

## **ANALISIS TERHADAP KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA**

**Fira Natasha, \* Ridham Priskap**

Mahasiswa Program Kekhususan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Jambi  
Mandalo, Jambi Luar Kota, Muaro Jambi. 36361

### ***Abstract***

*The presence of the Constitutional Court is one of the demands of the state administration, changes in the state administration of the Republic of Indonesia after the amendment. The Constitutional Court has an important authority, one of the powers of the Constitutional Court is to resolve disputes over authority between state institutions. Disputes on authority between state institutions are possible because of the implementation of a system of checks and balances in the Indonesian constitutional system as a consequence of the separation of powers as regulated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia on state institutions. In view of the Constitution of the Republic of Indonesia and Law Number 24 of 2003 in conjunction with Law Number 8 of 2011 concerning the Constitutional Court, they do not explain in detail the implementation of this authority. For this reason, it is necessary to conduct research on the analysis of the authority of the Constitutional Court in resolving disputes over the authority of state institutions based on the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.*

**Keywords:** *Authority, Constitutional Court, Disputes on Authority of State Institutions.*

### **Abstrak**

Kehadiran Mahkamah Konstitusi salah satunya merupakan tuntutan ketatanegaraan, perubahan ketatanegaraan Republik Indonesia pasca amandemen memberikan implikasi dimana salah satunya adalah dibentuknya Mahkamah Konstitusi. Dalam menjalankan fungsinya, Mahkamah Konstitusi memiliki beberapa kewenangan yang salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara. Sengketa kewenangan antar lembaga negara dimungkinkan terjadi karena diterapkannya sistem *checks and balances* dalam

sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai konsekuensi adanya pemisahan kekuasaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terhadap kelembagaan negara. Mengingat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia maupun Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 *jo* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi tidak menjelaskan secara detail pelaksanaan kewenangan tersebut. Untuk itu perlu dilaksanakan penelitian mengenai analisis terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan bertolak pada peraturan perundang-undangan serta sumber-sumber lain yang dapat dijadikan acuan untuk melihat bagaimana peran Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara. Hasil dari penelitian ini nantinya akan menjawab seberapa jauh keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan fungsi konstitusionalnya tersebut.

**Kata Kunci :** Kewenangan, Mahkamah Konstitusi, Sengketa Kewenangan Lembaga negara.

## **A. PENDAHULUAN**

Sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pada tahun 2001 belum menghadirkan aturan mengenai mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara. Setelah adanya perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Tahun 1945, barulah mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara dilakukan melalui proses Peradilan Tata Negara yaitu Mahkamah Konstitusi. Sistem ketatanegaraan Indonesia memiliki mekanisme penyelesaian jika terjadi sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara.

Konsepsi penyelenggaraan kekuasaan telah berubah seiring dengan perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.<sup>1</sup> Dalam paradigma pemikiran sebelumnya, tidak terbayangkan bahwa sesama lembaga negara dapat timbul sengketa kewenangan. Kalaupun timbul perselisihan

---

<sup>1</sup>Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hal. 4.

antara satu lembaga dengan lembaga lain, maka perselisihan semacam itu diselesaikan begitu saja melalui proses-proses politik ataupun kultural, atau setiap masalah yang dihadapi diselesaikan secara politik oleh lembaga atau instansi atasan yang mempunyai kedudukan lebih tinggi dari lembaga yang terlibat persengketaan. Penyelesaian politis dan melalui mekanisme pengambilan keputusan yang bersifat vertikal itulah yang mewarnai corak penyelesaian masalah ketatanegaraan selama ini.<sup>2</sup>

Kehadiran Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) salah satunya merupakan tuntutan ketatanegaraan dengan semakin marak terjadinya sengketa kewenangan antar lembaga negara. Perubahan ketatanegaraan Republik Indonesia setelah amandemen telah memperjelas fungsi, tugas dan wewenang berbagai lembaga negara. Dengan didasarkan pada prinsip *checks and balances* sebagai konsekuensi adanya pemisahan kekuasaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 terhadap kelembagaan negara, maka kemungkinan terjadinya sengketa terhadap kewenangan antar lembaga negara ini terjadi.

