

## PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI

**Sulistiyani Eka Lestari**

Dosen DPK Kopertis Wilayah VII  
Universitas Sonan Bonang Tuban  
Jawa Timur

### PENDAHULUAN

Kelembagaan negara atau organ-organ negara adalah salah satu topik yang menjadi objek kajian dari Hukum Tata Negara. Organ-organ negara beserta fungsinya adalah hakikat dari Hukum Tata Negara itu sendiri.<sup>1</sup> Terkait dengan hal tersebut **Paul Scholten** menyatakan Hukum Tata Negara itu tidak lain adalah hukum yang mengatur tata organisasi negara.<sup>2</sup> Sedangkan menurut **Wade and Philips**, hukum tata negara didefinisikan sebagai hukum yang membicarakan tentang kelembagaan negara yang terdiri dari dua hal yaitu struktur dan fungsi dari organ pemerintah pusat dan daerah (*constitutional law is... body rules which prescribe the structure and the function of the organ of central and local government*).<sup>3</sup>

Salah satu prinsip negara hukum (*rechtsstaat, rule of law*) yang dikemukakan oleh **Julius Stahl** adalah adanya prinsip pembagian atau pemisahan kekuasaan.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 20

<sup>2</sup> Paul Scholten mengatakan " *het recht dat regelt de staatorganisatie*" Baca: Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 14

<sup>3</sup> Wade and Phillips, *Constitutional Law: An Outline Of The Law and Practice of The Constitution, Including Central and Local Government, The Citizen and The State and Administratif Law* (London: Longmans, 1965), hlm. 3

<sup>4</sup>Menurut Julius Stahl *Rechtstaat* mempunyai ciri -ciri sebagai berikut yaitu a). Perlindungan hak asasi manusia, b).Pembagian atau pemisahan kekuasaan, c).Pemerintahan berdasarkan undang-undang, d).Peradilan tata usaha negara. Lihat:

Pembatasan di sini maksudnya adalah pembatasan yang ditentukan oleh hukum yang kemudian muncul menjadi ide konstitusionalisme modern (*modern constitutionalism*) yaitu negara dibatasi oleh konstitusi.<sup>5</sup>Dalam sistem negara hukum, pembatasan kekuasaan mutlak untuk dibatasi, untuk menghindari kekuasaan yang bersifat absolut.Di samping itu juga pembatasan dan pemisahan kekuasaan juga sangat diperlukan untuk menghindari adanya kekuasaan yang terpusat atau terkonsentrasi pada satu kekuasaan saja.

Dalam ajaran Trias Politica, bahwa kekuasaan negara dibagi menjadi 3 macam kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif (*rule making function*), kekuasaan eksekutif (*rule application function*), dan kekuasaan yudisial (*rule adjudication function*). Trias politica adalah prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk menyalahgunakan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.<sup>6</sup>Doktrin ini pertama kali dikemukakan oleh filosof Yunani **Jhon Locke** dalam bukunya yang berjudul *Two Treaties of Civil Government*.Dalam bukunya tersebut, lembaga kekuasaan negara dibagi menjadi tiga yaitu kekuasaan legislatif sebagai *rule making function*, kekuasaan eksekutif

---

Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 57, Romi Librayanto, *TriasPolitica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Makasar: PUKAP, 2008), hlm. 12, Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesai Pascaamandemen UUD 1945*, (Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher, 2008), hlm. 71

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar... Op. Cit.* hlm. 281

<sup>6</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka, 2002), hlm. 152

sebagai *rule application function*, dan kekuasaan federatif sebagai *rule diplomatic function*.<sup>7</sup>

Kemudian doktrin trias politica **Jhon Locke** dikembangkan oleh muridnya yang bernama **Montesquieu**. **Montesquieu** membagi kekuasaan pemerintahan menjadi tiga macam kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif, dan kekuasaan yudisial.<sup>8</sup> **Montesquieu** berpendapat bahwa ketiga jenis kekuasaan tersebut haruslah terpisah satu sama lainnya, baik mengenai fungsi (tugas) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melaksanakannya.<sup>9</sup>

Pendapat **Montesquieu** di atas tentang pemisahan kekuasaan antara tiga kekuasaan tanpa ada hubungan koordinasi merupakan suatu pendapat yang sangat naif untuk diterapkan dalam negara modern sekarang ini. Karena sesungguhnya ketiga kekuasaan di atas merupakan personifikasi dari negara, yang lebih penting adalah pemisahan pada tataran institusi atau kelembagaan sehingga kekuasaan negara tidak hanya dipegang oleh satu pemegang kekuasaan. Dalam pemisahan kekuasaan hubungan fungsional tetap harus ada dengan tujuan *checks and balances* dan prinsip *power limit power* bisa diterapkan dengan mudah, dimana antar satu kekuasaan dan kekuasaan yang lain saling membatasi kekuasaannya masing-masing.

