

REDESAIN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA

(Studi Terhadap *Legal Standing* Para Pemohon dan Termohon)

SKRIPSI



Oleh:

RETNO WIDIASTUTI

No. Mahasiswa: 14410477

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

REDESAIN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA

(Studi Terhadap *Legal Standing* Para Pemohon dan Termohon)

SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh:

RETNO WIDIASTUTI

No. Mahasiswa: 14410477

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

REDESAIN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA
(Studi Terhadap *Legal Standing* Para Pemohon dan Termohon)

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran
Pada Tanggal 10 Agustus 2018



Yogyakarta, 16 Juli 2018

Dosen Pembimbing Tugas Akhir

(Jamaludin Ghafur, S.H., M.H)

NIK: 124100102

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

REDESAIN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA
(Studi Terhadap *Legal Standing* Para Pemohon dan Termohon)

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir / Pendararan
Pada Tanggal 10 Agustus 2018 dan Dinyatakan **LULUS**
Yogyakarta, 13 Agustus 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum
2. Anggota : Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H
3. Anggota : Jamaludin Ghafur, S.H., M.H

Tanda Tangan



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,



(Dr. Abdul Jamir, S.H., M.H.)

NIK: 904100102

**SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismillaahirrahmaanirrahiim

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : **RETNO WIDIASTUTI**

NIM : **14410477**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan Penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi yang berjudul:

**REDESAIN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA
(Studi Terhadap *Legal Standing* Para Pemohon dan Termohon)**

Karya tulis ilmiah berupa skripsi ini saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah berupa skripsi ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma Penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (*plagiat*); dan
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir 1 dan 2) saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, didepan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian, surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 16 Juli 2018

Pembuat Pernyataan,



Retno Widiastuti

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Retno Widiastuti
2. Tempat, Tanggal Lahir : Gunungkidul, 09 September 1996
3. Jenis Kelamin : Perempuan
4. Golongan Darah : B
5. Alamat di Yogyakarta : Jl Nitikan No. 16, Umbulharjo, Yogyakarta
6. Alamat Asal : Sumur RT/RW 04/04, Giripurwo, Purwosari, Gk DIY
7. Identitas Orang Tua
 - a. Nama Ayah : Sadiman
Pekerjaan Ayah : Swasta
 - b. Nama Ibu : Rujinem
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
9. Alamat Orang Tua : Sumur RT/RW 04/04, Giripurwo, Purwosari, Gk DIY
10. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri Giripurwo
 - b. SLTP : SMP Negeri 1 Panggang
 - c. SLTA : SMA Negeri 4 Yogyakarta
11. Organisasi :
 - a. Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia sebagai Kepala Unit Putri HMI Periode 2016-2017.
 - b. Dewan Perwakilan Mahasiswa FH UII sebagai Ketua Periode 2017-2018.
 - c. Himpunan Mahasiswa Islam Cabang Yogyakarta sebagai Wakil Bidang Perguruan Tinggi dan Jaringan Kemasyarakatan Periode 2018-2019.
12. Prestasi :
 - a. Finalis Lomba Debat Hukum *Padjadjaran Law Fair* Tahun 2016.
 - b. Finalis Lomba Debat Hukum *Diponegoro Law Fair* Tahun 2016.
 - c. Peserta Terbaik Sekolah Klinik Etik dan Hukum KY RI-FH UII Tahun 2016.
 - d. Juara 3 Esai Nasional GEMBIRA Universitas Pancabudi Medan 2017
13. Hobi : Membaca Buku dan Mendengarkan Musik

Yogyakarta, 16 Juli 2018
Yang Bersangkutan,



Retno Widiastuti
NIM. 14410477

MOTTO

Khairunnaas anfa'uhum linnaas.

(Sebaik-baik manusia adalah yang bermanfaat untuk manusia lainnya.)

HR. Bukhari Muslim

Ambeg utomo, andhap asor.

(Berusaha menjadi yang utama, tetapi tetap rendah hati.)

Pepatah Jawa

Seorang terpelajar harus sudah berbuat adil sejak dalam pikiran apalagi dalam perbuatan.

Pramoedya Ananta Toer

Hasta la victoria siempre!

(Maju terus menuju kemenangan!)

Che Guevara

Luck favors the prepared.

(Keberuntungan berpihak kepada yang mempersiapkan.)

Louis Pasteur

PERSEMBAHAN

Kupersembahkan karya sederhana ini khusus kepada:

Orang tua tercinta, yang telah melahirkan, membesarkan, merawat, mendidik, memberikan cinta, kasih, dan segala yang mereka miliki untuk Penulis.

(Ayahanda Sadiman dan Ibunda Rujinem)

juga kepada:

- *Guru Spiritual dan Guru Intelektual Penulis;*
- *Keluarga Besar Mbah Wiryo Setomo dan Mbah Jomarta;*
 - *Almamater tercinta, Universitas Islam Indonesia;*
 - *Himpunan Mahasiswa Islam; dan*
- *Para Intelektual Muda Pecinta Ilmu Pengetahuan.*

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahiim.

Assalamu 'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh.

Segala puja dan puji Penulis haturkan kepada Allah Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang, sang Maha Agung, Maha Bijaksana, Maha Adil, tempat menundukkan diri dari segala sesuatu, pemilik detik-detik kehidupan dan penentu alam semesta. Shalawat beriring salam semoga tak pernah habis tercurahkan kepada Nabi Muhammad, penunjuk akidah jalan kebenaran, Baginda Rasul setiap insan yang tercerahkan, kritis, dan berani menghalau rintangan dengan membawa obor kebaikan dan kebenaran dalam Islam.

Karya tulis ilmiah berbentuk skripsi/tugas akhir dengan judul “REDESAIN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA (Studi Terhadap *Legal Standing* Para Pemohon dan Termohon) ini merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana (Strata-1) di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Tentunya, Penulis menyadari bahwa dalam karya ini terdapat banyak kekurangan disebabkan dangkalnya ilmu pengetahuan yang dimiliki Penulis. Sehingga, Penulis dengan senang hati menanti kritik dan saran dari para pihak yang berkesempatan membaca karya tulis ini demi peningkatan diri dan kemajuan proses belajar Penulis di kemudian hari.

Terselesainya karya ini tidak serta merta berasal dari Penulis saja, melainkan karena dukungan, bantuan, motivasi, dan inspirasi dari luar diri Penulis. Selain kepada Allah *Subhanahu wa Ta'ala*, Penulis juga mengucapkan terimakasih yang teramat mendalam kepada:

1. Kedua orang tua Penulis, Ayahanda Sadiman dan Ibunda Rujinem, atas segala pengorbanan, ketulusan, cinta, kasih, dan perjuangannya. Semoga dengan ilmu ini, Penulis mampu mengangkat derajat Ayahanda dan Ibunda di hadapan Allah *Subhanahu wa Ta'ala*.
2. Keluarga tercinta, Mbak Titik Rachmawaty, Mbak Dwi Nur Fitriana, Mas Samuel Gempita Nusa, Mas Muh. Fakhri Lazuardi, dan si kecil Shakeel Ahmad Lazuardi yang tiada henti memberikan kasih sayang, pengertian, semangat, dan dukungannya. Semoga kita selalu dalam ridho-Nya.

3. Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum (Dekan Periode 2014-2018) beserta jajaran dan Dr. Abdul Jamil, S.H.,M.H (Dekan Periode 2018-2022) beserta jajaran atas dedikasinya memimpin Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, juga atas segala ilmu dunia-akhiratnya yang seringkali diberikan kepada Penulis di setiap kesempatan.
4. Guru intelektual dan spiritual sekaligus orang tua Penulis di kampus perjuangan: Jamaludin Ghafur, S.H.,M.H (sekaligus dosen pembimbing tugas akhir), Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum, Sri Hastuti Puspitasari, S.H.,M.H, Dr. Saifudin, S.H.,M.H, Anang Zubaidy, S.H.M.H, Eko Riyadi, S.H.,M.H, Dessy Ariani S.H.,M.H, Dian Kus Pratiwi, S.H.,M.H, Dr. Drs Rohidin, M.Ag., Hanafi Amrani, S.H.,M.H.,LL.,P.hD, Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag, Alif Lukmanul Hakim, S.Fil.,M.Phil. beserta seluruh Bapak Ibu dosen yang tak dapat Penulis sebut satu persatu.
5. Seluruh Bapak dan Ibu Guru dan Karyawan di SD Negeri Giripurwo, SMP Negeri 1 Panggang (Gunungkidul), dan SMA Negeri 4 Yogyakarta. Terimakasih telah mendidik Penulis dengan penuh ketulusan dan cinta kasih.
6. Bapak dan Ibu tenaga kependidikan dan/atau karyawan-karyawati Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah melayani, membantu, dan mengajarkan ilmu tak terhingga kepada Penulis.
7. Ibunda Anty Intiningsih beserta keluarga besar Yayasan Ibadah Bunda yang telah memberikan pelajaran hidup yang sangat berharga kepada Penulis. Semoga Allah senantiasa melimpahkan rahmat dan ridho-Nya.
8. Sahabat-sahabat terbaik Penulis, Sukma Putri Sulistyaningrum, Rachma Rizkina Renanda, Mega Mustika Sitompul, Della Prabaningsiwi, dan Reynaldo Junior Brusandi atas keceriaan, semangat, kesetiaan, dan kebersamaannya dalam suka maupun duka.
9. Sahabat-sahabat terkasih yang telah mewarnai hari-hari Penulis sejak kanak-kanak, Endrax Dwi Kurniawan, Rizki Distianasari, Nia Widyastuti, Arum Widyastuti Perdani, Arinintia Imroatun 'Ufairoh, Affifah Azzahra,

Shinta Trileksanawati, Safika Budiani, Ngatini, Sri Lestari, Hasna Uzzakiyah, dan Rochimah Fajarwati.

10. Sahabat-sahabat seperjuangan, Siti Namira Agusdianti Siara, Syahlevy Lisando Abadia, Fauziah Nur Aini, Yuniar Riza Hakiki, Billy Elanda, Aprizal Trisurya, Rizky Yustisiawan Sitanggung, Sujatmoko Herlambang, Moh. Faisol Soleh, Moh. Rizqy, Ilham Prakas, Ali Mahbub, Nur Rusdy Kaldun, Dimas Lutfi, Aditya Gilang, Moh. Saleh, Gustirio Kurniawan, Nur Alfiahmzah, Firda Adliah, Amalia Karunia Putri, Yoby Afis, Nasiematul Arifat, Dalila Abdiba, Natasya Nurul, Nabila Rani Hanifa, Tamara Alifadina, Megawati Umagapi, Andika Fadly Daulai, Rian Putranto, dan seluruh kawan/rekan/teman di wadah-wadah juang.
11. Seluruh teman-teman tercinta Penulis di SD Negeri Giripurwo, SMP Negeri 1 Panggang (Gunungkidul), SMA Negeri 4 Yogyakarta, dan Universitas Islam Indonesia. Terimakasih atas momen berharga, kebersamaan, pelajaran, dan semangat menuntut ilmu pengetahuan.
12. Abangda dan Ayunda terbaik, yang selalu memotivasi, mendidik, dan memberikan tauladannya kepada Penulis, Kak Adlina Adelia, Mas Allan Fatchan Gani Wardhana, Bang Mhd. Zakiul Fikri, Bang Risang Cahya Yudhantara, Kak Amalia Maharani Lubis, Bang Aulia Rifqi Hidayat, Bang Alfad Riyanda, Bang Ali Rido, Bang M. Agvian Megantara, Bang Yasin Al-Arif, Bang Harry Setya Nugraha, Bang Ahmad Sadzaly, Mas Agus Maulidi, Bang Aprilianto Saputra, Bang Irvan Tri P, Bang Aldhi Setyawan, Kak Raisa Rizani, Kak Ayu Muthia Firdaus, Mbak Maryam Nur Hidayati, Bang Ahmad Muhsin, Bang Despan Heryansyah, Bang Hasan Asyari, Kak Putri Sazkia Salsabila, Bang Haekal Riyanda, Bang Hary Jasuri, Bang Dio Eki Ramanda, Mbak Nikita Yolania, Kak Rizka Faiza, dan seluruh kanda-yunda yang telah membantu Penulis untuk berproses menjadi dewasa di seluruh wadah penempatan diri.
13. Keluarga besar di wadah/organisasi/tempat perjuangan/tempat berproses yang pernah Penulis lalui, OSIS Bhinneka Siswa Sakti, Rohis Al-Ishlah, Tabloid BIAS, Indonesian Future Leader Yogya, Lembaga Eksekutif

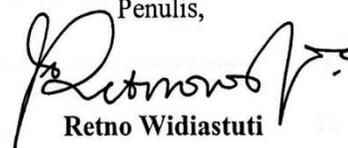
Mahasiswa FH UII, HMBM UII, Excellent Community UII, KPSP, UKM Forum Kajian dan Penulisan Hukum, UKM Bola Basket, HMI Komisariat FH UII, Putri HMI, KOHATI Cab. Yogyakarta, Pusat Studi Hukum Konstitusi FH UII, KKN UII Unit 293, HMI Cab. Yogyakarta, dan Dewan Perwakilan Mahasiswa FH UII.

Akhir kata, Penulis kembali menghaturkan terimakasih kepada seluruh pihak yang secara langsung atau tidak langsung berkontribusi atas karya ini, meski hanya pemikiran sederhana semoga dapat bermanfaat bagi khalayak pembaca sekalian.
Aamiin.

Wassalamu'alaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh.

Yogyakarta, 16 Juli 2018

Penulis,



Retno Widiastuti

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Pengajuan.....	ii
Halaman Persetujuan Dosen Pembimbing Tugas Akhir	iii
Halaman Pengesahan Tugas Akhir	iv
Lembar Pernyataan Orisinalitas Karya Tulis	v
Lembar <i>Curriculum Vitae</i>	vi
Halaman Motto.....	vii
Halaman Persembahan	viii
Kata Pengantar	ix
Daftar Isi.....	xiii
Daftar Tabel	xiv
Abstraksi	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Tinjauan Pustaka.....	12
F. Metode Penelitian	19
G. Sistematika Penulisan.....	22
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	24
A. Tinjauan Umum Tentang Negara Hukum	24
B. Tinjauan Umum Tentang Pemisahan Kekuasaan Negara dan <i>Check and Ballances</i>	35

C. Tinjauan Umum Tentang Lembaga Negara	42
1. Lembaga Negara dan Perkembangannya	42
2. Mahkamah Konstitusi, <i>the Guardian of the Constitution</i>	48
BAB III ANALISIS REDESAIN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA	
NEGARA	52
A. Para Pihak dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di Mahkamah	
Konstitusi.....	52
1. Perdebatan Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah	
Konstitusi di MPR	52
2. Konsep Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi .	55
3. Pihak-Pihak yang Berperkar dalam Sengketa Kewenangan Lembaga	
Negara Menurut Peraturan Perundang-Undangan.....	58
B. Urgensi Perluasan Makna pada Sengketa Kewenangan Lembaga Negara	
(<i>Legal Standing</i> Pemohon dan Termohon).....	68
1. Aspek Filosofis	69
2. Aspek Sosiologis	71
3. Aspek Yuridis	77
BAB IV PENUTUP	80
A. Kesimpulan.....	80
B. Saran	82

Daftar Pustaka

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Data Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi.....	72
---	----

ABSTRAKSI

Pasca reformasi dan Amandemen Ketiga UUD NRI Tahun 1945, dinamika ketatanegaraan mengenai lembaga negara berkembang pesat sehingga tak jarang menimbulkan persengketaan. Sengketa kewenangan lembaga negara dapat terjadi karena adanya tumpang tindih kewenangan antara satu lembaga negara dengan lembaga negara lainnya yang diatur dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar dan adanya kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diperoleh dari konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang diabaikan oleh lembaga negara lainnya. Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, UU MK, atau pun Peraturan MK Nomor 08/PMK/2006, para pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Selain ketiganya tidak menjelaskan alasan mengapa lembaga negara yang dimaksud dalam SKLN adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, juga tidak memberikan kesempatan bagi lembaga negara di luar yang kewenangannya diberikan oleh UUD menjadi para pihak dalam SKLN (tidak memiliki *legal standing*). Kemudian, timbul pertanyaan, *pertama*, mengapa lembaga negara yang menjadi subyek dalam sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi hanya dibatasi pada lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?; dan *kedua*, mengapa perlu adanya perluasan makna pada sengketa kewenangan lembaga negara? Penelitian ini menggunakan metode, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber-sumber penelitian ini berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dengan teknik pengumpulan bahan hukum melalui teknik pengumpulan data sekunder melalui studi dokumen dan studi pustaka atau arsip. Metode analisis bahan hukum yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, yaitu bahan hukum yang diperoleh dari penelitian yang disajikan atau dideskripsikan dan diolah secara kualitatif. Hasil penelitian menyimpulkan, *pertama*, latar belakang pembatasan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD (Pemohon dan/atau Termohon) antara lain, perumus konstitusi saat itu (Amandemen Ketiga) tidak merumuskan secara teoritis konseptual, pertimbangan mengenai lembaga negara dalam SKLN didasarkan pada kondisi politik atau kondisi ketatanegaraan saat itu, dan Lembaga Negara Utama (*Main State's Organ*) jauh lebih diperhitungkan dan berpotensi konflik dalam SKLN. *Kedua*, urgensi perluasan makna SKLN telah dikaji berdasarkan 3 (tiga) aspek, yaitu filosofis, sosiologis, dan yuridis. Solusi konkrit yang dapat ditawarkan adalah dengan memperluas kewenangan MK tentang sengketa kewenangan lembaga negara, baik melalui Amandemen UUD, revisi UU MK, maupun peraturan teknis MK tentang SKLN.

