

## BAB III

### PROBLEMATIKA PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI

#### A. Pengaturan Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945

Mahkamah Konstitusi lahir sebagai lembaga negara baru dalam struktur kelembagaan Negara Republik Indonesia yang dibentuk berdasarkan amanat Pasal 24C jo Pasal III Aturan Peralihan Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang termasuk salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang melakukan fungsi peradilan dalam menangani permasalahan ketatanegaraan berdasarkan otoritas Undang-Undang Dasar Tahun 1945.<sup>96</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie, Mahkamah Konstitusi di banyak negara ditempatkan sebagai elemen penting dalam sistem ketatanegaraan modern. Keberadaan Mahkamah Konstitusi ini lebih untuk menyelesaikan konflik antarlembaga negara, karena dalam proses perubahan menuju negara yang demokratis tak bisa dihindari munculnya “pertentangan” antarlembaga negara.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Ikhsan Rosyada Parlautan Daulay, *Mahkamah Konstitusi Memahami Keberadaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm.19.

<sup>97</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm.223

Gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi tidak lain merupakan dorongan dalam penyelenggaraan kekuasaan dan ketatanegaraan yang lebih baik. Paling tidak ada empat hal yang melatarbelakangi dan menjadi pijakan dalam pembentukan Mahkamah Konstitusi, yaitu : (1) Sebagai implikasi dari paham konstitusionalisme; (2) mekanisme *check and balances*; (3) Penyelenggaraan negara yang bersih; dan (4) Perlindungan terhadap hak asasi manusia.<sup>98</sup>

Dalam pembentukan Mahkamah konstitusi dibebankan berbagai kewenangan. Fatkhurrohman, *dkk* mengemukakan bahwa suatu fungsi dapat dipegang oleh lebih dari satu lembaga negara dan sebaliknya suatu lembaga negara dapat memegaang atau mempunyai lebih dari satu fungsi. Untuk menjalankan fungsi lembaga negara harus dilengkapi dengan kekuasaan atau wewenang.<sup>99</sup> Hal inilah yang mendasari pembentukan kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dapat ditemukan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 24C ayat (1) menengaskan “*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang*

---

<sup>98</sup> A. Fichar Hadjar *dkk.* (Tim Perumus/Penyusun), Pokok-pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dalam Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm.223

<sup>99</sup> Abdul latief, *Fungsi Mahkamah Konstitusi...*, *Op.Cit.*, hlm.123.

*kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum “.*<sup>100</sup>

Salah satu kewenangan krusial yang dimiliki Mahkamah Konstitusi adalah memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara. Setelah mengalami perubahan selama empat kali, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tidak mengenal lagi pranata lembaga tertinggi negara sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dengan demikian, tidak ada lagi lembaga negara yang kedudukannya lebih tinggi yang keputusannya dapat dijadikan rujukan untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara. Padahal kekuasaan yang diberikan kepada lembaga negara-lembaga negara sifatnya saling membatasi antara satu dengan yang lain (*check and balances*). Oleh karena itu, proses peradilan Mahkamah konstitusi dibutuhkan dalam penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara sebagaimana dicantumkan dalam pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.<sup>101</sup>

Sejak berdirinya Mahkamah Konstitusi di Tahun 2003 hingga saat ini terdapat 36 (tiga puluh enam) Permohonan penyelesaian sengketa kewenangan yang melibatkan berbagai lembaga negara. Dari sekian banyak permohonan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang dimohonkan pada Mahkamah Konstitusi hanya ada 1 (satu) perkara yang dikabulkan di tahun 2012. Dari rekapitulasi tersebut dapat dirumuskan

---

<sup>100</sup> Lihat Ketentuan Pasal 24C ayat (1) dalam Undang-Undang Dasar 1945

<sup>101</sup> Lutfi Widagdo Eddyono, *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi*, Insignia Strat, Yogyakarta, 2013, hlm. 132

bahwa perkara sengketa kewenangan lembaga negara menjadi perkara yang berpotensi sering terjadi seiring dengan kedudukan antarlembaga negara yang bersifat horizontal pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Puncaknya di tahun 2011 terdapat 7 (tujuh) permohonan sengketa kewenangan antarlembaga negara. Peran Mahkamah Konstitusi dalam hal ini menjadi sangat penting.

Kekuasaan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara adalah manifestasi dari pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi tersebut. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum adanya perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 pada tahun 2001, belum ada aturan mengenai mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara. Lembaga yang memiliki kewenangan untuk memberi putusan terhadap sengketa kewenangan antarlembaga negara tersebut juga belum ada. Karena itu, selama masa tersebut belum ada preseden dalam praktek ketatanegaraan Indonesia mengenai penanganan sengketa kewenangan antar lembaga negara.<sup>102</sup>

Pengaturan penyelesaian mengenai sengketa kewenangan antar lembaga negara ini barulah muncul setelah adanya perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang dituangkan ke dalam berbagai peraturan. Dalam sistem ketatanegaraan yang telah diadopsi dalam Undang-Undang 1945, mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan

---

<sup>102</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan..Op.Cit.*, hlm.2

demikian dilakukan melalui proses peradilan tata negara, yaitu melalui lembaga yang dibentuk khusus dengan nama Mahkamah Konstitusi. Melalui kewenangan memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara, Mahkamah konstitusi pada dasarnya berperan menengahi dan meredakan sengketa itu dan memberikan solusi hukum.<sup>103</sup>

Kewenangan memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara telah diadopsi dalam praktik sistem ketatanegaraan diberbagai negara. Namun di beberapa negara kewenangan memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara ini tidak diberikan pada Mahkamah Konstitusi melainkan kepada Mahkamah Agung (*Supreme Court*) sebagaimana berlaku di Amerika serikat. Sama halnya dengan yang ada di Indonesia, di Jerman penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara juga diberikan pada Mahkamah Konstitusi.

Diadakan mekanisme penyelesaian atas sengketa kewenangan konstitusional antarlembaga negara melalui Mahkamah Konstitusi menunjukkan bahwa penyusun perubahan Undang-Undang Dasar 1945 mengandaikan bahwa dalam dinamika hubungan antarlembaga negara dapat timbul persengketaan pendapat mengenai kewenangan konstitusional masing-masing. Dalam paradigma pemikiran sebelumnya, tidak terbayangkan bahwa antar sesama lembaga negara dapat timbul sengketa kewenangan. Kalaupun timbul satu perselisihan antar lembaga yang satu dengan lembaga lain, maka perselisihan semacam itu diselesaikan begitu

---

<sup>103</sup>*Ibid.*,

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.<sup>104</sup> Jika sebelumnya Undang-Undang Dasar 1945 menganut paham pemisahan kekuasaan yang bersifat vertikal, maka setelah perubahan keempat, Undang-Undang Dasar 1945 menganut paham pemisahan kekuasaan berdasarkan *prinsip check and balances* antar lembaga-lembaga negara.