Berbicara mengenai alasan kenapa Lembaga Negara dapat bersengketa, Jimly Asshidiqqie berpendapat bahwa dalam sistem ketatanegaraan yang diadopsikan dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sesudah perubahan Pertama (1999), Kedua (2000), Ketiga

(2001), dan Keempat (2002), mekanisme hubungan antar lembaga negara bersifat horizontal, tidak lagi bersifat vertikal. Jika sebelumnya kita mengenal adanya lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara, maka sekarang tidak ada lagi lembaga tertinggi negara”.<sup>3</sup>

Hubungan antara satu lembaga dengan lembaga yang lain diikat oleh prinsip *check and balances*, di mana lembaga-lembaga tersebut diakui sederajat tetapi saling mengendalikan satu sama lain. Sebagai akibat adanya mekanisme hubungan yang sederajat itu, timbul kemungkinan dalam melaksanakan kewenangan masing-masing terdapat perselisihan dalam menafsirkan amanat Undang-Undang Dasar 1945. Jika timbul persengketaan pendapat semacam itu, diperlukan organ tersendiri yang disertai tugas untuk untuk memutus final atas hal itu. Dalam sistem ketatanegaraan yang telah diadopsika dalam Undang-Undang Dasar 1945, mekanisme

---

<sup>2</sup>*Ibid.*, hal. 9.

<sup>3</sup>*Ibid.*, hal. 2-3.

penyelesaian sengketa kewenangan demikian dilakukan melalui proses peradilan tata negara, yaitu melalui lembaga yang dibentuk tersendiri dengan nama Mahkamah Konstitusi.<sup>4</sup>

Menurut Achmad Roestandi, perkembangan kelembagaan di Indonesia tidak lepas dengan bertambahnya lembaga negara dan bertambahnya ketentuan sebagai akibat perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menyebabkan potensi sengketa antara lembaga negara menjadi semakin banyak. Sementara itu telah terjadi perubahan paradigma dari supremasi MPR ke supremasi konstitusi. Sehingga tidak ada lagi lembaga tertinggi (yang sebelumnya diduduki oleh MPR) yang memegang kekuasaan dan berwenang menyelesaikan sengketa antar lembaga negara. Oleh karena itu, diperlukan lembaga yang netral untuk menyelesaikan sengketa tersebut.<sup>5</sup>

Berdasarkan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 perubahan ketiga, Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga yang melakukan kekuasaan kehakiman. Kemudian pada Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 ditegaskan bahwa:

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusan bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.*

Ini adalah dasar konstitusional kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945.<sup>6</sup> Berdasarkan kewenangan tersebut jelas disini Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan yang penting dan strategis. Kewenangan yang strategis ini ditambahkan lagi dengan sifat putusannya yang bersifat final, artinya terhadap putusan itu tidak bisa dilakukan banding dengan upaya apapun juga.<sup>7</sup> Selain itu,

---

<sup>4</sup>*Ibid.*

<sup>5</sup>Achmad Roestandi, *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab*, Jakarta: Sekjen dan Kepanitraan MK, 2005, hal. 6.

<sup>6</sup>Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hal. 1.

<sup>7</sup>Kosariza, Netty, Meri Yarni, “Analisis Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi”, *Sains Sosio Humaniora*, Volume 4, Nomor 2, Desember 2020, hal 548.

jika membaca kembali rumusan pasal 24C ayat 1 tersebut, kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara merupakan manifestasi dari pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi tersebut.

Hanya saja, dalam praktiknya kemudian. Pengaturan kewenangan penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara yang diletakkan di bawah ranah kewenangan Mahkamah Konstitusi tidak secara otomatis mampu menjawab beragam kebuntuan atas persoalan ketatanegaraan yang ada, khususnya terkait dengan sengketa kewenangan lembaga negara. Pengaturan yang ada saat ini masih menyisakan sejumlah problem dan kerumitan tersendiri dalam mengaplikasikan proses penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara terhadap kasus konkret.

