

**BAB III – PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA
YANG KEWENANGANNYA TIDAK DIBERIKAN OLEH UNDANG-UNDANG
DASAR 1945**

A. Perbandingan SKLN dengan Korea Selatan

Untuk menganalisis apakah kewenangan SKLN pada MK di Indonesia sudah tepat atau belum, model SKLN di Korea Selatan dijadikan bahan perbandingan dalam bab ini. Korea Selatan dipilih karena Indonesia memiliki kesamaan dalam bentuk negara, bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan, yaitu negara kesatuan, bentuk negara republik, dan sistem pemerintahan presidensial. Selain itu, desain MK Korea Selatan pun hampir sama dengan desain MK Indonesia. Saat ‘membangun’ MK Indonesia, para ahli tata negara melakukan studi banding ke beberapa negara Asia, salah satunya Korea Selatan. Desain MK Korea Selatan dianggap menjadi referensi yang tepat bagi MK Indonesia.⁷⁵ Hal ini terlihat dari kewenangan-kewenangan yang dimiliki MK Korea Selatan, yaitu sebagai berikut.

Tabel 2. Perbandingan Kewenangan MK Korea Selatan dan MK Indonesia

| No | MK Korea Selatan ⁷⁶ | MK Indonesia ⁷⁷ |
|----|---|--|
| 1 | Mengadili konstitusionalitas suatu undang-undang atas permintaan pengadilan | Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar |
| 2 | Pemakzulan (<i>impeachment</i>) | Pemakzulan |
| 3 | Memutus pembubaran partai politik yang tidak konstitusional | Memutus pembubaran partai politik |
| 4 | Menyelesaikan sengketa kewenangan antar-lembaga-lembaga negara | Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar |

⁷⁵ Andy Omara, “Lessons from The Korean Constitutional Court: What Can Indonesia Learn from Korean Constitutional Court Experience?” hlm. 2. Diakses pada 28 Juli 2019, <https://www.kdevelopedia.org/download.do?timeFile=/mnt/idas/asset/2015/04/15/DOC/PDF/04201504150137709074142.pdf&originFileName=LESSONS%20FROM%20THE%20KOREAN%20CONSTITUTIONAL-ANDYOMARA.pdf>.

⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*, (Jakarta: Konpress, 2006), hlm. 239

⁷⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

| | | |
|---|-------------------------------|---|
| 5 | Memutus permohonan individual | Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum |
|---|-------------------------------|---|

Tiga dari lima kewenangan MK Korea Selatan hampir sama dengan kewenangan-kewenangan MK Indonesia sebagaimana yang tertulis dalam Pasal 24C ayat (1).⁷⁸

Dalam *website* MK Korea Selatan, dijelaskan mengapa kewenangan SKLN oleh MK diperlukan. Tujuannya ialah sebagai berikut.

*When conflicts arise between state and local governments and agencies about the duties and authorities of each institution, it not only **endangers the principle of checks and balances** between public powers, but also **risks paralyzing an important government function**. This may pose a threat to the basic rights of citizens, which calls for a systematic coordinating mechanism. Our Constitution has endowed the Constitutional Court with the jurisdiction on the adjudication on competence disputes, as part of a function to safeguard the Constitution.*⁷⁹

Dari penjelasan di atas, dapat dilihat bahwa kewenangan SKLN perlu dimiliki MK untuk menjunjung prinsip *checks and balances* dan hak warga negara untuk memiliki pemerintahan yang sistematis. Apabila SKLN tidak diatasi atau tidak ada mekanisme SKLN, tentu akan membahayakan kedua hal itu. MK perlu melaksanakan kewenangan itu untuk menjaga Konstitusi.

MK Korea Selatan dapat dikatakan berpengalaman dalam memutus SKLN. Kewenangan SKLN setidaknya sudah 32 tahun dimiliki MK Korea Selatan (berdasarkan amandemen terakhir). Hingga saat ini, ada 107 putusan yang pernah diputus oleh MK Korea Selatan. Berikut data statistik perkara sengketa kewenangan lembaga negara per 30 Juni 2019.

⁷⁸ Penulis tidak menyamakan pengujian undang-undang di Korea Selatan dan Indonesia. Sebab, pengujian undang-undang di Korea Selatan diajukan oleh pengadilan. Sedangkan di Indonesia dapat diajukan oleh individu, lembaga negara, masyarakat adat, dan badan hukum publik/privat.

⁷⁹ Penebalan oleh penulis, Yurisdiksi: Penyelesaian Sengketa, diakses pada 26 Juli 2019, <http://english.ccourt.go.kr/cckhome/eng/jurisdiction/jurisdiction/adjuOnCompetenceDispute.do>.

Tabel 3. Statistik Perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Mahkamah Konstitusi Korea Selatan per 30 Juni 2019

| | | |
|---|--|-----|
| Perkara yang Masuk (<i>filed</i>) | | 107 |
| Perkara yang Diputus (<i>settled</i>) | | 99 |
| Amar Putusan (<i>decided by full bench</i>) | Diterima (<i>upheld</i>) ⁸⁰ | 19 |
| | Tolak (<i>rejected</i>) ⁸¹ | 22 |
| | Tolak (<i>dismissed</i>) ⁸² | 39 |
| | Dicabut (<i>withdrawn</i>) | 19 |
| Perkara yang Belum Diputus (<i>pending</i>) | | 8 |

Sumber: Website Mahkamah Konstitusi Korea⁸³

Penyelesaian sengketa kewenangan antar-lembaga negara oleh Mahkamah Konstitusi Korea Selatan termaktub pada Pasal 111 ayat 1 angka (4) UUD Korea Selatan 1987. Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan itu, diatur dalam Pasal 61-67 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi pada Bagian 4 tentang Penyelesaian Sengketa Kewenangan.

Mengenai pihak yang dapat mengajukan sengketa lembaga negara ke Mahkamah Konstitusi, disebutkan dalam Pasal 62 UU MK Korea Selatan. Pihak-pihak itu diklasifikasi menjadi tiga bagian, yaitu sebagai berikut.

a. Penyelesaian sengketa kewenangan antara lembaga-lembaga negara:

Penyelesaian sengketa kewenangan antara DPR, Eksekutif, Pengadilan, dan KPU;

⁸⁰ Diterima: Permohonan diterima. (*Upholding: This conclusion is used when the Court accepts a Constitutional Complaint which does not include a constitutionality of law issue.*) Jurisdiction and Organization AACC Members, hlm. 118. Diakses pada 31 Juli 2019, <http://www.aaccsrd.org/contentsFileDownload.do?cntntsNo=619&fileSeCode=185001&seCode=209001&fileSn=1>.

⁸¹ *Id.*, hlm 117. Penolakan: permohonan tidak logis dan tidak berdasar. (*rejection: The request is irrational and unfounded*)

⁸² *Id.*, Penolakan: permohonan tidak sah. (*Dismissal: The request was made unlawfully*)

⁸³ Statistik perkara (*Caseload Statistik*) Mahkamah Konstitusi Korea, diakses pada 26 Juli 2019, <http://english.ccourt.go.kr/cckhome/eng/decisions/caseLoadStatic/caseLoadStatic.do>.