Maka mekanisme hubungan satu sama lain sangat perlu diatur menurut prinsip-prinsip hukum. Jika timbul persengketaan dalam menjalankan kewenangan konstitusionalnya masing-masing, diperlukan lembaga pemutus menurut Undang-Undang Dasar 1945. Karena itulah Undang-Undang Dasar 1945 menyediakan mekanisme peradilan khusus untuk mengatasi berbagai kemungkinan timbulnya sengketa kewenangan konstitusional antarlembaga negara itu. Fungsi pemutus itulah yang diamanatkan kepada lembaga Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu kewenangannya dalam mengawal tegaknya konstitusi sebagai hukum tertinggi ( *the highest law of the land* ).<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup>*Ibid.*,

<sup>105</sup>*Ibid.*,

Sengketa kewenangan antarlembaga negara secara jelas memperoleh batasan bahwa lembaga negara tersebut hanyalah lembaga negara yang memperoleh kewenangannya menurut Undang-Undang Dasar 1945 sehingga jelas meskipun terdapat multitafsir dapat dilihat dalam Undang-Undang Dasar 1945 lembaga negara mana yang memperoleh kewenangan secara langsung dari Undang-Undang Dasar 1945.<sup>106</sup> Oleh karena Undang-Undang Dasar 1945 adalah juga mengatur organisasi negara dan wewenangnya masing-masing maka kriteria yang dapat dikemukakan bahwa lembaga negara tersebut harus merupakan organ konstitusi yaitu baik yang dibentuk berdasarkan konstitusi maupun yang secara langsung wewenangnya diatur dan diturunkan dari Undang-Undang Dasar.<sup>107</sup>

Sebagaimana dijelaskan dalam pasal 24C ayat (1) “...., *memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar,....*”<sup>108</sup>. Ketentuan ini menegaskan bahwa banyaknya lembaga yang dibentuk akhir-akhir ini dan disebut sebagai lembaga negara tidak berarti masuk dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi apabila terjadi sengketa diantara lembaga tersebut, apabila lahirnya lembaga-lembaga tersebut tidak merupakan amanat dari Undang-Undang Dasar.

---

<sup>106</sup> Abdul Latif dkk, *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. 44-45

<sup>107</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan...Op.Cit.*, hlm.15

<sup>108</sup> Lihat Ketentuan Pasal 24C dalam Undang-Undang Dasar 1945

Jimly Asshiddiqie menafsirkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, terdapat tidak kurang dari 28 ( duapuluh delapan) subjek hukum kelembagaan atau subjek hukum tata negara dan tata usaha negara yang disebut keberadaannya dalam Undang-Undang Dasar 1945. Subjek-Subjek hukum kelembagaan itu dapat disebut sebagai organ-organ negara dalam arti yang luas. Dari 28 orgam atau subjek tersebut, tidak semuanya ditentukan dengan jelas keberadaan dan kewenangannya dalam Undang-Undang Dasar 1945. Yang keberadaannya dan kewenangannya ditentukan dengan tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945 hanya 23 organ atau 24 subjek jabatan, yaitu :<sup>109</sup>

**Tabel 1.1 : lembaga-lembaga negara dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945**

<b>Lembaga Negara yang disebutkan Nama dan Kewenangannya di dalam Undang-Undang Dasar</b>	<b>Lembaga Negara yang disebutkan Nama dalam Undang-Undang Dasar dan Kewenangannya diatur dalam Undang- Undang.</b>
1. Presiden dan Wakil Presiden; 2.Wakil Presiden (dapat pula disebut tersendiri); 3.Menteri dan Kementrian Negara; 4.Dewan Pertimbangan Presiden; 5.Pemerintah Daerah Provinsi;	1. bank sentral; 2. duta; 3. konsul; 4. badan-badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman.

<sup>109</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan...Op.Cit.*,hlm.16

- |  |  |
|--|--|
| <p>6.Gubernur Kepala Pemerintah Daerah;</p> <p>7.Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;</p> <p>8.Pemerintah Daerah Kabupaten;</p> <p>9.Bupati Kepala Pemerintahan Daerah Kabupaten;</p> <p>10.Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;</p> <p>11.Pemerintah Daerah Kota;</p> <p>12.Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota;</p> <p>13.Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota;</p> <p>14.Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);</p> <p>15. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);</p> <p>16.Dewan Perwakilan Daerah (DPD);</p> <p>17.Komisi penyelenggara Pemilihan Umum yang oleh UU Pemilu dinamakan Komisi pemilihan Umum;</p> <p>18.Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);</p> <p>19.Mahkamah Agung (MA);</p> <p>20. Mahkamah Konstitusi (MK);</p> <p>21.Komisi Yudisial (KY);</p> |  |
|--|--|

22. Tentara Nasional Indonesia (TNI);	
23. Kepolisian Negara Republik Indonesia.	
24. Satuan Pemerintahan Daerah	

Empat organ lainnya, yaitu (i) bank sentral; (ii) duta; (iii) konsul; dan (iv) badan-badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, tidak ditentukan dengan tegas kewenangannya dalam Undang-Undang Dasar 1945.<sup>110</sup> Hanya disebutkan begitu saja, sementara kewenangan lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang. Dengan demikian, pengertian lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 lebih luas daripada pengertian lembaga negara yang lazim dipahami dalam pembicaraan sehari-hari. Organ atau lembaga apa saja yang tidak termasuk kategori atau tidak dapat disebut lembaga swasta (masyarakat) adalah lembaga negara. Akan tetapi, yang relevan dibicarakan di sini dalam rangka kewenangan peradilan oleh Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang disebut dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan yang kewenangannya ditentukan oleh UUD 1945.<sup>111</sup>

Karena itu, dapat dibedakan dengan tegas antar kewenangan organ negara berdasarkan perintah Undang-Undang Dasar (*constitutionally entrusted power*), dan kewenangan organ negara yang hanya berdasarkan perintah Undang-Undang (*legislatively entrusted power*), seperti Komisi

<sup>110</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan... Op.Cit.*, hlm.54

<sup>111</sup> *Ibid.*,

Nasional Hak Asasi Manusia, (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).<sup>112</sup> Bahkan dalam kenyataan ada pula lembaga atau organ yang kewenangannya berasal dari atau bersumber dari Keputusan Presiden belaka. Misalnya adalah pembentukan Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional, dan sebagainya.