**Hood Phillip** mengemukakan pemisahan kekuasaan dengan tidak mengakui *overlapping* dan koordinasi satu sama lain dapat membawa pemerintahan kepada kekuatan (*standstill*), dan itu sama artinya dengan membiarkan satu cabang kekuasaan menjalankan kekuasaan secara eksklusif yang pada gilirannya akan melahirkan penyalahgunaan kekuasaan.<sup>10</sup> Pemisahan kekuasaan tanpa disertai dengan koordinasi akan menyebabkan pemerintahan tanpa kontrol dan menyebabkan pengkotakan kekuasaan dan berpotensi menimbulkan keangkuhan kekuasaan dari

masing-masing pemegang kekuasaan negara. Maka perlu dicari konsep keseimbangan dalam pemisahan kekuasaan.<sup>11</sup> Antara satu pemegang kekuasaan mengimbangi pemegang kekuasaan lainnya. Hal ini bertujuan untuk mencegah supaya tidak terjadi *power heavy* di satu kekuasaan dan kekuasaan lainnya hanya sebagai pelengkap saja. Apakah itu eksekutif, legislatif, atau yudisial kekuasaannya harus saling mengimbangi, tidak boleh ada satu kekuasaan yang lebih dominan dari kekuasaan lainnya. Antara ketiga kekuasaan tersebut setara sehingga *checks and balances* bisa berjalan.

**Jimly Asshiddiqie** menyatakan bahwa pada dasarnya pemisahan kekuasaan (*separation of power*) merupakan perwujudan dari adanya kedaulatan rakyat.<sup>12</sup> Melalui pemisahan kekuasaan maka kedaulatan rakyat diwujudkan melalui adanya kelembagaan yang tidak terpusat dan lebih menjamin adanya mekanisme saling kontrol. Dalam prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), kesederajatan dan perimbangan kekuasaan adalah suatu yang bersifat primer atau pokok, karena yang ditekankan adalah hubungan fungsional antar pemegang kekuasaan negara. Sehingga dalam konsep pemisahan kekuasaan, hubungan fungsional didasarkan pada prinsip *checks and balances*. Prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi bertujuan untuk menghindari absolutisme kekuasaan atau mencegah korupsi kekuasaan yang timbul karena kemungkinan kekuasaan tanpa pengawasan.<sup>13</sup> Prinsip pemisahan kekuasaan yang bertumpu pada *checks and balances* bertujuan supaya *power limited power*. Dalam artian, kekuasaan yang satu membatasi kekuasaan negara yang lain.

<sup>11</sup> Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: PT Gramedia, 1994), hlm. 31

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm. 35

<sup>13</sup> Agus Wahyudi, *Doktrin Pemisahan Kekuasaan: Akar Filsafat dan Praktek*, (dalam Jurnal JENTERA, edisi 8 Tahun III, Maret 2005), hlm. 6

<sup>7</sup> Romi Librayanto, *Trias Politica...Op.Cit.*, hlm. 18

<sup>8</sup> *Ibid.* hlm. 19

<sup>9</sup> *Ibid*

<sup>10</sup> *Ibid.* hlm. 22

Dengan adanya pemisahan kekuasaan, bukan berarti kekuasaan yang satu terpisah sama sekali dengan kekuasaan negara yang lain. Namun pemisahan kekuasaan masih memberikan hubungan yang bersifat fungsional antar lembaga negara. Kondisi yang demikian, aka berpotensi untuk menimbulkan sengketa kewenangan antar lembaga negara. Sengketa kewenangan tersebut muncul karena adanya ketidaksesuaian pendapat dan faham antar lembaga negara di dalam melaksanakan kewenangannya masing-masing. Karenanya, sebagai sebuah negara hukum modern (*modern rule of law*), sengketa tersebut harus ditentukan mekanisme penyelesaiannya (kanalisasi), sehingga sengketa kewenangan antar lembaga tersebut diselesaikan melalui *due proces of law*. Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, maka kanalisasi yang disediakan adalah penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945. Namun demikian, dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi sudah ditentukan secara limitatif mengenai *subjectum* dan *objectum litis* sengketa kewenangan lembaga negara.