Kata Kunci: Sengketa Kewenangan Lembaga Negara, Mahkamah Konstitusi, *Legal Standing*, Pemohon, dan Termohon

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Prinsip konstitusionalisme di suatu negara yang menyangkut prinsip pembatasan kekuasaan (*limited government*) mengatur dua hubungan yang berkaitan satu sama lain, yaitu: *pertama*, hubungan antara pemerintahan dengan warga negara; dan *kedua*, hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain.¹ Sehingga biasanya, isi konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yakni: (a) menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara, (b) mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain, dan (c) mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.²

Konstitusi dapat pula difungsikan sebagai sarana kontrol politik, sosial, dan/atau ekonomi di masa sekarang maupun masa mendatang. Fungsi-fungsi konstitusi dapat dirinci, antara lain: 1) penentu dan pembatas kekuasaan organ negara; 2) pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara; 3) pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara dengan warga negara; 4) pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara; 5) penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat kepada organ negara); 6) simbolik

¹ William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, (1968, 3rd edition), dikutip dari Jilmy Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Kedua, Ctk. Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 23-24.

² *Ibid.*

sebagai pemersatu (*symbol of unity*); 7) simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*); 8) simbolik sebagai pusat upacara; 9) sarana pengendalian masyarakat (*sosial control*) baik dalam arti sempit hanya di bidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi; dan 10) sebagai sarana perekayasaan dan pembaruan masyarakat (*sosial engineering* atau *sosial reform*), baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas.³

Dalam hal pengaturan mengenai lembaga-lembaga negara, konstitusi Indonesia yakni Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Amandemen/Perubahan Ketiga, telah mengatur mengenai penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara yang dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum adanya Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 pada tahun 2001 belum mengatur tentang mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara.⁴ Demikian dengan lembaga yang memiliki kewenangan untuk memberi putusan terhadap sengketa kewenangan antarlembaga negara tersebut juga belum ada. Oleh karena itu, selama masa tersebut belum ditemukan preseden dalam praktek ketatanegaraan Indonesia mengenai penanganan sengketa kewenangan antarlembaga negara.⁵ Kini, kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara oleh UUD NRI 1945 diberikan kepada Mahkamah Konstitusi (MK)⁶, lembaga tinggi negara produk reformasi.

Pada mulanya, ketika Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 dirumuskan, gagasan MK belum muncul. Bahkan, keberadaan gagasan MK di dunia memang dapat

³ *Ibid.* hlm. 27-28.

⁴ Jilmy Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Ctk. Kedua, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 2.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, hlm. 1.

dikatakan relatif masih baru. Perdebatan yang muncul ketika perumusan Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 ialah perlu tidaknya UUD mengakomodir gagasan hak uji materiil ke dalam kekuasaan kehakiman.⁷ Ide pembentukan MK menjadi sangat populer di kalangan negara-negara demokrasi yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi pada penempatan terakhir abad ke-20. Begitu pula di Indonesia, ide pembentukan MK menjadi sangat luas diterima.⁸

Berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 Perubahan Ketiga, MK merupakan salah satu lembaga yang melakukan kekuasaan kehakiman. Kemudian, ditegaskan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, bahwa:

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

Berdasarkan wewenang yang dimiliki MK tersebut, MK disebut sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*), pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*), serta pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).⁹ Frasa “memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD” dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 itulah yang menjadi dasar konstitusional MK sebagai lembaga yang berwenang

⁷ Moh Yamin, Naskah Persiapan UUD 1945, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Ctk. Kedelapan, Jakarta, Rajawali Pers, 2013, hlm. 215.

⁸ *Ibid.* hlm. 215-216.

⁹ *Ibid.*

menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara, sebagai manifestasi dari pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang dimiliki MK.¹⁰

Sebelumnya, tidaklah terbayangkan bahwa antarsesama lembaga negara dapat timbul sengketa kewenangan. Ketika terdapat perselisihan antara satu lembaga dengan lembaga lain, maka perselisihan semacam itu diselesaikan secara politik ataupun kultural begitu saja. Selain itu, sebagai opsi lain, setiap masalah yang dihadapi diselesaikan secara politik oleh lembaga atau instansi atasan yang mempunyai kedudukan lebih tinggi dari lembaga yang terlibat persengketaan.¹¹ Akan tetapi, tentu saja kedua hal ini tidak lagi dapat diterapkan dan tidak mampu berjalan efektif di masa Indonesia sekarang.

Perubahan UUD NRI 1945 yang dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada awal reformasi nyatanya telah membawa perubahan mendasar terhadap lembaga-lembaga negara. Ada lembaga negara yang semula terdapat dalam UUD kemudian dihapuskan, ada pula yang dirubah kedudukan dan kewenangannya, serta ada pula pembentukan lembaga negara baru. Lembaga negara yang dihapuskan dari UUD dan sistem ketatanegaraan Indonesia adalah Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Lembaga yang mengalami perubahan ialah MPR, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sedangkan lembaga negara baru yang dibentuk ialah Dewan Perwakilan Daerah (DPD), MK, dan Komisi Yudisial (KY).¹²

¹⁰ Jilmy Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan... Op.Cit.*, hlm. 1-2.

¹¹ *Ibid.* hlm. 6.

¹² Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Ctk. Pertama, Jakarta, Sinar Grafika, 2013, hlm. 22.

Berbagai varian kelembagaan negara baik yang dibentuk UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, undang-undang, keputusan presiden, maupun yang dibentuk peraturan perundang-undangan lain telah lahir dari perkembangan ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi. Hal tersebut, tidak jarang memunculkan ketegangan atau pun persengketaan kewenangan antarlembaga negara, antara lembaga negara dengan lembaga negara independen (komisi negara), ataupun antarkomisi negara.¹³

Alasan mengapa lembaga-lembaga negara itu dapat bersengketa atas kewenangan yang dimilikinya masing-masing ialah bahwa satu wewenang yang dilimpahkan pada lembaga negara selalu mempunyai kaitan dengan hukum, yang dapat berwujud UUD, UU, maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Ditambah lagi dengan pemakaian istilah tugas, fungsi, dan wewenang yang seringkali dipakai secara *interchangeable* atau saling dipertukarkan, sehingga terkadang artinya menjadi tidak jelas.¹⁴

Selain itu, pasca amandemen, mekanisme hubungan antarlembaga negara Indonesia menjadi bersifat horisontal, tidak lagi bersifat vertikal. Jika sebelumnya dikenal lembaga tertinggi negara (MPR) dan lembaga tinggi, maka sekarang sudah tidak ada lagi lembaga tertinggi negara. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, MPR sudah bukan lagi lembaga yang paling tinggi kedudukannya, melainkan sederajat dengan lembaga negara lain, yakni Presiden, DPR, DPD, MK, MA, dan BPK. Meski sederajat, tetapi antara lembaga satu dengan lembaga yang lain saling mengendalikan oleh karena diikat prinsip *checks and balances*. Sehingga, dalam

¹³ Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara: dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi*, Ctk. Pertama, Yogyakarta, FH UII Press, 2016 hlm. 127.

¹⁴ *Ibid.* hlm. 130.

melaksanakan kewenangannya masing-masing jak jarang muncul perselisihan dalam menafsirkan UUD.¹⁵

Terdapat lebih dari 28 buah instansi atau lembaga yang disebut dalam UUD NRI 1945, baik kewenangannya disebut eksplisit maupun tidak disebut eksplisit dan diserahkan pengaturannya lebih lanjut dengan atau dalam undang-undang. Lembaga-lembaga tersebut yaitu (i) MPR diatur dalam Bab II; (ii) DPR dan (iii) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD); (iv) Presiden dan (v) Wakil Presiden yang diatur dalam Bab III; (vi) Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Bab III Pasal 16; (vii) Kementerian Negara yang diatur dalam Bab V; (viii) Duta; (ix) Konsul; (x) Pemerintahan Daerah Provinsi dalam Bab VI yang mencakup (xi) jabatan Gubernur; dan (xii) DPRD Provinsi; (xiii) Pemerintahan Daerah Kabupaten, mencakup (xiv) jabatan Bupati; dan (xv) DPRD Kabupaten; (xvi) Pemerintahan Daerah Kota, mencakup (xvii) jabatan Walikota dan (xviii) DPRD Kota.¹⁶

Kemudian, terdapat pula (xix) suatu komisi pemilihan umum yang ditentukan dalam Bab VIIB dan akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang; (xx) bank sentral dalam Bab VIII dan akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang; (xxi) BPK diatur dalam Bab VIIIA; (xxii) MA dalam Bab IX; (xxiii) MK dan (xxiv) KY; (xxv) Tentara Nasional Indonesia dan (xxvi) Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Bab XII, serta dalam Pasal 18B, yang disebut (xxvii) pemerintahan daerah bersifat khusus atau istimewa dan kesatuan masyarakat hukum adat.¹⁷

¹⁵ Jilmy Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan... Op.Cit.*, hlm. 2-3.

¹⁶ *Ibid.* hlm. 16.

¹⁷ *Ibid.* Subjek-subjek hukum kelembagaan itu dapat disebut sebagai organ-organ negara dalam arti luas. Pasca Perubahan UUD NRI 1945 (2002) justru sama sekali tidak terdapat ketentuan hukum yang mengatur secara khusus perihal definisi 'lembaga negara', sehingga banyak pemikir atau ahli hukum tata negara di Indonesia kemudian melakukan upaya pendefinisian secara mandiri. Lihat:

Meski demikian, Pemohon dalam perkara sengketa kewenangan antarlembaga negara diperjelas oleh Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK)¹⁸ yaitu lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Karena itu, dari ke-28 lembaga atau organ jabatan publik tersebut di atas hanya 24 lembaga lembaga atau organ jabatan publik yang disebut jelas kewenangannya dalam pasal-pasal konstitusi. Sedangkan empat lembaga yang tidak dijelaskan adalah bank sentral, duta, konsul, dan eksistensi kesatuan masyarakat adat.¹⁹ Dalam melihat lembaga-lembaga yang ada di UUD, para ahli memiliki pendapat mengenai jumlahnya masing-masing.

Lebih lanjut, ternyata UU MK mengecualikan Mahkamah Agung dari kemungkinan pihak dalam perkara sengketa kewenangan antarlembaga negara dalam Pasal 65, yaitu “MA tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945 pada MK”. Belum jelas alasan apa yang menyebabkan MA dikecualikan dalam hal ini kecuali MA merupakan lembaga kekuasaan kehakiman yang bersifat independen dan putusannya juga bersifat final dan mengikat.²⁰

Konsep lembaga negara sendiri secara terminologis belum tunggal dan seragam. Meski demikian, menjadi keniscayaan bahwa keberadaan lembaga-lembaga

Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Ctk. Pertama, Jakarta, Rajawali Pers, 2016, hlm. 29.

¹⁸ Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

¹⁹ Jilmy Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan... Op.Cit*, hlm. 30.

²⁰ *Ibid.* hlm. 23-34.

negara adalah untuk mengisi dan menjalankan negara. Dengan kata lain, lembaga negara merupakan konsekuensi logis dari pemisahan kekuasaan. Cabang kekuasaan yang terpisah tersebut membutuhkan lembaga negara sebagai pelaksana cabang kekuasaan, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif (*contradiction in objecto*).²¹

Di samping itu, lahirnya lembaga atau komisi negara baru di luar konstitusi sebagai penunjang organ utama dilatarbelakangi oleh kebutuhan tertentu suatu negara dan menjawab tantangan zaman, misalnya untuk mengatasi situasi transisi demokrasi ataupun dampak dari ketidakpercayaan atas lembaga negara yang sudah ada. Di sejumlah negara, khususnya yang mengalami proses transisi demokrasi dari otoritarian ke demokratis, termasuk Indonesia, muncul organ-organ kekuasaan baru, baik yang sifatnya independen (*independent regulatory agencies*), maupun sebatas sampiran negara (*state auxiliary agencies*), yang saat ini lazim dikenal dengan istilah 'komisi negara'.²²

Lembaga atau komisi negara independen lahir pasca reformasi selain yang telah disebutkan UUD antara lain Komisi Nasional HAM (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Dewan Pers, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan Ombudsman Republik Indonesia.

Lahirnya lembaga-lembaga negara independen di atas juga mendatangkan implikasi politis pada munculnya potensi pertarungan politik atau sengketa antara lembaga negara independen dengan lembaga tinggi negara seperti pemerintah, DPR, maupun lembaga peradilan lainnya. Sebagai contoh, ketegangan antara KPI dengan pemerintah, khususnya setelah putusan MK yang membatalkan ketentuan Pasal 62

²¹ *Ibid.* hlm. 30.

²² *Ibid.* hlm. 32.

ayat (1) dan (2) Undang-Undang Penyiaran, yang mengatur tentang kewenangan KPI untuk bersama-sama dengan pemerintah membuat peraturan pemerintah (PP), juga ketentuan Pasal 44 ayat (1) yang mengatur tentang hak ralat siaran. Hal ini dalam pelaksanaan undang-undangnya, pemerintah rupanya membentuk PP tanpa melibatkan KPI.²³

Kemudian, antara KPK dengan DPR juga kerap terjadi permasalahan, oleh karena UU KPK memberikan banyak titik persinggungan antara kedua lembaga tersebut. Setidaknya ada empat titik singgungan, *pertama*, pelaporan dalam pelaksanaan tugas monitoring, *kedua*, berkaitan dengan pelaporan kinerja tahunan, *ketiga*, dalam pengisian jabatan komisioner, dan *keempat*, pengisian jabatan pimpinan jika terjadi kekosongan. Begitu juga dengan tarik ulur kewenangan Komnas HAM dengan DPR, khususnya terkait dengan kewenangan Komnas HAM untuk melakukan penyelidikan terhadap perkara pelanggaran HAM berat.²⁴

Ketegangan juga terjadi antara KY selaku lembaga independen dengan pelaksana kekuasaan yudikatif, yakni MA, yang beberapa kali hubungan keduanya nampak tidak harmonis. Periode pertama KY diwarnai dengan penerjemahan konstitusi yang kemudian berbenturan dengan struktur dan karakter yang telah dimiliki MA. Imbasnya, uji materi UU No. 22 Tahun 2004 tentang KY dan UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang dianggap bertentangan dengan UUD diajukan oleh 31 hakim agung. Kemudian, pada periode kedua KY pun juga mengalami ketegangan yang serupa.²⁵

²³ *Ibid.* hlm. 168.

²⁴ *Ibid.* hlm. 170-172.

²⁵ *Ibid.* hlm. 174-175.

Jika dikembalikan kepada ketentuan sebagaimana frasa “memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD” dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 dan bunyi Pasal 61 ayat (1) UU MK yaitu Pemohon sengketa kewenangan lembaga negara adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan, maka lembaga negara atau organ jabatan publik lain yang kewenangannya tidak diberikan oleh UUD NRI 1945 tidak dapat menjadi Pemohon maupun Termohon dalam sengketa kewenangan lembaga negara. Padahal, permasalahan-permasalahan ketatanegaraan yang menyangkut persengketaan antarlembaga negara muncul seiring perkembangan lembaga negara di Indonesia.

Berdasarkan pemaparan di atas, penulis mengajukan penelitian dengan judul “REDESAIN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA (Studi Terhadap *Legal Standing* Para Pemohon dan Termohon)” sebagai ikhtiar tawaran gagasan menyikapi problematika yang ada khususnya dalam sengketa kewenangan lembaga negara.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengapa lembaga negara yang menjadi subyek dalam sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi hanya dibatasi

pada lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

2. Mengapa perlu adanya perluasan makna pada sengketa kewenangan lembaga negara?

C. Tujuan Penelitian

Sebagai tindak lanjut dari rumusan masalah yang telah ditetapkan di atas, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui latar belakang lembaga negara yang menjadi subyek dalam sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi hanya dibatasi pada lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Untuk mengetahui perlunya perluasan makna pada sengketa kewenangan lembaga negara.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas, maka hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan manfaat. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Secara Teoritis

- a. Sebagai usaha pengembangan ilmu pengetahuan hukum ketatanegaraan, khususnya yang berhubungan dengan sengketa kewenangan lembaga negara.

- b. Jika dianggap layak dan diperlukan, maka penelitian ini dapat dijadikan salah satu referensi bagi peneliti berikutnya dalam mengkaji permasalahan yang sama.

2. Secara Praktis

- a. Bagi Akademisi, sebagai masukan bagi akademisi untuk mengetahui tentang perkembangan lembaga negara atau organ jabatan publik dalam sengketa kewenangan lembaga negara.
- b. Bagi Pemangku Kebijakan, sebagai masukan bagi para pemangku kebijakan, baik itu eksekutif, legislatif maupun yudikatif agar dapat merevisi peraturan perundang-undangan yang ada mengenai kewenangan lembaga negara dalam sengketa kewenangan lembaga negara untuk disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan ketatanegaraan di Indonesia.
- c. Bagi Penulis, yaitu dalam rangka menimba ilmu pengetahuan di bidang hukum ketatanegaraan sekaligus menyelesaikan studi Strata 1 (Ilmu Hukum) sebagaimana ketentuan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

E. Tinjauan Pustaka

1. Teori Negara Hukum

Istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtstaat*.²⁶ Sedangkan istilah *the rule of law* mulai populer ketika diterbitkannya buku dari

²⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata... Op.Cit.* hlm. 81.