Berbeda dengan penafsiran sebelumnya, lebih lanjut Maruarar Siahaan menyatakan bahwa perlu ada tafsiran yang memberi perluasan untuk melihat wewenang yang sesungguhnya melekat dan tersirat dalam kewenangan yang dituliskan secara tegas dalam UUD 1945, yang dapat dipandang sebagai kewenangan prinsip. Lebih lanjut menurutnya :

“kewenangan yang tidak secara tegas disebut dalam konstitusi tetapi merupakan hal yang perlu dan patut untuk menjalankan kewenangan konstitusional yang diberikan secara tegas, merupakan dan juga melekat sebagai kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Pengaturan sesuatu materi kewenangan dalam satu undang-undang, tidaklah dengan sendirinya menyebabkan wewenang tersebut bukan wewenang konstitusional. Sebaliknya disebutkan satu wewenang dalam undang-undang tidak selalu berarti bahwa undang-undang tersebutlah yang menjadi sumber kewenangan dimaksud. Masalahnya adalah apakah

---

<sup>112</sup>*Ibid.*,

wewenang tersebut melekat atau tidak, dan harus ada untuk melaksanakan wewenang yang diberikan secara tegas oleh UUD tersebut<sup>113</sup>

Hal ini senada dengan pendapat Masnur Marzuki yang menyatakan bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa kewenangan lembaga negara baik yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar maupun lembaga negara yang kewenangannya tidak diberikan oleh Undang-Undang Dasar harus ditempatkan secara proporsional. Proporsionalitas yang dimaksud adalah rangkaian pertimbangan keluasan kewenangan yang kini dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi. Serta juga memperhatikan berbagai konflik yang harus dipahami bahwa sengketa tersebut adalah soal kewenangan yang terjadi antara lembaga negara yang bukan bersifat personal melainkan sengketa yang bersifat kewenangan kelembagaan<sup>114</sup>

Penulis sependapat dengan penafsiran yang disampaikan Maruarar Siahaan dan Masnur Marzuki diatas, Artinya lembaga negara yang dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara harusnya bukan hanya terbatas pada lembaga negara yang nama dan kewenangannya diatur oleh Undang-Undang Dasar. Lebih luas dari itu lembaga negara yang dibentuk oleh undang-undang pun harusnya dapat disebut sebagai pihak sengketa kewenangan lembaga negara. sepanjang pembentukannya bertujuan sebagai penunjang konstitusi.

---

<sup>113</sup> Dissenting Opinion Maruarar Siahaan Putusan Perkara 027/SKLN/2006 dalam Lutfi Widagdo Eddyono, *Penyelesaian sengketa...*, *Op.Cit.*, hlm. 155

<sup>114</sup> Manur Marzuki, *"Telaah Kritis...Op.Cit.*, hlm.33

## **B. Pengaturan Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Menurut Undang-Undang dan Peraturan Mahkamah Konstitusi.**

Dalam implementasinya, konstusionalitas pelaksanaan kekuasaan negara yang berada pada beberapa organ kekuasaan negara atau lembaga negara berpotensi menimbulkan ketegangan atau konflik kewenangan yang tentu saja membutuhkan penyelesaian baik secara politik maupun secara hukum. Mahkamah Konstitusi tidak dimaksudkan untuk menyelesaikan sengketa kewenangan tersebut melalui pendekatan politik, melainkan penyelesaian sengketa yang berparadigma pada konstitusi dan hukum. Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi berpeluang besar untuk mewujudkan supremasi hukum dan keadilan sesuai dengan amanat konstitusi yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum.<sup>115</sup>

Pengaturan lebih lanjut mengenai penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara ini dijelaskan secara lebih rinci di dalam Undang-Undang. Undang-undang yang secara jelas membahas mengenai sengketa kewenangan antarlembaga negara ini adalah Undang-Undang Mahkamah Konstitusi sebagaimana hal ini adalah merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi yang dijelaskan dalam pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No 24 Tahun 2003<sup>116</sup> menentukan bahwa :

---

<sup>115</sup>*Ibid.*,

<sup>116</sup> Lihat Ketentuan Pasal 10 dalam Undang-Undang No 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

*“ Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk...memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangan-nya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945..”*

Kewenangan Mahkamah Konstitusi tentang penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara ini mempertegas lagi kewenangan yang telah diatur dalam Undang-Undang dasar 1945. Sama halnya dengan perkara lain yang ditangani Mahkamah Konstitusi, dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara para pihak harus memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) yang sah agar permohonannya dapat diproses. Menurut Harjono, “ *legal standing* adalah keadaan di mana seseorang atau suatu pihak ditentukan memenuhi syarat dan oleh karena itu mempunyai hak untuk mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan atau sengketa ataupun perkara di depan Mahkamah Konstitusi.”<sup>117</sup>

Syarat untuk menjadi *legal standing* dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara dijelaskan dalam pasal 61 ayat (1) UU MK :<sup>118</sup>  
*“Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan”*.

---

<sup>117</sup>Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa. Pemikiran Dr. Harjono, S.H.,MCL Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi* dalam Munafrizal Manan, *Penemuan Hukum Oleh Mahkamah Konstitusi*, Mandar Maju, Bandung, 2012, hlm.49

<sup>118</sup> Lihat Ketentuan Pasal 61 dalam Undang-Undang No 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Sama halnya dengan apa yang telah diuraikan dalam pembahasan sebelumnya menurut ketentuan pasal 61 ayat (1) di atas, syarat pertama adalah mengenai *subjectum litis* atau yang mempunyai *legal standing* untuk mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi. Untuk *subjectum litis*, maka dipersyaratkan bahwa lembaga negara tersebut itu harus lembaga negara yang disebut langsung di dalam UUD NRI Tahun 1945 atau lembaga yang biasa disebut sebagai organ konstitusi. Maka apabila melihat hal tersebut terdapat 28 lembaga negara yang dapat mengajukan permohonan penyelesaian sengketa ke Mahkamah Konstitusi.<sup>119</sup>

Abdul Mukthie Fadjar mengatakan Pasal 61 ayat (1) UU MK menimbulkan beberapa penafsiran. *Pertama*, penafsiran luas, artinya yang menjadi pihak mencakup semua lembaga negara yang nama dan kewenangannya disebut atau tercantum dalam UUD 1945, *kedua*, penafsiran moderat, yakni yang hanya membatasi pada apa yang dulu dikenal sebagai lembaga tertinggi dan tinggi negara. *Ketiga*, penafsiran sempit, yakni penafsiran yang merujuk secara implisit dari ketentuan Pasal 67 UU MK<sup>120</sup>

Agar perkara sengketa kewenangan lembaga negara memenuhi persyaratan formil permohonan sengketa kewenangan lembaga negara

---

<sup>119</sup> Sulistyani Eka Lestari, “*Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi*”, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 10, 19 (Februari, 2014), hal. 45

<sup>120</sup> Abul Mukthie Fadjar, Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 120 dalam Masnur Marzuki, *Telaah Kritis...*, Op.Cit., hlm. 23

maka permohonan dibebani tiga kewajiban. *Pertama*, adanya kewajiban pemohon untuk menguraikan sejelas-jelasnya perihal kepentingan langsung pemohon terhadap sengketa kewenangan tersebut. *Kedua*, adanya kewajiban pemohon untuk menguraikan kewenangan yang dipersengketakan. *Ketiga*, adanya kewajiban pemohon untuk menyebutkan dengan jelas lembaga negara yang menjadi termohon dalam perkara dimaksud.<sup>121</sup> Ketentuan ini dijelaskan pada Pasal 61 ayat (2) yang menyatakan<sup>122</sup> “*Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang kepentingan langsung pemohon dan menguraikan kewenangan yang dipersengketakan serta menyebutkan dengan jelas lembaga negara yang menjadi termohon.*”

