

Interpretasi Lembaga Negara dan Sengketa Lembaga Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara

Interpretation of State Institutions and Disputes of State Institutions in the Settlement of Disputes Authorities of State Institutions

Anna Triningsih dan Nuzul Qur'aini Mardiyah

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta

Email: mkri_annatringsih@yahoo.com; nuzul_qm@yahoo.com

Naskah diterima: 18/09/2017 revisi: 15/10/2017 disetujui: 05/11/2017

Abstrak

Tulisan ini membahas mengenai penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam penyelesaian sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga negara itu terdapat 2 (dua) hal penting yang harus dieksplorasi yaitu soal konsepsi lembaga negara dan kewenangan konstitusional. Guna memahami lembaga negara terlebih dahulu harus melakukan pengelompokan berdasarkan landasan yuridis pembentukannya. Berdasarkan pembentukannya lembaga negara dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yaitu lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Keppres, UU, dan UUD. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 tanggal 12 Juli 2006 telah merumuskan kata "lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar" dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dengan menggunakan penafsiran gramatika (*grammatische interpretatie*). Menurut Mahkamah Konstitusi,

dalam menentukan *subjectum litis* atau *objectum litis* perkara sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD 1945 maka ditentukan terlebih dahulu kewenangan-kewenangan yang diberikan dalam Undang-Undang Dasar dan baru kemudian kepada lembaga apa kewenangan-kewenangan tersebut diberikan.

Kata kunci: Lembaga negara, Penyelesaian Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara, Mahkamah Konstitusi.

Abstract

This article is about settlement disputes between authorities of state institutions by the Constitutional Court of Indonesia. In the resolution of disputes between the state institutions there are 2 (two) important things that must be explored, the conception of constitutional state institutions and authority. To understand state institutions once must be done is grouping by the juridical of its formation. Based on its juridical formation state institutions can be grouped into 3 (three), that is institutions formed based on the presidential decree, law, and the constitution. The verdict of The Constitutional Court No 004/SKLN-IV/2006 dated 12 July 2006, Constitutional Court has formulated "state institutions under the authority granted by the constitution" regarding Article 24C Paragraph (1) of the 1945 Constitution by using grammatical interpretation (grammatische interpretatie). According to The Constitutional Court, in order to determine subjectum litis or objectum litis in settlement disputes of authorities of state institutions cases that authority granted by 1945 Constitution, ones must be considered is the existence of certain authorities in the Constitution and then to which institutions those authorities are given.

Keywords: State Institutions, Settlement Disputes of Authorities of State Institutions, Constitutional Court

PENDAHULUAN

Sebagai Negara Hukum¹ Indonesia menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), sebagai ketentuan tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.² UUD NRI

¹ Pernyataan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum tertuang dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

² Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Pasal 7 ayat (1) menetapkan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

1945 sebagai undang-undang dasar, pada prinsipnya harus memuat 3 (tiga) hal pokok,³ yaitu:

1. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara;
2. ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan
3. adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Materi muatan undang-undang dasar yang mirip pendapat di atas dipaparkan oleh Miriam Budiardjo. Menurutnya, setiap undang-undang dasar memuat ketentuan-ketentuan mengenai soal-soal sebagai berikut:⁴

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif: dalam negara federal, pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara-bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya;
2. Hak-hak azasi manusia (biasanya disebut *Bill of Rights* kalau berbentuk naskah tersendiri);
3. Prosedur mengubah undang-undang dasar; dan
4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari undang-undang dasar.

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.⁵ Terkait dengan hal tersebut Paul Scholten menyatakan Hukum Tata Negara itu tidak lain adalah hukum yang mengatur tata organisasi negara.⁶ Sedangkan menurut Wade and Phillips, 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 wick prescribe that structure and the function of the organ of central and local government*).⁷ Oleh karena itu berbicara mengenai lembaga negara berarti berbicara mengenai alat kelengkapan yang ada dalam sebuah negara. Salah satu prinsip negara hukum

³ Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni, 1987, h. 51.

⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002, h. 101.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009, h. 20

⁶ Paul Scholten mengatakan *het recht dat regelt de staatorganisatie*" Dalam Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, h. 14.

⁷ 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, h. 3.

(*rechtsstaat, rule of law*) yang dikemukakan oleh Julius Stahl adalah adanya prinsip pembagian atau pemisahan kekuasaan.⁸

Pembatasan di sini maksudnya adalah pembatasan yang ditentukan oleh hukum yang kemudian muncul menjadi ide konstitusionalisme modern (*modern constitutionalism*) yaitu negara dibatasi oleh konstitusi.⁹ 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.