## PEMBAHASAN

### Lembaga-Lembaga Negara berdasarkan UUD NRI Tahun 1945

Mengutip pendapat **Philipus M. Hadjon**, yang menyatakan bahwa Hukum Tata Negara mempunyai dua pilar yang akan menjadi telaah pembahasannya yaitu masalah organisasi negara dan warga negara. Dalam organisasi negara diatur bentuk negara dan sistem pemerintahan termasuk pembagian kekuasaan negara atau alat perlengkapan negara.<sup>14</sup>

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan

seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staat organen*. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan lembaga negara, badan negara, atau organ negara.<sup>15</sup>

**Hans Kelsen**<sup>16</sup> menggunakan istilah "organ negara" untuk menyebut lembaga negara. Menurut **Kelsen**, barang siapa yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh tata hukum adalah suatu organ. Fungsi ini apakah berupa pembuatan norma atau penerapannya, pada akhirnya semua ditujukan kepada pelaksanaan sanksi hukum. Parlemen yang menetapkan sanksi pidana, dan warga negara yang memilih parlemen adalah organ-organ negara, termasuk hakim yang menghukum si penjahat serta individu yang sesungguhnya melaksanakan hukum tersebut.

Sebagian ahli juga memakai istilah yang berbeda dalam penggunaan nomenklatur organ atau lembaga negara, seperti yang digunakan oleh **Abu Daud Busroh** dengan menggunakan nomenklatur "alat perlengkapan negara".<sup>17</sup> **Abu Daud Busroh** dengan menyitir pendapat **Padmo Wahyono** mengklasifikasikan alat kelengkapan negara tersebut dalam berbagai sudut pandang yang berbeda salah satunya adalah pendapat yang dikemukakan oleh **Georg Jellinek**.

**Georg Jellinek** mengklasifikasikan alat kelengkapan negara menjadi dua tipe yaitu yaitu *mittelbare organ* dan *unmittelbare organ*.<sup>18</sup> *Mittelbare organ* merupakan alat kelengkapan negara yang bersumber langsung pada konstitusi (UUD). Sedangkan *unmittelbare organ* merupakan alat perlengkapan negara yang tidak bersumber dari konstitusi (UUD).

<sup>15</sup>Ni'matul huda, *Lembaga Negara...Op.Cit.*, hlm. 76

<sup>16</sup>Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif* (terj.) oleh Somardi, (Jakarta: Rimdi Pers, 1995), hlm. 194

<sup>17</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, cet. 3 (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), hlm. 163

<sup>18</sup>*Ibid*

<sup>14</sup> Philipus M. Hadjon, *Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah*, (Makalah disampaikan pada Semiloka Rekonstruksi Politik Hukum Otonomi Daerah Yang Berbasis Pada Kemandirian dan Demokratisasi di Daerah (Strategi Revisi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999), Malang, 18-20 Pebruari 2001, hlm. 2

Definisi tentang lembaga negara sangat beragam, tidak lagi hanya bisa dibatasi pada tiga lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sebagaimana yang dikemukakan oleh **Jimly Asshiddiqie**, bahwa "lembaga negara itu tidak hanya terkait dengan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif seperti yang pada umumnya dipahami selama ini".<sup>19</sup> Institusi apa saja yang dibentuk oleh negara, dibiayai oleh negara, dikelola oleh negara, atau dibentuk karena kebutuhan negara sebagai pemegang otoritas publik dapat dikaitkan dengan pengertian organ negara atau lembaga negara dalam arti luas.<sup>20</sup>

Dalam naskah UUD NRI Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan adapula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ negara yang disebut baik namanya maupun fungsinya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Dalam perkembangannya, pasca amandemen UUD 1945 terdapat dua pendapat yang berbeda dalam menafsirkan mana lembaga negara dan mana yang bukan lembaga negara yang kewenangannya diberikan lebih lanjut dalam/oleh undang-undang. Selain itu pula berkembang pula pembagian antara antara lembaga negara utama (*main state organ*) dan lembaga negara bantu (*auxiliary state organ*) yaitu pembagian lembaga negara yang mengacu pada ajaran trias politica.<sup>21</sup>

Secara teoritis ada dua jenis lembaga negara yaitu lembaga a). negara kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 (*constitutionally entrusted power*), dan b). lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh norma hukum lainnya (*legislatively entrusted power*).<sup>22</sup> Pengklasifian semacam ini didasarkan pada salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga yang kewenangannya diberikan oleh UUD sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 24C UUD 1945.

Hal ini berarti bahwa, secara gramatikal bahwa ada lembaga yang kewenangannya diberikan oleh selain UUD 1945.

**Titik Triwulan Tutik** menyatakan bahwa UUD NRI 1945 menetapkan 4 (empat) kekuasaan dan 7 (tujuh) lembaga negara yakni, 1) Kekuasaan eksaminatif (*inspektif*) yaitu Badan Pemeriksa Keuangan; 2) Kekuasaan legislatif yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang tersusun atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD); 3) Kekuasaan eksekutif (pemerintahan negara) yaitu Presiden dan Wakil Presiden; 4) Kekuasaan kehakiman (yudikatif) yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi; dan 5) Lembaga negara bantu (*the auxiliary body*).<sup>23</sup>

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, di tingkat pusat dapat dibedakan ke dalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu: 1) Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden; 2) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden; 3) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden; dan 4) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah menteri.<sup>24</sup>

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

<sup>19</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar... Op. Cit.* hlm. 337

<sup>20</sup>*Ibid.*

<sup>21</sup>Romi Librayanto, *Trias Politica ...Op. Cit.* hlm. 51

<sup>22</sup>*Ibid.* hlm. 53

<sup>23</sup>Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok...Op. Cit.*, hlm. 91

<sup>24</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 50

ditetapkan dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara yang tertinggi.<sup>25</sup>

Lembaga negara tingkat kedua adalah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang berarti sumber kewenangannya bersumber dari pembentuk undang-undang. Sehingga pembentukan dan pembubaran lembaga-lembaga negara tersebut melibatkan DPR dan Presiden sebagai pembentuk undang-undang. lembaga tingkat kedua ini seperti Kejaksaan Agung, Bank Indonesia, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dll.<sup>26</sup>

Pada tingkatan yang ketiga adalah lembaga-lembaga yang bersumber kewenangannya murni dari Presiden sebagai kepala pemerintahan sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleid* Presiden (*presidential policy*).<sup>27</sup> Sedangkan pada tingkatan yang paling rendah adalah lembaga-lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri. Lembaga ini merupakan kebijakan yang didasarkan pada kebutuhan kerja pemerintahan dan menjadi tanggungjawabnya.<sup>28</sup>

Lebih lanjut **Jimly Asshiddiqie**, mengemukakan organ-organ negara yang terdapat di dalam UUD NRI Tahun 1945 setelah empat kali diubah sebanyak 28 organ negara, ditambah "badan-badan lain". Organ-organ negara tersebut adalah: 1) Presiden; 2) Wakil Presiden; 3) Dewan Perwakilan Rakyat; 4) Dewan Perwakilan Daerah; 5) Majelis Permusyawaratan Rakyat; 6) Mahkamah Konstitusi; 7) Mahkamah Agung; 8) Badan Pemeriksa Keuangan; 9) Menteri dan Kementerian Negara; 10) Dewan Pertimbangan Presiden; 11) Tentara Nasional Indonesia; 12) Kepolisian Negara RI; 13) Komisi Yudisial; 14) Komisi Pemilihan Umum; 15) Pemerintahan Daerah Provinsi; 16) Gubernur; 17) Wakil Gubernur; 18) DPRD Provinsi; 19) Pemerintahan Daerah Kabupaten; 20) Bupati; 21) DPRD Kabupaten; 22) Pemerintahan Daerah Kota; 23) Walikota; 24) DPRD Kota; 25)

Satuan Pemda Khusus/Istimewa; 26) Bank Sentral: Bank Indonesia; 27) Duta; 28) Konsul, dan Badan-badan lain.<sup>29</sup>

Sedangkan menurut **HAS Natabaya**, bahwa lembaga-lembaga negara baik yang kewenangannya diberikan oleh UUD maupun oleh UU yang dimuat secara tegas dalam UUD 1945 setelah empat kali diubah adalah 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); 3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); 4) Presiden; 5) Mahkamah Agung (MA); 6) Mahkamah Konstitusi (MK); 7) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); 8) Komisi Pemilihan Umum (KPU); 9) Bank Sentral; dan 10) Pemerintah Daerah.<sup>30</sup> Dengan demikian, menurut **Natabaya**, bahwa berdasarkan ajaran *trias politica* atau *caturpraja* lembaga negara adalah yang huruf a s/d f (lembaga negara utama). Sedangkan sisanya dapat merupakan bagian atau dapat dikelompokkan ke dalam bagian dari salah satu cabang penyelenggara pemerintahan negara tersebut (lembaga negara bantu). Pembagian berikutnya adalah yang didasarkan siapa yang memberikan kewenangan. Lembaga negara yang diberikan kewenangannya oleh UUD adalah yang huruf a s/d i. Sedangkan sisanya adalah lembaga negara yang kewenangannya diatur atau diberikan lebih lanjut oleh atau berdasarkan UU atau Keppres<sup>31</sup>.

Adapun menurut **SriSoemantri**, bawa lembaga negara berdasarkan hasil amandemen adalah BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK, dan KY (delapan lembaga negara).<sup>32</sup>

### **Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara**

Pasca perubahan UUD 1945, terjadi perubahan terhadap konsep kelembagaan negara dimana tidak ada lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Karena pada hakikatnya,

<sup>25</sup>Ni'matul Huda, *Lembaga Negara...Op.Cit.*, hlm. 90

<sup>26</sup>*Ibid*

<sup>27</sup>*Ibid*

<sup>28</sup>*Ibid*

<sup>29</sup>Romi Librayanto, *Op.Cit.*, hlm. 54

<sup>30</sup>Romi Librayanto, *Op.Cit.*, hlm. 51

<sup>31</sup>*Ibid*, hlm. 52

<sup>32</sup>*Ibid*.

berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan konsep tersebut juga akan berpengaruh terhadap hubungan lembaga negara, dimana tidak ada lembaga negara yang *supreme* yang berfungsi sebagai tempat bergantung lembaga yang berada di bawahnya. UUD NRI Tahun 1945 menganut pemisahan kekuasaan (*separation of power*), yang mana struktur dan pejabat yang menduduki kekuasaan tersebut satu dengan yang lainnya terpisah satu dengan yang lainnya. Lembaga-lembaga negara tersebut hanya memiliki hubungan secara fungsional satu dengan yang lain.

Akibat dari adanya hubungan fungsional tersebut, maka 2 (dua) atau lebih lembaga negara memiliki kewenangan yang sama. Pelaksanaan 1 (satu) obyek kewenangan tersebut, memiliki potensi untuk menimbulkan sengketa di antara lembaga negara mengenai siapakah yang memiliki kewenangan tersebut.

Terminologi sengketa dalam bahasa Inggris disebut dengan *dispute*. Black Law Dictionary mengartikan *dispute* sebagai *conflict or a controversy*.<sup>33</sup> Atau dengan kata lain, *dispute a conflict or controversy; a conflict of claims or right; an assertion of right, claims or demand on one side, met by contrary claims or allegations on the other. The subject of litigation; the matter for which a suit brought and upon which issues is joined, and in relation to which jurors are called and witness examined. See cause of action: claim, controversy, justiciable controversy, labor dispute*.<sup>34</sup>

Menurut Ronny Hanitijo, bahwa sengketa atau konflik adalah situasi (keadaan) dimana dua atau lebih pihak-pihak memperjuangkan tujuan mereka masing-masing yang tidak dapat dipersatukan dan dimana tiap-tiap pihak mencoba meyakinkan pihak lain menge-

nai kebenaran tujuannya masing-masing.<sup>35</sup> Sedangkan J.G Merilis menyatakan bahwa sengketa adalah perselisihan mengenai masalah fakta, hukum atau politik dimana tuntutan atau pernyataan suatu pihak ditolak, dituntut balik atau diingkari pihak lain.<sup>36</sup> Singkatnya, bahwa Sengketa terjadi karena ketidasesuain pemahaman antara pihak yang satu dengan pihak yang lain. Dengan konsep demikian, maka dalam sengketa terdapat unsur-unsur sebagai berikut: 1) selalu melibatkan dua pihak atau lebih; 2) pihak yang satu menghendaki pihak yang lain untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu; dan 3) pihak lain yang diminta untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu itu menolak untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu.<sup>37</sup>

Hubungan fungsional antar lembaga negara di dalam UUD NRI Tahun 1945 juga dapat menimbulkan sengketa. Pasal 1 angka 7 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 menentukan bahwa “Sengketa adalah perselisihan atau perbedaan pendapat yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan antara dua atau lebih lembaga negara”. Karenanya, belajar dari pengalaman sebelumnya, dimana sering terjadi sengketa kewenangan lembaga negara yang hanya diselesaikan secara adat dimana lembaga negara yang bersengketa diundang oleh Presiden untuk diselesaikan, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat melihat hal tersebut kurang sesuai, sehingga sengketa kewenangan tersebut menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikannya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK).

Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili pada tingkat

<sup>33</sup> Henry Campbell Black, *Black Law Dictionary*, (USA: ST. Paul Mint. West Publishing Co., 1979), hlm. 540

<sup>34</sup> *Ibid*

<sup>35</sup> Ronny Hanitijo dalam Lalu Husni, *Penyelesaian Hubungan Industriall Melalui Pengadilan & di Luar Pengadilan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2004), hlm. 2

<sup>36</sup> J.G Merilis, *Penyelesaian Sengketa Internasional*, (Bandung: Tarsito, 1986), hlm. 1

<sup>37</sup> A'an Efendi, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, (Bandung: Mandar Maju, 2012), hlm. 11

pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk ..., **memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, ...**”(cetak tebal oleh Penulis). Lebih lanjut Pasal 10 ayat (1) UU MK menentukan bahwa:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. ...;
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. ...;dan
- d. .... (cetak tebal oleh Penulis)

Dari kedua ketentuan di atas, maka salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi adalah menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan tersebut merupakan kanalisasi (*exit door*) di dalam penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara secara hukum (*due proces law*). Bahkan kewenangan Mahkamah Konstitusi ini termasuk kewenangan utama, selain kewenangan di dalam menguji konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945.

Apabila dikaji dari perspektif perbandingan, Mahkamah Konstitusi di berbagai negara juga diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara. Misalkan dalam *Article 111 Constitution of The Republic of Korea* ditentukan bahwa “*The constitutional court shall have jurisdiction over the following matter....4.Competence disputes between states agencies, between states agencies and local government and between local government*” (cetak tebal oleh Penulis). Senada dengan ketentuan tersebut *Article 167 paragraph 4 Constitution of South Africa* menentukan bahwa “*Only the Constitutional Court may: (a). dicide dispute between organ of state in the national or provincial sphere concerning the constitutional status, power or function of any of those organs of state, ...*”(cetak tebal oleh Penulis).

Dari perspektif perbandingan tersebut, maka dapat dilihat beberapa perbedaan diantara Kewenangan Mahkamah Konstitusi Indonesia dengan Mahkamah Konstitusi di Korea Selatan dan Afrika Selatan. Misalkan di Korea Selatan, Mahkamah Konstitusi tidak hanya berwenang untuk menyelesaikan sengketa antar lembaga negara (*between state organ*), akan tetapi juga berwenang untuk menyelesaikan sengketa antar lembaga negara dan pemerintah daerah (*between states agencies and local government*) atau sengketa antar pemerintah daerah (*between local government*). Tulisan ini bukan bermaksud untuk mencari luasnya *subjectum litis* di kedua negara tersebut, namun yang terpenting yang ingin ditunjukkan di sini adalah mengenai pentingnya pengaturan mengenai kanalisasi penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 10 ayat (1) UU MK, maka permohonan sengketa kewenangan lembaga negara hanya dapat dilakukan apabila terpenuhi 2 (dua) syarat yang bersifat kumulatif. Ketiga syarat tersebut adalah 1) pemohon adalah lembaga negara yang disebut di dalam UUD NRI Tahun 1945; dan 2) kewenangan yang disengketakan adalah kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut senada dengan ketentuan Pasal 61 ayat (1) UU MK yang menentukan bahwa “*Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan*”(cetak miring oleh Penulis). Menurut **Jimly Asshidiqqie**, bahwa dalam sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi terdapat dua syarat yang harus dipenuhi yaitu adanya kewenangan konstitusional yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar dan sengketa kewenangan tersebut

timbul akibat perbedaan penafsiran diantara dua atau lebih lembaga negara yang terkait.<sup>38</sup>

Syarat pertama adalah mengenai *subjectum litis* atau yang mempunyai *legal standing* untuk mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi. Untuk *subjectum litis*, maka dipersyaratkan bahwa lembaga negara tersebut itu harus lembaga negara yang disebut langsung di dalam UUD NRI Tahun 1945 atau lembaga yang biasa disebut sebagai organ konstitusi. Maka apabila melihat hal tersebut, terdapat 28 (dua puluh delapan) lembaga negara yang dapat mengajukan permohonan penyelesaian sengketa ke Mahkamah Konstitusi. Lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya, tidak dapat digolongkan sebagai *objectum litis* di dalam penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara ke Mahkamah Konstitusi.

Namun apabila dikaitkan dengan syarat kedua yakni *objectum litis* yang mempersyaratkan bahwa “kewenangan lembaga negara tersebut harus kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945”, maka tidak semua lembaga negara yang berjumlah 28 (dua puluh delapan) lembaga negara tersebut dapat dikategorikan sebagai pemohon di dalam penyelesaian sengketa lembaga negara. Karenanya, untuk dapat menjadi pemohon dalam sengketa lembaga negara, kedua syarat tersebut harus kumulatif absolut. Dalam UUD NRI Tahun 1945, ada sebagian lembaga negara yang disebut tapi tidak disertai dengan perumusan kewenangannya, dan ada juga lembaga negara yang dirumuskan kewenangannya, namun lembaganya tidak disebut secara eksplisit di dalam UUD NRI Tahun 1945.

Melihat ketentuan persyaratan mengenai *subjectum* dan *objectum litis* di atas, maka berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 ditentukan bahwa yang dapat menjadi pemohon dan termohon di dalam sengketa kewenangan lembaga negara adalah 1) Dewan

Perwakilan Rakyat (DPR); 2) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); 3) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); 4) Presiden; 5) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); 6) Pemerintah Daerah (Pemda); atau 7) Lembaga negara lainnya yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Bahkan berdasarkan ketentuan Pasal 65 UU MK, Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan antar lembaga negara. Terhadap ketentuan tersebut, kiranya perlu difikirkan bahwa Mahkamah Agung di dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak hanya diberikan kewenangan teknis yudisial sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945. Namun Mahkamah Agung juga memiliki kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, seperti kewenangan untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden di dalam pemberian grasi dan rehabilitasi sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 14 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Sehingga memang di dalam teknis yudisial, Mahkamah Agung sebaigainya jangan dijadikan pihak yang memiliki *legal standing*, namun di dalam pelaksanaan kewenangan yang lain, kiranya Mahkamah Agung diberikan *legal standing* yang sama seperti lembaga negara lainnya yang ditentukan di dalam UUD NRI Tahun 1945 yang kewenangannya juga diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945.

Selama ini, putusan Mahkamah Konstitusi sangat konsisten di dalam menentukan lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon di dalam penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi selalu memakai 2 (dua) syarat yang telah dikemukakan di atas yakni *subjectum litis* harus lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dan *objectum litis* harus kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Kedua syarat tersebut oleh Mahkamah Konstitusi diterapkan secara kumulatif absolut, bukan pilihan. Sehingga, walaupun misalkan terpenuhi *subjectum litis*, namun *objectum litis*-nya tidak terpenuhi, maka permohonan tersebut selalu “tidak dapat diterima”. Di

<sup>38</sup> Jimly Asshidiqqie dalam Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 152



bawah ini akan diuraikan beberapa putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan sengketa kewenangan lembaga negara:

a. Putusan Nomor 003/SKLN-XI/2011

Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pemohon (Bupati Kutai Timur) merupakan lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan Termohon (Menteri Energi Sumber Daya Mineral) merupakan lembaga negara berdasarkan Pasal 17 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Namun terhadap *objectum litis* (kewenangan bidang pertambangan) bukan merupakan kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, namun kewenangan tersebut diberikan berdasarkan ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara.

Dengan dasar tersebut, maka menyatakan bahwa permohonan Pemohon tidak dapat diterima.

Dari pertimbangan hukum tersebut dapat dilihat bahwa syarat *subjectum litis* dan *objectum litis* bersifat kumulatif absolut.

b. Putusan MK Nomor 030/SKLN-IV/2006

Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pemohon (Komisi Penyiaran Indonesia) bukan merupakan lembaga negara yang dibentuk oleh UUD NRI Tahun 1945, sehingga syarat mengenai *subjectum litis* tidak dapat terpenuhi. Karenanya Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan bahwa permohonan pemohon tidak dapat diterima.

Secara yuridis formal, Mahkamah Konstitusi hanya diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar, tetapi bagaimana dengan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang hanya diberikan oleh undang-undang. Hal ini menjadi perlu, karena bukan tidak mungkin akan terjadi sengketa kewenangan di dalam melaksanakan fungsi dari lembaga negara tersebut. Hal tersebut juga perlu untuk mendapatkan perhatian, karena dengan ber-

kembangnya tugas negara untuk mensejahterakan rakyat, akan berjalan lurus dengan lahirnya lembaga-lembaga negara independen yang satu dengan yang lainnya memiliki hubungan fungsional. Dengan adanya hubungan fungsional tersebut, maka tidak menutup kemungkinan akan muncul sengketa-sengketa kewenangan antar lembaga negara tersebut. Dengan dasar negara hukum modern, maka sengketa-sengketa kewenangan lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang, perlu disediakan kanalisasi penyelesaian sehingga tetap berdasar pada *due proces of law*.

## PENUTUP

Pemisahan kekuasaan yang dianut di dalam UUD NRI Tahun 1945 menyebabkan tidak adanya hubungan struktural antara lembaga negara, namun hubungannya bersifat fungsional. Dengan adanya hubungan seperti itu, maka akan berpotensi untuk menimbulkan sengketa kewenangan antar lembaga negara. Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 10 ayat (1) UU MK menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan tersebut merupakan kanalisasi, supaya penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara sesuai dengan hukum (*due proces of law*). Dalam penyelesaian sengketa tersebut, berdasarkan Pasal 61 ayat (1) UU MK menentukan 2 syarat yang kumulatif absolut, yakni *subjectum litis*-nya adalah lembaga negara yang ditentukan di dalam UUD NRI Tahun 1945 dan *objectum litis*-nya adalah kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Dengan dasar tersebut, lembaga negara yang mempunyai *legal standing* adalah DPR, DPD, MPR, Presiden, BPK, Pemerintah Daerah, dan lembaga negara lainnya yang diberikan kewenangan oleh UUD NRI Tahun 1945.

## DAFTAR BACAAN

Agus Wahyudi, *Doktrin Pemisahan Kekuasaan: Akar Filsafat dan Praktek*, (dalam

- Jurnal JENTERA, edisi 8 Tahun III, Maret 2005).
- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press.
- , 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- , 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- , 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Black, Henry Campbell, 1979, *Black Law Dictionary*, USA: ST. Paul Mint. West Publishing Co.
- Budiardjo, Miriam, 2002, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka.
- Busroh, Abu Daud, 2001, *Ilmu Negara*, cet. 3, Jakarta: Bumi Aksara.
- Efendi, A'an, 2012, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Bandung: Mandar Maju.
- Huda, Ni'matul, 2007, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Husni, Lalu, 2004, *Penyelesaian Hubungan Industriall Melalui Pengadilan & di Luar Pengadilan*, Jakarta: Rajawali Press.
- Kelsen, Hans, 1995, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif* (terj.) oleh Somardi, Jakarta: Rimdi Pers.
- Kusnardi, Moh. dan Bintan R. Saragih, 1994, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: PT Gramedia.
- Latif, Abdul, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: Total Media.
- Librayanto, Romi, 2008, *TriasPolitica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Makassar: PUKAP.
- Merilis, J.G., 1986, *Penyelesaian Sengketa Internasional*, Bandung: Tarsito.
- Philipus M. Hadjon, *Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah*, (Makalah disampaikan pada Semiloka Rekonstruksi Politik Hukum Otonomi Daerah Yang Berbasis Pada Kemandirian dan Demokratisasi di Daerah (Strategi Revisi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999), Malang, 18-20 Pebruari 2001.
- Tutik, Titik Triwulan, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesai Pasca-amandemen UUD 1945*, Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher.
- Wade and Phillips, 1965, *Constitutional Law: An Outline Of The Law and Practice of The Constitution, Including Central and Local Government, The Citizen and The State and Administratif Law*, London: Longmans.