Apabila dikaitkan dengan syarat kedua yakni *objectum litis* yang mempersyaratkan bahwa “kewenangan lembaga negara tersebut harus kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945”, maka tidak semua lembaga negara yang dapat dikategorikan sebagai pemohon di dalam penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara. Karenanya untuk dapat menjadi pemohon dalam sengketa kewenangan lembaga negara kedua syarat tersebut harus kumulatif absolut<sup>123</sup>

Pengaturan mengenai sengketa kewenangan antarlembaga negara dalam pasal ini juga membenarkan apa yang disampaikan oleh Jimly

---

<sup>121</sup> Ibid

<sup>122</sup> Lihat Ketentuan Pasal 61 ayat (2) pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

<sup>123</sup> *Ibid.*,

Asshidiqqie, bahwa dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi terdapat dua syarat yang harus dipenuhi yaitu adanya kewenangan konstitusional yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar dan sengketa kewenangan tersebut timbul akibat perbedaan penafsiran diantara dua atau lebih lembaga yang terkait<sup>124</sup>

Setelah permohonan tersebut diajukan, selanjutnya Mahkamah Konstitusi menyampaikan permohonan yang sudah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi kepada termohon dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan pada pemohon dan/ atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.<sup>125</sup>

Hal ini senada dengan apa yang tertuang dalam pasal 62 Undang-Undang No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya Mahkamah Konstitusi akan memerintahkan kepada pemohon dan termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai perkara tersebut mendapat putusan dari Mahkamah Konstitusi.

---

<sup>124</sup> Abdul Latief, *Fungsi Mahkamah Konstitusi...Op.Cit.*, hlm.152

<sup>125</sup> Bambang Sutiyoso, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 45

Menurut penjelasan pasal 63, yang dimaksud dengan “pelaksanaan kewenangan” adalah tindakan baik tindakan nyata maupun tindakan hukum yang merupakan pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan. Dalam mengeluarkan penetapan Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan dampak yang ditimbulkan oleh pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan.<sup>126</sup>

Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemohon dan/atau termohonnya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam pasal 61. Maka, Mahkamah Konstitusi akan menyatakan bahwa permohonan tersebut tidak dapat diterima. Oleh sebab itu perlu diperhatikan bahwa dalam Undang-Undang Dasar 1945, ada sebagian lembaga negara yang disebut namun tidak disertai dengan perumusan kewenangannya, dan ada juga lembaga negara yang dirumuskan kewenangannya, namun lembaga negara tidak disebut secara eksplisit di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945.<sup>127</sup>

Undang-undang Mahkamah Konstitusi mengamanahkan adanya tiga kemungkinan putusan yang akan dikeluarkan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa kewenangan lembaga negara sebagaimana diatur pada Pasal 64 ayat (1), (2), (3), dan (4). Kemungkinan putusan tersebut antara lain, *pertama*, amar putusan yang menyatakan permohonan tidak dapat diterima dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa

---

<sup>126</sup>*Ibid.*,

<sup>127</sup> Sulistyani Eka Lestari, “*Penyelesaian Sengketa... “ Op.Cit.,*hlm.45

pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61. *Kedua*, permohonan dikabulkan jika Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan. Terhadap putusan yang amarnya mengabulkan permohonan maka Mahkamah Konstitusi kemudian menyatakan dengan tegas bahwa termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan. *Ketiga*, amar putusan yang menyatakan bahwa permohonan ditolak dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan tidak beralasan.<sup>128</sup>

Putusan yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi ini *bersifat final and binding*, artinya putusan ini akan mengikat bagi para pihak serta tidak dapat dilalukan upaya hukum lain lagi. Sehingga apabila Mahkamah Konstitusi memberi putusan yang menyatakan bahwa termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan, termohon wajib melaksanakan putusan tersebut. Apabila dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan diterima, dan putusan tersebut tidak dilaksanakan oleh termohon maka pelaksanaan kewenangan termohon tersebut akan dianggap batal demi hukum.

Selain ketentuan yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Kewenangan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa kewenangan

---

<sup>128</sup> Masnur Marzuki, *Telaah Kritis...., Op.Cit.* hlm. 17

anatarlembaga negara juga diperjelas dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi mengeluarkan peraturan Mahkamah Konstitusi No.8/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara Dalam sengketa kewenangan Konstitusional Lembaga negara. Sama halnya dengan peraturan yang telah dibahas sebelumnya. Peraturan Mahkamah Konstitusi No.8/PMK/2006 ini juga memberikan batasan bahwa sengketa di sini adalah perselisihan atau perbedaan pendapat yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan antara dua atau lebih lembaga negara. Lembaga negara adalah lembaga negara yang kewenang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Adapun kewenangan Konstitusional lembaga negara adalah kewenangan yang dapat berupa wewenang/hak dan tugas/kewajiban lembaga negara yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945.<sup>129</sup>

Selanjutnya dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi dijelaskan kembali mengenai pihak yang mempunyai *legal standing* untuk mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi. Pemohon adalah lembaga negara yang menganggap kewenangan konstitusionalnya diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan oleh lembaga negara lain.<sup>130</sup> Lembaga negara lain dalam hal ini adalah termohon, dimana

---

<sup>129</sup> Bambang sutyoso, *Tata Cara Penyelesaian... Op.Cit.*, hlm.46

<sup>130</sup> Lihat Ketentuan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi No.8/PMK/2006

termohon adalah lembaga negara yang dianggap telah mengambil, mengurangi, menghalangi, mengabaikan, dan/atau merugikan pemohon.<sup>131</sup>

Sama halnya dengan yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar dan undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi, Peraturan Mahkamah Konstitusi ini juga mengatur tentang lembaga negara yang dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan antar lembaga negara. Lembaga negara yang dapat menjadi pemohon dan termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah :<sup>132</sup>

- a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- b. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- c. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- d. Presiden;
- e. Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK);
- f. Pemerintahan Daerah (Pemda);
- g. Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945

Pada point g di atas penulis berpendapat bahwa “ lembaga negara lain” yang dimaksud adalah bukan hanya lembaga negara yang secara langsung disebut dan diberikan kewenangan dalam Undang-Undang Dasar

---

<sup>131</sup>Lihat Ketentuan Pasal 3 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi No.8/PMK/2006

<sup>132</sup>Lihat Ketentuan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi No.8/PMK/2006

1945. Akan tetapi juga lembaga negara yang dibentuk sebagai mendukung konstitusi.

Dalam Prakteknya ketentuan persyaratan mengenai *subjectum* dan *objectum litis* di atas menjadi patokan bagi Mahkamah Konstitusi, putusan Mahkamah Konstitusi sangat konsisten di dalam menentukan lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon di dalam penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Mahkamah Konstitusi selalu memakai 2 (dua) syarat yang telah ditentukan di atas yakni mengenai *subjectum litis* harus lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan *objectum litis* harus kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedua syarat tersebut oleh Mahkamah konstitusi diterapkan secara kumulatif absolut, bukan pilihan. Sehingga, walaupun misalnya terpenuhi *subjectum litis* , namun *objectum litis*-nya tidak terpenuhi, maka permohonan tersebut selalu “tidak dapat diterima”.<sup>133</sup>