Albert Venn Dicey tahun 1885 yang berjudul *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Konsep *rechtstaat* lahir dari perjuangan menentang absolutisme sehingga memiliki sifat revolusioner, yang kemudian tampak dari kriteria atau isi kedua istilah *rechtstaat* dan *the rule of law*. Adapun ciri *rechtstaat* ialah:

- a. adanya UUD atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- b. adanya pembagian kekuasaan negara; dan
- c. diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.²⁷

Sedikit berbeda dengan pandangan Julius Stahl mengenai konsep *rechtstaat* yakni mencakup empat elemen penting, diantaranya 1) perlindungan hak asasi manusia; 2) pembagian kekuasaan; 3) pemerintah berdasarkan undang-undang, dan 4) peradilan tata usaha negara. Sedangkan *the rule of law* menurut AV Dicey memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. superioritas hukum dijadikan oleh suatu negara sebagai aturan main atau supremasi hukum (*supremacy of law*);
- b. persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*); dan
- c. *due process of law*.²⁸

Jimly Asshiddiqie merumuskan tiga belas prinsip pokok Negara Hukum sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*rechtstaat* ataupun *the rule of law*). Adapun ketiga belas prinsip tersebut ialah, 1) Supremasi Hukum (*supremacy of law*); 2) Asas Legalitas (*due process of law*); 3) Persamaan dalam Hukum (*equality before*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme... Op.Cit.* hlm. 125.

the law); 4) Pembatasan Kekuasaan; 5) Organ-Organ Eksekutif Independen; 6) Peradilan Bebas dan Tidak Memihak; 7) Peradilan Tata Usaha Negara; 8) Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*); 9) Perlindungan Hak Asasi Manusia; 10) Bersifat Demokratis; 11) Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*); 12) Transparansi dan Kontrol Sosial; dan 13) Berketuhanan Yang Maha Esa.²⁹

Dalam konstitusi telah ditegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum,³⁰ bukan negara kekuasaan (*machtstaat*). Paham negara hukum berarti hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara sesuai prinsip *the rule of the law, and not of the man*, yang sejalan dengan pengertian *nomocratie* yakni kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*. Selain itu, harus diadakan jaminan bahwa hukum suatu negara ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi, oleh karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat (*democratische rechtsstaati*). Hukum tidak diperbolehkan dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka.³¹

Dalam negara hukum, tindakan dan kewenangan penguasa atau alat-alat perlengkapan negara harus diatur oleh hukum. Dapat pula dikatakan bahwa kewenangan penguasa merupakan suatu kewenangan yang memiliki batas-batas tertentu.³² Sehingga, perlu ditegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat

²⁹ *Ibid.* hlm. 127-134.

³⁰ Lihat Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme... Op.Cit.* hlm. 57.

³² Hartono Hadisoeparto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Edisi 4, Yogyakarta, Liberty, 1993, hlm. 57.

yang dilaksanakan menurut konstitusi atau Undang-Undang Dasar, dengan kata lain Negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis.³³

2. Teori Pemisahan Kekuasaan Negara dan *Check and Balances*

Undang-Undang Dasar pasca amandemen menentukan kedaulatan rakyat dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat, bukan pembagian kekuasaan (*division or distribution of power*) yang bersifat vertikal, dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*.³⁴ Pemisahan kekuasaan dalam rangka membatasi kekuasaan ditujukan untuk mengendalikan dan meminimalkan kesewenang-wenangan penguasa, sebagaimana kata-kata Lord Acton, *power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely* (kekuasaan cenderung untuk menjadi sewenang-wenang, dan dalam kekuasaan yang bersifat mutlak, kesewenang-wenangannya juga cenderung mutlak).³⁵

John Locke dalam bukunya “*Two Treaties on Civil Government*” mengemukakan bahwa untuk mencapai keseimbangan dalam suatu negara, kekuasaan negara harus dipilah kepada tiga bagian, yaitu a) kekuasaan legislatif (*legislative power*), b) kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan c) kekuasaan federatif (*federative power*). Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan undang-undang, termasuk mengadili, serta kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang meliputi semua yang tidak termasuk

³³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme... Op.Cit.*

³⁴ *Ibid.* hlm. 60.

³⁵ *Ibid.* hlm. 138.

dalam kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif, yakni kekuasaan keamanan negara, urusan perang dan damai dalam kaitannya dengan hubungan luar negeri.³⁶

Pikiran Locke kemudian dikembangkan oleh Montesquieu melalui bukunya “*De l’Esprit des Lois*”. Montesquieu memodifikasi gagasan Locke dengan memisahkan kekuasaan negara ke dalam tiga aspek kekuasaan yakni kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*), kekuasaan eksekutif (*la puissance executive*), dan kekuasaan yudikatif (*la puissance de juger*), yang kemudian dikenal dengan teori “trias politica”. Dengan adanya trias politica ini, akan terjamin kebebasan pembuatan undang-undang oleh parlemen, pelaksana undang-undang oleh lembaga peradilan, dan pelaksanaan pekerjaan sehari-hari oleh pemerintah.³⁷

Konsepsi Locke maupun Montesquieu di atas nyatanya tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat perkembangannya bahwa hubungan antar cabang kekuasaan saling bersentuhan dan saling mengendalikan satu sama lain (*checks and balances*). Dalam perkembangan ketatanegaraan di Indonesia, wewenang membentuk hukum tidak hanya diberikan kepada cabang kekuasaan legislatif melainkan juga kepada kekuasaan administrasi negara atau eksekutif.³⁸ Terlebih lagi, proses transisi demokrasi dari otoritarian ke demokratis, memunculkan organ-organ kekuasaan baru, baik yang sifatnya independen (*independent regulatory agencies*), maupun sebatas sampiran negara (*state auxiliary agencies*).³⁹

³⁶ Irfan Fachruddin, Pengawasan Pengadilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah, dikutip dari Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Ctk. Pertama, Yogyakarta, UII Press, 2007, hlm. 66-67.

³⁷ *Ibid.* hlm. 69.

³⁸ *Ibid.* hlm. 71.

³⁹ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen... Op.Cit* hlm. 32.

3. Teori Lembaga Negara

Lembaga negara atau organ negara atau alat-alat perlengkapan negara menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan keberadaan suatu negara untuk mengisi dan menjalankan negara yang keberadaannya merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan. Demikian juga pembentukan lembaga negara atau organ negara tersebut harus merepresentasikan aspirasi rakyat.⁴⁰

Adanya organisasi dalam negara itu merupakan syarat mutlak dan jika negara tidak ada organisasinya, maka akan menyebabkan anarki. Apabila ditinjau dari sifat hakikat negara, hal ini disebut sebagai organisasi kewibawaan/organisasi kekuasaan (*gezagsorganisatie*). George Jellinek yang dijuluki sebagai Bapak Ilmu Negara menyatakan “*contradiction in objecto*” apabila sebuah negara tidak memiliki organ-organ atau alat perlengkapan negara, sebuah negara tersebut tidak sesuai dengan hakekatnya.⁴¹

Dalam suatu negara, keberadaan lembaga negara merupakan sebuah keniscayaan. Hal itu karena lembaga negara adalah organ yang mengisi dan menjalankan negara, sehingga ketiadaan lembaga negara dalam struktur suatu negara akan menyebabkan tidak efektifnya keberadaan suatu negara, bahkan kemungkinan besar akan menyebabkan negara tersebut goyah dan runtuh.⁴²

Menurut Jellinek, lembaga negara dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu alat-alat perlengkapan negara yang langsung (*unmittelbare organ*) dan alat-alat

⁴⁰ Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara di Indonesia: Eksistensi Komisi-Komisi Negara (State Auxiliary Agency) Sebagai Organ Negara yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Malang, Program Pasca Universitas Brawijaya, 2010, hlm. 25-26.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen... Op.Cit* hlm. 6.

perlengkapan negara yang tidak langsung (*mitterbare organ*). Ukuran langsung atau tidak langsungnya alat perlengkapan negara ditentukan oleh langsung atau tidaknya pembentukan alat perlengkapan negara yang dimaksud dalam konstitusi. Organ negara langsung menentukan ada atau tidaknya negara, sedangkan organ yang tidak langsung bergantung pada organ langsung.⁴³

Menurut Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State* mengenai *the concept of state-organ*, ia menyatakan, “*whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”. Artinya, siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan suatu tata hukum (*legal-order*) adalah suatu organ negara. Lebih lanjut, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Lebih luas lagi, “*these functions, be they of a norm-creating or of a norm-aplying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*”. Setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asal fungsinya bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*normaplying*).⁴⁴

Organ-organ atau lembaga-lembaga kekuasaan baru, baik yang sifatnya independen (*independent regulatory agencies*), maupun sebatas sampiran negara (*state auxiliary agencies*) lahir dalam perjalanan kehidupan suatu negara dengan berbagai alasan diantaranya ialah kebutuhan negara tersebut. Salah satu kebutuhan negara di dunia ialah adanya lembaga independen yang akan menjamin suatu konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. Untuk itu, dibentuklah Mahkamah Konstitusi.⁴⁵

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan... Op.Cit.* hlm. 44.

⁴⁵ Jilmy Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan... Op.Cit.*, hlm. 103.

F. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek dalam penelitian ini adalah:

- a. Subyek dalam sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi.
- b. Desain sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian ini menfokuskan pada kajian atas bahan hukum sebagai sumber data utamanya, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Penelitian terhadap bahan hukum primer dilakukan untuk menemuukan relasi antara satu undang-undang dengan undang-undang lain yang terkait dengan sengketa kewenangan lembaga negara. Sedangkan bahan hukum sekunder digunakan untuk memperkuat bahan hukum primer.

3. Sumber Penelitian

Sumber-sumber penelitian hukum dalam penelitian ini dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁴⁶

- a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif atau memiliki otoritas, yang terdiri dari perundang-undangan dan/atau

⁴⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Ctk. Keempat, Jakarta, Kencana, 2008, hlm. 141.

putusan-putusan pengadilan.⁴⁷ Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:

- 1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
 - 3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara;
 - 4) Peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini; dan
- b. Bahan Hukum Sekunder, adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan kajian atas putusan pengadilan.⁴⁸

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini melalui teknik pengumpulan data sekunder melalui studi dokumen dan studi pustaka atau arsip,⁴⁹ yaitu pengumpulan bahan hukum dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, risalah

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Program Studi S1 Ilmu Hukum*, 2016, hlm. 13.

sidang, serta mengkaji, menelaah dan mempelajari jurnal, hasil penelitian hukum, dan literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

5. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan beberapa metode pendekatan untuk menjawab rumusan masalah yang ada, yaitu dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.⁵⁰ Sedangkan pendekatan historis (*historical approach*) adalah pendekatan untuk melacak sejarah lembaga dan memahami filosofi aturan hukum dari waktu ke waktu.⁵¹ Kemudian, pendekatan konseptual (*conseptual approach*) adalah pendekatan dengan menggunakan teori, doktrin, dan pandangan ahli atau negara lain disebabkan legislasi dan regulasi yang tidak ada atau belum lengkap.⁵²

Dalam penelitian ini, problematika hukum selain ditinjau dari peraturan perundang-undangan yang ada berikut dengan upaya yang ditawarkan dalam penyelesaian hukum dikaji dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, penulis juga berupaya menawarkan solusi hukum dengan menelaah latar belakang dan perkembangan pengaturan mengenai isu hukum, mengkaji teori, doktrin, dan pandangan ahli atau negara lain oleh karena terbatasnya peraturan perundang-undangan yang mengatur perihal sengketa kewenangan lembaga negara.

⁵⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, Op.Cit*, hlm. 97.

⁵¹ *Ibid.* hlm. 126.

⁵² *Ibid.* hlm. 137.

6. Metode Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu bahan hukum yang diperoleh dari penelitian yang disajikan atau dideskripsikan dan diolah secara kualitatif⁵³ dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
- b. hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan; dan
- c. bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

G. Sistematika Penulisan

Dalam rangka mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika sebagai berikut:

BAB I

Pendahuluan, merupakan bab yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II

Tinjauan Umum, merupakan bab yang menyajikan teori-teori yang menjadi landasan penelitian ini, yaitu teori tentang Negara Hukum, Pemisahan Kekuasaan Negara dan *Check and Balances*, dan Lembaga Negara.

⁵³ M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Ctk. Pertama, Jakarta, Rajawali Press, 2007, hlm. 100. Lihat juga dalam Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Pedoman Penulisan... Op.Cit.*

BAB III

Analisis dan Pembahasan, merupakan bab yang memaparkan hasil penelitian berupa: (1) latar belakang lembaga negara yang menjadi Pemohon dalam sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi yang hanya dibatasi pada lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan (2) perlunya perluasan makna pada sengketa kewenangan lembaga negara.

BAB IV

Penutup, merupakan hasil kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komprehensif dan dilengkapi dengan saran atau rekomendasi dari hasil penelitian.

BAB II

**TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, PEMISAHAN
KEKUASAAN NEGARA DAN *CHECK AND BALLANCES*, SERTA
LEMBAGA NEGARA**

D. Tinjauan Umum Tentang Negara Hukum

Gagasan awal tentang negara dan hukum tertulis dalam *Politeia*, karya Plato, seorang filsuf Yunani yang masyhur, yang diperkuat dengan karya berjudul *Politikos* yang berbicara tentang ahli negara, atau *Staatman* dan *Nomoi* yang berbicara mengenai hukum “*the law*”. Plato berpendapat mengenai struktur negara atau kelas-kelas negara terdiri atas para pemimpin, para tentara, dan para pekerja, sedangkan bentuk pemerintahannya di antaranya ialah aristokrasi, timokrasi, oligarki, demokrasi, dan tirani. Dalam ketiga karyanya tersebut, Plato mengungkapkan posisi hukum yang sebenarnya, bahwa keinginannya untuk menciptakan negara yang ideal tidak terlepas dari pemikirannya yang menganggap bahwa negara yang ideal adalah buah dari kepemimpinan yang cerdas. Plato melanjutkan, “*hukum bukan semata-mata untuk menjaga ketertiban saja melainkan sebagai obat untuk menyembuhkan kejahatan manusia*”.⁵⁴

Sedangkan Aristoteles, yang juga merupakan ahli filsuf berasal dari Yunani, memandang negara sebagai ciptaan alam karena manusia yang hidup sendirian tidak dapat mencukupi dirinya sendiri, sehingga harus dianggap sebagai suatu bagian hubungan dengan keseluruhan. Menilai bentuk pemerintahan seperti yang

⁵⁴ Fajlurrahman Jurdi, *Teori Negara Hukum*, Ctk. Pertama, Malang, Setara Press, 2016, hlm. 3-6.

dikemukakan oleh Plato, ia lebih menganggap monarki, aristokrasi, dan politeia adalah yang terbaik, sedangkan tinjau, oligarki, dan demokrasi adalah sebaliknya.⁵⁵

Negara adalah sebuah sistem hukum yang karakteristik ini hanya digunakan ketika sistem hukum tersebut mendirikan beberapa alat pemerintahan yang fungsinya masing-masing menggambarkan pembagian kerja untuk menciptakan dan menerapkan norma-norma yang membentuk sistem hukum yang ketika telah mencapai tingkat sentralisasi tertentu, maka dikelompokkan sebagai sebuah negara.⁵⁶ Sistem hukum tersebut, menurut Aristoteles, bermula dari manusia yang pada dasarnya merupakan makhluk yang ingin selalu berkumpul dengan sesamanya (*Zoon Politicon*). Hal tersebut kemudian menjadikan manusia satu dengan yang lainnya berhubungan hingga membentuk suatu komunitas atau masyarakat⁵⁷, yang memiliki aturan baik secara alamiah atau pun dengan kesepakatan bersama yang dewasa ini disebut dengan istilah hukum.

Apabila merujuk konsep hukum saat ini, maka suatu negara harus memiliki bangunan dasar yang merespons realitas sosial (*sosial reality*) dan respons terhadap realitas sosial tersebut adalah dengan menggunakan hukum. Apabila merujuk pada pendapat Al. Andang Binawan, ciri hakiki hukum bermakna ganda. *Pertama*, relasi antarmanusia, setidaknya dua orang dalam ruang dan waktu yang relatif sama akan menghadirkan hukum meski secara implisit, hal ini adalah *condition sine qua non* (syarat mutlak keberadaan) bagi hukum. *Kedua*, ciri rasional hukum juga berarti

⁵⁵ *Ibid.* hlm. 7.

⁵⁶ Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum* (diterjemahkan dari Hans Kelsen, *Introduction to the Problems of Legal Theory*, Clarendon Press-Oxford, 1996), Ctk. Kedelapan, Bandung, Nusa Media, 2015, hlm. 148-149.

