

ANALISIS YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG PENYELESAIAN
SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA

Muchammad Zamroni

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menganalisis kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara serta implikasi putusannya terhadap sistem ketatanegaraan. Dengan metode yuridis normatif melalui pendekatan perundang-undangan dan kasus, penelitian menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi berperan penting menjaga prinsip checks and balances. Namun, masih terdapat kendala seperti ketidakjelasan definisi lembaga negara dan batas kewenangan yang dapat disengketakan, sehingga diperlukan penguatan regulasi dan harmonisasi antar lembaga

Kata kunci: Mahkamah Konstitusi, sengketa kewenangan, lembaga negara, analisis yuridis, konstitusi

A. Pendahuluan

Pembahasan organisasi kekuasaan negara pada dasarnya berkaitan dengan lembaga negara dan siapa yang memegang kekuasaan. Menurut A. Hamid S. Attamimi, keberadaan lembaga negara didasarkan pada teori pemisahan atau pembagian kekuasaan yang dijelaskan melalui teori fungsi dan organ¹. Sejalan dengan ajaran Trias Politica Montesquieu, kekuasaan negara terbagi menjadi tiga, yaitu legislatif (membentuk undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang), dan yudisial (melaksanakan kekuasaan peradilan).

Menurut ajaran Trias Politica, ketiga cabang kekuasaan harus terpisah dan dijalankan oleh organ yang berbeda. Maria Farida menegaskan bahwa pemisahan kekuasaan tersebut bersifat ketat, artinya setiap fungsi negara tidak hanya dibedakan, tetapi juga wajib dilaksanakan oleh organ yang terpisah.²

Maria Farida menjelaskan bahwa pemisahan kekuasaan bertujuan mencegah penumpukan kekuasaan pada satu organ yang dapat menimbulkan penyalahgunaan. Montesquieu juga menekankan hal ini karena ia memandang bahwa fungsi dan organ negara bersifat identik, sehingga setiap fungsi harus dijalankan oleh organ yang terpisah.³

Apabila kita perhatikan UUD NRI 1945 sesungguhnya negara kita tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) secara ketat sebagaimana diajarkan

¹ A. Hamid S. Attamimi, dalam Didit Hariadi Estiko dan Suhartono, Mahkamah Konstitusi Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi, P3I Sekjen DPR RI, 2003, Jakarta, h. 124

² Maria Farida Indrati Suparto, *Ilmu Perundang-Undangan (Dasar-Dasar Dan Pembentukannya)* Kanisius, Yogyakarta, 1998, h. 60.

³ *Ibid*

oleh Montesqieu diatas, Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam UUD NRI 1945 pemegang kekuasaan di negara kita adalah sebagai berikut:

1. Kekuasaan pemerintahan (eksekutif) berada pada Presiden.⁴
2. Kekuasaan membentuk Undang-Undang (legislatis) berada pada Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan Presiden.⁵
3. Kekuasaan peradilan (yudisiil) berada pada Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.⁶

Kewenangan pembentukan undang-undang yang dimiliki DPR dengan persetujuan Presiden menunjukkan bahwa antar cabang kekuasaan saling berkaitan. Karena itu, Indonesia menganut pembagian kekuasaan (distribution of powers), yakni kekuasaan negara dibagi ke beberapa organ tetapi tetap saling terhubung untuk mewujudkan kerja sama dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁷

Selain tidak menganut pembagian kekuasaan yang hanya terbatas pada tiga cabang, UUD 1945 sebelum amandemen mengenal enam lembaga tinggi/tertinggi negara, yaitu MPR, DPR, Presiden, MA, BPK, dan DPA. Setelah amandemen, UUD 1945 menetapkan lembaga negara seperti MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, MK, dan KY tanpa lagi menggunakan istilah lembaga tinggi atau tertinggi negara.⁸

Selain mengatur pembagian kekuasaan, UUD NRI 1945 juga mengatur hubungan kewenangan dan mekanisme kerja antar lembaga negara. Prinsip kedaulatan rakyat tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara untuk menjamin tegaknya hukum dan berfungsinya demokrasi. Setelah MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi

⁴Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.”