Berikut dibawah ini akan diuraikan beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan sengketa kewenangan antarlembaga negara :

---

<sup>133</sup> Sulistyani Eka Lestari, *Penyelesaian Sengketa .... Op.Cit.*, hlm. 45

1. Putusan Nomor 1/SKLN-XI/2013 ( Antara Kantor Lembaga Advokat/ Pengacara Dominika dan Kementerian Hak Asasi Manusia *in casu* Badan Pembinaan Hukum Nasional )

Putusan ini merupakan putusan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang melibatkan para advokat yang tergabung dalam Kantor Lembaga Advokat/Pengacara Dominika yang selanjutnya disebut sebagai Pemohon dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia *in casu* Badan Pembinaan Hukum Nasional sebagai Termohon. Pemohon mengajukan permohonan ini, disebabkan para Pemohon menganggap hak atau kewenangan konstitusionalnya dengan adanya Pengumuman Pendaftaran Calon Pemberi Bantuan Hukum dalam rangka implementasi Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Badan Pembinaan Hukum Nasional pada harian Kompas halaman 21 tanggal 19 Februari 2013, pada hal Undang-Undang Bantuan Hukum tersebut masih dalam proses pengujian pada Mahkamah Konstitusi. Para Pemohon adalah advokat yang diangkat oleh institusi organisasi profesi Advokat KKAI (Komite Kerja Advokat Indonesia), dimana pada permohonan nya para pemohon menegaskan *legal standing*nya bersumber dari Pasal 24 ayat(3) UUD 1945 termasuk kategori lembaga negara atau merupakan badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat tetapi oleh Mahkamah Konstitusi hal ini tidak sesuai dengan syarat *subjectum litis*

yang telah ditetapkan dalam pengaturan sengketa kewenangan lembaga negara. Sementara itu Termohon disebut sebagai lembaga negara bersumber dari Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 tetapi tidak termasuk dalam kategori badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman dan bukan lembaga organisasi penegak hukum.

Berdasarkan pertimbangan bahwa Pemohon dan Termohon bukanlah merupakan *subjectum litis*, sehingga Mahkamah Agung tidak berwenang memutus sengketa ini dan permohonan pemohon tidak dapat dipertimbangkan. Sehingga dalam putusan ini Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.

2. Putusan Nomor . 3/SKLN-X/2012 ( Antara Komisi Pemilihan Umum (KPU) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Papua dan Gubernur Papua )

Putusan sengketa kewenangan lembaga negara lainnya yaitu sengketa yang terjadi antara Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai Pemohon dan Dewan Perwakilan Rakyat Papua dan Gubernur Papua sebagai Termohon. Sengketa ini berawal ketika DPRP bersama Gubernur Papua menerbitkan Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua No. 6 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur, serta DPRP mengeluarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Papua No. 064/Pimp DPRP-5/2012 tentang Penetapan Jadwal Tahapan Pelaksanaan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua Periode 2012-2017, bertanggal 27 April 2012 yang dianggap Pemohon telah mengambil alih kewenangan konstitusionalnya dalam menyusun dan menetapkan pedoman teknis tentang

tahapan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Papua. Berdasarkan hal tersebut *subjectum litis* dan *objectum litis* dalam perkara ini telah terpenuhi ditambah lagi dengan *objectum litis* yang dipersengketakan terdapat pokok permohonan yang beralasan sehingga Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon dengan Menyatakan Pemohon berwenang melaksanakan semua tahapan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur di Papua.

Berdasarkan dua putusan diatas dapat maka dalam memeriksa permohonan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, Mahkamah Konstitusi harus memastikan secara kumulatif hal-hal sebagai berikut:<sup>134</sup>

- a. Apakah para Pemohon adalah lembaga negara?
- b. Apakah lembaga negara tersebut kewenangannya diberikan oleh UUD 1945?
- c. Apakah kewenangan tersebut dipersengketakan antar lembaga negara?

Tidak terpenuhinya salah satu dari tiga syarat tersebut di atas dalam suatu permohonan menyebabkan Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan untuk mengadili.

---

<sup>134</sup>Lihat Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/SKLN-XI/2013

### **C. Latarbelakang Dikecualikannya Mahkamah Agung Sebagai Pihak Dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara.**

Seperti yang telah dijabarkan di atas lembaga negara yang dapat berperkara dalam sengketa kewenangan antar lembaga negara oleh Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang disebutkan secara tegas di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 selain disebutkan namanya, kewenangan dari Lembaga negara tersebut pun harus serta merta diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Sehingga tidak semua lembaga atau organ negara yang ada dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara ini.

Ada batasan dalam mengajukan permohonan perkara sengketa kewenangan lembaga negara, mengingat Mahkamah Konstitusi telah menetapkan, “ tidak setiap kewenangan yang diberikan undang-undang harus dimaknai sebagai kewenangan yang diperintah oleh Undang-Undang Dasar.”<sup>135</sup> Artinya dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara hanya lembaga negara yang disebut dan diatur kewenangannya oleh Undang-Undang dasar Tahun 1945 yang dapat mengajukan permohonan sengketa kewenangan antarlembaga negara apabila merasa kewengannya dirugikan, dikurangi, atau dihalangi.

Seperti halnya Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah konstitusi juga tidak

---

<sup>135</sup> Lutfi Widagdo Eddyono, *Penyelesaian Sengketa...., Op. Cit.*, hlm.132

merumuskan secara rinci kategori lembaga negara yang dimaksud Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar tahun 1945. Oleh karena Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 yang merupakan pengaturan lebih lanjut dari Undang-Undang Dasar 1945 tidak merumuskan hal itu secara jelas, maka dapat dinyatakan penafsiran konstitusi atas penentuan lembaga negara yang dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945, berada pada Mahkamah Konstitusi.<sup>136</sup>

Berdasarkan pertimbangan Hukum Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006, untuk menentukan apakah sebuah lembaga dapat dikatakan sebagai lembaga negara sebagaimana dimaksud Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, yang pertama-tama harus diperhatikan adalah apakah ada kewenangan-kewenangan tertentu dalam Undang-Undang Dasar (*objectum litis*) dan baru kemudian kepada lembaga apa kewenangan-kewenangan tersebut diberikan (*subjectum litis*). Frasa “sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” juga mempunyai maksud bahwa hanya kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar saja yang menjadi *objectum litis* dari sengketa kewenangan lembaga negara oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> Ikhsan Rosyada Parluhutan Daulay, *Mahkamah Konstitusi...., Op.Cit.*, hlm.34

<sup>137</sup> Lutfi Widagdo Eddyono, *Penyelesaian Sengketa...., Op.Cit.*, hlm.131

Dalam menentukan isi dan batas kewenangan yang menjadi *objectum litis* suatu sengketa kewenangan lembaga negara, Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006, berpendapat bahwa tidak hanya semata-mata menafsirkan secara tekstual bunyi dari ketentuan Undang-Undang Dasar yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara tertentu, tetapi juga melihat kemungkinan adanya kewenangan-kewenangan implisit yang terdapat dalam suatu kewenangan pokok serta kewenangan yang diperlukan (*necessary and proper*) guna menjalankan kewenangan-pokok tertentu tersebut. Kewenangan-kewenangan tersebut dapat saja dimuat dalam sebuah undang-undang.<sup>138</sup>

Kedua hal itu menjadi dasar putusan-putusan selanjutnya di Mahkamah Konstitusi terkait penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara. Mahkamah konstitusi berpegang pada pendapat bahwa yang terutama untuk ditentukan terlebih dahulu adalah kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar (*objectum litis*) dan kepada lembaga negara mana kewenangan tersebut diberikan (*subjectum litis*).

Untuk menentukan *subjectum litis* atau *objectum litis* perkara sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang dasar 1945, Mahkamah Konstitusi melakukan penafsiran gramatika (*grammatische interpretatie*). Menurut Mahkamah Konstitusi, penempatan kata “sengketa kewenangan” sebelum kata “lembaga negara” mempunyai arti yang sangat penting, karena hakikatnya

---

<sup>138</sup>*Ibid.*,

yang dimaksud oleh pasal 24C ayat (1) Undang-Undang dasar Tahun 1945 adalah memang “sengketa kewenangan” atau tentang “apa yang disengketakan” dan bukan tentang “siapa yang bersengketa”. Kata “lembaga negara” dalam pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 haruslah terkait erat dan tidak terpisahkan dengan frasa “yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar”, secara implisit terkandung pengertian bahwa terdapat “lembaga negara yang kewenangannya bukan diberikan oleh Undang-Undang Dasar”<sup>139</sup>

Hal ini kemudian memang menjadi multi tafsir ketika lembaga negara yang kewenangannya ditentukan oleh Undang-Undang Dasar tidak secara rinci disebutkan. Penggunaan penafsiran yang berbeda terhadap hal itu dapat berakibat pada perbedaan penentuan lembaga negara yang dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara. Oleh sebab itu Mahkamah Konstitusi dituntut untuk lebih jeli dalam penafsiran sehingga menghasilkan putusan yang berkeadilan.

Akan tetapi terdapat pandangan lain mengenai wewenang Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang dasar Tahun 1945. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang tidak menyebutkan secara rinci lembaga mana saja yang dapat bersengketa kewenangan di mahkamah konstitusi dianggap sebagai pilihan tepat. Sebab jika disebutkan secara rinci, ada peluang Mahkamah

---

<sup>139</sup>*Ibid.*,

Konstitusi tidak dapat menjalankan fungsinya dalam melakukan control yudisial terhadap pelaksanaan kekuasaan negara secara maksimal. Ada kemungkinan pembentukan undang-undang dengan alasan tertentu tidak berkehendak memasukkan lembaga negara tertentu karena kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara.<sup>140</sup>

Meskipun Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara yang lain, tidak berarti bahwa Mahkamah Konstitusi tersebut secara hierarkis lebih tinggi kedudukannya, melainkan lebih sebagai upaya *checking and balancing* dalam rangka tegaknya konstitusi. Sebaliknya, tidak ada lembaga negara yang membatalkan putusan Mahkamah Konstitusi, hal ini semata-mata untuk menjamin independensinya dari pengaruh kekuasaan lembaga negara lain, sehingga Mahkamah Konstitusi akan dapat senantiasa bertindak sebagai pengawal konstitusi.<sup>141</sup>

Problematika yang muncul adalah ketika lembaga yang telah memenuhi syarat sebagai *objectum litis* dan *subjectum litis* kemudian dikecualikan sebagai pihak dalam perkara sengketa kewenangan antarlembaga negara. Hal ini terjadi pada Mahkamah Agung, kriteria yang dipersyaratkan Mahkamah Konstitusi bagi para pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara ternyata tidak secara serta merta

---

<sup>140</sup> Abdul Latief, *Fungsi Mahkamah Konstitusi...*, *Op.Cit.*, hlm. 194-195

<sup>141</sup> *Ibid.*,

menjadikan Mahkamah Agung sebagai pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara.

Mahkamah Agung merupakan lembaga negara yang secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam pasal 24 ayat (1)<sup>142</sup> dijelaskan : *“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang”*. Kemudian disempurnakan pada perubahan ketiga di tahun 2001, Mahkamah Agung disebutkan di pasal 24 ayat (2)<sup>143</sup> *“ Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”*.

Selain penyebutan Mahkamah Agung sebagai lembaga negara yang bergerak dalam bidang kekuasaan kehakiman, kewenangan Mahkamah Agung juga disebutkan secara tegas di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasca perubahan keempat di tahun 2002, dimana terdapat penambahan pasal yang salah satunya menjelaskan tentang kewenangan Mahkamah Agung yaitu pada pasal 24A ayat (1) :<sup>144</sup> *“ Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji*

---

<sup>142</sup> Dalam Ketentuan BAB IX tentang Kekuasaan Kehakiman Pada pasal 24 ayat (1) sebelum amandemen

<sup>143</sup> Dalam Ketentuan BAB IX tentang Kekuasaan Kehakiman Pada pasal 24 ayat (2) setelah amandemen ketiga di tahun 2001

<sup>144</sup> Dalam Ketentuan BAB IX tentang Kekuasaan Kehakiman Pada pasal 24A ayat (1) setelah perubahan keempat tahun 2002, pasal 24 ditambah satu ayat, dan ditambah 3 pasal ( pasal 24A dengan lima ayat, pasal 24B dengan empat ayat, dan pasal 24C dengan enam ayat )

*peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang “.*

Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa Mahkamah Agung memenuhi kriteria yang dipersyaratkan Mahkamah Konstitusi untuk menjadi pihak yang berperkara di Mahkamah Konstitusi khususnya pada sengketa kewenangan antarlembaga negara. Hal ini ternyata tidak secara serta merta dapat menjadikan Mahkamah Agung sebagai pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara di Mahkamah Konstitusi. Ada ketentuan khusus bagi Mahkamah Agung, satu-stunya lembaga negara yang dikecualikan dari kemungkinan menjadi pihak dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional ini adalah Mahkamah Agung.<sup>145</sup> Sebagaimana ditentukan oleh pasal 65 Undang-Undang No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi<sup>146</sup> : “*Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Mahkamah Konstitusi* “

Pengecualian terhadap Mahkamah Agung ini tidak hanya dijelaskan dalam Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi melainkan juga pada Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PMK/2006

---

<sup>145</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan..., Op. Cit.*, hlm.23

<sup>146</sup> Lihat ketentuan Pasal 65 pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

pada pasal 2 ayat (3) disebutkan<sup>147</sup> : “ *Mahkamah Agung (MA) tidak dapat menjadi pihak, baik sebagai pemohon ataupun termohon dalam sengketa kewenangan teknis peradilan (yustisial).* ”

Berbagai peraturan tersebut menjelaskan bahwa Mahkamah Agung adalah pihak yang dikecualikan dari perkara sengketa kewenangan antarlembaga negara di Mahkamah Konstitusi terlepas dari syarat yang sudah terpenuhi sebagai pihak terkait dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara ini. Alasan yang paling mendasari ketentuan tersebut dikarenakan Mahkamah Agung sendiri merupakan bagian dari struktur kekuasaan yudikatif (kekuasaan kehakiman) sebagaimana Mahkamah Konstitusi, sehingga tidaklah etis Mahkamah Konstitusi Memeriksa Mahkamah Agung dalam sengketa kewenangan lembaga negara disamping ada kekhawatiran akan mengurangi independensi kekuasaan kehakiman, terutama independensi kelembagaannya.<sup>148</sup>

Selain alasan tersebut pembatasan ini juga dimaksudkan untuk jawaban dari pertanyaan bagaimana jika Mahkamah Agung bersengketa dengan Mahkamah Konstitusi, mengapa hanya Mahkamah Konstitusi yang memutuskan sendiri<sup>149</sup>. Sementara dari segi kedudukan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi adalah lembaga yang berada dalam kekuasaan kehakiman yang dianggap sebagai puncak peradilan dan memiliki kedudukan yang sama.

---

<sup>147</sup> Lihat Ketentuan Pasal 2 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PMK/2006

<sup>148</sup> Bambang Sutiyoso, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa...., Op, Cit.,* hlm.46

<sup>149</sup> Abdul Latief, *Fungsi Mahkamah Konstitusi...., Op. Cit.,* hlm.197

Senada dengan hal di atas jimly asshiddiqie juga berpendapat bahwa pengecualian Mahkamah Agung dari ketentuan mengenai pihak yang berperkara di Mahkamah konstitusi, khususnya yang berkaitan dengan perkara sengketa kewenangan antarlembaga negara dianggap kurang tepat, karena sesungguhnya tidaklah terdapat alasan yang kuat untuk mengecualikan Mahkamah Agung sebagai *potencial party* dalam perkara sengketa kewenangan. Salah satu alasan mengapa pengecualian ini diadakan ialah karena pembentukan undang-undang menganggap bahwa sebagai sesama pelaksana kekuasaan kehakiman tidak seharusnya Mahkamah Agung ditempatkan sebagai pihak yang berperkara di Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Agung seperti halnya Mahkamah konstitusi bersifat final, dan karena itu dikuatirkan jika Mahkamah Agung menjadi pihak yang bersengketa dengan Mahkamah konstitusi, maka kewenangan untuk memutus secara sepihak ada pada Mahkamah konstitusi. Oleh karena itu, diambil jalan pintas untuk mengecualikan Mahkamah Agung dari ketentuan mengenai pihak yang dapat berperkara dalam persoalan sengketa kewenangan konstitusional di Mahkamah Konstitusi.<sup>150</sup>

Jika ditelaah, sebenarnya alasan independensi dan bahwa putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat itu tidaklah logis. Karena, dengan sendirinya putusan Mahkamah Agung bersifat final dan tidak dapat dimaksudkan dapat diuji lagi oleh lembaga lain, meskipun di beberapa

---

<sup>150</sup><http://www.jimlyschool.com/read/analisis/238/kedudukan-mahkamah-konstitusi-dalam-struktur-ketatanegaraan-indonesia/> diakses pada sabtu, 26 desember pada pukul 11.23

negara justru sebaliknya putusan kasasi yang dinilai bertentangan dengan Undang-Undang dasar dapat dibatalkan oleh Mahkamah konstitusi. Dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional yang dipersoalkan bukanlah putusan Mahkamah Agung terkait dengan perkara, melainkan hal-hal lain yang menyangkut pelaksanaan ketentuan Undang-Undang Dasar yang berhubungan dengan kewenangan Mahkamah Agung sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.<sup>151</sup>

Potensi sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kerap terjadi bukan hanya mengenai putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung. Pembatasan yang ditentukan dalam pasal 65 Undang-Undang nomor 24 Tahun 2003, sebetulnya dapat dikesampingkan oleh Mahkamah Konstitusi, Karena Mahkamah Agung dapat saja bersengketa dengan lembaga lain dalam menjalankan kewenangan konstitusionalnya, antara lain seperti DPR,BPK, Presiden. Oleh sebab itu, sengketa kewenangan yang melibatkan Mahkamah Agung memang tidak terkait dengan Mahkamah Konstitusi atau sengketa putusan kasasi. Tetapi, jika terkait dengan soal lain, dapat saja Mahkamah Konstitusi mengadili Mahkamah Agung, seperti halnya Mahkamah Konstitusi mengadili Presiden,DPR, atau lembaga lain.<sup>152</sup> Tetapi dalam kenyataannya keberadaan pasal ini menjadikan Mahkamah Agung kebal terhadap sengketa kewenangan antarlembaga konstitusi, seperti halnya yang terjadi di tahun 2007 yang melibatkan Mahkamah konstitusi dan Badan Pemeriksa Keuangan.

---

<sup>151</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan....,Op.Cit.*,hlm. 24

<sup>152</sup> Abdul latief, *Mahkamah Konstitusi....,Op.Cit.*,hlm.197

Memang berkembang pula paradig bahwa sudah seharusnya Mahkamah Agung tidak perlu dijadikan pihak yang bersengketa di Mahkamah Konstitusi. Hal itu dimaksudkan untuk menjamin agar independensi dan kewibawaan Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan biasa yang tertinggi dapat dijaga. Namun, pada saat yang berkembang pula pandangan seolah-olah Mahkamah Agung sama sekali tidak boleh menjadi pihak, termaksud sebagai pihak terkait yang perlu didengarkan keterangannya oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>153</sup>

**D. Revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dan Keberadaan Mahkamah Agung Sebagai *Potencial Party* Dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara.**

Peran strategis Mahkamah konstitusi dalam memutus sengketa kewenangan lembaga negara berbanding lurus dengan fungsi Mahkamah Konstitusi untuk melaksanakan kekuasaan peradilan dalam sistem konstitusi, sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of constitution*) sekaligus sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter of constitution*). Lebih jauh, peran Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa kewenangan lembaga negara sesuai dengan prinsip peran Mahkamah

---

<sup>153</sup>Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan..., Op.Cit.*, hlm. 26

Konstitusi dalam menjaga konstitusionalitas pelaksanaan kekuasaan negara.<sup>154</sup>

Dalam perkembangannya pada tahun 2011 undang-undang Mahkamah Konstitusi mengalami perubahan. Seiring dengan berdirinya Mahkamah Konstitusi, lembaga ini membutuhkan penyempurnaan terhadap aturan yang dimiliki yaitu penyempurnaan terhadap Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Terdapat beberapa hal yang sebelumnya tidak diatur di dalam undang-undang nomor 24 Tahun 2003 sehingga membutuhkan penyempurnaan untuk kelengkapan. Serta penyempurnaan terhadap beberapa pasal dan juga penghapusan terhadap pasal yang dianggap tidak relevan.

Perubahan Revisi RUUMahkamah Konstitusi terkait dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan atau menyatakan Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 yang berkaitan dengan pengawasan hakim tidak lagi berkekuatan hukum mengikat dan inkonstitusional, oleh karenanya sebagai konsekuensi logis dari putusan Mahkamah Konstitusi itu ada beberapa dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi atau Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 ini harus direvisi, terutama terkait dengan pengawasan hakim konstitusi yang tadinya juga merupakan objek pengawasan dari Komisi Yudisial akhirnya dikeluarkan dari pengawasan Komisi Yudisial. Namun, dalam diskusi selanjutnya berkembang tidak hanya menyangkut mengenai pengawasan tetapi juga

---

<sup>154</sup> Masnur Marzuki, *Telaah Kritis...*, Op. Cit. hlm. 19

mengenai pengaturan lain yang terkait dengan pengawasan yaitu Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi, di mana pada Undang-Undang No.24 Tahun 2003 ini Majelis Kehormatan Konstitusi itu hanya satu pasal yang mengatur tentang itudan tidak mengatur mengenai Majelis Kehormatan Konsititusi.<sup>155</sup>

Selain alasan tersebut perubahan undang-undang ini juga dilakukan terkait hukum acara yang tidak diatur secara lengkap dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi maka *problem solving*nya adalah pengaturan penambahan atau kelengkapan hukum acara sesuai dengan kompetensi absolut yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>156</sup> salah satu Pasal yang menjadi pembahasan dalam panja adalah keberadaan Pasal 65 terkait Mahkamah Agung yang tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Keberadaan Pasal 65 dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi tersebut seakan menjadi bumerang bagi Mahkamah Konstitusi sendiri. Kewenangannya dalam memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara seolah dibatasi oleh pasal tersebut. Beberapa perkara yang melibatkan Mahkamah Agung terpaksa masuk melalui pintu *judicial review* walaupun sebenarnya didalamnya terdapat unsur mengurangi,

---

<sup>155</sup> Israeni Tenaga ahli dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2001 tentang Mahkamah Konstitusi perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 dalam Risalah Rapat Panja yang dilaksanakan pada Rabu, 28 april 2010 tahun sidang 2009-2010, masa persidangan ke III yang bertempat di Ruang Sidang II Griya Sabha Kopo Cisarua, Bogor, dihadiri 21 orang dari 24 anggota.

<sup>156</sup> *Ibid.*,

menghalangi dan mengambil kewenangan lembaga negara yang lain. Akan tetapi keberadaan Pasal 65 ini seolah memberi perlindungan istimewa bagi Mahkamah Agung.

Hal ini jugalah yang menjadi salah satu pendorong untuk revisi pada undang-undang Nomor 24 Tahun 2003. Pada Rancangan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 perubahan atas undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 disebutkan bahwa Mahkamah Agung yang dinyatakan tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara tetapi justru menjadi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, oleh karenanya di Pasal 65 ini dilakukan penyempurnaan di mana Mahkamah Agung tidak boleh menjadi pihak dalam sengketa lembaga Negara sepanjang mengenai teknis yudisial atau teknis peradilan.<sup>157</sup>

Akan tetapi penambahan kalimat “sepanjang mengenai teknis yudisial atau teknis peradilan” itu justru mengundang berbagai tanggapan dari anggota sidang. Karena dianggap akan berdampak tidak adil bagi lembaga negara yang lain. Menurut Soetjipto dari Fraksi Demokrat, maksud dari penambahan pada pasal 65 itu baik, karena ada potensi antara lembaga negara itu ada sengketa kewenangannya tetapi oleh karena itu jika dilihat Pasal 65 ini seharusnya di dihapuskan, jadi tidak usah ditambahi, karena siapapun bisa jadi pihak di Mahkamah Konstitusi. Yang Mahkamah Konstitusi itu sulit yang jadi pihak, karena dia mengadili diri sendiri tetapi jika Mahkamah Agung, Presiden, DPR siapapun bisa. Kenapa ada muncul

---

<sup>157</sup>*Ibid.*,

Pasal 65 ini tidak dingerti, oleh karena itu jika harusnya sepatat justru Pasal 65 ini hapus, karena ini meredusir konstitusi dan tidak ekual dengan lembaga negara lain, alasannya tidak jelas ini.<sup>158</sup>

Argumen penting lain memasukkan Mahkamah Agung menjadi salah satu pihak dalam perkara sengketa kewenangan antar lembaga negara adalah alasan pembuat undang-undang yang berpandangan bahwa Mahkamah Konstitusi masih lembaga negara yang baru lahir waktu itu. Kini Mahkamah Konstitusi sudah berumur hampir satu dekade. Oleh karenanya, menjadi logis kemudian memasukkan Mahkamah Agung menjadi salah satu potential party dalam perkara sengketa kewenangan antar lembaga negara.<sup>159</sup>

Dalam pembahasan mengenai penghapusan pasal 65 ini sempat muncul kekhawatiran, apakah dengan dihapuskannya Pasal 65 sehingga Mahkamah Agung bisa menjadi pemohon ini kekuasaan kehakiman dalam hal ini yudikatif, kira-kira akan semakin kuat atau semakin lemah.<sup>160</sup> Akan tetapi kekhawatiran itu terjawab dengan kesejajaran antara lembaga-lembaga negara. sehingga masing-masing dapat melakukan *check and balance* antara satu dengan yang lain. Jadi tidak akanada yang dikuatkan atau dilemahkan.

Hal ini juga secara serta merta menjawab anggapan bahwa ketika Mahkamah Agung telah dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan

---

<sup>158</sup> *Ibid.*,

<sup>159</sup> Masnur Marzuki, "*Telaah Kritis...*, *Op.Cit.*, hlm. 34

<sup>160</sup> Memed Sosiawan dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera dalam Risalah Panja mengenai RUU Nomor 8 Tahun 2011 perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

antarlembaga negara, bukan berarti kedudukan Mahkamah Agung seolah-olah berada di bawah Mahkamah Konstitusi. Karena keduanya tetap dapat menjalankan kewenangannya sebagai pemegang kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas dari intervensi kekuasaan lain. Jika dalam praktiknya Mahkamah Agung kemudian diadili oleh Mahkamah Konstitusi, hal itu semata hanya bagian dari pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi dan bagian dari pelaksanaan *check and balance*.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 ini kemudian melahirkan ketentuan baru dengan menghapuskan Pasal 65. Artinya, Mahkamah Agung kini dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Namun satu hal yang masih terlewatkan adalah perubahan Undang-Undang ini tetap tidak menyebutkan secara tegas dan rinci lembaga-lembaga negara mana saja yang dapat bersengketa kewenangan di Mahkamah Konstitusi.