

**UPAYA PENYELESAIAN SENGKETA
KEWENANGAN ANTARA POLRI DENGAN
LPSK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN
REPUBLIK INDONESIA**

TESIS



Disusun Oleh :
TUBAGUS MUHAMMAD NASARUDIN

NPM : 10912614
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2012**

HALAMAN PERSETUJUAN

**UPAYA PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN ANTARA
POLRI DENGAN LPSK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN
REPUBLIK INDONESIA**

Telah Diperiksa Dan Disetujui Oleh Pembimbing:

PEMBIMBING

Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum.



Mengetahui

Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum

Universitas Islam Indonesia

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

HALAMAN PENGESAHAN
UPAYA PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN ANTARA
POLRI DENGAN LPSK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN
REPUBLIK INDONESIA

TUBAGUS MUHAMMAD NASARUDIN

NPM : 10912614
BKU : HTN/HAN

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada Tanggal 25 Februari 2012
dan Dinyatakan Lulus

Ketua Penguji

Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum.

Anggota I

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

Anggota II

Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.



Mengetahui
Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Bagi manusia ada malaikat – malaikat yang selalu mengikutinya bergiliran, di muka dan di belakangnya, mereka menjaganya atas perintah Allah. Sesungguhnya Allah tidak akan merubah keadaan suatu kaum sehingga mereka merubah keadaan yang ada pada diri mereka sendiri. Dan apabila Allah menghendaki keburukan terhadap suatu kaum, maka tak ada yang dapat menolaknya; dan sekali – kali tak ada pelindung bagi mereka selain Dia.
(Q.S. Ar Ra'd: 11)

Semua orang ingin menjadi sempurna. Tapi menjadi sempurna itu melelahkan. Hanya dengan bersyukur atas apa yang telah dianugerahkan pada diri kitalah, kita bisa mencapai kesempurnaan.

Kritikan dan saran dari orang lain adalah cambuk bila kita mau introspeksi.

Tesis ini penulis persembahkan dengan Tulus, ikhlas, dan hati yang suci kepada:
Orang tua dan keluarga penulis:
yang selalu mendoakan dan memberikan yang terbaik buat anaknya.

Para Guru dan Dosen yang telah mengajar, mendidik dan membimbing Penulis.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan judul:

UPAYA PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN ANTARA POLRI DENGAN LPSK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 29 Februari 2012

TUBAGUS MUHAMMAD NASARUDIN

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum. Wr. Wb.

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, atas segala rahmat dan karunia Nya. Sholawat dan salam senantiasa tercurahkan kepada Nabi besar Muhammad SAW, pahlawan revolusioner sejati, pembawa cahaya bagi umat manusia.

Alhamdulillah, dengan segenap penantian dan kerja ekstra akhirnya penulis dapat menyelesaikan Penyusunan Tesis yang berjudul *Upaya Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antara POLRI dengan LPSK Dalam Sistem Ketatanegaraan RI* yang merupakan salah satu syarat bagi penulis untuk memperoleh gelar Magister Hukum (S2) Pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sebagai sebuah karya manusia biasa yang tidak pernah luput dari khilaf, salah dan lupa tentunya tesis ini tidaklah sempurna, karena sesungguhnya tiada hal buatan manusia yang sempurna di dunia ini. Tesis ini hanya berupa sebuah karya biasa yang terdiri dari lembaran - lembaran kertas putih yang bersampul merah yang berisikan 5 (lima) Bab tulisan cetak tinta hitam. Tentulah dalam karya ini masih sangat mungkin terdapat beberapa kekurangan. Tetapi dengan berangkat dari semua keterbatasan itulah penulis tak henti-hentinya terus berdo'a, terus belajar dan terus mencoba menjadi yang terbaik.

Dengan segala kekurangan dan keterbatasan penulis, semoga karya yang dihasilkan penulis ini dapat diterima dan bermanfaat bagi semua pihak baik dari kalangan birokrasi, akademisi, Politisi, maupun masyarakat pada umumnya.

Karya ini lahir tentunya tidak terlepas dari bantuan dan dukungan dari berbagai pihak, karena penulis yakin dengan segala kekurangan yang penulis miliki tentunya mau tidak mau, suka atau tidak suka penulis pasti telah

melibatkan banyak orang baik itu secara Individual, Kelompok maupun Organisasi guna terselesainya karya ini. Untuk merekah penulis ucapkan banyak – banyak terima kasih, yaitu kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M.Ec., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu di Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Rusli Muhammad, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan dorongan moral bagi penulis.
3. Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan kemudahan-kemudahan kepada penulis dalam proses pembelajaran dan penulisan tesis ini.
4. Bapak Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum., selaku dosen pembimbing yang telah memberikan bimbingan, petunjuk, arahan dan bantuan yang sangat berharga kepada penulis dalam penyusunan tesis ini.
5. Bapak dan Ibu Dosen selaku dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum bagi penulis.
6. Seluruh staff karyawan Magister Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membantu kelancaran administrasi dalam menyelesaikan penulisan tesis ini.
7. Kedua orang tuaku terima kasih atas semua kepercayaan, perhatian, cinta, doa serta kasih sayang tulus tanpa pamrih yang diberikan kepada penulis.
8. Seluruh keluarga besarku terima kasih atas dorongan dan do'anya.
9. Penulis ucapkan secara khusus untuk Dewi Kusumaningsih, S.Kep., Ns. yang selalu memberikan semangat, kasih sayang serta doanya kepada penulis, sehingga penyusunan tesis ini selesai.
10. Serta semua pihak yang tidak dapat penulis tuliskan satu persatu, yang telah memberikan bantuan kepada penulis, baik langsung ataupun tidak langsung sehingga dapat terselesaikannya penulisan tesis ini.

Semoga bantuannya mendapatkan ganjaran dari Allah sebagai suatu "*amal shaleh*". Penulis menyadari, penulisan ini jauh dari kesempurnaan. Kritik dan saran yang *konstruktif* sangat penulis harapkan sebagai suatu bahan bagi perbaikan tulisan ini dimasa yang akan datang.

Yogyakarta, 29 Februari 2012

Penulis

Tubagus Muhammad Nasarudin

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI.....	ix
ABSTRAK.....	xi
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Tinjauan Pustaka.....	11
E. Kajian Teori	12
1. Teori Konstitusi	12
2. Teori Lembaga Negara	17
3. Teori Kewenangan.....	21
F. Metode Penelitian	24
1. Obyek Penelitian.....	24
2. Subyek Penelitian	24
3. Jenis Penelitian	24
4. Sumber Data	25
5. Metode Pengumpulan Data.....	26
6. Metode Pendekatan.....	27
7. Analisis Data.....	28
BAB II. TINJAUAN TEORI TENTANG LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN RI	29

A. Teori Lembaga Negara	29
B. Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan RI	39
C. Mahkamah Konstitusi dalam Menyelesaikan Sengketa Lembaga Negara	74
BAB III. TINJAUAN TENTANG KEWENANGAN DALAM HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA	82
A. Pengertian Kewenangan	82
B. Hubungan Kewenangan antar Lembaga Negara	84
C. Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara.....	87
BAB IV. UPAYA PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN ANTARA POLRI DENGAN LPSK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN RI.....	91
A. Deskripsi Persoalan Sengketa Kewenangan antara POLRI dengan LPSK.....	91
B. Kemungkinan Penyelesaian Sengketa Kewenangan antara POLRI dengan LPSK	95
C. Upaya Penyelesaian Sengketa Kewenangan antara POLRI dengan LPSK di Mahkamah Konstitusi sebagai SKLN	97
BAB V. PENUTUP	107
A. Kesimpulan	107
B. Saran	108

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi adanya sengketa kewenangan antara POLRI dengan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), titik sejarah penting terjadinya sengketa kewenangan antar lembaga negara ini (POLRI dengan LPSK), berawal dari Susno Duadji (Mantan KABARESKRIM MABES POLRI) yang mengajukan permohonan perlindungan saksi kepada LPSK atas sejumlah kasus besar yang beliau ketahui, kemudian LPSK membuatkan perjanjian perlindungan antara LPSK dengan pemohon pada tanggal 4 Mei 2010 dengan Nomor PERJA-007/I.3/LPSK/05/2010. Secara tiba-tiba pada tanggal 11 Mei 2010, dalam kasus yang sama POLRI mengambil Susno Duadji dari perlindungan LPSK dengan cara menaikkan status Susno Duadji dari saksi pelapor menjadi tersangka dan dilakukan penahanan. Hal ini lah yang membuat penulis tertarik untuk meneliti lebih dalam untuk mengetahui, bagaimana kemungkinan penyelesaian sengketa kewenangan antara POLRI dengan LPSK, dan apakah sengketa kewenangan yang terjadi antara POLRI dengan LPSK itu bisa diajukan gugatan ke MK sebagai Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN).

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan jenis penelitian hukum non doktrinal/empiris dengan pendekatan yuridis dan sosiologi hukum, teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara dan studi kepustakaan. Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif dan langkah paling akhir adalah dengan melakukan penarikan kesimpulan.

Berdasarkan hasil penelitian, penulis menyimpulkan bahwa, kemungkinan penyelesaian sengketa antara POLRI dengan LPSK itu harus diselesaikan di Mahkamah Konstitusi yang mempunyai wewenang untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara, karena sengketa yang terjadi antara POLRI dengan LPSK itu berkaitan dengan sengketa kewenangan antar kedua lembaga tersebut, di sisi lain, mengenai upaya penyelesaian sengketa kewenangan antara POLRI dengan LPSK, secara yuridis menurut Pasal 24C UUD 1945 sengketa antara POLRI dengan LPSK itu tidak dapat diselesaikan di MK, akan tetapi jika melihat *Dissenting Opinion* dalam Putusan Perkara 027/SKLN-IV/2006, yang pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa tidak hanya semata-mata penafsiran secara tekstual bunyi dari ketentuan UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara tersebut, tetapi juga ada kemungkinan kewenangan implisit yang terdapat dalam suatu kewenangan pokok serta kewenangan yang diperlukan guna menjalankan kewenangan pokok tertentu, kewenangan-kewenangan tersebut dapat saja dimuat dlm sebuah UU, jadi adanya *dissenting opinion* tersebut, sebenarnya LPSK dapat dikualifikasikan sebagai lembaga negara yang dapat bersengketa di MK, karena fungsi dan wewenang LPSK telah diatur atau termuat dalam salah satu pasal yang ada dalam UUD 1945 yaitu Pasal 28G ayat (1) UUD 1945, walaupun LPSK tidak disebutkan dalam UUD 1945, tetapi nilai-nilai yang dijalankan oleh LPSK tersebut tertuang dalam UUD 1945.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Konstitusi telah lama menempati posisi sebagai hukum tertinggi (*supreme law*) dalam sebuah negara. Sebagai hukum tertinggi, konstitusi mengatur bagaimana penyelenggaraan kekuasaan dilaksanakan dan tujuan beserta cita-cita nasional hendak dicapai. Selain itu, konstitusi juga mengatur organ-organ penyelenggara kekuasaan negara, termasuk aturan penyelesaian hukum apabila terjadi sengketa antar organ atau lembaga negara dalam hubungannya dengan praktek penyelenggaraan kekuasaan negara.¹

Menilik pada sejarah ketatanegaraan Indonesia kontemporer, praktek hubungan antar organ lembaga negara tidak selalu berjalan dengan harmonis. Tidak jarang konfigurasi hubungan antar lembaga negara juga diwarnai konflik atau sengketa yang langsung atau tidak langsung berpengaruh pada proses konsolidasi demokrasi di Indonesia.² Mengapa lembaga-lembaga negara itu dapat bersengketa? Sebab dalam sistem ketatanegaraan yang diadopsikan dalam ketentuan UUD 1945 sesudah Perubahan Pertama (1999), Kedua (2000), Ketiga (2001), dan Keempat (2002), mekanisme hubungan antar lembaga negara bersifat horisontal, tidak bersifat vertikal. Jika sebelumnya kita mengenal adanya lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara, maka sekarang tidak ada lagi lembaga tertinggi negara. MPR bukan

¹ Masnur Marzuki, *Telaah Kritis Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara*, Jurnal Konstitusi PSHK FH UII Volume IV No. 1, Juni 2011, Yogyakarta, hlm. 12.

² *Ibid.*, hlm. 12.

lagi lembaga yang paling tinggi kedudukannya dalam bangunan struktur ketatanegaraan Indonesia, melainkan sederajat dengan lembaga-lembaga konstitusional lainnya, yaitu Presiden, DPR, DPD, MK, MA, BPK dan lain-lain.³

Hubungan antar satu lembaga dengan lembaga yang lain diikat oleh prinsip *checks and balances*, dimana lembaga-lembaga tersebut diakui sederajat tetapi saling mengendalikan satu sama lain. Sebagai akibat adanya mekanisme hubungan yang sederajat itu, timbul kemungkinan dalam melaksanakan kewenangan masing-masing terdapat perselisihan dalam menafsirkan amanat UUD 1945. Jika timbul persengketaan semacam itu, diperlukan organ tersendiri yang disertai tugas untuk memutus final atas hal itu. dalam sistem ketatanegaraan yang diadopsikan dalam UUD 1945, mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan demikian dilakukan melalui proses peradilan tata negara, yaitu melalui lembaga yang dibentuk tersendiri dengan nama Mahkamah Konstitusi.⁴

Perubahan UUD 1945 melahirkan lembaga baru dibidang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah konstitusi, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 ayat (2), yang berbunyi “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah

³ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 2.

⁴ *Ibid.*, hlm. 2.

Mahkamah Konstitusi”.⁵ Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya.⁶ Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dilengkapi dengan lima kewenangan atau sering disebut 4 (empat) macam kewenangan ditambah 1 (satu) kewajiban, yaitu (i) menguji konstiusionalitas undang-undang; (ii) memutus sengketa kewenangan konstiusional antarlembaga negara; (iii) memutus perselisihan mengenai hasil pemilihan umum; (iv) memutus pembubaran partai politik, dan (v) memutus pendapat DPR yang berisi tuduhan bahwa Presiden melanggar hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden atau wakil Presiden sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945, sebelum hal itu dapat diusulkan untuk diberhentikan oleh MPR.⁷

Dalam hal ini penulis mengkaji atau menelaah kewenangan MK di bidang memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara. Adanya perubahan struktur ketatanegaraan Indonesia pada saat ini yang kemudian perlu adanya penyesuaian dalam mekanisme hubungan antar lembaga negara, kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan konstiusional lembaga negara memang diperlukan untuk mencegah agar sengketa tersebut tidak menjadi sengketa politik yang bersifat adversial. Sebab, jika sengketa politik yang justru terjadi, hal tersebut akan berdampak buruk terhadap mekanisme hubungan kelembagaan antar lembaga negara dan pelaksanaan fungsi dari

⁵ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 135.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 154.

⁷ *Ibid.*, hlm. 155.

lembaga negara yang bersengketa tersebut. Melalui kewenangan memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara, Mahkamah Konstitusi pada dasarnya berperan menengahi dan meredakan sengketa itu dan memberikan solusi hukum.⁸

Dalam penulisan penelitian tesis ini, penulis mengangkat studi kasus sengketa kewenangan lembaga negara antara **POLRI** dengan **LPSK** (Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban). Titik sejarah penting dari sengketa kewenangan lembaga negara ini terjadi bermula **Susno Duadji** (Mantan Kabareskrim Polri) melaporkan kepada Komisi III DPR RI dan SATGAS MAFIA HUKUM pada tanggal 18 Maret 2010 dan tanggal 12 April 2010, bahwa adanya kejahatan yang dilakukan secara sistematis dan terstruktur di tubuh Kepolisian Republik Indonesia. *pertama* bahwa telah terjadinya tindak pidana dan pencucian uang yang diduga dilakukan oleh pegawai pajak (Gayus Tambunan), *kedua* tindak pidana korupsi/suap pada kasus PT. Salmah Arwana Lestari, *Ketiga* penggunaan anggaran di Mabes Polri dan Polda-Polda di seluruh Indonesia. Setelah melaporkan kasus tersebut, Susno Duadji mengajukan permohonan perlindungan saksi kepada Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) pada Tanggal 4 Mei 2010. Selanjutnya dibuatkan perjanjian perlindungan Nomor PERJA-007/ I.3/ LPSK/ 05/ 2010 antara LPSK dengan Pemohon (Susno Duadji).

Di sisi lain, bahwa atas laporan kasus yang sama yaitu Tindak pidana korupsi/suap pada PT. Salmah Arwana Lestari, penyidikan pihak Kepolisian,

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa*, *op.cit.*, hlm. 4.

Susno Duadji dipanggil oleh BARESKRIM POLRI sebagai Saksi atas Laporan Polisi Nomor Pol: LP/272/IV/2010/Bareskrim tanggal 21 April 2010 dengan surat Panggilan Nomor S.Pgl/234/IV/2010/Pidkor&WCC yaitu pada tanggal 30 April 2010 dan berdasarkan surat Panggilan Nomor S.Pgl/283/V/2010/ Pidkor &WCC tanggal 7 Mei 2010, dan pada tanggal 11 Mei 2010 yaitu pada saat Susno Duadji memenuhi Panggilan Kepolisian sebagai saksi, selanjutnya Polri meningkatkan status Susno Duadji menjadi Tersangka dan selanjutnya melakukan penangkapan, penahanan dan penyidikan terhadap Susno Duadji atas perkara yang dilaporkan Susno Duadji yaitu Tindak pidana korupsi/suap pada PT. Salmah Arwana Lestari berdasarkan Surat Perintah Penahanan Nomor SP.Han/12/V/2010/Pidkor&WCC dan selanjutnya Susno Duadji ditempatkan di rumah tahanan Negara Jakarta Pusat di Mako Korps Brimob Polri sejak tanggal 11 Mei 2010. tindakan penahanan yang dilakukan oleh BARESKRIM POLRI terhadap Susno Duadji didasarkan atas keterangan Kadiv Humas Mabes Polri di beberapa media massa baik cetak maupun elektronik yang pada intinya mengatakan tindakan penahanan terhadap Susno Duadji didasari atas adanya ketentuan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, yang berbunyi:

“Seorang Saksi yang juga tersangka dalam kasus yang sama tidak dapat dibebaskan dari tuntutan pidana apabila ia ternyata terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah, tetapi kesaksiannya dapat dijadikan pertimbangan hakim dalam meringankan pidana yang akan dijatuhkan”.