- b. Penyelesaian sengketa kewenangan antara lembaga negara dan pemerintah daerah:

Penyelesaian sengketa kewenangan antara Eksekutif dan Daerah Khusus Metropolitan, Kota Metropolitan, atau Provinsi; Penyelesaian sengketa kewenangan antara Eksekutif dan Kota/daerah;

- c. Penyelesaian sengketa kewenangan antar pemerintah daerah:

Penyelesaian sengketa kewenangan antara Daerah Khusus Metropolitan, Kota Metropolitan, atau Provinsi; Penyelesaian sengketa kewenangan antara pemerintah daerah atau distrik pemerintahan sendiri; Penyelesaian sengketa kewenangan antara Daerah Khusus Metropolitan, Kota Metropolitan, atau Provinsi, dan Kota/county atau distrik pemerintahan sendiri.⁸⁴

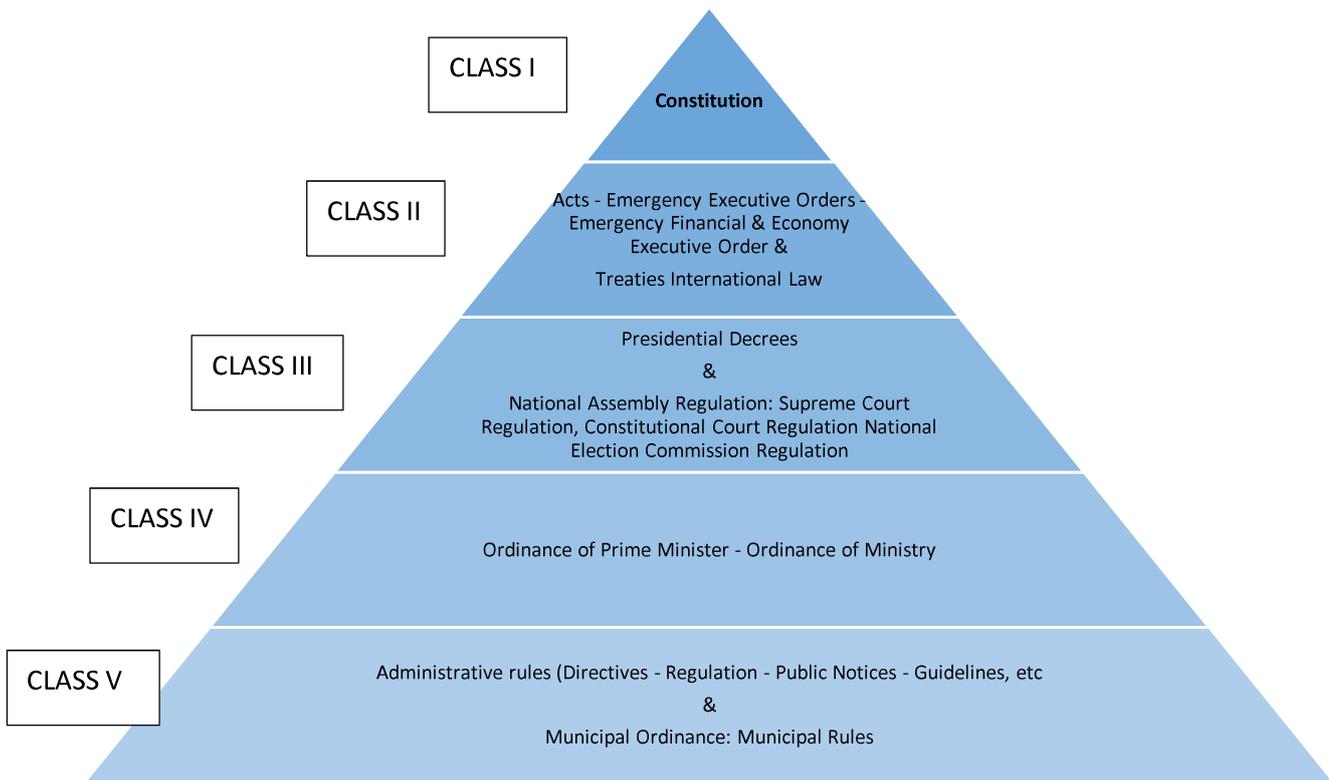
Permohonan pengajuan sengketa kewenangan hanya diperbolehkan apabila perbuatan atau kelalaian termohon membahayakan kompetensi/ kewenangan pemohon yang telah diberikan oleh Konstitusi atau peraturan perundang-undangan.⁸⁵

Hierarki peraturan perundang-undangan di Korea Selatan ialah seperti tabel di bawah ini.⁸⁶

⁸⁴ Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Korea, Ps. 62

⁸⁵ Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Korea, Ps. 61 (2): *The request for adjudication referred to in paragraph (1) may be allowed only when a disposition or omission by the respondent infringes on or is in obvious danger of infringing upon the claimant's competence granted by the Constitution or statutes.*

⁸⁶ Korean Legislative System and Procedure: Categories of Act and Subordinate Status, *Law.go.kr*, diakses pada 29 Juli 2019, <http://www.law.go.kr/LSW/eng/engAbout.do?menuId=3>.



Tabel (Piramida) 4. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Korea Selatan

Ada batasan waktu dalam mengajukan permohonan sengketa antar-lembaga negara ke MK Korea Selatan. Pasal 63 menyebutkan bahwa batasan waktu pengajuan sengketa ialah 60 hari setelah diketahuinya penyebab terjadinya sengketa dan 180 hari setelah sengketa terjadi.⁸⁷

UU MK Korea Selatan juga menyebutkan hal-hal formil yang wajib dipenuhi oleh pemohon seperti hal-hal yang harus tertulis dalam permohonan pengajuan sengketa dalam Pasal 64. Hal-hal yang dimaksud ialah *pertama*, informasi pemohon atau institusi pemohon dan informasi advokat yang mewakili pemohon saat beracara. *Kedua*, informasi termohon. *Ketiga*, disposisi atau kelalaian (kewenangan) termohon

⁸⁷Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Korea, Ps. 63: *The adjudication on competence dispute shall be requested within 60 days after the existence of the cause is known, and within 180 days after the cause occurs.*

– yang menjadi subjek adjudikasi. *Keempat*, alasan pengajuan permohonan sengketa, dan hal-hal penting lainnya.⁸⁸

Saat permohonan sengketa sudah diberikan kepada MK, MK dapat menanggukkan kewenangan termohon yang menjadi subjek adjudikasi hingga pada putusan akhir atau di Indonesia biasa disebut putusan sela.⁸⁹ Pada putusan akhir, majelis hakim akan memutuskan apakah atau sejauh mana lembaga negara atau pemerintah daerah memiliki yurisdiksi – subjek yang diajudikasi. Putusan akhir dapat berupa menerima permohonan pemohon dan menyatakan termohon tidak memiliki kewenangan, termohon harus melakukan sebagaimana putusan akhir.⁹⁰ Putusan akhir ini mengikat pada seluruh lembaga negara maupun pemerintah daerah.⁹¹

Dari penjelasan di atas, dapat dilihat bahwa MK memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa antar-lembaga negara yang lembaganya disebutkan dalam UU MK Korea Selatan. Hal ini hampir sama dengan Indonesia, perbedaannya ialah lingkupan *objectum litis*. Lingkup *objectum litis* dalam SKLN konteks Indonesia terbatas pada kewenangan yang disebutkan dalam Konstitusi. Sedangkan *objectum litis* dalam SKLN konteks Korea Selatan luas, tidak hanya kewenangan-kewenangan yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar. MK Korea Selatan dapat menyelesaikan

⁸⁸Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Korea, Ps. 64: *The written request for adjudication on competence dispute shall include the following matters: 1. Information on the claimant or the institution whereto the claimant belongs, and the person who pursues the proceeding or counsel; 2. Information on the respondent; 3. Disposition or omission by the respondent, which is the subject to adjudication; 4. Reasons for the request; and 5. Other necessary matters.*

⁸⁹Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Korea, Ps. 65: *Upon receipt of a request for adjudication on competence dispute, the Constitutional Court may, ex officio or on a motion of the claimant, make a decision to suspend the effect of a disposition taken by the respondent which is subject to the adjudication until the pronouncement of the final decision.*

⁹⁰ Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Korea, Ps. 66 (1): *The Constitutional Court shall decide as to whether or to what extent a State agency or a local government has the jurisdiction, which is subject to adjudication; (2) In the case as referred to in paragraph (1), the Constitutional Court may revoke or confirm the invalidity of the respondent's disposition that infringed the jurisdiction at issue, and when the Constitutional Court approves request against an omission, the respondent shall take a disposition pursuant to the purport of decision.*

⁹¹ Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Korea, Ps. 67 (1): *The decision on competence dispute by the Constitutional Court shall bind all State agencies and local governments.*

sengketa kewenangan antar-lembaga negara yang kewenangannya tertulis di konstitusi, undang-undang, dekret presiden, peraturan menteri, peraturan daerah dan lain-lain. Lalu, lembaga negara yang dapat menjadi pihak sudah tertulis jelas dalam Pasal 62 UU MK Korea Selatan. Pihak-pihak yang tertulis dalam Pasal 62 UU MK Korea Selatan hanyalah entitas pemerintahan. Tidak ada lembaga negara independen seperti *Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC)* atau *National Human Right Commission of Korea (NHRCK)*.