⁵⁷ Zaeni Asyhadie dan Arief Rahman, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ctk. Ketiga, Jakarta, Rajawali Pers, 2016, hlm. 2-3.

menghubungkan, terlebih dalam dunia modern, di mana individu semakin tercerai-berai, kehadiran hukum mutlak perlu adanya. Sebab itulah, suatu negara memiliki instrumen hukum (*law instrument*) sebagai pengatur juga sebagai perekayasa sosial.⁵⁸

Ide negara hukum, selain berkaitan dengan konsep '*rechtsstaat*' dan '*the rule of the law*', juga berkaitan dengan konsep '*nomocracy*' yang berasal dari kata '*nomos*' dan '*cratos*'. '*Nomos*' berarti norma, sedang '*cratos*' berarti kekuasaan, nomokrasi bermakna faktor yang menentukan penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Sehingga, istilah nomokrasi berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi.⁵⁹

Hugo Krabbe berpendapat bahwa negara hukum (*rechtsstaat*) mengharuskan setiap tindakan negara didasarkan pada hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan pada hukum. Kemudian Wirjono Prodjodikoro mengemukakan bahwa semua alat perlengkapan suatu negara harus diperhatikan dan tunduk terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku terutama dalam bertindak terhadap warga negaranya. Begitu pula dengan pendapat R. Djokosutomo, negara hukum menurut UUD NRI 1945 adalah negara yang berdasarkan pada kedaulatan hukum. Hukumlah yang berdaulat, negaralah subyek hukum.⁶⁰

⁵⁸ Fajlurrahman Jurdi, *Teori Negara...*, *Op.Cit*, hlm. 15-16.

⁵⁹ *Ibid.* hlm. 17-18.

⁶⁰ Encik Muhammad Fuzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Pertama, Malang, Setara Press, 2017, hlm. 61.

Joseph Raz dalam tulisannya ‘*The Rule of Law and its Virtue*’ menyatakan bahwa *the rule of law* berarti suatu masyarakat harus mematuhi hukum dan mau diperintah oleh hukum tersebut.

“‘*The rule of law*’ means literally what it says: *the rule of the law*. Taken in its broadest sense this means that people should obey the law and be ruled by it... The ideal of the rule of law in this sense is often expressed by the phrase ‘government by the law and not by men’”.⁶¹

Immanuel Kant dan Fichte membagi negara hukum kedalam dua bagian, pertama negara hukum liberal atau negara hukum dalam arti sempit dan kedua negara hukum formil atau negara hukum dalam arti luas. Negara hukum liberal, memiliki dua unsur, yakni:

- a. Perlindungan terhadap HAM; dan
- b. Pemisahan kekuasaan.

Sedangkan dalam negara hukum formil, unsur-unsurnya antara lain:

- a. Perlindungan terhadap HAM;
- b. Pemisahan kekuasaan;
- c. Setiap tindakan pemerintah didasarkan atas Undang-Undang; dan
- d. Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri.⁶²

Negara hukum atau *rechtsstaat* atau *the rule of the law* oleh A.V. Dicey diterjemahkan ke dalam tiga arti sebagai berikut.⁶³

⁶¹ Ian D. Doveland (editor), *Constitutional Law*, United State of America, Ashgate Publishing Company, 2000, hlm. 4

⁶² I Gede Yusa, *Hukum Tata Negara*, Ctk. Pertama, Malang, Setara Press, 2016, hlm. 58.

⁶³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata... Op.Cit.* hlm. 82.

- a. Supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah.
- b. Persamaan di depan hukum atau penundukan yang sama dari seluruh golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*; yang berarti tidak ada orang yang berada di atas hukum; tidak ada peradilan administrasi negara.
- c. Konstitusi merupakan hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber, akan tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

International Commisision of Jurist dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 memperluas konsep mengenai *rule of law* dan menekankan apa yang disebut '*the dynamic aspects of the rule of law in the modern age*'. Selain hak-hak politik, hak-hak sosial dan ekonomi harus diakui dan dipelihara, yang berarti bahwa harus dibentuk standar-standar sosial dan ekonomi. Syarat-syarat dasar terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah *the rule of law* adalah:⁶⁴

- 1) Perlindungan konstitusional, yang memiliki arti bahwa konstitusi selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan cara procedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
- 2) Badan peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunal*).
- 3) Pemilihan umum yang bebas.

⁶⁴ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara... Op.Cit* hlm. 60.

- 4) Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
- 5) Kebebasan untuk berserikat/ berorganisasi dan beroposisi.
- 6) Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Kemudian di Indonesia, unsur-unsur negara hukum yang berakar pada sejarah perkembangan bangsa, sebagai berikut.⁶⁵

- 1) Pengakuan, penghormatan dan perlindungan HAM yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
- 2) Asas kepastian hukum, bahwa negara hukum harus menjamin kepastian hukum terwujud dalam kehidupan di masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antarmanusia, mencegah yang terkuat yang berlaku. Beberapa asas yang terkandung dalam asas kepastian hukum adalah:
 - a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum.
 - b. Asas UU menetapkan berbagai perangkat aturan tentang cara pemerintah dan pejabatnya melakukan tindakan pemerintah.
 - c. Asas *nonretroaktif* perundang-undangan; sebelum mengikat, UU harus diumumkan dengan layak.
 - d. Asas peradilan bebas, yaitu obyektif-imparsial dan adil-manusiawi.
 - e. Asas *non liquet* yakni hakim tidak boleh menolak perkara yang dihadapkan kepadanya dengan alasan UU tidak jelas atau tidak ada.
 - f. HAM harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam UU (UUD).

⁶⁵ Fajlurrahman Jurdi, *Teori Negara...*, *Op.Cit*, hlm. 29-31.

- 3) Asas *similia similibus* (Asas Persamaan), berarti dalam suatu negara hukum tidak diperbolehkan pemerintah mengistimewakan orang tertentu (harus *nondiskriminatif*), sehingga harus diatur secara umum dan abstrak. Hal pentingnya antara lain:
- a. Tindakan yang berwenang diatur dalam UU dalam arti materil.
 - b. Adanya pemisahan kekuasaan.
 - c. Persamaan kedudukan di depan hukum dan pemerintahan.
 - d. Tuntutan perlakuan yang sama bagi semua warga.
- 4) Asas demokrasi, memberikan suatu cara atau metode pengambilan sebuah keputusan. Asas ini diwujudkan dalam sistem representasi (perwakilan rakyat) yang memiliki peran penting dalam pembentukan UU dan kontrol terhadap pemerintah. Berikut adalah unsur turunannya.
- a. Pemilihan umum (pemilu) yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.
 - b. Pemerintah bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggung jawaban oleh badan perwakilan rakyat.
 - c. Peraturan untuk badan yang berwenang ditentukan dan ditetapkan oleh parlemen.
 - d. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah.
 - e. Hak untuk memilih dan dipilih bagi seluruh warga negara.
 - f. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik.

- g. Kebebasan dan keyakinan dalam menyatakan pendapat.
 - h. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi.
 - i. Rancangan Undang-Undang (RUU) harus dipublikasikan agar mencapai partisipasi rakyat yang efektif.
- 5) Pemerintah dan pejabat pemerintah adalah pelayan masyarakat untuk memajukan kepentingan warga negara dan kesejahteraan umum.
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang baik atau layak.
 - b. Syarat-syarat fundamen bagi keberadaan manusia dijamin dalam perundang-undangan khususnya dalam berkonstitusi.
 - c. Pemerintah harus jelas dan berhasil guna dalam memiliki tujuan (*dolmatig*).
 - d. Hak-hak dasar atau asasi dijamin dalam UUD.

Negara hukum dalam konsepsi modern, menurut Bagir Manan, merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan, negara ini dinamakan *welfare state* (negara yang memberikan pelayanan kepada masyarakat). Dalam konsep ini, negara tidaklah hanya sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, akan tetapi memikul tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁶⁶

Piet Thones dalam *The Elite in The Welfare State* memberikan definisi mengenai *welfare state* sebagai berikut:⁶⁷

“The welfare state is a form of society characterized by a system of democratic, government sponsored welfare placed on a new footing and

⁶⁶ Ni'matul Huda, *Op.Cit* hlm. 56.

⁶⁷ *Ibid.*

offering a guarantee of collective social care to its citizens, concurrently with the maintenance of a capitalist system of production.”

Definisi diatas bermakna suatu bentuk masyarakat ditandai dengan suatu sistem kesejahteraan yang demokratis dan ditunjang oleh pemerintah yang ditempatkan atas landasan baru, memberikan suatu jaminan perawatan sosial yang kolektif pada warga-negaranya dengan mempertahankan secara sejalan beriringan suatu sistem produksi kapitalis.

Sebagai negara hukum sesuai dengan amanat Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”, Indonesia wajib menjunjung tinggi hukum di atas segala kepentingan selain bertujuan untuk kepentingan rakyat.

Muhammad Thahir Azhary dalam karyanya yang berjudul “*Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*” mengkaji UUD NRI 1945 sebelum amandemen, kemudian mengemukakan unsur-unsur negara hukum Indonesia sebagai berikut:⁶⁸

- a. Hukum bersumber pada Pancasila;
- b. Berkedaulatan rakyat;
- c. Sistem konstitusi;
- d. Persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan bagi setiap warga negara;
- e. Kekuasaan kehakiman yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain;

⁶⁸ Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Ctk. Kedua, Malang, Intrans Publising, 2011, hlm. 49-51.

- f. Pembentuk undang-undang adalah Presiden bersama-sama dengan DPR;
dan
- g. Dianutnya sistem MPR.

Lebih lanjut, Azhary kemudian juga mengemukakan paham negara hukum dalam Islam dengan peristilahan nomokrasi Islam yang dianggap keseluruhannya tidak bertentangan dengan negara hukum Indonesia. Nomokrasi Islam yang dimaksud memiliki prinsip-prinsip berikut ini.

- 1) Prinsip kekuasaan sebagai amanah.
- 2) Prinsip musyawarah.
- 3) Prinsip keadilan.
- 4) Prinsip persamaan.
- 5) Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.
- 6) Prinsip peradilan bebas.
- 7) Prinsip perdamaian.
- 8) Prinsip kesejahteraan.
- 9) Prinsip ketaatan rakyat.

Konsepsi negara hukum kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum dapat dilihat unsur-unsurnya sebagai berikut.⁶⁹

- a. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat.
- b. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
- c. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).

⁶⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Ctk. Kesebelas, Jakarta, Rajawali Pers, 2014, hlm. 4-5.

- d. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
- e. Adanya pengawasan dari bahan-bahan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif.
- f. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintahan.
- g. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperjuangkan bagi kemakmuran warga negara.

Model negara hukum seperti di atas berdasarkan catatan sejarah dikenal dengan sebutan demokrasi konstitusional, dengan bercirikan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah yang tercantum dalam konstitusi sering pula disebut sebagai ‘pemerintah berdasarkan konstitusi’ (*constitutional government*).⁷⁰

Setiap tahapan perkembangan masyarakat atau kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks dan maju akan menyebabkan kompleksitas perkembangan hukum juga makin meningkat, baik dari segi kuantitas maupun segi kualitasnya.⁷¹ Begitu pula dengan perkembangan ketatanegaraan di Indonesia yang kian kompleks dan beragam, kebutuhan hukum berikut atribut ketatanegaraan lain juga meningkat. Hukum yang baik di suatu negara adalah hukum yang mampu mencerahkan dan memecahkan persoalan atau kebutuhan negara demi meningkatkan kesejahteraan

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Jimly Asshididdie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, Ctk. Kedua, Jakarta, Konstitusi Press, 2005, hlm. 4.

rakyat. Sebagaimana ungkapan Satjipto Rahardjo, tujuan hukum yang lebih jauh adalah ‘kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat’.⁷²

E. Tinjauan Umum Tentang Pemisahan Kekuasaan Negara dan *Check and Ballances*

Pembahasan tentang organisasi dan kelembagaan negara dapat dimulai dengan mempersoalkan hakikat kekuasaan yang dilembagakan atau diorganisasikan ke dalam bangunan kenegaraan yang kuncinya terletak pada siapa sesungguhnya yang memegang kekuasaan tertinggi atau pemegang kedaulatan (*sovereignty*) suatu negara. Dikenal lima ajaran atau teori dalam filsafat hukum dan kenegaraan, yaitu kedaulatan Tuhan (*sovereignty of God*), kedaulatan raja (*sovereignty of King*), kedaulatan hukum (*sovereignty of law*), kedaulatan rakyat (*people’s sovereignty*), dan kedaulatan negara (*state’s sovereignty*).⁷³

Jika kedaulatan hukum berwujud gagasan *rechtsstaat* dan *the rule of law* beserta prinsip supremasi hukum, kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution* atau *division of power*).⁷⁴

Pemisahan kekuasaan merupakan sistem yang bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balaces*). Adapun pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu

⁷² Sadjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Ctk. Pertama, Jakarta, Kompas, 2010, hlm. 38.

⁷³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme... Op.Cit.* hlm. 136.

⁷⁴ *Ibid.* hlm. 137.

dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Sehingga, dalam paham pemisahan kekuasaan, prinsip *checks and balances* antara lembaga-lembaga tinggi negara dianggap sebagai hal yang sangat pokok.⁷⁵

Menurut Soehino, lahirnya pemisahan kekuasaan bukan akibat dari kekuasaan Raja yang absolut di Eropa Barat pada abad ke XVII dan abad ke XVIII, melainkan eksistensinya. Karena meski kekuasaan Raja absolut, tetapi jika tidak menimbulkan eksese, tak ada gagasan membatasi kekuasaan penguasa. Pembatasan kekuasaan bertujuan mencegah tumbuhnya kekuasaan di tangan satu orang, dan juga agar ada jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.⁷⁶

Dalam sejarahnya, ide awal mengenai pemisahan kekuasaan menganggap pemikiran Montesquieu paling berpengaruh, pemikiran tersebut ialah pembedaan fungsi-fungsi kekuasaan dengan *trias politica*, yaitu cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif atau administratif, dan cabang kekuasaan yudisial. Hal ini sebagai kajian lebih lanjut dari pemikiran John Locke yang menyatakan kekuasaan negara harus dipilah kepada tiga bagian, yaitu a) kekuasaan legislatif (*legislative power*), b) kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan c) kekuasaan federatif (*federative power*).⁷⁷

Pada bidang legislatif dan eksekutif, pendapat keduanya tampak mirip, akan tetapi dalam bidang ketiga, pendapat mereka berbeda. John Locke mengutamakan

⁷⁵ *Ibid.* hlm. 137-138.

⁷⁶ Soehino dikutip dari Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Ctk. Pertama, Yogyakarta, Kreasi Total Media, 2007, hlm. 33.

⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Kedelapan, Jakarta, Rajawali Pers, 2016, hlm. 282-283.

fungsi federatif, sedangkan Baron de Montesquieu mengutamakan fungsi kekuasaan kehakiman (yudisial). Montesquieu lebih melihat pembagian atau pemisahan kekuasaan itu dari segi hak asasi manusia setiap warga negara, sedangkan Locke lebih melihatnya dari segi hubungan ke dalam dan ke luar dengan negara-negara lain. Bagi Locke, fungsi *defencie* baru timbul jika fungsi *diplomacie* terbukti tidak berhasil. Oleh karena itu, yang dianggap lebih penting ialah fungsi federatif, sedangkan fungsi yudisial bagi Locke cukup disatukan dengan fungsi eksekutif. Berbeda dengan Montesquieu, fungsi pertahanan (*defence*) dan hubungan luar negerilah (diplomasi) yang termasuk ke dalam fungsi eksekutif sehingga tidak perlu dipisahkan, baginya yang lebih penting adalah fungsi kekuasaan kehakiman (yudisial) yang mandiri.⁷⁸

Istilah “pemisahan kekuasaan’ dalam bahasa Indonesia merupakan terjemahan perkataan *separation of power*, berdasarkan teori *trias politica* atau tiga fungsi kekuasaan yang dalam pandangan Montesquieu perlu dibedakan dan dipisahkan secara struktural dalam organ-organ yang tidak saling mencampuri urusan masing-masing. Dalam bukunya ‘*L’Esprit des Lois*’ yang diterjemahkan dalam bahasa Inggris dengan ‘*The Spirit of Laws*’, Montesquieu mengemukakan;⁷⁹

“When the legislative and executive powers are united in the same person or in the same body of magistrate, there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner.”

“Again, there is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislative and executive. Were it joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would be then te legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression.”

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid* hlm. 285-286.

“There would be an of everything, were the same man or the same body, whether of the nobles or of the people, to exercise those three powers, that of enacting laws, that of executing the public resolutions, and of trying the causes of individuals.”

Pada intinya, menurut Montesquieu, tidak ada kekuasaan yang akan berjalan efektif jika tidak ada pemisahan dalam cabang-cabang kekuasaan di suatu negara. Apabila tidak ada pemisahan, maka dapat dipastikan kesewenang-wenangan, tirani, dan kekerasan hukum akan dilakukan oleh cabang-cabang kekuasaan tersebut.