Kedudukan Susno Duadji yang sebelumnya adalah saksi pelapor dan telah meminta perlindungan hukum sebagai saksi pelapor di Lembaga Pelindungan Saksi dan Korban, namun secara tiba-tiba BARESKRIM POLRI meningkatkan statusnya sebagai tersangka dan sekaligus dengan seketika telah dilakukan tindakan penahanan. Menurut Susno Duadji adanya penafsiran yang salah terhadap ketentuan Pasal 10 ayat (2) UU No. 13 Tahun 2006, sehingga Susno Duadji mengalami kerugian konstitusional dan akhirnya mengajukan gugatan *judicial review* terhadap Pasal 10 ayat (2) UU No.13 Tahun 2006 ke Mahkamah Konstitusi.

Menurut pendapat penulis Titik perselisihan yang terjadi atas permasalahan ini adalah, bahwasanya gugatan yang diajukan oleh Susno Duadji ke Mahkamah Konstitusi tidak tepat jika gugatan tersebut mengenai pengujian terhadap undang-undang, akan tetapi lebih tepatnya gugatan sengketa kewenangan lembaga negara (SKLN) antara POLRI dan LPSK atas kasus Susno Duadji ini, dan dalam hal ini, seharusnya LPSK yang mengajukan gugatan ke MK bukan Susno Duadji, karena menyangkut sengketa kewenangan. Jika dilihat dari segi permasalahannya adalah karena Susno Duadji sebelum dilakukan penahanan yang dilakukan BARESKRIM POLRI pada tanggal 11 Mei 2010 atas peningkatan statusnya menjadi tersangka, Susno Duadji telah mengajukan permohonan perlindungan saksi terlebih dahulu kepada LPSK (Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban) pada tanggal 4 Mei 2010 Nomor PERJA-007/ I.3/ LPSK/ 05/ 2010 antara LPSK dengan Susno Duadji.

Terkait permasalahan ini, Yusril Ihza Mahendra (Mantan MenKum Ham), “menyarankan kepada juru bicara keluarga Susno Duadji, Avian Tumengkong di Gedung Graha Citra, Jl Jenderal Gatot Subroto, Jakarta, Jumat 11/6/2010, agar Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi terkait kasus Susno Duadji. Gugatan yang diajukan tersebut terkait sengketa kewenangan antar lembaga negara, dalam hal ini kepolisian. LPSK harus mengajukan gugatan kewenangan sengketa lembaga negara. Karena ada *conflict of interest* dalam kasus Susno Duadji, *Conflict of interest* yang dimaksud adalah adanya tumpang tindih terkait kasus Susno Duadji antara LPSK dan kepolisian. Di LPSK status Susno adalah saksi pelapor, sedangkan di kepolisian status Susno adalah tersangka. Kalau LPSK mengajukan gugatan *judicial review* kemungkinan besar kalah. Tetapi kalau mengajukan gugatan karena sengketa lembaga negara kemungkinan besar bisa menang”.⁹

Masih terkait permasalahan ini, Ari Yusuf Amir (kuasa hukum Susno Duadji) ketika dihubungi wartawan, Rabu 2/6/2010. “Beliau meminta kepada LPSK untuk mengajukan sengketa kewenangan (terkait penahanan Susno) kepada MK, Ari mengatakan bahwa polisi bersikukuh menahan Susno karena polisi-lah yang berwenang melakukan penahanan terhadap Susno, karena Susno menjadi tersangka atas kasus yang disidik Mabes Polri. Sementara LPSK, berpendapat kalau Susno seharusnya berada di bawah perlindungannya. Ari menambahkan, “Kesaksian Susno pada kasus Gayus di DPR itu sebagai saksi dulu. Baru polisi menjadikannya sebagai tersangka. Itu kan sebagai saksi. Itu kewenangan LPSK untuk menangani Pak Susno”. Ari menambahkan kembali, kalau dalam UU LPSK dibenarkan orang yang memberikan kesaksian mendapat perlindungan LPSK. Namun, kepolisian bersikukuh dengan alasan ada ketentuan dalam KUHAP yang mengatur mengenai penahanan tersangka. Dalam hal kasus ini Polri gunakan KUHAP. sedangkan LPSK gunakan undang-undang LPSK. Lebih lanjut Ari mengatakan, kalau LPSK tengah mengadakan rapat terkait permintaan pihak Susno. Apabila disepakati maka sengketa kewenangan penahanan ini akan diajukan ke MK”.¹⁰

Di sisi lain, Mahfud MD (Ketua Mahkamah Konstitusi) saat ditemui wartawan di gedung MK, “beliau mengatakan bahwa sengketa LPSK dengan Polri bukan wewenang MK, lebih lanjut Mahfud mengatakan kewenangan LPSK sama seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK),

⁹ www.detikNews.com, diakses tgl 17 September 2011.

¹⁰ www.detikNews.com, diakses tgl 17 September 2011.

*Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dll, yang tidak bisa mengajukan Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN). Sebab, kewenangannya diberikan undang-undang, bukan UUD 1945. Karena itu, lanjut Mahfud mengatakan, upaya pengajuan uji materi UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang LPSK yang diajukan Susno Duadji sudah tepat”.*¹¹

Jika ditinjau secara yuridis, Pasal 61 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK, yang dapat mengajukan permohonan sengketa kewenangan lembaga negara adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD dan memiliki kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Jadi ada dua substansi pengaturan yang diatur pada Pasal 61 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK tersebut yakni, *pertama*, unsur lembaga tersebut haruslah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Konstitusi atau UUD 1945. *kedua*, adanya unsur bahwa pihak pemohon atau lembaga negara tersebut memiliki kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.¹²

Substansi pengaturan soal lembaga negara mana yang bisa mengajukan permohonan sebagaimana pada Pasal 61 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK tersebut membuka tafsir yang beragam dari kalangan ahli dan pengamat hukum tata negara. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa untuk memudahkan memilah lembaga negara mana saja yang dapat menjadi pihak dalam sengketa lembaga negara, harus dilihat dari

¹¹ <http://m.suaramerdeka.com> diakses tgl sabtu 17 september 2011.

¹² Masnur Marzuki, *Telaah kritis. . . . , op.cit.*, hlm. 22.

dua perspektif yakni perspektif subjek kelembagaannya dan objek kewenangan lembaga yang dipersengketakan.¹³

Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa saat ini lembaga negara yang secara eksplisit ataupun implisit diatur keberadaannya dalam UUD 1945 sebanyak lebih dari 28 organ, jabatan, instansi, atau lembaga, yaitu:¹⁴

1. Presiden;
2. Wakil Presiden;
3. Dewan Pertimbangan Presiden;
4. Kementrian Negara;
5. Duta;
6. Konsul;
7. Pemerintah Daerah Provinsi;
8. Gubernur;
9. DPRD Provinsi;
10. Pemerintah Daerah Kabupaten;
11. Bupati;
12. DPRD Kabupaten;
13. Pemerintah Daerah Kota;
14. Walikota;
15. DPRD Kota;
16. MPR;
17. DPR;

¹³ *Ibid.*, hlm. 22

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa*, *op.cit.*, hlm. 25.

18. DPD;
19. Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, yang diatur lebih lanjut oleh undang-undang;
20. Bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur lebih lanjut oleh undang-undang;
21. BPK;
22. MA;
23. MK;
24. KY;
25. TNI;
26. POLRI;
27. Satuan pemerintah yang bersifat khusus dan istimewa; dan
28. Kesatuan masyarakat hukum adat.

Persengketaan kewenangan yang terjadi antara POLRI dengan LPSK sudah menjadi rahasia umum bagi publik, karena adanya talik ulur antar pemegang kekuasaan, di sisi lain adanya *Conflict of interest* antara kedua lembaga ini (POLRI dengan LPSK) sehingga terjadi tumpang tindih terkait kasus Susno Duadji ini, maka dari itu penulis tertarik untuk meneliti kasus ini dengan merumuskan penulisan ini dengan judul “ Upaya Penyelesaian Sengketa Kewenangan antara POLRI dengan LPSK Dalam Sistem Ketatanegaraan RI ”.

B. Rumusan Masalah

Bahwa berdasarkan latar belakang permasalahan diatas maka perumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana kemungkinan penyelesaian sengketa kewenangan antara POLRI dengan LPSK?
2. Apakah sengketa kewenangan antara POLRI dengan LPSK dapat diajukan ke Mahkamah Konstitusi sebagai sengketa kewenangan lembaga negara (SKLN)?

C. Tujuan Penelitian

Selain pada permasalahan pokok di atas, tujuan yang ingin dicapai penulis dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kemungkinan-kemungkinan penyelesaian sengketa yang terjadi antara POLRI dengan LPSK terkait dengan sengketa kewenangan lembaga tersebut.
2. Untuk mengetahui dapat atau tidak sengketa kewenangan antara POLRI dengan LPSK diajukan ke Mahkamah Konstitusi sebagai gugatan sengketa kewenangan antar lembaga negara (SKLN)

D. Tinjauan Pustaka

Sejauh ini sudah ada yang meneliti tentang sengketa kewenangan lembaga negara, akan tetapi itu hanya sebatas pengaturan penyelesaian sengketa kewenangan lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diatur

di dalam UUD 1945, sedangkan letak perbedaan yang diteliti dari penulisan ini dari sebelumnya adalah penulis memfokuskannya penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam Undang-Undang (UU), yaitu penulis mengangkat studi sengketa kewenangan antara POLRI dengan LPSK, di mana kedua lembaga ini sangat berbeda statusnya, dimana POLRI sebagai lembaga negara yang diatur kewenangannya dalam UUD 1945, sedangkan LPSK sebagai lembaga negara yang diatur kewenangannya hanya melalui UU, maka dari itu penulis meneliti apakah Mahkamah Konstitusi berwenang atau tidak untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang bukan kewenangannya untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara tersebut.

E. Kajian Teori

1. Teori Konstitusi

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis (*Constituer*) yang berarti membentuk,¹⁵ Usep Ranawijaya membedakan pengertian konstitusi menjadi, konstitusi dalam arti luas dan dalam arti sempit, serta konstitusi dalam arti formal dan dalam arti material.¹⁶ Konstitusi dalam arti sempit menurut sejarahnya dimaksudkan untuk memberi nama kepada suatu dokumen pokok yang berisi aturan mengenai susunan organisasi negarabeserta cara kerjanya organisasi itu. Istilah konstitusi

¹⁵ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm. 7

¹⁶ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 183

dalam arti sempit ini dipakai oleh para perancang Undang-Undang Dasar Amerika Serikat yang di dalam pembukaannya membubuhkan kata-kata sebagai berikut: “*We, the people of United States,..... do ordain and establish this constitution for the United States of Amerika*”. Sejak saat itu konstitusi diartikan sama dengan Undang-Undang Dasar.¹⁷ Ada pun para pakar yang mendukung penyamaan pengertian konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, adalah: Sri Soemantri,¹⁸ C.F. Stong dan James Bryce,¹⁹ Lasalle,²⁰ Stuycken.²¹

Sejarah penyamaan pengertian konstitusi dengan Undang-Undang Dasar ini sebenarnya telah dimulai sejak *Oliver Cromwell (Lord Protector Republik Inggris 1649-1660)* yang menyamakan Undang-Undang Dasar sebagai “*Instrument of Government*” yaitu bahwa Undang-Undang Dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan disinilah timbul identifikasi dari pengertian konstitusi dan Undang-Undang Dasar.²²

Adapun alasan penyamaan pengertian konstitusi dengan Undang-Undang Dasar didasarkan kepada ciri-ciri umum keduanya, yaitu: *pertama*, konstitusi sebagai kaidah hukum diberi kedudukan yang lebih tinggi daripada kaidah hukum lainnya karena dimaksudkan sebagai alat untuk membatasi wewenang penguasa sehingga tidak boleh dengan

¹⁷ *Ibid*, hlm.184

¹⁸ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 1

¹⁹ Dahlan Thaib, *Teori.....*, *op.cit.*, hlm. 12

²⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Huku Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia dan CV “Sinar Bakti”, Jakarta, 1986, hlm. 66

²¹ *Ibid*, hlm. 67

²² *Ibid*, hlm. 66

mudah diubah oleh golongan yang kebetulan berkuasa. *kedua*, konstitusi memuat prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan yang dianggap paling pokok mengenai kehidupan bersama. *ketiga*, konstitusi lahir dari momen sejarah terpenting bagi masyarakat yang bersangkutan seperti pembebasan dari penjajahan (Indonesia dan lain bangsa yang terjajah), penyatuan beberapa negara menjadi satu dan kemenangan revolusi sekaligus (Amerika Serikat tahun 1787), permulaan baru setelah mengalami peristiwa menyedihkan kalah perang (Jerman, Itali, Perancis, dll), pembangunan negara baru (Israel).²³

Konstitusi dalam arti luas mencakup segala ketentuan yang berhubungan dengan keorganisasian negara, baik yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar, undang-undang organik dan peraturan lainnya, maupun kebiasaan dan konvensi.²⁴ Konstitusi dalam arti formal harus dihadapkan pada konstitusi dalam arti material karena ada kemungkinan bahwa sebagian atau seluruh ketentuan konstitusional, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis dalam kenyataan tidak berlaku atau tidak dipatuhi dan tidak dilaksanakan sehingga dalam praktek penyelenggaraan negara tumbuh dan berkembang suatu rangkaian kaidah ketatanegaraan yang lain sama sekali daripada yang dikenal dan dikehendaki semula.

Praktek yang menyimpang dari teori ini dapat terjadi karena usaha-usaha yang dilakukan secara sadar, akan tetapi dapat pula terjadi di luar kesengajaan para pelaksana. Apa pun yang terjadi sebab tersisihnya

²³ Usep Ranawijaya, *Hukum*, *op.cit.*, hlm. 184

²⁴ *Ibid*, hlm. 184

kaidah-kaidah ketatanegaraan dalam praktek dan bagaimana pun cara tumbuhnya kaidah-kaidan baru dalam kenyataan, persoalan yang dihadapi adalah sama, yaitu kaidah mana yang harus disebut konstitusi dan kaidah mana yang bukan konstitusi. Untuk mengatasi kesulitan ini, terutama dalam hal penyisihan ketentuan konstitusi karena perubahan dan perkembangan keyakinan serta karena kekuatan kebiasaan, maka perlu dipergunakan istilah formal bagi konstitusi dalam proses penyisihan dan istilah material yang dalam kenyataan sungguh-sungguh berlaku.²⁵

Yusril Ihza Mahendra, membedakan konstitusi secara teoritis menjadi dua kategori, yaitu: *konstitusi politik* dan *konstitusi sosial*. *Konstitusi politik* semata-mata sebuah dokumen hukum yang berisikan pasal-pasal yang mengandung norma-norma dasar dalam penyelenggaraan negara, hubungan antara rakyat dan negara, lembaga-lembaga negara, dan sebagainya. Sedangkan *konstitusi sosial* adalah lebih luas dari pada sekedar dokumen hukum karena mengandung cita-cita sosial bangsa yang menciptakannya, rumpun-rumpun filosofis tentang negara, rumusan-rumusan sistem sosial dan sistem ekonomi, juga rumusan-rumusan sistem politik yang ingin dikembangkan di negara itu.²⁶

Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih mendefenisikan konstitusi sebagai hukum dasar baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.

²⁵ *Ibid*, hlm, 185

²⁶ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996, hlm.

Hukum dasar yang tertulis biasanya disebut sebagai Undang-Undang Dasar, sedang hukum dasar yang tidak tertulis disebut konvensi, yaitu kebiasaan ketatanegaraan atau aturan-aturan yang dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara.²⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyebutkan bahwa konstitusi atau *verfassung* tidaklah sama pengertiannya dengan Undang-Undang Dasar atau *Grundgesetz*.²⁸ Berangkat dari beberapa pendapat para ahli tentang pengertian konstitusi di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian konstitusi meliputi konstitusi tertulis dan tidak tertulis. Undang-Undang Dasar merupakan konstitusi tertulis. Mengenai batasan-batasannya konstitusi tersebut dapat dirumuskan ke dalam pengertian sebagai berikut:²⁹

1. Suatu kumpulan kaidah yang memberikan pembatasan-pembatasan kekuasaan kepada para penguasa.
2. Suatu dokumen tentang pembagian tugas dan sekaligus petugasnya dari semua sistem politik.
3. Suatu deskripsi dari lembaga-lembaga negara.
4. Suatu deskripsi yang menyangkut masalah hak-hak asasi manusia.

Adapun menurut C.F. Strong konstitusi sebagai kumpulan asas-asas mengatur tiga hal, yaitu:³⁰

1. Kekuasaan pemerintah.
2. Hak-hak yang diperintah.

²⁷ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, hlm.

²⁸ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar.....*, *op.cit*, hlm. 64

²⁹ Dahlan Thaib, *Teori.....*, *op.cit*, hlm. 15

³⁰ *Ibid*, hlm. 16

3. Hubungan antara yang diperintah dengan yang memerintah.

Dari konsep konstitusi menurut C.F. Strong tersebut, dapat disimpulkan bahwa posisi atau kedudukan konstitusi dimaksudkan untuk membatasi wewenang pemerintah dan penguasa, mengatur jalannya pemerintahan dan menjamin hak-hak rakyat.³¹ Sedangkan K.C. Wheare dalam bukunya *Modern Constitutions* mengatakan bahwa konstitusi berfungsi untuk membatasi kekuasaan “*constitution springs from belief in limited governments*”³²

Mengenai materi yang harus menjadi muatan dalam suatu konstitusi, menurut Mr. J.G. Steenbeek, sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri pada umumnya berisikan tiga hal pokok, yaitu: ³³

1. Adanya jaminan terhadap hal-hak asasi manusia dan warga negara
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

2. Teori Lembaga Negara

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*.³⁴ Organ

³¹ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 17

³² Triwahyuningsih, *Pemilihan Presiden Langsung Dalam Kerangka Negara Demokrasi Indonesia*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2001, hlm. 15

³³ Sri Soemantri, *Prosedur.....*, *op.cit.*, hlm. 51

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 84.

adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya. Organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebutkan eksplisit fungsinya namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya, maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.³⁵

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staat organen*. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan lembaga negara, badan negara, atau organ negara.³⁶

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” antara lain diartikan sebagai (1) asal mula (yang akan menjadi sesuatu), bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan), (2) bentuk (rupa, wujud) yang asli, (3) acuan, ikatan (tentang mata cincin dsb), (4) badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha, dan (5) pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan.³⁷

³⁵ *Ibid.*, hlm.84.

³⁶ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara*, *op.cit.* hlm. 76.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 76.

Menurut Kamus Hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan Saleh Adiwinata dkk, kata organ diartikan sebagai berikut:³⁸

“organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. Selanjutnya negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.”

Oleh karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara seringkali dipertukarkan satu sama lain. Akan tetapi, satu sama lain sebenarnya dapat dan memang perlu dibedakan, sehingga tidak membingungkan. Untuk memahami secara tepat, maka tidak ada jalan lain kecuali mengetahui persis apa yang dimaksud dan apa kewenangan dan fungsi yang dikaitkan dengan organisasi atau badan yang bersangkutan.³⁹

Menurut Natabaya, penyusunan UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS tahun 1949 tidak menggunakan istilah lain kecuali alat perlengkapan

³⁸ *Ibid.*, hlm. 76.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 76.

negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat, melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.⁴⁰

Untuk memahami pengertian organ atau lembaga negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik.⁴¹ Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/ atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). “*These functions, be they a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction.*”⁴²

Menurut Jimly Asshiddiqie, lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 77.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 77.

⁴² *Ibid.*, hlm. 77.

mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴³

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan peraturan daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.⁴⁴

3. Teori Kewenangan

Secara harfiah, kewenangan yang diberikan oleh UUD adalah kewenangan atribusi (oleh UUD). Kewenangan atribusi berkenaan dengan pembagian kekuasaan. Ada dua macam pembagian kekuasaan, yaitu pembagian kekuasaan horisontal dan pembagian kekuasaan secara vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah pembagian tiga kekuasaan utama. Yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Pembagian kekuasaan secara vertikal adalah pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan di bawahnya, misalnya antara pemerintah federal dan negara bagian. Dalam negara kesatuan (Republik

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan,.....op.cit.* hlm. 42.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 43.

Indonesia) juga ada pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah melalui asas desentralisasi. Asas desentralisasi pada dasarnya adalah pelimpahan wewenang dan bukan pembagian kekuasaan secara vertikal.⁴⁵

Menurut Soewoto dalam disertasinya yang dikutip oleh Lukman Hakim, bahwa Kewenangan yang diperoleh secara atribusi dapat diartikan sebagai pembentukan kekuasaan sehingga sifatnya asli. Pembentukan kekuasaan ini hanya dapat dilakukan oleh UUD 1945 atau sekurang-kurangnya oleh undang-undang, sedangkan ditingkat daerah dengan peraturan daerah. Sedangkan delegasi artinya adalah pelimpahan kekuasaan. Artinya kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada organisasi negara yang lain dengan segala konsekuensinya, artinya termasuk pertanggungjawabannya pun beralih kepada penerima delegasi. Berbeda dengan delegasi ada kewenangan yang diperoleh dari mandat, mandat ini hanya pemberian kuasa dari atasan kepada bawahan dan yang bertanggung jawab tetap pemberi mandat.⁴⁶

Terkait dengan sumber kekuasaan atau kewenangan, Aristoteles menyebut hukum sebagai sumber kekuasaan. Dalam pemerintahan yang berkonstitusi hukum harus menjadi sumber kekuasaan para penguasa agar pemerintahan terarah untuk kepentingan, kebaikan, dan kesejahteraan umum. Dengan meletakkan hukum sebagai sumber kekuasaan, para penguasa harus menaaklukan diri di bawah hukum.

⁴⁵ Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara Di Indonesia*, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2010, hlm. 45.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 47.

Pandangan ini berbeda dengan pandangan pendahulunya, Plato, yang meletakkan pengetahuan sebagai sumber kekuasaan. Hal ini karena, menurut Plato, pengetahuan dapat membimbing dan menuntun manusia ke pengenalan yang benar.⁴⁷

Soerjono Soekanto mengemukakan pengertian “kekuasaan” sebagai kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pemegang kekuasaan. Dijelaskan lebih lanjut bahwa adanya kekuasaan tergantung dari hubungan antara penguasa yang dikuasai, atau dengan kata lain antara pihak yang memiliki kemampuan melancarkan pengaruh dan pihak lain menerima pengaruh itu dengan rela atau karena terpaksa. Beda antara “kekuasaan” dan “wewenang” (*authority*) adalah setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedangkan “wewenang” adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau kelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.⁴⁸

Menurut Bagir Manan, kekuasaan (*macht*) tidak sama artinya dengan wewenang. Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan wewenang berarti hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*).⁴⁹

Menurut H.D. Stout, wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 48.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 51.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 52.

penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik.⁵⁰

Sedangkan Nicolai memberikan pengertian kewenangan itu berarti kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (tindakan yang dimaksud untuk menimbulkan akibat hukum, mencakup timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu).⁵¹

F. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Upaya Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan RI (Studi Sengketa Kewenangan antara POLRI dengan LPSK).

2. Subyek Penelitian

- a. Kepala Div. Humas Mabes POLRI.
- b. Komisioner Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban Republik Indonesia (LPSK RI).
- c. Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI).

3. Jenis Penelitian

Untuk mengupas permasalahan penelitian diatas, maka jenis penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah penelitian hukum non

⁵⁰ *Ibid.*, hlm. 52.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 51.

doktrinal/empiris yaitu.⁵² Suatu jenis penelitian hukum yang memandang hukum dikonsepsikan secara sosiologis sebagai suatu gejala empiris yang dapat diamati di dalam kehidupan. Hukum tidak lagi dikonsepsikan secara filosofi-moral sebagai norma *ius constituendum* atau *law as what ought to be*, dan tidak pula secara positivis sebagai norma *ius constitutum* atau *law as what it is in the books*, melainkan secara empiris yang teramati di alam pengalaman. Hukum tidak lagi dimaknakan sebagai norma-norma yang eksis secara eksklusif di dalam suatu legitimasi yang formal. Dari segi substansinya, hukum terlihat sebagai suatu kekuatan sosial yang empiris ujudnya, namun yang terlihat secara sah, dan bekerja untuk memola perilaku-perilaku aktual warga masyarakat. Sementara itu dari segi strukturnya, hukum kini terlihat sebagai suatu institusi peradilan yang bekerja mentransformasi masukan-masukan (materi hukum *in abstracto* sebagai produk sistem politik) menjadi keluaran-keluaran (keputusan *in concreto*), yang dengan demikian mencoba mempengaruhi dan mengarahkan bentuk serta proses interaksi sosial yang berlangsung di dalam masyarakat.

Ini berarti bahwa dalam kegiatan penelitian ini sasarannya “*law in action*”, konsep dasar hukum adalah heteronom; hukum dapat dipandang sebagai “*dependent variable*” dan “*independent variable*” dengan aspek kehidupan sosial lainnya.

4. Sumber Data

Dalam penelitian ini sumber data yang digunakan adalah:

⁵² M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 25-26.

- a. Data Primer, adalah data yang diperoleh langsung dari sumber penelitian di lapangan yang subyek-subyek dalam penelitian ini.
- b. Data Sekunder, adalah data yang diperoleh dari sumber tidak langsung berupa bahan-bahan, yang meliputi:
 - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari norma atau kaidah dasar; Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, peraturan dasar; Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, Peraturan Perundang-undangan, dan bahan hukum lainnya.
 - 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yakni rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan lainnya.
 - 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus, ensiklopedia, indeks komulatif dan lainnya.⁵³

5. Metode Pengumpulan Data

Dalam Penelitian ini, pengumpulan data dilakukan dengan cara:⁵⁴

a. Wawancara (*Interview*)

Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi yang dilakukan dengan cara bertanya secara langsung kepada subyek penelitian mengenai permasalahan yang diteliti.

⁵³ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 13, lihat juga Mudzakir, *Metode Penelitian Hukum*, Magister Hukum UII, Yogyakarta, 1998, hlm. 15

⁵⁴ Mudzakir, *Metode Penelitian Hukum*, Magister Hukum UII, Yogyakarta, 1998, hlm. 16-18

b. Studi kepustakaan atau studi dokumenter.

Studi kepustakaan atau dokumen adalah kegiatan mengumpulkan dan memeriksa atau menelusuri kepustakaan atau dokumen yang dapat memberikan informasi atau keterangan yang dibutuhkan oleh peneliti yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Studi Kepustakaan atau dokumen dalam penelitian hukum ini bertujuan untuk menemukan bahan-bahan hukum baik yang bersifat primer maupun sekunder. Bahan-bahan hukum inilah, baik primer maupun sekunder yang dijadikan patokan atau norma dalam menilai fakta-fakta hukum yang akan dipecahkan sebagai masalah hukum.

6. Metode Pendekatan

Dalam kegiatan penelitian ini menggunakan metode pendekatan secara yuridis sosiologis yaitu bahwa permasalahan yang dibahas berupa norma-norma hukum yang diimplementasikan dengan kenyataan penerapan hukum yang ada di lapangan, di mana dengan menggunakan pendekatan ini akan mengetahui mengenai pembatasan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang hanya kewenangan lembaga negara tersebut diberikan oleh UUD 1945 serta upaya penyelesaian sengketa kewenangan antara POLRI dengan LPSK

7. Analisis Data

Selanjutnya dapat disampaikan bahwa dalam kegiatan penelitian ini penulis menggunakan metode analisis data secara *deskriptif kualitatif*, maksudnya adalah bahwa data primer dan data sekunder yang terkumpul dari hasil penelitian ini akan dipaparkan dan dijabarkan seluruhnya secara utuh lalu dilakukan pengkajian atau analisis secara mendalam dengan menggunakan suatu metode yang sifatnya kualitatif dengan harapan akan diperoleh suatu gambaran yang utuh, menyeluruh serta sistematis mengenai fakta-fakta di lapangan yang berhubungan dengan permasalahan yang diajukan dalam kegiatan penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN TEORI TENTANG LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN RI

A. Teori Lembaga Negara

Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Nonpemerintah yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organizations (NGO's)*. Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.⁵⁵

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI 1997), kata “lembaga” diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.⁵⁶

Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia, kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam Kamus Hukum

⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan,.....op.cit.* hlm. 27.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 27.

Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata *orgaan* juga diartikan sebagai perlengkapan. Oleh karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara seringkali dipertukarkan satu sama lain. Akan tetapi menurut Natabaya, penyusun UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) Tahun 1949 tidak menggunakan istilah lain kecuali alat perlengkapan negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat (2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.⁵⁷

Untuk memahami pengertian organ atau lembaga negara secara lebih dalam, dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 28.

*“These functions, be they a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction”.*⁵⁸

Menurut Jimly Asshiddiqie, ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit adalah (i) organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (ii) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan (iii) karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.⁵⁹

Menurut Firmansyah Arifin, bahwa dalam ketentuan UUD 1945 hasil amandemen sama sekali tidak terdapat ketentuan hukum yang mengatur tentang definisi “lembaga negara” sehingga banyak ahli hukum Indonesia yang melakukan “ijtihad” sendiri-sendiri dalam mendefinisikan dan mengklasifikasikan konsep lembaga negara. Satu-satunya “petunjuk” yang diberikan UUD 1945 pasca amandemen adalah berdasarkan Pasal 24C ayat (1) yang menyebutkan salah satu kewenangan dari Mahkamah Konstitusi adalah mengadili dan memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.⁶⁰

Menurut Sri Soemantri, beliau menafsirkan lembaga negara berdasarkan hasil amandemen terdiri dari BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK, dan KY (8 lembaga negara). Pendapat ini didasarkan pemikiran sistem kelembagaan negara hasil amandemen UUD 1945 dibagi menjadi tiga bidang/fungsi. Pertama, dalam bidang perundang-

⁵⁸ Ni'matul Huda, *loc. cit.*

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan,.....op.cit.* hlm. 38.

⁶⁰ Firmansyah Arifin dkk. (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, KRHN bekerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, Juni 2005, hlm. 34-35.

undangan. Kedua, berkaitan dengan pengawasan. Ketiga, berkaitan dengan pengangkatan hakim agung.⁶¹

Menurut Jimly Asshiddiqie yang dikutip oleh Ni'matul Huda, lembaga-lembaga negara dalam arti sempit yang dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara itu menurut UUD 1945 ada tujuh institusi, yaitu (i) Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu kesatuan institusi kepresidenan; (ii) DPR; (iii) DPD; (iv) MPR; (v) MK; (vi) MA; dan (vii) BPK. Ketujuh lembaga tinggi negara inilah yang dapat dikaitkan dengan pengertian alat-alat perlengkapan negara yang utama (*main organs*) yang lazim dipergunakan selama ini. Karena itu, agar tidak menyulitkan, Jimly mengusulkan ketujuh lembaga ini tetap disebut lembaga tinggi negara. Adapun lembaga Komisi Yudisial menurut Jimly, kewenangannya langsung diberikan Undang-Undang Dasar 1945 tetapi tidak tepat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Sebab fungsinya hanya bersifat *supporting* atau *auxiliary* terhadap fungsi utama yakni terhadap kekuasaan kehakiman.⁶²

Di sisi lain, menurut Ni'matul Huda, definisi dan pengertian tentang lembaga negara sangat beragam, tidak lagi hanya dibatasi pada tiga lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam naskah UUD NRI 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 36.

⁶² Ni'matul Huda, *Lembaga Negara*, *op.cit.*, hlm. 81-82.

negara yang disebut baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.⁶³

Menurut Jimly Asshiddiqie, di tingkat pusat, dapat membedakannya dalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu:⁶⁴

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden;
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden;
3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden;
4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau Keputusan Pejabat di bawah Menteri.

Lembaga negara pada tingkatan konstitusi misalnya adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangannya diatur dalam UUD 1945, dan dirinci lagi dalam UU,

⁶³ *Ibid.*, hlm. 89.

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan,.....op.cit.* hlm. 50.

meskipun pengangkatan para anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara yang tertinggi.⁶⁵

Lembaga-lembaga tingkat kedua adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang berarti sumber kewenangannya berasal dari pembentuk undang-undang. Proses pemberian kewenangan kepada lembaga-lembaga ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD. Karena itu, pembubaran atau pengubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan Presiden. Jika pembentukannya melibatkan DPD, maka pembubarannya juga harus melibatkan peran DPD. Misalnya, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia (BI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), PPAK, Komnas HAM, dan lain sebagainya dibentuk berdasarkan undang-undang, dan karena itu tidak dapat diubah atau dibubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut undang-undangnya.⁶⁶

Pengaturan kewenangan mengenai lembaga-lembaga tersebut terdapat dalam undang-undang (UU), tetapi pengangkatan anggotanya tetap dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara tertinggi. Bahkan, lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang dasar pun pengangkatan anggotanya tetap dilakukan dengan Keputusan Presiden, sehingga pembentukan dan pengisian jabatan keanggotaan semua lembaga negara tersebut tetap melibatkan peran administrasi yang kekuasaan

⁶⁵ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara*, *op.cit.*, hlm. 90.

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 90.

tertingginya berada di tangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Presiden adalah kepala pemerintahan dan karena itu Presiden jugalah yang merupakan administrator negara tertinggi atau pejabat tata usaha negara yang tertinggi.⁶⁷

Pada tingkat ketiga adalah lembaga-lembaga yang sumber kewenangannya murni dari Presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleid* Presiden (*presidential policy*). Artinya, pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan Presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat *regeling* dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking*.⁶⁸

Yang lebih rendah lagi tingkatannya ialah lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri. Atas inisiatif menteri sebagai pejabat publik berdasarkan kebutuhan berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang-bidang yang menjadi tanggungjawabnya, dapat saja dibentuk badan, dewan, lembaga, ataupun panitia-panitia yang sifatnya permanen dan bersifat spesifik.⁶⁹

Dewan, badan atau lembaga semacam ini dapat dipastikan bukan merupakan lembaga masyarakat atau swasta, sehingga tetap dapat dikategorikan sebagai lembaga pemerintah atau lembaga negara, tetapi keberadaannya tergantung kepada kebijakan pemerintah berdasarkan kebutuhan yang tidak permanen. Kadang-kadang lembaga-lembaga atau

⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 90-91.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 91.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 91.

badan seperti ini diatur keberadaannya dalam Peraturan Presiden, tetapi pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Menteri. Ada juga yang pengaturan kelembagaannya terdapat dalam Peraturan Menteri dan pengangkatannya juga dilakukan dengan Keputusan Menteri. Bahkan, dapat pula terjadi bahwa pengangkatan anggota badan-badan yang diatur dengan Peraturan Menteri itu didelegasikan kepada pejabat di bawah Menteri, misalnya, oleh Direktur Jenderal yang bersangkutan.⁷⁰

Di tingkat daerah, lembaga-lembaga semacam itu tentu tidak disebut sebagai lembaga negara. Lembaga-lembaga tersebut dapat disebut sebagai lembaga daerah, sepanjang bekerjanya dibiayai oleh anggaran belanja negara atau daerah, dan memang dimaksudkan bukan sebagai lembaga swasta atau lembaga masyarakat. Kategori kelembagaannya tetap dapat disebut lembaga daerah menurut pengertian lembaga negara tersebut di atas. Menurut Jimly Asshiddiqie, Lembaga-lembaga daerah semacam itu dapat dibedakan pula, yaitu sebagai berikut:⁷¹

1. Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan UUD 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang pengangkatan anggota dilakukan dengan Keputusan Presiden;
2. Lemabaga Daerah yang dibentuk berdasarkan peraturan tingkat pusat atau Peraturan Daerah Provinsi, dan pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden atau pejabat pusat;

⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan,.....op.cit.* hlm. 45.

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 46.

3. Lembaga Daerah yang kewenangannya diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Gubernur;
4. Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur;
5. Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Bupati atau Walikota;
6. Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Bupati atau Walikota;
7. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Bupati/Walikota yang keanggotaannya ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota.

Dari berbagai bentuk dan tingkatan lembaga negara dan lembaga daerah tersebut di atas, ada beberapa lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945. Ada yang oleh UUD 1945 disebutkan secara tegas namanya, bentuk dan susunan organisasi, dan sekaligus kewenangannya. Misalnya Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan ditentukan dengan jelas organisasi dan kewenangannya dalam Undang-Undang Dasar 1945.⁷²

Ada pula lembaga negara yang tidak disebut namanya secara tegas tetapi kewenangannya ditentukan, meskipun tidak rinci. Misalnya, Komisi

⁷² *Ibid.*, hlm. 47.

Pemilihan Umum tidak disebutkan dengan tegas namanya ataupun susunan organisasi. Akan tetapi, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan dengan tegas bahwa pemilihan umum itu harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.⁷³

Dari uraian diatas, maka menurut Ni'matul Huda, dapat disimpulkan bahwa konsep organ negara dan lembaga negara itu sangat luas maknanya, sehingga tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif saja. Pertama, dalam arti yang paling luas, (pengertian pertama), organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating dan law-applying*; Kedua, (pengertian kedua), organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan; Ketiga (pengertian ketiga), organ negara dalam arti lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Keempat (dalam pengertian keempat) yang lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD 1945, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah. Kelima, di samping keempat pengertian di atas, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan

⁷³ *Ibid.*, hlm. 47.

ditentukan oleh UUD 1945, maka lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, MA, MK, dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu lembaga negara dalam arti sempit atau lembaga negara dalam pengertian kelima.⁷⁴

B. Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan RI

Sebelum perubahan UUD 1945, Republik Indonesia menganut prinsip supremasi MPR sebagai salah satu bentuk varian sistem supremasi parlemen yang dikenal di dunia. Oleh karena itu, paham kedaulatan rakyat yang dianut diorganisasikan melalui pelebagaan MPR yang dikonstruksikan sebagai lembaga penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang berdaulat yang disalurkan melalui prosedur perwakilan politik (*political representation*) melalui DPR, perwakilan daerah (*regional representation*) melalui Utusan Daerah, dan perwakilan fungsional (*functional representation*) melalui Utusan Golongan. Ketiganya dimaksudkan untuk menjamin agar kepentingan seluruh rakyat yang berdaulat benar-benar tercermin dalam keanggotaan MPR sehingga lembaga yang mempunyai kedudukan tertinggi tersebut sah disebut sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Sebagai organ negara atau lembaga yang diberi kedudukan tertinggi sehingga Presiden sebagai penyelenggara kekuasaan negara diharuskan tunduk dan bertanggung jawab, lembaga MPR itu disebut sebagai pelaku tertinggi kedaulatan rakyat bahkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD

⁷⁴ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara*, *op.cit.*, hlm. 79.

1945 sebelum perubahan dirumuskan dengan kalimat: “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.⁷⁵

Sekarang, ketentuan Pasal 1 ayat (2) tersebut diubah rumusannya menjadi “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Rumusan ini dimaksudkan untuk mempertegas bahwa: (i) kedaulatan atau kekuasaan tertinggi itu berada dan berasal atau bersumber dari rakyat seluruhnya; (ii) kedaulatan rakyat tersebut harus pula diselenggarakan atau dilaksanakan menurut ketentuan UUD itu sendiri; dan (iii) organ pelaku atau pelaksana prinsip kedaulatan rakyat itu tidak terbatas hanya MPR saja, melainkan semua lembaga negara adalah juga pelaku langsung atau tidak langsung kekuasaan yang bersumber dari rakyat yang berdaulat tersebut. DPR adalah pelaku kedaulatan rakyat di bidang pembentukan undang-undang, sedangkan Presiden dan Wakil Presiden adalah pelaksana kedaulatan rakyat di bidang pemerintahan negara. Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan yang juga dipilih oleh rakyat secara tidak langsung dapat pula disebut sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat di bidang tugasnya masing-masing.⁷⁶

Dari segi kelembagaannya, menurut ketentuan UUD NRI 1945 pasca Perubahan Keempat (Tahun 2002), dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat delapan buah organ negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD 1945. Kedelapan organ tersebut adalah: (i) Dewan Perwakilan Rakyat; (ii) Dewan Perwakilan Daerah; (iii) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (iv) Badan Pemeriksa Keuangan; (v) Presiden dan Wakil Presiden; (vi) Mahkamah

⁷⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 149-150.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 150.

Agung; (vii) Mahkamah Konstitusi; (viii) Komisi Yudisial. Di samping kedelapan lembaga tersebut, terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang diatur kewenangannya dalam UUD 1945, yaitu: (i) Tentara Nasional Indonesia; (ii) Kepolisian Negara Republik Indonesia; (iii) Pemerintah Daerah; (iv) Partai Politik. Selain itu, ada pula lembaga yang tidak disebut namanya, tetapi disebut fungsinya, namun kewenangannya dinyatakan akan diatur dengan undang-undang, yaitu: (i) bank sentral yang tidak disebut namanya “Bank Indonesia”, dan Komisi Pemilihan Umum yang juga bukan nama karena ditulis dengan huruf kecil. Baik Bank Indonesia maupun Komisi Pemilihan Umum yang sekarang menyelenggarakan kegiatan pemilihan umum merupakan lembaga-lembaga independen yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang.⁷⁷

Oleh karena itu, menurut pendapat penulis kita dapat membedakan dengan tegas antara kewenangan organ negara berdasarkan perintah UUD 1945 (*constitutionally entrusted power*), dan kewenangan organ negara yang hanya berdasarkan perintah Undang-Undang (*legislatively entrusted power*), bahkan dalam kenyataan ada pula lembaga atau organ yang kewenangannya berasal dari/atau bersumber dari Keputusan Presiden belaka.

1. Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945

Seperti yang sudah diuraikan sebelumnya, maka dapat dikemukakan bahwa dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 34 organ/lembaga yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Ke-34 organ atau lembaga tersebut adalah sebagai berikut:⁷⁸

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 151-152.

⁷⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan,.....op.cit.* hlm. 84-88.

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul “Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Bab III ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri atas tiga ayat, Pasal 3 yang juga terdiri dari tiga ayat.
- b. Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 pasal.
- c. Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 yaitu pada ayat (2) UUD 1945. Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 itu menegaskan, “*Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden*”.
- d. Menteri dan Kementrian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3).
- e. Menteri Luar Negeri sebagai menteri *triumvirat* yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden.
- f. Menteri Dalam Negeri sebagai *triumvirat* bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945.
- g. Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri *triumvirat*

menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri, karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dengan menteri lain atau lembaga negara lainnya.

- h. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi, "*Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang*".
- i. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2).
- j. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1).
- k. Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945.
- l. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
- m. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat 3 UUD 1945.
- n. Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945.
- o. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
- p. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.

- q. Pemerintah Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945.
- r. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.
- s. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.
- t. Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan Undang-Undang. Karena kedudukannya yang khusus dan diistimewakan, satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa ini diatur tersendiri oleh UUD 1945. Misalnya, status Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur dengan Undang-Undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah yang demikian ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara.
- u. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B.
- v. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22D.

- w. Komisi Penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Nama “Komisi Pemilihan Umum” bukanlah nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang.
- x. Bank sentral yang disebut eksplisit oleh Pasal 23D, yaitu “Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur dengan Undang-Undang”. Seperti halnya dengan Komisi Pemilihan Umum, UUD 1945 belum menentukan nama bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Akan tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang berdasarkan kenyataan yang diwarisi dari sejarah di masa lalu.
- y. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIII A dengan judul “Badan Pemeriksa Keuangan”, dan terdiri atas 3 pasal, yaitu Pasal 23E (3 ayat), Pasal 23F (2 ayat), dan Pasal 23G (2 ayat).
- z. Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945.
- aa. Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945.

- bb. Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai *auxiliary organ* terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945.
- cc. Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945.
- dd. Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
- ee. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
- ff. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
- gg. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945.
- hh. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti Kejaksaan diatur dalam Undang-Undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, “*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-Undang*”.

Sehubungan dengan hal itu, maka dapat ditentukan bahwa dari segi fungsinya, ke-34 lembaga tersebut, ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Sedangkan dari segi hierarkinya, ke-30 lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah. Memang benar sekarang tidak ada

lagi sebutan lembaga tinggi dan tertinggi negara. Namun, untuk memudahkan pengertian, organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yaitu:⁷⁹

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- d. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- e. Mahkamah Konstitusi (MK);
- f. Mahkamah Agung (MA);
- g. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Organ lapis kedua dapat disebut lembaga negara saja. Ada yang mendapatkan kewenangannya dari Undang-Undang Dasar, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari Undang-Undang. Yang mendapatkan kewenangan dari Undang-Undang Dasar, misalnya, Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara. Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah:⁸⁰

- a. Menteri Negara;
- b. Tentara Nasional Indonesia;
- c. Kepolisian Negara;
- d. Komisi Yudisial;
- e. Komisi Pemilihan Umum; dan
- f. Bank Sentral.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 90.

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 91.

Dari keenam lembaga atau organ negara diatas, yang secara tegas ditentukan nama dan kewenangannya dalam UUD 1945 adalah Menteri Negara, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara, dan Komisi Yudisial. Komisi Pemilihan Umum hanya disebutkan kewenangan pokoknya, yaitu sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum (pemilu). Akan tetapi, nama lembaganya apa, tidak secara tegas disebut, karena perkataan komisi pemilihan umum tidak disebut dengan huruf besar.⁸¹

Dengan demikian derajat protokoler kelompok organ konstitusi pada lapis kedua tersebut di atas jelas berbeda dari kelompok organ konstitusi lapis pertama. Organ lapis kedua ini dapat disejajarkan dengan posisi lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang, seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), dan lain-lain sebagainya.⁸²

Kelompok ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang bersumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah Undang-Undang. Misalnya Komisi Hukum Nasional dan Komisi Ombudsman Nasional dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden belaka. Artinya, keberadaannya secara hukum hanya didasarkan atas kebijakan Presiden (*presidential policy*) atau *beleid*

⁸¹ *Ibid.*, hlm. 91.

⁸² *Ibid.*, hlm. 92.

Presiden. Jika Presiden hendak membubarkannya lagi, maka tentu Presiden berwenang untuk itu. artinya, keberadaannya sepenuhnya tergantung kepada *beleid* Presiden.⁸³

2. Lembaga Negara yang Dibentuk Berdasarkan Undang-Undang

Di samping lembaga-lembaga negara seperti telah diuraikan di atas, ada pula beberapa lembaga negara lain yang dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang atau Peraturan yang lebih rendah, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden atau Keputusan Presiden. Beberapa diantaranya adalah Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Dewan Pers, Badan Akreditasi Nasional dan lain sebagainya. Keberadaan lembaga atau komisi ini sudah ditentukan dalam Undang-Undang, akan tetapi pembentukannya biasanya diserahkan sepenuhnya kepada Presiden atau kepada Menteri atau pejabat yang bertanggungjawab mengenai hal itu.⁸⁴

Di sini penulis akan menguraikan secara singkat beberapa lembaga negara yang dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang, diantaranya:

a. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK)

Dibentuk berdasarkan amanat UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban (UU PSK). Sebagai lembaga mandiri (Pasal 11 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2006) LPSK bertugas dan

⁸³ *Ibid.*, hlm. 92-93.

⁸⁴ *Ibid.*, hlm. 216.

berwenang untuk memberikan perlindungan dan bantuan kepada saksi dan/atau korban. Ruang lingkup perlindungan yang diberikan LPSK meliputi semua tahap proses peradilan pidana. Tujuannya agar saksi dan/atau korban merasa aman dalam memberikan keterangan dalam proses peradilan pidana.

Proses pemberian perlindungan bagi saksi dan/atau korban sebagai berikut:

- 1) Permintaan diajukan secara tertulis oleh pihak yang bersangkutan, baik atas inisiatif sendiri, diajukan oleh orang yang mewakilinya, dan atau oleh pejabat yang berwenang kepada LPSK;
- 2) Pemberian perlindungan dan bantuan kepada saksi dan/atau korban ditentukan dan didasarkan pada “Keputusan LPSK”;
- 3) Dalam hal LPSK menerima permohonan tersebut, saksi dan/atau korban yang bersangkutan berkewajiban menandatangani pernyataan kesediaan mengikuti syarat dan ketentuan perlindungan saksi dan korban;
- 4) Pelindungan LPSK diberikan kepada saksi/atau korban termasuk keluarganya sejak ditandatanganinya pernyataan kesediaan;
- 5) Perlindungan bagi saksi dan/atau korban diberikan sejak ditandatanganinya perjanjian pemberian perlindungan;
- 6) Pembiayaan perlindungan dan bantuan yang diberikan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

- 7) Perlindungan bagi saksi dan/atau korban hanya dapat dihentikan berdasarkan alasan: (a) inisiatif sendiri dari saksi dan/atau korban yang dilindungi, (b) atas permintaan pejabat yang berwenang, (c) saksi dan/atau korban melanggar ketentuan sebagaimana tertulis dalam perjanjian; atau (d) LPSK berpendapat bahwa saksi dan/atau korban tidak lagi memerlukan perlindungan berdasarkan bukti-bukti yang meyakinkan; dan
- 8) Penghentian perlindungan bagi saksi dan/atau korban harus dilakukan secara tertulis.⁸⁵

b. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)

KPI dibentuk berdasarkan UU No. 32 Tahun 2003 tentang Penyiaran, adalah lembaga negara yang bersifat independen yang fungsi utamanya mengatur hal-hal mengenai penyiaran (Pasal 7 ayat (2)). Karena luasnya lingkup kegiatan penyiaran, maka KPI dibentuk di tingkat pusat dan provinsi (ayat 3). Dalam menjalankan fungsi, tugas, wewenang dan kewajibannya, KPI pusat diawasi oleh DPR, sedangkan KPI daerah diawasi oleh DPRD (Pasal 7 ayat (4)).

KPI sebagai wujud peran serta masyarakat berfungsi mewadahi aspirasi serta mewakili kepentingan masyarakat akan penyiaran (Pasal 8 ayat (1)). Dalam menjalankan fungsinya, KPI berwenang (Pasal 8 ayat (2)):

⁸⁵ Buletin Berkala LPSK Edisi No. II, Kesaksian, Humas Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, Jakarta, 2011, hlm. 31.

- 1) Menetapkan standar program siaran;
- 2) Menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran;
- 3) Mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
- 4) Memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
- 5) Melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan pemerintah, lembaga penyiaran, dan masyarakat.

Selain wewenang diatas, menurut Pasal 8 ayat (3) KPI mempunyai tugas dan kewajiban:

- 1) Menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia;
- 2) Ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran;
- 3) Ikut membangun iklim persaingan yang sehat antar lembaga penyiaran dan industri terkait;
- 4) Memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang;
- 5) Menampung, meneliti, dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran; dan

- 6) Menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.⁸⁶

c. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

KPPU dibentuk berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, salah satu pertimbangan dibentuknya KPPU adalah untuk mengawal terselenggaranya demokrasi dalam bidang ekonomi yang menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan/atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar.

Dalam Pasal 30 ayat (1) dikatakan untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang ini dibentuk KPPU. Komisi ini adalah lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain (Pasal 30a ayat (2)) yang bertanggungjawab kepada Presiden (Pasal 30a ayat (3)).

Dalam Pasal 35 tugas KPPU meliputi:

- 1) Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan

⁸⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan,.....op.cit.* hlm. 219.

usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16;

- 2) Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan/atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24;
- 3) Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28;
- 4) Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36;
- 5) Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat;
- 6) Menyusun pedoman dan/ atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-Undang ini;
- 7) Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Wewenang KPPU menurut Pasal 36 meliputi:

- 1) Menerima laporan dari masyarakat dan/atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat;

- 2) Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan/atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat;
- 3) Melakukan penyelidikan dan/atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan komisi;
- 4) Meminta keterangan dari instansi pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan/atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang ini;
- 5) Mendapatkan, meneliti, dan/ atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
- 6) Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
- 7) Memberitahukan putusan komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat;
- 8) Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang ini.⁸⁷

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 220-222.

d. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

KPK dibentuk berdasarkan UU No.30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal 1 undang-undang ini menentukan bahwa pemberantasan tindak pidana korupsi merupakan serangkaian tindakan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi melalui upaya koordinasi, supervisi, monitor, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan, dengan peran serta masyarakat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tindak pidana korupsi itu sendiri adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU No.20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU No.31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dengan UU No.30 Tahun 2002 ini, nama Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Status hukum komisi ini secara tegas ditentukan sebagai lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan mana pun. Pembentukan komisi ini bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang sudah berjalan sejak sebelumnya. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya itu, komisi bekerja bekerja

berdasarkan asas-asas (a) kepastian hukum, (b) keterbukaan, (c) akuntabilitas, (d) kepentingan umum, dan (e) proporsionalitas.

Menurut ketentuan Pasal 6 UU No.30 Tahun 2002 itu, KPK mempunyai tugas-tugas sebagai berikut:

- 1) Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- 2) Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- 3) Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
- 4) Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana meny
- 5) Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Menurut Pasal 15 undang-undang ini, KPK berkewajiban:

- 1) Memberikan perlindungan terhadap saksi atau pelapor yang menyampaikan laporan ataupun memberikan keterangan mengenai terjadinya tindak pidana korupsi;
- 2) Memberikan informasi kepada masyarakat yang memerlukan atau memberikan bantuan untuk memperoleh data lain yang berkaitan dengan hasil penuntutan tindak pidana korupsi yang ditanganinya;
- 3) Menyusun laporan tahunan dan menyampaikannya kepada Presiden, DPR, dan BPK;
- 4) Menegakkan sumpah jabatan;

5) Menjalankan tugas, tanggung jawab, dan wewenangnya berdasarkan asas-asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5.

KPK berkedudukan di ibukota negara RI dan wilayah kerjanya meliputi seluruh wilayah negara RI. Karena luasnya cakupan dan jangkauan tugas dan kewenangannya itu, maka ditentukan pula bahwa KPK dapat membentuk perwakilan di daerah-daerah provinsi di seluruh Indonesia.⁸⁸

e. DEWAN PERS

Dewan Pers dibentuk berdasarkan UU No.40 Tahun 1999 tentang Pers, dalam upaya mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kehidupan pers nasional untuk menunjang kehidupan pers yang independen. Fungsi Dewan Pers mencakup: (a) melakukan pengkajian untuk pengembangan kehidupan pers; (b) menetapkan dan mengawasi pelaksanaan Kode Etik Jurnalistik; (c) memberikan pertimbangan dan mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pemberitaan pers; (d) mengembangkan komunikasi antara pers, masyarakat, dan pemerintah; (e) memfasilitasi organisasi-organisasi pers dalam menyusun peraturan-peraturan di bidang pers dan meningkatkan kualitas profesi kewartawanan; dan (f) mendata perusahaan pers.

⁸⁸ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara*, *op.cit.*, hlm. 222.

Dewan Pers beranggotakan: (a) wartawan yang dipilih oleh organisasi wartawan; (b) pimpinan perusahaan pers yang dipilih oleh organisasi perusahaan pers; (c) tokoh masyarakat, ahli di bidang pers dan/atau komunikasi, dan bidang lainnya yang dipilih oleh organisasi wartawan dan organisasi perusahaan pers.

Sumber pembiayaan Dewan Pers ditentukan berasal dari (a) organisasi pers, (b) perusahaan pers, (c) bantuan dari negara dan bantuan lain yang tidak mengikat.⁸⁹

3. Lembaga Negara yang Diatur Berdasarkan Keputusan Presiden/Peraturan Presiden

a. Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI)

Anak adalah amanah sekaligus karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang senantiasa harus kita jaga karena dalam dirinya melekat harta, martabat, dan hak-hak sebagai manusia yang harus dijunjung tinggi. Hak asasi anak merupakan bagian dari hak asasi manusia yang termuat dalam UUD 1945 dan konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak Anak. Dari sisi kehidupan berbangsa dan bernegara, anak adalah masa depan bangsa dan generasi penerus cita-cita bangsa, sehingga setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang, berpartisipasi serta berhak atas perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi serta hak sipil dan kebebasan.

⁸⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan,.....op.cit.* hlm. 230-231.

Upaya perlindungan anak perlu dilaksanakan sedini mungkin, yakni sejak dari janin dalam kandungan sampai anak berumur 18 (delapan belas) tahun. Bertitik tolak dari konsepsi perlindungan anak yang utuh, menyeluruh, dan komprehensif, UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak meletakkan kewajiban memberikan perlindungan kepada anak berdasarkan asas-asas sebagai berikut: (a) non diskriminasi; (b) kepentingan yang terbaik bagi anak; (c) hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan; dan (d) penghargaan terhadap pendapat anak. Dalam rangka meningkatkan efektifitas penyelenggaraan perlindungan anak, dengan UU No. 23 Tahun 2002 dibentuk Komisi Perlindungan Anak Indonesia yang bersifat independen.⁹⁰

Untuk menindaklanjuti ketentuan Pasal 75 ayat (4) UU No.23 Tahun 2002 dikeluarkanlah Keputusan Presiden RI No.77 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia. Yang dimaksud dengan Komisi Perlindungan Anak Indonesia dalam Keputusan Presiden ini adalah lembaga yang bersifat independen yang dibentuk berdasarkan UU No.23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dalam rangka meningkatkan efektifitas penyelenggaraan perlindungan anak.

Komisi Perlindungan Anak Indonesia mempunyai tugas:

- 1) Melakukan sosialisasi seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak,

⁹⁰ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara*, *op.cit.*, hlm. 243.

mengumpulkan data dan informasi, menerima pengaduan masyarakat, melakukan penelaahan, pemantauan, evaluasi, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan anak;

- 2) Memberikan laporan, saran, masukan, dan pertimbangan kepada Presiden dalam rangka perlindungan anak.⁹¹

b. Komisi Hukum Nasional (KHN)

Dalam rangka upaya mewujudkan sistem hukum nasional yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia berdasarkan keadilan dan kebenaran, perlu melakukan pengkajian masalah-masalah hukum dan penyusunan rencana pembaharuan di bidang hukum. Dan untuk memperoleh hasil kajian dan perencanaan secara obyektif, pelaksanaannya perlu dilakukan dengan melibatkan unsur-unsur dalam masyarakat.

Dalam rangka memberikan masukan yang obyektif mengenai pelaksanaan hukum di Indonesia, serta untuk memberikan saran-saran umum kepada Presiden mengenai usaha menegakkan kembali supremasi hukum dipandang perlu membentuk Komisi Hukum Nasional. Untuk itu pemerintah pada tanggal 18 Februari 2000 mengeluarkan Keputusan Presiden No.15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional. Komisi Hukum Nasional adalah lembaga non struktural yang bertanggungjawab kepada Presiden.

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 245.

Tugas Komisi Hukum Nasional adalah memberikan pendapat atas permintaan Presiden tentang berbagai kebijakan hukum yang dibuat atau direncanakan oleh pemerintah dan tentang masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum dan kepentingan nasional, membantu Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah dalam mendesain suatu rencana umum untuk pembaharuan di bidang hukum yang sesuai dengan cita-cita negara hukum dan rasa keadilan, dalam upaya mempercepat penganggulangan krisis kepercayaan kepada hukum dan penegakkan hukum, serta dalam menghadapi tantangan dinamika globalisasi terhadap sistem hukum di Indonesia.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Komisi Hukum Nasional menyelenggarakan fungsi: (a) pengkajian masalah-masalah hukum sebagai masukan kepada Presiden untuk tindak lanjut kebijakan di bidang hukum; (b) penyusunan tanggapan terhadap masalah-masalah hukum yang memprihatinkan masyarakat sebagai pendapat kepada Presiden; (c) penyelenggaraan bantuan kepada Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah dalam mendesain suatu rencana pembaharuan di bidang hukum; (d) pelaksanaan tugas-tugas lain di bidang hukum dari Presiden yang berkaitan dengan fungsi Komisi Hukum Nasional.⁹²

⁹² *Ibid.*, hlm. 248-249.

c. Komisi Ombudsman Nasional (KON)

Proses transisi di beberapa negara menuju demokrasi dan struktur pemerintahan yang lebih demokratis, selama dua dekade terakhir, telah mendorong ke arah pembentukan lembaga-lembaga Ombudsman. Pada tahun 1998 jumlah institusi Ombudsman di seluruh dunia meningkat empat kali lipat. Pertumbuhan jumlah institusi Ombudsman ini terjadi, baik di negara-negara yang sistem demokrasinya sudah mapan maupun di negara-negara yang demokrasinya baru tumbuh.

Hingga saat ini, lebih dari 100 negara di seluruh dunia telah membentuk lembaga ombudsman. Di beberapa negara ada Ombudsman yang eksistensinya berada pada tingkat regional, provinsi, negara bagian atau pada tingkat distrik (kabupaten atau kota). Beberapa negara bagian yang mempunyai institusi Ombudsman pada tingkat nasional, regional dan sub nasional seperti halnya Australia, Argentina, Meksiko, dan Spanyol. Sementara negara-negara yang lain mempunyai institusi Ombudsman pada tingkat sub-nasional pemerintahan seperti Kanada, India dan Italia. Ombudsman sektor publik banyak ditemukan di negara-negara Eropa, Amerika Utara, Amerika Latin, Karibia, Afrika, Australia, Pasifik dan Asia.

Pada tanggal 10 Maret 2000, Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional. Pembentukan lembaga ini dimaksudkan untuk

pemberdayaan masyarakat melalui peran serta mereka untuk melakukan pengawasan demi terjaminnya penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara merupakan implementasi demokratisasi yang perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang, ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisasi.

Komisi Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara, khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Komisi Ombudsman Nasional bertujuan:

- 1) Melalui peran serta masyarakat membantu menciptakan dan mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan Korupsi, Kolusi, Nepotisme;
- 2) Meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan, dan kesejahteraan secara lebih baik.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut, Komisi Ombudsman Nasional mempunyai tugas sebagai berikut;

- 1) Menyebarluaskan pemahaman mengenai lembaga Ombudsman;
- 2) Melakukan koordinasi dan kerjasama dengan instansi pemerintah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, para ahli, praktisi, organisasi profesi, dan lain-lain;
- 3) Melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum;
- 4) Mempersiapkan konsep rancangan Undang-Undang tentang Ombudsman Nasional;

Di dalam konsep Rancangan Undang-Undang tentang Ombudsman Nasional yang dipersiapkan oleh Komisi Ombudsman Nasional, telah dimunculkan gagasan pembentukan ombudsman daerah. Pasal 29 ayat (2) RUU Ombudsman Nasional menyebutkan, “dalam rangka melaksanakan otonomi daerah dapat dibentuk Ombudsman Propinsi, Kabupaten, atau Kota sesuai dengan kebutuhan”. Di samping itu, salah satu tugas Ombudsman Nasional menurut Pasal 6 huruf e RUU Ombudsman Nasional adalah “mempersiapkan jaringan dan peningkatan Ombudsman di daerah”. Penjelasan Pasal 6 point e diantaranya menyatakan, “Ombudsman Daerah secara hierarkis tidak memiliki hubungan koordinatif sebagai jaringan kerja dalam menjalankan tugasnya”. Dengan demikian

jelaslah bahwa RUU tentang Ombudsman Nasional telah membuka pintu lebar bagi pembentukan Ombudsman Daerah .

Pada umumnya ombudsman di berbagai negara maju hanya berwenang memberikan rekomendasi dan bukan keputusan hukum mengikat seperti juga ombudsman di Indonesia, rekomendasi itu dipatuhi karena publik mempercayai kualitas rekomendasi itu. Jika rekomendasi ombudsman diabaikan dan permasalahan dibawa ke pengadilan melalui proses yang lebih panjang, keputusan pengadilan tidak akan bergeser jauh dari rekomendasi ombudsman. Sebaliknya di Indonesia, ombudsman diharapkan menyelesaikan masalah-masalah yang tidak selesai di pengadilan. Berkaitan dengan pengaduan buruknya pelayanan publik, rekomendasi juga tak jarang mental oleh kealotan birokrasi. Dari 2.443 kasus pengaduan yang ditangani ombudsman sejak Maret 2000 hingga Maret 2005, misalnya, 48 persen tidak ditanggapi oleh lembaga yang diadukan. Tanggapan yang diberikan juga bisa berupa sanggahan, penyelesaian yang masih terkesan asal-asalan, meskipun sebagian memperoleh tanggapan yang baik. Rekomendasi yang ditanggapi dengan baik berarti menghasilkan perbaikan pelayanan dari institusi yang sebelumnya diadukan.

Menurut Teten Masduki, selain komitmen pemerintah yang mendukung efektivitas hasil kerja ombudsman, sistem pendukung bagi Komisi Ombudsman Nasional untuk menjalankan tugasnya juga patut memperoleh perhatian. Ketersediaan asisten ombudsman dan

tenaga ahli yang memadai untuk menjalankan investigasi terhadap pengaduan masalah-masalah penyelewengan administrasi. Lazim di sejumlah negara, anggota ombudsman bisa kurang dari lima orang, tetapi yang diperkuat adalah lembaganya. Menurut Emmy Hafild, landasan hukum pembentukan dan penataan kelembagaan ombudsman nasional kini sudah mendesak untuk segera ditingkatkan melalui Undang-Undang. Sejalan dengan itikad pemerintah mereformasi birokrasi, kewenangan ombudsman akan sangat membantu dengan adanya sistem akuntabilitas horizontal ketika secara struktural tidak ada penerapan sanksi administratif yang efisien pada penyelewengan yang terjadi pada jenjang vertikal kepegawaian.

Komisi Ombudsman Nasional sudah berdiri selama 5 (lima) dan melaksanakan tugasnya, wibawa besar yang diharapkan ketika awal terbentuk, yakni mendesak instansi pemerintah agar mengikuti rekomendasi ombudsman, ternyata tak kunjung dimiliki, yang ada hanyalah tumpukan rekomendasi yang tidak pernah ditanggapi para instansi. Untuk itu, secara kelembagaan Komisi Ombudsman Nasional tidak cukup hanya diatur dengan Keputusan Presiden, maka harus ditingkatkan diatur dalam undang-undang seperti yang sudah diamanatkan oleh Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000.⁹³

⁹³ *Ibid.*, hlm. 250-256.

d. Komisi Kejaksaan

Undang – Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 menentukan secara tegas bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sejalan dengan ketentuan tersebut maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan kesederajatan bagi setiap orang di hadapan hukum (*equality before the law*). Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Usaha memperkuat prinsip di atas, maka salah satu substansi penting perubahan UUD 1945 telah membawa perubahan yang mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 ditentukan, “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”. Menurut UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman salah satunya adalah Kejaksaan Republik Indonesia.

Kejaksaan Agung memang tidak disebut secara eksplisit dalam UUD 1945, tetapi fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Namun kedudukannya dalam sistem peradilan terpadu dan prinsip negara hukum yang demokratis secara konstitusional jelas sama pentingnya (*constitutional importance*) dengan Kepolisian Negara yang secara khusus diatur ketentuannya dalam Pasal 30 UUD 1945. Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum dituntut untuk

lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan hak asasi manusia, serta pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Oleh karena itu perlu dilakukan penataan kembali terhadap kejaksaan untuk menyesuaikan dengan perubahan-perubahan tersebut.

Perubahan UUD 1945, UU No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI sudah tidak sesuai lagi sehingga dilakukan perubahan secara komprehensif dengan membentuk undang-undang yang baru yakni UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI. Di dalam UU No. 16 Tahun 2004 Pasal 38 ditegaskan, untuk meningkatkan kualitas kinerja kejaksaan, Presiden dapat membentuk sebuah komisi yang susunannya dan kewenangannya diatur oleh Presiden. Pada 7 Februari 2005 Presiden telah mengeluarkan Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan RI. Komisi ini bertugas melakukan pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap kinerja dan perilaku serta sikap jaksa dan pegawai kejaksaan.

Gagasan pembentukan Komisi Kejaksaan merupakan terhadap ketidakefektifan sistem pengawasan internal yang telah *built in* dalam tubuh kejaksaan yang diperankan Jaksa Agung Muda Pengawasan. Ketidakefektifan pengawasan internal ini disebabkan berbagai faktor:

- 1) Kualitas dan integritas pengawas yang tidak memadai;
- 2) Pengawasan yang tidak transparan;

- 3) Belum adanya kemudahan bagi masyarakat yang dirugikan menyampaikan pengaduan dan memantau proses serta hasilnya;
- 4) Masih menonjolnya semangat membela sesama korps (*esprit de corps*) yang mengakibatkan penjatuhan hukuman tidak sebanding dengan perbuatannya;
- 5) Tidak terdapat kehendak yang kuat dari pimpinan puncak lembaga penegak hukum untuk menindaklanjuti hasil-hasil pengawasan;

Kehadiran Komisi Kejaksaan dengan kewenangan supervisinya harus mampu memicu dan mengefektifkan pengawasan internal. Membenahi pengawasan internal berarti memberikan solusi terhadap kelima permasalahan di atas.

Tugas Komisi Kejaksaan adalah :

- 1) Melakukan pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap kinerja jaksa dan pegawai kejaksaan dalam melaksanakan tugas kedinasannya;
- 2) Melakukan pengawasan, pemantauan, dan penilaian terhadap sikap dan perilaku jaksa dan pegawai Kejaksaan baik di dalam maupun di luar tugas kedinasan;
- 3) Melakukan pemantauan, dan penilaian atas kondisi organisasi, kelengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia di lingkungan kejaksaan;

- 4) Menyampaikan masukan kepada Jaksa Agung atas hasil pengawasan, pemantauan, dan penilaian;

Tugas Komisi Kejaksaan tidak boleh mengganggu kelancaran tugas kedinasan Jaksa dan pegawai Kejaksaan atau dapat mempengaruhi kemandirian jaksa dalam penuntutan. Pegawai di lingkungan Kejaksaan wajib memberikan keterangan atau data yang diminta Komisi Kejaksaan dalam melaksanakan tugasnya. Dalam hal pegawai di lingkungan Kejaksaan tidak memberikan keterangan atau data yang diminta, Komisi Kejaksaan mengajukan usul kepada atasan yang bersangkutan agar menjatuhkan sanksi sesuai peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugasnya, Komisi Kejaksaan berwenang;

- 1) Menerima laporan masyarakat tentang perilaku jaksa dan pegawai kejaksaan dalam melaksanakan tugas baik di dalam maupun diluar kedinasan;
- 2) Meminta informasi dari badan pemerintah, organisasi, atau anggota masyarakat berkaitan dengan kondisi dan kinerja di lingkungan kejaksaan atas dugaan pelanggaran peraturan kedinasan kejaksaan di dalam atau di luar kedinasan;
- 3) Memanggil dan meminta keterangan kepada jaksa dan pegawai kejaksaan sehubungan dengan perilaku atau dugaan pelanggaran peraturan kedinasan kejaksaan;

- 4) Meminta informasi kepada badan di lingkungan kejaksaan berkaitan dengan kondisi organisasi, personalia, sarana dan prasarana;
- 5) Kelengkapan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia di lingkungan kejaksaan;
- 6) Membuat laporan, rekomendasi, atau saran yang berkaitan dengan perbaikan dan penyempurnaan organisasi serta kondisi lingkungan kejaksaan, atau penilaian terhadap kinerja dan perilaku jksa dan pegawai kejaksaan kepada Jaksa Agung dan Presiden.⁹⁴

e. Komisi Kepolisian Nasional

Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam Pasal 37 diatur tentang lembaga kepolisian nasional yang disebut Komisi Kepolisian Nasional berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. Komisi Kepolisian Nasional dibentuk dengan Keputusan Presiden. Dalam rangka pelaksanaan ketentuan Pasal 37 ayat (2) dan Pasal 39 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2002, ditetapkanlah Peraturan Presiden No. 17 Tahun 2005 tentang Komisi Kepolisian Nasional.

⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 257-260.

Dalam Pasal 38 UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian RI ditegaskan tentang tugas Komisi Kepolisian Nasional, yaitu :

- 1) Membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara RI;
- 2) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.

Dalam menjalankan tugas tersebut, Komisi Kepolisian Nasional berwenang untuk:

- 1) Mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran Kepolisian Negara RI, pengembangan sumber daya manusia Kepolisian Negara RI, dan pengembangan sarana dan prasarana Kepolisian Negara RI;
- 2) Memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Kepolisian Negara RI yang profesional dan mandiri;
- 3) Menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden.⁹⁵

4. Lembaga-lembaga Daerah

Di samping lembaga-lembaga tinggi negara dan lembaga-lembaga negara lainnya di tingkat pusat, ada pula beberapa lembaga daerah yang

⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 261-262.

dapat pula disebut sebagai lembaga negara dalam arti luas. Lembaga-lembaga seperti Gubernur dan DPRD bukanlah lembaga masyarakat, tetapi merupakan lembaga negara. Bahkan, keberadaannya ditentukan dengan tegas dalam UUD 1945. Oleh karena itu, tidak dapat tidak, Gubernur dan DPRD itu termasuk ke dalam pengertian lembaga negara dalam arti yang luas. Namun, karena tempat kedudukannya di daerah, dan merupakan bagian dari sistem pemerintahan daerah, maka lembaga-lembaga negara seperti Gubernur dan DPRD itu lebih tepat disebut sebagai lembaga daerah.⁹⁶

C. Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Sengketa Lembaga Negara

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

⁹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan*, *op.cit.*, hlm. 236.

Berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 Perubahan Ketiga, Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga yang melakukan kekuasaan kehakiman. Kemudian pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 ditegaskan bahwa “*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*”. Inilah dasar konstitusional kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.⁹⁷

Berdasarkan Pasal 2 UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, “Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Dilihat dari ketentuan ini, kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara merupakan manifestasi dari pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi tersebut.⁹⁸

Mengapa lembaga-lembaga negara itu dapat bersengketa? Sebab dalam sistem ketatanegaraan yang diadopsikan dalam ketentuan UUD 1945 sesudah Perubahan Pertama (1999), Kedua (2000), Ketiga (2001), dan

⁹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Cetakan Ketiga, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 1.

⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 1.

Keempat (2002), mekanisme hubungan antarlembaga negara bersifat horisontal, tidak lagi bersifat vertikal. Jika sebelumnya kita mengenal adanya lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara, maka sekarang tidak ada lagi lembaga tertinggi negara. MPR bukan lagi lembaga yang paling tinggi kedudukannya dalam bangunan struktur ketatanegaraan Indonesia, melainkan sederajat dengan lembaga-lembaga konstitusional lainnya, yaitu Presiden, DPR, DPD, MK, MA, dan BPK.⁹⁹

Hubungan antara satu lembaga dengan lembaga yang lain diikat oleh prinsip *checks and balances*, di mana lembaga-lembaga tersebut diakui sederajat tetapi saling mengendalikan satu sama lain. Sebagai akibat adanya mekanisme hubungan yang sederajat itu, timbul kemungkinan dalam melaksanakan kewenangan masing-masing terdapat perselisihan dalam menafsirkan amanat UUD. Jika timbul persengketaan pendapat semacam itu, diperlukan organ tersendiri yang disertai tugas untuk memutus final atas hal itu. Dalam sistem ketatanegaraan yang telah diadopsikan dalam UUD 1945, mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan demikian dilakukan melalui proses peradilan tata negara, yaitu melalui lembaga yang dibentuk tersendiri dengan nama Mahkamah Konstitusi.¹⁰⁰

Diadakannya mekanisme penyelesaian atas sengketa kewenangan konstitusional antarlembaga negara melalui Mahkamah Konstitusi menunjukkan bahwa penyusunan Perubahan UUD 1945 mengandaikan bahwa dalam dinamika hubungan antarlembaga negara dapat timbul

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 2.

¹⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 2-3.

persengketaan pendapat mengenai kewenangan konstitusional masing-masing. Dalam paradigma pemikiran sebelumnya, tidak terbayangkan bahwa antar sesama 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 atau pun 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.

Dengan demikian, kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, dapat disebut dengan lebih sederhana dengan sengketa kewenangan konstitusional antarlembaga negara. Dalam pengertian sengketa kewenangan konstitusional itu, menurut Jimly Asshiddiqie terdapat dua unsur yang harus dipenuhi, yaitu:¹⁰¹

1. Adanya kewenangan konstitusional yang ditentukan dalam UUD 1945; dan
2. Timbulnya sengketa dalam pelaksanaan kewenangan konstitusional tersebut sebagai akibat perbedaan penafsiran di antara dua atau lebih lembaga negara yang terkait.

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm. 14-15.

Menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat lebih dari 28 organ, jabatan, institusi, atau lembaga yang disebut secara eksplisit ataupun implisit. Ke-28 lembaga itu disebut atau diatur keberadaannya dalam UUD 1945, yaitu:¹⁰²

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab II;
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
4. Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam Bab III;
5. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Bab III Pasal 16;
6. Kementrian Negara diatur dalam Bab V;
7. Duta;
8. Konsul;
9. Pemerintah Daerah Provinsi diatur dalam Bab VI yang mencakup jabatan Gubernur;
10. DPRD Provinsi;
11. Pemerintahan Daerah Kabupaten yang mencakup jabatan Bupati;
12. DPRD Kabupaten;
13. Pemerintah Daerah Kota yang mencakup jabatan Walikota;
14. DPRD Kota;
15. suatu komisi pemilihan umum yang ditentukan dalam Bab VIIB dan akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang;
16. bank sentral yang ditentukan dalam Bab VIII dan akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang;

¹⁰² *Ibid.*, hlm. 15.

17. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) diatur dalam Bab VIII A;
18. Bab IX mengatur Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY);
19. Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang diatur dalam Bab XII;
20. satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau Istimewa, dan kesatuan masyarakat hukum adat, yang diatur dalam Pasal 18B.

Dengan demikian, terdapat lebih dari 28 organ atau lembaga yang disebut dalam UUD 1945. Ada yang kewenangannya disebut eksplisit, tetapi ada pula yang kewenangannya tidak disebut secara eksplisit dan diserahkan pengaturannya lebih lanjut dengan atau dalam undang-undang.

Menurut ketentuan Pasal 61 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 jo Pasal 61 UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa yang dapat menjadi pemohon perkara sengketa kewenangan antar lembaga negara adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Seperti sudah diuraikan di atas, Lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit dan implisit disebut dalam UUD 1945 ada 28 organ, jabatan, atau lembaga, yaitu:¹⁰³

1. Presiden;
2. Wakil Presiden;
3. Dewan Pertimbangan Presiden;

¹⁰³ *Ibid.*, hlm. 25-26.

4. Kementrian Negara;
5. Duta;
6. Konsul;
7. Pemerintahan Daerah Provinsi;
8. Gubernur;
9. DPRD Provinsi;
10. Pemerintahan Daerah Kabupaten;
11. Bupati;
12. DPRD Kabupaten;
13. Pemerintahan Daerah Kota;
14. Walikota;
15. DPRD Kota;
16. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
17. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
18. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
19. Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang;
20. Bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur lebih lanjut dengan undang-undang;
21. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
22. Mahkamah Agung (MA);
23. Mahkamah Konstitusi (MK);
24. Komisi Yudisial (KY)

25. Tentara Nasional Indonesia (TNI);
26. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)
27. Satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa;
28. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat.

BAB III

TINJAUAN TENTANG KEWENANGAN DALAM HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA

A. Pengertian Kewenangan

Menurut bahasa Kewenangan sering disebut *authority*, *gezag* atau *yurisdiksi* dan istilah wewenang disebut *competence* atau *bevoegdheid*. Sedangkan secara istilah kewenangan (*authority*, *gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislaif maupun dari kekuasaan pemerintah, sedangkan wewenang (*competence*, *bevoegdheid*) hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu atau bidang tertentu saja. Jadi kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*).¹⁰⁴

Di sisi lain, menurut pendapat penulis dalam hukum administrasi dikenal tiga sumber kewenangan pemerintah, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.

Secara harfiah, kewenangan yang diberikan oleh UUD adalah kewenangan atribusi (oleh UUD). Kewenangan atribusi berkenaan dengan pembagian kekuasaan. Ada dua macam pembagian kekuasaan, yaitu pembagian kekuasaan secara horisontal dan pembagian kekuasaan secara vertikal. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah pembagian tiga kekuasaan utama. Yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial.

¹⁰⁴ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cetakan Ketiga, FH.UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 142.

Pembagian kekuasaan secara vertikal adalah pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan di bawahnya, misalnya antara pemerintah federal dan negara bagian. Dalam negara kesatuan (Republik Indonesia) juga ada pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah melalui asas desentralisasi. Asas desentralisasi pada dasarnya adalah pelimpahan wewenang dan bukan pembagian kekuasaan secara vertikal.¹⁰⁵

Menurut Nicolai, yang dimaksud dengan pengertian kewenangan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (tindakan yang dimaksud untuk menimbulkan akibat hukum, mencakup timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu).¹⁰⁶

Kewenangan yang diperoleh secara atribusi dapat diartikan sebagai pembentukan kekuasaan sehingga sifatnya asli. Pembentukan kekuasaan ini hanya dapat dilakukan oleh UUD 1945 atau sekurang-kurangnya oleh undang-undang, sedangkan ditingkat daerah dengan Peraturan. Sedangkan delegasi artinya adalah pelimpahan kekuasaan. Artinya kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada organisasi negara yang lain dengan segala konsekuensinya, artinya termasuk pertanggungjawabannya pun beralih kepada penerima delegasi. Berbeda dengan delegasi ada kewenangan yang diperoleh dari mandat, mandat ini hanya pemberian kuasa dari atasan kepada bawahan dan yang bertanggung jawab tetap pemberi mandat.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum*, *op.cit.*, hlm. 45-46.

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 52.

¹⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 47.

Terkait dengan sumber kekuasaan atau kewenangan, Aristoteles menyebut hukum sebagai sumber kekuasaan. Dalam pemerintahan yang berkonstitusi hukum harus menjadi sumber kekuasaan para penguasa agar pemerintahan terarah untuk kepentingan, kebaikan, dan kesejahteraan umum. Dengan meletakkan hukum sebagai sumber kekuasaan, para penguasa harus menaekukan diri di bawah hukum. Pandangan ini berbeda dengan pandangan pendahulunya, Plato, yang meletakkan pengetahuan sebagai sumber kekuasaan. Hal ini karena, menurut Plato, pengetahuan dapat membimbing dan menuntun manusia ke pengenalan yang benar.¹⁰⁸

Di antara beberapa pendapat sarjana yang dikemukakan di atas tidak terdapat perbedaan yang prinsip pada pengertian “kekuasaan” dan “wewenang”. (a) “kekuatan” yaitu kemampuan badan yang lebih tinggi untuk mempengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pada pemegang kekuasaan, biarpun kemampuan tersebut mempunyai atau tidak mempunyai dasar yang sah; (b) kekuasaan, sebagai hak yang sah untuk berbuat atau tidak berbuat; (c) wewenang, yaitu kemampuan yang diperoleh berdasarkan aturan-aturan untuk melakukan tindakan tertentu yang dimaksud untuk menimbulkan akibat tertentu yang mencakup hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*).¹⁰⁹

B. Hubungan Kewenangan antar Lembaga Negara

Berdasarkan hierarki perundang-undangan, landasan yuridis pembentukan dan pemberian wewenang lembaga negara dapat digolongkan

¹⁰⁸ J.H. Rapar, *Filsafat Politik Aristoteles*, Rajawali Press, Jakarta, 1993, hlm. 54.

¹⁰⁹ Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum*, *op.cit.*, hlm. 53.

menjadi 3 (tiga), yaitu lembaga negara yang dibentuk dan mendapat kewenangan melalui UUD 1945, UU, dan Keppres.

Dalam konteks hubungan kewenangan fungsi kelembagaan negara, menurut Lukman Hakim, bahwa terdapat beberapa hubungan yang berbentuk dalam kelembagaan negara pasca perubahan UUD 1945, di antaranya adalah sebagai berikut:¹¹⁰

1. Hubungan Fungsional

- a. Hubungan antara DPR/DPD dan Presiden dalam membuat undang-undang dan anggaran belanja negara juga untuk menyampaikan usul, pendapat, serta imunitas;
- b. Hubungan antara DPR dan DPD dalam membuat peraturan atau kebijakan yang berhubungan dengan otonomi daerah;
- c. Hubungan antara Komisi Yudisial, DPP, dan Presiden dalam pengangkatan hakim (dalam konteks memberikan rekomendasi);
- d. BPK dengan lembaga negara lain (terutama Presiden dan Menteri-menteri) dalam penyelenggaraan keuangan lembaga-lembaga tersebut;
- e. Komisi Pemilihan Umum dengan pemerintah dalam menyelenggarakan pemilihan umum;
- f. Komisi Hukum Nasional dengan Presiden untuk memberikan pendapat tentang kebijakan hukum dan masalah-masalah hukum serta membantu Presiden sebagai panitia pengarah dalam mendesain pembaruan hukum;

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm. 201-203.

- g. Komisi Pemberantasan Korupsi dengan POLRI dan Kejaksaan Agung dalam melakukan penyelidikan atas dugaan kasus korupsi.

2. Hubungan Pengawasan

- a. Hubungan antara DPR dan Presiden dalam pemerintahan;
- b. Hubungan antara DPD dan pemerintah pusat dan daerah khususnya dalam pelaksanaan otonomi daerah;
- c. MA dan Presiden untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang;
- d. MK dengan pembentuk UU (dalam hal ini DPR/DPD dan Presiden) untuk menguji konstitusionalitas UU;
- e. Komisi Pemberantasan Korupsi dengan pemerintah;
- f. Komisi Ombudsman Nasional dengan pemerintah dan aparatur pemerintah, aparat lembaga negara, serta lembaga penegak hukum dan peradilan dalam pelaksanaan pelayanan umum agar sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*).

3. Hubungan yang berkaitan dengan penyelesaian sengketa

- a. MK dengan lembaga-lembaga lain, untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara;
- b. MK dengan penyelenggara pemilu untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilu.

4. Hubungan pelaporan atau pertanggungjawaban

- a. DPR/DPD dalam MPR dengan Presiden;

- b. DPR dengan komisi-komisi negara seperti Komnas HAM, Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan;
- c. Presiden dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Komisi Perlindungan Anak Indonesia.

C. Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara

Amandemen I-IV UUD 1945 telah menyebabkan berubahnya sistem ketatanegaraan yang berlaku, meliputi jenis dan jumlah lembaga negara, sistem pemerintahan, sistem peradilan, dan sistem perwakilannya. Pada sisi lain, paradigma perubahan UUD mencoba diletakkan dalam kerangka *checks and balances* sehingga memungkinkan terjadinya saling kontrol antara satu cabang kekuasaan dan cabang kekuasaan yang lain. Implikasi dari penerapan prinsip *checks and balances* tersebut akan berpotensi menimbulkan berbagai macam sengketa, salah satunya adalah sengketa kewenangan.

Secara definitif, yang dimaksud dengan sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara yaitu perbedaan pendapat yang disertai persengketaan dan klaim antar lembaga negara yang satu dengan lembaga negara lainnya mengenai kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga negara tersebut.¹¹¹

Menurut Jimly Asshiddiqie, sebagai akibat dari pilihan untuk menganut pemisahan kekuasaan dengan mengadopsi prinsip *checks and*

¹¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa*, *op.cit.*, hlm. 4.

balances, perlu dirumuskan mekanisme penyelesaian sengketa antar lembaga negara yang sederajat di dalam melaksanakan kewenangan konstitusionalnya. Ketika struktur ketatanegaraan berubah, dengan posisi lembaga negara sederajat dan saling kontrol, tidak ada lagi satu lembaga yang memiliki otoritas kebenaran untuk menafsirkan kewenangan-kewenangan konstitusional. Berangkat dari konsepsi itu, ada kebutuhan untuk membentuk lembaga yang berfungsi menyelesaikan sengketa kewenangan.¹¹²

Pada masa lalu, tidak ada mekanisme yang dapat digunakan untuk menyelesaikan sengketa lembaga negara. Akibatnya, setiap sengketa selalu diselesaikan melalui pendekatan politik sehingga kebenaran dari sengketa sangat bergantung pada kekuatan dan hitungan politik. Karena itu, mekanisme hukum diperlukan untuk menyelesaikan sengketa lembaga negara sehingga keputusan yang dihasilkan memiliki sandaran yuridis yang dapat dipertanggungjawabkan. Pilihan mekanisme yang paling tepat untuk menafsirkan kewenangan konstitusional adalah melalui mekanisme yudisial. Maka itu, dibentuklah MK yang salah satu wewenangnya menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara.

Sebuah kewenangan yang berbasis pada peraturan untuk melaksanakan kewenangan setidaknya memiliki empat karakteristik utama, yaitu:¹¹³

1. Hak untuk membuat keputusan-keputusan yang berkepastian hukum. Hal ini sangat berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan yang ditelurkannya

¹¹² Gagasan yang disampaikan Dr. Hardjono dalam acara Workshop Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara, MK-KRHN-TAF, Jakarta, 17-18 Desember 2004.

¹¹³ Firmansyah Arifin, dkk, *Lembaga Negara*, *op.cit.*, hlm. 115-116.

sebagai bagian dari pelaksanaan kewenangannya. Potensi konflik pelaksanaan kewenangan lembaga negara sangat mungkin lahir dari adanya produk hukum yang dikeluarkan sebuah lembaga negara dan kemudian produk tersebut mengikat kepada lembaga negara lainnya. Karakteristik tersebut akan memetakan potensi konflik dari sudut pandang produk.

2. Perbedaan pelegitimasi antara kekuasaan dan kewenangan. Hal tersebut berkaitan dengan beberapa lembaga negara yang secara legitimatif kekuasaannya diberikan dalam landasan hukum yang berbeda dengan landasan hukum kewenangannya. Hal itu dapat menimbulkan perbedaan tafsiran antara kekuasaan, fungsi, tugas, wewenang, dan kewajiban maupun penjabaran terhadap unsur-unsur tersebut. Akibatnya, yang terjadi adalah seringkali suatu lembaga negara “merasa” lebih memiliki kekuasaan ataupun kewenangan terhadap suatu hal daripada lembaga negara lain.
3. Aturan hierarkis yang jelas. Asas yang khusus mengesampingkan yang umum (*lex specialis derogat legi generale*) ataupun asas kedudukan peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan aturan yang lebih rendah (*lex superiori derogat legi inferiori*) memang merupakan asas yang perlu dalam menjamin kepastian hukum, tetapi hierarki ini dapat membingungkan. Apalagi ketika beberapa jenis peraturan sudah tercabut atau terhilangkan oleh aturan hierarki yang baru.

4. Kewenangan yang terbagi. Beberapa jenis kewenangan dimiliki lembaga negara tidak secara sendirian, tetapi terbagi dengan lembaga negara lainnya. Patokan jenis atau wilayah yang tidak boleh saling melanggar sering kali menjadi rancu ketika mulai ditafsirkan. Wilayah mana yang merupakan kewenangan suatu lembaga negara dan wilayah mana merupakan kewenangan lembaga negara yang lain dan tidak boleh dilanggar.

BAB IV
UPAYA PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN ANTARA
POLRI DENGAN LPSK DALAM SISTEM KETATANEGARAAN RI

A. Deskripsi Persoalan Sengketa Kewenangan antara POLRI dengan LPSK

Titik sejarah penting terjadinya sengketa kewenangan antar lembaga negara (POLRI dengan LPSK) ini terjadi bermula **Susno Duadji** (Mantan Kabareskrim Polri) melaporkan kepada Komisi III DPR RI dan SATGAS MAFIA HUKUM pada tanggal 18 Maret 2010 dan tanggal 12 April 2010, bahwa adanya kejahatan yang dilakukan secara sistematis dan terstruktur di tubuh Kepolisian Republik Indonesia. *pertama* bahwa telah terjadinya tindak pidana dan pencucian uang yang diduga dilakukan oleh pegawai pajak (Gayus Tambunan), *kedua* tindak pidana korupsi/suap pada kasus PT. Salmah Arwana Lestari, *Ketiga* penggunaan anggaran di Mabes Polri dan Polda-Polda di seluruh Indonesia. Setelah melaporkan kasus tersebut, Susno Duadji mengajukan permohonan perlindungan saksi kepada Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) pada Tanggal 4 Mei 2010. Selanjutnya dibuatkan perjanjian perlindungan Nomor PERJA-007/ I.3/ LPSK/ 05/ 2010 antara LPSK dengan Pemohon (Susno Duadji).

Di sisi lain, bahwa atas laporan kasus yang sama yaitu Tindak pidana korupsi/suap pada PT. Salmah Arwana Lestari, penyidikan pihak Kepolisian, Susno Duadji dipanggil oleh BARESKRIM POLRI sebagai Saksi atas Laporan Polisi Nomor Pol: LP/272/IV/2010/Bareskrim tanggal 21 April 2010 dengan surat Panggilan Nomor S.Pgl/234/IV/2010/Pidkor&WCC yaitu

pada tanggal 30 April 2010 dan berdasarkan surat Panggilan Nomor S.Pgl/283/V/2010/ Pidkor &WCC tanggal 7 Mei 2010, dan pada tanggal 11 Mei 2010 yaitu pada saat Susno Duadji memenuhi Panggilan Kepolisian sebagai saksi, selanjutnya Polri meningkatkan status Susno Duadji menjadi Tersangka dan selanjutnya melakukan penangkapan, penahanan dan penyidikan terhadap Susno Duadji atas perkara yang dilaporkan Susno Duadji yaitu Tindak pidana korupsi/suap pada PT. Salmah Arwana Lestari berdasarkan Surat Perintah Penahanan Nomor SP.Han/12/V/2010/Pidkor&WCC dan selanjutnya Susno Duadji ditempatkan di rumah tahanan Negara Jakarta Pusat di Mako Korps Brimob Polri sejak tanggal 11 Mei 2010. tindakan penahanan yang dilakukan oleh BARESKRIM POLRI terhadap Susno Duadji didasarkan atas keterangan Kadiv Humas Mabes Polri di beberapa media massa baik cetak maupun elektronik yang pada intinya mengatakan tindakan penahanan terhadap Susno Duadji didasari atas adanya ketentuan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, yang berbunyi:¹¹⁴

“Seorang Saksi yang juga tersangka dalam kasus yang sama tidak dapat dibebaskan dari tuntutan pidana apabila ia ternyata terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah, tetapi kesaksiannya dapat dijadikan pertimbangan hakim dalam meringankan pidana yang akan dijatuhkan”.

Kedudukan Susno Duadji yang sebelumnya adalah saksi pelapor dan telah meminta perlindungan hukum sebagai saksi pelapor di Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, namun secara tiba-tiba BARESKRIM POLRI

¹¹⁴ lihat Pasal 10 ayat (2) UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

meningkatkan statusnya sebagai tersangka dan sekaligus dengan seketika telah dilakukan tindakan penahanan. Menurut Susno Duadji adanya penafsiran yang salah terhadap ketentuan Pasal 10 ayat (2) UU No. 13 Tahun 2006, sehingga Susno Duadji mengalami kerugian konstitusional dan akhirnya mengajukan gugatan *judicial review* terhadap Pasal 10 ayat (2) UU No.13 Tahun 2006 ke Mahkamah Konstitusi.

Menurut Lily Pintauli Siregar (anggota LPSK RI), beliau menerangkan dalam sidang lanjutan kedua yaitu mendengarkan keterangan saksi meringankan kasus PT.Salmah Arwana Lestari di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan pada Selasa tanggal 1-2-2011, dalam kesaksiannya, Lily mengatakan Susno Duadji adalah *whistle blower* (peniup pluit), sehingga layak diberikan keringanan dalam kasus yang menjeratnya. Namun sebenarnya, lanjut Lily, dalam Pasal 10 ayat 1 UU No.13 Tahun 2006, Susno berhak lepas dari tuntutan. Ini karena Susno terlebih dahulu meniup peluit kasus baru kemudian dijadikan tersangka, dan inilah dasar konflik antara LPSK dan Polri.¹¹⁵

Lanjut menurut Lily dalam keterangannya di persidangan, bahwa ada perbedaan pendapat antara LPSK dan Mabes Polri, menurut LPSK perlindungan Susno sebagai saksi, karena Susno mengajukan perlindungan sejak tanggal 4 Mei 2010, namun Polri melihat Susno adalah tersangka dalam kasus lain (SAL dan Pilkada) dan telah ditetapkan pada tanggal 17 Mei 2010. Dan kami (LPSK) melaporkan pertentangan ini kepada Presiden.

¹¹⁵ <http://metropolitan.inilah.com/read/detail/1199122/URLTEENAGE> diakses tgl 16 januari 2012

Menurut Maharani (Tenaga Ahli LSPK), beliau mengatakan, memang ada sengketa kewenangan antara LPSK dengan POLRI, letak sengketanya adalah adanya salah penafsiran antara LPSK dengan POLRI mengenai perlindungan saksi, terlebih lagi jika dilihat Pasal 10 ayat 1 UU No.13 Tahun 2006, sedangkan acuan POLRI itu melihat penafsiran itu dari KUHP.¹¹⁶

Sedangkan menurut Zulkarnain (KABAGRENMIN DIV.HUMAS POLRI), beliau mengatakan, bahwa tidak ada perebutan kewenangan antara POLRI dengan LPSK dalam kasus pak Susno Duadji. karena sebelum pak Susno Duadji meminta perlindungan ke LPSK, bahwa pak Susno Duadji sudah diduga/dipersangkakan cukup bukti terjerat kasus suap pada PT.Salmah Arwana Lestari dan penyalahgunaan dana hibah pemilukada jawabar. Jadi dalam hal ini, pak Susno meminta perlindungan ke LPSK itu dalam kasus yang lain. Yang menjadi pertimbangan POLRI melakukan penahanan adalah pak Susno Duadji ditakutkan menghilangkan barang bukti, maka dari itu POLRI melakukan penahanan kepada Susno Duadji walaupun sudah meminta perlindungan ke LPSK. Jadi kesimpulannya menurut Zulkarnain bahwa POLRI dalam hal ini tidak bersalah menaikkan status pak Susno Duadji dari status saksi pelapor menjadi tersangka dan dilakukan penahanan atas diri pak Susno Duadji.¹¹⁷

Menurut pendapat penulis dari berbagai pernyataan pendapat-pendapat obyek yang diteliti adalah bahwa adanya pertentangan kewenangan

¹¹⁶ Wawancara dengan Telepon Seluler antara Penulis dengan Maharani ,Tenaga Ahli LPSK, LPSK, Jakarta (Tgl 7 Desember 2011).

¹¹⁷ Wawancara antara Penulis dengan Zulkarnain, KABAGRENMIN, Div.Humas Mabes POLRI, Jakarta (Tgl 2 Desember 2011).

antara POLRI dengan LPSK dalam kasusnya pak susno duadji, karena jika dilihat dari kronologis perkaranya adalah pada Tanggal 4 Mei 2010 pak Susno Duadji setelah beliau memberitahukan kepada Satgas Mafia Hukum dan Komisi III DPR RI bahwa ada sejumlah kasus besar yang beliau ketahui mengenai adanya tindak pidana korupsi/suap pada PT.Salmah Arwana dan adanya kejahatan yang dilakukan secara sistemik yang ada diinstitusinya (POLRI), beliau meminta perlindungan ke LPSK karena dikhawatirkan adanya ancaman yang menyertai dirinya setelah membongkar kasus-kasus tersebut, kemudian oleh LPSK dibuatkan perjanjian perlindungan dengan Nomor PERJA-007/ I.3/ LPSK/ 05/ 2010 antara LPSK dengan Pemohon (Susno Duadji). Akan tetapi secara tiba-tiba pada tanggal 11 Mei 2010 POLRI memanggil Susno dan menaikkan statusnya menjadi tersangka. Dengan kata lain, POLRI sudah mengambil Susno Duadji dari LPSK yang mana sudah sah menjadi klien yang harus dilindungi oleh LPSK.

B. Kemungkinan Penyelesaian Sengketa Kewenangan antara POLRI dengan LPSK

Sengketa antara POLRI dengan LPSK masih terus terjadi terkait kewenangan masing-masing pihak dalam memberikan perlindungan terhadap seorang saksi pelapor yang juga merupakan tersangka (seperti yang dialami kasus susno duadji), akan tetapi sengketa tersebut tidak ada penyelesaiannya, hal ini dikarenakan kedudukan atau status kedua lembaga tersebut berbeda, dimana POLRI sumber kewenangannya berdasarkan UUD 1945 sedangkan

LPSK sumber kewenangannya berdasarkan UU, sehingga tidak termasuk kualifikasi lembaga negara yang dapat bersengketa di MK, karena lembaga negara yang diakui untuk bersengketa di MK hanyalah POLRI sedangkan LPSK bukan merupakan lembaga negara yang diakui dapat bersengketa di MK, yaitu terkait dengan sengketa kewenangannya.¹¹⁸

Menurut Yusril Ihza Mahendra (pakar hukum tata negara), agar Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi terkait kasus Susno Duadji. Gugatan yang diajukan tersebut terkait sengketa kewenangan antar lembaga negara, dalam hal ini kepolisian. LPSK harus mengajukan gugatan kewenangan sengketa lembaga negara. Karena *ada conflict of interest* dalam kasus Susno Duadji, *Conflict of interest* yang dimaksud adalah adanya tumpang tindih terkait kasus Susno Duadji antara LPSK dan kepolisian. Di LPSK status Susno adalah saksi pelapor, sedangkan di kepolisian status Susno adalah tersangka. Kalau LPSK mengajukan gugatan judicial review kemungkinan besar kalah. Tetapi kalau mengajukan gugatan karena sengketa lembaga negara kemungkinan besar bisa menang”.¹¹⁹

Sedangkan menurut Akil Mochtar (Hakim Konstitusi), beliau mengatakan, kemungkinan penyelesaian sengketa kewenangan antara POLRI dengan LPSK dalam kasus susno duadji itu bukan di Mahkamah Konstitusi, karena LPSK itu bukan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, lanjut Akil Mochtar mengatakan bahwa lebih tepatnya

¹¹⁸ <http://sahlanalboneh.blogspot.com/2011/12/kewenangan-penyelesaian-sengketa-antara.html>, diakses tgl. 16 Januari 2012.

¹¹⁹ www.detikNews.com, diakses tgl 17 September 2011.

kemungkinan penyelesaiannya itu di Mahkamah Agung, karena Mahkamah Agung itu bisa menafsirkan dan mempunyai kewenangan lain selain diberikan oleh UUD 1945.¹²⁰

Menurut pendapat penulis, kemungkinan penyelesaian sengketa kewenangan antara POLRI dengan LPSK yang diungkapkan oleh Hakim Konstitusi (Akil Mochtar) itu kurang tepat, karena jika dilihat menurut ketentuan Pasal 31 ayat 1-5 UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, bahwa dalam Pasal 31 ayat 1-5 tersebut adalah :¹²¹

- 1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
- 2) Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.
- 3) Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung.

¹²⁰ Wawancara antara Penulis dengan Akil Mochtar, Hakim Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi, Jakarta (Tgl. 1 Desember 2011).

¹²¹ lihat Pasal 31 ayat 1-5 UU No. 4 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

- 4) Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai ketentuan hukum mengikat.
- 5) Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan.

Berdasarkan hasil ketentuan bunyi Pasal 31 tersebut, ternyata MA tidak mempunyai wewenang untuk menyelesaikan persoalan sengketa kewenangan antar lembaga negara, maka dari itu merujuk dari ketentuan UUD 1945, bahwa lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara itu adalah Mahkamah Konstitusi, maka dari itu agar tetap pada satu pintu masuk, penulis tetap berpedoman kemungkinan penyelesaian sengketa kewenangan yang terjadi antara POLRI dengan LPSK itu tetap di Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang mempunyai mandat dari UUD 1945 untuk menyelesaikan persoalan sengketa kewenangan antar lembaga negara tersebut.

C. Upaya Penyelesaian Sengketa Kewenangan antara POLRI dengan LPSK di Mahkamah Konstitusi sebagai SKLN

Hasil amandemen UUD 1945 telah membentuk dan memberikan suatu mekanisme penyelesaian sengketa antara lembaga negara, yaitu melalui MK. Salah satu kewenangan MK menurut Pasal 24C UUD 1945 adalah menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Berkaitan dengan sengketa yang

dapat diajukan ke MK, UUD 1945 telah mengatur dan memberi batasan secara tegas, yaitu:¹²²

1. Menyangkut sengketa kewenangan, pokok sengketa yang dapat diajukan ke MK adalah sengketa kewenangan, bukan sengketa yang lain. Adapun sumber kewenangan yang disengketakan bisa saja diperoleh baik dari UUD maupun dari peraturan perundang-undangan lain.
2. Yang bersengketa adalah lembaga negara dan lembaga negara yang dimaksud hanyalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Dengan demikian, lembaga yang memperoleh kewenangan dari selain UUD tidak dapat mengajukan permohonan sengketa kewenangan antarlembaga negara di MK.

Perdebatan yang dapat saja muncul adalah bagaimana jika lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 bersengketa dengan lembaga negara yang kewenangannya diperoleh dari selain UUD. Bisa saja sengketa tersebut diajukan ke MK, tetapi lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 yang berhak mengajukan permohonan, sedangkan lembaga negara yang kewenangannya diperoleh dari selain UUD 1945 sebagai pihak terkait.

Menurut Akil Mochtar (Hakim Konstitusi), beliau mengatakan, lembaga negara itu ada berbagai macam, ada lembaga negara menurut UUD, dan ada lembaga negara menurut UU, jika melihat ketentuan Pasal 24C UUD 1945, salah satu kewenangan MK dari 4 kewenangan dan 1 kewajiban adalah

¹²² Firmansyah Arifin, dkk, *Lembaga Negara*, *op.cit.*, hlm. 123-124.

menyelesaikan sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Artinya legal standing atau kedudukan hukum dari pihak yang akan bersengketa tentang SKLN itu harus dipenuhi unsur-unsurnya yaitu: (a) lembaga negara (b) lembaga negara itu disebutkan di dalam UUD 1945; dan (c) lembaga negara itu kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Itulah syarat, jika syarat itu dipenuhi maka bisa menjadi pihak bersengketa di MK.¹²³

Lebih lanjut Akil Mochtar mengatakan, penyelesaian sengketa kewenangan antara LPSK dengan POLRI itu bukan di MK, karena LPSK itu bukan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, lanjut Akil Mochtar mengatakan bahwa jika terjadi sengketa kewenangan antara POLRI dengan LPSK itu diselesaikan di Mahkamah Agung, karena Mahkamah Agung itu bisa menafsirkan dan mempunyai kewenangan lain selain diberikan oleh UUD 1945 atau memang sesuatu yang tidak bisa diselesaikan. Lanjut Akil Mochtar mengatakan, satu-satunya pintu masuk agar LSPK dengan POLRI dapat masuk sebagai SKLN di MK, yaitu dengan cara menambahkan (merevisi) kewenangan MK melalui ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 tahun 2003 tentang MK, yaitu dengan ketentuan salah satunya “Mahkamah Konstitusi berwenang memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, serta lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang serta peraturan di bawah undang-undang”.

¹²³ Wawancara antara Penulis dengan Akil Mochtar, Hakim Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi, (Tgl. 1 Desember 2011).

Menurut Mahfud MD (Ketua Mahkamah Konstitusi), beliau mengatakan, bahwa Permasalahan antara Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) dengan Kepolisian dalam kasus mantan Kabareskrim Komjen Pol, Susno Duadji tidak dapat dibawa ke Mahkamah Konstitusi untuk diajukan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara (SKLN). Pasalnya, keterangan terkait tugas-tugas LPSK tidak tercantum di Undang-undang Dasar 1945.¹²⁴

Lebih lanjut, Mahfud MD mengatakan, "Kalau SKLN (Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara) malah nggak tepat karena yang bisa SKLN itu antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD 1945. LPSK itu tidak ada di UUD 1945, kalau Polisi itu ada di UUD 1945,". Menurut Mahfud, kewenangan LPSK seperti KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah) yang tidak bisa mengajukan SKLN karena kewenangannya diberikan Undang-Undang bukan UUD 1945. Karena itulah, lanjut Mahfud, upaya pengajuan uji materi Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 Tentang LPSK yang diajukan Susno Duadji sudah tepat.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie (pakar hukum tata negara), beliau mengatakan bahwa, yang menjadi obyek sengketa antarlembaga negara dalam rangka yurisdiksi Mahkamah Konstitusi adalah persengketaan (*dispute*) mengenai kewenangan konstitusional antarlembaga negara. Isu pokoknya bukan terletak pada kelembagaan lembaga negaranya, melainkan terletak

¹²⁴ <http://www.tribunnews.com/2010/06/15/ketua-mk-skln-lpsk-vs-polri-tidak-bisa-dilakukan>, diakses tgl. 16 Januari 2012.

pada soal kewenangan konstitusional yang dalam pelaksanaannya, apabila timbul sengketa penafsiran antara satu sama lain, maka yang berwenang memutuskan lembaga mana yang sebenarnya memiliki kewenangan yang dipersengketakan tersebut adalah Mahkamah Konstitusi.¹²⁵

Selain itu, menurut Abdul Mukthie Fajar (Mantan Hakim Konstitusi), beliau menyatakan ada tiga penafsiran lembaga-lembaga negara mana yang sengketa kewenangnya menjadi tanggung jawab MK untuk menyelesaikannya yaitu:¹²⁶

1. Penafsiran luas, mencakup semua lembaga negara yang kewenangnya disebut dalam UUD 1945;
2. Penafsiran moderat, yaitu hanya membatasi pada yang dahulu dikenal adanya istilah lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara; dan
3. Penafsiran sempit, penafsiran yang merujuk secara implisit dari ketentuan Pasal 67 UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK.

Dari penjelasan beberapa pakar dan hakim konstitusi diatas, maka dapat diambil suatu kesimpulan bahwa lembaga-lembaga yang dapat bersengketa di MK yaitu lembaga negara yang kewenangnya diberikan oleh UUD 1945. Sedangkan lembaga-lembaga negara yang kewenangnya diberikan atau bersumber dari peraturan perundang-undangan dibawah UUD 1945 tidak bisa bersengketa di MK. Sehingga hanya terdapat 34 lembaga negara yang dapat bersengketa di MK atau bisa menjadi subyek hukum dalam mengajukan permohonan sengketa lembaga negara di MK. Tentunya hal ini

¹²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa*, *op.cit.*, hlm. 12-13.

¹²⁶ <http://sahlanalboneh.blogspot.com/2011/12/kewenangan-penyelesaian-sengketa-antara.html>, diakses tgl. 16 Januari 2012.

merupakan suatu permasalahan tersendiri dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena potensi terjadinya sengketa antar lembaga negara tidak hanya terjadi antar lembaga negara yang kewenangannya hanya bersumber dari UUD 1945 saja, melainkan juga bisa terjadi antara lembaga negara yang sumber kewenangannya diberikan oleh peraturan perundang-undangan dibawah UUD 1945, atau antara lembaga negara yang sumber kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 dengan lembaga negara yang sumber kewenangannya diberikan oleh peraturan dibawah UUD 1945, seperti halnya sengketa kewenangan yang terjadi antara POLRI dengan LPSK.

Apakah memang benar LPSK bukan merupakan lembaga negara yang tidak termasuk dalam kualifikasi lembaga negara yang dapat bersengketa di MK? Tentunya untuk menjawab pertanyaan tersebut kita bisa mencermati pendapat Mantan Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan dalam pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dalam Putusan Perkara 027/SKLN-IV/2006, berpendapat bahwa pengertian kewenangan satu lembaga negara diberikan oleh UUD 1945 tidaklah diartikan bahwa kewenangan tersebut harus secara *expressis verbis* tertulis demikian. Pendapat tersebut sebenarnya telah diakomodir oleh pendapat mayoritas hakim konstitusi dalam Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 yang pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa tidak hanya semata-mata penafsiran secara tekstual bunyi dari ketentuan UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara tersebut, tetapi juga ada kemungkinan 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. Akan tetapi, menurut Maruarar, penafsiran harus diperluas sedemikian rupa, karena perkembangan dan dinamika permasalahan yang tidak dapat diantisipasi secara sempurna oleh pembuat Undang-Undang (Dasar).¹²⁷ Pendapat tersebut memberikan suatu pencerahan baru karena kata “kewenangannya yang diberikan oleh UUD 1945 dalam Pasal 24C tersebut tidak hanya ditafsirkan secara tekstual dimana hanya lembaga-lembaga negara yang dicantumkan dalam UUD 1945 yang dapat bersengketa, melainkan juga lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit maupun implisit fungsi dan wewenangnya untuk menjalankan nilai-nilai yang ada atau termuat dalam pasal-pasal UUD 1945, meskipun keberadaan lembaga negara tersebut diatur dengan peraturan yang berada dibawah UUD 1945, akan tetapi kewenangannya merupakan kewenangan yang konstitusional.

Berdasarkan pemaparan tersebut, sebenarnya LPSK dapat dikualifikasikan sebagai lembaga negara yang dapat bersengketa di Mahkamah Konstitusi karena fungsi dan wewenang LPSK telah diatur atau termuat dalam salah satu pasal yang ada dalam UUD 1945 yaitu Pasal 28G ayat (1) yang menjelaskan bahwa;¹²⁸

“setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari

¹²⁷ Luthfi Widagdo Eddyono, *Kewenangan Derivatif Lembaga Negara*, dikutip dari <http://asrorirukem.files.wordpress.com/kewenangan-derivatif-lembaga-negara.html>, diakses tgl. 16 Januari 2012.

¹²⁸ Lihat Pasal 28G ayat (1) UUD 1945

ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”.

Meskipun tidak disebutkan lembaga mana yang mempunyai tugas untuk melindungi hak-hak tersebut, akan tetapi pasal tersebut secara implisit telah membuka ruang untuk dibentuknya suatu lembaga yang mempunyai kewenangan melindungi hak warga negara tersebut. Oleh karena itu jika kita mencermati fungsi dan kewenangan LPSK yang merupakan lembaga yang memberikan perlindungan terhadap saksi dan korban, agar saksi dan korban merasa aman dan terlindungi dari ancaman-ancaman yang bisa membahayakan dirinya, keluarganya, ataupun harta bendanya dalam memberikan keterangan pada setiap proses peradilan pidana, sesungguhnya fungsi dan kewenangan tersebut merupakan perwujudan ataupun amanat dari Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 tersebut, meskipun hanya dikhususkan bagi masyarakat yang menjadi saksi dan korban.¹²⁹

Dengan demikian penafsiran terkait dengan kewenangan lembaga negara yang dapat bersengketa di Mahkamah Konstitusi harus diperluas maknanya, tidak hanya dibatasi pada lembaga negara yang kewenangannya disebutkan dalam UUD 1945 saja, melainkan juga lembaga-lembaga negara yang diatur dengan peraturan dibawah UUD 1945, akan tetapi tugas dan fungsinya sesuai dengan nilai-nilai yang termuat dalam pasal-pasal UUD 1945, hal ini mengingat banyaknya lembaga-lembaga negara baru yang dibentuk akhir-akhir ini sehingga potensi untuk sengketa pun semakin besar, dan Mahkamah Konstitusi diharapkan dapat menyelesaikan persengketaan

¹²⁹ <http://sahlanalboneh.blogspot.com/2011/12/kewenangan-penyelesaian-sengketa-antara.html>, diakses tgl. 16 Januari 2012.

tersebut agar tidak terjadi konflik kepentingan antara satu lembaga dengan lembaga lainnya, sehingga berdampak pada kinerja lembaga-lembaga tersebut yang tidak berjalan efektif, melainkan terciptanya atau terselenggaranya pemerintahan yang stabil.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan diatas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Mengenai kemungkinan menyelesaikan sengketa kewenangan yang terjadi antara POLRI dengan LPSK, bahwa yang terjadi konflik antara POLRI dengan LPSK itu berkaitan dengan sengketa kewenangan, maka dari itu jalan satu-satunya adalah membawa permasalahan ini ke Mahkamah Konstitusi, karena hanya Mahkamah Konstitusi lah satu-satunya lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara sesuai yang diamanatkan oleh UUD 1945, walaupun selama ini kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa lembaga negara hanyalah menyangkut sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Akan tetapi jika permasalahan sengketa kewenangan ini dibiarkan secara terus menerus akan mengakibatkan terjadinya ketidakstabilan dalam menjalankan pemerintahan, maka dari itu Mahkamah Konstitusi harus lebih terbuka dan bisa menengahi persoalan ini agar tidak berlarut-larut berkepanjangan. Tentunya Mahkamah Konstitusi dituntut untuk lebih mengedepankan keadilan substantif dibandingkan dengan keadilan prosedural itu sendiri.

2. Merujuk pada pendapatnya Maruarar Siahaan dalam *dissenting opinion* Putusan Perkara 027/SKLN-IV/2006, yaitu yang berkenaan dengan sengketa kewenangan yang terjadi antara LPSK dengan POLRI merupakan suatu sengketa lembaga negara yang dapat dikualifikasikan sebagai sengketa lembaga negara yang dapat dipersengketakan di Mahkamah Konstitusi, karena kedua lembaga tersebut sama-sama menjalankan atau mengaktualisasikan nilai-nilai yang ada dalam UUD 1945, sehingga keduanya dapat dikualifikasikan sebagai subyek hukum dalam sengketa lembaga negara, meskipun keberadaan LPSK tidak secara eksplisit tertuang dalam UUD 1945, akan tetapi fungsi dan kewenangan yang diberikan kepada LPSK yaitu untuk menegakan nilai-nilai yang ada dalam UUD 1945, khususnya pada Pasal 28G ayat (1) UUD 1945.

B. Saran

Beberapa saran yang dapat disampaikan adalah sebagai berikut:

1. Demi terwujudnya supremasi hukum dan konstitusi, hendaknya dilakukan amandemen ulang terhadap UUD 1945 khususnya Pasal 24C UUD 1945 mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi, yang salah satu kewenangannya adalah “memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945”, menurut pendapat penulis hendaknya diperluas maknanya, sehingga tidak hanya ditafsirkan dengan lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, tetapi juga lembaga negara yang disebutkan secara eksplisit

maupun implisit di dalam UUD 1945, agar lembaga negara yang menjalankan fungsi atau kewenangannya sesuai dengan nilai-nilai yang tertuang dalam pasal-pasal UUD 1945 dapat mengajukan sebagai obyek maupun subyek hukum dalam sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi.

2. Hendaknya ada penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara, yang tidak hanya terbatas oleh lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, melainkan juga lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UU. Salah satu caranya menurut pendapat penulis yaitu dengan merevisi Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 jo UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Hal itu di karenakan banyaknya lembaga negara baru yang dibentuk sehingga potensi untuk terjadinya sengketa kewenangan sangat besar, dan apabila tidak ada penyelesaiannya, maka akan berdampak pada stabilitas jalannya pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Arifin, Firmansyah, dkk. (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, KRHN bekerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, 2005,
- Asshiddiqie, Jimly, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Cetakan Ketiga, Konstitusi Press, Jakarta, 2006,
- _____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- _____, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010.
- Hakim, Lukman, *Kedudukan Hukum Komisi Negara Di Indonesia*, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2010.
- Huda, Ni'matul, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007.
- _____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005
- Kusnardi, Moh, dkk, *Pengantar Huku Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, Jakarta, 1986.
- _____, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000.
- Mahendra, Yusril Ihza, *Dinamika Tata Negara Indonesia*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996.
- Marbun, S.F., *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Cetakan Ketiga, FH.UII Press, Yogyakarta, 2011.
- Mudzakkir, *Metode Penelitian Hukum*, Magister Hukum UII, Yogyakarta, 1998.
- Ranawijaya, Usep, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Rapar, J.H., *Filsafat Politik Aristoteles*, Rajawali Press, Jakarta, 1993.

Soemantri, Sri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987.

Soekanto, Soerjono, dkk, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

Syamsudin, M., *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.

Thaib, Dahlan, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 2000.

_____, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001.

Wahyuningsih, Tri, *Pemilihan Presiden Langsung Dalam Kerangka Negara Demokrasi Indonesia*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 2001.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan RI.

- Keputusan Presiden RI Nomor 77 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia.
- Keputusan Presiden RI Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional.
- Keputusan Presiden RI Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional.
- Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2005 tentang Komisi Kepolisian Nasional.

WAWANCARA

- Wawancara antara Penulis dengan Akil Mochtar, Hakim Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi, Jakarta (Tgl. 1 Desember 2011).
- Wawancara antara Penulis dengan Zulkarnain, KABAGRENMIN, Div.Humas Mabes POLRI, Jakarta (Tgl 2 Desember 2011).
- Wawancara dengan Telepon Seluler antara Penulis dengan Maharani ,Tenaga Ahli LPSK, LPSK, Jakarta (Tgl 7 Desember 2011).

MAKALAH, BULETIN, JURNAL DAN RISALAH UUD 1945

- Luthfi Widagdo Eddyono, *Kewenangan Derivatif Lembaga Negara*, dikutip dari <http://asrorirukem.files.wordpress.com/kewenangan-derivatif-lembaga-negara.html>.
- <http://sahlanalboneh.blogspot.com/2011/12/kewenangan-penyelesaian-sengketa-antara.html>.
- LPSK-KEMENTRIAN SOSIAL SIAPKAN LAYANAN REHABILITAS “KESAKSIAN” Media Informasi Perlindungan Saksi dan Korban (Buletin Berkala LPSK, Edisi No.II 2011).
- Makalah yang disampaikan Dr. Hardjono dalam acara Workshop *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, MK-KRHN-TAF, Jakarta, 17-18 Desember 2004.

- Masnur Marzuki, *Telaah Kritis Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara*, Yogyakarta: Jurnal Konstitusi PSHK FH UII Volume IV No. 1, Juni 2011.

INTERNET

- www.detikNews.com
- www.suaramerdeka.com
- <http://www.tribunnews.com/2010/06/15/ketua-mk-skln-lpsk-vs-polri-tidak-bisa-dilakukan>
- <http://metropolitan.inilah.com/read/detail/1199122/URLTEENAGE>