Berbeda dengan negara-negara lain, MK Korea Selatan memiliki kekuasaan komprehensif dalam menyelesaikan SKLN.⁹² Negara-negara lain menjadikan sengketa kewenangan yang menjadi pokok kajian. Sedangkan, MK Korea Selatan dapat menyelesaikan semua sengketa lembaga-lembaga negara asalkan tertulis dalam Konstitusi. Ketentuan yang mengenai pihak yang disebutkan secara eksplisit ini memudahkan MK Korea Selatan untuk menentukan suatu sengketa dapat diajukan atau tidak kepada Mahkamah Konstitusi. Para hakim konstitusi tidak perlu lagi menginterpretasikan lingkup dari sengketa, sepanjang telah jelas disebutkan dalam peraturan perundang-undangan. Ketentuan yang jelas ini juga penting untuk menghindari komplain dari pemohon mengenai lingkup sengketa apabila permohonan mereka ditolak Mahkamah. Kemungkinan perkara yang menumpuk juga dapat dihindari, karena ketentuan yang telah jelas ini.⁹³

⁹² "Past and Present of The Korean Constitutional Court: Independence of Constitutional Court of Korea," *Venice.coe.int*, diakses pada 8 Agustus 2019, https://www.venice.coe.int/WCCJ/Rio/Papers/KOR_Constitutional_Court_E.pdf.

⁹³ Omara, *supra note* 75.

B. Klasifikasi Lembaga Negara Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan

Apakah tepat membatasi lembaga negara yang dapat menjadi pihak di MK secara eksplisit? Tergantung pada pengaturan suatu negara dan dinamika perkembangan lembaga negaranya. Mengacu pada praktik SKLN di Korea Selatan, UU MK Korea Selatan membatasi lembaga negara yang dapat bersengketa di MK Korea Selatan. Lembaga-lembaga negara yang dapat bersengketa hanya diperuntukkan bagi *government entities* atau entitas pemerintahan saja. Apa yang tertulis di UU MK Indonesia pun sejalan dengan praktik di MK Korea Selatan. Melihat dari 20 *major decision* sengketa kewenangan, tidak ditemukan pemohon atau termohon yang lembaga negaranya tidak disebut dalam UU MK Korea Selatan. Selain itu, dari 7 putusan yang di-*rejected* dan 3 putusan yang di-*dismissed*,⁹⁴ pihak yang menjadi pemohon maupun termohon pun berasal dari lembaga-lembaga negara yang disebutkan oleh UU MK Korea Selatan. Penulis sudah mencoba mencari informasi apakah ada sengketa antara lembaga negara dengan lembaga negara yang menjalankan fungsi independen hingga 30 Juli 2019, tetapi tidak menemukan isu sengketa itu.⁹⁵

Pembatasan yang dilakukan oleh Korea Selatan bisa dapat dikatakan tepat, karena ketentuan-ketentuan seperti pihak yang dapat menjadi pemohon dan termohon dan kewenangan yang dapat disengketakan telah disebutkan secara jelas. Para hakim MK Korea Selatan tidak perlu lagi menginterpretasi lingkup sengketa dan lembaga-lembaga negara Korea Selatan tidak bertanya-tanya bagaimana posisi mereka dalam

⁹⁴ *Supra note 78.*

⁹⁵ Korea Selatan disamping memiliki tiga cabang kekuasaan, - yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif – juga memiliki lembaga negara yang menjalankan fungsi independen (*agencies carry out independent function*). Contohnya ialah NHRCK. “Independent Organization,” diakses pada 30 Juli 2019 <http://www.korea.net/Government/Constitution-and-Government/Independent-Organizations>.

perkara SKLN. Selain itu, tidak ada fenomena yang membuat suatu lembaga negara yang tidak disebutkan dalam UU MK Korea Selatan tidak dapat menyelesaikan sengketa atau kebingungan mencari jalur penyelesaian sengketa tersebut.

Namun, lembaga independen di Korea Selatan yaitu NHRCK pernah mengajukan permohonan sengketa kewenangan ke MK Korea Selatan. Saat itu Kementerian Administrasi dan Keamanan berusaha membatasi jumlah pejabat publik dalam organisasi NHRCK melalui revisi peraturan terkait.⁹⁶ Karena hal itu, NHRCK membawa hal tersebut ke MK, menyatakan bahwa revisi peraturan itu melanggar kompetensi NHRCK dan demikian harus dinyatakan tidak berlaku oleh MK. Putusannya menyatakan NHRCK tidak dapat mengajukan SKLN ke MK Korea Selatan, karena NHRCK hanya badan hukum (*statutory agency*), sehingga tidak dapat dikatakan sebagai lembaga negara konstitusional. Akan tetapi, dissenting opinion dari 3 hakim yang menyatakan bahwa seharusnya badan hukum (*statutory agency*) – dalam hal ini NHRCK – dapat mengajukan sengketa kewenangan dan menjadi pihak walaupun secara kelembagaan tidak tertulis secara eksplisit di Konstitusi. Sebab, tidak ada mekanisme juga yang mengatur sengketa kewenangan lembaga independen.⁹⁷

Sengketa kewenangan di atas seharusnya diterima dan diselesaikan oleh MK Korea Selatan. Mengacu pada tujuan adanya SKLN dalam kewenangan MK Korea Selatan; sengketa antara lembaga negara dapat membahayakan prinsip *checks and balances* dan melumpuhkan fungsi pemerintahan. Apabila fungsi pemerintahan tidak berjalan dengan baik, dapat membahayakan hak asasi masyarakat. Oleh karena itu, MK perlu

⁹⁶ Korean Legislation Research Institute, *Introduction to Korean Law*, (Berlin: Springer, 2013), hlm. 53.

⁹⁷ *Id.*

menyelesaikan sengketa antar-lembaga negara itu agar fungsi pemerintahan dapat berjalan baik sebagaimana mestinya dan Konstitusi pun dapat terlindungi.

Apakah pembatasan lembaga negara dalam SKLN di Indonesia saat ini sudah tepat?

Hal ini agak sulit dijawab, sebab sesungguhnya Indonesia tidak benar-benar membatasi secara eksplisit lembaga-lembaga yang dapat bersengketa di SKLN yang – batasannya masih abu-abu. Memang benar, pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 61 UU MK, dan Pasal 2 PMK 8/2006 menyebutkan bahwa lembaga negara yang dapat menjadi pihak ialah DPR, DPD, MPR, Presiden, BPK, Pemda, atau Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Akan tetapi, tidak ada keterangan lebih lanjut mengenai lembaga mana saja yang kewenangannya disebut oleh lembaga negara UUD 1945. Menurut Denny Indrayana, rumusan pasal demikian berarti “[L]embaga negara yang bisa bersengketa ke hadapan Mahkamah Konstitusi tidaklah bersifat limitatif, sehingga membuka penafsiran yang lebih luas.”⁹⁸ Rumusan pasal memicu para ahli tata negara memberi tafsirnya terhadap frasa ‘lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.’ Dalam bab sebelumnya, telah dijelaskan lembaga-lembaga negara yang disebutkan para tiga ahli ini – selanjutnya penulis hanya akan menulis jumlahnya saja. Menurut Abdul Mukhtie Fajar, ada 13 lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945, tetapi 12 lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional. Sedangkan, menurut Achmad Roestandi terdapat 30 lembaga negara yang dibentuk/ atau disebut/ atau diberikan wewenang oleh UUD 1945. Terakhir, menurut Jimly Asshiddiqie ada 34 organ negara yang keberadaannya dalam UUD 1945. Apakah lembaga-lembaga negara yang

⁹⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi, *supra note 12*, hlm. 36

disebutkan tiga ahli itu dapat menjadi pihak dalam SKLN? Belum tentu, jawabannya tergantung pada penafsiran Mahkamah.