Terkait dengan penyelesaian perkara memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi, sejak 2003 sampai saat ini, terdapat 25 perkara. Dari 25 perkara tersebut yang sudah diputus oleh Mahkamah Konstitusi, terdiri dari 1 perkara dikabulkan, 3 perkara ditolak, 16 perkara tidak dapat diterima, 5 perkara ditarik kembali.<sup>8</sup>

Mengingat Undang-Undang Dasar Tahun 1945, maupun Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang nya menurut Undang-Undang ini. Kehadiran Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi diharapkan mampu memecahkan berbagai problem ketatanegaraan Indonesia. Dalam berbagai sengketa kewenangan lembaga negara yang diprediksi akan sering terjadi, disinilah peran Mahkamah Konstitusi sangat diperlukan.

## **B. METODE PENELITIAN**

Dalam mencapai tujuan yang diinginkan dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum normatif memandang bahwa pengkajian terhadap norma hukum, asas-asas hukum, sistematika hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum merupakan bagian yang wajib untuk dikaji.<sup>9</sup> Dalam penelitian ini, penelitian yuridis normatif menjadi pilihan karena peranan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa

---

<sup>8</sup><http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapSKLN&menu=5>

<sup>9</sup> Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Cet 2, Mandar Maju, Bandung, 2016, hal. 86.

kewenangan antar lembaga negara yang menjadi objek penelitian bersumber secara langsung dari konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan.

### **C. PEMBAHASAN**

#### **1. PENGATURAN PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA**

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, di samping melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada dasarnya merupakan kewenangan konstitusional yang dibentuk dengan tujuan untuk menegakkan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena dari dua hal inilah persoalan konstitusionalitas dapat timbul. Fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai peradilan konstitusi tercermin dalam (2) dua kewenangan tersebut, yaitu:

1. Kewenangan untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
2. Kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>10</sup>

Adapun yang dimaksud dengan sistem ketatanegaraan Indonesia adalah seperangkat prinsip dasar dan aturan yang mengenai susunan negara atau pemerintahan, bentuk negara atau pemerintahan, hubungan tata kerja antar lembaga negara atau pemerintahan dan sebagainya yang menjadi dasar pengaturan negara atau pemerintahan di Indonesia. Dengan pengertian sistem ketatanegaraan Indonesia yang demikian ini, maka pada hakikatnya esensi sistem ketatanegaraan

---

<sup>10</sup> Harjono, *Transformasi dan Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, hal. 140.

Indonesia ini adalah Hukum Tata Negara Indonesia, yang meliputi hukum konstitusi dan konvensi ketatanegaraan (*The Law of Constitution* dan *the Convention of the Constitution*).<sup>11</sup>

Hubungan kelembagaan yang saling mengontrol dan mengimbangi tersebut tentunya memungkinkan terjadi sengketa antar lembaga negara, khususnya yang terkait dengan kewenangan konstitusional. Karenanya, menurut Jimly Asshiddiqie, dibutuhkanlah Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga negara.

Sengketa kewenangan antar lembaga negara dalam praktiknya dapat terjadi karena berbagai kemungkinan, diantaranya sebagai berikut:

1. Kurang memadainya sistem yang mengatur dan memediasi hubungan antar lembaga negara yang ada sehingga menimbulkan perbedaan interpretasi. Perbedaan interpretasi terhadap suatu ketentuan yang menjadi dasar penyelenggaraan negara seringkali menyulut sengketa.
2. Dalam sistem ketatanegaraan yang diadopsikan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mekanisme hubungan antar lembaga negara bersifat horizontal, tidak lagi bersifat vertikal.<sup>12</sup> Sesuai dengan paradigma baru ini, semua lembaga-lembaga negara secara konstitusional berkedudukan sederajat. MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi, sebaliknya Presiden, DPD, DPR, BPK, MA, MK, dan lain-lain lembaga konstitusional berkedudukan sebagai lembaga tinggi.
3. Norma-norma yang menentukan mengenai lembaga negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 semakin meluas. Lembaga-lembaga negara yang ditentukan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak terbatas pada yang dikenal selama ini, yakni MPR, DPR, Presiden, BPK, DPA, dan MA, melainkan ditentukan adanya lembaga-lembaga negara baru, antara lain TNI, Kepolisian Negara, DPD, Komisi Pemilihan Umum, MK, Komisi Yudisial, dan lain-lain.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Widodo Ekatjahhana, *Lembaga Kepresidenan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Pustaka Sutra, Bandung, 2008, hal. 20.