Istilah-istilah *separation of power*, *division of power*, atau *distribution of power*, demikian juga dengan istilah pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan sebenarnya memiliki arti yang sama saja, sehingga dapat dipertukarkan maknanya satu sama lain. Penggunaan istilah-istilah tersebut dapat dibedakan dalam dua konteks sebagaimana uraian yang telah disebutkan, yakni konteks hubungan kekuasaan yang bersifat horisontal atau hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal.⁸⁰

Dalam bukunya yang berjudul *Constitutional Theory*, G. Marshall membedakan doktrin pemisahan kekuasaan ke dalam lima aspek, yaitu:⁸¹

- a. *Differentiation*,
- b. *Legal incompatibility of office holding*,
- c. *Isolation, immunity, independence*,
- d. *Check and balances*, and
- e. *Coordinate status and lack of accountability*.

Pertama, doktrin pemisahan kekuasaan bersifat membeda-bedakan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial. Legislator (pembuat undang-undang)

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

membuat aturan, eksekutor melaksanakannya, dan pengadilan menilai konflik atau perselisihan yang terjadi dalam pelaksanaan aturan itu dan menerapkan norma aturan untuk menyelesaikan konflik atau perselisihan. *Kedua*, doktrin pemisahan kekuasaan menghendaki orang yang menduduki jabatan di lembaga legislatif tidak boleh merangkap pada jabatan di luar cabang legislatif.

Ketiga, doktrin pemisahan kekuasaan juga menentukan bahwa masing-masing organ tidak diperbolehkan turut campur atau mengintervensi terhadap kegiatan organ yang lain. Dengan demikian, independensi masing-masing organ akan terjaga. *Keempat*, dalam doktrin pemisahan kekuasaan menganggap penting prinsip *check and balances*, di mana setiap cabang kekuasaan mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang lainnya. Dengan adanya prinsip *check and balances* tersebut, diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan di masing-masing organ, karena merasa diawasi dan saling mengawasi satu sama lain. *Kelima*, prinsip koordinasi dan kesederajatan, yaitu semua organ atau lembaga (tinggi) negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial mempunyai kedudukan yang sederajat dan mempunyai hubungan yang bersifat koordinatif, tidak bersifat subordinatif satu dengan yang lain.

Dalam perkembangannya, di beberapa negara modern dewasa ini, ternyata hampir tidak ada yang menerapkan teori pemisahan kekuasaan secara murni (material), oleh karena tidak praktis, juga tidak meniadakan sistem pengawasan atau keseimbangan antara cabang kekuasaan yang satu dan yang lain.⁸² Begitu pula dengan pandangan Hans Kelsen dengan menyatakan bahwa,

⁸² Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah... Op. Cit.*

“It is not possible to define boundary lines separating these functions from each other since the distinction between creation and application of law-underlying the dualism of legislative and executive power (in the broadest sense-has only a relative character.”

Ungkapan Kelsen di atas memiliki makna, menciptakan garis batas yang memisahkan fungsi-fungsi cabang kekuasaan yang satu dengan yang lain adalah hal yang tidak mungkin disebabkan realita atau penerapan hukum dalam ketatanegaraan negara berbeda dengan yang diharapkan.

Di Indonesia sendiri, agenda Reformasi Mei 1998 nyatanya telah membawa berbagai perubahan mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. *Pertama*, sejak jatuhnya Soeharto, Indonesia tidak lagi memiliki pemimpin sentral yang menentukan segalanya. Muncul juga organ-organ kekuasaan baru di luar yang telah ada. Aturan amandemen juga telah menggeser kedudukan seorang presiden dari penguasa yang hegemonic dan monopolistic menjadi kepala pemerintahan biasa. *Kedua*, kehidupan politik jauh lebih liberal, sehingga proses politik juga menjadi liberal. *Ketiga*, reformasi politik juga telah mempercepat pencerahan politik rakyat. *Keempat*, pada tataran lembaga tinggi negara, kesadaran untuk memperkuat prinsip dan proses *check and balances* antara cabang-cabang kekuasaan telah berkembang sedemikian rupa. *Kelima*, reformasi politik telah mempertebal keinginan elite berpengaruh dan masyarakat melakukan perubahan mendasar dalam konstitusi secara sistematis dan damai.⁸³

⁸³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata... Op.Cit.* hlm. 107.

Dalam UUD Tahun 1945 yang asli, berlaku hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal, selain pemisahan tidak diatur tegas dari fungsi legislatif dan eksekutif, fungsi utama dari DPR, yang mana merupakan legislator, lebih merupakan lembaga pengawas. Berbeda setelah UUD NRI 1945 telah mengalami empat kali perubahan/amandemen, dapat dikatakan sistem konstitusi Indonesia telah menganut doktrin pemisahan kekuasaan secara nyata.⁸⁴

- 1) Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke DPR. Jika dibandingkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen dengan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 setelah amandemen. Kekuasaan untuk membentuk undang-undang yang sebelumnya berada di tangan Presiden, sekarang beralih ke DPR.
- 2) Diadopsinya sistem pengujian konstitusional atas undang-undang sebagai produk legislasi oleh MK. Sebelumnya tidak dikenal adanya mekanisme semacam itu, karena pada dasarnya undang-undang dianggap tidak dapat diganggu gugat, hakim dianggap hanya dapat menerapkan undang-undang dan tidak boleh menilai undang-undang.
- 3) Diakuinya bahwa lembaga pelaku kedaulatan rakyat itu tidak hanya terbatas pada MPR, melainkan semua lembaga negara baik secara langsung atau tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Presiden, DPR, DPD, sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat dan karena itu sama-sama merupakan pelaksana langsung prinsip kedaulatan rakyat.

⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme... Op.Cit.*

- 4) MPR tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan merupakan lembaga (tinggi) biasa, sama dengan lembaga-lembaga tinggi yang lain, seperti Presiden, DPR, DPD, MK, dan MA.
- 5) Hubungan-hubungan antarlembaga (tinggi) negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*.

Pada umumnya, pemisahan kekuasaan dalam arti materil tidak terdapat dan tidak pernah dilaksanakan di Indonesia, yang ada dan yang terlaksana adalah pemisahan kekuasaan secara formil.

F. Tinjauan Umum Tentang Lembaga Negara

1. Lembaga Negara dan Perkembangannya

Istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara, seringkali dipertukarkan satu sama lain.⁸⁵ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata ‘lembaga’ diartikan antara lain sebagai 1) badan, dewan, institusi, institut, majelis, organisasi, dinas, instansi, jabatan, jawatan, kantor, maktab; 2) asal mula, benih; 3) adat, aturan, hukum, konvensi, norma, pranata, tradisi.⁸⁶

Sedangkan menurut Kamus Hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan Saleh Adiwinata dkk, kata ‘organ’ diartikan sebagai:⁸⁷

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

⁸⁵ Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan... Op.Cit.* hlm. 45.

⁸⁶ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Aplikasi Yufid Inc.

⁸⁷ *Op.Cit.*

pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.”

Untuk dapat memahami pengertian organ atau lembaga negara secara lebih dalam, pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the state-organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State* dapat dijadikan salah satu landasan. Sebagaimana yang telah dijabarkan dalam pembahasan sebelumnya, bahwa Kelsen mengungkapkan siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum adalah suatu organ. Artinya, organ negara tersebut tidak selalu berbentuk organik. Lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya menciptakan norma.⁸⁸

Sebagaimana uraian sebelumnya, pembagian Jellinek mengenai pengertian organ, terbagi ke dalam dua golongan besar, yaitu a) alat perlengkapan negara yang langsung (*unmittelebare organ*); dan b) alat-alat perlengkapan negara yang tidak langsung (*mittelbare organ*). Mengenai organ negara yang langsung, maka organ ini dapat terdiri dari atas organ-organ tertentu dan dapat tunggal, misalnya yang menjelma dalam monarkhi absolut pada zaman negara-negara kuno. Rakyat dalam arti *natie* adalah organ langsung yang diwakilkan dalam parlemen, artinya *unmittelebare organ* merupakan suatu dewan. Pembagian dari organ langsung yaitu, terdiri dari satu orang dan terdiri dari satu dewan (*individuen x kolegien*). Organ langsung ini tidak dapat terlepas dari kedaulatan negara.⁸⁹

Ditinjau dari wewenangnya membentuk organ, dalam hal ini diperlawankan antar rakyat dan parlemen yang keduanya merupakan organ langsung yang

⁸⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Edisi Kedua, Jakarta, Sinar Grafika, 2012, hlm. 31.

⁸⁹ *Ibid.* hlm. 46.

bersumber dari konstitusi. Jika diperlawankan, dua organ ini memiliki wewenang yang berbeda, parlemen adalah hasil bentukan rakyat. Sehingga pembagian dalam hal ini, yaitu organ langsung (*unmittelebare organ*) adalah organ yang berwenang membentuk (*kreations organ*) dan organ hasil bentukannya (*keirtein organ*). Untuk itu, yang berhak membentuk kehendak negara adalah rakyat, atau disebut dengan kemauan rakyat. Maka, Jellinek menawarkan suatu konstruksi, bahwa yang berhak membentuk adalah organ yang *secundaire*, yang memiliki wewenang pembentuk organ *primaire*, yang menentukan *staatwill* adalah organ langsung yang *secundaire*. Dengan demikian, pembagian dari organ langsung ialah *primaire organ* dan *secundaire organ*.⁹⁰

Sedangkan dasar hukum atau fungsi dari yang tidak langsung menurut ajaran sarjana-sarjana Eropa Kontinental dapat ditinjau dari dua dasar, yaitu:⁹¹

- 1) Berdasarkan hukum, organ tidak langsung memang memiliki tugas tertentu yang berprinsip pada pembentukannya yaitu berdasarkan hukum dan berdasarkan organ langsung.
- 2) Dalam hal pihak swasta turut menyelenggarakan kepentingan umum, maka didasarkan atas perjanjian untuk menyelenggarakan kepentingan umum.

Pembagian yang terpenting dari organ yang tidak langsung terletak pada pembagian antara organ yang membentuk wewenang semacam wewenang dari organ yang langsung dan organ yang tidak langsung yang tidak memiliki kewenangan seperti itu. Jellinek menyebut organ yang tidak langsung yang memiliki wewenang-wewenang dari penguasa (organ langsung) disebutnya dengan istilah *notwendige*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

organ dan sedangkan yang tidak memiliki disebut dengan *facultative organ*, yang memiliki wewenang semacam wewenang dari yang langsung.⁹²

Sejarah perkembangan lembaga-lembaga negara di dunia dilatar belakangi oleh munculnya gelombang liberalisasi politik, ekonomi, dan kebudayaan di seluruh dunia sejak dasawarsa 70-an abad XX. Di bidang politik, muncul gerakan demokratisasi dan hak asasi manusia. Samuel Huntington dalam tulisannya “*Will More Countries Become Democratic?*” menggambarkan tiga gelombang besar demokrasi sejak revolusi Amerika Serikat 1776. Gelombang pertama berlangsung sampai dengan 1922 ditandai dengan peristiwa-peristiwa besar di Amerika Serikat, Inggris, Prancis, Jerman, dan Italia. Setelahnya, gerakan demokratisasi mengalami *backlash* dengan munculnya paham fasisme, totalitarianism, dan stalinisme, utamanya di Jerman (Hitler), Italia (Musolini), Rusia (Stalin), dan Jepang.⁹³

Gelombang kedua berlangsung sejak berakhirnya Perang Dunia II, paham fasisme dan totalitarianisme berhasil dihancurkan, pada saat yang sama muncul pula dekolonisasi besar-besaran, menumbangkan imperialisme dan kolonialisme. Oleh karena itu, Perang Dunia II bukan saja disebut sebagai kemenangan negara yang menang, tetapi juga dimenangkan dengan ide demokrasi, baik di negara-negara pemenang Perang Dunia II sendiri, maupun negara-negara yang kalah perang, dan seluruh negara bekas jajahan di seluruh dunia, terutama Asia dan Afrika. Sedang gelombang yang terakhir, berlangsung sangat cepat sejak 1970-an di bidang ekonomi, kebudayaan dan politik.⁹⁴

⁹² *Ibid*

⁹³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu... Op. Cit.* hlm. 327-328.

⁹⁴ *Ibid.* hlm. 329.

Perubahan-perubahan disebabkan gelombang-gelombang tersebut di atas menuntut peran dan respon yang lebih adaptif dari organisasi negara dan pemerintahan. Keadaan objektif yang harus dihadapi dewasa ini mengharuskan semua pemerintahan negara-negara di dunia melakukan perubahan besar-besaran terhadap format kelembagaan yang diwarisi dari masa lalu. Perubahan dimaksud harus dilakukan untuk merespon kebutuhan nyata secara tepat.⁹⁵ Salah satu format kelembagaan yang dapat dimunculkan oleh negara-negara modern ialah dengan melahirkan badan-badan baru yang bersifat Ad Hoc. Sir Ivor Jennings dalam bukunya “*Cabinet Government*” mengemukakan alasan-alasan utama yang melatarbelakangi pembentukan badan-badan Ad Hoc, antara lain:⁹⁶

- 1) *The need to provide cultural or personal services supposedly free from the risk of political interference;*
- 2) *The desirability of non-political regulation of markets;*
- 3) *The regulation of independent profession;*
- 4) *The provision of technical services; and*
- 5) *The creation of informal judicial machinery for settling disputes.*

Selain itu, sebagai respon dari tuntutan zaman yang ada, negara-negara modern saat ini juga membentuk organ baru berbentuk dewan, komisi, badan, otorita, lembaga, *agencies*, dan sebagainya. Menurut Gerry Stoker, organisasi, badan, atau komisi-komisi yang dibentuk itu dapat dibagi ke dalam enam tipe, yaitu:⁹⁷

- 1) Organ yang bersifat *central government's arm's length agency*;
- 2) Organ yang merupakan *local authority implementation agency*;

⁹⁵ *Ibid.* hlm. 331-332.

⁹⁶ *Ibid.* hlm. 335-336.

⁹⁷ *Ibid.* hlm. 337.

- 3) Organ atau institusi sebagai *public/private partnership organization*;
- 4) Organ sebagai *user-organisation*;
- 5) Organ yang merupakan *inter-governmental forum*;
- 6) Organ yang merupakan *joint boards*;

Dapat dikemukakan bahwa ragam bentuk organ pemerintahan mencakup struktur yang sangat bervariasi, meliputi pemerintah pusat, kementerian-kementerian yang bersifat teritorial (*territorial ministeries*), ataupun *intermediate institutions*. Organ-organ tersebut pada umumnya memiliki fungsi sebagai *a quasi-governmental world of appointed bodies*, dan bersifat *non-departmental agencies, single purpose-authorities*, dan *mixed-private institutions*.⁹⁸

Pada negara-negara demokrasi yang telah mapan, seperti di Amerika dan Prancis, pada tiga dasawarsa terakhir abad ke-20 juga banyak bertumbuh dan berkembang lembaga-lembaga negara baru yang biasa disebut sebagai *state auxiliary organs* atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Terkadang, diantara lembaga-lembaga tersebut ada juga yang disebut sebagai *self-regulatory agencies, independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan, tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.⁹⁹

Terdapat pula lembaga-lembaga yang keberadaannya tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, ataupun cabang kekuasaan kehakiman. Ada yang bersifat independen dan ada pula yang semi atau quasi independen

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.* hlm. 338-339.

sehingga biasa disebut dengan istilah *independent and quasi independent agencies, corporations, committees, and commissions*. Para ahli ada yang tetap mengelompokkan *independent agencies* semacam ini dalam domain eksekutif, tetapi ada pula ahli yang mengelompokkannya tersendiri sebagai *the fourth branch of government*.¹⁰⁰

Di Indonesia, kelembagaan di Tingkat Pusat dapat dibedakan dalam empat tingkatan, yaitu sebagai berikut.¹⁰¹

- 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.
- 2) Lembaga Negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden.
- 3) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.
- 4) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri.

2. Mahkamah Konstitusi, *the Guardian of the Constitution*

Bagi negara-negara yang sedang atau telah mengalami perubahan dari sistem pemerintahan negara otoritarian menjadi negara yang bersistem pemerintahan

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi... Op. Cit*, hlm. 43-44.

demokratis, termasuk Indonesia, keberadaan MK ditempatkan sebagai unsur paling penting dalam sistem kenegaraanya.¹⁰²

Dalam tradisi *common law* dan sistem konstitusi Amerika Serikat, lembaga MK secara tersendiri tidaklah dikenal, akan tetapi fungsinya melekat pada Mahkamah Agung (*supreme court*) yang disebut *the Guardian of American Constitution*. Sedangkan di Eropa Kontinental, yang disebut demikian adalah Mahkamah Agung. MK juga tidak dikenal di negara-negara komunis dan negara lain yang menganut sistem supremasi parlemen, sebab dalam sistem komunis atau tradisi di Inggris dan Belanda mengenal dan menganut doktrin atau prinsip *king or queen in parliament*.¹⁰³

MK merupakan salah satu bagian dari kekuasaan kehakiman, yang semula sebelum amandemen UUD NRI 1945, kewenangan yang saat ini dimiliki oleh MK berada di lembaga peradilan Mahkamah Agung. Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi MK dan MA perlu dipisahkan karena pada hakikatnya keduanya memang berbeda. MA lebih merupakan pengadilan keadilan (*court of justice*), sedangkan MK lebih berkenaan dengan lembaga pengadilan hukum (*court of law*). Jimly juga menambahkan, bahwa seharusnya kewenangan atas *judicial review* sepenuhnya diserahkan kepada MK, karena selain tidak ideal dua kelembagaan memiliki fungsi yang relatif sama, hal ini dapat menimbulkan permasalahan tersendiri di suatu hari nanti.¹⁰⁴

Indonesia merupakan negara ke-78 yang memiliki Mahkamah Konstitusi. MK secara resmi terbentuk pada 17 Agustus 2003 dengan disahkannya Undang-

¹⁰² Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah... Op. Cit.* hlm. 22.

¹⁰³ *Ibid.* hlm. 242.

¹⁰⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata... Op.Cit.* hlm. 213-214.

Undang Nomor 24 Tahun 2003 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK). Secara teoritik, Mahkamah Konstitusi dibentuk dengan maksud agar berfungsi sebagai lembaga yang memiliki otoritas di dalam menafsirkan konstitusi, menyelesaikan sengketa antarlembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari konstitusi dan memberikan putusan mengenai presiden dan wakil presiden. Selain itu, MK juga berperan di dalam proses (*judicialization of politics*) suatu proses untuk menguji bagaimana tindakan-tindakan badan legislatif dan eksekutif sesuai dengan konstitusi.¹⁰⁵

Mengenai penafsiran konstitusi perihal menguji Undang-Undang terhadap UUD (*judicial review*), fungsi ini diperlukan agar visi-misi serta materi muatan suatu undang-undang tidak bertentangan dengan UUD. Sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 51 ayat (3) UU MK, proses *judicial review* ada 2 (dua) macam, yaitu:¹⁰⁶

- a. Pengujian UU secara formal (*foermal toetsing*), yakni pengujian terhadap suatu UU dilakukan karena proses pembentukan UU tersebut dianggap Pemohon tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD.
- b. Pengujian UU secara materil (*materieele toetsing*) yakni pengujian terhadap suatu undang-undang dilakukan karena terdapat materi muatan di dalam ayat, pasal, dan/atau bagian UU yang dianggap Pemohon bertentangan dengan UUD.

Perihal memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara (SKLN), MK sangat diperlukan dalam kerangka mekanisme *check and balances* dalam menjalankan kekuasaan negara. Sedangkan mengenai pembubaran partai politik, MK

¹⁰⁵ Ma'shum Ahmad, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Ctk. Pertama, Yogyakarta, Total Media, 2009, hlm. 141-143.

¹⁰⁶ *Ibid.* hlm. 149-150.

diperlukan untuk mengawasi demokrasi dan menegakkan perlindungan HAM, sehingga meminimalisir adanya partai politik yang inkonstitusional. Kemudian, mengenai perselisihan hasil pemilihan umum, MK diperlukan untuk menjaga demokrasi di Indonesia oleh karena pemilihan umum merupakan pintu gerbang menuju pemerintahan yang bersih dan demokrasi.¹⁰⁷

Selain wewenang itu, berdasarkan Pasal 24C ayat (2) jo Pasal 7B, MK juga berkewajiban untuk memeriksa, mengadili, dan memutus mengenai pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Akan tetapi, dalam kewenangan ini, putusan MK tidak bersifat final karena tunduk pada (*subject to*) putusan MPR, lembaga politik yang berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹⁰⁸

¹⁰⁷ *Ibid.* hlm. 147-162.

¹⁰⁸ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Ctk. Pertama, Jakarta, Rajawali Pers, 2008, hlm. 254.

BAB III

ANALISIS REDESAIN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA

A. Para Pihak dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi

Memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara merupakan salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 dengan aturan pelaksana yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK).

Latar belakang lembaga negara yang menjadi subyek atau para pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi yang hanya dibatasi pada lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat diketahui dari, *pertama*, perdebatan sengketa kewenangan lembaga negara oleh Mahkamah Konstitusi di MPR; *kedua*, konsep sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi; dan *ketiga*, pihak-pihak yang berperkara dalam sengketa kewenangan lembaga negara menurut peraturan perundang-undangan.

1. Perdebatan Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi di MPR

Jauh sebelumnya, pembahasan mengenai kekuasaan kehakiman khususnya menyangkut keberadaan MK dilakukan dalam rapat pleno Panitia Ad Hoc (PAH) Badan Pekerja (BP) MPR ke 41 tanggal 8 Juni 2000. Beberapa fraksi sudah

menyinggung keberadaan MK, antara lain Fraksi Partai Golkar (F-PG), Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB), Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (F-PDKB), Fraksi Utusan Golongan (F-UG), dan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDI Perjuangan). Dalam rapat pleno ini pula, mulai muncul usulan mengenai kewenangan MK yakni memutus sengketa kewenangan lembaga negara.¹⁰⁹

Usulan tersebut dimulai dari Soetjipto (F-UG) yang mengusulkan agar wewenang MK tidak hanya menguji UU tetapi juga mengadili persengketaan antara pemerintah pusat dan daerah, pembubaran partai politik, dan persengketaan dalam pemilu.

“Kita tahu bahwa UU kita banyak produk-produk yang dihasilkan oleh Pemerintah Belanda dan itu juga setingkat dengan UU, oleh karena itu F-UG menganggap perlu adanya suatu MK yang menguji UU jadi punya hak menguji UU. Fungsinya bukan hanya untuk hak uji UU tetap MK di negara lain juga mengadili persengketaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dan juga mengadili persengketaan adanya pembubaran partai politik dan juga mengadili apabila terjadi persengketaan. Oleh karena itu, F-UG menganggap perlunya suatu MK. Untuk konkritnya akan saya bacakan mengenai pasal-pasal...

Lalu Pasal berikutnya yaitu mungkin menjadi Pasal 25.

Ayat (1), Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan-kewenangan sebagai berikut:

1. Menguji undang-undang atas permintaan pengadilan.
2. Mengadili pembubaran partai politik.
3. Mengadili persengketaan antara instansi pemerintah daerah dan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat.
4. Mengadili adanya suatu pertentangan undang-undang...”¹¹⁰

Kemudian, I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP Perjuangan menyampaikan sebagai berikut.

¹⁰⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2000, Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, Edisi Internal, Ctk. Pertama, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hlm. 288.

¹¹⁰ *Ibid.* hlm. 290-291.

“Kami juga mengusulkan agar di dalam lingkungan MA dibentuk suatu MK yang kewenangannya seperti yang akan kami ajukan dalam usulan fraksi kami setelah ini... Pasal 29 dalam usulan kami;
Ayat (1) Di dalam lingkungan MA dibentuk MK.
Ayat (2) MK memiliki kewenangan untuk:
...
d. Memberikan keputusan apabila terdapat perselisihan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom...”

Dari keseluruhan usulan, secara garis besar kesimpulan yang disampaikan oleh pimpinan rapat Slamet Effendy dari F-Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa terdapat dua pandangan yang berbeda mengenai MK, pertama, yang hanya bersifat ad hoc, kedua, yang permanen dengan proses perekrutannya juga berbeda-beda. Hal ini juga termasuk mengenai kewenangan MK yang ingin dirumuskan.¹¹¹

Selain itu, Tim Ahli PAH I BP MPR yang diwakili oleh Prof. Jimly Asshidiqqie menyampaikan hasil rumusan tim ahli yang telah disepakati bersama selain menginginkan MK berada di luar MA, juga menambahkan kewenangan MK sebagai berikut.

“... Kemudian kami mengusulkan untuk merinci ketentuan Pasal 24 ini, ada tambahan 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 antar lembaga negara, antara pemerintah pusat dan daerah, dan antar pemerintah daerah dalam menjalankan peraturan perundang-undangan serta menjalankan kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang...”¹¹²

Setelah melewati perdebatan, akhirnya PAH I BP MPR 2000 mengusulkan rancangan amandemen UUD 1945 yang memuat usulan pembentukan MK beserta kewenangannya dalam putusan MPR RI. Rancangan yang tertuang dalam Pasal 25B tersebut, kemudian dibawa pada Sidang Tahunan MPR RI yang diselenggarakan

¹¹¹ *Ibid.* hlm. 292-294.

¹¹² *Ibid.* hlm. 304-305.

pada tanggal 7-18 Agustus 2000 dengan rumusan-rumusan alternatif. Pada akhirnya, semua fraksi sependapat, bahwa perlu adanya suatu lembaga yang secara khusus berwenang menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara, dan lembaga tersebut adalah MK.¹¹³

Pada dasarnya semua fraksi sependapat mengenai perlunya suatu lembaga yang secara khusus berwenang menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangan tersebut diberikan kepada MK.¹¹⁴ Dalam sidang PAH I tidak ditemukan risalah yang menyebutkan alasan khusus mengenai sengketa kewenangan antarlembaga negara yang dimasukkan menjadi kewenangan MK selain adanya pendapat fraksi yang mengemukakan praktik kewenangan MK di negara lain. Fokus pembahasan adalah pada kewenangan MK termasuk penyelesaian persengketaan antarlembaga yang berdasarkan pada perbedaan penafsiran terhadap konstitusi dan persengketaan yang dimunculkan bukan diakibatkan oleh perbedaan dalam menafsirkan konstitusi.

Selain itu, muncul perdebatan tentang batasan dari sengketa yang dapat diajukan ke MK, yaitu apakah semua sengketa yang melibatkan lembaga negara dapat diajukan ke MK. Mengenai hal tersebut, Asnawi Latief dari F-PDU menyampaikan, persengketaan yang dapat diajukan ke MK adalah persengketaan antarlembaga negara dalam rangka menjalankan peraturan perundang-undangan.¹¹⁵

2. Konsep Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi

Secara definitif, yang dimaksud dengan sengketa kewenangan antarlembaga negara adalah perbedaan pendapat yang disertai persengketaan dan klaim

¹¹³ *Ibid.* hlm. 371-372.

¹¹⁴ *Ibid.* hlm. 377.

¹¹⁵ *Ibid.*

antarlembaga negara yang satu dengan lembaga negara yang lain mengenai kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga negara tersebut.¹¹⁶ Sedangkan, yang menjadi obyek sengketa dalam rangka yurisdiksi MK adalah persengketaan (*dispute*) mengenai kewenangan konstitusional antarlembaga negara. Sehingga, pokok persoalannya adalah kewenangan apakah yang diatur dan ditentukan dalam UUD yang dinisbatkan sebagai fungsi suatu organ yang disebut dalam UUD, dan apakah untuk melaksanakan kewenangannya itu terhambat atau terganggu karena adanya keputusan tertentu dari lembaga negara lainnya.¹¹⁷

Sengketa kewenangan lembaga negara dapat disebut secara lebih sederhana dengan sengketa konstitusional antarlembaga negara. Terdapat dua unsur yang harus dipenuhi dalam pengertian tersebut, yaitu 1) adanya kewenangan konstitusional yang ditentukan dalam UUD; dan 2) timbulnya sengketa dalam pelaksanaan kewenangan konstitusional tersebut akibat perbedaan penafsiran di antara dua atau lebih lembaga negara yang terkait.¹¹⁸ Yang dimaksud dengan kewenangan konstitusional lembaga negara sendiri ialah kewenangan yang dapat berupa wewenang/hak dan tugas/kewajiban lembaga negara yang diberikan oleh UUD 1945.¹¹⁹

Sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara dapat terjadi karena beberapa hal, yaitu a) adanya tumpang tindih (*overlapping*) kewenangan antara satu lembaga negara dengan lembaga negara lainnya yang diatur dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar; dan b) adanya kewenangan lembaga negara yang

¹¹⁶ Jilmy Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan... Op.Cit.* hlm. 4.

¹¹⁷ *Ibid.* hlm. 13-15.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Pasal 1 Angka 6 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara.

kewenangannya diperoleh dari konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang diabaikan oleh lembaga negara lainnya.¹²⁰

Sistem ketatanegaraan Indonesia pada akhirnya tidak menyerahkan penyelesaian SKLN kepada proses politik yang hanya didasarkan atas posisi politik lembaga negara yang bersengketa, melainkan kepada proses hukum. Lebih lanjut, lembaga-lembaga negara dapat bersengketa karena mekanisme hubungan antarlembaga negara bersifat horisontal, tidak lagi bersifat vertikal. Jika sebelumnya Indonesia mengenal adanya lembaga tertinggi negara yakni MPR, maka sekarang sudah tidak ada lagi lembaga tertinggi negara. MPR dalam bangunan struktur ketatanegaraan Indonesia dewasa ini sederajat dengan lembaga-lembaga konstitusional lainnya.¹²¹

Prinsip *check and balances* menjadikan lembaga-lembaga yang sederajat tersebut dapat mengendalikan satu sama lain. Sebagai akibatnya, timbul kemungkinan dalam melaksanakan kewenangan masing-masing terdapat perselisihan dalam menafsirkan amanat UUD. Jika timbul persengketaan semacam itu, diperlukan organ tersendiri yang diserahi tugas untuk memutus final dengan proses peradilan tata negara yang lembaganya dibentuk tersendiri, yakni Mahkamah Konstitusi.¹²²

Selain ada perubahan struktur ketatanegaraan Indonesia, kemudian perlu ada penyesuaian dalam mekanisme hubungan antarlembaga negara, kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan antarlembaga agar sengketa tersebut tidak menjadi sengketa politik yang bersifat adversarial (pertentangan). Sebab, jika sengketa politik yang justru terjadi, maka akan berdampak buruk terhadap mekanisme hubungan

¹²⁰ Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan... Op.Cit.* hlm. 179.

¹²¹ Jilmy Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan... Op.Cit.* hlm. 2.

¹²² *Ibid.* hlm. 3.

kelembagaan antarlembaga negara dan pelaksanaan fungsi dari lembaga negara yang bersengketa tersebut. Sehingga pada dasarnya, MK berperan menengahi dan meredakan sengketa itu dan memberikan solusi hukum.¹²³

Dalam hubungan antarsemua lembaga-lembaga negara yang kewenangannya ditentukan oleh UUD 1945, dapat dikatakan bahwa posisi MK berada di tengah-tengah, sehingga posisinya sangat sentral dan strategis. Itu yang menjadi penyebab atau alasan bahwa 9 (sembilan) orang anggota atau hakim MK tidak hanya ditentukan oleh 1 (satu) lembaga negara saja, melainkan 3 (tiga) orang hakim konstitusi dipilih oleh DPR, 3 (tiga) orang ditentukan oleh Presiden, dan 3 (tiga) orang lainnya ditentukan oleh Mahkamah Agung. Harapannya, dengan demikian MK dapat benar-benar dalam posisi yang netral dan imparsial, tidak berpihak pada salah satu lembaga negara.¹²⁴

3. Pihak-Pihak yang Berperkara dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Menurut Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 35 organ yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945, yaitu:

- 1) Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul “Majelis permusyawaratan Rakyat”. Bab III ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri atas tiga ayat, Pasal 3 yang juga terdiri atas tiga ayat;

¹²³ *Ibid.* hlm. 4.

¹²⁴ *Ibid.* hlm. 12.

- 2) Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 pasal;
- 3) Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 yaitu pada ayat (2) UUD 1945. Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 itu menegaskan, “*Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden*”;
- 4) Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3);
- 5) Menteri Luar Negeri sebagai menteri *triumpirat* yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
- 6) Menteri Dalam Negeri sebagai *triumpirat* bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
- 7) Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri *triumpirat* menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri, karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dengan menteri lain atau lembaga negara lainnya;

- 8) Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi, *“Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang”*;
- 9) Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2);
- 10) Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1);
- 11) Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
- 12) Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
- 13) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat 3 UUD 1945;
- 14) Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
- 15) Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
- 16) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
- 17) Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
- 18) Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;

- 19) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
- 20) Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang. Karena kedudukannya yang khusus dan diistimewakan, satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa ini diatur tersendiri oleh UUD 1945. Misal, status Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah yang demikian ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara;
- 21) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B;
- 22) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22D;
- 23) Komisi Penyelenggaran Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Nama “Komisi Pemilihan Umum” bukanlah nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang;

- 24) Bank sentral yang disebut eksplisit oleh Pasal 230, yaitu “*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*”. Seperti halnya dengan Komisi Pemilihan Umum, UUD 1945 belum menentukan nama bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh undang-undang berdasarkan kenyataan yang diwarisi dari sejarah di masa lalu;
- 25) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIIIA dengan judul “Badan Pemeriksa Keuangan”, dan terdiri atas 3 pasal, yaitu Pasal 23E (3 ayat), Pasal 23F (2 ayat), dan Pasal 23G (2 ayat);
- 26) Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
- 27) Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945;
- 28) Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai *auxiliary organ* terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
- 29) Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945;
- 30) Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;

- 31) Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
- 32) Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
- 33) Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945;
- 34) Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, “*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*”; dan
- 35) Kesatuan masyarakat hukum adat.

Dari 35 (tiga puluh lima) lembaga negara/organ/perangkat-perangkat negara di atas, hanya 24 organ/lembaga yang kewenangannya disebut secara implisit dalam UUD. Untuk itu, sengketa kewenangan lembaga negara memperoleh batasan bahwa lembaga negara tersebut hanyalah lembaga negara yang memperoleh kewenangannya menurut UUD 1945, sehingga meskipun terjadi multitafsir, dapat dilihat dalam UUD NRI 1945 lembaga negara mana yang memperoleh kewenangannya secara langsung dari UUD NRI 1945. Oleh karena UUD juga mengatur organisasi negara dan wewenangnya masing-masing, maka kriteria yang dapat dikemukakan bahwa lembaga negara tersebut merupakan organ konstitusi, yaitu baik yang dibentuk secara berdasarkan konstitusi maupun yang secara langsung wewenangnya diatur dan diturunkan dari UUD.¹²⁵ Begitu pula dengan pendapat Hamdan Zoelva dari F-PBB dalam Sidang Tahunan MPR RI 2000 yang menyampaikan bahwa yang dapat bersengketa di MK hanya lembaga-lembaga

¹²⁵ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Edisi 2, Ctk. Ketiga, Jakarta, Sinar Grafika, 2015, hlm. 30.

negara yang diatur dalam UUD dan terkait dengan perbedaan penafsiran terhadap konstitusi.¹²⁶ Tidak dijelaskan lebih lanjut oleh peserta sidang yang lain mengenai hal tersebut.

Dalam perkara SKLN, pihak-pihak yang berperkara di depan MK dapat dibedakan menjadi Pihak Pemohon dan Termohon. Dalam Pasal 61 UU MK disebutkan 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.

Legal standing Pemohon haruslah didasarkan pada adanya “kepentingan langsung” terhadap kewenangan yang dipersengketakan, sehingga Pemohon yang mengajukan permohonan perkara ini harus memenuhi persyaratan berikut.

- 1) Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.
- 2) Mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.
- 3) Ada hubungan kausal kerugian yang dialami kewenangannya langsung dengan kewenangan yang dilaksanakan oleh lembaga lain.¹²⁷

¹²⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif, Op. Cit.*, hlm. 375.

¹²⁷ *Ibid.* hlm. 148-149.

Lembaga negara yang secara tegas disebut dalam UUD adalah MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, MA, MK, KPU, KY, Pemerintah Daerah, dan Bank Sentral. Pasal 65 UU MK mengecualikan Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak dalam SKLN.

“Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Mahkamah Konstitusi.”

Lebih lanjut, dalam Pasal 2 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara, menjabarkan mengenai Pemohon dan Termohon dalam SKLN.

- (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 1945.
- (2) Kewenangan yang dipersengketakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah kewenangan yang diberikan atau ditentukan oleh UUD 1945.
- (3) Mahkamah Agung (MA) tidak dapat menjadi pihak, baik sebagai Pemohon ataupun Termohon dalam sengketa kewenangan teknis peradilan (yustisial).

Kemudian, kembali dijelaskan dalam Pasal 3 Peraturan MK Nomor 08/PMK/2006 bahwa Pemohon adalah lembaga negara yang menganggap kewenangan konstitusionalnya diambil, dikurangi, dihalangi, dan/atau dirugikan oleh lembaga negara yang lain; Pemohon mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan; dan Termohon adalah lembaga negara yang

dianggap telah mengambil, mengurangi, menghalangi, mengabaikan dan/atau merugikan Pemohon.

Berdasarkan UUD, UU MK, dan Peraturan MK Nomor 08/PMK/2006 yang tidak menyebutkan atau menjelaskan tentang apa yang dimaksud dengan “lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” itu, menurut Abdul Mukthie Fadjar, hal tersebut dapat membuat beberapa penafsiran. *Pertama*, penafsiran luas, sehingga mencakup semua lembaga negara yang nama dan kewenangannya disebut/tercantum dalam UUD 1945. *Kedua*, penafsiran moderat, yakni yang hanya membatasi pada apa yang dulu dikenal sebagai lembaga tertinggi dan tinggi negara. *Ketiga*, penafsiran sempit, yakni penafsiran yang merujuk secara implisit dari ketentuan peraturan-peraturan *a quo*.¹²⁸

Sumber kewenangan merupakan ukuran untuk menentukan corak lembaga negara yang bersengketa menyangkut kewenangannya. Tetapi apakah dengan ukuran yang jelas demikian dapat dikatakan bahwa satu lembaga negara yang memperoleh kewenangannya dari UUD tidak mungkin bersengketa dengan lembaga negara yang memperoleh kewenangan dari undang-undang, dan kalau hal demikian menjadi kenyataan maka hal demikian di luar yurisdiksi MK? Secara pasti hal tersebut belum dapat dikatakan, karena satu lembaga negara yang ditentukan dalam UUD 1945 dengan kewenangan pokok disebut dalam konstitusi, tetapi diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Apakah hal pengaturan demikian dalam undang-undang menyebabkan sumber kewenangan secara langsung lembaga negara tersebut dari undang-undang atau dari UUD, masih merupakan perdebatan yang akan memperoleh

¹²⁸ Abdul Mukthie Fadjar dikutip dari Luthfi Widagdo Eddyono, *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, 2010, hlm. 20.

kepastian dalam kasus-kasus yang dihadapi dan memperoleh putusan yang final dari MK.¹²⁹

Baik dalam UUD, UU MK, atau pun Peraturan MK Nomor 08/PMK/2006 (batang tubuh/pasal-pasal/penjelasan) tidak menjelaskan alasan mengapa lembaga negara yang dimaksud dalam SKLN adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Begitu pula dengan belum jelasnya alasan mengapa MA dikecualikan dalam SKLN, kecuali bahwa dalam proses pembahasan rancangan undang-undang tentang MK berkembang pengertian bahwa MA merupakan lembaga kekuasaan kehakiman yang sifatnya independen dan putusannya juga bersifat final dan mengikat. Jika terhadap putusan kasasi MA akan digugat kembali, maka satu-satunya mekanisme yang tersedia adalah melalui lembaga peninjauan kembali putusan atau biasa disingkat dengan PK.¹³⁰

Meski demikian, nyatanya alasan berupa independensi dan bahwa putusan MA bersifat final dan mengikat itu tidaklah logis. Karena dengan sendirinya, putusan MA bersifat final dan tidak dapat dimaksudkan dapat diuji oleh lembaga lain, meskipun di beberapa negara lain justru sebaliknya putusan kasasi yang dinilai bertentangan dengan UUD dapat dibatalkan oleh MK. Dalam perkara SKLN, yang dipersoalkan bukanlah putusan MA yang terkait dengan perkara, melainkan hal-hal

¹²⁹ Maruarar Siahaan, dikutip dari Ni'matul Huda, *Potensi Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dan Penyelesaiannya di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Volume 24, Issue 2, 2017, hlm. 206.

¹³⁰ Jilmy Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan... Op.Cit*, hlm. 23-24.

yang berhubungan dengan kewenangan MA sebagai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.¹³¹

Berdasarkan pemaparan di atas, baik kajian tentang perdebatan sengketa kewenangan lembaga negara oleh Mahkamah Konstitusi di MPR; konsep sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi; maupun pihak-pihak yang berperkara dalam sengketa kewenangan lembaga negara menurut peraturan perundang-undangan, dapat disimpulkan perumus konstitusi saat itu (Amandemen Ketiga) tidak merumuskan secara teoritis konseptual mengenai alasan dan batasan yang jelas tentang lembaga negara yang dapat menjadi pihak dalam SKLN yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

B. Urgensi Perluasan Makna pada Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (*Legal Standing* Pemohon dan Termohon)

Kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari UUD merupakan salah satu cerminan fungsi Mahkamah Konstitusi selain kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD.¹³² Perluasan makna pada sengketa kewenangan lembaga negara terkait *legal standing* Pemohon dan Termohon, dapat ditinjau dari 3 (tiga) aspek, yaitu Aspek Filosofis, Aspek Sosiologis, dan Aspek Yuridis.

1. Aspek Filosofis

Sila ke-empat Pancasila menyatakan: Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Berarti, yang dikedepankan

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Tim Penyusun Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Ctk. Pertama, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 155.

adalah prinsip bermusyawarah untuk mufakat melalui wakil-wakilnya dan badan-badan perwakilan dalam memperjuangkan mandate rakyat. Dengan demikian, Indonesia disebut menganut demokrasi Pancasila.¹³³

Secara spesifik, pengertian demokrasi Pancasila antara lain:

- a. Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang berdasarkan pada asas kekeluargaan dan gotong-royong yang ditujukan demi kesejahteraan rakyat, yang mengandung unsur-unsur berkesadaran religious, yang berdasarkan kebenaran, kecintaan dan budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia dan berkesinambungan.
- b. Dalam demokrasi Pancasila, sistem pengorganisasian negara dilakukan oleh rakyat sendiri atau dengan persetujuan rakyat.
- c. Dalam demokrasi Pancasila, kebebasan individu tidaklah bersifat mutlak, tetapi harus diselaraskan atau disesuaikan dengan tanggung jawab sosial.
- d. Dalam demokrasi Pancasila, keuniversalan cita-cita demokrasi dipadukan dengan cita-cita hidup bangsa Indonesia yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan, sehingga tidak ada dominasi mayoritas atau minoritas.¹³⁴

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan pandangan filosofis cita-cita negara hukum modern yang demokratis (*demokratische rechstaat*) yaitu negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*). Alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu “...Kemerdekaan

¹³³ Yusdiyanto, *Makna Filosofis Nilai-Nilai Sila Ke-Empat Pancasila dalam Sistem Demokrasi Di Indonesia*, Jurnal Fiat Justicia, Volume 10, Issues 2, Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2016.

¹³⁴ *Ibid.*

Kebangsaan Indonesia terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...” memberikan ketegasan bahwa kehidupan ketatanegaraan dan/atau demokrasi dianut bersama dengan prinsip negara konstitusional,¹³⁵ yang bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa dan negara yang tertib, bersih, makmur, dan berkeadilan.¹³⁶

Negara Indonesia yang tengah berkembang juga menjadikan gagasan *welfare state* atau negara kesejahteraan sebagai cita-cita bangsa. Dalam paham ini, mengurus nasib orang miskin tak berpunya adalah tanggung jawab sosial negara. Oleh karena itu, negara dituntut berperan lebih mencakup, sehingga format kelembagaan organisasi birokrasinya juga menjangkau kebutuhan yang lebih luas.¹³⁷

Bagi Indonesia, “negara nomokratis yang teosentris” merupakan keberlanjutan dari “negara hukum yang demokratis”. Sehingga, berdasarkan kedua hal tersebut, Indonesia dapat dimasukkan ke dalam negara modern dengan alasan sebagai berikut:¹³⁸

- a. Negara Indonesia tidak memiliki ciri-ciri sebagaimana tipe negara masa lalu, seperti teokrasi absolut, negara kota dengan demokrasi langsung, kerajaan yang absolut, atau bersifat feodal.
- b. Konstitusi Negara Indonesia, baik sebelum atau pun setelah amandemen telah mencanangkan adanya “demokrasi perwakilan” dan berupaya menciptakan bangunan hukum yang demokratis.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Konsideran Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

¹³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi... Op. Cit*, hlm. 285.

¹³⁸ Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi... Op. Cit*. hlm. 80-81.

- c. Indonesia juga mensyaratkan ketundukan rakyat pada hukum dan nilai-nilai ketuhanan yang dianutnya. Hal ini memunculkan konsep bahwa negara Indonesia juga berciri negara nomokratis, yaitu nomokrasi Pancasila.

Ketiga hal di atas, terceminkan dari bunyi Pasal 1 UUD NRI 1945, yaitu, negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik,¹³⁹ Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD,¹⁴⁰ dan negara Indonesia adalah negara hukum.¹⁴¹

Keberadaan lembaga negara merupakan penunjang kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam konteks lebih khusus, kelembagaan negara yang termasuk dalam kekuasaan kehakiman (yudikatif) yakni Mahkamah Konstitusi ialah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya¹⁴² sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Kewenangan “memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD” merupakan kewenangan MK dalam hal

¹³⁹ Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁴⁰ Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁴¹ Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁴² *Op. Cit.*

menegakkan prinsip *check and balances* antarlembaga negara. Hal ini ditujukan untuk menjaga dan memelihara Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum. Keberadaan lembaga negara sendiri merupakan konsekuensi dari kehidupan demokrasi atau rangkaian tahapan bernegara yang menjadi bentuk konkrit kelembagaan.¹⁴³

2. Aspek Sosiologis

Sejak hadirnya MK, telah ada 25 (dua puluh lima) permohonan sengketa kewenangan lembaga negara yang diajukan ke MK dengan persoalan yang sangat beragam. Lembaga negara yang mengajukan sengketa kewenangan ke MK tidak terbatas pada lembaga negara utama (*main organ*) saja, akan tetapi sengketa kewenangan yang muncul dalam praktik ketatanegaraan telah meluas pada lembaga-lembaga independen maupun lembaga-lembaga di daerah. Misalnya, sengketa antara lembaga negara DPD RI dengan Presiden, sengketa antara Presiden dengan DPR RI dan BPK, sengketa antara Gubernur Provinsi Lampung dengan DPRD Provinsi Lampung, sengketa antara Ketua dan Wakil Ketua DPRD Poso Provinsi Sulawesi Tengah dengan Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah, sengketa antara Komisi Penyiaran Indonesia dengan Menteri Komunikasi dan Informatika, sengketa antara Bank Indonesia dengan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sengketa antara Advokat dengan Kementerian Hukum dan HAM, dan lain-lain.¹⁴⁴

Dari 25 (dua puluh lima) sengketa yang diajukan tersebut, terdapat 16 (enam belas) perkara yang tidak dapat diterima atau NO, 5 (lima) perkara yang ditarik

¹⁴³ Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi... Op. Cit.* hlm. 80-81.

¹⁴⁴ Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan... Op.Cit.* hlm. 173-174.

kembali oleh Pemohon, 3 (tiga) perkara yang ditolak, dan hanya 1 (satu) perkara yang diterima (mengabulkan permohonan Pemohon).¹⁴⁵

Data pengajuan SKLN yang pernah diajukan ke MK dapat dilihat dalam tabel berikut.¹⁴⁶

Tabel 1

Data Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi

No	Para Pihak	Putusan MK	Tanggal	Keterangan
1	DPD dengan Presiden mengenai Pemilihan Anggota BPK	Putusan Perkara No. 068/SKLN-11/2004	10-11-2004	Permohonan ditolak untuk seluruhnya
2	Gubernur Provinsi Lampung dengan DPRD Provinsi Lampung	Ketetapan Perkara No. 025/SKLN-III/2005	5-1-2006	Mengabulkan Pemohon menarik kembali permohonan
3	Badrul Kamal dan Syihabudin (pasangan calon Walikota Depok) dengan KPUD Depok	Putusan Perkara No. 002/SKLN-IV/2006	25-1-2006	Permohonan pemohon tidak dapat diterima (<i>niet ontvankelijk verklaard</i> /NO)
4	Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bekasi dengan Presiden RI, Menteri Dalam Negeri	Putusan Perkara No. 004/SKLN-IV-2006	12-7-2006	Permohonan pemohon tidak dapat diterima (NO)
5	Ketua Dan Wakil Ketua DPRD Poso Provinsi Sulawesi Tengah dengan Gubernur Provinsi Sulawesi Tengah	Putusan Perkara No. 027/SKLN-027/2006	12-3-2007	Permohonan pemohon tidak dapat diterima (NO)
6	Komisi Penyiaran Indonesia dengan Menteri Komunikasi dan Informatika	Putusan Perkara No. 030/SKLN-IV/2006	12-4-2008	Permohonan pemohon tidak dapat diterima (NO)
7	Komisi Independen Pemilu Tingkat	Putusan Perkara No. 026/SKLN-	11-3-2008	Permohonan pemohon tidak

¹⁴⁵ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapSKLN>, diakses tanggal 12 Juli 2018

¹⁴⁶ *Op. Cit.* hlm. 174-178. (Data setelah tahun 2016 belum tersedia di laman web Mahkamah Konstitusi maupun literatur lain)

	Kabupaten Aceh Tenggara dan DPRD Kabupaten Aceh Tenggara	V/2007		dapat diterima (NO)
8	KPU Provinsi Maluku Utara dengan KPU	Putusan Perkara No. 032/SKLN-V/2007	21-1-2008	Mengabulkan Pemohon menarik kembali permohonannya
9	Panitia Pengawas Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Morowali dengan KPU Kabupaten Morowali	Putusan Perkara No. 01/SKLN-VI/2008	28-3-2008	Permohonan pemohon tidak dapat diterima (NO)
10	Bank Indonesia dengan Komisi Pemberantasan Korupsi	Ketetapan Perkara No. 07/SKLN-VI/2008	18-3-2008	Mengabulkan Pemohon menarik kembali permohonannya
11	KPU Provinsi Maluku Utara dengan Presiden RI	Putusan Perkara 027/SKLN-VI/2008	10-2-2009	Permohonan pemohon tidak dapat diterima (NO)
12	Bupati Maluku Tengah dan Ketua DPRD Maluku Tengah dengan Menteri Dalam Negeri	Putusan Perkara No. 01/SKLN-VIII/2010	11-3-2011	Permohonan pemohon tidak dapat diterima (NO)
13	Bupati Sorong dengan Wakil Bupati Sorong	Putusan Perkara No. 01/SKLN-IX/2011	20-6-2011	Permohonan pemohon tidak dapat diterima (NO)
14	Bupati Paser dengan Menteri Kehutanan RI	Putusan Perkara No. 02/SKLN-IX/2011	20-9-2011	Permohonan pemohon tidak dapat diterima (NO)
15	Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Toimur, Provinsi Kalimantan Timur dengan Presiden RI <i>casu quo</i> Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral	Putusan Perkara No. 03/SKLN-IX/2011	17-1-2012	Permohonan pemohon tidak dapat diterima (NO)
16	Gerakan Nasional Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (GN-PK) dengan Kementerian	Putusan Perkara No. 04/SKLN-IX/2011	24-11-2012	Permohonan pemohon tidak dapat diterima (NO)

	Agama			
17	Komite Kerja Advokat Indonesia dengan Mahkamah Agung RI	Putusan Perkara No. 05/SKLN-IX/2011	1-2-2011	Permohonan pemohon tidak dapat diterima (NO)
18	Pemerintah Daerah (DPR Aceh) terhadap KPU dan Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh	Putusan Perkara No. 6/SKLN-IX/2011	4-1-2012	Mengabulkan Pemohon menarik kembali permohonannya
19	Menteri Dalam Negeri dengan KPU Pusat dan KIP Aceh	Putusan Perkara No. 01/SKLN-X/2012	27-1-2012	Permohonan pemohon tidak dapat diterima (NO)
20	Presiden dengan DPR dan BPK dalam kasus diversifikasi 7% saham PT Newmon Nusa Tenggara	Putusan Perkara No. 02/SKLN-X/2012	31-7-2012	Permohonan Pemohon terhadap Termohon II tidak dapat diterima, serta menolak permohonan Pemohon terhadap Termohon I untuk seluruhnya
21	KPU dengan DPRD Papua dan Gubernur Papua	Putusan Perkara No. 03/SKLN-X/2012	19-9-2012	Mengabulkan permohonan Pemohon
22	Advokat dengan Kementerian Hukum dan HAM in casu Badan Pembinaan Hukum Nasional	Putusan Perkara No. 01/SKLN-XI/2013	28-5-2013	Permohonan pemohon tidak dapat diterima (NO)
23	Panitia Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Utara dengan Bawaslu dan KPU	Putusan Perkara No. 02/SKLN-XI/2013	28-7-2013	Permohonan pemohon tidak dapat diterima (NO)
24	Bawaslu dengan DPRD Aceh dan Gubernur Aceh	Putusan Perkara No. 03/SKLN/XI/2013	16-1-2014	Permohonan pemohon tidak dapat diterima (NO)
25	KPU Kabupaten Labuhanbatu Selatan	Putusan Perkara 01/SKLN-	13-10-2015	Mengabulkan Pemohon

	dengan KPU Provinsi Sumatera Utara	XIII/2015		menarik kembali permohonannya
--	------------------------------------	-----------	--	-------------------------------

Sumber: Dari laman web MK RI, diolah lebih lanjut oleh Penulis, 2018.

Dalam putusan-putusan perkara di atas, hasil putusan “Permohonan pemohon tidak dapat diterima (NO)” disebabkan oleh pihak-pihak yang bersengketa menurut Mahkamah Konstitusi bukanlah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Misalnya dalam Putusan Perkara No. 004/SKLN-IV/2006 tertanggal 12 Juli 2016. Pemohon adalah Drs. H.M. Saleh Manaf sebagai Bupati Bekasi dan Drs. Solihin Sari sebagai Wakil Bupati Bekasi dengan mendalilkan telah terjadi SKLN antara Pemohon dan Termohon yaitu Presiden RI, Menteri Dalam Negeri, DPRD Kabupaten Bekasi. Salah satu landasan yang menjadikan permohonan ini ditolak ialah kewenangan Bupati yang diberikan UU No. 32 Tahun 2004 tidak terdapat kewenangan Bupati yang diberikan oleh UUD, sehingga Pemohon dalam hal ini Bupati dan Wakil Bupati tidak memiliki *legal standing*.¹⁴⁷

Dalam perkara tersebut, terdapat hakim yang mengajukan Alasan Berbeda (*Concurring Opinion*) yaitu Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, S.H dan Pedapat Berbeda (*Dissenting Opinion*) yaitu Prof. H.A Mukhtie Fadjar, S.H.,M.S dan Maruaraar Siahaan S.H. Secara umum, ketiga Hakim Konstitusi tersebut berpendapat bahwa para pihak memiliki *legal standing* sehingga perkara tersebut merupakan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.¹⁴⁸

Begitu pula dalam Putusan Perkara No. 030/SKLN-IV/2006 tertanggal 17 April 2007, Pemohon yakni Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) mengajukan sengketa

¹⁴⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 004/SKLN-IV/2006. Tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Bupati dan Wakil Bupati Bekasi dan Presiden RI, Menteri Dalam Negeri. Lihat juga dalam Ni'matul Huda, *Ibid.* hlm. 190-205.

¹⁴⁸ *Ibid.*

kewenangan lembaga negara antara Pemohon dengan Termohon yaitu Presiden RI *q.q* Menteri Komunikasi dan Informatika menyangkut pemberian izin penyelenggaraan penyiaran dan pembuatan aturan dalam hal penyiaran. Amar putusan menyatakan “Permohonan pemohon tidak dapat diterima (NO)”. Meski Presiden *q.q* Menteri Komunikasi dan Informatika adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, sehingga Termohon merupakan *subjectum litis* dalam perkara *a quo*, akan tetapi UUD tidak menyebut apalagi memberi kewenangan konstitusional kepada KPI, sehingga keberadaannya bukanlah merupakan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD sebagaimana yang dimaksud Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 61 Ayat (1) UU MK. Dengan kata lain, KPI tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*).¹⁴⁹

Selain itu, sengketa kewenangan lembaga negara yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi dalam prakteknya diajukan melalui ‘pintu’ pengujian undang-undang, misalnya sengketa antara Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hulu, sengketa kewenangan antara pengawasan perilaku hakim antara MA dan KY, dan lain-lain.¹⁵⁰

Beberapa hal di atas merupakan praktik sengketa kewenangan antarlembaga negara di Mahkamah Konstitusi dewasa ini. Terdapat beberapa kondisi yang menggambarkan bahwa keberadaan lembaga-lembaga negara di luar yang kewenangannya diberikan oleh UUD tidak dapat menjadi pihak dalam SKLN baik disebabkan jelasnya tidak ada kewenangannya di UUD atau pun penafsiran Hakim

¹⁴⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 030/SKLN-IV/2006 tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) mengajukan sengketa kewenangan lembaga negara antara Pemohon dengan Termohon yaitu Presiden RI *q.q* Menteri Komunikasi dan Informatik. Lihat juga Ni’matul Huda, *Ibid.* hlm. 214-219.

¹⁵⁰ *Ibid.* hlm. 305.

Konstitusi yang berbeda-beda. Dalam menyikapi kebutuhan ketatanegaraan yang kian kompleks disebabkan perubahan-perubahan struktural yang besar baik pasca Reformasi 1998 dan juga pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945, utamanya terkait dengan SKLN maka kiranya perlu dimunculkan solusi-solusi hukum ketatanegaraan sehingga mampu menjawab tantangan yang ada.

3. Aspek Yuridis

Sebagai salah satu lembaga yang melakukan kekuasaan kehakiman, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, *memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD*, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Kewenangan MK tersebut termaktub dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945.

Kewenangan memutus sengketa kewenangan lembaga negara perlu untuk diperluas terutama mengenai para pihak yang dapat bersengketa di Mahkamah Konstitusi. Saat ini, kewenangan memutus sengketa kewenangan lembaga negara diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK). Kemudian, aturan yang lebih teknisnya adalah Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara (Peraturan MK No. 08/PMK/2006)

Dalam UU MK, sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD diatur dalam Pasal 61 hingga Pasal 67. Dalam pasal-pasal

tersebut selain belum dijelaskan mengenai makna lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, juga belum ada frasa yang memperbolehkan adanya lembaga lain yang boleh bersengketa selain yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Begitu pula dengan Peraturan MK No. 08/PMK/2006, ketentuan mengenai para pihak yang dapat bersengketa dalam Pasal 2 Ayat (1) huruf g hanya menegaskan “lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945”, ditambah dengan Ayat (2) yaitu “Kewenangan yang dipersengketakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah kewenangan yang diberikan atau ditentukan oleh UUD 1945”.

Padahal, seperti pembahasan sebelumnya, dinamika ketatanegaraan di Indonesia telah berkembang dengan sangat pesat, berikutan dengan problem ketatanegaraan yang makin kompleks, terkhusus menyoal *legal standing* para pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara. Untuk itu, hukum harus hadir sebagai jawaban dari problematika ketatanegaraan Indonesia. Dengan pembaharuan peraturan perundang-undangan yang harus meliputi pula sistem, teori, asas-asas, fungsi, dan tujuan hukum.¹⁵¹

Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Kemudian, dalam Pasal 20 ayat (1) DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-undang. Dalam hal tersebut, Presiden berhak mengajukan, membahas, serta bersama-sama menyetujui norma dari sebuah Undang-undang. Seridaknya, telah terdapat landasan konstitusional untuk jalan bagi permasalahan hukum mengenai sengketa kewenangan lembaga negara.

¹⁵¹ Satjipto Raharjo, *Membedah Hukum Progresif*, Ctk. Pertama, Jakarta, Kompas Media Nusantara, 2006, hlm. 248.

Dengan demikian, solusi konkrit yang dapat ditawarkan adalah dengan memperluas kewenangan MK tentang sengketa kewenangan lembaga negara, baik melalui Amandemen UUD, revisi UU MK, maupun peraturan teknis MK tentang SKLN.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan di atas, maka hasil penelitian dan uraian permasalahan dari penulisan tugas akhir ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Sengketa kewenangan lembaga negara dapat terjadi karena beberapa hal, yaitu a) adanya tumpang tindih kewenangan antara satu lembaga negara dengan lembaga negara lainnya yang diatur dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar; dan b) adanya kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diperoleh dari konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang diabaikan oleh lembaga negara lainnya. Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, UU MK, atau pun Peraturan MK Nomor 08/PMK/2006, para pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Selain ketiganya tidak menjelaskan alasan mengapa lembaga negara yang dimaksud dalam SKLN adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, juga tidak memberikan kesempatan bagi lembaga negara di luar yang kewenangannya diberikan oleh UUD menjadi para pihak dalam SKLN.. Baik berdasarkan kajian tentang perdebatan sengketa kewenangan lembaga negara oleh Mahkamah Konstitusi di MPR; konsep sengketa kewenangan lembaga negara di Mahkamah Konstitusi; maupun pihak-pihak yang berperkara dalam sengketa kewenangan lembaga negara menurut peraturan perundang-undangan, dapat disimpulkan perumus konstitusi saat itu

(Amandemen Ketiga) tidak merumuskan secara teoritis konseptual mengenai alasan dan batasan yang jelas tentang lembaga negara yang dapat menjadi pihak dalam SKLN yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

1. Urgensi perluasan makna SKLN dapat dikaji berdasarkan 3 (tiga) aspek, yaitu filosofis, sosiologis, dan yuridis. *Pertama*, Aspek Filosofis menjabarkan bahwa kewenangan “memutus sengketa kewenangan lembaga negara...” merupakan kewenangan MK dalam hal menegakkan prinsip *check and balances* antarlembaga negara. Selain itu, Indonesia sebagai negara hukum modern yang demokratis, dengan Pancasila terutama Sila ke-empat, UUD NRI Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku ingin mewujudkan tujuan bernegara seperti pada alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yaitu “...Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...” memberikan ketegasan bahwa kehidupan ketatanegaraan dan/atau demokrasi dianut bersama dengan prinsip negara konstitusional, yang bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa dan negara yang tertib, bersih, makmur, dan berkeadilan (*welfare state*). *Kedua*, Aspek Sosiologis, terdapat beberapa kondisi yang menggambarkan bahwa keberadaan lembaga-lembaga negara di luar yang kewenangannya diberikan oleh UUD tidak dapat menjadi pihak dalam SKLN baik disebabkan jelasnya tidak ada kewenangannya di UUD atau pun penafsiran Hakim Konstitusi yang berbeda-beda. Kemudian, *Ketiga*, aturan-aturan mengenai SKLN tidak lagi menjawab tantangan yang dihadapi Indonesia, sehingga perlu adanya reformasi perundang-undangan untuk menjawabnya. Konstitusi telah mengatur kewenangan MPR

medalam mengubah dan menetapkan UUD, begitu pula dengan DPR dan Presiden dalam kewenangannya di level pembuatan UU. Sehingga, solusi konkrit yang dapat ditawarkan adalah dengan memperluas kewenangan MK tentang sengketa kewenangan lembaga negara, baik melalui Amandemen UUD, revisi UU MK, maupun peraturan teknis MK tentang SKLN.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, Penulis menyarankan beberapa hal sebagai berikut:

1. Perlunya Majelis Permusyawaratan Rakyat segera melakukan amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tentang kekuasaan kehakiman khususnya kewenangan Mahkamah Konstitusi terkait dengan sengketa kewenangan antarlembaga negara dengan menambah frasa pada Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu menjadi “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir... memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD dan *oleh UU...*”. Selain itu, perlu kiranya dalam merumuskan kebijakan untuk memperdalam dan membahas mengenai landasan teoritis serta konseptual dari norma terkait terlebih dahulu. Dewan Perwakilan Rakyat juga perlu untuk segera merevisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi terkait dengan kewenangan memutus sengketa kewenangan lembaga negara dengan memperluas para pihak yang dapat bersengketa seperti bunyi usulan Amandemen Konstitusi di atas. Selain itu, Peraturan Mahkamah Konstitusi tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa

Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara perlu untuk direvisi dengan menyesuaikan usulan revisi aturan di atasnya.

2. Perlunya partisipasi masyarakat dan/atau akademisi/kampus seluruh Indonesia dalam rangka memperbaharui peraturan perundang-undangan untuk meningkatkan partisipasi publik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Ctk. Pertama, Yogyakarta, Kreasi Total Media, 2007.
- Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Ctk. Kedua, Malang, Intrans Publising, 2011.
- Encik Muhammad Fuzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk. Pertama, Malang, Setara Press, 2017.
- Fajlurrahman Jurdi, *Teori Negara Hukum*, Ctk. Pertama, Malang, Setara Press, 2016.
- Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Program Studi SI Ilmu Hukum*, 2016.
- Hans Kelsen, *Pengantar Teori Hukum* (diterjemahkan dari Hans Kelsen, *Introduction to the Problems of Legal Theory*, Clarendon Press-Oxford, 1996), Ctk. Kedelapan, Bandung, Nusa Media, 2015.
- Hartono Hadisoeparto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Edisi 4, Yogyakarta, Liberty, 1993.
- I Gede Yusa, *Hukum Tata Negara*, Ctk. Pertama, Malang, Setara Press, 2016.
- Ian D. Doveland (editor), *Constitutional Law*, United State of America, Ashgate Publishing Company, 2000.
- Jimly Asshididdie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, Ctk. Kedua, Jakarta, Konstitusi Press, 2005.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Kedelapan, Jakarta, Rajawali Pers, 2016.
- _____, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Edisi Kedua, Jakarta, Sinar Grafika, 2012.

_____, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Kedua, Ctk. Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.

_____, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Ctk. Kedua, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara di Indonesia: Eksistensi Komisi-Komisi Negara (State Auxiliary Agency) Sebagai Organ Negara yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Malang, Program Pasca Universitas Brawijaya, 2010.

Ma'shum Ahmad, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Ctk. Pertama, Yogyakarta, Total Media, 2009.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2000, Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, Edisi Internal, Ctk. Pertama, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Edisi 2, Ctk. Ketiga, Jakarta, Sinar Grafika, 2015.

Moh Yamin, Naskah Persiapan UUD 1945, dikutip dari Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Ctk. Kedelapan, Jakarta, Rajawali Pers, 2013.

M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Ctk. Pertama, Jakarta, Rajawali Press, 2007.

Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Ctk. Pertama, Jakarta, Rajawali Pers, 2008.

_____, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara: dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi*, Ctk. Pertama, Yogyakarta, FH UII Press, 2016.

_____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Ctk. Kedelapan, Jakarta, Rajawali Pers, 2013.

- _____, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Ctk. Pertama, Yogyakarta, UII Press, 2007.
- Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Ctk. Pertama, Jakarta, Sinar Grafika, 2013.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Ctk. Keempat, Jakarta, Kencana, 2008.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Ctk. Kesebelas, Jakarta, Rajawali Pers, 2014.
- Sadjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, Ctk. Pertama, Jakarta, Kompas, 2010.
- Tim Penyusun Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Ctk. Pertama, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, Ctk. Pertama, Jakarta, Rajawali Pers, 2016.
- Zaeni Asyhadie dan Arief Rahman, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ctk. Ketiga, Jakarta, Rajawali Pers, 2016.

Jurnal:

- Luthfi Widagdo Eddyono, *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, 2010.
- Ni'matul Huda, *Potensi Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dan Penyelesaiannya di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Volume 24, Issue 2, 2017.
- Yusdiyanto, *Makna Filosofis Nilai-Nilai Sila Ke-Empat Pancasila dalam Sistem Demokrasi Di Indonesia*, Jurnal Fiat Justicia, Volume 10, Issues 2, Fakultas Hukum Universitas Lampung, 2016.

Data Elektronik:

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapSKLN>, (Akses 12 Juli 2018)

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Aplikasi Yufid Inc.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 004/SKLN-IV/2006. Tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Bupati dan Wakil Bupati Bekasi dan Presiden RI, Menteri Dalam Negeri.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 030/SKLN-IV/2006 tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) mengajukan sengketa kewenangan lembaga negara antara Pemohon dengan Termohon yaitu Presiden RI *q.q* Menteri Komunikasi dan Informatika.