Misalnya saja, bank sentral. Apakah bank sentral dapat menjadi pihak dalam SKLN? Kewenangan dan nama bank sentral sama sekali tidak ditentukan oleh UUD 1945.⁹⁹ Hal ini akan sulit bagi bank sentral menjadi pemohon dalam perkara SKLN, karena tentu akan kesulitan menjelaskan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945.¹⁰⁰ Sebab, hanya sifat kewenangannya yang disebut, yaitu independen.¹⁰¹ Apabila melihat *website* MK, Bank Indonesia pernah mengajukan perkara SKLN ke MK dengan registrasi perkara Nomor 7/SKLN-VI/2008. Saat itu, Bank Indonesia mempermasalahkan tindakan KPK yang melakukan pemeriksaan kepada Dewan Gubernur Bank Indonesia yang tidak melalui prosedur persetujuan Presiden yang tercantum dalam ketentuan Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut.¹⁰² Putusan tersebut belum mencapai putusan akhir, karena dicabut oleh pemohon.

Perkara yang pernah diputus di MK yaitu Putusan Perkara Nomor 004/SKLN-IV/2006 tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bekasi dengan Presiden RI, Menteri Dalam Negeri, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada putusan akhir, Mahkamah menyatakan permohonan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Dalam perkara ini, Bupati dan Wakil Bupati mempermasalahkan jabatan mereka yang dicabut oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Menurut Mahkamah, kewenangan yang diajukan oleh Bupati & Wakil

⁹⁹ Asshiddiqie, *supra note* 19, hlm. 17

¹⁰⁰ *Id.*

¹⁰¹ *Id.*

¹⁰² Ringkasan Putusan Pengujian Undang-Undang (dan Sengketa Kewenangan Lembaga Negara) di Mahkamah Konstitusi 2008. Diakses pada 31 Juli 2019, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/harmonisasi-rpp/62-data-perkembangan-litigasi/459-ringkasan-putusan-pengujian-undang-undang-di-mahkamah-konstitusi-tahun-2008.html>

Bupati bukanlah kewenangan konstitusional, sebab kewenangan itu berasal dari undang-undang bukan UUD 1945. Dalam perkara ini, ada dua hakim yang menyatakan *dissenting opinion*, yaitu Abdul Mukhtie Fadjar dan Maruarar Siahaan. Kedua mantan hakim konstitusi tersebut berpendapat, bahwa kewenangan yang diajukan oleh pemohon ialah kewenangan konstitusional.

Selain frasa 'lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945' belum jelas, hadir cabang kekuasaan baru yaitu lembaga negara yang kewenangannya tidak diberikan oleh UUD 1945. Menurut *website* Kementerian Sekretariat Negara, lembaga-lembaga baru ini disebut lembaga non-struktural (LNS).¹⁰³ Menurut Zainal Arifin Mochtar, secara terminologi LNS ialah lembaga yang berada di luar struktur cabang kekuasaan yang ada.¹⁰⁴ Pembentukan LNS melalui peraturan perundang-undangan, seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan keputusan presiden. Masing-masing LNS yang dibentuk memiliki tugas yang berbeda-beda, ada yang mengawasi tugas pemerintah, ada yang membantu tugas pemerintah, dan ada pula yang bersifat independen. LNS saat ini masih beragam, karena belum ada standardisasi pembentukannya.¹⁰⁵

Menurut *website* Kementerian Sekretariat Negara, LNS diklasifikasikan berdasarkan beberapa indikator, yaitu sebagai berikut. *Pertama*, peraturan perundang-undangan yang mengamanatkannya. *Kedua*, urusan pemerintahan yang berkaitan. *Ketiga*,

¹⁰³ Pengantar Klasifikasi dan Peraturan Perundang-undangan Lembaga Non Struktural. Diakses pada 30 Juli 2019, https://www.setneg.go.id/baca/index/klasifikasi_dan_puu_Ins.

¹⁰⁴ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2016), hlm. 57

¹⁰⁵ *Supra* note 96.

pendanaan. Terakhir, perwakilan di daerah.¹⁰⁶ Berikut klasifikasi lembaga non-struktural berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Tabel 5. Lembaga Non Struktural yang Dibentuk melalui Undang-Undang¹⁰⁷

| No | Lembaga Non Struktural | Dasar Pembentukannya |
|----|---|---|
| 1 | Komisi Kepolisian Nasional | Pasal 37 ayat (2) UU No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia: "Komisi Kepolisian Nasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk dengan Keputusan Presiden" |
| 2 | Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) | Pasal 30 Ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat: "Untuk mengawasi pelaksanaan Undang-undang ini dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang selanjutnya disebut Komisi" |
| 3 | Komisi Perlindungan Anak Indonesia | Pasal 74 UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak: "Dalam rangka meningkatkan efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak, dengan undang-undang ini dibentuk Komisi Perlindungan Anak Indonesia yang bersifat independen" |
| 4 | Komisi Banding Merek | Pasal 33 Ayat (1) UU No. 15 tahun 2001 tentang Merek: "Komisi Banding Merek adalah badan khusus yang independen dan berada di lingkungan departemen yang membidangi hak kekayaan intelektual." |
| 5 | Komisi Banding Paten | Pasal 64 Ayat (1) UU No. 14 Tahun 2001 tentang Paten: "Komisi Banding Paten adalah badan khusus yang independen dan berada di lingkungan departemen yang membidangi Hak Kekayaan Intelektual" |
| 6 | Komisi Informasi | Pasal 23 UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik: "Komisi Informasi adalah lembaga mandiri yang berfungsi menjalankan Undang-Undang ini dan peraturan pelaksanaannya menetapkan petunjuk teknis standar layanan Informasi" |

¹⁰⁶ Klasifikasi Lembaga Non Struktural, *Setneg.go.id*, 2 Juli 2018, diakses pada 31 Juli 2019, https://www.setneg.go.id/view/index/klasifikasi_lembaga_non_struktural.

¹⁰⁷ LNS yang Dibentuk Berdasarkan Undang-Undang, *Setneg.go.id*, 2 Juli 2018, diakses pada 31 Juli 2019, https://www.setneg.go.id/view/index/lns_yang_dibentuk_berdasarkan_undang_undang_1.

| No | Lembaga Non Struktural | Dasar Pembentukkannya |
|----|--|--|
| | | Publik dan menyelesaikan Sengketa Informasi Publik melalui Mediasi dan/atau Ajudikasi nonlitigasi." |
| 7 | Komisi Pengawas Haji Indonesia | Pasal 12 Ayat (1) UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Haji: "KPHI dibentuk untuk melakukan pengawasan dalam rangka meningkatkan pelayanan Penyelenggaraan Ibadah Haji Indonesia" |
| 8 | Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) | Pasal 1 angka 7 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM: "Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia." |
| 9 | Komisi Pemilihan Umum | a) Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945: "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri" b) Pasal 1 angka 3 UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum: "Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, untuk menyelenggarakan Pemilu." |
| 10 | Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi | Pasal 2 UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK: "Dengan Undang-Undang ini dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang untuk selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi." |
| 11 | Komite Nasional Keselamatan Transportasi | Pasal 256 ayat (3) UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran: "Investigasi yang dilakukan oleh Komite Nasional Keselamatan Transportasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak untuk menentukan kesalahan penerbangan atau kelalaian atas terjadinya kecelakaan kapal." |
| 12 | Lembaga Kerja Sama Tripartit | Pasal 107 ayat (4) UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan: "Tata kerja dan susunan organisasi Lembaga Kerja sama Tripartit sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah." |
| 13 | Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) | Pasal 11 ayat (1) UU No. 31 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban: "LPSK merupakan lembaga yang mandiri." |