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hal. 2.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, walaupun tidak seperti yang diharapkan teori Trias Politica dari Montesquieu, menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Hubungan antar lembaga negara dilakukan berdasarkan prinsip saling mengontrol dan mengimbangi (*checks and balances*). Prinsip pemisahan kekuasaan pada prinsipnya dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan sehingga tidak terjadi dominasi kekuasaan suatu lembaga negara terhadap lembaga negara lainnya. Di samping itu, juga untuk menghindari terjadinya penindasan dan tindakan sewenang-wenang penguasa. Hubungan kelembagaan yang saling mengontrol dan mengimbangi tersebut memungkinkan terjadinya sengketa dalam melaksanakan wewenang masing-masing, yakni jika terjadi perbedaan dalam menafsirkan maksud yang terkandung dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kewenangan penyelesaian sengketa tersebut, dalam praktik-praktik negara-negara menurut I Dewa Gede Palguna, memang lazimnya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, karena lembaga negara inilah yang memiliki fungsi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*). Bahkan, kewenangan demikian harus dianggap ada, walaupun konstitusi tidak secara tegas menyatakannya.<sup>14</sup>

Indonesia pun mengadopsi keberadaan Mahkamah Konstitusi. Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan.

“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”.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka pengaturan tentang sengketa lembaga negara di atur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 dan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi. Masalah sengketa kewenangan lembaga negara di Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 diatur dalam Bagian

---

<sup>14</sup>I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State, Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna*, Setjen dan Kepanitraan MK RI, Jakarta, 2008, hal. 17.

Kesembilan “Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” dari Pasal 61 sampai 67. Materi-materi pokok setidaknya sebagai berikut:

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. 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.
2. Mahkamah Konstitusi menyampaikan permohonan yang sudah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi kepada termohon dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.
3. Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan pada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangannya yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.
4. Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima.
5. Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.
6. Dalam hal permohonan dikabulkan, Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas bahwa termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan.
7. Dalam hal permohonan tidak beralasan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.
8. 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.

9. 9. Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa termohon tidak mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangan yang dipersengketakan, termohon wajib melaksanakan putusan tersebut dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan diterima. Jika putusan tersebut tidak dilaksanakan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaksanaan kewenangan termohon batal demi hukum.
10. Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai sengketa kewenangan disampaikan kepada DPR, Dewan Perwakilan Daerah, dan Presiden.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Mahkamah Konstitusional Lembaga Negara mulai berlaku tanggal 18 Juli 2006. Menurut Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006, apabila dalam permohonan pemohon tidak terpenuhi syarat *subjectum litis* (subjek perkara) dan *objectum litis* (objek perkara), maka permohonannya tidak termasuk dalam ruang lingkup kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutusnya. Terhadap permohonan yang demikian ini, lazimnya Mahkamah Konstitusi memutus: permohonan dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).<sup>15</sup>

## **2. DINAMIKA PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA YANG MUNCUL BELAKANGAN INI**

Diadakannya mekanisme penyelesaian atas sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga negara melalui Mahkamah Konstitusi menunjukkan bahwa penyusunan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandaikan bahwa dalam dinamika hubungan antar lembaga negara dapat timbul persengketaan pendapat mengenai kewenangan konstitusional masing-masing. Dalam paradigma pemikiran sebelumnya, tidak terbayangkan bahwa antar sesama lembaga negara dapat timbul sengketa kewenangan. Kalau pun timbul perselisihan antara satu lembaga dengan lembaga lain, maka perselisihan semacam itu diselesaikan begitu saja melalui proses-proses politik ataupun kultural, atau setiap masalah yang dihadapi diselesaikan secara politik oleh lembaga atau instansi atasan yang mempunyai kedudukan lebih tinggi dari lembaga yang terlibat persengketaan. Penyelesaian politis dan

---

<sup>15</sup>Kosaiza, Netty, Meri Yarni, *Op. Cit.*, hal 551-553.

melalui mekanisme pengambilan keputusan yang bersifat vertikal itulah yang mewarnai corak penyelesaian masalah ketatanegaraan selama ini.<sup>16</sup>

