikenal *judicative* sehingga untuk pengertian yang sama biasanya dipakai istilah *judicial*, *judiciary* ataupun *judicature*.²⁷

Di berbagai negara baik yang menganut sistem pemerintahan parlementer maupun presidential, lembaga kekuasaan kehakiman selalu bersifat tersendiri. Di negara yang menganut sistem parlementer, terdapat percampuran antara fungsi legislatif dan eksekutif. Di Inggris, misalnya, untuk menjadi menteri seseorang justru dipersyaratkan harus berasal dari anggota parlemen. Parlemen dapat membubarkan kabinet melalui mekanisme *mosi tidak percaya*. Sebaliknya, pemerintah juga dapat membubarkan parlemen dengan cara mempercepat pemilihan umum. Akan tetapi, meskipun demikian, cabang kekuasaan kehakiman

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 88

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan ke-6, Jakarta, PT Grafindo Persada, 2014, hlm.310.

atau *judiciary* tetap bersifat independen dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lainnya.

Pemisahan kekuasaan juga terkait erat dengan independensi peradilan. Prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu menghendaki bahwa para hakim dapat bekerja secara independen dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan legislatif. Bahkan, dalam memahami dan menafsirkan undang-undang dasar dan undang-undang, hakim harus independen dari pendapat dan bahkan kehendak politik para perumus undang-undang dasar dan undang-undang itu sendiri ketika perumusan dilakukan. Meskipun anggota Parlemen dan Presiden dipilih langsung oleh rakyat mencerminkan kedaulatan rakyat dalam menentukan kebijakan kenegaraan, kata akhir dalam memahami maksudnya tetap berada di tangan para hakim.²⁸

Jika ditelaah dari apa yang sudah dijelaskan di atas maka fungsi dari kekuasaan kehakiman adalah melakukan kontrol terhadap kekuasaan negara guna terjadinya proses instrumentasi yang menempatkan hukum menjadi bagian dari kekuasaan. Oleh karena ini, lembaga peradilan sebagai lembaga kekuasaan kehakiman memegang peranan penting dalam menjaga agar jangan sampai terjadi penyalahgunaan kekuasaan.

²⁸*Ibid.*, hlm. 311

Untuk dapat disebut sebagai lembaga peradilan, haruslah memenuhi persyaratan tertentu, antara lain :

1. Adanya suatu aturan hukum yang abstrak yang mengikat umum, yang dapat diterapkan pada suatu persoalan.
2. Adanya suatu perselisihan hukum yang konkrit;
3. Adanya sekurang-kurangnya 2 (dua) pihak;
4. Adanya suatu aparat peradilan yang berwenang memutuskan perselisihan.

Menurut Moh. Mahfud MD, kekuasaan kehakiman dan peradilan adalah kekuasaan untuk memeriksa dan mengadili serta memberikan putusan atas perkara-perkara yang diserahkan kepadanya untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan perundang-undangan. Sementara itu menurut Jimly Ashiddiqie, kekuasaan kehakiman haruslah merdeka dan lepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Dalam perkataan merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, terkandung pengertian yang bersifat 'fungsional' sekaligus 'instutisional'. Tetapi ada yang membatasi pengertian tersebut secara fungsional saja, yaitu bahwa kekuasaan pemerintah itu tidak boleh melakukan intervensi yang bersifat atau yang

patut dapat diduga akan memengaruhi jalannya proses pengambilan keputusan dalam penyelesaian perkara yang dihadapi oleh hakim²⁹

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

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

1. Mahkamah Agung
2. Mahkamah Konstitusi.

F. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah problematika yang terjadi dalam penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi

2. Sumber Data Penelitian

²⁹ Romi Librayanto, *Trias...Op.Cit.* hlm. 78.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer, yakni bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis. Dalam penelitian ini meliputi :

1. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi;

b. Bahan Hukum Sekunder, yakni bahan yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, seperti rancangan peraturan perundang-undangan, literature, jurnal, serta hasil penelitian terdahulu.

c. Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia. Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (*library research*), baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan dengan penelitian ini.

4. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan Perundang-undangan dengan menelaah UU dan regulasi yang bersangkutan dengan penelitian ini, disertai juga dengan pendekatan konseptual dengan mempelajari doktrin ahli yang sudah ada untuk kemudian memunculkan gagasan baru.

5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh akan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, untuk kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab permasalahan yang diteliti.

G. Kerangka Skripsi

Penelitian ini disusun dalam 4 (empat) bab secara garis besar yang terdiri dari : BAB I yaitu pendahuluan yang memuat tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, tinjauan pustaka dan metode penelitian.

BAB II membahas mengenai tinjauan pustaka yang dijabarkan lebih luas kedalam 4 (empat) sub bab yaitu pembahasan mengenai lembaga-lembaga negara, Kekuasaan Yudikatif yang meliputi Mahkamah

Konstitusi dan Mahkamah Agung, pembahasan mengenai Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara serta Praktek Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di Beberapa Negara.

BAB III akan menjelaskan tentang analisis dan pembahasan yang meliputi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara menurut UUD dan UU; serta Alasan yang melatarbelakangi dikecualikannya Mahkamah Konstitusi sebagai Pihak dalam Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara.

Berdasarkan analisis dan pembahasan yang diuraikan di BAB III, maka akan ditarik kesimpulan dan saran untuk kemudian dituangkan di BAB IV sebagai penutup.