| No | Lembaga Non Struktural | Dasar Pembentukkannya |
|----|--------------------------------|--|
| 14 | Dewan Riset Nasional | Pasal 19 ayat (2) UU No. 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan IPTEK: "Untuk mendukung Menteri dalam merumuskan arah, prioritas utama, dan kerangka kebijakan pemerintah di bidang penelitian, pengembangan, dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi, pemerintah membentuk Dewan Riset Nasional yang beranggotakan masyarakat dari unsur kelembagaan ilmu pengetahuan dan teknologi." |
| 15 | Dewan Pengupahan Nasional | Pasal 98 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan: "Untuk memberikan saran, pertimbangan, dan merumuskan kebijakan pengupahan yang akan ditetapkan oleh pemerintah, serta untuk pengembangan sistem pengupahan nasional dibentuk Dewan Pengupahan Nasional, Provinsi, dan Kabupaten/Kota." |
| 16 | Dewan Energi Nasional | Pasal 12 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi: "Presiden membentuk Dewan Energi Nasional" |
| 17 | Dewan Pers | Pasal 15 ayat (1) UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers: "Dalam upaya mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kehidupan pers nasional, dibentuk Dewan Pers yang independen." |
| 18 | Dewan Pertimbangan Presiden | a) Pasal 2 UU No. 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden: "Dewan Pertimbangan Presiden berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden." b) Pasal 3 UU No. 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden: "Dewan Pertimbangan Presiden berkedudukan di tempat kedudukan Presiden." |
| 19 | Dewan Sumber Daya Air Nasional | a) Pasal 14 huruf h UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air: "membentuk Dewan Sumber Daya Air Nasional, dewan sumber daya air wilayah sungai lintas provinsi, dan dewan sumber daya air wilayah sungai strategis nasional" b) Pasal 87 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air "Koordinasi pada tingkat nasional dilakukan oleh Dewan Sumber Daya Air Nasional yang dibentuk oleh Pemerintah, dan pada tingkat provinsi dilakukan oleh wadah koordinasi" |

| No | Lembaga Non Struktural | Dasar Pembentukkannya |
|----|---|---|
| | | dengan nama dewan sumber daya air provinsi atau dengan nama lain yang dibentuk oleh pemerintah provinsi." |
| 20 | Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam | Pasal 6 (Perppu No. 1 Tahun 2000) ayat (1) jo UU No. 36 Tahun 2000 jo UU No. 44 Tahun 2007 tentang Penetapan PP Pengganti UU No. 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi UU: "Presiden menetapkan Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas di daerah, yang selanjutnya disebut Dewan Kawasan" |
| 21 | Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan | Pasal 6 (Perppu No. 1 Tahun 2000) ayat (1) jo UU No. 36 Tahun 2000 jo UU No. 44 Tahun 2007 tentang Penetapan PP Pengganti UU No. 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi UU: "Presiden menetapkan Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas di daerah, yang selanjutnya disebut Dewan Kawasan" |
| 22 | Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun | Pasal 6 (Perppu No. 1 Tahun 2000) ayat (1) jo UU No. 36 Tahun 2000 jo UU No. 44 Tahun 2007 tentang Penetapan PP Pengganti UU No. 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi UU: "Presiden menetapkan Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas di daerah, yang selanjutnya disebut Dewan Kawasan" |
| 23 | Dewan Jaminan Sosial Nasional | Pasal 6 UU No 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Nasional: "Untuk penyelenggaraan Sistem Jaminan Sosial Nasional dengan UndangUndang ini dibentuk Dewan Jaminan Sosial Nasional." |
| 24 | Dewan Jaminan Sosial Nasional | Pasal 6 UU No 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Nasional: "Untuk penyelenggaraan Sistem Jaminan Sosial Nasional dengan UndangUndang ini dibentuk Dewan Jaminan Sosial Nasional." |
| 25 | Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas | Pasal 4 ayat (3) UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi: "Pemerintah sebagai pemegang Kuasa Pertambangan membentuk Badan Pelaksana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 23" |
| 26 | Badan Perlindungan Konsumen Nasional | Pasal 31 UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen: |

| No | Lembaga Non Struktural | Dasar Pembentukkannya |
|----|---|--|
| | | "Dalam rangka mengembangkan upaya perlindungan konsumen dibentuk Badan Perlindungan Konsumen Nasional" |
| 27 | Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Sabang | Pasal 4 ayat (1) UU No 37 Tahun 2000 ttg Penetapan PP Pengganti UU No 2 Tahun 2000 ttg Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Sabang menjadi UU: "Presiden menetapkan Dewan Kawasan Sabang." |
| 28 | Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam | Pasal 7 ayat (1) UU No. 36 Tahun 2000 jo UU no. 44 Tahun 2007 tentang Penetapan PP Pengganti UU No. 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi UU: "Dewan Kawasan membentuk Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas yang selanjutnya disebut Badan Pengusahaan. " |
| 29 | Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun | Pasal 7 ayat (1) UU No. 36 Tahun 2000 jo UU no. 44 Tahun 2007 tentang Penetapan PP Pengganti UU No. 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi UU: "Dewan Kawasan membentuk Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas yang selanjutnya disebut Badan Pengusahaan. " |
| 30 | Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan | Pasal 7 ayat (1) UU No. 36 Tahun 2000 jo UU no. 44 Tahun 2007 tentang Penetapan PP Pengganti UU No. 1 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi UU: "Dewan Kawasan membentuk Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas yang selanjutnya disebut Badan Pengusahaan. " |
| 31 | Ombudsman Republik Indonesia | Pasal 1 angka 1 UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia: Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu |

| No | Lembaga Non Struktural | Dasar Pembentukkannya |
|----|---|---|
| | | yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran |
| 32 | Konsil Kedokteran Indonesia | Pasal 4 ayat (1) UU No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran: "Untuk melindungi masyarakat penerima jasa pelayanan kesehatan dan meningkatkan mutu pelayanan kesehatan dari dokter dan dokter gigi dibentuk Konsil Kedokteran Indonesia yang terdiri atas Konsil Kedokteran dan Konsil Kedokteran Gigi." |
| 33 | Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia | Pasal 2 ayat (1) UU No 8 Tahun 1990 tentang Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia: "Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia, selanjutnya dalam Undang-undang ini disingkat AIPI, merupakan satu-satunya wadah ilmuwan Indonesia terkemuka." |
| 34 | Badan Pertimbangan Telekomunikasi | Pasal 33 ayat (1) UU No. 3 Tahun 1989 Tentang Telekomunikasi: "Dalam rangka pelaksanaan Undang-undang ini dan sejalan dengan perkembangan teknologi di bidang telekomunikasi serta dinamika masyarakat, dengan Keputusan Presiden dibentuk Badan Pertimbangan Telekomunikasi." |
| 35 | Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan | Pasal 1 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2010 Tentang Pencucian Uang: "Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan yang selanjutnya disingkat PPATK adalah lembaga independen yang dibentuk dalam rangka mencegah dan memberantas tindak pidana Pencucian Uang." |
| 36 | Komisi Aparatur Sipil Negara | Pasal 140 UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara: "KASN dibentuk paling lama 6 (enam) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan." |
| 37 | Komite Perdagangan Nasional | Pasal 97 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan: "Untuk mendukung percepatan pencapaian tujuan pengaturan kegiatan Perdagangan, Presiden dapat membentuk Komite Perdagangan Nasional." |
| 38 | Komite Industri Nasional | Pasal 112 ayat (1) UU No 3 Thn 2014 tentang Perindustrian: "Dalam rangka mendukung pencapaian tujuan pembangunan Industri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dibentuk Komite Industri Nasional." |
| 39 | Komisi Penyuluhan Nasional | Pasal 10 ayat (1) UU No. 16 tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, |

| No | Lembaga Non Struktural | Dasar Pembentukkannya |
|----|---|---|
| | | Perikanan, dan Kehutanan: "untuk menetapkan kebijakan dan strategi penyuluhan Menteri dibantu oleh Komisi Penyuluhan Nasional" |
| 40 | Badan Koordinasi Penyuluhan | Pasal 8 ayat (2) huruf b Badan Koordinasi Penyuluhan: "Pada tingkat provinsi berbentuk Badan Koordinasi Penyuluhan" |
| 41 | Badan Amil Zakat Nasional | Pasal 5 ayat (1) UU No. 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat: "untuk melaksanakan pengelolaan zakat, pemerintah membentuk BAZNAS" |
| 42 | Badan Pengawas Pasar Tenaga Listrik | Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan: "Untuk mengatur dan mengawasi terselenggaranya kompetisi penyediaan tenaga listrik, dibentuk satu badan yang disebut Badan Pengawas Pasar Tenaga Listrik." |
| 43 | Komite Profesi Akuntan Publik | Pasal 45 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Akuntan Publik: "Menteri membentuk Komite Profesi Akuntan Publik." |
| 44 | Dewan Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan | Pasal 15 ayat (1) UU Nomor 20 Tahun 2009: "Dewan Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan dibentuk untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan." |
| 45 | Majelis Pertimbangan Tenaga Nuklir | Pasal 5 UU 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran: "Pemerintah membentuk Majelis Pertimbangan Tenaga Nuklir yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan mengenai pemanfaatan tenaga nuklir." |
| 46 | Badan Pengawas Rumah Sakit Indonesia | Pasal 57 ayat (1) UU 44/2009 tentang Rumah Sakit: Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh Badan Pengawas Rumah Sakit Indonesia yang ditetapkan oleh Menteri. |
| 47 | Komite Akreditasi Nasional | Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No 20 Tahun 2014 tentang Standardisasi dan Penilaian Kesesuaian: Akreditasi adalah rangkaian kegiatan pengakuan formal oleh KAN, yang menyatakan bahwa suatu lembaga, institusi, atau laboratorium memiliki kompetensi serta berhak melaksanakan Penilaian Kesesuaian. |

| No | Lembaga Non Struktural | Dasar Pembentukkannya |
|----|--|---|
| 48 | Badan Pengawas Pemilihan Umum | Pasal 1 angka 16 UU 15 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum: Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disingkat Bawaslu, adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia |
| 49 | Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang | Pasal 4 UU 37 Th 2000 tentang Penetapan Perpu No 2 Th 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang menjadi Undang-Undang: Presiden menetapkan Dewan Kawasan Sabang |
| 50 | Otoritas Jasa Keuangan | Pasal 2 ayat (1) UU 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan: "Dengan Undang-Undang ini dibentuk OJK." |
| 51 | Badan Pertimbangan Kepegawaian | Pasal 35 ayat (2) UU 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian: "Sengketa kepegawaian sebagai akibat pelanggaran terhadap peraturan disiplin Pegawai Negeri Sipil diselesaikan melalui upaya banding administratif kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian." |
| 52 | Konsil Tenaga Kesehatan | Pasal 34 ayat (1) UU No. 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan: "Untuk meningkatkan mutu Praktik Tenaga Kesehatan serta untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada Tenaga Kesehatan dan masyarakat, dibentuk Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia." |
| 53 | Konsil Tenaga Keperawatan | Pasal 47 ayat (1) UU No. 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan: Untuk meningkatkan mutu Praktik Keperawatan dan untuk memberikan perlindungan serta kepastian hukum kepada Perawat dan masyarakat, dibentuk Konsil Keperawatan." |
| 54 | Dewan Insinyur Indonesia | Pasal 30 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2014 tentang Keinsinyuran: "Untuk mencapai tujuan pengaturan Keinsinyuran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, dibentuk Dewan Insinyur Indonesia." |
| 55 | Majelis Disiplin Tenaga Kesehatan | Pasal 54 ayat (1) UU No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan: Penentuan ada tidaknya kesalahan atau kelalaian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditentukan oleh Majelis Disiplin Tenaga Kesehatan |

| No | Lembaga Non Struktural | Dasar Pembentukannya |
|----|---------------------------------------|--|
| 56 | Badan Pertimbangan Kesehatan Nasional | <p>Pasal 72 ayat (1) UU 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan:</p> <p>a) Peran serta masyarakat untuk memberikan pertimbangan dalam ikut menentukan kebijaksanaan pemerintah pada penyelenggaraan kesehatan dapat dilakukan melalui Badan Pertimbangan Kesehatan Nasional, yang beranggotakan tokoh masyarakat dan pakar lainnya.</p> <p>Pasal 175 UU 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan:</p> <p>b) Badan pertimbangan kesehatan merupakan badan independen, yang memiliki tugas, fungsi, dan wewenang di bidang kesehatan.</p> |
| 57 | Komisi Penilai Amdal | <p>Pasal 29 ayat (1) UU 32/2009 Pasal 29 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup:</p> <p>“Dokumen amdal dinilai oleh Komisi Penilai Amdal yang dibentuk oleh Menteri, gubernur, atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.”</p> |
| 58 | Komisi Nasional Disabilitas | <p>Pasal 131 UU No 8/2016 tentang Penyandang Disabilitas:</p> <p>Dalam rangka pelaksanaan Penghormatan, Pelindungan, dan Pemenuhan hak Penyandang Disabilitas dibentuk KND sebagai lembaga nonstruktural yang bersifat independen.</p> |

Tabel 6. Lembaga Non Struktural yang Dibentuk Melalui Peraturan Pemerintah¹⁰⁸

| No | Lembaga Non Struktural | Dasar Pembentukan |
|----|--|--|
| 1 | Komisi Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik | <p>Pasal 1 angka 24 PP 21 Tahun 2005 Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik:</p> <p>“Komisi Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik, yang selanjutnya disingkat KKH, adalah komisi yang mempunyai tugas memberi rekomendasi kepada Menteri, Menteri berwenang dan Kepala LPND berwenang dalam menyusun dan menetapkan</p> |

¹⁰⁸ LNS yang Dibentuk Berdasarkan Peraturan Pemerintah, *Setneg.go.id*, 2 Juli 2018, diakses pada 31 Juli 2019, https://www.setneg.go.id/view/index/lns_yang_dibentuk_berdasarkan_peraturan_pemerintah_1_

| No | Lembaga Non Struktural | Dasar Pembentukan |
|----|--|--|
| | | kebijakan serta menerbitkan sertifikat keamanan hayati PRG.” |
| 2 | Komite Anti Dumping Indonesia | Pasal 94 ayat (1) PP No 34/2011 tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan dan Tindakan Pengamanan Perdagangan: “Dengan Peraturan Pemerintah ini dibentuk KADI yang bertugas untuk menangani permasalahan yang berkaitan dengan upaya penanggulangan importasi Barang Dumping dan barang mengandung Subsidi.” |
| 3 | Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia | Pasal 95 ayat (1) PP No 34/2011 tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan dan Tindakan Pengamanan Perdagangan: “Dengan Peraturan Pemerintah ini dibentuk KPPI untuk menangani permasalahan yang berkaitan dengan upaya memulihkan Kerugian Serius atau mencegah Ancaman Kerugian Serius yang diderita oleh Industri Dalam Negeri sebagai akibat dari lonjakan jumlah barang impor.” |
| 4 | Badan Standardisasi dan Akreditasi Nasional Keolahragaan | Pasal 95 ayat (1) PP No 16/2007 tentang Penyelenggaraan Keolahragaan: “Dalam rangka pengembangan, pemantauan, dan pelaporan pencapaian standar nasional keolahragaan, Pemerintah membentuk Badan Standardisasi dan Akreditasi Nasional.” |
| 5 | Badan Olahraga Profesional | Pasal 37 ayat (2) PP No 16/2007 tentang Penyelenggaraan Keolahragaan: Dalam melaksanakan tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri dibantu oleh Badan Olahraga Profesional pada tingkat nasional. |
| 6 | Badan Pertimbangan Perfilman Nasional | Pasal 1 PP No. 8 Tahun 1994 Tentang Perfilman: "Untuk memberikan pertimbangan dalam masalah perfilman kepada Pemerintah, dibentuk Badan Pertimbangan Perfilman Nasional, disingkat BP2N." |