Oleh karena pentingnya prinsip kesetaraan dan independensi lembaga-lembaga negara yang kewenangannya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka mekanisme hubungan satu sama lain sangat perlu diatur menurut prinsip-prinsip hukum. Jika timbul persengketaan dalam menjalankan kewenangan konstitusionalnya masing-masing diperlukan lembaga pemutus menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena itulah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyediakan mekanisme peradilan khusus untuk mengatasi berbagai kemungkinan timbulnya sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga-lembaga negara. Fungsi pemutus itulah yang diamanatkan kepada lembaga Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu kewenangannya dalam mengawal tegaknya konstitusi sebagai hukum tertinggi (*highest law of the land*).<sup>17</sup>

Bagir Manan menyatakan, ada berbagai konsekuensi melakukan penambahan jabatan (lingkungan kerja tetap) dalam suatu organisasi, antara lain: *pertama*, dapat menimbulkan tumpang tindih pembagian tugas dan wewenang (*taken en bevoegdheid* atau *rechten en plichten*). Lebih-lebih kalau penambahan tersebut tidak disertai dengan rincian tugas dan wewenang yang dapat dibedakan dari dan wewenang jabatan yang sudah ada. *Kedua*, lingkungan jabatan yang bertambah yang disertai pembagian tugas dan wewenang yang tidak jelas, dapat menimbulkan persoalan lain, seperti sengketa wewenang (*bevoegdheisgeschil*) atau sebaliknya saling melepas tanggung jawab. Ketidakpastian akibat pembagian tugas dan wewenang yang tidak jelas, bukan hanya persoalan dalam jabatan atau pelaku jabatan (pejabat). Ketidakpastian akan berakibat pula pada warga. Akibat ada dua lingkungan jabatan (KPK dan Kejaksaan), sebagai penyelidik, penyidik, dan penuntut tindak pidana korupsi, masyarakat tidak mempunyai kepastian antara dua jabatan itu yang dapat benar-benar memperlakukan mereka secara *fair* untuk menemukan kesalahan dan menjadikan mereka tersangka sebelum tiba di tangan majelis hakim.

---

<sup>16</sup>*Ibid.*, hal. 9.

<sup>17</sup>*Ibid.*, hal. 10-11.

*Ketiga*, khusus untuk birokrasi, penambahan berbagai jabatan atau bermacam-macam jabatan dapat menimbulkan birokrasi berlebihan. Birokrasi yang berlebihan, bukan saja menimbulkan inefisiensi dan inefektivitas, melainkan dapat pula menimbulkan rendahnya tanggung jawab (cuci tangan) atau membebani masyarakat yang memerlukan pelayanan dan memudahkan penyalahgunaan kekuasaan serta korupsi. Namun harus pula diakui, jumlah jabatan yang terlalu kecil (sedikit) berhadapan dengan tugas dan wewenang yang banyak dan makin kompleks dapat pula menimbulkan kelambanan dan penyalahgunaan kekuasaan.

Hal senada juga dikemukakan oleh Zainal Arifin Mochtar, kehadiran banyak lembaga negara independen tersebut tentunya memberikan serangkaian implikasi dalam sistem ketatanegaraan dan juga penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Secara umum implikasi tersebut setidaknya dapat dipilih ke dalam tiga kategori: *Pertama*, implikasi secara substantif yuridis; *Kedua*, implikasi administratif yang ditimbulkan; dan *Ketiga*, implikasi politik sebagai akibat kehadiran lembaga-lembaga negara independen tersebut.<sup>18</sup>

Salah satu implikasi yang paling serius dari kehadiran lembaga-lembaga negara independen adalah implikasi secara substantif yuridis terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara di Indonesia. Implikasi ini detailnya dapat dipetakan menjadi beberapa bagian: (1) implikasi pada posisi institusional lembaga negara independen; (2) implikasi pada independensi institusional lembaga negara independen; (3) implikasi hubungan lembaga negara independen dengan lembaga lainnya; (4) implikasi sengketa kewenangan antar lembaga negara; (5) implikasi pengawasan kelembagaan terhadap lembaga negara independen; (6) implikasi kebutuhan penguatan daya jelajah kelembagaan; dan (7) implikasi pada aturan yang dikeluarkan oleh lembaga negara independen.<sup>19</sup>

Ketidakjelasan dalam pola hubungan antar lembaga negara, telah melahirkan implikasi lanjutan berupa potensi sengketa kewenangan antar lembaga negara. Potensi sengketa ini baik antar lembaga negara independen yang basis kewenangan keduanya ada di konstitusi; kewenangannya tidak dituliskan di konstitusi; lembaga negara yang kewenangannya ada di

---

<sup>18</sup>Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hal. 132.