⁵Pasal 20 A ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

⁶ Pasal 24 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945

(2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

(3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang

⁷R.G Karta Sapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, P.T Rineka Cipta, Jakarta, 2003, h. 36

⁸A.M. Fatwa, *Potret konstitusi pasca amandemen UUD 1945*, P.T Kompas Media Nusantara Jakarta, 2009, h. 8

negara, seluruh lembaga negara memperoleh dan dibatasi kewenangannya oleh UUD. Pasca amandemen, kedaulatan rakyat tidak lagi berada pada satu lembaga, tetapi didistribusikan melalui ketentuan UUD.⁹ Dengan demikian, kedaulatan tidak lagi terpusat pada satu lembaga, melainkan tersebar ke berbagai lembaga negara. Hal ini menempatkan seluruh lembaga negara pada kedudukan yang sejajar atau sederajat.

Menurut Janedjri M. Gaffar, lembaga negara dibedakan berdasarkan fungsi dan kewenangan yang diberikan UUD NRI 1945, sehingga potensi sengketa kewenangan antar lembaga tidak dapat dihindari. Sengketa tersebut muncul karena perbedaan pendapat dan klaim atas kewenangan masing-masing lembaga, terlebih hubungan antar lembaga menganut prinsip check and balances yang menempatkan mereka sejajar namun saling mengendalikan.¹⁰ Didit Hariadi Estiko menambahkan bahwa sengketa tersebut juga dapat dilihat sebagai bentuk perebutan kekuasaan yang idealnya sudah terbagi dalam cabang legislatif, eksekutif, dan yudisial.¹¹

Karena potensi sengketa kewenangan antar lembaga negara, diperlukan lembaga yang berwenang menyelesaikannya. Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk tujuan tersebut. Sesuai Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945, salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah *memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar*.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengertian dan kriteria lembaga negara menurut Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara?
2. Bagaimana subjek litis dan objek litis ditentukan dalam sengketa kewenangan lembaga negara berdasarkan ketentuan UUD 1945 dan putusan Mahkamah Konstitusi?

C. Pembahasan

1. Pengertian lembaga negara menurut putusan Mahkamah Konstitusi

Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya

⁹Lihat ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945

¹⁰Janedjri M. Gaffar, Makalah Kedudukan, Fungsi Dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Surakarta, 17 Oktober 2009, h. 15

¹¹Didit Hariadi Estiko, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menyelesaikan Sengketa Antara Lembaga-Lembaga Negara* dalam Didit Hariadi Estiko dan Suhartono, *mahkamah Konstitusi Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi*, P3I Sekjen DPR RI, 2003, h. 119

diberikan oleh UUD. Pasal 61 UU No. 24 Tahun 2003 jo. UU No. 8 Tahun 2011 menyebutkan bahwa pemohon dalam sengketa tersebut harus merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional dan kepentingan langsung atas kewenangan yang dipersengketakan. Namun, ketentuan tersebut belum memberikan definisi yang tegas mengenai lembaga negara apa saja yang dapat bersengketa di MK. Hal ini terjadi karena pasca amandemen, UUD 1945 tidak lagi memberikan penjelasan rinci mengenai konsep lembaga negara, berbeda dengan TAP MPR No. III/MPR/1978 yang sebelumnya mengatur secara jelas jenis dan kewenangannya.¹²

Menurut Padmo Wahjono, lembaga negara disebut sebagai alat perlengkapan negara (*die staatsorgane*), yaitu organ-organ yang membentuk atau menentukan kehendak negara. Kedudukan dan kewenangan organ tersebut pada umumnya diatur dalam Undang-Undang Dasar.¹³

Berdasarkan pemikiran tersebut, tidak semua alat perlengkapan negara yang diatur dalam UUD otomatis dapat dikategorikan sebagai lembaga negara pembentuk kehendak negara. Karena itu diperlukan pembatasan dengan merujuk kembali pada teori pemisahan atau pembagian kekuasaan. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa konsep negara memiliki makna yang luas dan tidak dapat dibatasi hanya pada tiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.¹⁴

Menurut Jimly Asshiddiqie, pengertian lembaga negara bervariasi. Tidak semua alat negara dalam UUD otomatis termasuk lembaga pembentuk kehendak negara; perlu pembatasan dengan merujuk teori pemisahan kekuasaan. Konsep negara bersifat luas, tidak hanya terbatas pada legislatif, eksekutif, dan yudikatif.¹⁵

Menurut Mahkamah Konstitusi, kata “lembaga negara” dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 harus dipahami terkait dengan kewenangan yang diberikan oleh UUD. Rumusan ini mengakui adanya perbedaan antara lembaga negara yang kewenangannya

¹²Fatkhurrohman, dkk, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi Di Indonesia*, P.T Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, h. 37

¹³ Padmo Wahjono, dalam Didit Hariadi Estiko dan Suhartono, *Mahkamah Konstitusi Lembaga Negara Baru, Op. Cit*, h. 123

¹⁴Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekjen dan Kepanitraan MK RI, Jakarta, 2006, h. 40

¹⁵*Ibid*, h. 40-42

diberikan oleh UUD dan yang tidak, sehingga pengertian lembaga negara bersifat umum dan dapat dibedakan menjadi kedua kategori tersebut.¹⁶

2. Subjektum litis sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar

Berdasarkan Putusan No. 3/SKLN-IX/2011, syarat kedudukan hukum dalam sengketa kewenangan lembaga negara adalah: (a) para pihak (Pemohon dan Termohon) harus lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; (b) kewenangan yang dipersengketakan harus diberikan oleh UUD 1945; dan (c) Pemohon harus memiliki kepentingan langsung terhadap kewenangan tersebut.

Kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 tidak hanya tekstual, tetapi juga mencakup kewenangan implisit yang diperlukan untuk menjalankan kewenangan pokok. Tidak semua kewenangan yang berasal dari undang-undang otomatis termasuk kewenangan yang diberikan oleh UUD. Pembuat undang-undang dapat membentuk lembaga negara dan memberi kewenangan, namun jika bertentangan dengan UUD, Mahkamah dapat melakukan pengujian materiil. Selain itu, lembaga negara juga bisa dibentuk dan diberi kewenangan meski tidak secara eksplisit diperintahkan oleh UUD.¹⁷

Subjektum litis dalam sengketa kewenangan lembaga negara (SKLN) tidak bergantung pada apakah lembaga tersebut secara eksplisit disebut dalam UUD, tetapi pada siapa yang memegang kewenangan. Contohnya, dalam SKLN No. 1/SKLN-X/2012 antara Menteri Dalam Negeri dengan KPU dan KIP Aceh, meskipun menteri disebut dalam Pasal 17 ayat (3) UUD 1945, menteri bukan lembaga negara yang berdiri sendiri sehingga tidak dapat menjadi Pemohon.

Menurut Saldi Isra, kedudukan lembaga negara berbeda dengan kewenangannya. Sebuah lembaga dapat disebut dalam UUD 1945, tetapi kewenangannya diberikan oleh

¹⁶ Putusan No. 004/SKLN-IV/ 2006 h. 87

¹⁷ *Ibid*, h. 91

undang-undang, seperti gubernur, bupati, dan walikota yang kedudukannya diatur dalam UUD, namun kewenangannya bersumber dari undang-undang.¹⁸

3. Objekum litis (pokok perkara) yang disengketakan

Aspek lembaga negara menjadi relevan setelah lembaga tersebut diberi kewenangan. Misalnya, legislatif dijalankan oleh Kongres di Amerika, Ratu dalam Parlemen di Inggris, dan DPR di Indonesia. Penempatan kata “sengketa kewenangan” sebelum “lembaga negara” menegaskan bahwa fokus Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 adalah pada “apa yang disengketakan”, bukan “siapa yang bersengketa”. Kewenangan selalu membutuhkan organ pelaksana, sehingga hubungan antara keduanya tidak terpisahkan. Dengan demikian, dalam sengketa kewenangan lembaga negara, inti permasalahan (objectum litis) adalah kewenangan yang dipersengketakan.¹⁹

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, UU No. 24/2003 jo UU No. 8/2011, dan PMK 08/2006, dalam sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara, objectum litis adalah kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Dengan kata lain, suatu sengketa termasuk SKLN jika kewenangan lembaga negara yang dipersengketakan bersumber dari UUD 1945.²⁰

Dalam penyelesaian SKLN, kewenangan yang disengketakan seharusnya dikembalikan kepada lembaga yang berwenang, dan putusan Mahkamah Konstitusi tidak boleh berlaku surut. Namun, terdapat dua putusan yang tampak bertentangan.

Pertama, dalam perkara No. 068/SKLN-II/2004 antara DPD (Pemohon) dan Presiden serta DPR (Termohon), terkait pemilihan anggota BPK, Mahkamah memutuskan tindakan DPR memilih anggota BPK dan Presiden mengeluarkan Keppres sah karena dilakukan sebelum DPD terbentuk.

Kedua, dalam perkara No. 3/SKLN-X/2012 antara KPU melawan DPR Papua dan Gubernur Papua, Mahkamah membolehkan pembukaan kembali pendaftaran calon gubernur dan wakil gubernur, sehingga putusannya berlaku surut terhadap proses yang

¹⁸Keterangan Ahli Saldi Isra dalam sengketa SKLN No. 3/SKLN-X/2012 antara Komisi Pemilihan Umum melawan Dewan Perwakilan Rakyat Papua dan Gubernur Papua, h. 174

¹⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006, h. 85-87

²⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/SKLN-X/2012, h. 147

sudah berjalan. Hal ini berbeda dengan prinsip yang diterapkan dalam putusan sebelumnya.

D. Kesimpulan

1. Pengertian lembaga negara menurut putusan Mahkamah Konstitusi

Menurut Mahkamah Konstitusi, “lembaga negara” dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 harus dipahami terkait erat dengan “kewenangan yang diberikan oleh UUD”. Pengertian lembaga negara bersifat umum (genus) dan dapat dibedakan menjadi lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD dan yang kewenangannya tidak berasal dari UUD.

2. *Subjektum litis* dalam SKLN tidak bergantung pada apakah lembaga negara disebut secara eksplisit dalam UUD, melainkan pada siapa yang memegang atau diberikan kewenangan menurut ketentuan UUD.

3. *Objektum litis* (pokok perkara) yang disengketakan.

Inti dari rumusan “sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD” adalah persoalan kewenangan. Dengan demikian, *objectum litis* dalam sengketa kewenangan adalah “kewenangan mengenai hal apa”

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sekjen dan Kepanitraan MK RI, 2006.
- Estiko, Didit Hariadi dan Suhartono, *Mahkamah Konstitusi Lembaga Negara Baru Pengawal Konstitusi*, Jakarta, P3I Sekjen DPR RI, 2003.
- Fatwa, A.M, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, P.T Kompas Media Nusantara, 2009.
- Fatkhurrohman, dkk, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi Di Indonesia*, Bandung, P.T Citra Aditya Bakti, 2004.
- Indrati Suparto, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan (Dasar-Dasar Dan Pembentukannya)*, Yogyakarta, Kanisius, 1998.
- Karta Sapoeetra, R.G, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Jakarta, P.T Rineka Cipta, 2003.
- M. Gaffar, Janedjri, *Makalah Kedudukan, Fungsi Dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Surakarta, 17 Oktober 2009