Tabel 7. Lembaga Non Struktural yang Dibentuk Melalui Peraturan Presiden¹⁰⁹

¹⁰⁹ LNS yang Dibentuk Berdasarkan Peraturan Presiden, Setneg.go.id, 2 Juli 2018, diakses pada 31 Juli 2019, https://www.setneg.go.id/view/index/lns_yang_dibentuk_berdasarkan_peraturan_presiden_1.

| No | Lembaga Non Struktural | Dasar Pembentukan |
|----|---|---|
| 1 | Komite Kebijakan Industri Pertahanan | Pasal 2 Perpres Nomor 42 Tahun 2010 Tentang Komite Kebijakan Industri Pertahanan: "Dalam rangka revitalisasi industri pertahanan, dibentuk Komite Kebijakan Industri Pertahanan." |
| 2 | Dewan Ketahanan Pangan | Pasal 1 ayat (1) Perpres 83 tahun 2006 Dewan Ketahanan Pangan: Membentuk Dewan Ketahanan Pangan, yang selanjutnya dalam Peraturan Presiden ini disebut Dewan. |
| 3 | Komisi Penanggulangan AIDS Nasional | Pasal 1 Perpres No 75 Tahun 2006 tentang Komisi Penanggulangan AIDS Nasional: "Dalam rangka meningkatkan upaya pencegahan dan penanggulangan AIDS yang lebih intensif, menyeluruh, terpadu, dan terkoordinasi, dibentuk Komisi Penanggulangan AIDS Nasional." |
| 4 | Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan | Pasal 6 ayat (2) Perpres No. 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Perpres No 15/2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan: "Untuk melaksanakan percepatan penanggulangan kemiskinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dibentuk Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan." |
| 5 | Komite Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia | Pasal 4 ayat (1) Perpres Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025(MP3EI): "Koordinasi pelaksanaan MP3EI dilakukan oleh Komite Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025, yang selanjutnya disebut KP3EI." |
| 6 | Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur | Pasal 8 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2005 tentang Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur Perpres No 75/2014 tentang Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas: "Berdasarkan Peraturan Presiden ini dibentuk KPPIP." |
| 7 | Tim Koordinasi Misi Pemeliharaan Perdamaian | Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2011 tentang Tim Koordinasi Misi Pemeliharaan Perdamaian: Tim Koordinasi Misi Pemeliharaan Perdamaian yang selanjutnya dalam |

| No | Lembaga Non Struktural | Dasar Pembentukan |
|----|---|---|
| | | Peraturan Presiden ini disebut TKMPP, berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. |
| 8 | Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura | Pasal 1 ayat (1) Perpres No. 23 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Perpres No 27 Tahun 2008 tentang BP- Suramadu: "Untuk melaksanakan pengembangan wilayah Surabaya - Madura (Suramadu), dengan Peraturan Presiden ini dibentuk Badan Pengembangan Wilayah Surabaya - Madura, yang untuk selanjutnya disebut Badan Pengembangan Suramadu." |
| 9 | Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan | Pasal 1 Perpres No. 65 tahun 2005 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan: "Dalam rangka pencegahan dan penanggulangan masalah kekerasan terhadap perempuan serta penghapusan segala bentuk tindak kekerasan yang dilakukan terhadap perempuan, dibentuk Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan." |
| 10 | Kantor Staf Presiden | Perpres Nomor 26 Tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden: a) Pasal 1 ayat (1) Membentuk Kantor Staf Presiden b) Pasal 1 ayat (2) Kantor Staf Presiden adalah lembaga nonstruktural yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden |
| 11 | Komite Ekonomi dan Industri Nasional | Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2016: "Membentuk Komite Ekonomi dan Industri Nasional yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden." |
| 12 | Badan Restorasi Gambut | Pasal 1 ayat (1) Perpres No 1/2016 2012 tentang Badan Restorasi Gambut: "Badan Restorasi Gambut adalah lembaga nonstruktural yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden." |
| 13 | Badan Otorita Danau Toba | Pasal 1 ayat (1) Perpres No 49/2016 tentang Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba: "Untuk melaksanakan pengembangan Kawasan Pariwisata Danau Toba sebagai Kawasan Strategis Pariwisata Nasional, dengan Peraturan Presiden ini dibentuk Badan Otorita Pengelola Kawasan Pariwisata Danau Toba, yang selanjutnya disebut Otorita Danau Toba." |

| No | Lembaga Non Struktural | Dasar Pembentukannya |
|----|--|---|
| 14 | Komite Nasional Keuangan Syariah | Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2016 tentang Komite Nasional Keuangan Syariah: "Berdasarkan Peraturan Presiden ini dibentuk KNKS sebagai lembaga non struktural." |
| 15 | Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila | Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2017 tentang Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila: a) Pasal 2 ayat (1) Dengan Peraturan Presiden ini dibentuk UKP PIP." b) Pasal 2 ayat (2) "UKP-PIP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga non struktural yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden." |

Tabel 8. Lembaga Non Struktural yang Dibentuk Melalui Keputusan Presiden¹¹⁰

| No | Lembaga Non Struktural | Dasar Pembentukannya |
|----|---|---|
| 1 | Badan Promosi Pariwisata Indonesia | Keppres 22/2011 tentang Badan Promosi Pariwisata Indonesia: a) Pasal 2 ayat (1) "Dengan Keputusan Presiden ini dibentuk Badan Promosi Pariwisata Indonesia." b) Pasal 2 ayat (2) "Badan Promosi Pariwisata Indonesia merupakan lembaga swasta dan bersifat mandiri yang berkedudukan di ibu kota negara." |
| 2 | Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional | Pasal 1 ayat (1) Keppres No. 1 Tahun 2014 tentang Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional: "Membentuk Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional, yang selanjutnya disebut Dewan TIK Nasional." |
| 3 | Dewan Ketahanan Nasional | Pasal 1 Keppres No. 101 Tahun 1999 tentang Dewan Ketahanan Nasional: "Dewan Ketahanan Nasional, yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut Wantannas, adalah lembaga pemerintah yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden." |
| 4 | Komite Nasional Persiapan Pelaksanaan Masyarakat | Pasal 1 ayat (1) Keppres Nomor 37 Tahun 2014: "Membentuk Komite Nasional Persiapan |

¹¹⁰ LNS yang Dibentuk Berdasarkan Keputusan Presiden, *Setneg.go.id*, 2 Juli 2018, diakses pada 31 Juli 2019, https://www.setneg.go.id/view/index/lns_yang_dibentuk_berdasarkan_keputusan_presiden_1.

| | | |
|--|--|---|
| | Ekonomi Association of Southeast Asian Nations | Pelaksanaan Masyarakat Ekonomi Association of Southeast Asian Nations, yang selanjutnya disebut Komite Nasional.” |
|--|--|---|

LNS yang dibentuk oleh peraturan perundang-undangan dibagi menjadi empat, berdasarkan peraturan yang membentuknya. Pertama, LNS yang dibentuk melalui undang-undang. LNS ini dibagi dua, ada yang dicantumkan jelas nama LNS dalam UU (menggunakan huruf besar) dan tidak dicantumkan jelas nama LNS dalam UU (menggunakan huruf kecil). Untuk yang dicantumkan jelas ada sebanyak 58 lembaga, sementara yang tidak dicantumkan jelas ada sebanyak 20 lembaga.¹¹¹ Kedua, LNS yang dibentuk melalui peraturan pemerintah, yaitu sebanyak 6 lembaga.¹¹² Ketiga, LNS yang dibentuk melalui peraturan presiden, yaitu sebanyak 15 lembaga.¹¹³ Terakhir, LNS yang dibentuk melalui keputusan presiden, yaitu sebanyak 4 lembaga.¹¹⁴

Dari penjelasan di atas, LNS dapat dibagi menjadi dua kategori.¹¹⁵ Kategori pertama, ialah lembaga negara yang kewenangannya didelegasikan oleh pembentuk perundang-undangan dan tidak bertanggung jawab kepada siapa pun. LNS yang masuk dalam kategori ini ialah LNS yang dibentuk melalui undang-undang. Namun tidak semua lembaga negara yang dibentuk undang-undang masuk dalam kategori ini, sebab beberapa lembaga negara masih bertanggung jawab kepada presiden atau menteri. Kategori kedua, ialah lembaga negara yang kewenangannya didelegasikan oleh pembuat peraturan perundang-undangan yang bertanggungjawab kepada presiden atau menteri/ bagian dari eksekutif. LNS yang masuk dalam kategori ini ialah

¹¹¹ Setneg.go.id, *supra note* 104.

¹¹² Setneg.go.id, *supra note* 105.

¹¹³ Setneg.go.id, *supra note* 106.

¹¹⁴ Setneg.go.id, *supra note* 107.

¹¹⁵ Dalam mengkategorikan LNS, penulis mencontoh kategori yang dibuat oleh Luthfi Widagdo Eddyono dalam Jurnal Konstitusi Volume 4, Nomor 3, Juni 2010, hlm. 36-38.

LNS yang dibentuk melalui undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan keputusan presiden. Sebab semua lembaga tersebut dibentuk dan bertanggung jawab kepada presiden ataupun menteri.

C. Analisis Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang Kewenangannya Tidak Diberikan Undang-Undang Dasar 1945

Dengan hadirnya lembaga-lembaga baru yaitu lembaga non-struktural di atas, apakah masih tepat membatasi lembaga negara yang menjadi pihak dalam SKLN sekadar pada 'lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945?'

Beberapa tahun lalu, sempat ada konflik antara DPR dan KPK mengenai penggunaan hak angket yang dimiliki DPR. Penggunaan hak angket tersebut untuk membuka hasil pemeriksaan Miryam S. Haryani yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).¹¹⁶ Konflik ini mendapat pro dan kontra dari masyarakat, politisi, dan para ahli tata negara. Tidak ada mekanisme khusus yang dilakukan untuk penyelesaian konflik ini. Selain itu, ada perselisihan mengenai kewenangan menentukan kerugian negara antara KPK, Badan Pengawas Keuangan (BPK) dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan. Hal ini diajukan oleh Eddie Widiono melalui pengujian undang-undang di MK. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-X/2012 menyatakan permohonan itu ditolak. Kedua konflik ini hanya contoh konflik kewenangan yang seharusnya bisa diselesaikan melalui SKLN di MK.

Menurut Denny Indrayana, "[L]embaga negara ... [non-struktural] adalah fenomena ketatanegaraan modern yang harus diberikan posisi konstitusional, agar lebih jelas perannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia masa depan."¹¹⁷ Kekosongan

¹¹⁶ May Lim Charity, "Implikasi Hak Angket Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia Terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi," *Kemenkumham.go.id*, 29 September 2017, diakses 27 Agustus 2019, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/jurnal/index.php/jli/article/download/42/23>.

¹¹⁷ Eddyono, *supra note* 24, hlm. 38

hukum mengenai sengketa lembaga negara yang kewenangannya tidak diberikan oleh UUD 1945 perlu diisi oleh MK. Sebab, hal ini sejalan dengan semangat MK yang tertuang dalam Penjelasan Umum UU MK yaitu menjaga terselenggaranya pemerintahan yang stabil.¹¹⁸ Luthfi Widagdo Eddyono sependapat dengan pendapat Maruarar Siahaan yang menyatakan bahwa perlunya interpretasi dalam melihat wewenang yang melekat dan tersirat dalam UUD 1945.¹¹⁹ Tambahnya:

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 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, disebutkan satu wewenang dalam undang-undang tidak selalu berarti bahwa undang-undang tersebutlah yang menjadi sumber kewenangan dimaksud. Masalahnya adalah apakah wewenang tersebut melekat atau tidak, dan harus ada untuk melaksanakan wewenang yang diberikan secara tegas oleh UUD tersebut.¹²⁰

Sejalan dengan pendapat Denny Indrayana dan Maruarar Siahaan, menurut penulis sudah tidak relevan lagi apabila lembaga negara yang dapat menjadi pihak SKLN hanya lembaga negara yang disebut nama dan kewenangannya secara eksplisit di UUD 1945. Isu lonjakan perkara atau MK akan kewalahan memutus perkara SKLN – yang disebutkan para perumus yang disebut dalam bab sebelumnya – bukan argumen yang tepat untuk membatasi lembaga negara yang dapat menjadi pihak dalam SKLN. Isu MK seharusnya memutus perkara-perkara yang konstitusional saja, juga tidak tepat menjadi batasan lembaga negara yang dapat menjadi pihak di SKLN. Sebab, banyak lembaga negara yang memiliki kewenangan substansial yang dibentuk tidak

¹¹⁸ *Id.*

¹¹⁹ *Id.*

¹²⁰ *Id.*, hlm. 38-39

dibentuk melalui UUD.¹²¹ Ada hal yang lebih penting dari hal itu, yaitu keberadaan cabang kekuasaan baru atau lembaga non-struktural yang memerlukan mekanisme penyelesaian sengketa apabila bersengketa. Kehadiran lembaga baru ini merupakan salah satu fenomena yang tidak terprediksi oleh perumus undang-undang dasar¹²² dan tidak bisa dihindari oleh pihak mana pun. Oleh karena itu, MK perlu mengisi 'ruang' tersebut, agar tidak terjadi kekosongan hukum. Maruarar Siahaan berpendapat:

Original intent dari pembuat UUD, merupakan hal yang penting untuk diperhatikan, akan tetapi merupakan fakta yang diakui secara universal, bahwa pembuat UUD juga harus memberikan keleluasaan bagi Mahkamah untuk melakukan penyesuaian dalam memenuhi tuntutan dinamika perkembangan zaman dan kebutuhan praktek (***The Court needs to adapt to meet the demands of the unknown future***), dan hemat kami pembuat UUD tidaklah pernah bermaksud menghambat Mahkamah untuk memiliki keleluasaan melakukan penyesuaian akan tuntutan kebutuhan dalam rangka melaksanakan tujuannya mengawal Konstitusi. Demokrasi dan keseluruhan sistem kelembagaannya adalah satu karya yang terus tumbuh, sebagaimana juga ditunjukkan oleh negara-negara yang lebih dulu maju, yang tidak mampu diatur oleh pembuat UUD secara sempurna sehingga tidak lagi membutuhkan tafsiran dalam kenyataan politik.¹²³

Seperti yang dijelaskan oleh Maruarar Siahaan, bahwa Mahkamah perlu beradaptasi memenuhi tuntutan masa depan yang tidak terprediksi. Beradaptasi dalam hal ini yaitu menginterpretasikan kembali lembaga-lembaga yang dapat menjadi pihak dalam SKLN. Dalam MK menginterpretasi lembaga-lembaga negara, tentunya harus tetap dalam ranah yang tepat, yaitu memberikan kewenangan kepada lembaga negara yang atributif dan derivatif yang tidak mengandung hierarki.¹²⁴ Artinya lembaga negara

¹²¹ *Supra note 12.*

¹²² Eddyono, *supra note 24*, hlm. 39

¹²³ *Supra note 42*, hlm. 107-108

¹²⁴ Eddyono, *supra note 24*, hlm. 39

yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang dapat menjadi pihak dalam perkara SKLN selama tidak bertanggung jawab kepada Presiden ataupun eksekutif.