<sup>19</sup>*Ibid.*, hal. 133-134.

konstitusi dengan yang tidak dituliskan di dalam konstitusi; atau bisa juga dalam bentuk sengketa kewenangan antar lembaga negara independen dengan lembaga pemerintahan.<sup>20</sup>

Penyelesaian sengketa untuk lembaga negara yang basis kewenangannya ada di konstitusi, sudah jelas jalurnya melalui Mahkamah Konstitusi, dengan putusan yang bersifat final dan mengikat atas sengketa tersebut. Namun, bagaimana penyelesaian atas sengketa-sengketa jenis lainnya yang kewenangan tidak diatur oleh konstitusi? Padahal jumlah lembaga negara independen yang sangat banyak dan terkadang memiliki persinggungan kerja kelembagaan, sehingga sangat memungkinkan terjadinya sengketa antar-lembaga negara independen. Besarnya potensi terjadinya sengketa kewenangan kelembagaan negara ini bisa dilihat dari kecenderungan makin meningkatnya jumlah perkara sengketa kewenangan antar-lembaga negara (SKLN) di Mahkamah Konstitusi.<sup>21</sup>

Dalam konteks administratif-yuridis, permasalahan yang menyeruak dari ketiadaan cetak biru kelembagaan salah satunya tampak dari kesimpangsiuran nomenklatur dan penamaan lembaga negara independen. Beberapa lembaga menggunakan peristilahan 'dewan', sebagian yang lain menggunakan nama 'komisi', sedangkan lainnya lagi langsung dengan penyebutan nama lembaganya. Dari penelusuran terhadap risalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar terbentuknya lembaga dimaksud, sulit untuk menemukan dan melacak alasan mendasar dibalik perbedaan penamaan lembaga-lembaga tersebut.<sup>22</sup>

Adapun implikasi politik yang ditimbulkan dari kehadiran lembaga-lembaga negara independen dapat dilihat dari besarnya hasrat dari kelompok politik, khususnya yang ada di parlemen, untuk menitipkan kepentingan politiknya. Peluang untuk menitipkan kepentingan politik ini terbuka, sebab hampir seluruh proses seleksi atau rekrutmen pimpinan lembaga-lembaga negara independen melibatkan unsur parlemen di dalamnya. Dalam konteks politik, kelahiran lembaga-lembaga ini juga telah memicu munculnya ketegangan dengan lembaga-lembaga (asli) kekuasaan negara, seperti DPR dan MA. Harus diakui, lahirnya lembaga-lembaga

---

<sup>20</sup>*Ibid.*, hal. 141.

<sup>21</sup>*Ibid.*, hal. 141-142.

<sup>22</sup>*Ibid.*, hal. 219-220.

husus ini telah mencabut sebagian kecil dari kewenangan yang dimiliki dari lembaga-lembaga tersebut.<sup>23</sup>

Dalam konteks Indonesia, yang menyangkut anggota lembaga negara independen (kuasi negara) ini, yang berarti peran aktor, tampaknya memegang peran kunci dalam keberhasilan sebuah lembaga negara menjalankan tugas dan fungsinya. Peran aktor tersebut menjadi makin penting karena pembentukan lembaga negara ini adalah semacam pengakuan terselubung bahwa lembaga-lembaga negara yang ada tidak dapat maksimal menunaikan tugas dan fungsinya. Di samping itu, perlu ditentukan parameter yang jelas untuk mengukur suatu ketentuan yang dihasilkan oleh suatu peraturan perundang-undangan tentang pembentukan lembaga negara itu, misalnya, apa kriteria anggota komisi, bagaimana mereka direkrut, siapa yang merekrut, sejauhmana peranan masyarakat diberi kesempatan untuk memberi masukan pada proses rekrutmen dan seterusnya.<sup>24</sup>