Menurut Teori Trias Politika yang dicetuskan Montesquieu, bahwa kekuasaan eksekutif (*rule application function*), kekuasaan legislatif (*rule making function*) dan kekuasaan yudikatif (*rule adjudication function*) sebagai alat kelengkapan negara bisa memiliki organ-organ lain untuk membantu melaksanakan fungsinya. Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan menjadi tiga macam kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif, dan kekuasaan yudisial.¹⁰ Montesquieu berpendapat bahwa ketiga jenis kekuasaan tersebut haruslah terpisah satu sama lainnya, baik mengenai fungsi (tugas) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melaksanakannya.¹¹ *Trias politica* adalah prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk menyalahgunakan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.¹² Doktrin ini pertama kali dikemukakan oleh filosof Yunani John Locke dalam bukunya yang berjudul *Two Treaties of Civil Government*. Dalam bukunya tersebut, lembaga kekuasaan negara dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu kekuasaan legislatif sebagai *rule making function*, kekuasaan eksekutif sebagai *rule application function*, dan kekuasaan federatif sebagai *rule diplomatic function*.¹³

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

⁸ Menurut Julius Stahl, *Rechtsstaat* 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. Dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007, h. 57, Romi Librayanto, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Makasar: PUKAP, 2008, h. 12, Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesai Pasca amandemen UUD 1945*, Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher, 2008, h. 71

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar... Op. Cit.* h. 281

¹⁰ Romi Librayanto, *Trias Politica...*, *Op. Cit.* h. 19.

¹¹ *Ibid*,

¹² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002, h. 152.

¹³ Romi Librayanto, *Trias Politica...Op.Cit.*, h. 18.

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.¹⁴ 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.¹⁵ 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.¹⁶ 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

¹⁴ *Ibid*, h. 22.

¹⁵ Moh.Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: PT Gramedia, 1994, h. 31.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005, h. 35.

pengawasan.¹⁷ Prinsip pemisahan kekuasaan yang bertumpu pada *checks and balances* bertujuan supaya *power limited power*. Dalam artian, kekuasaan yang satu membatasi kekuasaan negara yang lain.

Dalam membahas sengketa kewenangan antarlembaga negara, ada 2 (dua) hal penting yang harus dieksplorasi yaitu soal konsepsi lembaga negara dan kewenangan konstitusional. Banyak penafsiran muncul dalam memaknai lembaga negara. Sebelum perubahan UUD dikenal istilah lembaga tertinggi dan tinggi negara. Pendekatan kelembagaan pasca amandemen UUD tidak lagi hierarki struktural, melainkan fungsional, dimana lembaga negara dibedakan secara fungsi. Guna memahami lembaga negara terlebih dahulu harus melakukan pengelompokan berdasarkan landasan yuridis pembentukannya. Berdasarkan pembentukannya lembaga negara dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yaitu lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Keppres, UU, dan UUD.

Ada lembaga negara yang dibentuk dan memperoleh kewenangannya berdasarkan Keputusan Presiden, misalnya Komisi Ombudsman. Keberadaan lembaga-lembaga tersebut sangat tergantung pada keinginan Presiden. Presiden berhak mengadakan atau sebaliknya meniadakannya. Ada lembaga negara yang dibentuk dan memperoleh kewenangannya berdasarkan undang-undang seperti KPPU, KPK, KPI, Komnas HAM. MK dalam Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 tanggal 12 Juli 2006 telah mencoba merumuskan kata "lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar" dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. MK dalam putusan *a quo* melakukan penafsiran gramatika (*grammatische interpretatie*). Menurut MK, untuk menentukan apakah sebuah lembaga sebagai lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, maka yang pertama-tama harus diperhatikan adalah adanya kewenangan-kewenangan tertentu dalam UUD dan baru kemudian kepada lembaga apa kewenangan-kewenangan tersebut diberikan. Karena kewenangan sifatnya terbatas dan untuk sesuatu hal yang tertentu, maka sifat kelembagaan negara tidaklah dapat ditentukan secara umum, tetapi terkait dengan kewenangan yang diberikan atau dengan kata lain sebuah lembaga yang disebut dengan nama apapun berkedudukan sebagai lembaga negara menurut pengertian Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 apabila lembaga tersebut mempermasalahkan atau dipermasalahkan kewenangannya yang diberikan oleh UUD 1945.¹⁸

¹⁷ Agus Wahyudi, "Doktrin Pemisahan Kekuasaan: Akar Filsafat dan Praktek", dalam *Jurnal JENTERA*, edisi 8 Tahun III, Maret 2005, h. 6

¹⁸ Luthfi Widagdo Eddyono, *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: Insignia Strat, 2013, h. 158-159.

Ketidajelasan parameter *legal standing* dan kewenangan dari masing-masing lembaga negara yang diberikan oleh UUD 1945 menjadikan putusan yang dikeluarkan oleh MK menjadi tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*). Sehingga Penulis dalam hal ini melakukan pembahasan lebih mendalam untuk perluasan makna lembaga negara dan sengketa kewenangan lembaga negara dengan tidak semata-mata hanya merujuk pada peraturan perundang-undangan semata.

PEMBAHASAN

Pokok persoalan kewenangan tersebut apakah yang diatur dan ditentukan dalam UUD yang dinisbatkan sebagai fungsi sesuatu organ yang disebut dalam UUD, dan apakah untuk melaksanakan kewenangannya itu terhambat atau terganggu karena adanya keputusan tertentu dari lembaga negara lainnya. Apabila keduanya dapat dijawab dengan jelas, maka kemungkinan semacam ini memang dapat menjadi objek sengketa kewenangan konstitusional di MK. Yang penting dapat dibuktikan dengan jelas apakah lembaga negara pemohon memang memiliki kewenangan yang diberikan oleh UUD, dan apakah kewenangan konstitusional yang dimaksudkan itu memang ternyata dirugikan oleh keputusan tertentu lembaga Negara termohon. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa yang menjadi isu pokok pada sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara bukan terletak pada lembaga negara melainkan pada kewenangan konstitusional yang disengketakan:

Yang menjadi obyek sengketa antarlembaga negara dalam rangka yurisdiksi Mahkamah Konstitusi adalah persengketaan (dispute) mengenai kewenangan konstitusional antarlembaga negara. Isu pokoknya bukan terletak pada kelembagaan lembaga negaranya, melainkan terletak pada soal kewenangan konstitusional yang dalam pelaksanaannya, apabila timbul sengketa penafsiran antara satu sama lain maka yang berwenang memutuskan lembaga mana yang sebenarnya memiliki kewenangan yang dipersengketakan tersebut adalah Mahkamah Konstitusi.¹⁹

Dalam bukunya, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa kebanyakan orang hanya memperdebatkan aspek subyektifnya yaitu lembaga negara seperti apa yang dapat menjadi Pemohon berdasarkan UU MK. Dengan bertolak dari subyek lembaga negara persoalan definisi lembaga negara yang cenderung diartikan menurut kerangka pemikiran lama tentang lembaga negara yaitu lembaga negara

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, h. 13.

dalam konteks tiga cabang tradisional alat perlengkapan negara yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif sesuai doktrin *trias politica* Montesquieu padahal UUD 1945 tidak menganut ajaran *trias politica* ala Montesquieu tersebut.²⁰ Dalam pandangan Montesquieu ketiga cabang kekuasaan terpisah secara tegas dan tidak mencampuri urusan satu sama lain padahal seperti kita ketahui hubungan antarlembaga menurut struktur UUD 1945 saling terikat satu sama lain dan saling mengendalikan sehingga memerlukan sistem pengawasan dan keseimbangan (*check and balances*).

Oleh karena itu, lebih lanjut lagi menurut Jimly Asshiddiqie di samping mendekati persoalan ini dari segi subyek lembaganya kita juga dapat mendekatinya dari segi obyek kewenangan konstitusional yang dipersengketakan diantara lembaga negara yang bersangkutan. Yang menjadi pokok persoalannya apakah yang diatur dan ditentukan dalam UUD 1945 merupakan fungsi dari suatu organ yang disebut dalam UUD 1945 dan apakah untuk melaksanakan kewenangannya itu terhambat atau terganggu karena adanya keputusan tertentu dari lembaga lainnya. Yang penting dapat dibuktikan dengan jelas apakah lembaga Pemohon memiliki kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 dan apakah kewenangan konstitusional dimaksud ternyata dirugikan oleh keputusan tertentu dari lembaga termohon.²¹

A. Lembaga Negara

Pengertian organ atau lembaga negara secara lebih dalam, dapat mengadopsi pandangan Hans Kelsen mengenai *The Concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ.²² Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). “*These functions, be they a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*”.²³

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, h. 15.

²² Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Cetakan I, Bandung: Penerbit Nusamedia dan Nuansa, 2006, h 276.

²³ Hans Kelsen, *Ibid.*, h. 276-277.

Ada satu konsep lain yang lebih sempit, yakni konsep "*material*". Menurut konsep "*material*" ini seseorang disebut "organ" negara jika dia secara pribadi menempati kedudukan hukum tertentu (...*lie personally has a specific legal position*). Transaksi hukum, yakni perjanjian, merupakan tindakan membuat hukum, seperti halnya keputusan pengadilan. Pihak-pihak yang mengadakan perjanjian, dan juga hakim melakukan fungsi membuat hukum, tetapi hakim adalah sebuah organ negara dalam pengertian yang lebih sempit, sedangkan pihak-pihak dalam perjanjian tidak dianggap sebagai organ negara. Hakim adalah organ negara menurut pengertian yang lebih sempit ini karena dia dipilih atau diangkat untuk menduduki fungsinya, karena dia menjalankan fungsinya secara profesional dan karena itu menerima upah reguler, gaji, yang bersumber dari keuangan negara.²⁴ Ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit ini adalah bahwa (1) organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (2) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan (3) karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.²⁵

Dari pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa konsep organ negara dan lembaga negara itu sangat luas maknanya, sehingga tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif saja. *Pertama*, dalam arti yang paling luas, (pengertian pertama), organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying*; *Kedua*, (pengertian kedua), organ negara yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan; *Ketiga*, (pengertian ketiga), organ negara dalam arti lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem ketatanegaraan atau pemerintahan. *Keempat*, (dalam pengertian keempat) yang lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah. *Kelima*, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945, maka lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, MA, MK,

²⁴ Hans Kelsen, *Ibid.*, h. 277.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaharuan Pendidikan Hukum Indonesia*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaharuan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia", diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, Jakarta, 7 September 2004, h. 32.

dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu lembaga negara dalam arti sempit atau lembaga negara dalam pengertian kelima.²⁶ Hal ini berarti bahwa, pada prinsipnya, dalam setiap pembahasan mengenai lembaga negara atau organisasi negara, terdapat dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai dengan maksud pembentukannya.²⁷ Apabila kita mencermati naskah UUD 1945 diketahui bahwa organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Terdapat pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.

B. Sengketa Kewenangan Lembaga Negara

Sengketa kewenangan lembaga negara yang memperoleh kewenangannya dari UUD 1945 dapat didefinisikan sebagai *“sengketa yang timbul dalam bidang tata negara sebagai akibat satu lembaga negara menjalankan kewenangannya yang diberikan UUD 1945, telah menghilangkan, merugikan atau mengganggu kewenangan lembaga negara lain”*. Pengertian kewenangan satu lembaga diberikan oleh UUD 1945, tidaklah diartikan bahwa kewenangan tersebut harus secara *expressis verbis* tertulis demikian, karena perkembangan dan dinamika permasalahan yang tidak dapat diantisipasi secara sempurna oleh Pembuat Undang-Undang (Dasar) menyebabkan perlu ada tafsiran yang memberi perluasan untuk melihat wewenang yang sesungguhnya melekat dan tersirat dalam kewenangan yang dituliskan secara tegas tersebut, yang dapat dipandang sebagai kewenangan prinsip. *Implied powers are powers not granted in express terms, but existing because they are necessary and proper to carry into effect some expressly granted powers*. Kewenangan yang tidak secara tegas disebut dalam konstitusi tetapi merupakan hal yang perlu dan patut untuk menjalankan kewenangan konstitusional yang diberikan secara tegas, merupakan dan juga melekat sebagai kewenangan yang diberikan oleh UUD, meskipun kemudian diuraikan secara tegas dalam undang-undang sebagai pelaksanaan UUD 1945. Pengaturan sesuatu materi kewenangan dalam satu undang-undang, tidaklah dengan sendirinya menyebabkan wewenang tersebut bukan wewenang konstitusional. Sebaliknya disebutnya satu wewenang dan undang-undang tidak selalu berarti bahwa undang-undang tersebutlah yang

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, h. 41-42.

²⁷ Pendapat Berbeda (*dissenting opinion*) Hakim Konstitusi M. Arsyad Sanusi pada Putusan MK No 27/SKLN-VI/2008.

menjadi sumber kewenangan dimaksud. Permasalahannya terletak pada apakah wewenang tersebut melekat atau tidak, dan harus ada untuk melaksanakan wewenang yang diberikan secara tegas oleh UUD tersebut.²⁸

Dari definisi tersebut, maka sengketa kewenangan lembaga negara dapat terjadi karena satu lembaga negara menjalankan wewenangnya secara bertentangan dengan UUD 1945, yang merupakan perbuatan lembaga negara yang dapat disebut Perbuatan Melawan Hukum Konstitusi.²⁹ Penulis dalam hal ini akan mencermati Pendapat Berbeda (*dissenting opinion*) Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan dalam Putusan MK No 004/SKLN-IV/2006, Putusan MK No 027/SKLN-IV/2006, dan Putusan MK No 27/SKLN-VI/2008. Serta Pendapat Berbeda (*dissenting opinion*) Hakim Konstitusi M. Akil Mochtar dalam Putusan MK No 027/SKLN-VI/2008. Keduanya memberikan tafsir terkait sengketa kewenangan lembaga negara.

Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan pada Putusan MK No 004/SKLN-IV/2006 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah yaitu Bupati dan DPRD adalah merupakan lembaga negara yang memperoleh kewenangannya untuk menjalankan Pemerintahan Daerah dalam otonomi seluas-luasnya, dari UUD 1945, yang diberikan oleh Pasal 18 ayat (4), yaitu wewenang sebagai kepala daerah untuk memimpin sebagian tugas pemerintahan, dan DPRD mengesahkan Peraturan Daerah. Pada Putusan MK No 027/SKLN-IV/2006, Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan menyatakan "...baik *subjectum litis* maupun *objectum litis* perkara *a quo* memenuhi syarat yang disebut dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 61 ayat (1) UU MK, terutama dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8 Tahun 2006 yang dalam Pasal 2 menentukan:

- 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. Pemerintahan Daerah (Pemda); atau
 - g. Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

²⁸ Pendapat Berbeda (*dissenting opinion*) Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan pada Putusan MK No 027/SKLN-IV/2006.

²⁹ Pendapat Berbeda (*dissenting opinion*) Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan pada Putusan MK 004/SKLN-IV/2006.

- 2) Kewenangan yang dipersengketakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah kewenangan yang diberikan atau ditentukan oleh UUD 1945;

Dari rumusan Pasal 2 tersebut, Ayat (1) huruf g bahwa lembaga negara yang disebutkan tidaklah bersifat limitatif atau *exhaustive* sehingga masih dibuka tafsiran ke arah yang lebih luas.

Kemudian, pada pendapatnya dalam Putusan MK No 027/SKLN-VI/2008 yang menyatakan mengingat dinamika yang terjadi karena kebutuhan untuk memecahkan persoalan bangsa yang tidak dapat diserahkan kepada lembaga lain, maka tafsir yang sempit dan restriktif harus ditinggalkan, untuk menyesuaikan dengan tuntutan kebutuhan dan perkembangan zaman. Apalagi tafsir yang digunakan dalam pandangannya, seolah-olah telah menambahkan satu kata dalam kalimat Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang kemudian dijadikan standar rumusan *legal standing* dalam *objectum litis* seolah-olah UUD 1945 menentukan sengketa itu hanya di antara lembaga negara yang setara. Stabilitas pemerintahan harus menjadi faktor yang turut dipertimbangkan dalam menilai sengketa kewenangan lembaga negara, dalam arti jika tidak terdapat satu lembaga negara yang akan menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga-lembaga negara yang secara struktural tidak disebut *express verbis* dalam UUD 1945, maka tafsir secara kontekstual dan fungsional harus digunakan, sehingga tidak terjadi suatu perkara konstitusi, yang sangat mendasar dalam kehidupan Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak memperoleh penyelesaian yang tuntas berdasarkan ukuran atau parameter konstitusi itu sendiri. Makna konstitusi harus diangkat ke satu tingkat keumuman (*generality*) yang lebih tinggi dan penerapan prinsip yang lebih umum tersebut disesuaikan kepada keadaan dari tiap masa yang menuntut pemecahan baru. Mahkamah juga harus melihat tugasnya dalam rangka mengalihkan konflik politik menjadi dialog konstitusional, sehingga dengan begitu, Mahkamah dapat mengurangi ancaman terhadap demokrasi dan menjaganya bertumbuh dalam kawalan hukum dan konstitusi. Untuk memainkan peran demikian Mahkamah harus memanfaatkan metode penafsiran sedemikian rupa sehingga sanggup mengadaptasi konstitusi terhadap kebutuhan dan perkembangan zaman. Oleh karenanya, seharusnya Mahkamah lebih fleksibel dalam memberi tekanan pada aspek *legal standing*, sehingga tidak memberi kesan mengelak untuk memberi pemecahan masalah konstitusi secara substansial.

Tafsir tekstual dan pendekatan struktural atas Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 tentang kewenangan Mahkamah untuk “*memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang memperoleh kewenangannya dari UUD 1945*”, mengartikan seolah-olah sengketa tersebut harus “*antara*” lembaga negara yang secara tegas disebut konstitusi, sehingga Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 seolah-olah berbunyi, “sengketa antara lembaga negara yang memperoleh kewenangannya dari UUD 1945”. Padahal tidak ada satu kata pun dalam kalimat Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 tersebut yang menyebut lembaga negara yang bersengketa harus diantara lembaga negara yang setara dan disebut oleh UUD 1945. Tafsir yang bertentangan dengan teks Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 seperti itulah kemudian yang dianut sehingga rumusan demikian menjadi muatan Pasal 10 UU MK yang memberi syarat *legal standing* dengan tekanan lebih pada Pemohon. Hal tersebut diikuti pula dengan ketat sebagaimana terlihat dalam rumusan Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2) UU MK dan PMK 08/2006, sehingga telah menyebabkan Mahkamah tidak mampu memainkan perannya untuk mengawal konstitusi secara optimal dalam sengketa lembaga negara sesuai dengan yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Pendekatan yang menekankan pada formalisme dan analisis struktural terhadap lembaga negara dan sengketa kewenangan melalui tafsir tekstual atas kriteria “*diberikan oleh UUD 1945*”, tidak serasi dengan tugas Mahkamah mengawal konstitusi dan demokrasi, untuk turut menjaga terselenggaranya pemerintahan yang stabil melalui mekanisme *checks and balances*. Pendekatan demikian juga tidak menyumbang terhadap peletakan posisi konstitusi sebagai faktor integrasi bangsa, sehingga seyogianya paradigma negara kesejahteraan dalam Negara Hukum Indonesia yang demokratis, harus dijadikan titik tolak untuk mampu mengayomi, melindungi dan memberi kebahagiaan bagi segenap bangsa dan tumpah darah, sebagai konteks riil dalam menafsirkan konsep *subjectum litis* dan *objectum litis* yang disebut dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

Sedangkan, Hakim Konstitusi M. Akil Mochtar pada Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*) dalam Putusan MK No 027/SKLN-VI/2008 juga memberikan tafsir terkait sengketa kewenangan lembaga negara. Menurutnya, untuk memahami lembaga negara, tidak dapat ditafsirkan secara sempit sebagaimana pendapat Montesquieu dengan doktrin *trias politica*-nya yang mengatakan bahwa lembaga negara adalah institusi kenegaraan yang menjalankan salah satu cabang kekuasaan negara, yang mencakup lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dalam teori,

lembaga-lembaga yang ada dalam suatu negara dikenal dengan Alat Perlengkapan Negara (*die Staatsorgane*). Selanjutnya, Alat Perlengkapan Negara di definisikan sebagai hal yang menentukan atau membentuk kehendak ataupun kemauan negara (*staatswill*) serta ditugaskan oleh hukum dasar untuk melaksanakannya. Dengan kata lain, Alat Perlengkapan Negara dibentuk untuk melaksanakan fungsi negara dan biasanya kedudukan dan kewenangannya diatur dalam UUD.

Pasal 2 ayat (1) PMK Nomor 08 Tahun 2006 telah menentukan dan memberikan tafsir lebih luas mengenai lembaga negara. Adapun ketentuan Pasal 2 ayat (1) PMK Nomor 08 Tahun 2006 menyatakan, "*Lembaga Negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah:*

- a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- b. ... "
- g. Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945;

Dengan dirumuskannya "*Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945*" sebagai subjek dalam sengketa kewenangan lembaga negara, ini menunjukkan bahwa subjek sengketa kewenangan lembaga negara dimaksud tidak terbatas hanya pada DPR, DPD, MPR, Presiden, BPK, dan Pemda.

Perluasan makna lembaga negara telah pula diteguhkan dalam Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 bertanggal 12 Juli 2006 yang menyatakan, "*Dalam menentukan isi dan batas kewenangan yang menjadi objectum litis suatu sengketa kewenangan lembaga negara, Mahkamah tidak hanya semata-mata menafsirkan secara tekstual bunyi dari ketentuan UUD yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara tertentu, tetapi juga melihat kemungkinan adanya kewenangan-kewenangan pokok serta kewenangan yang diperlukan (necessary and proper) guna menjalankan kewenangan pokok tertentu tersebut. Kewenangan-kewenangan tersebut dapat saja dimuat dalam sebuah undang-undang*". Kategori lembaga negara tidak hanya semata-mata didasarkan kepada kewenangan yang bersifat nasional, melainkan juga harus melihat apakah lembaga dimaksud melaksanakan fungsi penyelenggara Pemilu sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945. Ukuran untuk menentukan apakah lembaga dimaksud termasuk lembaga negara atau bukan, tidak hanya berdasarkan kepada kedudukan struktural lembaga yang bersangkutan dalam UUD 1945 dan bukan pula nama resminya, melainkan juga harus melihat kepada fungsi dari lembaga negara itu dalam UUD 1945.

Perkara-perkara tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang telah dibahas di atas masuk ke Mahkamah Konstitusi dinyatakan putusannya tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).³⁰ Yang menjadi obyek sengketa antarlembaga negara dalam rangka yurisdiksi Mahkamah Konstitusi adalah persengketaan (*dispute*) mengenai kewenangan konstitusional antarlembaga negara. Isu pokoknya bukan terletak pada kelembagaan lembaga negaranya, melainkan terletak pada soal kewenangan konstitusional yang dalam pelaksanaannya, apabila timbul sengketa penafsiran antara satu sama lain, maka yang berwenang memutuskan lembaga mana yang sebenarnya memiliki kewenangan yang dipersengketakan tersebut adalah MK.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, dapat disebut dengan lebih sederhana dengan sengketa kewenangan konstitusional antarlembaga negara. Dalam pengertian sengketa kewenangan konstitusional itu terdapat dua unsur yang harus dipenuhi, yaitu (i) adanya kewenangan konstitusional yang ditentukan dalam UUD; dan (ii) timbulnya sengketa dalam pelaksanaan kewenangan konstitusional tersebut sebagai akibat perbedaan penafsiran diantara dua atau lebih lembaga negara yang terkait.

Tabel 1.
Ketentuan Mengenai Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara Menurut Mahkamah Konstitusi³¹

No.	Posisi	Penafsiran Mahkamah Konstitusi dalam PMK Nomor 08/PMK/2006
1.	<i>Subjectum Litis</i> Pemohon atau Termohon	Pasal 2 ayat (1) Lembaga Negara yang dapat menjadi Pemohon atau Termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara, adalah: a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) b. Dewan perwakilan Daerah (DPD) c. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) d. Presiden e. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) f. Pemerintah Daerah (Pemda) g. Lembaga Negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa .. Op.Cit.*, h.12-13.

³¹ Mahkamah Konstitusi, *Peraturan Mahkamah Konstitusi tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, PMK Nomor 08/PMK/2006, Ps. 2.

2	<i>Objectum Litis</i> Objek Sengketa	Pasal 2 ayat (2) Kewenangan yang dipersengketakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah kewenangan yang diberikan atau ditentukan oleh UUD 1945.
---	---	---

Penyebutan lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 sebagai *subjectum litis* dalam Pasal 2 ayat (1) huruf g PMK 08/2006 membuka kembali kualifikasi lembaga negara yang memiliki *legal standing* untuk menjadi pihak dalam sengketa kewenangan tersebut. Hal ini terjadi karena adanya perbedaan pendapat atau tafsiran atas penyebutan lembaga negara tertentu dalam UUD 1945 yang sebagian menganggap kewenangannya diatur secara tegas dalam UUD 1945 dan sebagian menganggap tidak.

Frasa “kewenangan yang diberikan UUD 1945” sebagaimana dimaksud oleh Pasal 61 UU MK mengandung makna kewenangan atribusi, yaitu kewenangan yang diciptakan dan diberikan oleh UUD 1945 bukan kewenangan yang diciptakan dan diberikan oleh peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945. Namun menurut MK kewenangan-kewenangan konstitusional tersebut dapat saja dimuat atau diturunkan ke sebuah undang-undang asalkan yang diturunkan itu diperlukan untuk menjalankan kewenangan konstitusionalnya yang terdapat dalam UUD 1945.³² Meskipun disebut dan diatur dalam UUD 1945, lembaga negara yang memiliki *legal standing* untuk menjadi Pemohon sengketa kewenangan lembaga negara di depan MK mendapatkan kewenangannya dari UUD 1945. Syarat *legal standing* Pemohon sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara ditentukan dalam Pasal 3 PMK 08/2006:

1. Pemohon adalah lembaga negara yang menganggap kewenangan konstitusionalnya diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan oleh lembaga negara yang lain.
2. Pemohon harus mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.
3. Termohon adalah lembaga negara yang dianggap telah mengambil, mengurangi, mengabaikan dan/atau merugikan Pemohon.³³

³² Hal ini dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006 tanggal 12 Juli 2006 yang akan dibahas dalam Bab selanjutnya dalam makalah ini. Dalam putusan tersebut dinyatakan bahwa dalam menentukan isi dan batas kewenangan yang menjadi *objectum litis* suatu sengketa kewenangan lembaga negara, Mahkamah tidak hanya semata-mata menafsirkan secara tekstual bunyi dari ketentuan UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara tertentu, tetapi juga melihat kemungkinan adanya kewenangan-kewenangan implisit yang terdapat dalam suatu kewenangan pokok dan kewenangan yang diperlukan (*necessary and proper*) guna menjalankan kewenangan pokok tersebut. Kewenangan-kewenangan tersebut dapat saja dimuat dalam sebuah undang-undang.

³³ Mahkamah Konstitusi, *Op.Cit.*, Ps. 3.

Syarat-syarat di atas dapat ditafsirkan bahwa kriteria *legal standing* lembaga negara untuk dapat mengajukan perkara sengketa kewenangan lembaga negara juga adanya hubungan kausal kerugian yang dialami dalam melaksanakan kewenangannya dengan kewenangan yang dilaksanakan lembaga lain.³⁴

Untuk menilai apakah lembaga negara mempunyai *legal standing* atau tidak dapat digunakan kriteria yang ketat atau yang longgar. Jika kriteria yang dipakai bersifat *prudential* dan ketat, maka kriterianya adalah:³⁵

1. Apakah lembaga negara yang mengajukan permohonan memang sungguh-sungguh merupakan salah satu lembaga negara seperti yang dimaksud oleh undang-undang dasar.
2. Apakah kewenangan yang dipersoalkan lembaga negara pemohon itu memang benar merupakan kewenangan yang bersumber dari pemberian undang-undang dasar kepada lembaga atau lembaga-lembaga yang bersangkutan.
3. Apakah memang benar bahwa keberadaan kewenangan konstitusionalnya itu telah nyata-nyata terganggu atau dapat diperkirakan pasti akan terganggu, atau dapat diperkirakan pasti akan terganggu, atau terhambat pelaksanaannya, atau kewenangannya itu menjadi dikurangi atau tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya sesuai dengan ketentuan undang-undang dasar.
4. Gangguan atau hambatan yang dimaksudkan tersebut mempunyai hubungan kausal atau *causal-verband* dengan kewenangan atau pelaksanaan kewenangan lembaga negara yang lain, dan memang terbukti disebabkan oleh adanya kewenangan atau pelaksanaan kewenangan dari lembaga negara lain yang juga menganggap dirinya berwenang mengenai hal itu.
5. Sejuahmana potensi perkara yang diajukan itu memang masuk akal untuk dikabulkan, tidak bersifat asalan atau untuk maksud-maksud yang lain dari harapan untuk dikabulkan, misalnya sekedar untuk mencari popularitas atau sekedar untuk menjadikan hal itu sebagai isu nasional, dan sebagainya.
6. Sejuahmana putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan seperti yang diharapkan, memang akan ternyata bernilai positif bagi pemohon sendiri dan bagi upaya menegakkan undang-undang dasar.
7. Apabila keenam kriteria tersebut di atas telah terpenuhi, barulah diadakan penilaian substantif mengenai sejuahmana kewenangan konstitusional yang dipersoalkan atau yang menjadi objek persengketaan tersebut adalah

³⁴ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara...*, *Op.Cit.*, h. 195.

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, h. 31-32.

kewenangan yang menurut undang-undang dasar memang merupakan kewenangan konstitusional lembaga A, lembaga B, atau lembaga C atau kewenangan konstitusional yang terbagi diantara lembaga-lembaga negara yang bersangkutan.

Kriteria *legal standing* tersebut dapat dibandingkan dengan ketentuan mengenai soal ini dalam sistem hukum Amerika Serikat. Dari kriteria pertama, sebagaimana dapat dipahami dari ketentuan *Article III* Konstitusi Amerika Serikat, dapat dikemukakan tiga hal berikut:³⁶

1. *Pemohon haruslah mengalami kerugian yang nyata (injury in fact) dalam arti "an invasion of a legally protected interest which is (a) concrete and particularized, and (b) actual or imminent, rather than conjectural or hypothetical"*
2. *Adanya hubungan sebab-akibat atau "a causal relationship between the injury and the challenged conduct" dalam arti bahwa "the injury is fairly traceable to the challenged action of the defendant, and not the result of the independent action of some third party who is not before the court" dan*
3. *"A likelihood that the injury will be redressed by a favorable decision, which means that the prospect of obtaining relief from the injury as a result of a favorable ruling is not too speculative"*

Sedangkan dari kriteria kedua, sebagai tambahan atas persyaratan konstitusional tersebut diatas, ada pula pertimbangan lain yang ditentukan sendiri oleh pengadilan. Di Amerika Serikat, pengadilan biasanya membatasi persyaratan *legal standing* itu lebih jauh dengan tiga persyaratan lainnya yang lebih *prudential*, yaitu:³⁷

1. *"Claims are restricted to parties injured directly rather than third parties asserting the claims of others, excepts where the third party has interchangeable economic interest with the party, or a person unprotected by a particular law sues to challenge the oversweeping of the law it the rights of others";*
2. *"The courts will not adjudicate generalized grievances more appropriately addressed in representative branches";*
3. *A plaintiff's complaint must fall within the zone of interests protected by the law invoked.*

³⁶ *Ibid.*, h. 33.

³⁷ *Ibid.*, h. 33-34.

Kriteria *legal standing* tersebut bisa menjadi alternatif untuk menilai apakah lembaga negara mempunyai *legal standing* atau tidak dapat digunakan sebagai parameter menilai lembaga-lembaga negara tersebut apakah memiliki kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945.

KESIMPULAN

Parameter penentuan lembaga negara harus memperhatikan: (1) apakah nama lembaga negara disebut secara eksplisit, (2) apakah eksplisit hanya disebut fungsinya saja, (3) ada pula lembaga atau organ yang disebut baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Sehingga untuk itu diperlukan penafsiran secara luas oleh Mahkamah untuk dapat melihat kedudukan struktural, nama resmi lembaga negara tersebut, dan konteks fungsi dari lembaga negara itu sendiri.

Bila tafsir mengenai lembaga negara yang dapat menjadi pihak (*subjectum litis*) dan *objectum litis*-nya masih terbuka penafsiran yang lebih luas, tidak terpaku pada pengaturan rigid terpenuhinya syarat formil sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 61 ayat (1) UU MK, dan Pasal 2 PMK No. 8/2006. Mahkamah melalui Putusannya diharapkan dapat menggunakan terobosan pemikiran dan penafsiran yang lebih luas terkait parameter lembaga negara yang dapat menjadi *subjectum litis* dalam sengketa kewenangan lembaga negara dengan mengikuti perubahan ketatanegaraan yang semakin dinamis dan membutuhkan penyelesaian atas sengketa kewenangan yang muncul. Mahkamah dapat mengakomodir perubahan ataupun penambahan dari perluasan lembaga negara (*subjectum litis*) tersebut melalui Putusan dan revisi Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08 Tahun 2006 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Agus Wahyudi, 2005, "Doktrin Pemisahan Kekuasaan: Akar Filsafat dan Praktek", *Jurnal JENTERA*, Edisi 8 Tahun III, Maret.

Hans Kelsen, 1961, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York.

Jimly Asshiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

_____, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press.

_____, 2004, *Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaharuan Pendidikan Hukum Indonesia*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional “Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaharuan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia”, diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, Jakarta, 7 September.

_____, 2005, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: Konstitusi Press.

Luthfi Widagdo Eddyono, 2013, *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: Insignia Strat.

Maruarar Siahaan, 2012, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.

Miriam Budiardjo, 2002, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Gramedia Pustaka.

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

Raisul Muttaqien, 2006, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan I, Bandung: Nusamedia dan Nuansa.

Romi Librayanto, 2008, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Makasar: PUKAP.

Sri Soemantri M., 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni.

Titik Triwulan Tutik, 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.

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

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

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan MK Nomor 27/SKLN-VI/2008 tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN) antara Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Maluku Utara Melawan Presiden Republik Indonesia.

Putusan MK Nomor 027/SKLN-IV/2006 tentang Perkara Permohonan Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang Kewenangannya Diberikan oleh UUD 1945.

Putusan MK Nomor 004/SKLN-IV/2006 tentang Sengketa Kewenangan antara Drs. H.M. Saleh Manaf & Drs. Solihin Sari terhadap Presiden RI, Menteri Dalam Negeri, DPRD Bekasi.