

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

**TESIS**



**OLEH :**

**NAMA MHS : TRISMAN HAMID, S.HI**  
**NIM : 15912051**  
**BKU : HTN/HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2016**



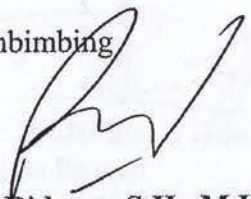
**PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA  
INDEPENDEN YANG KEWENANGANNYA TIDAK BERSUMBER DARI  
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

Oleh :

Nama Mhs : Trisman Hamid, S.HI  
NIM : 15912051  
BKU : HTN/HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada  
Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis

Pembimbing

  
Dr. Ridwan, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 3 Nov .....2016

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

  
Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D



**PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA  
INDEPENDEN YANG KEWENANGANNYA TIDAK BERSUMBER DARI  
UNDANG-UNDANG DASAR NRI TAHUN 1945.**

**Oleh :**

**Nama Mhs : Trisman Hamid, S.HI**  
**NIM : 15912051**  
**BKU : HTN/HAN**

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan  
LULUS pada Kamis 17 November 2016 Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing

**Dr. Ridwan, S.H., M.Hum**

Yogyakarta:.....2016

Anggota Penguji

**Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum**

Yogyakarta: .....2016

Anggota Penguji

**Dr. Syaifudin, S.H., M.Hum**

Yogyakarta:.....<sup>17</sup>/<sub>11</sub>.....2016

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia



**Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D**

## MOTTO

*"Yakinlah bahwa Hasil Tidak Akan Pernah Menghianati Usaha"*

*(Trisman Hamid)*

## PERSEMBAHAN

**Kupersembahkan Tesis Ini Untuk Almamater Tercinta Program Studi  
Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum,  
Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.**



Untuk Kalian Inspirator Suksesku:

Ayahanda Tercinta Bapak Hamid H. Muhammad Nur dan Ibunda Tercinta Wa Runga, Beserta  
Kakak-Kakaku Mama Ido, Jasi, Mama Fathur, Abi Rey, Abi Zifa, Abi Wa Lehu, Abi Fatih.

Juga Untuk Kalian Adik-Adikku Fajrin, Nawi, Titin dan Sibungsu Tohir.

Karena Kalian

*"Sukses Ini Dapat Direngkuh"*

## PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis Dengan Judul :

### **PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN YANG KEWENANGANNYA TIDAK BERSUMBER DARI UNDANG-UNDANG DASAR NRI TAHUN 1945**

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

Yogyakarta: 17 November 2016



*[Handwritten Signature]*  
Drisman Hamid, S.HI

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, Yang Maha pengasih lagi Maha Pemurah, karena berkat rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini sesuai dengan target waktu yang diharapkan. Tesis dengan judul: “Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Independen yang Kewenangannya Tidak Bersumber dari Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945”, disusun dalam rangka melengkapi salah satu persyaratan akademik untuk mencapai derajat S2/Magister pada Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, dengan konsentrasi HTN/HAN.

Tesis ini dapat diselesaikan karena banyaknya dukungan dan doa dari berbagai pihak. Karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Ayahanda tercinta “Bapak Hamid H. Muhammad Nur” dan Ibunda yang tercinta “Wa Runga” yang telah membesarkan serta mendidik penulis dengan penuh kelembutan kasih sayang, kehangatan cinta, dan ketulusan doa. Karena doa, keringat dan kesabaran kalian Ayah, Ibu sehingga penulis sampai pada titik ini. Terima kasih Ayah, terima kasih Ibu.
2. Yang terhormat Bapak Dr. Ir. Harsoyo, M.Sc. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia., dan Dr. Aunur Rahim Faqih. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah berkenaan memberikan

kesempatan kepada penulis untuk menempuh Program Magister Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum UII

3. Yang terhormat Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku ketua pengelola program pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, yang telah berkenaan menerima penulis untuk menempuh studi pada program pascasarjana Ilmu Hukum UII
4. Yang terhormat Bapak Dr. Ridwan, S.H., M.Hum. selaku Pembimbing yang di tengah-tengah kesibukannya, Beliau senantiasa meluangkan waktu bagi penulis untuk memberikan kontribusi gagasan, dan bimbingannya yang amat berharga dalam penulisan karya ilmiah ini. Semoga ketulusan dan keiklasan Beliau dalam membimbing penulis selama penelitian ini berlangsung, menjadi ilmu yang berkah dan menjadi amal jariyah serta mendapat pahala yang berlipat dari Allah SWT. Amiin.
5. Yang Terhormat Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., selaku Penguji I, dan Bapak Dr. Bambang Sutiyoso, S.H., M.Hum., selaku Penguji II, yang telah dengan cermat mengkritisi, memberi bimbingan, dan masukan yang konstruktif demi perbaikan dan kelayakan Tesis ini. Semoga menjadi amal jariyah serta mendapat ganjaran pahala yang berlipat dari Allah SWT. Amiin.
6. Yang terhormat Bapak dan Ibu staf pengajar Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia yang tidak bisa penulis sebutkan namanya satu persatu, semoga bekal ilmu yang bapak/ibu berikan menjadi amal jariyah serta mendapat pahala yang berlipat dari Allah SWT. Amiin.

7. Seluruh Staf administrasi Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia yang tulus memberikan pelayanan sehingga penulis selalu merasa nyaman apabila berada di kampus.
8. Sahabat-sahabat Penulis, Angkatan XXIV Program Magister Ilmu Hukum, terima kasih sudah bersedia menjadi teman dalam berdiskusi, maupun bersuka ria, senasib seperjuangan yang senantiasa memberi motivasi, karena kalian semua Penulis menjadi nyaman ada diperantauan. Dan secara khusus penulis sampaikan terima kasih kepada Irfan Papalia, sahabat seperantauan dari Maluku yang selalu ada dalam setiap keadaan.
9. Khusus kepada kakak-kakak penulis Rosna Hamid, S.PdI, Jasmin Hamid, Herwati Hamid, S.PdI, Abd Rasyid Hamid, S.PdI, Sertu Yasir Hamid, Zainul Hamid, S.Pd, dan Hasrun Hamid, S.Pd, terima kasih atas dukungan dan bantuan kalian baik yang berupa moril maupun materil. Tanpa kalian semua penulis tidak akan sampai pada titik ini, Dan adik-adik tercinta Fajrin Hamid, Sutriana Hamid, Ristiana Hamid, dan sibungsu Muthohir Hamid. Terima kasih atas canda tawa kalian semua.

Akhirnya penulis berharap semoga Tesis ini bermanfaat bagi ilmu pengetahuan pada umumnya dan khususnya pengembangan ilmu dibidang ilmu-ilmu hukum.

Yogyakarta: 17 November 2016  
Penulis

Trisman Hamid, S.HI



## 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**

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Orisinilitas Penelitian.....	9
E. Landasan Teori.....	12
a. Konsep Negara Hukum.....	12
b. Konsep Pemisahan Kekuasaan.....	15
c. Lembaga Negara dan Lembaga Negara Independen .....	19
F. Kerangka Konseptual .....	28
G. Metode Penelitian.....	31
H. Sistematika Penulisan .....	34

### **BAB II LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

A. Konsepsi Lembaga Negara .....	36
B. Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945.....	47
C. Lembaga Negara Independen.....	52
D. Macam-Macam Lembaga Negara Independen .....	66

E. Sengketa Kewenangan Lembaga Negara.....	80
F. <i>Legal Standing</i> Lembaga Negara Independen dalam SKLN .....	83

**BAB III KEWENANGAN MEMUTUS SENGKETA KEWENANGAN  
LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN OLEH MAHKAMAH  
KONSTITUSI**

A. Kewenangan MK Memutus SKLN.....	86
B. Rumusan Limitatif Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 .....	96
C. Lembaga Negara yang Dapat Menjadi Pihak di MK dalam SKLN.....	104
D. Penafsiran Yuridis Atas Istilah Lembaga Negara Oleh MK.....	110

**BAB IV. PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	119
B. Saran.....	121

Daftar Pustaka

Daftar Riwayat Hidup

## **ABSTRACT**

*The main focus in this research is aimed to explain, (1) how the legal status (legal standing) independence state institutions which the source of the authority not come from the Act of 1945 constitutions in the case of dispute authority of state institutions; (2) whether the court law of constitution has the authority to settle the dispute authority of state institutions which the authority did not mentioned in the Act of 1945 Constitutions. This research is a normative study law approach (statute approach) and the conceptual study approach (conceptual approach). By utilizing qualitative descriptive analysis model as an instrumental analysis.*

*The outcome of this research summarize that, (1) the state institutions which is might be subjectum litis in the matter dispute authority of state institutions at Constitutional Court, not only limited on state constitutions wich is type and the authorities are clearly mentioned in the Act of 1945 Constitutions. However, it's also available to independence state constitutions which is in the state structure are positioned as a state constitutions assist (state auxiliary organ) which the authorities didn't explicitelly mentioned in the Act Of 1945 Constitutions, yet pronounced in the ordinance Constitutions, as long as the relevant has constitutional interest (constitutional importance), and straight interest to disputed authorities. (2) juridicaly, formal section 24C verse (1) act of 1945 and, section 10 verse (1) letter B act number 24 year of 2003 concerning Constitutional Court, one of Constitutional Court authority is to adjudicate on first level and final which is the verdict naturally final in order to decide dispute state authority that the authorities are given by Ordinance Act; although, in the verdict number 03/SKLN-XI/2012, Constitutional Court has made out of jurisprudence emphasizely the status of Bawaslu eventhough as state institution which is formed based on certainty act number 15 year of 2011 concerning the effectuation of election. However, by force of constitutional importance existance based on section 22E verse (5) ordinance act of 1945. Accordingly by Constitutional Court in the verdict of number 03/SKLN-XI/2012 explicitelly as a institution that fulfill substance of subjectum litis in case of dispute state institutions authority on Constitutional Court.*

**Keyword :** dispute of independence state constitutions authority, the authority sources come from ordinance act, Constitutional Court.

## ABSTRAK

Fokus utama dalam penelitian ini adalah bertujuan menjelaskan, (1) bagaimana kedudukan hukum (*legal standing*) lembaga negara independen yang kewenangannya tidak berumber dari Undang-Undang Dasar 1945 dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara; (2) apakah Mahkamah Konstitusi berwenang menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya tidak disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute aproach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual aproach*). Dengan menggunakan model analisis deskriptif kualitatif sebagai pisau analisis.

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa (1) lembaga negara yang dapat menjadi *subjectum litis* dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi, tidak hanya terbatas pada lembaga-lembaga negara yang bentuk dan kewenangannya disebut secara tegas dalam UUD 1945. Akan tetapi, juga terbuka bagi lembaga-lembaga negara independen yang kewenangannya tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945, tetapi ditegaskan dalam undang-undang, sepanjang lembaga-lembaga yang bersangkutan memiliki kepentingan konstitusional (*constitutional importance*), dan memiliki kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan. (2) Secara yuridis formal Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan, Pasal 10 ayat (1) huruf b UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD; meskipun demikian, dalam Putusan Nomor 03/SKLN-XI/2012, MK membuat yurisprudensi dengan menegaskan kedudukan Bawaslu meskipun sebagai lembaga negara yang dibentuk berdasarkan ketentuan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Akan tetapi karena memiliki *constitutional importance* berdasarkan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Maka oleh MK dalam Putusan Nomor 03/SKLN-XI/2012 ditegaskan sebagai lembaga yang memenuhi unsur *subjectum litis* dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi.

Kata Kunci: Sengketa Kewenangan, Lembaga Negara Independen, Kewenangan yang Tidak Bersumber dari UUD NRI Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi.

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Struktur ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi atau tepatnya setelah empat kali amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengalami perubahan secara fundamental. Yang semula bersifat vertikal-hirarkis berubah menjadi horizontal-fungsional. Jika sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.<sup>1</sup> Dari MPR seluruh kekuasaan negara tersebut kemudian didistribusikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara (Presiden, DPR, DPA, BPK, MA). Tetapi setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945, kedudukan lembaga negara berada pada posisi yang setara dengan mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Dalam hal ini kedudukan setiap lembaga negara ditentukan oleh fungsi dan wewenangnya yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 dan tidak ada lagi pengelompokan lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi, UUD NRI Tahun 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara pelaksana kedaulatan rakyat dalam bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi Presiden dan Wakil Presiden, MPR, DPR dan DPD, Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), sebagai

---

<sup>1</sup> Lihat bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen

lembaga-lembaga negara yang utama (*main state organs, principal state organs*). Lembaga-lembaga negara dimaksud itulah yang secara instrumental mencerminkan pelebagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state functions, principal state functions*), sehingga lembaga-lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama (*main state organs, principal state organ, atau main state institutions*) yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip “*checks and balances*”.<sup>2</sup>

Disamping lembaga-lembaga negara yang bersifat utama atau biasa disebut lembaga tinggi negara (*main state organs*), UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur lembaga negara pendukung (*state auxiliary bodies*) yang sifatnya konstitusional seperti Komisi Yudisial,<sup>3</sup> Kepolisian Negara,<sup>4</sup> Tentara Nasional Indonesia,<sup>5</sup> Bank Sentral,<sup>6</sup> Komisi Pemilihan Umum,<sup>7</sup> Dewan Pertimbangan Presiden,<sup>8</sup> dan sebagainya. Menurut Sri Soemantri meskipun sifatnya pendukung, tetapi secara nasional *state auxiliary bodies* mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam mewujudkan tujuan nasional.<sup>9</sup>

---

<sup>2</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 terhadap Pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial terhadap UUD 1945. Lihat juga dalam Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cetakan Kedua, Jakarta: Prenanda Media Group, 2011, hlm 179

<sup>3</sup> Pasal 24B UUD 1945

<sup>4</sup> BAB XII Tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, Pasal 30 UUD 1945

<sup>5</sup> *Ibid*,

<sup>6</sup> Pasal 23D UUD 1945

<sup>7</sup> Pasal 22E ayat (5) UUD 1945

<sup>8</sup> BAB IV Dewan Pertimbangan Pasal 16 UUD 1945

<sup>9</sup> Sri Soemantri M, *Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan menurut UUD 1945*, dalam Departemen Hukum Tata Negara UNAIR, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*, Surabaya: Airlangga University Press, 2008, hlm 204

Diluar dari yang disebut secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945, di Indonesia banyak tumbuh dan berkembang lembaga negara pendukung atau lembaga negara bantu (*auxiliary bodies*) baik yang fungsi dan kedudukannya merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif maupun yang bersifat independen dan karenanya kedudukannya berada diluar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, tetapi fungsinya kadangkala merupakan campur sari ketiganya. Lembaga-lembaga tersebut ada yang dibentuk berdasarkan undang-undang, dan ada pula yang dibentuk dengan Keputusan Presiden (Keppres). Bentuknya pun bervariasi, ada yang berbentuk badan, komisi, dewan, lembaga dan sebagainya.

Berdasarkan pada norma sumber legitimasinya, lembaga-lembaga negara di Indonesia dapat diklasifikasi kedalam tiga kelompok.<sup>10</sup> yaitu: *pertama*, lembaga negara pada tingkat konstitusi yaitu lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, dan dirinci kembali dalam undang-undang misalnya adalah Presiden dan wakil presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

*Kedua*, Lembaga-lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang berarti sumber kewenangannya berasal dari pembentuk undang-undang, yaitu Presiden dan DPR, dan dalam hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD. Oleh

---

<sup>10</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm 21-24

karena itu, pembubaran dan perubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan Presiden. Jika pembentukannya melibatkan peran DPD, maka pembubarannya juga harus melibatkan peran DPD. Misalnya, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia (BI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komnas HAM, dan sebagainya dibentuk berdasarkan undang-undang, dan karena itu tidak dapat diubah atau dibubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut undang-undangnya.

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

Banyaknya jumlah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang dan Keputusan Presiden (Keppres), yang kandangkala satu dengan yang lainnya memiliki wilayah kewenangan yang hampir sama atau berpeluang untuk saling bersinggungan, tentu berpotensi menimbulkan sengketa kewenangan antarlembaga negara.

Menurut Jimly Asshiddiqie, potensi timbulnya sengketa kewenangan antarlembaga Negara disebabkan oleh desain kelembagaan negara pasca amandemen



UUD NRI Tahun 1945, tidak lagi bersifat vertikal melainkan bersifat horisontal, dengan diikat oleh prinsip *checks and balances*, karenanya lembaga-lembaga tersebut diakui sederajat tetapi saling mengendalikan satu sama lain. Sebagai akibat adanya hubungan yang sederajat itu, timbul kemungkinan dalam melaksanakan kewenangan masing-masing terdapat perselisihan dalam menafsirkan amanat UUD NRI Tahun 1945.<sup>11</sup>

Sebagai akibat diadopsinya sistem pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat, maka presiden yang semula dianggap bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR tetapi sekarang langsung bertanggungjawab kepada rakyat pemilihnya. Karena itu, MPR bukan lagi merupakan lembaga tertinggi negara. MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, dan BPK, merupakan lembaga-lembaga tinggi negara yang sama derajatnya satu sama lain. Demikian pula dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang derajat protokolernya lebih rendah sehingga tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, tetapi secara fungsional memiliki kedudukan fungsional yang sama-sama bersifat independen, serpeti Komisi Yudisial, TNI, POLRI, KPK, dan lain sebagainya. Dalam sifat independensinya itu, tercermin juga jiwa kesetaraan dengan fungsi-fungsi lembaga-lembaga tinggi Negara lainnya.<sup>12</sup>

Oleh karena pentingnya prinsip kesetaraan dan independensi lembaga-lembaga Negara tersebut, maka mekanisme hubungan satu sama lain sangat perlu diatur menurut prinsip-prinsip hukum. Jika timbul persengketaan dalam menjalankan

---

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm 3

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm 10

kewenangan masing-masing, diperlukan lembaga pemutus menurut UUD NRI Tahun 1945. Karena itulah UUD NRI Tahun 1945 menyediakan mekanisme peradilan khusus untuk mengatasi berbagai kemungkinan timbulnya sengketa kewenangan antarlembaga. Fungsi pemutus itulah yang diamanatkan kepada lembaga Mahkamah Konstitusi.

Potensi timbulnya sengketa antarlembaga negara itu dapat berupa sengketa kewenangan, sengketa administrasi, dan bisa juga berupa sengketa jabatan atau personal. Secara definitif, yang dimaksud dengan sengketa kewenangan antarlembaga negara adalah perbedaan pendapat yang disertai persengketaan dan klaim antarlembaga negara yang satu dengan yang lainnya mengenai kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga Negara tersebut.<sup>13</sup>

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

Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara,

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 4

menyebutkan bahwa lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah:

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

Jimly Asshiddiqie berpandangan bahwa jika yang bersengketa adalah lembaga negara independen yang memiliki *constitutional importance*<sup>14</sup> yaitu lembaga negara independen yang meskipun secara eksplisit tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 tetapi memiliki kepentingan konstitusional maka lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa semacam itu adalah Mahkamah Konstitusi. Misalnya timbul sengketa kewenangan antara KPK dengan Kejaksaan Agung, yang sama-sama dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi karena keduanya sama-sama memiliki *constitutional importance* yang bersumber dari rumusan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI

---

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie menyebut ada delapan lembaga negara dan komisi-komisi negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance*, yaitu: KY, BI sebagai Bank Sentral, TNI, POLRI, KPU, Kejaksaan Agung yang meskipun tidak ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam undang-undang, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat hukum di bidang *pro justisia*, juga memiliki *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945, KPK juga dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945, demikian pula Komnas HAM yang memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hlm 22-23

Tahun 1945<sup>15</sup> maka yang berwenang untuk memutus sengketa kewenangan kedua lembaga tersebut adalah Mahkamah Konstitusi.<sup>16</sup>

Tetapi akan berbeda halnya jika yang bersengketa adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang dan tidak memiliki *constitutional importance*. Misalnya, timbul sengketa kewenangan antara KPK dengan PPATK. Diketahui bahwa KPK memiliki *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sedangkan PPATK tidak memiliki *constitutional importance* dan kewenangannya murni bersumber dari undang-undang. Dalam kasus tersebut lembaga apa dan bagaimana mekanisme penyelesaiannya belum jelas dan masih butuh pengkajian lebih jauh. Sebabnya adalah MK hanya berwenang memutus sengketa kewenangan yang wewenangnya bersumber dari dan/atau diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, pada kasus diatas hanya KPK yang memiliki *legal standing*<sup>17</sup> sedangkan PPATK tidak memiliki *legal standing* dengan demikian tidak menjadi bagian dari kompetensi MK untuk diputus sengketa kewenangannya.

Berangkat dari latar belakang masalah yang diurai diatas, maka penulis tertarik menelitinya dalam sebuah penelitian yang diberi judul ***“Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Independen yang Kewenangannya Tidak***

---

<sup>15</sup>Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 menyatakan, “*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*”. Rumusan ayat ini merupakan pengganti ketentuan sebelumnya dalam rancangan perubahan Bab IX UUD 1945 yang semula bermaksud mencantumkan ketentuan mengenai Kejaksaan Agung.

<sup>16</sup> Lihat Rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945

<sup>17</sup>KPK dalam menjalankan tugasnya memiliki wewenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. wewenang tersebut dekat dengan wewenang kekuasaan kehakiman. Dengan demikian KPK memiliki *legal standing* yang bersumber dari rumusan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, “*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*”

*Bersumber Dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*  
”.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana kedudukan hukum lembaga negara independen yang kewenangannya tidak bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam sengketa kewenangan lembaga negara?
2. Apakah Mahkamah Konstitusi berwenang menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya tidak disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

## **C. Tujuan Penelitian**

Secara garis besar tujuan penelitian ini dapat digolongkan menjadi dua macam yaitu, tujuan umum dan tujuan khusus, sejatinya keduanya saling terkait satu sama lain.

### **1. Tujuan Umum**

Tujuan umum penelitian ini adalah untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisa bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya tidak bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **2. Tujuan Khusus**

1. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan hukum lembaga Negara independen dalam sengketa kewenangan lembaga Negara yang

kewenangannya tidak bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Untuk mengetahui apakah Mahkamah Konstitusi berwenang menyelesaikan sengketa kewenangan yang melibatkan lembaga negara independen yang kewenangannya tidak bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### **D. Orisinalitas Penelitian**

Tema penelitian dengan permasalahan sebagaimana telah diuraikan di atas, sepengetahuan penulis merupakan sesuatu yang belum pernah dikaji secara mendalam oleh para penstudi hukum, baik kajian yang bermuara pada tataran teoritis maupun praktis. Kajian-kajian sebelumnya yang membahas tentang Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Independen yang Kewenangannya tidak Bersumber dari UUD NRI Tahun 1945, tampaknya belum menulik sampai kepada pencarian makna di balik persoalan tersebut. Oleh karena itu penegasan tentang orisinalitas studi ini dimaksudkan untuk menghindari pengulangan atau duplikasi terhadap sebuah tema dengan fokus kajian yang sama.

Penelusuran terhadap studi-studi terdahulu untuk menentukan orisinalitas studi ini dilakukan dengan cara melakukan penelusuran terhadap hasil-hasil studi terdahulu (tinjauan kepustakaan) yang sejenis baik yang telah dilakukan oleh para penstudi dari lingkungan fakultas hukum UII maupun dari pihak luar UII.

Beberapa kajian yang relevan dengan penulisan Tesis ini yang berhasil dihimpun sebagai perbandingan atas kajian-kajian sebelumnya dapat dilihat pada daftar tabel 1.1 berikut ini.

Tabel 1.1 Perbandingan dengan Kajian-kajian Sebelumnya.

No	Nama	Tahun	Perbandingan dengan Kajian Sebelumnya.
1.	Evy Trisulo	2012	Dalam menyusun Tesis di Program Pascasarjana Ilmu Hukum UI meneliti tentang: Konfigurasi <i>State Auxiliary Bodies</i> dalam sistem pemerintahan Indonesia, penelitian ini membahas tentang konfigurasi lembaga-lembaga penunjang atau <i>state auxiliary bodies</i> (SAB), yang mencakup bagaimana status dan kedudukan lembaga SAB tersebut yang meliputi dasar hukum pembentukan lembaga SAB, Nomenklatur dari lembaga dimaksud, korelasi dan tanggungjawab lembaga SAB yang mencakup koordinasi diantara lembaga SAB dan koordianasi dengan kementerian terkait, efektifitas lembaga SAB serta efektifitas lembaga SAB.
2.	Firmansyah Arifin, dkk	2005	Penelitian yang dilakukan atas kerja sama Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dengan Mahkamah Konstitusi, yang didukung oleh The Asia Foundation (TAF) tentang: lembaga Negara dan sengketa kewenangan antar lembaga Negara, penelitian ini bertujuan mengetahui berbagai ragam defenisi dan konsepsi yang berkembang tentang lembaga Negara, wewenang lembaga negara, dan para pihak yang memiliki

			<i>legal standing</i> dalam perkara sengketa kewenangan antar lembaga negara di Mahkamah Konstitusi.
3.	Sitti Nurlin	2013	Skripsi yang ditulis di Fakultas Hukum UNHAS tentang Kedudukan Lembaga Negara <i>Ad Hoc</i> dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kedudukan lembaga Negara <i>Ad Hoc</i> dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dan bagaimana fungsi serta kewenangan lembaga Negara <i>Ad Hoc</i> dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan menguraikan landasan teori lembaga negara, sistem ketatanegaraan berdasarkan perspektif lembaga negara, teori kewenangan, ide negara hukum, konsep pemisahan kekuasaan serta memetakan lembaga Negara <i>Ad Hoc</i> , Dasar pemikiran lahirnya lembaga negara <i>Ad Hoc</i> , Urgensi Lembaga Negara <i>Ad Hoc</i> , dan eksistensi lembaga Negara <i>Ad Hoc</i> dalam memengaruhi sistem ketatanegaraan Indonesia.
4.	Sri Hastuti Puspitasari	2014	Penelitian yang dimuat dalam Jurnal Hukum <i>Ius Quia Iustum</i> No. 3 Vol. 21 Juli 2014: 402 – 425 tentang Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara sebagai Salah Satu Kewenangan Mahkamah Konstitusi, Penelitian ini lebih kepada permasalahan bagaimana struktur lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945 dan apa problematika yang dihadapi dalam proses penyelesaian sengketa kewenangan antara lembaga negara di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.



## E. Landasan Teori

### 1. Konsep Negara Hukum

Ide negara hukum sesungguhnya telah dikenal sejak zaman Yunani kuno. Dalam bukunya yang berjudul *the Republic*. Plato mengemukakan gagasannya tentang konsepsi Negara ideal yang berintikan kebaikan, untuk mencapai tujuan tersebut, baginya kekuasaan harus dikendalikan oleh orang yang berpengetahuan tinggi dan bijaksana, yaitu seorang filosof (*the philosopher king*). Gagasan tersebut kemudian diralatnya dalam buku yang ditulis diusia tuanya yang berjudul “*the Statemen*” dan “*nomoi (the law)*”, Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk yang paling baik kedua (*the second best*), yaitu; pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan pemerintahan adalah dengan pemerintahan oleh hukum.

Senada dengan gurunya (Plato), Aristoteles dalam buku *politica*, menyebut bahwa negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Menurutnya ada tiga unsur negara yang berkonstitusi, yaitu: *pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *Kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; *Ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang

dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.<sup>18</sup>

Di era modern konsep negara hukum itu berkembang dalam tradisi hukum Eropa Kontinental dengan istilah Jerman yaitu “*rechtsstaat*” yang antara lain dikembangkan oleh Imanuel Kant, Paul Laband, J.F. Stahl, Vichte, dan lain-lain, juga berkembang dalam tradisi hukum anglo saxon yang dikenal dengan istilah *the Rule of Law*, yang dipelopori oleh Albert Veen Dicey.<sup>19</sup>

Menurut J.F. Stahl konsep *rechtsstaat* memiliki empat unsur utama, yaitu; (1) perlindungan hak asasi manusia; (2) pembagian kekuasaan; (3) pemerintahan berdasar undang-undang; (4) peradilan tata usaha negara. Sedangkan konsep Negara hukum yang terkandung dalam *the rule of law* menurut A.V. Dicey adalah terdiri dari tiga ciri utama yaitu, (1) *supremacy of law*; (2) *Equality before the law*; (3) *due process of law*.

Selain *rechtsstaat* dan *the rule of law* konsep negara hukum juga datang dari ajaran Islam yang dikenal dalam istilah nomokrasi Islam. Sumber utama nomokrasi Islam ini adalah al-Quran dan as-Sunnah serta Ra’yu dengan beberapa prinsip pokok diantaranya; (1) kekuasaan sebagai amanah; (2) musyawarah; (3) keadilan; (4)

---

<sup>18</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, Dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Press, 2011, hlm 2

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm 152

persamaan; (5) perlindungan terhadap hak-hak individu dan masyarakat; (6) peradilan yang bebas; (7) perdamaian dan kesejahteraan, dan (8) ketaatan rakyat pada hukum.<sup>20</sup>

Jimly Asshidiqqie menilai bahwa paling tidak ada dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum yaitu; (1) supremasi hukum (*supremacy of law*); (2) persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*); (3) asas legalitas (*due process of law*); (4) pembatasan kekuasaan; (5) organ-organ pendukung yang independen; (6) peradilan bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*); (7) peradilan tata usaha negara; (8) peradilan tata negara (*constitutional court*); (9) perlindungan hak asasi manusia; (10) bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*); (11) berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan negara (*welfare rechtsstaat*); (12) transparansi dan kontrol sosial.<sup>21</sup>

## 2. Konsep Pemisahan Kekuasaan

Dalam negara hukum yang demokratis (*constitutional democracy*) atau negara demokrasi yang berdasarkan hukum (*democratiche rechtsstaat*), lazim dipahami bahwa kekuasaan penyelenggaraan negara selalu dipencar kedalam beberapa lembaga negara secara mandiri. Setidaknya, kedalam tiga cabang kekuasaan utama yaitu, cabang legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Ajaran atau konsep tentang pemisahan kekuasaan oleh para sarjana hukum maupun sarjana ilmu politik selalu dikaitkan dengan konsep pemisahan kekuasaan

---

<sup>20</sup> Jamal Wihoho, *Negara Hukum dan Demokrasi*, www.Jamalwihoho.com, di unduh pada 12 Februari 2016

<sup>21</sup> Jimly Asshidiqqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2008, hlm 627-628

yang dikemukakan oleh sarjana Prancis Baron de Montesquieu yang membagi kekuasaan negara kedalam kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Oleh Imanuel Kant pola pembagian tersebut kemudian diberi istilah *trias politica*.<sup>22</sup> Sebenarnya, sebelum Montesquieu, di Prancis pada abad ke-XVI, fungsi-fungsi kekuasaan negara itu yang dikenal ada lima, yaitu: (1) fungsi *diplomacie*; (2) fungsi *defencie* (3) fungsi *financie*; (4) fungsi *justicie*; dan (5) fungsi *policie*. Fungsi-fungsi tersebut kemudian dikaji kembali oleh John Locke dan dipersempit menjadi tiga fungsi kekuasaan, yaitu fungsi legislatif, eksekutif, dan federatif, dengan menempatkan fungsi peradilan dalam kekuasaan eksekutif.<sup>23</sup> Akan tetapi oleh Montesquieu fungsi yudikatif itu dipisahkan tersendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu dalam *trias politica* Montesquieu, fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas (1) fungsi legislatif; (2) fungsi eksekutif; dan (3) fungsi yudikatif.<sup>24</sup>

Dalam pandangan Cristian van Vallonhoven, fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas empat cabang kekuasaan, di Indonesia disebut dengan istilah *catur praja*, yaitu: (1) fungsi *regeling* (pengaturan); fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan); (2) fungsi *rechtspraak* (peradilan), dan (4) fungsi *politie* yaitu fungsi yang berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan. Dalam ajarannya yang dikenal dengan istilah

---

<sup>22</sup> Moh Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Raja Grafindo, 2012, hlm 362

<sup>23</sup> KIP, *Kajian Kelembagaan Komisi Informasi Pusat*, Jakarta: KIP-Press, 2015, hlm 21

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan....Op.Cit*, hlm 29

di praja, Goodnow<sup>25</sup> merumuskan kekuasaan penyelenggaraan negara kedalam dua fungsi, yaitu: *pertama, policy making function* (fungsi pembuatan kebijakan); *kedua, policy executing function* (fungsi pelaksanaan kebijakan). Dari semua konsep yang ada, konsep *trias politica* Montesquieu yang paling banyak dirujuk dan diidealkan oleh banyak pihak.

Menurut Jimly Asshiddiqie, dewasa ini konsep *trias politica* Montesquieu tersebut tidak lagi relevan, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga cabang tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.<sup>26</sup>

Hood Phillip mengemukakan pemisahan kekuasaan dengan tidak mengakui *overlapping* dan koordinasi satu sama lain dapat membawa pemerintahan kepada kekuatan (*standstill*), dan itu sama artinya dengan membiarkan satu cabang kekuasaan menjalankan kekuasaan secara eksklusif yang pada gilirannya akan melahirkan penyalahgunaan kekuasaan.<sup>27</sup> Pemisahan kekuasaan tanpa disertai dengan koordinasi akan menyebabkan pemerintahan tanpa kontrol dan menyebabkan pengkotakan kekuasaan dan berpotensi menimbulkan keangkuhan kekuasaan dari

---

<sup>25</sup>Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000, hlm 223

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi....Op.Cit*, hlm v

<sup>27</sup>Romi Librayanto, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Makassar: PUKAP, 2008, hlm. 22

masing-masing pemegang kekuasaan negara. Maka perlu dicari konsep keseimbangan dalam pemisahan kekuasaan. Antara satu pemegang kekuasaan mengimbangi pemegang kekuasaan lainnya. Hal ini bertujuan untuk mencegah supaya tidak terjadi *power heavy* disatu kekuasaan dan kekuasaan lainnya hanya sebagai pelengkap saja. Apakah itu eksekutif, legislatif, atau yudisial kekuasaannya harus saling mengimbangi, tidak boleh ada satu kekuasaan yang lebih dominan dari kekuasaan lainnya. Antara ketiga kekuasaan tersebut setara sehingga *cheks and balances* bisa berjalan.<sup>28</sup>

### 3. Lembaga Negara dan Lembaga Negara Independen

#### a. Lembaga Negara

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.<sup>29</sup>

Secara sederhana, istilah lembaga negara atau organ negara dapat dibedakan dari perkataan lembaga atau organ swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa dikenal dengan sebutan organisasi non-pemerintah (Ornop). Oleh karena itu lembaga apapun yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga

---

<sup>28</sup>Sulistiyani Eka Lestari, *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Ilmu Hukum Pebruari 2014, Vol. 10, hlm 38

<sup>29</sup>Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007, hlm, 76

negara, baik yang berada di ranah eksekutif, legislatif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.<sup>30</sup>

Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State* menyebut lembaga negara dengan istilah organ negara. Menurut Kelsen, “*Whoever fullfils a function determined by the legal order is an organ*”.<sup>31</sup> Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh tatanan hukum merupakan sebuah organ. Menurut pengertian ini, organ adalah individu yang menjalankan fungsi tertentu. Bagi Kelsen, kualitas seseorang sebagai organ itu ditentukan oleh fungsinya.<sup>32</sup> lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).<sup>33</sup>

Disamping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Dalam pengertian ini, individu dikatakan organ negara hanya apabila dia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu. Ciri-ciri penting organ negara dalam arti materiil ini adalah bahwa: (1) organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (2) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan (3) karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.

---

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan....Op.Cit*, hlm 4

<sup>31</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Penerjemah, Raisul Muttaqien, Cetakan Ketujuh, Bandung: Nusa Media, 2011, hlm 276

<sup>32</sup> *Ibid*

<sup>33</sup> *Ibid*,

Dengan demikian, lembaga atau organ negara dalam arti sempit dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat, yaitu jabatan publik (*public office*), dan pejabat publik (*public official*). Dalam bahasa yang lain, dalam arti sempit, organ negara itu hanyalah individu yang menjalankan *law-creating or law applying function* dalam konteks kenegaraan saja. Individu yang berada diluar konteks jabatan organik kenegaraan, tidak relevan disebut organ atau lembaga negara. Harus disadari pula bahwa sebenarnya, negara itu hanya dapat bertindak melalui organ-organnya itu. Sedangkan organ-organ negara itu sendiri bekerja melalui individu-individu yang ditentukan oleh hukum itu.

Terhadap pandangan Hans Kelsen mengenai organ negara tersebut, Jimly Asshidiqie<sup>34</sup> merumuskan bahwa pengertian organ negara itu dapat dibaca dalam lima kategori:

*Pertama*, dalam arti yang paling luas, pengertian pertama, organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating and 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 yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Didalam pengertian ini, lembaga negara mencakup lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Presiden ataupun oleh keputusan-keputusan yang tingkatannya lebih rendah, baik ditingkat pusat maupun tingkat daerah.

*Keempat*, dalam pengertian keempat yang lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga yang dibentuk

---

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan....Op.Cit*, hlm 35-36



berdasarkan Undang-undang Dasar, Undang-undang, atau oleh peraturan yang lebih rendah. Lembaga negara yang dibentuk karena Undang-undang Dasar misalnya adalah presiden, MPR, DPR, DPD, MK, MA, BPK, TNI, POLRI, Bank Sentral, Komisi Pemilihan Umum, dan Komisi Yudisial. Yang dibentuk karena Undang-undang misalnya, KPK, KPPU, Ombudsman, dan sebagainya. Disamping itu, dalam pengertian keempat ini, lembaga negara mencakup pula lembaga negara tingkat pusat dan lembaga negara tingkat daerah.

*Kelima*, Disamping keempat pengertian diatas, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada ditingkat pusat dan yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh Undang-undang Dasar 1945, maka lembaga-lembaga seperti Presiden, MPR, DPR, DPD, MK, MA, dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara tersendiri, yaitu lembaga tinggi negara. Meskipun penggunaan istilah lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara sudah tidak lagi dikenal. Akan tetapi untuk lembaga-lembaga negara yang kewenangannya ditentukan dalam UUD 1945, tetap relevan untuk disebut sebagai lembaga tinggi negara.

Pengertian organ negara yang kelima diatas lazim disebut sebagai lembaga negara utama (*state main organs*). Sedangkan lembaga negara yang diluar itu disebut sebagai organ negara bantu atau pendukung (*state auxiliary organ/bodies*). Dalam istilah Georg Jellinek disebut, *mittelbare organ* dan *unmittelbare organ*.<sup>35</sup> *Mittelbare organ* merupakan organ negara yang bersumber langsung pada konstitusi (UUD). Sedangkan *unmittelbare organ* merupakan organ negara yang tidak bersumber dari konstitusi (UUD).

#### b. Lembaga Negara Independen

---

<sup>35</sup>Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Bumi Aksara, 2001, hlm. 163

Fenomena menjamurnya lembaga negara independen di Indonesia pasca reformasi sebenarnya merupakan fenomena global yang telah berlangsung sejak tiga dasawarsa terakhir di abad ke-20. Fenomena ini disebabkan antara lain.<sup>36</sup>

- a. Hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya yang berkonsep negara kesejahteraan (*welfare staat*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut untuk menjalankan fungsi secara cepat, tepat dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada.
- b. Negara mengalami perkembangan kehidupan dibidang ekonomi dan sosial menjadi sangat kopleks yang mengakibatkan lembaga eksekutif mengatur hampir seluruh kehidupan masyarakat.
- c. Adanya keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik, dan budaya ditengah dinamika gelombang globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks mengakibatkan variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan semakin berkembang.

Dalam perkembangannya sebagian besar lembaga yang dibentuk tersebut adalah lembaga-lembaga yang memiliki fungsi membantu atau pendukung dan bukan memiliki fungsi utama *State Auxiliary Bodies, Auxiliary state's institutions*, atau *Auxiliary State's Organ*.<sup>37</sup> Para ahli Hukum Tata Negara Indonesia tidak memiliki istilah yang sama dalam menyebut lembaga tersebut, ada yang menyebutnya sebagai

---

<sup>36</sup> Evi Trisulo, *Konfigurasi State Auxiliary Bodies dalam Sistem Pemerintahan Indonesia*, Tesis: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: 2012, hlm 25-26

<sup>37</sup> *Ibid*

lembaga negara pembantu, lembaga negara penunjang, lembaga negara melayani, lembaga negara independen, dan lembaga negara mandiri.

Menurut John Adler, beberapa lembaga tersebut disebut *public corporations* atau *nationalized industries*. Beberapa disebut *Quangos* (*quasi-ouonomous non-government bodies*). Akan tetapi secara umum menurut Adler disebut *Non-depatemen Bodies, Public Agencies, Commissions, Board and Authorities*.<sup>38</sup> Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi governmental world of appointed bodies* dan bersifat *non departmental agencies, single porpuse authorities*, dan *mixed public-private institutions*. Sifatnya quasi atau semi pemerintahan dan diberi fungsi tunggal ataupun kadang-kadang fungsi campuran seperti disatu pihak sebagai pengatur, tetapi juga menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif.<sup>39</sup> Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut selain disebut *auxiliary state's organ* juga disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies* atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mixed function*).<sup>40</sup>

Yves Meny dan Andrew Knapp, terhadap fenomena lembaga negara independen ini di Amerika Serikat, menyebutnya *the fourth branch of government*, (cabang kekuasaan yang keempat). Lebih lanjut keduanya mengatakan, sebagai berikut:<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> John Adler, *Constitution and Administrative Law*, Dikutip dari Evi Trisulo, *Konfigurasi State ... Op.Cit*, hlm 27

<sup>39</sup> *Ibid*

<sup>40</sup> *Ibid*

<sup>41</sup> Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and politic in Westren Europe: Britanian, France, Italy, Germany*, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford: Oxford University Press, 1998, 281

*Regulatory and monitoring bodies are a new type of outonomous administration which has been most widely developed in the united states (where it is sometimes reffered to as heandless fourth branch of the govermenment). It take the form of what generally known as independent regulatory commissions.*

Dengan demikian, bagi Yves Meny dan Andrew Knapp, Lembaga-lembaga negara independen merupakan cabang kekuasaan yang keempat. Selain eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Menurut Yves Meny dan Andrew Knapp lembaga ini hadir karena kecenderungan dalam perkembangan teori administrasi untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administrasi menjadi bagian tugas lembaga independen.

Keberadaan lembaga ini menurut Jengins dilatar belakangi oleh beberapa alasan sebagai berikut:<sup>42</sup>

1. *The need provide cultural or personal service supposedly free from the risk of political intervence.*
2. *The desirability of non-political regulation of markets.*
3. *The regulation of independent profesions such a medicine and the law.*
4. *The provision of technical service.*
5. *The cration of informal judicial machinery for setting disputes.*

Di Indonesia, keberadaan lembaga negara independen menurut Taufik Sri Soemantri<sup>43</sup> merupakan upaya untuk mewujudkan tujuan negara yang juga tujuan nasional, yang tidak cukup dilakukan oleh lembaga negara utama saja. Menurut Deny Indrayana, kehadiran lembaga negara independen yang menjamur pasca reformasi salah satu penyebab utamanya adalah lunturnya kepercayaan publik atas lembaga

---

<sup>42</sup> John Adler, *Administrative.... Op.Cit*, hlm 225

<sup>43</sup> Taufik Sri Soemantri, *Lembaga Negara dan..... Op.Cit*, hlm, 94

negara konvensional. Misalnya, akibat dari ketidakpercayaan publik terhadap pelayanan pejabat negara melahirkan Komisi Ombudsman Nasional; ketidakpercayaan terhadap penanganan masalah HAM, menghadirkan Komnas HAM; Bobrohnya perilaku hakim melahirkan Komisi Yudisial, tidak optimalnya peran Kejaksaan dan Kepolisian dalam menangani masalah korupsi, melahirkan KPK.<sup>44</sup>

#### 4. Kewenangan Lembaga Negara

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan wewenang ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara, "*Het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*".<sup>45</sup> Menurut H.D. Stout, dengan menyitir pendapat Goorden mengatakan bahwa wewenang adalah "*het geheel van rechten en plichten dan hetzij expliciet door de wetgever aan publiekrechtelijke rechtssubjecten is toegekend*", yaitu keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplicit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik.<sup>46</sup> Menurut F.P.C.L. Tonaer, "*Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en aldus rechtsbetrekkingen tussen*

---

<sup>44</sup> Deny Indrayana, *Negara antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta: Kompas, 2008, hlm 278

<sup>45</sup> F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, *Inleiding in her Staats-en Administratief Recht*, dikutip dari Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Press, 2011, hlm 99. Lihat juga dalam Abdul Latif, *Hukum Administrasi Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Jakarta: Prenada Media Group, 2014, hlm 6, juga dalam Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang dalam Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berimplikasi Tindak Pidana Korupsi*, Cetakan Keempat, Surabaya: Leksbang Mediatama, 2011, hlm 65

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm 98

*burgers onderling en tussen overheid en te scheppen*” yaitu kewenangan dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu, dapat diciptakan hukum antara pemerintah dengan warga negara.<sup>47</sup>

a. Sumber Lahirnya Wewenang

Asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), merupakan salah satu prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan dalam negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem kontinental. Asas ini dalam hukum pajak dikenal dalam ungkapan “*no taxation without representation*” atau “*taxation without representation is robbery*”. Dalam hukum pidana dikenal dalam ungkapan; “*nullum delictum sine praevia lege poenali*”, yaitu tidak ada hukuman tanpa undang-undang, dan dikenal pula dalam hukum Islam yang bertumpu pada ayat; *ma kaana mu’adzibiina hatta nab’atsa rasuula*; “kami tidak akan mengazab suatu kaum sebelum kami mengutus seorang Rasul”, yang selanjutnya dari ayat ini melahirkan kaidah hukum “*la hukma li af’al al’uqala-I qabla wurud al-nash*”, yaitu tidak ada hukum bagi orang yang berakal sebelum ada ketentuan nash.<sup>48</sup>

Asas legalitas ini kemudian digunakan dalam bidang hukum administrasi negara yang memiliki makna, “*Dat het bestuur aan de wet is onderworpen*” yaitu pemerintah tunduk kepada undang-undang. Asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang; “*Het*

---

<sup>47</sup>*Ibid*, hlm 99

<sup>48</sup>*Ibid*, hlm 91

*legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten”.*

Mengacu pada prinsip asas legalitas tersebut, maka lahirnya wewenang pemerintahan adalah bersumber pada undang-undang. Dalam lingkup Hukum Administrasi terdapat tiga cara utama memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu atribusi, delegasi, serta mandat.

Atribusi menunjuk kepada kewenangan yang asli atas dasar ketentuan hukum tata negara. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber pada undang-undang. Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang adalah yang organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Indriharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan peraturan perundang-undangan. Disini diciptkan atau dilahirkan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan menjadi dua.

Pertama, yang berkedudukan sebagai *original legislator*, di Indonesia di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan undang-undang, dan ditingkat daerah adalah DPRD dan Pemda yang melahirkan Peraturan Daerah (Perda). Kedua, yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-

undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.<sup>49</sup>

Pada delegasi menegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada badan pemerintahan yang lain. Pasal 10:3 AWB (*algemene Wet Bestuursrecht*), delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat “*besluit*”) oleh pejabat pemerintahan (pejabat TUN) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggungjawab pihak lain tersebut.<sup>50</sup> Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.

Dalam pelimpahan atau pemberian wewenang yang berupa delegasi ada persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu; *Pertama*, delegasi harus defenitif, artinya delegasi tidak lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu; *Kedua*, delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan itu dalam peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, delegasi tidak pada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi; *Keempat*, Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans (pemberi wewenang) berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut; *Kelima*, peraturan kebijakan (*beleidsregelen*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Jakarta: Sinar Harapan, 1993, hlm 83-84

<sup>50</sup> *Ibid*, hlm 91

<sup>51</sup> *Ibid*, hlm 92



Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, pejabat yang diberi mandat (mandataris) bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (mandans). Di dalam pemberian mandat, pejabat yang memberi mandat (mandans) menunjuk pejabat lain (mandataris) untuk bertindak atas nama mandans.

#### **F. Kerangka Konseptual**

Konsekuensi logis dari pilihan suatu sistem dengan menerapkan prinsip *checks and balances* adalah timbulnya sengketa atau pertentangan antar organ kelembagaan Negara yang diletakkan secara sederajat dan saling kontrol. Lahirnya sengketa tidak lain karena adanya persinggungan kepentingan yang tidak dapat dikompromikan. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan timbulnya sengketa bisa disebabkan beberapa kemungkinan, diantaranya kurang memadainya sistem yang mengatur dan mewadahi hubungan antarorgan yang ada sehingga menimbulkan perbedaan interpretasi.<sup>52</sup> Perbedaan interpretasi terhadap suatu ketentuan yang menjadi bingkai bagi penyelenggaraan Negara seringkali menyulut sengketa.

Menurut Jimly Asshiddiqie, sebagai akibat dari pilihan untuk menganut pemisahan kekuasaan dengan mengadopsi prinsip *checks and balances*, perlu dirumuskan mekanisme penyelesaian sengketa antarlembaga yang sederajat di dalam melaksanakan kewenangan konstitusionalnya.<sup>53</sup> Ketika struktur ketatanegaraan berubah, dengan posisi lembaga Negara sederajat dan saling kontrol, tidak ada lagi

---

<sup>52</sup> Firmansyah Arifin, dkk. *Lembaga Negara dan sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2005, hlm 22

<sup>53</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Cetakan kedua, Jakarta: KonPerss, 2006, hlm 2

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.<sup>54</sup>

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

Secara defenitif, yang dimaksud dengan sengketa kewenangan antarlembaga negara adalah perbedaan pendapat yang disertai persengketaan dan klaim antarlembaga negara yang satu dengan yang lainnya mengenai kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga negara tersebut.<sup>55</sup>

Oleh karena tidak adanya pengertian yang jelas dan pasti tentang lembaga negara, mendorong lahirnya beragam interpretasi soal *subjectum litis* dalam sengketa kewenangan di Mahkamah Konstitusi. Dalam konteks itulah lembaga negara sebagai

---

<sup>54</sup> *Ibid*, hlm 116

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm 4

*subjectum litis* seyogyanya tidak lagi dimaknai secara hirarkies struktural, melainkan secara fungsional. Artinya lembaga negara dibedakan berdasarkan fungsi. Untuk itu, bagaimana konsepsi dan paradigma yang digunakan untuk memahami lembaga negara. Misalnya bagaimana memahami pengertian lembaga negara dalam konteks sebagai alat perlengkapan negara yang berfungsi mewujudkan tujuan dan cita-cita negara.

UUD NRI Tahun 1945, sekalipun telah mengubah desain kelembagaan negara, belum mengakomodasi perkembangan pesat lembaga negara independen seperti komisi-komisi negara. Padahal, beberapa lembaga dan komisi negara yang bentuk diluar ketentuan UUD NRI Tahun 1945 seringkali disebut juga sebagai lembaga negara.<sup>56</sup>

Ketidaktejelasan tersebut dapat mempengaruhi proses penataan kelembagaan negara dan penyelenggaraan pemerintahan secara demokratis, termasuk saluran penyelesaiannya jika terjadi sengketa. Untuk itu dalam konteks keberadaan lembaga negara independen di Indonesia dewasa ini, betapapun juga, perlu didudukkan pengaturannya dalam kerangka sistem ketatanegaran Republik Indonesia, dan sekaligus dalam kerangka pengembangan sistem hukum nasional yang lebih menjamin keadilan dan demokrasi dimasa yang akan datang. Untuk memahami lembaga Negara yang meliputi defenisi, konsep dan pelebagaannya serta saluran

---

<sup>56</sup> Pasal 3 UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), misalnya, menyebut Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga Negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Demikian juga, Pasal 4 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, menegaskan bahwa Bank Indonesia adalah lembaga Negara yang independen, bebas mandiri dari ikut campur tangan pemerintah atau pihak-pihak lainnya.

penyelesaian sengketa kewenangannya harus berpijak pada paradigma baru sistem ketatanegaraan yang telah diwujudkan dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai manifestasi dari kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi.

## **G. Metode Penelitian**

### **a. Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini bersifat normatif deskriptif, dengan menggunakan beberapa pendekatan antara lain: pendekatan perundang-undangan (*statutory approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan ditunjukkan dengan penggunaan konstitusi Republik Indonesia dan peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya sebagai dasar penyelenggaraan sistem ketatanegaraan, khususnya tentang lembaga negara dan penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara. Sedangkan pendekatan konseptual pada penelitian ini dilakukan dengan menelaah pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam konsep wewenang lembaga negara dan penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara.

### **b. Objek Penelitian**

Yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah persengketaan (*dispute*) mengenai kewenangan antarlembaga negara. Isu pokoknya bukan terletak pada kelembagaan lembaga negaranya, melainkan terletak pada soal kewenangan 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.

Isu pokok tersebut patut diketengahkan untuk menghindari aspek subyektifitasnya, sebab bertitik tolak dari subyek lembaga negara dapat membawa kita pada persoalan definisi lembaga negara yang cenderung diartikan menurut kerangka pemikiran lama tentang lembaga negara, yaitu lembaga negara dalam konteks tiga cabang tradisional alat perlengkapan Negara, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif sesuai doktrin *trias politica* Montesquie. Padahal, sejak awal pada tahun 1945, UUD 1945 sama sekali tidak menganut ajaran *trias politica* ala Montesquie tersebut.<sup>57</sup>

#### c. Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Menurut Peter Mahmud Marzuki, sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim. Sedangkan bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>58</sup>

Merujuk pada kategorisasi diatas, penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, yang terdiri dari UUD 1945, dan Peraturan perundang-undangan dibawah

---

<sup>57</sup> Jimly, *Sengketa Kewenangan... Op.Cit*, hlm 14

<sup>58</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Mulia, 2009, hlm

Undang-Undang Dasar yang menjadi dasar hukum pembentukan lembaga Negara, serta putusan-putusan hakim yang terkait. Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan terdiri dari: buku, jurnal, kamus, dan tulisan ilmiah lainnya yang berkaitan dengan keilmuan hukum tata negara, seperti tema pembatasan kekuasaan, konstitusi, format kelembagaan negara, wewenang lembaga negara dan sengketa kewenangan, dan lain sebagainya sepanjang relevan dengan variabel-variabel penelitian.

d. Teknik Pengumpulan Bahan Penelitian

Oleh karena penelitian ini bersifat normatif (*legal research*) maka teknik pengumpulan bahan hukum berdasarkan studi dokumen atau studi kepustakaan yaitu suatu penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan bahan hukum berdasarkan hasil penelusuran studi dokumentasi hukum atau sumber-sumber hukum formal yang terdapat dalam berbagai produk peraturan perundang-undangan yang berlaku, buku-buku, dokumen-dokumen hukum, jurnal-jurnal hukum, risalah-risalah hukum, dan lain sebagainya.

e. Pengolahan dan Analisis Data

Penelitian ini akan dianalisis secara deskriptif-kualitatif. Pengolahan data pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm 251-252

Data yang sudah disistematisasi kemudian dianalisis secara kualitatif dengan cara menginterpretasikan, menguraikan dan menyusun secara sistematis-logis sesuai dengan tujuan penelitian.

## **H. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini akan diulas dalam IV Bab yang terdiri dari beberapa anak bab dan merupakan satu kesatuan yang utuh. Bab pertama merupakan bagian pendahuluan yang menjelaskan secara garis besar, latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian baik umum maupun khusus, kajian pustaka untuk menjaga dan menjamin orisinalitas penelitian, kerangka teori, metode penelitian, serta uraian singkat mengenai sistematika penulisan penelitian ini.

Bab kedua, akan membahas mengenai lembaga negara independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, mulai dari konsepsi lembaga negara, lembaga negara menurut Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, kedudukan, fungsi dan wewenang lembaga negara independen, dan kedudukan hukum dalam perkara Sengketa kewenangan lembaga negara

Bab ketiga, bab ini membahas mengenai kewenangan memutus sengketa kewenangan lembaga negara independen oleh Mahkamah Konstitusi, yang dimulai dengan paparan tentang kewenangan MK sebagaimana ditentukan dalam rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Kemudian diikuti dengan analisis terhadap rumusan limitatif Pasal 24C ayat (1) UUD, UU Nomor. 24 Tahun 2003 tentang MK, serta Putusan-Putusan MK yang berkaitan dengan perkara sengketa kewenangan lembaga negara.

Keseluruhan penelitian ini akan diakhiri dengan bab keempat, yaitu bab penutup yang secara singkat akan memaparkan kesimpulan-kesimpulan berdasarkan pembahasan-pembahasan dari bab-bab terdahulu serta saran dan/atau rekomendasi yang dapat menjadi masukan bagi perkembangan dibidang yang berkaitan dengan penelitian ini



## BAB II

### LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

#### A. Konsepsi Lembaga Negara

##### 1. Defenisi

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, tidak ada istilah tunggal yang digunakan secara konsisten untuk menyebut alat kelengkapan negara. Ada yang menyebutnya dengan istilah “lembaga negara”, “badan negara”, dan “organ negara”.

Kata “lembaga” dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBI), antara lain diartikan: (1) badan (organisasi) yang tujuannya melakukan sesuatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; (2) pola perilaku manusia yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan.<sup>60</sup>

Adapun kata “badan” dalam KBBI tersebut diartikan antara lain: (1) tubuh (jasad manusia keseluruhan), (2) sekumpulan orang yang merupakan kesatuan untuk mengerjakan sesuatu. Sedangkan kata “organ” diartikan antara lain: (1) alat yang mempunyai tugas tertentu ditubuh manusia (binatang dsb.) andai kata “tubuh manusia” diganti dengan kata “negara” maka “organ negara” dapat diartikan sebagai alat perlengkapan negara yang mempunyai tugas dan fungsi tertentu dalam suatu negara.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> H.A.S Natabaya, “Lembaga Tinggi Negara menurut UUD 1945”, dalam Refly Harun, dkk (Editor), *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Konstitusi Press, 2004, hlm

<sup>61</sup> *Ibid*, hlm 61

Konsepsi lembaga negara dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Inggris, lembaga negara digunakan istilah *political institution*. Dalam bahasa Indonesia, hal ini identik dengan lembaga negara, badan negara, atau organ negara.<sup>62</sup> Jika ditelusuri dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, para perumus UUD 1945 tidak menggunakan istilah lembaga negara untuk menyebut alat kelengkapan negara. Yang digunakan adalah istilah “badan”. Misalnya dalam Pasal 23 ayat (5) untuk Badan Pemeriksa Keuangan. Demikian pula kata “badan” ditemukan dalam Pasal 24 UUD 1945 dengan rumusan kata “badan kehakiman”. Kata “badan” muncul kembali dalam Pasal II Aturan Peralihan, dalam penjelasan UUD 1945 sebagai Sistem Pemerintahan negara, MPR disebut dengan kata “badan” sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Demikian pula dalam penjelasan Pasal 2 UUD 1945 yang mengatur tentang susunan keanggotaan MPR dipergunakan istilah “badan-badan” untuk koperasi dan sebagainya. Penyebutan kata “badan” juga konsisten dilakukan untuk penjelasan Pasal 2 ayat (2) untuk MPR. Dalam penjelasan Pasal 18, juga disebutkan istilah “badan” untuk DPRD. Juga dalam penjelasan Pasal 23 ayat (5) untuk BPK dipergunakan istilah “badan”. Bahkan dalam Pasal II Aturan Peralihan, kata “badan” dilengkapi dengan kata “negara” sehingga menjadi istilah “badan negara”.<sup>63</sup>

Istilah “badan” yang telah konsisten dipergunakan di dalam pasal-pasal dan penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen sebagai pengertian organ negara sesuai

---

<sup>62</sup> Jimly Asshidiqie, *Perkembangan....Op.Cit*, hlm 29

<sup>63</sup> Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm 2

dengan UUD 1945 ternyata dalam praktek ketatanegaraan dan bahkan oleh MPR(S) sendiri kemudian diubah atau ditafsirkan menjadi istilah “lembaga”, yaitu “lembaga tinggi negara” (untuk DPR, DPA, Presiden, MA, BPK) dan “lembaga tertinggi negara” atau “lembaga Negara tertinggi” (untuk MPR).<sup>64</sup>

Beberapa rumusan Pasal dalam UUD NRI Tahun 1945, kata “badan” masih dipergunakan diantaranya dalam Bab VIIIA Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G tentang BPK. Demikian pula kata “badan” masih dipergunakan dalam Pasal 24 ayat (1) tentang “badan peradilan” dan Pasal 24 ayat (2) yakni kata “badan-badan lain”. Namun, pada Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tidak menggunakan kata “badan” melainkan istilah “lembaga negara”. Istilah lembaga Negara juga dipakai dalam Pasal II Aturan Peralihan yang sebelum amandemen menggunakan kata “badan”.

Dengan demikian UUD NRI Tahun 1945 menggunakan dua istilah secara sekaligus untuk menyebut alat kelengkapan Negara, yakni “badan” dan “lembaga negara”. Menurut Patrialis Akbar kata “badan” dipergunakan tampaknya untuk melestarikan hasil karya para pendiri bangsa (*the founding leaders*) berupa UUD 1945 hasil BPUPK dan kata “lembaga negara” diadopsi tampaknya sebagai perkembangan bahasa Indonesia oleh para perumus rancangan perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang tergabung dalam Panitia *Ad Hoc I* Badan Pekerja MPR yang hasil kerjanya disahkan MPR periode 1999-2004.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> *Ibid*, hlm 3

<sup>65</sup> *Ibid*, hlm 4

Namun demikian, UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen tidak memberikan pengertian yang lugas tentang “badan” dan “lembaga negara”. Ketidakjelasan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 dalam mengatur lembaga negara mengakibatkan munculnya banyak ragam penafsiran. Hal itu dapat dilihat dari tidak adanya standar atau kriteria suatu lembaga dapat diatur atau tidak diatur dalam konstitusi. UUD NRI Tahun 1945 memberi pengaturan, ada lembaga-lembaga yang disebutkan secara jelas kewenangannya, ada pula lembaga yang tidak dijelaskan secara jelas kewenangannya dalam UUD NRI Tahun 1945. Selain itu ada lembaga yang disebutkan dengan menggunakan huruf besar dan ada yang menggunakan huruf kecil. Sehingga hal ini menimbulkan berbagai macam penafsiran. Salah satunya adalah penafsiran yang membagi lembaga negara menjadi lembaga negara utama (*main states organ*) dan lembaga Negara pendukung (*auxiliary states organ*). Lembaga Negara utama mengacu pada doktrin trias politika yang pada intinya memisahkan kekuasaan dalam tiga poros utama yaitu, legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dengan mengacu pada ketentuan ini, maka yang dapat dikategorikan sebagai lembaga Negara utama atau *main states organ* di Indonesia adalah MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, sedangkan lembaga negara lain disebut atau diposisikan sebagai lembaga negara penunjang atau lembaga negara bantu (*states auxiliary organ*). Menurut Sri Soemantri meskipun sifatnya pendukung, tetapi secara nasional *state auxiliary organ* mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam mewujudkan tujuan nasional.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Sri Soemantri M, *Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies* dalam Sistem

Penjelasan resmi tentang lembaga negara baru dapat ditemukan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 030/SKLN-IV/2006 tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang diajukan oleh Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Dalam amar putusannya MK menyatakan bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, istilah “lembaga negara” tidak selalu dimaksudkan sebagai lembaga negara yang hanya disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, atau yang dibentuk berdasarkan perintah konstitusi, tetapi ada juga lembaga negara lain yang dibentuk dengan dasar perintah dari peraturan dibawah konstitusi, seperti UU dan bahkan Keppres. Disamping itu dinyatakan bahwa lembaga negara seperti KPI tidak boleh secara sekaligus memiliki dan melaksanakan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yustisi. Karena itu, KPI yang tujuan awalnya merupakan suatu lembaga pengawas tidak boleh memiliki wewenang membuat peraturan pemerintah khusus dibidang penyiaran dan MK mengembalikan wewenang itu kepada presiden (eksekutif).<sup>67</sup>

Berdasarkan hal tersebut, dapat diambil beberapa kesimpulan yuridis atas istilah “lembaga negara” sebagai berikut;

1. Lembaga Negara (huruf capital pada L dan N) harus dibedakan dengan “lembaga negara” (huruf kecil pada l dan n) karena kedua penyebutan itu memiliki status dan penyebutan yang berbeda.
2. Penyebutan “lembaga negara” (dengan huruf kecil) ditujukan untuk lembaga-lembaga yang dibiayai negara, yaitu melalui APBN, dan lembaga tersebut merupakan lembaga yang independen dan bebas dari kekuasaan manapun;

---

Ketatanegaraan menurut UUD 1945, dalam Departemen Hukum Tata Negara UNAIR, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*, Surabaya: Airlangga University Press, 2008, hlm 204

<sup>67</sup> Uraian lengkap mengenai hal ini dapat dibaca dalam putusan MK tersebut di situs [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id).

3. Komisi Negara (merujuk kepada KPI sebagai “lembaga negara”) bertujuan untuk menjalankan prinsip *checks and balances* untuk kepentingan publik.
4. Suatu “lembaga negara” tidak boleh melaksanakan secara sekaligus fungsi legislatif, eksekutif, dan yustisi berdasarkan prinsip pembatasan kekuasaan negara hukum.<sup>68</sup>

## 2. Klasifikasi Lembaga Negara

Dalam buku *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara pasca Reformasi*, Jimly Asshiddiqie memberi klasifikasi terhadap lembaga-lembaga Negara ke dalam beberapa jenjang berdasarkan pada pentingnya lembaga tersebut dalam mewujudkan Negara demokrasi konstitusional (*demokratische rechstaat*).<sup>69</sup> Lembaga-lembaga tersebut adalah sebagai berikut:

1. Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:
  - 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).
2. Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance*, seperti:
  - a. Komisi Yudisial (KY);
  - b. Bank Indonesia (BI) sebagai Bank Sentral;
  - c. Tentara Nasional Indonesia (TNI);
  - d. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
  - e. Komisi Pemilihan Umum (KPU);

---

<sup>68</sup> Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga....Op.Cit*, hlm 5

<sup>69</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...Op.Cit*, hlm 21-24

- f. Kejaksaan Agung yang meskipun tidak ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam Undang-Undang, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang *pro justitia*, juga memiliki *constitutional importance* berdasarkan pada rumusan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.<sup>70</sup> Dengan demikian, dalam hal ini Kejaksaan Agung sama dengan Kepolisian;
  - g. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan Undang-Undang tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945;<sup>71</sup>
  - h. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang tetapi juga memiliki sifat *constitutional importance*.<sup>72</sup>
3. Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang, seperti:
- a. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);
  - b. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);
  - c. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).
4. Lembaga-lembaga dan Komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:
- a. Komisi Kedokteran Indonesia (KKI);
  - b. Komisi Pendidikan Nasional (KPN);
  - c. Dewan Pertahanan Nasional (DPN);
  - d. Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhanas);
  - e. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);

---

<sup>70</sup>Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 menyatakan, “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”. Rumusan ayat ini merupakan pengganti ketentuan sebelumnya dalam rancangan perubahan Bab IX UUD 1945 yang semula bermaksud mencantumkan ketentuan mengenai Kejaksaan Agung

<sup>71</sup>Sebabnya adalah KPK dalam menjalankan fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang berupa penyelidikan, penyidikan dan penuntutan.

<sup>72</sup>Lihat Pasal 24 ayat (3) UUD 1945

- f. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
  - g. Badan Pertanahan Nasional (BPN);
  - h. Badan Kepegawaian Nasional (BKN);
  - i. Lembaga Administrasi Negara (LAN);
  - j. Lembaga Informasi Nasional (LIN).
5. Lembaga-lembaga dan Komisi-Komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:
- a. Menteri dan Kementerian Negara;
  - b. Dewan Pertimbangan Presiden;
  - c. Komisi Hukum Nasional (KHN);
  - d. Komisi Ombudsman Nasional (KON);<sup>73</sup>
  - e. Komisi Kepolisian;
  - f. Komisi Kejaksaan.
6. Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:
- a. Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA;
  - b. Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
  - c. Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI);
  - d. BHMN Perguruan Tinggi;
  - e. BHMN Rumah Sakit;
  - f. Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI);
  - g. Ikatan Notaris Indonesia (INI);
  - h. Persatuan Advokat Indonesia (PERADI).

Berdasarkan “Teori Norma Sumber Legitimasi”, yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, lembaga Negara atau alat-alat perlengkapan Negara dikelompokkan menurut bentuk norma hukum yang menjadi sumber atau pemberi kewenangan

---

<sup>73</sup> KON telah diganti dan disesuaikan menjadi Ombudsman Republik Indonesia (ORI) melalui UU Nomor 37 Tahun 2008. Konsekuensi yuridisnya, ORI bukan lagi komisi dilingkungan eksekutif



kepada lembaga terkait.<sup>74</sup> Ditingkat pusat, pengelompokan lembaga-lembaga Negara terdiri atas:

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar, yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan keputusan presiden. Lembaga Negara pada tingkatan konstitusi ini misalnya, DPR, DPD, MPR, Presiden, BPK, MA, dan MK. Kewenangan lembaga-lembaga ini diatur dalam konstitusi, dan dirinci lagi dalam undang-undang, meskipun pengangkatan para anggotanya ditetapkan dengan keputusan presiden sebagai pejabat administrasi Negara tertinggi;
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan keputusan presiden. Lembaga tingkat kedua ini adalah lembaga yang sumber kewenangannya berdasarkan undang-undang. Proses pemberian kewenangan pada lembaga-lembaga ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Oleh karena itu, pembubaran atau perubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga melibatkan DPR dan Presiden. Sebagai missal, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia, KPK, KPI, PPATK, dan sebagainya, dibentuk berdasarkan undang-undang, karena itu tidak dapat diubah atau dibubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut undang-undangnya;
3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan pemerintah atau peraturan presiden, yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan presiden. Lembaga-lembaga ini memiliki sumber kewenangan yang murni dari presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleid* presiden (*presidential policy*). Artinya, pembentuka, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga Negara yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam peraturan presiden yang bersifat *regelling*, dan pengangkatannya dilakukan dengan keputusan presiden yang bersifat *beschiking*;
4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan menteri, yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan menteri atau keputusan pejabat dibawah menteri. Pada tingkatan terendah ini, lembaga terkait dibentuk atas inisiatif menteri

---

<sup>74</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan...Op.Cit*, hlm 43-47

sebagai pejabat publik, berdasarkan kebutuhan berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang-bidang yang menjadi tanggung jawabnya. Menteri dapat saja membentuk badan, dewan, lembaga, ataupun panitia-panitia yang sifatnya tidak permanen dan bersifat spesifik.

Sedangkan pada tingkat daerah, alat-alat kelengkapan negara disebut lembaga daerah, sepanjang bekerjanya dibiayai anggaran belanja negara atau daerah, dan memang dimaksudkan bukan sebagai lembaga swasta atau lembaga masyarakat.

Kategori kelembagaan daerah dapat dibedakan sebagai berikut:

1. Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar, undang-undang, peraturan pemerintah, atau peraturan presiden yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan keputusan presiden atau pejabat pusat;
2. Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan peraturan tingkat pusat atau peraturan daerah provinsi, dan pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan keputusan presiden atau pejabat pusat;
3. Lembaga daerah yang kewenangannya diatur dalam peraturan daerah provinsi dan pengangkatan anggotanya ditetapkan 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 atau kota, yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan keputusan bupati atau walikota;
7. Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan peraturan bupati atau walikota, yang keanggotaannya ditetapkan dengan keputusan bupati atau walikota.

## **B. Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945**

Sebagaimana telah disebutkan diawal bahwa tidak ada defenisi atau pengertian yang tunggal tentang lembaga negara, karenanya tidak lagi bisa hanya dibatasi pada konsepsi *trias politica* Montesquie. Montesquie mengidealkan bahwa fungsi

kekuasaan negara itu harus dilembagakan masing-masing dalam tiga lembaga atau organ negara, yaitu lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi dan tidak boleh saling mencapuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Jika tidak demikian maka kebebasan akan terancam. Hanya saja konsep *trias politica* Montesquie ini jelas tidak lagi relevan, oleh karena kenyataan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*.<sup>75</sup>

Oleh karena itu, konsep trias politika mengalami perkembangan dan modifikasi sesuai kebutuhan dan kepentingan masing-masing negara dan gagasan para pakar hukum. Salah satunya adalah berkembangnya pemikiran untuk membentuk Lembaga-lembaga negara di luar ketiga cabang kekuasaan tersebut yang bersifat independen dan menjalankan tugas tertentu atau menangani masalah tertentu.

Di Indonesia sesungguhnya juga tidak memakai konsep trias politika secara murni, baik sebelum dilakukan amandemen UUD 1945 maupun sesudah dilakukan amandemen UUD NRI Tahun 1945. Patrialis Akbar mengidentifikasi kualifikasi lembaga-lembaga negara yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 setelah amandemen adalah sebagai berikut:<sup>76</sup>

1. Diuraikan secara langsung fungsi, tugas, dan kewenangan atau kewajiban lembaga-lembaga negara tersebut;

---

<sup>75</sup> *Ibid*, hlm 35-36

<sup>76</sup> Patrialis Akbar, *Op.Cit*, hlm 8-9

2. Lembaga-lembaga negara tersebut bersifat independen, artinya lembaga-lembaga Negara tersebut tidak berada dibawah lembaga-lembaga lainnya;
3. Dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenang atau kewajibannya tidak dapat diintervensi oleh lembaga-lembaga Negara lainnya;
4. Pola rekrutmen anggota atau pimpinan lembaga negara tersebut melalui suatu proses mekanisme demokrasi sesuai dengan ciri masing-masing lembaga;
5. Masa jabatan pimpinan-pimpinan tersebut terbatas dengan masa perodesasi, meskipun ada yang dibatasi untuk masa jabatan tertentu ataupun tidak dibatasi untuk beberapa kali perodesasi;
6. Huruf awal dari nama-nama lembaga negara tersebut dimulai dengan huruf tebal;
7. Sistem saling imbang dan saling kontrol serta saling koordinasi antar satu lembaga negara dengan lembaga negara lainnya telah diatur dengan jelas;
8. Lembaga-lembaga negara tersebut tidak bisa dibubarkan oleh siapapun kecuali atas perubahan UUD 1945;
9. Dalam lembaga-lembaga tersebut dikenal sebagai lembaga negara dan lembaga tinggi negara;

Kaitan dengan itu, di dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak kurang dari 28 (duapuluh delapan) subyek hukum kelembagaan atau subyek hukum tata negara dan tata usaha negara yang disebut keberadaannya dalam UUD NRI Tahun 1945. Subyek-subyek hukum kelembagaan itu dapat disebut sebagai organ-organ negara dalam arti yang luas. Dari 28 organ atau subyek tersebut, tidak semuanya ditentukan dengan jelas keberadaan dan kewenangannya dalam UUD NRI Tahun 1945. Yang keberadaan dan kewenangannya ditentukan dengan tegas dalam UUD NRI Tahun 1945 hanya 24 (duapuluh empat) subyek jabatan, yaitu: (1) Presiden dan Wakil Presiden; (2) Wakil Presiden (dapat pula disebut tersendiri); (3) Menteri dan Kementerian Negara; (4) Dewan Pertimbangan Presiden; (5) Pemerintah Daerah Provinsi; (6) Gubernur Kepala Pemerintahan Daerah; (7) Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah Provinsi; (8) Pemerintah Daerah Kabupaten; (9) Bupati Kepala Pemerintahan Daerah Kabupaten; (10) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten; (11) Pemerintah Daerah Kota; (12) Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten; (13) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota; (14) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); (15) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); (16) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); (17) Komisi penyelenggara Pemilihan Umum yang oleh UU Pemilu dinamakan Komisi Pemilihan Umum; (18) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); (19) Mahkamah Agung (MA); (20) Mahkamah Konstitusi (MK); (21) Komisi Yudisial (KY); (22) Tentara Nasional Indonesia (TNI); (23) Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Sedangkan empat organ lainnya, yaitu (1) bank sentral; (2) duta; (3) konsul; dan (4) badan-badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, tidak ditentukan dengan tegas kewenangannya dalam UUD NRI Tahun 1945. Jadi, pengertian lembaga-lembaga negara yang terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi sedemikian banyak jumlahnya dan sedemikian luas cakupannya serta jangkauannya.<sup>77</sup>

Perubahan struktur ketatanegaraan pasca amandemen UUD 1945, tidak lagi memposisikan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, oleh karena ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang semula berbunyi: “kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, rumusnya berubah menjadi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan

---

<sup>77</sup> Jimly Asshiddie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm 49-58

menurut Undang-Undang Dasar.” Rumusan ini dimaksudkan untuk mempertegas bahwa (a) kedaulatan atau kekuasaan tertinggi itu berada dan berasal atau bersumber dari rakyat seluruhnya, (b) kedaulatan rakyat tersebut harus pula dilaksanakan atau diselenggarakan menurut ketentuan UUD itu sendiri, dan (c) 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 atau pelaksana 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.<sup>78</sup>

Menurut UUD NRI Tahun 1945, dalam struktur kelembagaan negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat 8 (delapan) buah organ negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD NRI Tahun 1945. Kedelapan organ tersebut adalah (1) Dewan Perwakilan Rakyat, (2) Dewan Perwakilan Daerah, (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat, (4) Badan Pemeriksa Keuangan, (5) Presiden dan Wakil Presiden, (6) Mahkamah Agung, (7) Mahkamah Konstitusi, (8) Komisi Yudisial. Di samping kedelapan lembaga tersebut, terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang diatur kewenangannya

---

<sup>78</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara, ... Op.Cit*, hlm 93

dalam UUD, yaitu: (1) Tentara Nasional Indonesia, (2) Kepolisian Negara Republik Indonesia, (3) Pemerintah Daerah, (4) Partai Politik. Selain itu, ada pula lembaga yang tidak disebut namanya, tetapi disebut fungsinya, namun kewenangannya dinyatakan akan diatur dengan undang-undang, yaitu: (1) 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.

Karena itu, kita dapat membedakan dengan tegas antara kewenangan organ Negara berdasarkan perintah Undang-Undang Dasar (*constitutionally entrusted power*), dan kewenangan organ Negara yang hanya berdasarkan perintah Undang-Undang (*legislatively entrusted power*), dan bahkan dalam kenyataan ada pula lembaga atau organ yang kewenangannya bersumber atau berasal dari Keputusan Presiden belaka. Contoh yang terakhir ini misalnya adalah Komisi Hukum Nasional, dan sebagainya. Sedangkan contoh lembaga-lembaga yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang, misalnya adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), dan lain-lain.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> *Ibid*, hlm 94

### **C. Lembaga Negara Independen**

#### **a. Latar Belakang Keberadaan Lembaga Negara Independen**

Pesatnya pembentukan lembaga-lembaga negara baru, yang sebagian besar berupa komisi negara independen merupakan gejala yang mendunia, dan disebabkan terjadi berbagai perubahan sosial dan ekonomi. Hal ini memaksa banyak negara melakukan eksperimentasi kelembagaan melalui pembentukan berbagai organ negara yang dinilai lebih efektif, efisien, *powerfull*, dan tentu saja akomodatif terhadap tuntutan rakyat. pada konteks Indonesia, perubahan dimaksud adalah inflasi harga yang tidak terkendali, dan rendahnya nilai tukar (kurs) rupiah terhadap mata uang asing, terutama dolar Amerika Serikat, sedangkan perubahan sosial sebagaimana diurai sebelumnya adalah adanya gerakan reformasi yang mencuat di tahun 1998. Gerakan reformasi merupakan alas yang menjadi pijakan amandemen UUD 1945, sekaligus rahim bagi lahirnya lembaga negara independen. Oleh karena itu, keberadaan lembaga negara independen dan tujuan mulia pembentukannya, tidak dapat dipisahkan dari semangat reformasi.

Lebih lanjut, pada konteks Indonesia, Firmansyah Arifin menyatakan bahwa ada beberapa hal yang menjadi inti dan mempengaruhi banyak pembentukan lembaga-lembaga negara baru yang bersifat independen adalah:

1. Tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga negara yang telah ada akibat asumsi adanya korupsi yang sistematis, mengakar, dan sulit untuk diberantas;
2. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang ada karena satu sama lain hanya tunduk dibawah satu kekuasaan negara atau kekuasaan lainnya;



3. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang ada untuk melaksanakan tugas-tugas yang urgen dilaksanakan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan KKN;
4. Pengaruh global, dengan pembentukan apa yang dinamakan *auxiliary organ state agency* atau *watchdog institution* dibanyak negara di belahan dunia;
5. Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat untuk memasuki pasar global, tetapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara yang asalnya berada di bawah kekuasaan otoriter.<sup>80</sup>

Eksperimentasi kelembagaan ini mencapai keberhasilan di beberapa negara, seperti Amerika Serikat, Inggris, dan Perancis, namun juga mengalami kegagalan, seperti di Brazil.<sup>81</sup> Dikatakan gagal karena pesatnya pembentukan lembaga-lembaga negara baru tersebut tidak didesain secara matang, sehingga terjadi apa yang disebut *deadlocked democracy*.<sup>82</sup> Ciri-ciri dari terhambatnya demokrasi ini seperti pemerintahan yang tidak efektif, dan akuntabilitas yang rendah. Pembentukannya yang sangat pesat, tidak diikuti dengan pengurangan peran birokrasi yang besar, sehingga bukan efisiensi yang dihasilkan, melainkan berakibat pada inefisiensi karena meningkatkan beban anggaran negara dan menambah jumlah personil pemerintahan. Pembentukannya ada yang bersifat *ad hoc*, artinya begitu banyak jumlahnya, hingga waktu habis, lembaganya tidak atau belum juga dibubarkan,

---

<sup>80</sup> Firmansyah Arifin, dkk, *Lembaga Negara....Lop.Cit*, hlm, 59-60

<sup>81</sup> Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen, Eksistensi "Independent Agencies" sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*, Genta Press, Yogyakarta, 2012, hlm 90

<sup>82</sup> Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum....Op.Cit*, hlm 226

sementara para pengurusnya terus menerus digaji dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).<sup>83</sup>

Dalam konteks Indonesia, menurut Gunawan A. Tauda, masih terlalu prematur apabila dikatakan pembentukan lembaga-lembaga negara baru yang bersifat independen menemui kegagalan, ataupun keberhasilan. Menurutny lebih tepat dikatakan bahwa pembentukan terkait menunjukan “keberhasilan terbatas”, dikarenakan pencapaian yang digapai saat ini memang menyediakan atmosfir cita negara hukum yang demokratis (*democratische rechstaat*) yang merupakan dambaan rakyat Indonesia, namun masih tidak menghasilkan efesiensi dan efektifitas seperti yang diharapkan guna mewujudkan *good governance*, dan terlebih lagi guna mewujudkan tujuan Negara Indonesia.<sup>84</sup> Oleh karena itu, sebaiknya dilakukan konsolidasi kelembagaan secara komprehensif dalam rangka menata kembali sistem kelembagaan negara Republik Indonesia sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945.

#### b. Wewenang dan Fungsi Lembaga Negara Independen

Dalam konsep organisasi negara ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya; organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *form*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentuknya.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2009, hlm 341

<sup>84</sup> Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara, ... Op.Cit*, hlm 90

<sup>85</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan.....Op.Cit*, hlm 84

Menurut Harjono, fungsi mempunyai makna yang lebih luas daripada tugas. Tugas menurutnya, lebih tepat digunakan untuk menyebut aktivitas-aktivitas yang diperlukan agar fungsi dapat terlaksana. Fungsi memerlukan banyak aktivitas agar fungsi dapat terlaksana. Gabungan dari tugas-tugas adalah operasionalisasi dari sebuah fungsi yang sifatnya ke dalam. Tugas selain mempunyai aspek ke dalam juga memiliki aspek keluar.<sup>86</sup>

Aspek keluar dari tugas adalah wewenang, sehingga oleh karenanya sering digunakan secara bersama-sama yaitu tugas dan wewenang. Dikatakan lebih jauh bahwa dengan dinyatakannya satu lembaga mempunyai wewenang, timbullah akibat yang sifatnya kategorial dan eksklusif. Kategorial dikatakan sebagai unsur yang membedakan antara lembaga yang mempunyai wewenang dengan yang tidak mempunyai wewenang, sedangkan eksklusif diartikan bahwa lembaga-lembaga yang tidak disebut merupakan lembaga yang tidak berwenang. Perbedaan tafsir atas kewenangan yang diberikan dalam aturan perundang-undangan oleh lembaga negara yang berbeda dengan demikian dapat melahirkan sengketa kewenangan yang merupakan perselisihan atau perbedaan pendapat yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan antara dua lembaga negara atau lebih.<sup>87</sup>

Konsepsi pembentukan lembaga negara secara umum berkaitan langsung dengan tugas dan fungsi penyelenggaraan negara yang melatarbelakangi dibentuknya suatu lembaga. Organisasi negara memiliki alat perlengkapan negara untuk merealisasikan

---

<sup>86</sup> Sekertaris Jenderal dan Kepaniteraan MK, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: 2010, hlm,

<sup>87</sup> *Ibid*, hlm

tujuan dan keinginan-keinginan negara (*staatswill*). Dengan demikian, keberadaan lembaga negara independen berkaitan dengan tujuan negara, fungsi negara, dan tugas-tugas pemerintahan dalam arti luas.

Secara struktural lembaga-lembaga ini bersifat sub ordinatif dan bersifat koordinatif. Dari segi fungsi, dapat berganda (*multiple*), satu lembaga dapat memegang dua hingga tiga fungsi sekaligus yaitu; fungsi legislatif (regulatif), fungsi eksekutif (operasional administratif), maupun fungsi yudisial (memberikan *punishment*).

Eksistensi dari lembaga negara independen sebagai pelaksana fungsi negara dan penunjang tugas pemerintahan (*state auxiliaries*) ini telah menimbulkan kerancuan dalam tatanan pemerintahan maupun dalam struktur ketatanegaraan. Tidak sinkronnya penataan yuridis keorganisasian ini kemudian memunculkan problem ketatanegaraan dan keadministrasian.<sup>88</sup>

Suatu kedudukan, fungsi, dan hubungan ketatanegaraan tidak ditentukan karena suatu badan atau lembaga diatur dalam UUD. Dengan pendekatan lain, bahwa tidak semua materi muatan UUD adalah kaedah ketatanegaraan. Selain memuat kaedah ketatanegaraan, UUD memuat juga kaidah-kaidah yang menjadi dasar bagi hukum administrasi, hukum keperdataan, hukum pidana dan lain-lain. Demikian pula kelembagaan yang dimuat dalam UUD, tidak serta merta sebagai lembaga ketatanegaraan, melainkan dapat juga sebagai kelembagaan administrasi negara, kelembagaan penunjang suatu lembaga ketatanegaraan dan lain-lain. Sebaliknya,

---

<sup>88</sup> Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum...Op.Cit*, hlm 38

suatu badan atau lembaga yang tidak diatur dalam UUD mungkin sebagai badan atau lembaga kenegaraan yang menciptakan berbagai hubungan ketatanegaraan.

Kelembagaan ketatanegaraan adalah alat-alat kelengkapan negara sebagai unsur penyelenggara organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, karena itu disebut sebagai penyelenggara negara yang dibedakan dengan penyelenggara pemerintahan, atau tugas-tugas lain yang pada pokoknya tidak bertindak untuk dan atas nama negara. Dari tinjauan hukum, hubungan kelembagaan negara dapat bersifat ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) atau yang tidak bersifat ketatanegaraan misalnya hubungan yang bersifat administratif (*administrative rechtelijk*). Badan-badan yang bukan lembaga kenegaraan tidak dapat melakukan hubungan yang bersifat ketatanegaraan, karena hubungan itu tidak dilakukan untuk dan atas nama negara.<sup>89</sup>

Kalaupun dalam keadaan tertentu dipandang melakukan tugas yang bersifat ketatanegaraan, hal itu semata karena suatu “pelimpahan” dari pemegang kekuasaan asli (*original power*) ketatanegaraan. Tugas dan wewenang ketatanegaraan badan semacam ini bersifat *derifatif* belaka (tidak original). Misalnya Kejaksaan yang bertindak untuk dan atas nama negara, semata-mata karena pelimpahan dari penyelenggara negara dibidang pemerintahan (eksekutif).

Guna menghindari kerancuan pengertian lembaga negara akibat berbagai aturan baru dalam UUD atau undang-undang, sangat perlu dibedakan antara lembaga negara dalam pengertian ketatanegaraan dan yang bukan ketatanegaraan. Seperti disebutkan dimuka, lembaga negara dalam pengertian ketatanegaraan hanya terbatas pada

---

<sup>89</sup> *Ibid*, hlm 40

lembaga negara sebagai unsur organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan lembaga-lembaga negara yang tidak bertindak untuk dan atas nama negara bukanlah termasuk lembaga negara yang bersifat ketatanegaraan. Segala tindakan lembaga negara dalam pengertian kedua ini dapat tergolong dan bersifat administratif (*administratiefrechtelijk*) belaka.<sup>90</sup>

Untuk mengetahui, apakah suatu lembaga negara yang bertindak untuk dan atas nama negara atau bukan, ditentukan oleh aturan substantif mengenai tugas wewenang lembaga negara yang bersangkutan. Dengan pengetahuan tersebut, sekaligus diketahui pula, apakah suatu lembaga negara adalah badan ketatanegaraan atau bukan badan ketatanegaraan. Menurut Bagir Manan sistem ketatanegaraan mengandung dua aspek yakni, aspek utama yang berkenaan dengan kekuasaan lembaga-lembaga negara beserta hubungannya satu sama lain di antara lembaga-lembaga negara tersebut, dan aspek hubungan antara lembaga-lembaga negara dengan dengan warga negara.<sup>91</sup>

Sistem ketatanegaraan dapat juga diartikan secara longgar, yaitu tidak semata-mata normatif (dogmatik), apalagi hanya dari sudut ketentuan UUD. Sebagai contoh misalnya dalam pembahasan mengenai lembaga penegak hukum. Tidak semua lembaga penegak hukum diatur dalam UUD. Tetapi kalau tidak diatur dalam UUD tidak serta merta dapat diartikan bahwa lembaga penegak hukum tersebut tidak mempunyai kedudukan dan sifat konstitusional suatu lembaga atau tidak

---

<sup>90</sup> *Ibid*, hlm 41

<sup>91</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut UU 1945*, Dalam Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum... Op.Cit*, hlm, 43

konstitusional suatu lembaga lebih ditentukan oleh fungsi daripada tempat pengaturannya. Salah satu ukuran suatu lembaga bersifat konstitusional atau tidak konstitusional adalah fungsi ketatanegaraan (*staatsrechtelijk functie*). Dan yang dimaksud fungsi ketatanegaraan yaitu menjalankan tugas wewenang atas nama organisasi negara atau secara singkat atas nama negara. Kejaksaan, KPK, Komnas HAM, walaupun tidak disebut dalam UUD, adalah lembaga yang bersifat konstitusional karena menjalankan tugas wewenang atas nama negara. (Negara yang diwakili jaksa sebagai penuntut umum melawan terdakwa).

Menurut C.AJ.M Kortman, fungsi hukum ketatanegaraan meliputi:<sup>92</sup>

- (1) *de constituerende of instellingsfunctie*;
- (2) *de constituenrende of bevoegheidsverlenende functie*;
- (3) *de regulerende of matigende functie, zowel inzake ambten onderling als inzake de relatie tussen ambt en ondernaam.*

Berdasarkan fungsi-fungsi tersebut dapat disimpulkan, bahwa sistem ketatanegaraan menunjukkan pada pembentukan fungsi-fungsi lembaga, pembagian kewenangan, dan pengaturan batas-batas di antara jabatan satu sama lain maupun dalam hubungan antara jabatan dan warga negara. Ketiga fungsi pembentukan, pembagian, dan pengaturan tersebut merupakan fungsi-fungsi yang mengoperasikan sebuah sistem ketatanegaraan yang berdasarkan norma-norma, aturan-aturan

---

<sup>92</sup> C.AJ.M. Kortman, *Constitutional Recht*, dalam Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum... Op.Cit*, hlm 43-44

konstitusi serta prinsip-prinsip konstitusionalisme dan negara hukum yang terkandung dalam konstitusi.<sup>93</sup>

Dengan demikian, konsep sistem ketatanegaraan lebih luas dari pengertian sistem pemerintahan yang meliputi hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif yang secara garis besar melahirkan sistem presidensial dan parlementer. Konsep sistem ketatanegaraan lebih menyerupai sistem pemerintahan dalam arti luas yang meliputi seluruh fungsi-fungsi (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) ditambah dengan hubungan antara negara dan warga negara. Oleh karena itu, secara praksis dalam beberapa hal antara sistem pemerintahan dalam arti luas dan sistem ketatanegaraan dapat dipertukarkan penggunaannya sesuai dengan kebutuhan.

c. Karakteristik Kelembagaan

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

---

<sup>93</sup> *Ibid*, hlm 44



Seamon, lembaga Negara independen tidak jarang mempunyai kekuasaan *quasi legislative, quasi eksekutive, dan quasi judicial power*.<sup>94</sup>

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

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

---

<sup>94</sup> William. F. Funk & Richard H. Seamon, 2001, *Administrative Law; Example and Explanations*, Aspen Law and Business, printed in the United State of America, New York, hlm 23-34

independensi, yaitu: (1) *functional independence*; (2) *personal independence*; (3) *financial independence*, (3) dan *instrumental independence*.<sup>95</sup>

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

1. Independensi institusional atau structural (*institutional or structural independence*) yang tercermin dalam mekanisme hubungan eksternal antarlembaga Negara.
2. Independensi fungsional (*functional independence*) yang tercermin dalam proses pengambilan keputusan, yang dapat berupa (1) *goal independence*, yaitu bebas dalam menetapkan tujuan atau kebijakan pokok, dan (2) *instrument independence*, yaitu bebas dalam menetapkan instrument kebijakan yang tidak ditetapkan sendiri.
3. Independensi administratif, yaitu merdeka dalam menentukan kebijakan administrasi untuk mendukung kedua macam independensi diatas (*institutional and functional independence*), yaitu berupa (1) independensi keuangan (*financial independence*), yaitu merdeka dalam menentukan anggaran pendukung, dan (2) independensi personalia (*personel independence*), yaitu merdeka dalam menentukan pengangkatan serta pemberhentian personalia kepegawaian sendiri.<sup>96</sup>

Karakteristik independensi lembaga negara independen secara khusus berkaitan dengan beberapa hal, yakni independensi yang berkait erat dengan pemberhentian anggota komisi yang hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan lembaga yang bersangkutan, tidak sebagaimana lazimnya *administrative agencies* yang dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh presiden karena merupakan bagian dari eksekutif. Hal yang serupa dibahasakan William F. Fox Jr. bahwa suatu komisi atau lembaga independen bila dinyatakan

---

<sup>95</sup> Jimly Asshiddiqie, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP Kelompok Gramedia, Jakarta, hlm. 879

<sup>96</sup> *Ibid*, hlm, 879-880

secara tegas oleh kongres dalam undang-undang komisi tersebut. Atau, bila presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi independen.<sup>97</sup>

Selain masalah pemberhentian yang terbebas dari intervensi presiden, Funk dan Seamon menambahkan bahwa sifat independen juga tercermin dari: (1) kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan. Kepemimpinan kolegial ini berguna untuk proses internal dalam pengambilan keputusan-keputusan, khususnya menghindari kemungkinan politisasi keputusan sebagai akibat proses pemilihan keanggotaannya, (2) kepemimpinan tidak dikusai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu, dan (3) masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).<sup>98</sup>

Selain komisi negara yang bersifat independen, terdapat juga lembaga negara lainnya yang bercorak *administrative agencies*. Menurut Michael R. Asimow, komisi negara biasa merupakan bagian dari eksekutif, dan tidak memiliki peran yang tidak terlalu penting.<sup>99</sup> Terkait hal ini, Milakovich dan Gordon secara umum membagi lembaga negara independen (*regulatory bodies*) kedalam dua jenis. Pertama, *dependent regulatory bodies* (DRAs). Lembaga ini biasanya merupakan bagian dari departemen atau kabinet atau struktur eksekutif lainnya. Konsekuensi sebagai bagian dari eksekutif, maka lembaga ini sangat bergantung pada *political will* presiden

---

<sup>97</sup> William. F. Funk, & Richard H, Seamon, *Op.Cit.*, hlm 24

<sup>98</sup> William,, *Op.Cit...* 7

<sup>99</sup> Michael R. Asimow, 2002, *Administrative Law*, Gilbert Law Summeries, The Barbri group, printed in the united states of America, hlm 2

sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi. Oleh karena itu, lembaga semacam ini tidak bersikap independen, terutama dalam hal-hal yang terkait dengan kepentingan pemerintah itu sendiri. Di Indonesia, beberapa lembaga yang dapat dikategorikan sebagai jenis DRAs ini adalah seperti Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Kepolisian, dan Komisi Kejaksaan.<sup>100</sup>

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

1. Lembaga ini memiliki karakter kepemimpinan yang bersifat kolegal, sehingga putusan-putusan diambil secara kolektif;
2. Anggota atau para komisioner lembaga ini tidak melayani apa yang menjadi keinginan presiden sebagaimana jabatan yang dipilih oleh presiden lainnya;
3. Masa jabatan para komisioner ini biasanya defenitif dan cukup panjang, misalnya 14 tahun untuk priode jabatan *Federal Reserve Board* di Amerika;
4. Periode jabatannya bersifat “*staggered*”. Artinya, setiap tahun setiap komisioner berganti secara bertahap dan oleh kaarena itu, seorang presiden tidak bisa menguasai secara penuh kepemimpinan lembaga-lembaga terkait;
5. Jumlah anggota atau komisioner itu bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara;
6. Keanggotaan lembaga ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat partisan.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Zainal Arifin Muchtar Husien, *dkk, Efektifitas Sistem Penyeleksian Pejabat Komisi Negara, Final Report Penelitian*, Kemitraan Patnership, 2008, dalam Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara...Op.Cit*, hlm 96

<sup>101</sup> *Ibid*, hlm 96-97

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

#### **D. Macam-Macam Lembaga Negara Independen**

Sebagaimana telah diurai dimuka, bahwa pasca reformasi ketatanegaran, banyak dibentuk lembaga negara yang bersifat independen. Menurut Gunawan A. Tauda, paling tidak ada 15 lembaga negara yang berdasarkan karakteristik kelembagaan dan fungsinya dapat digolongkan sebagai lembaga negara independen.<sup>102</sup> Keseluruhan lembaga-lembaga negara tersebut adalah:

Tabel:

No	Lembaga/Komisi	Dasar Hukum
1.	Komisi Yudisial (KY)	Pasal 24B UUD 1945 dan UU No. 22 2004 jo UU No. 18/2011
2.	Komisi Pemilihan Umum (KPU)	Pasal 22E UUD 1945 dan UU No. 15/2011
3.	Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)	Pasal 22E UUD 1945 dan UU No. 15/2011
4.	Komnas HAM	UU No. 39 Tahun 1999
5.	Komnas Perempuan	Kepres No181/1998 & Perpres No 65/2005

<sup>102</sup> Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara,.... Op.Cit*, hlm 133-134

6.	Komisi Pengawasan Persaingan Usahan (KPPU)	UU No. 5 Tahun 1999
7.	Ombudsman RI (ORI)	UU No. 37 Tahun 2008
8.	Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)	UU No. 32 Tahun 2002
9.	Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)	UU No. 30 Tahun 2002
10.	Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI)	UU No. 23 Tahun 2002
11.	Dewan Pers	UU No. 40 Tahun 2002
12.	Dewan Pendidikan	UU No. 20 Tahun 2003
13.	Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)	Kepres No. 81 Tahun 2003
14.	Komisi Informasi	UU No. 14 Tahun 2008
15.	Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK)	UU No. 13 Tahun 2006

Sumber: data primer, diolah

Tabel diatas, memperlihatkan adanya ragam dasar atau alas hukum pembentukan lembaga negara independen. Ada yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, Undang-undang, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden. Adanya ragam dasar hukum pembentukan, baik secara konseptual maupun normatif dapat digolongkan kedalam tiga kategori, yaitu:

1. Lembaga negara independen yang dibentuk berdasarkan konstitusi (*constitutional organ/ constitutionally entrusted power*);
2. Lembaga negara independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang (*legislatively entrusted power*). Untuk yang ini, terbagi lagi menjadi dua, yaitu lembaga negara independen yang memiliki *constitutional importance* (karenanya derajatnya sama dengan lembaga Negara yang dibentuk melalui konstitusi, guna kepentingan mewujudkan *demokratische recstaat*), kedua, yang tidak memiliki *constitutional importance*;
3. Komisi atau lembaga negara independen yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan lain dibawah undang-undang (*presidential policy*).

Berdasarkan penggolongan diatas, tampak jelas bahwa antara lembaga negara independen satu dengan yang lainnya tidak berkedudukan setara. Lembaga ini tidak seluruhnya dibentuk berdasarkan desain konstitusional yang dapat menjadi payung hukum keberadaannya, tetapi berdasarkan isu-isu parsial, insidental. Setidaknya hal ini mengindikasikan dua hal, yaitu: (1) legitimasi yuridis bagi lembaga negara independen sangat lemah, sehingga akan mudah terkendala dalam menjalankan kewenangannya. Hirarki yang lebih tinggi tentu saja mendatangkan kewibawaan yang tidak seimbang dengan lembaga atau komisi negara independen yang hadir dengan dasar peraturan yang lebih rendah; (2) lembaga atau komisi Negara independen terkesan berjalan sendiri-sendiri tanpa adanya sistematisasi kerja yang sinergis yang bisa saling mendukung satu sama lain, sehingga suatu komisi seringkali tidak termanfaatkan dengan baik oleh komisi lainnya. Kenyataan tersebut menggambarkan bahwa, efektifitas keberadaan komisi negara independen masih belum tampak sesuai dengan tujuan mulia pembentukan lembaga Negara yang memiliki karakteristik khusus ini.<sup>103</sup>

Guna kepentingan penelitian ini, dibawah ini tidak akan diuraikan secara keseluruhan lembaga negara independen sebagaimana disebutkan diatas, melainkan hanya pada lembaga negara independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang dan memiliki *constitutional importance*. Diantaranya adalah sebagai berikut:

---

<sup>103</sup> A. AshinThohari, *Kedudukan Komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan*, Jentera Jurnal Hukum, Edisi 12, Jakarta: 2006, hlm 32-33

a. Komisi Pemilihan Umum

Komisi Pemilihan Umum dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

KPU yang ada sekarang merupakan KPU keempat yang dibentuk sejak era Reformasi 1998. KPU pertama (1999-2001) dibentuk dengan Keppres No 16 Tahun 1999, beranggotakan 53 orang anggota, dari unsur pemerintah dan Partai Politik. KPU kedua (2001-2007) dibentuk dengan Keppres No 10 Tahun 2001, beranggotakan 11 orang, dari unsur akademis dan LSM. KPU ketiga (2007-2012) dibentuk berdasarkan Keppres No 101/P/2007 yang berisikan tujuh orang anggota yang berasal dari anggota KPU Provinsi, akademisi, peneliti dan birokrat dilantik tanggal 23 Oktober 2007.<sup>104</sup>

Dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu diatur mengenai penyelenggara Pemilihan Umum yang dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara Pemilihan Umum mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan

---

<sup>104</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Komisi\\_Pemilihan\\_Umum#Tugas\\_dan\\_kewenangan](https://id.wikipedia.org/wiki/Komisi_Pemilihan_Umum#Tugas_dan_kewenangan), diunduh, 20 Oktober 2016



tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum bebas dari pengaruh pihak mana pun.<sup>105</sup>

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah nama yang diberikan oleh undang-undang tentang pemilihan umum untuk lembaga penyelenggara pemilihan umum (pemilu). Dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 sendiri, nama lembaga penyelenggara pemilu itu tidak harus bernama Komisi Pemilihan Umum. Itu sebabnya dalam rumusan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, perkataan komisi pemilihan umum ditulis dengan huruf kecil. Artinya, komisi pemilihan umum yang disebut dalam Pasal 22E itu bukanlah nama, melainkan perkataan umum untuk menyebut lembaga penyelenggara pemilihan umum.

Menurut Jimly Asshiddiqie, KPU tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lain yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Bahkan nama Komisi Pemilihan Umum itu sendiri tidaklah ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945, melainkan oleh undang-undang tentang penyelenggara pemilu. Kedudukan KPU sebagai lembaga negara dianggap sederajat dengan lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk oleh atau dengan undang-undang.

Lebih lanjut Jimly menjelaskan, keberadaan lembaga penyelenggara pemilu disebut tegas dalam Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945, kedudukannya sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, mau tidak mau menjadi sangat penting artinya, dan keberadaannya dijamin dan dilindungi secara

---

<sup>105</sup> *Ibid*

konstitusional dalam UUD NRI Tahun 1945. Inilah salah satu contoh lembaga negara yang dikatakan penting secara konstitusional atau lembaga negara yang memiliki apa yang disebut sebagai *constitutional importance*, terlepas dari apakah ia diatur eksplisit atau tidak dalam konstitusi.<sup>106</sup>

Dalam konteks demokrasi, keberadaan lembaga ini menjadi penting untuk menyelenggarakan sebuah mekanisme demokratis dalam memilih dan menentukan siapa yang berhak mengisi kelembagaan-kelembagaan negara, khususnya anggota legislatif dan eksekutif. KPU merupakan salah satu hasil dari perubahan UUD 1945 yang dipandang sebagai langkah maju dalam proses demokrasi di Indonesia. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat.<sup>107</sup>

b. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Sama halnya dengan KPU, Bawaslu merupakan lembaga negara independen yang berfungsi sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum. Hal tersebut ditegaskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 5 UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menyatakan:

"Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat

---

<sup>106</sup> Jimly Asshiddiqei, *Perkembangan, ... Op.Cit*, hlm 201

<sup>107</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara, ... Op.Cit*, hlm 169

Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara Langsung oleh Rakyat, serta untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara Demokratis".

Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 16 UU Nomor 15 Tahun 2011 dinyatakan: "Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disebut Bawaslu, adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Dengan demikian, baik KPU maupun Bawaslu adalah sama-sama sebagai lembaga yang memiliki kewenangan menyelenggarakan pemilihan umum, hanya saja Bawaslu dalam konteks tersebut bertindak selaku pengawas untuk dapat memastikan pemilihan umum berjalan dengan baik sesuai asas penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu, sebagaimana KPU, maka Bawaslu juga memiliki *constitutional importance* berdasarkan ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.

Tugas, Wewenang, dan Kewajiban Pengawas Pemilu berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu adalah sebagai berikut :

1. Mengawasi Penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis. Tugas tersebut secara singkat dalam diuraikan sebagai berikut:
  - a. Mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu;
  - b. Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu;
  - c. Mengawasi pelaksanaan Putusan Pengadilan;
  - d. Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen;
  - e. Memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu;

- f. Mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu;
- g. Evaluasi pengawasan Pemilu;
- h. Menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu;
- i. Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Wewenang Pengawas Pemilu sebagai berikut :

- a. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu
- b. Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang
- c. Menyelesaikan sengketa Pemilu
- d. Membentuk, mengangkat dan memberhentikan Pengawas Pemilu di tingkat bawah
- e. Melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Kewajiban Pengawas Pemilu sebagai berikut :

- a. Bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
- c. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
- d. Menyampaikan laporan hasil pengawasan sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan; dan
- e. Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

c. Komisi Nasional HAM

Pada awalnya, Komnas HAM dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Sejak tahun 1999, keberadaan Komnas HAM didasarkan pada undang-undang, yakni UU Nomor 39

Tahun 1999 yang juga menetapkan keberadaan, tujuan, fungsi, keanggotaan, asas, kelengkapan, serta tugas dan wewenang Komnas HAM. Disamping kewenangan menurut UU Nomor 39 Tahun 1999, Komnas HAM juga berwenang melakukan penyelidikan terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat dengan dikeluarkannya UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Komnas HAM adalah lembaga yang berwenang menyelidiki pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Dalam melakukan penyelidikan ini Komnas HAM dapat membentuk tim Ad Hoc yang terdiri atas Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan unsur masyarakat.

Dalam kenyataannya ada beberapa instrumen hukum yang menjadi landasan bagi pentingnya keberadaan Komnas HAM, diantaranya adalah UUD 1945, TAP MPR Nomor. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, UU Nomor 26 tentang Pengadilan HAM. Bahkan dalam BAB X A UUD NRI Tahun 1945, merinci dengan jelas ketentuan terhadap pentingnya jaminan perlindungan HAM.<sup>108</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, Komnas HAM dapat disebut sebagai salah satu lembaga Negara yang memiliki *constitutional importance* yang sama dengan kepolisian dan kejaksaan. Oleh karena disetiap negara konstitusional, jaminan terhadap hak asasi manusia dalam konstitusi dianggap sebagai sesuatu yang mutlak adanya. Bahkan jaminan konstitusional hak asasi manusia itu merupakan ciri pokok negara hukum atau paham Negara demokrasi konstitusional (*constitutional*

---

<sup>108</sup> Lebih lanjut, lihat UUD 1945 hasil amandemen

*democracy*). Untuk memajukan dan melindungi hak asasi manusia dalam UUD NRI Tahun 1945, negara memerlukan membentuk satu lembaga negara tersendiri. Meskipun keberadaannya tidak tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945, tetapi Komnas HAM dapat dikatakan memiliki sifat *constitutional importance* yang sama dengan lembaga-lembaga Negara lainnya.<sup>109</sup> Hal tersebut juga dapat didekati dari ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang mengatur mengenai “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam undang-undang”. Oleh karena fungsi Komnas HAM sebagai lembaga negara juga berkaitan dengan fungsi kekuasaan kehakiman, dan karena itu dapat dikatakan juga memiliki ciri sebagai lembaga konstitusional.<sup>110</sup>

Adapun tujuan pembentukan komisi ini adalah, (1) mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan HAM sesuai dengan Pancasila, UUD NRI 1945, dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. (2) meningkatkan perlindungan dan penegakan HAM Indonesia seutuhnya dan kemampuan berpartisipasi dalam berbagai kehidupan. Komisi ini dibentuk untuk mendukung system pemerintahan dalam mendorong dan menegakkan hak asasi manusia.

Keanggotan Komnas HAM, sesuai dengan Pasal 83 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, berjumlah 35 orang yang dipilih oleh DPR berdasarkan usulan Komnas HAM dan diresmikan oleh Presiden selaku pejabat administrasi tertinggi.

---

<sup>109</sup> Jimly Asshiddiqie, *Lop.Cit*, hlm 246-247

<sup>110</sup> *Ibid*, hlm, 211

Anggaran Komnas HAM dibebankan kepada APBN. Pendirian komisi ini sangat penting untuk meningkatkan serta mendorong penghormatan terhadap HAM oleh Negara dan penyelenggara negara. Selain itu, memberikan kepastian hukum bagi para pelanggar HAM.

d. Komisi Pemberantasan Korupsi

Embrio kelahiran KPK sudah dimulai semenjak tahun 1998. Dalam Rapat Paripurna ke 4 pada tanggal 13 November 1998, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Pada intinya, Ketetapan MPR tersebut berisikan tentang penyelenggara negara pada lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik dan bertanggungjawab kepada masyarakat, bangsa dan Negara. Untuk menjalankan fungsi dan tugasnya tersebut, penyelenggara Negara harus jujur, adil, terbuka, dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme.<sup>111</sup>

Sebagai tindak lanjut dari ketetapan tersebut, maka lahir UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Undang-undang ini mengamanatkan kepada presiden untuk membentuk sebuah komisi pemeriksa yang bertanggungjawab kepada presiden, yang bertugas melakukan pemeriksaan terhadap harta kekayaan pejabat negara.

---

<sup>111</sup> M. Thalhan dan Sobirin Malian, *Perkembangan Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Total Media, 2011, hlm 120

Aspirasi masyarakat untuk memberantas korupsi dan bentuk penyimpangan lainnya yang semakin meningkat, yang berakibat pada timbulnya kerugian negara yang sangat besar dan pada gilirannya dapat berdampak pada timbulnya krisis di berbagai bidang. Untuk itu, upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi perlu semakin ditingkatkan dan diintensifkan dengan tetap menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kepentingan masyarakat.<sup>112</sup> Untuk mengantisipasi dan memberantas secara lebih efektif setiap bentuk tindak pidana korupsi, Pemerintah pada tanggal 16 Agustus 1999 mengeluarkan UU Nomor. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menggantikan UU Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.<sup>113</sup>

Pasal 43 UU Nomor 31 Tahun 1999, mengamanatkan pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang akan diatur dalam undang-undang tersendiri, maka pada tanggal 27 Desember 2002 pemerintah mengeluarkan UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang kemudian disebut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

KPK dibentuk sebagai respons atas tidak efektifnya kepolisian dan kejaksaan dalam memberantas korupsi yang semakin merajalela. Diharapkan, adanya KPK dapat mendorong penyelenggaraan *good governance*. Dengan demikian, keberadaa

---

<sup>112</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara, ... Op.Cit*, hlm 225

<sup>113</sup> Pada Tanggal 21 November, UU Nomor 31 Tahun 1999 diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.



komisi ini sangat penting, tetapi perlu adanya koordinasi dengan instansi yang memiliki kewenangan serupa.<sup>114</sup>

KPK diberi amanat melakukan pemberantasan korupsi secara professional, intensif, dan berkesinambungan untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Untuk melaksanakan amanat tersebut, KPK memiliki tugas dan kewenangan berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (sebagaimana diatur dalam Pasal 6 s/d Pasal 14), sebagai berikut:<sup>115</sup>

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

KPK merupakan lembaga independen, yang dalam pelaksanaan independensinya, KPK bertanggungjawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya, dan menyampaikan laporan secara berkala kepada presiden, DPR, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Selain itu, KPK juga diberi amanat melakukan pemberantasan korupsi secara professional, intensif, dan berkesinambungan untuk mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

---

<sup>114</sup> Firmansyah Arifin, dkk, *Lembaga Negara, ... Op. Cit*, hlm 88

<sup>115</sup> Lebih lanjut Lihat Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Menurut Jimly Asshiddiqie, KPK meskipun dibentuk berdasarkan undang-undang, tetapi karena fungsinya juga berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, yaitu menjalankan fungsi penyelidikan, penyidikan, dan/atau penuntutan. Dan karenanya memiliki kepentingan konstitusional atau *constitutional importance*, hal tersebut merujuk pada ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi, “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”.

#### **E. Sengketa Kewenangan Lembaga Negara**

Konsekuensi logis dari pilihan suatu sistem dengan menerapkan prinsip checks and balances adalah timbulnya sengketa atau pertentangan antar organ kelembagaan Negara yang diletakkan secara sederajat dan saling kontrol. Lahirnya sengketa tidak lain karena adanya persinggungan kepentingan yang tidak dapat dikompromikan.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan timbulnya sengketa bisa disebabkan beberapa kemungkinan, diantaranya kurang memadainya sistem yang mengatur dan mewadahi hubungan antarorgan yang ada sehingga menimbulkan perbedaan interpretasi. Perbedaan interpretasi terhadap suatu ketentuan yang menjadi bingkai bagi penyelenggaraan negara seringkali menyulut sengketa.

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

wewenang lebih mempunyai makna yang berkaitan dengan hukum secara langsung. Dengan dinyatakan sebuah lembaga mempunyai wewenang, timbullah akibat yang sifatnya kategorial dan eksklusif. Kategorial merupakan unsur yang membedakan antara lembaga yang membedakan antara lembaga yang mempunyai wewenang dan yang tidak mempunyai wewenang. Eksklusif berarti menjadikan lembaga-lembaga yang tidak disebut merupakan lembaga yang tidak diberi wewenang. Sebagai konsekuensinya, atas seluruh akibat keluar yang ditimbulkan oleh aktifitas serupa yang dilakukan oleh lembaga yang tidak diberi wewenang tidak mempunyai akibat hukum. Sifat kategorial-eksklusif ini berlaku secara horizontal, artinya menyangkut hubungan dengan lembaga lainnya yang kedudukannya sederajat. Di samping itu, mempunyai sifat subordinatif yang bersifat vertikal, yakni menumbuhkan kewajiban bagi mereka yang berada di bawah lembaga tersebut untuk tunduk kepada lembaga yang diberi wewenang.

Sebuah kewenangan yang berbasis pada peraturan untuk melaksanakan kewenangan setidaknya memiliki empat karakteristik utama sebagai berikut:

Pertama, hak untuk membuat keputusan-keputusan yang berkepastian hukum. Hal ini sangat berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan yang ditelurkannya sebagai bagian dari pelaksanaan kewenangnya. Potensi konflik pelaksanaan kewenangan lembaga negara sangat mungkin lahir dari adanya produk hukum yang dikeluarkan sebuah lembaga negara dan kemudian produk tersebut mengikat kepada lembaga negara lainnya.

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

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

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

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

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

#### **F. *Legal Standing* Lembaga Negara Independen dalam SKLN**

Bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf b UU Nomor. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *juncto* Pasal 29 ayat (1) UU Nomor. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan

Kehakiman, menyebut bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, antara lain memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945.

Dalam perkara sengketa kewenangan yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) adalah lembaga negara. Menurut Harjono kedudukan hukum (*legal standing*) adalah “keadaan di mana seseorang atau suatu pihak ditentukan memenuhi syarat dan oleh karena itu mempunyai hak untuk mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan atau sengketa atau perkara di depan Mahkamah Konstitusi.”<sup>116</sup>

Selanjutnya ketentuan Pasal 61 UU Nomor. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakan bahwa:

1. Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan;
2. Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang kepentingan langsung pemohon dan menguraikan kewenangan yang dipersengketakan serta menyebutkan dengan jelas lembaga Negara yang menjadi termohon.

---

<sup>116</sup> Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L Wakil Ketua MK*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hlm., 176

Ketentuan diatas dipertegas dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Mahkamah Kostitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara, yaitu:

Tabel 1.1: Ketentuan Mengenai Sengketa Kewenangan Konstitusional

No	Posisi	Tafsir
1.	<i>Subjectum Litis</i> (Pemohon atau Temohon)	Pasal 2 ayat (1) Lembaga Negara yang dapat menjadi Pemohon atau Termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga Negara, adalah: a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); b. Dewan Perwakilan Daerah (DPD); c. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); d. Presiden; e. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); f. Pemerintah Daerah (Pemda), atau g. Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945
2.	<i>Objectum Litis</i> (Objek Sengketa)	Pasal 2 ayat (2) Kewenangan yang dipersengketakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah kewenangan yang diberikan atau ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945

Sumber: *Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lemabag Negara. Diolah.*

Frasa “kewenangan yang diberikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” sebagaimana dimaksud oleh Pasal 61 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, mengandung makna “kewenangan atribusi”, yaitu kewenangan yang diciptakan dan diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, dan bukan kewenangan yang diciptakan dan diberikan oleh peraturan perundang-undangan dibawah UUD NRI Tahun 1945.

Yang dimaksud kewenangan konstitusional menurut Mahkamah Konstitusi dalam putusan MK Nomor 004/SKLN-IV/2006, tanggal 12 Juli 2006, hlm. 90, dinyatakan: “kewenangan-kewenangan tersebut dapat saja dimuat dalam sebuah undang-undang”

Kemudian berdasarkan Pasal 61 UU MK, dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 harus dipenuhi syarat-syarat kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai berikut:

Tabel: 1.2: Kedudukan Hukum Bagi Para Pihak dalam Sengketa Kewenangan di Mahkamah Konstitusi

No.	Kedudukan Hukum	Syarat-Syarat
1.	Para Pihak yang Bersengketa ( <i>subjectum litis</i> )	Pemohon dan Termohon, kedua-duanya harus merupakan lembaga yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945
2.	Kewenangan yang dipersengketakan ( <i>objectum litis</i> )	Merupakan kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945
3.	Pemohon (syarat khusus)	Pemohon harus mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 yang dipersengketakan.

Sumber: *Bahan Hukum Primer, diolah.*

Pasal 2 ayat (1) huruf g PMK Nomor 08 Tahun 2006 telah menentukan dan memberikan tafsir lebih luas mengenai lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara. Dengan dirumuskannya “lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945” sebagai subjek dalam sengketa kewenangan lembaga negara, ini menunjukkan bahwa subjek sengketa kewenangan lembaga negara dimaksud tidak terbatas hanya pada DPR, DPD, MPR, Presiden, BPK, dan Pemda.



Perluasan makna lembaga negara telah pula diteguhkan dalam Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 bertanggal 12 Juli 2006 yang menyatakan, “dalam menentukan isi dan batas kewenangan yang menjadi *objectum litis* suatu sengketa kewenangan lembaga negara, Mahkamah tidak hanya semata-mata menafsirkan secara tekstual bunyi dari ketentuan UUD yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara tertentu, tetapi juga melihat kemungkinan adanya kewenangan-kewenangan implisit yang terdapat dalam suatu kewenangan pokok serta kewenangan yang diperlukan (*necessary and propet*) guna menjalankan kewenangan pokok tertentu tersebut. Kewenangan-kewenangan tersebut dapat saja dimuat dalam sebuah undang-undang”.<sup>117</sup>

Maruarar Siahaan juga mengemukakan bahwa lembaga negara yang memiliki *legal standing* adalah lembaga negara yang memperoleh kewenangan dari UUD NRI Tahun 1945, tetapi juga lembaga negara sebagai *auxiliary institution* yang dalam praktiknya banyak dibentuk dengan UU.<sup>118</sup>

Dengan demikian, ukuran untuk menentukan apakah lembaga dimaksud termasuk lembaga negara atau bukan, tidak hanya berdasarkan kepada kedudukan struktural lembaga yang bersangkutan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan bukan pula nama resminya, melainkan harus juga melihat kepada fungsi dari lembaga negara itu dalam UUD NRI Tahun 1945.

---

<sup>117</sup>Lihat, Putusan MK Nomor 004/SKLN-IV/2006 dalam situs [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id)

<sup>118</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara... Op. Cit*, hlm 92

### **BAB III**

## **KEWENANGAN MEMUTUS SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI**

### **A. Kewenangan MK Memutus SKLN**

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 pada tahun 2001, belum ada aturan mengenai mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara. Lembaga yang memiliki kewenangan untuk memberi putusan terhadap sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara tersebut juga belum ada. Karena itu, selama masa tersebut belum ada preseden dalam praktik ketatanegaraan Indonesia mengenai penanganan sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara. Barulah setelah adanya Perubahan Ketiga UUD 1945, yang mengadopsi pembentukan lembaga negara Mahkamah Konstitusi yang salah satu kewenangannya adalah memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki mekanisme penyelesaian jika terjadi sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara.<sup>119</sup>

Sistem ketatanegaraan Indonesia yang dimaksud di sini adalah seperangkat prinsip dasar dan aturan yang mengenai susunan negara atau pemerintahan, bentuk negara atau pemerintahan, hubungan tata kerja antarlembaga negara atau

---

<sup>119</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan....Op.Cit*, hlm, 2.

pemerintahan dan sebagainya yang menjadi dasar pengaturan negara atau pemerintahan di Indonesia. Dengan pengertian sistem ketatanegaraan Indonesia yang demikian ini, maka pada hakikatnya esensi sistem ketatanegaraan Indonesia ini adalah Hukum Tata Negara Indonesia, yang meliputi hukum konstitusi dan konvensi ketatanegaraan (*the Law of the Constitution dan the Convention of the Constitution*).<sup>120</sup>

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, hubungan antara satu lembaga negara dengan lembaga negara yang lainnya diikat oleh prinsip *checks and balances*. Dalam prinsip tersebut, lembaga-lembaga negara itu diakui sederajat, dan saling mengimbangi satu sama lain. Istilah *checks and balances* tersebut menurut David Wootton sebenarnya hanya merupakan salah satu teknik saja untuk mengemukakan konsep saling kontrol dan saling mengimbangi antar cabang kekuasaan negara. Dan istilah itu sebelumnya juga telah digunakan oleh Whig John Toland (1701) dan Marcham Nedham (1654).<sup>121</sup> Gagasan *checks and balances* menurut David Wootton mengandung pikiran, bahwa konstitusi merupakan satu sistem mekanis, yang diartikan sebagai satu interest dalam mekanisme. Menurut Jimly Asshiddiqie, rujukan tentang mesin politik itu, diambil dari edisi John Dryden tentang Plutarch's Lives, dengan mengatakan "... *the Maker of the world had when he had finished and set this*

---

<sup>120</sup> Widodo Eka Cahyana, *Lembaga Kepresidenan*, Dikutip dari Sekertaris Jenderal dan Kepaniteraan MK, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2010), hlm 152

<sup>121</sup> *Ibid*, hlm 153

*great machine moving, and found everything very good and exactly to answer to his great idea.*”<sup>122</sup>

Sebagai implikasi adanya mekanisme *checks and balances* pada hubungan yang sederajat itu, ada kemungkinan dalam pelaksanaan kewenangan masing-masing lembaga negara timbul perbedaan dan/atau perselisihan dalam menafsirkan amanat Undang-Undang Dasar. Jika timbul persengketaan pendapat semacam itu, diperlukan organ tersendiri yang disertai tugas untuk memutus final atas hal itu. Dalam sistem ketatanegaraan yang telah diadopsikan dalam UUD NRI Tahun 1945, mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan demikian dilakukan melalui proses peradilan tata negara, yang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dikenal dengan nama Mahkamah Konstitusi.<sup>123</sup>

Perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara merupakan perkara yang pemohonnya adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD

---

<sup>122</sup> David Wootton, *Liberty, Metaphor and Mechanism: “Checks and Balances” and The Origins of Modern Constitutionalism*, davidwootton@britishlibrary.net. dikutip dalam Maruarar Siahaan, *Undang-Undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm 69

<sup>123</sup> Dalam sistem peradilan di Indonesia telah dikenal adanya lembaga yudisial yang memutus jika terjadi sengketa antara warga negara dengan Pejabat Tata Usaha Negara menyangkut keputusan yang dibuat oleh Pejabat Tata Usaha Negara. Ini mulai diadakan sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Tahun 1986 Nomor 77 dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1986 Nomor 3344). Undang-undang ini kemudian diamandemen menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 35 dan Tambahan Lembar Negara Tahun 2004 Nomor 4380). Namun, tentu saja, hakikat Peradilan Tata Usaha Negara berbeda dengan Mahkamah Konstitusi. Yang pertama merupakan Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara bisa disebut sebagai Peradilan Tata Negara. Dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan... op.cit., hal.3-4*.

NRI Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, di samping melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, pada dasarnya merupakan kewenangan konstitusional yang dibentuk dengan tujuan untuk menegakkan ketentuan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945. Ini disebabkan karena dari dua hal inilah persoalan konstitusionalitas dapat timbul. Fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan konstitusi tercermin dalam (2) dua kewenangan tersebut, yaitu: (1) kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD; dan (2) kewenangan untuk memutus SKLN yang kewenangannya bersumber dari UUD NRI Tahun 1945.<sup>124</sup>

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

---

<sup>124</sup> Harjono, *Transformasi Demokrasi*, dikutip dari Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara...Ibid*, hlm 156

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

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

1. *Kewenangannya adalah Hak Uji Materiil.*

*Mulai dari undang-undang ke bawah Hak Uji Materiil ini bersifat pasif, yang berarti dia tidak cari-cari, tergantung kalau ada kasus lalu kemudian ada gugatan itu yang harus diselesaikan. Sebab kalau dia cari-cari nanti selain menjadi berat bagi konstitusi itu sendiri dan itu nanti bisa menjadi sengketa antara dirinya sendiri dengan lembaga legislatif dan lembaga pembuat peraturan, seakan-akan dia menjalankan fungsi eksekutif termasuk dalam rangka mengembangkan harmonisasi peraturan. Oleh karena itu dipertahankan sifat pasifnya.*

2. *Memberikan putusan atas sengketa Lembaga Tinggi Negara. Jadi antar Lembaga Tinggi Negara, antar Pemerintah Pusat dengan Daerah, antar Pemerintah Daerah dalam menjalankan peraturan perundang-undangan. Jadi bukan sengketa di luar pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan tempat penyelesaian pengambilan keputusannya di MK.*

3. *Menjalankan kewenangan lain yang diberikan undang-undang. Opsi wewenang lain ini kami usulkan untuk dicantumkan meskipun tidak ditegaskan di sini, ini untuk menampung kemungkinan undang-undang Pemilu mengatur berkenaan dengan penyelesaian sengketa Pemilu dan sengketa Pemilu itu bisa diberikan kewenangan untuk penyelesaiannya di MK tetapi itu tergantung bagaimana undang-undang nanti mengaturnya.”<sup>125</sup>*

*Kedua* adalah Soetjipto dari F-UG. Menurut Soetjipto:

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

---

<sup>125</sup> Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008), hlm, 305-306

*Pusat dengan Pemerintah Daerah dan juga mengadili persengketaan adanya pembubaran partai politik dan juga mengadili apabila terjadi persengketaan dalam pelaksanaan pemilu.*<sup>126</sup>

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

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

*'Pasal berikutnya, atau Pasal 29 dalam usulan kami: Ayat (1), Di dalam lingkungan Mahkamah Agung dibentuk Mahkamah Konstitusi; Ayat (2), Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk: Menguji Undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (fungsi judicial review). Memberi pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat hendak meminta persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat mengenai laporan perilaku Presiden yang menghinati negara dan/atau merendahkan martabat Lembaga Kepresidenan. Memberikan keputusan akhir mengenai putusan pembubaran suatu partai politik. Memberikan keputusan apabila terdapat perselisihan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom. Memberikan putusan atas gugatan yang berdasarkan Undang-Undang Dasar.*<sup>127</sup>

Pandangan Fraksi PDI Perjuangan yang disampaikan oleh I Dewa Gede Palguna ternyata tidak jauh berbeda dengan pandangan Soetjipto dari F-UG, yang

---

<sup>126</sup> *Ibid*, hlm, 339-340

<sup>127</sup> *Ibid*, hlm, 340

menyatakan, bahwa salah satu kewenangan MK adalah memberikan keputusan apabila terdapat perselisihan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom.

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

*'Berhubung kewenangan Mahkamah Agung adalah melakukan uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka di lingkungan Mahkamah Agung dibentuk Mahkamah Konstitusi yang mempunyai kewenangan menguji secara materiil atas undang-undang, memberi putusan atas pertentangan antar undang-undang, memberi putusan atas persengketaan kewenangan antara Lembaga Negara, Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, serta menjalankan kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang.'*<sup>128</sup>

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

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

*'Pasal 24 ayat (2) Kekuasaan Kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung serta Lembaga Pengadilan yang berada di bawahnya di dalam lingkungan peradilan umum. Pasal 24a Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara pada tingkat pertama dan terakhir untuk menguji materi undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, memberi putusan atas pertentangan atau persengketaan antara lembaga negara, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah, menjalankan peraturan perundang-undangan serta menjalankan kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.'*<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> *Ibid*, hlm, 343

<sup>129</sup> *Ibid*, hlm, 348-348



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

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

hanya sebatas pada perkara SKLN yang sumber kewenangannya berasal dari UUD NRI Tahun (*in de grondwet geregeld*) saja, akan tetapi juga mencakup SKLN yang sumber kewenangannya diperoleh dari undang-undang (*in de wet geregeld*).<sup>130</sup>

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

#### **B. Rumusan Limitatif Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945**

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

---

<sup>130</sup> Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, *Hukum Acara....Op.Cit*, hlm, 159

Artinya, secara legal formal, jika hendak menambahkan kewenangan memutus sengketa kewenangan lembaga negara independen yang kewenangannya tidak bersumber atau secara implisit tidak disebut dalam UUD NRI Tahun 1945 kepada Mahkamah Konstitusi maka hal itu harus ditempuh dengan melakukan perubahan terhadap rumusan limitatif dalam Pasal 24C UUD 1945. Sementara pada saat ini, untuk dapat melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 bukanlah perkara yang mudah, baik secara politik maupun prosedural.

Jika demikian halnya, apakah tidak ada cara lain untuk mewujudkan keinginan agar MK dapat memiliki kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara independen yang kewenangannya tidak disebut secara implisit dalam UUD NRI Tahun 1945 atau sumber kewenangannya berasal dari undang-undang? Masalah inilah yang akan menjadi fokus dalam pembahasan ini. Dengan terlebih dahulu membahas rumusan limitatif dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tentang kewenangan MK. Selanjutnya membahas tentang kemungkinan memberi kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara independen tanpa harus merubah UUD NRI Tahun 1945 atau melalui perubahan undang-undang, dalam hal ini UU Nomor. 24 Tahun 2003 jo UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang MK, melainkan cukup dengan melalui penafsiran oleh hakim.

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

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

Ketentuan limitatif Pasal 24C ayat (1) tersebut tampaknya menutup ruang perluasan kewenangan MK untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara independen. Sedangkan perihal tersebut merupakan tuntutan kebutuhan bernegara. Kaitannya dengan itu, menarik untuk dicermati ketentuan Pasal 29 ayat (1) UU Nomor. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Ayat (1) tersebut berbunyi: Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- c. Memutus pembubaran Partai politik;
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan
- e. Kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.

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

sengketa hasil pemilihan kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Kaitan dengan itu, I Dewa Gede Palguna berpandangan bahwa, secara teoritik, ada dua persoalan yang timbul dari ketentuan diatas. Pertama, secara substansial, jelas bahwa Pasal 29 ayat (1) huruf e UU Kekuasaan Kehakiman diatas telah menambahkan kewenangan baru kepada MK. Dikatakan “kewenangan baru” karena kewenangan itu sama sekali bukan merupakan turunan atau dirivasi dari kewenangan yang telah secara eksplisit disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, dalam hal ini dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2). Pertanyaan yang kemudian timbul adalah apakah undang-undang dapat menambahkan kewenangan baru yang sama sekali tidak disebut dalam rumusan Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang secara limitatif mengatur tentang kewenangan MK. Terkait hal tersebut, I Dewa Gede Palguna berpandangan bahwa “tidak.” Sebab, dengan cara demikian berarti telah terjadi perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang tidak dilakukan oleh lembaga negara yang berwenang (MPR) dan menurut prosedur sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945.<sup>131</sup>

*Kedua*, bahkan andaikan cara penambahan kewenangan sebagaimana dilakukan oleh Pasal 29 ayat (1) huruf e UU Kekuasaan Kehakiman diatas dapat dibenarkan, *quad non*, hal itu tetap dapat dipersoalkan karena “penambahan” kewenangan kepada

---

<sup>131</sup> I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint), Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm 598

MK itu, yaitu untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah, sudah dilakukan sejak tahun 2008, yakni melalui Pasal 236C UU Nomor. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan UU Kekuasaan Kehakiman baru diundangkan pada 29 Oktober 2009.<sup>132</sup> Pasal 236C UU Nomor. 12 Tahun 2008 menyatakan:

“penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.”

Dengan demikian, sekali lagi, andaikata pun cara penambahan kewenangan sebagaimana dilakukan oleh Pasal 29 ayat (1) huruf e UU Kekuasaan Kehakiman diatas dapat dibenarkan, *quod non*, maka ketentuan tersebut hanya berfungsi menjelaskan pemberian “tambahan” kewenangan kepada MK dan bukan sebagai dasar hukum pemberian kewenangan.<sup>133</sup>

Hal ini sangat berbeda halnya jika frase “kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang” dalam huruf e dari Pasal 29 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman itu muncul atau menjadi bagian dari di Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.<sup>134</sup> Dengan demikian, jika suatu undang-undang, termasuk undang-undang kehakiman,

---

<sup>132</sup> *Ibid*, hlm 598

<sup>133</sup> *Ibid*, hlm 599

<sup>134</sup> Rumusan atau frase demikian pernah diusulkan beberapa fraksi selama berlangsungnya rapat-rapat PAH I BP MPR yang membahas kewenangan MK. Lihat lebih jauh, misalnya, usul F-TNI/Polri dan beberapa fraksi lain dalam Sekretariat Jenderal MPR RI. “Risalah Rapat Pleno Ke-20 PAH I BP MPR 2001,” 5 Juli 2001

memberi kewenangan lain selain yang secara eksplisit disebut dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, kewenangan itu adalah derivasi atau diturunkan dari UUD NRI Tahun 1945, bukan menambahkan kewenangan baru. Dengan kata lain, undang-undang hanya menjadikan lebih eksplisit suatu kewenangan yang secara implisit sudah disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Jadi, dalam hal yang disebut terakhir ini, secara substansial undang-undang tidak menyerobot materi muatan yang merupakan materi muatan undang-undang dasar dan secara prosedural pun tidak melakukan pelanggaran prosedur perubahan undang-undang dasar yang ditentukan dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 dan kewenangannya ada di tangan pembuat undang-undang dasar, yaitu MPR, bukan ditangan pembuat undang-undang.<sup>135</sup>

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

---

<sup>135</sup> I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional....Op.Cit*, hlm, 599

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

Berdasarkan Pasal 2 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyebut bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dilihat dari ketentuan ini, kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara merupakan manifestasi dari pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi tersebut.<sup>136</sup>

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

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

---

<sup>136</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Cetakan Kedua, Jakarta, KonPress, 2006, hlm 2



Lebih lanjut sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 diatur dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Undang-undang tersebut mengatur bahwa yang dapat mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi dalam sengketa kewenangan lembaga negara adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 dan lembaga tersebut memiliki kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.

Dari ketentuan tersebut ada tiga kriteria untuk mengajukan perkara sengketa lembaga negara di MK: yaitu,

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

### **C. Lembaga Negara yang Dapat Menjadi Pihak di MK dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara.**

Penentuan lembaga-lembaga yang dapat menjadi pihak di MK harus mengacu kepada ketentuan konstitusional sebagaimana ketentuan UUD NRI Tahun 1945. Semakin banyaknya lembaga-lembaga negara yang dibentuk pasca amandemen UUD 1945 telah menimbulkan berbagai penafsiran tentang lembaga negara yang dapat berperkara di MK. Dalam pandangan Hardjono bahwa sengketa lembaga negara di

MK tidak bisa dilihat dari sudut pengertian lembaga negara, tetapi di lihat dari kewenangannya sebab yang menjadi objek sengketa di MK adalah persoalan kewenangan lembaga negara, bukan lembaga apa yang bersengketa.<sup>137</sup> Penafsiran lembaga negara harus lebih menitikberatkan pada jenis kewenangan yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 dan bukan penamaan dan jenis lembaga negara. Dengan demikian menurut Hardjono, setiap ada kewenangan yang dicantumkan, itulah yang dirujuk untuk menentukan lembaga yang mana yang diberikan kewenangan tersebut. Jika ada, itulah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945.<sup>138</sup> Pandangan tersebut juga diadopsi dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-V/2006 tanggal 12 Juli 2006 pada bagian Pertimbangan Hukum Kewenangan Mahkamah dan Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) pada halaman 87 alinea pertama tertera dengan jelas kalimat “Penempatan kata “sengketa kewenangan” sebelum kata “lembaga negara” mempunyai arti yang sangat penting karena hakikatnya yang dimaksud oleh Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah memang “sengketa kewenangan” atau tentang “apa yang disengketakan” dan bukan tentang “siapa yang bersengketa.”<sup>139</sup>

Untuk mengurai lembaga apa saja yang memperoleh kewenangan langsung dari UUD NRI Tahun 1945, perlu diuraikan terlebih dahulu lembaga-lembaga atau fungsi-fungsi apa saja yang termaktub dalam UUD NRI Tahun 1945. Sesuai dengan

---

<sup>137</sup> Hardjono, *Konstitusi sebagai Rumah....Op.Cit*, hlm, 177

<sup>138</sup> *Ibid*, hlm, 178

<sup>139</sup> Lebih lanjut lihat Putusan MK Nomor 004/SKLN-V/2006 tanggal 12 Juli 2006.

penyebutannya dalam UUD NRI Tahun 1945, paling tidak ada 18 lembaga atau fungsi yang disebut oleh UUD NRI Tahun 1945; yaitu MPR, Presiden, Dewan Pertimbangan Presiden, Kementerian Negara, Pemerintah daerah Provinsi, Pemerintah daerah Kabupaten/Kota, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, DPR, DPD, komisi pemilihan umum, bank sentral, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

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

Meskipun demikian, banyaknya ragam penafsiran dalam menentukan lembaga negara yang dapat berperkara di MK berimplikasi terhadap ketidakjelasan lembaga mana saja yang dapat menjadi pihak di MK. Jika menggunakan penafsiran secara

luas, yaitu mencakup semua lembaga yang nama dan kewenangannya disebut dan tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945, lembaga negara yang dapat menjadi pihak di MK sebanyak 17 lembaga, sebagaimana telah disebut diatas, kecuali bank sentral. Bank sentral tidak memperoleh kewenangannya dari UUD NRI Tahun 1945.

Apabila menggunakan penafsiran moderat, yakni hanya membatasi pada apa yang dikenal sebagai lembaga negara utama (*main states organ*), dapat disebutkan paling tidak ada delapan lembaga negara, yaitu MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial, dan Mahkamah Konstitusi. Khusus MK dapat saja dikecualikan karena mustahil dirinya akan memeriksa dan memutus sengketa yang melibatkan dirinya sendiri. Dengan demikian, ada tujuh lembaga yang dapat menjadi pihak di MK. Jika menggunakan penafsiran sempit, yakni hanya merujuk secara implisit kepada ketentuan Pasal 67 UU Nmor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, berarti hanya ada tiga lembaga, yaitu DPR, DPD, dan Presiden, yang dapat menjadi pihak di MK.<sup>140</sup>

Para hakim Mahkamah Konstitusi berbeda pendapat dalam menafsirkan lembaga negara. Hal ini dapat dibaca secara jelas dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi, terutama yang berkaitan dengan sengketa kewenangan lembaga negara. Misalnya untuk penentuan syarat *legal standing* lembaga negara untuk membawa sengketanya sebagai sengketa kewenangan lembaga negara di MK adalah lembaga negara yang memperoleh kewenangan dari UUD NRI Tahun 1945, berdasarkan Pasal

---

<sup>140</sup> Firmansyah Arifin, dkk, *Op.Cit*, hlm 128

24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf b, serta Pasal 61 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang selama ini hanya ditafsirkan secara tekstual bahwa: (a) kewenangan lembaga negara diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945; (b) lembaga negara yang bersengketa tersebut mempunyai kepentingan langsung dengan kewenangan yang dipersengketakan.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkenaan dengan sengketa kewenangan lembaga negara, yang tampaknya menjadi acuan yang telah dipedomani secara umum, lahir dari pemberian makna secara tekstual dan juga merujuk pada *original intent* para perumus perubahan UUD 1945, ketika mengadopsi pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945<sup>141</sup>

Salah satu contoh dalam kasus sengketa komisi pemilihan umum (KPU), penulisan “suatu komisi pemilihan yang mandiri, tetap, dan bersifat nasional” dengan huruf kecil, tampaknya menjadi dalil satu perspektif yang bersifat struktural dan formal yang mendominasi tafsir tekstual yang digunakan. Hal ini juga nampak dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006, yang secara tegas disebut bahwa yang menjadi Pemohon dan Termohon dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN) adalah lembaga negara, masing-masing DPR, DPD, MPR, BPK, dan Presiden, yang dulu sebelum perubahan UUD 1945 biasa disebut lembaga tinggi negara dan lembaga tertinggi negara. Akan tetapi dalam PMK Nomor 08 Tahun 2006 juga menyebut adanya lembaga negara yang memperoleh kewenangan

---

<sup>141</sup> Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum, ... Op.Cit*, hlm, 165

dari UUD NRI Tahun 1945, yaitu Pemerintahan Daerah tanpa menegaskan bahwa apakah Pemerintah Daerah dan DPRD yang merupakan komponen Pemerintahan Daerah, secara terpisah satu dengan yang lain, atau bersama-sama sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah, dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memperoleh kewenangannya dari UUD NRI Tahun 1945 atau tidak.

Namun demikian tafsir sebagaimana disebut diatas diakui oleh MK merupakan sesuatu yang masih dinamis, yang perkembangannya belum dapat dipastikan sebagai konsep yang final, sehingga kompromi perdebatan yang terjadi menyebabkan PMK Nomor 08 Tahun 2006, dalam Pasal 2 huruf g, menyebutkan lagi adanya “lembaga lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945”. Ini berarti bahwa lembaga negara yang memperoleh kewenangan dari UUD NRI Tahun 1945 merupakan sesuatu yang *open ended*, dan membuka ruang tafsir menurut konteks dan dinamika yang dialami dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sebelum memperoleh bentuk yang final.<sup>142</sup>

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

---

<sup>142</sup> *Ibid*, hlm, 166

lain bagi *legal standing* dan kemudian dimasukkan dalam Pasal 3 PMK Nomor 08

Tahun 2006, yaitu:

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

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

#### **D. Penafsiran Yuridis Atas Istilah Lembaga Negara Oleh MK**

Tabel: 1.3: Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 005/PPU-I/2003 tentang perkara permohonan pengujian UU Nomor. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap UUD 1945

No.	Istilah	Penafsiran Yuridis
-----	---------	--------------------

1.	“Lembaga Negara” (huruf capital pada L dan N)	“Lembaga Negara” (huruf capital pada L dan N) harus dibedakan dengan “lembaga negara” (huruf kecil pada l dan n) karena kedua penyebutan itu, memiliki status dan konsekuensi yang berbeda. Meskipun demikian MK tidak mengelaborasi lebih lanjut lembaga mana saja yang dimaksud dengan “Lembaga Negara” dan apa kriterianya
2.	“lembaga negara” (dengan huruf kecil)	Penyebutan “lembaga negara” (dengan huruf kecil) ditujukan untuk lembaga-lembaga yang dibiayai negara melalui APBN, dan lembaga tersebut merupakan lembaga yang independen dan bebas dari kekuasaan manapun.
3.	Komisi Independen	Komisi Independen (merujuk pada KPI sebagai “lembaga negara”) bertujuan untuk menjalankan prinsip <i>checks and balances</i> untuk kepentingan publik
4.	Fungsi “lembaga negara”	Suatu “lembaga negara” tidak boleh melaksanakan secara sekaligus fungsi legislatif, eksekutif, dan yustisi berdasarkan prinsip pembatasan kekuasaan negara hukum`

Sumber: bahan hukum primer, diolah

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



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

Berdasarkan uraian tersebut, dapat diambil dua kategori besar tentang lembaga negara, yaitu “Lembaga Negara” (dengan huruf kapital) yang apabila kembali ke konsep negara, fungsi negara, dan alat-alat kelengkapan negara, pengertian itu harus dipersempit menjadi lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan, dalam hal ini fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Selain itu ada “lembaga negara” (dengan huruf) yang merupakan bagian dari sistem pemerintahan dan lembaga negara yang berfungsi sebagai “pengawas” jalannya pemerintahan.

Dengan bertitik tolak pada ketentuan UUD NRI Tahun 1945 yang memberi kewenangan kepada MK untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, ada dua macam lembaga negara; yaitu, (1) lembaga negara yang kewenangannya diberikan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Lembaga Negara yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat dibagi dua, yaitu Lembaga Negara (dicitak dengan huruf capital pada huruf L dan N) dan lembaga negara (dengan huruf kecil). (2) lembaga negara yang dasar hukum pembentukannya selain UUD NRI Tahun 1945 atau dengan kata lain “lembaga negara” (dengan huruf kecil) yang kewenangannya diberikan oleh peraturan lain diluar UUD NRI Tahun 1945.

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

1. Kutipan dari Putusan Nomor 02/SKLN-IV/2006 (halaman 24) yang berbunyi, "...meskipun KPUD adalah lembaga negara, namun dalam menyelenggarakan Pilkada kewenangannya bukanlah kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar, sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU MK"
2. Kutipan dari Putusan Nomor 27/SKLN-V/2007 (halaman 156) yang berbunyi, "...KIP Provinsi NAD maupun KIP Kabupaten Aceh Tenggara, bukanlah lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Pasal 61 ayat (1) UU MK, dan Pasal 2 PMK Nomor 08/PMK/006".
3. Kutipan dari Putusan 1/SKLN-VI/2008, (halaman 28) yang berbunyi, "bahwa keberadaan KPUD dan Panwaslih dalam Pilkada hanya dimungkinkan apabila Pilkada dilakukan secara langsung berdasarkan suatu undang-undang, sedangkan apabila undang-undang menentukan bahwa Pilkada dilakukan secara tidak langsung, maka keberadaan KPUD dan Panwaslih dalam Pilkada tidak diperlukan." Selanjutnya berbunyi "...wewenang KPUD dalam Pilkada bukan atas perintah UUD NRI Tahun 1945, melainkan atas perintah UU Pemma juncto UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, sehingga KPUD tidak dapat dikualifikasikan sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945".

Disamping itu, hal menarik yang juga patut dicermati adalah Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 3/SKLN-X/2012 tentang sengketa SKLN. Bahwa

berdasarkan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 3/SKLN-X/2012.<sup>143</sup> Menyebut bahwa Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), adalah lembaga negara yang memenuhi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon pada sengketa kewenangan lembaga negara sebagaimana diatur dalam Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan Pasal 2 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara.

Ditetapkannya Bawaslu sebagai salah satu *subject litis* dalam perkara sengketa kewenangan merupakan bentuk perluasan makna terhadap ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, yang menyebut bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dalam

---

<sup>143</sup> MK dalam Putusannya Nomor 3/SKLN-X/2012, dalam pertimbangan hukumnya pada paragraf [3.5.1] alinea kedua menyebutkan "Bahwa Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, telah menegaskan tentang lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang dimaksud Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, yaitu dalam Pasal 1 butir 6 UU 15/2011 yang menyatakan, "*Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disebut KPU, adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu*". Dengan demikian, Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara Pemilu yang dimaksud dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 adalah Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU. Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 3/SKLN-X/2012 tersebut, lembaga penyelenggara Pemilu yang dimaksud Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, yaitu Pasal 1 butir 16 UU 15/2011 yang menyatakan "*Badan Pengawas Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Bawaslu, adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia*", serta pada Pasal 69 ayat (2) UU 15/2011, dinyatakan "*Bawaslu dan Bawaslu Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat tetap*", sedangkan Pasal 1 butir 5 UU 15/2011 menyebutkan, "*Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara Langsung oleh Rakyat, serta untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara Demokratis*".

pertimbangan MK bahwa Untuk menjamin suatu kualitas penyelenggaraan pemilihan umum agar sesuai dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, diperlukan adanya suatu pengawasan. Dalam konteks itu, badan pengawas pemilihan umum harus dikualifikasikan sebagai bagian dari suatu komisi pemilihan umum yang bertugas menyelenggarakan pemilihan umum, khususnya menjalankan fungsi pengawasan atas penyelenggaraan pemilihan umum.<sup>144</sup>

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

---

<sup>144</sup> Lebih Lanjut, Lihat Putusan MK Nomor 3/SKLN-XI/2013

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

Dengan demikian, Bawaslu adalah merupakan lembaga negara independen yang dibentuk berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, tetapi memiliki *constitutional importance* yang sama dengan KPU berdasarkan pada rumusan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan tersebut juga dapat dipersamakan dengan KPK, dan Komnas HAM. Sebabnya adalah, meskipun kedua lembaga tersebut adalah lembaga negara yang kewenangannya ditentukan melalui undang-undang, tetapi keduanya memiliki *constitutional importance* berdasarkan rumusan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.<sup>145</sup> Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut sesungguhnya juga memiliki *legal standing* dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi.

Demikian demikian berkaitan dengan lembaga negara independen, dan mengingat dinamika yang terjadi karena kebutuhan untuk memecahkan persoalan bangsa yang tidak dapat diserahkan kepada lembaga lain, tafsir yang sempit dan restriktif harus ditinggalkan, untuk menyesuaikan dengan tuntutan kebutuhan dan perkembangan

---

<sup>145</sup> Bunyi Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 adalah, badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dengan undang-undang

zaman. Apalagi tafsir yang digunakan, seolah-olah telah menambahkan satu kata dalam kalimat pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian dijadikan standar rumusan *legal standing*, seolah-olah UUD NRI Tahun 1945 menentukan sengketa itu hanya di antara lembaga negara yang setara.

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

konstitusi secara optimal dalam sengketa kewenangan lembaga negara sesuai dengan yang diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945.

Jurisdiiksi MK adalah untuk menjaga jangan sampai ketentuan konstitusi sebagai hukum tertinggi, ada yang dilanggar dalam pelaksanaan kewenangan lembaga negara, dengan menerapkan uji konstiusionalitas juga ketika terjadi perselisihan yang mendalilkan bahwa satu lembaga negara tertentu menghilangkan kewenangan lembaga negara lain, atau melanggar kewenangan konstiusionalnya. Stabilitas pemerintahan harus menjadi faktor yang turut dipertimbangkan dalam menilai sengketa kewenangan lembaga negara, dalam arti bahwa jika terdapat satu lembaga negara yang akan menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara yang secara struktural tidak disebut *expressis verbis* dalam UUD NRI Tahun 1945, maka tafsir secara kontekstual dan fungsional harus digunakan, sehingga tidak terjadi suatu perkara konstitusi, yang sangat mendasar dalam kehidupan Negara kesatuan republik Indonesia, tidak memperoleh penyelesaian yang tuntas berdasarkan ukuran atau parameter konstitusi itu sendiri. Dalam konteks demikian, maka makna konstitusi itu harus diangkat kesatu tingkat keumuman (*generality*) yang lebih tinggi dan penerapan prinsip yang lebih umum tersebut disesuaikan dengan keadaan dari tiap masa yang menuntut pemecahan baru.<sup>146</sup>

Mahkamah Konstitusi juga harus melihat tugasnya dalam rangka mengalihkan konflik politik menjadi dialog konstiusional, sehingga dengan begitu, MK dapat

---

<sup>146</sup> Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum,..Op.Cit*, hlm185

mengurangi ancaman terhadap demokrasi dan menjaganya bertumbuh dalam kawalan hukum dan konstitusi. Untuk memainkan peran yang demikian MK harusnya memanfaatkan metode penafsiran sedemikian rupa sehingga sanggup mengadaptasi konstitusi terhadap kebutuhan dan perkembangan zaman. Oleh karenanya, seharusnya MK lebih fleksibel dalam memberi tekanan pada aspek *legal standing*, sehingga tidak terkesan mengelak untuk memberi pemecahan masalah konstitusi secara substansial.

Mahkamah Konstitusi adalah peradilan tata negara, yang menangani perkara tata negara menyangkut perbuatan melawan hukum konstitusi, yang tidak menjadi kewenangan forum lain, karena sekaligus menyangkut uji konstusionalitas tindakan dan kebijakan organ negara, yang tidak diberikan kepada lembaga peradilan lain. Pemaknaan yang demikian menjadi penting, karena adanya tujuan pembatasan atas kekuasaan yang diberikan oleh konstitusi. Oleh karenanya, ukuran *subjectum litis* dan *objectum litis* yang dimuat dalam pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, tidaklah ditafsirkan secara sama antara Pemohon dan Termohon. Titik berat persyaratan *subjectum litis* tersebut harus lebih kepada Termohon, karena tindakan mengambil alih, mengurangi, mengesampingkan, dan merugikan kewenangan lembaga negara lain, didalilkan dilakukan oleh subjek yang memiliki kewenangan konstusional yang lebih besar, yang justru menjadi fokus pembatasan dan pengawasan dalam mekanisme *checks and balances* sistem ketatanegaraan, sebagaimana reformasi melihatnya dalam perspkektif historis yang kemudian menjadi tujuan dari UUD 1945 dengan empat kali perubahan.



Melihatnya secara lebih holistik berarti akan mencoba membongkar pandangan formalistik terhadap konstitusi, karena penolakan pendekatan holistik secara nalar objektif akan berbahaya bagi ide pemerintahan oleh hukum (*rule of law*), yang menjadi nilai dan prinsip mendasar dalam UUD NRI Tahun 1945, terhadap mana interpretasi pasal 24 C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 harus dikaitkan dan diseimbangkan. Jika sebuah teks dipahami dalam setiap situasi khusus dengan cara yang baru dan boleh jadi berbeda dari perumusannya. Oleh karena itu, dalam memahami dan mengerti makna UUD NRI Tahun 1945, bukan hanya teks saja yang akan dijadikan dasar pencarian makna, akan tetapi juga spirit dari teks dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut, hal mana seharusnya dipedomani, ketika dikatakan, “...keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan Negara yang stabil...”<sup>147</sup>

Pendekatan yang menekankan pada formalistis dan analisis struktural terhadap lembaga negara dan sengketa kewenangan lembaga negara melalui tafsir tekstual atas kriteria “diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945”, tidak serasi dengan tugas MK dalam megawal konstitusi dan demokrasi, untuk turut menjaga terselenggaranya pemerintahan yang stabil melalui mekanisme *checks and balances*. Pendekatan

---

<sup>147</sup> Penjelasan Umum UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

demikian juga tidak menyumbang terhadap peletakan posisi konstitusi sebagai faktor integrasi bangsa. Paradigma negara hukum Indonesia yang demokratis (*constitutional democracy*) atau negara demokrasi yang berdasar hukum (*demokratische rechstaat*), harus dijadikan titik tolak untuk mampu mengayomi, melindungi dan memberi kebahagiaan bagi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, sebagai konteks riil dalam menafsirkan konsep *subjectum litis* dan *objectum litis* yang disebut dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan yang telah diurai pada bab-bab sebelumnya, maka dapatlah ditentukan beberapa kesimpulan, atas rumusan masalah, yakni:

1. Lembaga negara yang dapat menjadi *subjectum litis* dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi, tidak hanya terbatas pada lembaga-lembaga negara yang bentuk dan kewenangannya disebut secara tegas dalam UUD NRI Tahun 1945, yang dalam struktur ketatanegaraan lembaga-lembaga tersebut biasa disebut sebagai lembaga negara utama (*main state organ*), seperti Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, BPK, MA, dan MK. Akan tetapi, juga terbuka bagi lembaga-lembaga negara independen yang dalam struktur ketatanegaraan diposisikan sebagai lembaga negara bantu (*state auxiliary organ*) yang kewenangannya disebutkan baik secara ekspilisit maupun secara implisit dalam UUD NRI Tahun 1945 sepanjang lembaga-lembaga yang bersangkutan memiliki kepentingan konstitusional (*constitutional importance*). Lembaga-lembaga tersebut, misalnya KPU, Bawaslu, KPK, dan Komnas HAM. Namun demikian, tidak semua lembaga negara independen yang sumber kewenangannya berasal dari ketentaun undang-undang, yang sifat dan

fungsinya sebagai *state auxiliary organ* dapat menjadi *subjectum litis* dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut dicualikan pada lembaga-lembaga negara yang memiliki *constitutional importance* dan memiliki kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.

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

dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi.

## **B. Saran**

1. Berkaitan dengan lembaga negara independen, dan mengingat dinamika yang terjadi karena kebutuhan untuk memecahkan persoalan bangsa yang tidak dapat diserahkan kepada lembaga lain, maka pendekatan tafsir yang sempit dan restriktif terhadap lembaga negara harus ditinggalkan, untuk menyesuaikan dengan tuntutan kebutuhan dan perkembangan zaman. Dengan demikian, ukuran untuk menentukan apakah lembaga dimaksud termasuk lembaga negara atau bukan, tidak hanya berdasarkan kepada kedudukan struktural lembaga yang bersangkutan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan bukan pula nama resminya, melainkan harus juga melihat kepada fungsi dari lembaga negara itu dalam UUD NRI Tahun 1945.
2. Mahkamah Konstitusi adalah peradilan tata negara, yang menangani perkara tata negara menyangkut uji konstiusionalitas tindakan dan kebijakan organ negara. Untuk memainkan peran yang demikian MK harusnya memanfaatkan metode penafsiran ekstensif dan keluar dari penafsiran gramatikal yang bertumpu pada prinsip *lex certa* sehingga sanggup mengadaptasi konstitusi terhadap kebutuhan dan perkembangan zaman. Oleh karenanya, seharusnya MK lebih fleksibel dalam memberi tekanan pada aspek *legal standing*, sehingga tidak terkesan mengelak untuk memberi pemecahan masalah konstitusi secara substansial.

## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku-Buku

Asshiddiqie Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Asshiddiqie Jimly, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Cetakan Kedua, Jakarta: KonPress, 2006

Akbar Patrialis, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI 1945*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2013

Busroh Abu Daud, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Bumi Aksara, 2001

Huda Ni'matul, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007

Hakim Lukman, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia; Eksistensi Komisi-Komisi Negara (state Auxiliary Agency) sebagai Organ Negara yang Mandiri dalam Sistem Ketatanegaraan*, Malang: Setara Press, 2010

Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L Wakil Ketua MK*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008

Refly Harun, dkk (Editor), *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Konstitusi Press, 2004

Indrayana Denny, *Negara antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta: Kompas, 2008

Kelsen Hans, *General Theory of Law and State*, New York: Russel and Russel, 197

Komisi Informasi Pusat RI, *Kajian Kelembagaan Komisi Informasi Pusat*, Jakarta: KIP-RI, 2015

- Lutfi Mustafa, *Hukum sengketa Pemilukada di Indonesia, Gagasan Perluasan kewenangan Konstitusional MK*, Yogyakarta: UII-Press, 2010
- Lotulung Paulus Effendi, *Mengkaji kembali Pokok-pokok pikiran pembentukan peradilan Tata usaha negara di Indonesia*, Jakarta, LPP-HAN 2003
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan 1999-2002, Buku I*, Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan 1999-2002, Buku III: Sendi-Sendi/Fundamen Negara*. Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan 1999-2002, Buku IV: Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media, 2005
- Meny Yves and Andrew Knapp, *Government and politic in Westren Europe: Britanian, France, Italy, Germany*, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford: Oxford University Press,
- Manan Bagir, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Kedua, Jakarta: FH UII-Press, 2003.
- Mulyosudarmo Soewoto, *Pebaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Malang, In-Trans, 2004
- Osborne David dan Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies For Reinventing Government*, Penerjemah: Abdul Rosyid, Jakarta: PPM, 2000

- Palguna I Dewa Gede, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint), Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013
- Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Ketujuh. Jakarta: Rajawali Pers, 2011
- Sutiyoso Bambang, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: UII-Press, 2009
- Siahaan Maruarar, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: KonPress, 2005
- Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan MK, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Penerbit Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2010
- Suharto Susilo, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia dalam Priode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006
- Thalib Abdul Rasyid, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006
- Tauda A. Gunawan, *Komisi Negara Independen, Eksistensi "Independent Agencies" sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*, Yogyakarta: Genta Press, 2012
2. Disertasi/Tesis/Jurnal
- Eddiyono Lutfi Widagdo, *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh MK*, Jurnal Konstitusi, Vol. 10, No. 3 Juni 2010, hlm 001-048
- Eka Lestari Sulistiyani, *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi: DIH*, Jurnal Ilmu Hukum Pebruari 2014, Vol. 10, No. 19, hlm. 38 – 47
- Puspitasari Sri Hastuti, *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara sebagai Salah Satu Kewenangan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 3 VOL. 21 JULI 2014: 402 – 425



Hardjono, *Lembaga Negara dalam UUD 1945*, dalam Jurnal Konstitusi volume 4 nomor 2, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Juni 2007

Salmon Hendrik, *Analisis Yuridis Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*: Jurnal Konstitusi. Vol. 3 No. 1 Juni 2011. 314

Sukriono Didik, *Lembaga-Lembaga Negara Dalam UUD NRI 1945 Sesudah Perubahan*, Jurnal Hukum Law-Enforcement No. 1 Vol. 3 1 April 2009:

Sri Soemantri Taufik, *Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Makalah Disampaikan pada Forum Dialog Nasional Bidang Hukum dan Non-Hukum, diselenggarakan oleh BPHN Departemen Hukum dan HAM RI, 2007

Trisulo Evi, *Konfigurasi State Auxiliary Bodies dalam Sistem Pemerintahan Indonesia*, Tesis: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012

Yulianto Winasis, *Rekonseptualisasi Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara*, Jurnal Ilmiah FENOMENA, Volume XII, Nomor 1, Mei 2014: 1111-1133

### 3. Perundang-Undangan/Putusan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316)

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5226)

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886)

- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4250)
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4235)
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4899)
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5246)
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076)
- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara
- Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 005/PPU-I/2003 tentang perkara permohonan pengujian UU Nomor. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap UUD 1945
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 030/SKLN-IV/2006 tentang Perkara SKLN antara KPI dengan Presiden Republik Indonesia cq Menteri Komunikasi dan Informatika
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006 tentang Perkara SKLN antara Bupati Kabupaten Bekasi dengan Presiden Republik Indonesia cq Menteri Dalam Negeri
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/SKLN-IV/2006 tentang Permohonan Pengujian Kewenangan Lembaga Negara yang Diberikan UUD NRI Tahun 1945

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/SKLN-VI/2008 tentang Perkara SKLN antara KPUD Provinsi Maluku Utara dengan Presiden Republik Indonesia.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/SKLN-V/2007 tentang Perkara SKLN antara KIP Kabupaten Aceh Tenggara dengan Termohon Presiden Republik Indonesia cq Menteri Dalam Negeri

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/SKLN-X/2012 tentang Perkara SKLN antara Presiden Republik Indonesia cq Menteri dalam Negeri dengan Termohon KPU dan KIP Aceh.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/SKLN-X/2013 tentang Perkara SKLN antara Bawaslu Pusat dengan Termohon Pemda Nangroeh Aceh Darussalam.