Kegagalan negara lain dalam menjalankan konsep *corporatist state (integrated welfare state)* berupa pembentukan lembaga-lembaga negara baru selayaknya disikapi secara bijaksana dengan kewaspadaan yang terus dijaga agar kegagalan tersebut tidak menimpa negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, desain makro kerangka kelembagaan negara juga harus ditata kembali sesuai dengan cetak biru yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Artinya perlu dilakukan konsolidasi kelembagaan secara menyeluruh dalam rangka menata kembali sistem kelembagaan negara sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>25</sup>

Membangun konsep, paradigma, dan format kelembagaan dengan pendekatan struktural sudah harus ditinggalkan. Pendekatan ini akan banyak menimbulkan kekacauan pada tahapan implementasi dalam kehidupan penyelenggaraan kehidupan bernegara sehari-hari. Pendekatan

---

<sup>23</sup>*Ibid.*, hal. 220.

<sup>24</sup>Cornelis Lay, "State Auxiliary Agencies", *Jurnal Hukum JENTERA*, 2006, hal. 20.

<sup>25</sup>Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara di Indonesia*, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2010, hal. 227.

fungsional harus digunakan dalam membangun konsep, paradigma, dan format kelembagaan negara secara keseluruhan.<sup>26</sup>

Sejak hadirnya Mahkamah Konstitusi (MK) hingga 2021 telah ada 27 (duapuluh tujuh) permohonan sengketa kewenangan lembaga negara yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi dengan persoalan yang sangat beragam. Lembaga negara yang mengajukan sengketa kewenangan ke Mahkamah Konstitusi tidak terbatas pada lembaga negara utama (*main organ*) saja, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Yudisial (KY), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Presiden, dan Mahkamah Agung (MA). Kasus-kasus sengketa kewenangan yang muncul dalam praktik ketatanegaraan telah meluas pada lembaga-lembaga independen maupun lembaga-lembaga di daerah.

## **D. PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian dari bab-bab sebelumnya, maka dapat penulis simpulkan:

1. Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara. Hal tersebut sebagaimana diatur berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 jo Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003. Lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan lembaga konstitusional lembaga negara tidak hanya membatasi pada lembaga negara utama, tetapi lembaga negara lainnya yang kewenangannya diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga dapat bersengketa di depan Mahkamah Konstitusi.
2. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau dengan kata lain bahwa hanya kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 saja yang mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) dari sengketa kewenangan lembaga negara tersebut dan Mahkamah Konstitusi mempunyai wewenang untuk memutus sengketa yang demikian, akan tetapi kewenangan Mahkamah

---

<sup>26</sup>*Ibid.*

Konstitusi dalam memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak relevan atau tidak sesuai dengan dinamika sengketa kewenangan lembaga negara yang muncul belakangan ini.

**B. SARAN**

Diharapkan kedepan adanya batasan yang lebih jelas bagi Mahkamah Konstitusi dalam menentukan lembaga-lembaga negara yang dapat menjadi pihak-pihak bersengketa dalam sengketa kewenangan antar lembaga negara, sehingga tidak menimbulkan permasalahan yang baru. Kedepan Mahkamah Konstitusi dapat menggunakan penafsiran luas sehingga mencakup semua lembaga negara yang kewenangannya tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly , *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Arifin Mochtar, Zainal, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016.
- Ekatjahhana, Widodo, *Lembaga Kepresidenan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Pustaka Sutra, Bandung, 2008.
- Harjono, *Transformasi dan Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009.
- Nasution, Bahder Johan. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Cetakan Kedua. Mandar Maju. Bandung. 2016.
- Roestandi, Achmad, *Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab*, Jakarta: Sekjen dan Kepanitraan MK, 2005.

### B. Jurnal/Karya Ilmiah

- Cornelis Lay, “*State Auxiliary Agencies*”, *Jurnal Hukum JENTERA*, 2006.
- Kosariza, Netty, Meri Yarni, “Analisis Penyelesaian Sngketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi”, *Sains Sosio Humaniora*, Volume 4, Nomor 2, 2020.
- Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara di Indonesia*, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2010.
- Luthfi Widagdo Eddyono, “Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi”, Volume 4, Nomor 2, 2020.

### C. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi Nomor 24 Tahun 2003 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Beracara dalam  
Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi