

BAB II – ORIGINAL INTENT DAN PERKEMBANGAN SKLN DI INDONESIA

A. Konsep Sengketa Kewenangan Lembaga Negara

Menurut Herman Schwartz, memutus sengketa kewenangan atau sengketa lain antara lembaga-lembaga nasional dan yang lebih rendah atau antar sesama lembaga nasional merupakan salah satu kewenangan atau yurisdiksi yang dimiliki Mahkamah Konstitusi di beberapa negara.³² Sejalan dengan itu, Andrew Harding juga menyatakan salah satu dari empat kewenangan utama Mahkamah Konstitusi yaitu *jurisdiction over officials and agencies (controlling the executives)* atau yurisdiksi/kewenangan terhadap pejabat dan lembaga negara (mengontrol lembaga eksekutif). Yurisdiksi tersebut memiliki tujuh poin turunan, tiga poinnya berkaitan dengan sengketa kewenangan yaitu ajudikasi terhadap pejabat negara yang disebutkan dalam konstitusi, ajudikasi sengketa kewenangan lembaga negara, dan ajudikasi sengketa antara lembaga-lembaga negara.³³

Menurut Jimly Asshiddiqie, definisi sengketa kewenangan lembaga negara ialah "... perbedaan pendapat yang disertai persengketaan dan klaim antar-lembaga negara yang satu dengan lembaga negara lainnya mengenai kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga negara tersebut."³⁴

Pertanyaan kritis yang bisa diajukan adalah: mengapa lembaga-lembaga negara dapat bersengketa?

³² I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi: Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan dengan Negara Lain*, (Jakarta: Konpress, 2018), hlm. 5

³³ *Adjudication of appointment of office-holders under the constitution, adjudication of disputes as to the competence of organs of state, and adjudication of disputes between organs of state.* Andrew Harding, "The Fundamental of Constitutional Court," (April 2017):3. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-fundamentals-of-constitutional-courts.pdf>

³⁴ Asshiddiqie, *supra note* 19, hlm. 4.

Menurut Maruarar Siahaan, “sengketa (*dispute*) itu dapat terjadi karena digunakannya kewenangan lembaga negara yang diperolehnya dari UUD 1945, dan kemudian dengan penggunaan kewenangan tersebut terjadi kerugian kewenangan konstitusional lembaga negara lain.” Sedangkan menurut Firmansyah Arifin dkk, sengketa antar-lembaga negara timbul dari sistem *checks and balances* yang dianut Indonesia setelah Perubahan UUD 1945.³⁵

Perubahan UUD 1945 mempengaruhi kedudukan dan hubungan beberapa lembaga negara.³⁶ Semula, MPR memegang kedaulatan rakyat sehingga disebut lembaga tertinggi negara. Akan tetapi, setelah amandemen tidak ada lagi lembaga tertinggi negara. Kedaulatan berada di tangan rakyat³⁷ yang mengakibatkan kedudukan lembaga-lembaga negara setara. Adapun dilakukan perubahan ini untuk menciptakan penyelenggaraan negara yang lebih demokratis dengan menggunakan sistem mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*).³⁸ Hubungan *checks and balances* di antara lembaga negara artinya “... lembaga-lembaga tersebut diakui sederajat tetapi saling mengendalikan satu sama lain.”³⁹ Jimly Asshiddiqie berpendapat, “sebagai akibat adanya mekanisme hubungan yang sederajat itu, timbul kemungkinan dalam melaksanakan kewenangan masing-masing terdapat perselisihan dalam menafsirkan amanat UUD.”⁴⁰ Menurut Firmansyah Arifin dkk, sengketa dapat timbul karena “kurang memadainya sistem yang mengatur dan mewadahi hubungan antar-organ yang ada sehingga menimbulkan perbedaan

³⁵ Arifin dkk, *supra note* 10, hlm. 22

³⁶ Eddyono, *supra note* 24, hlm. 5

³⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Setelah Amandemen, Ps. 3.

³⁸ *Id.*

³⁹ Asshiddiqie, *supra note* 19, hlm. 2

⁴⁰ Arifin dkk, *supra note* 10, hlm. 6

interpretasi.”⁴¹ Oleh karena itu, diperlukan lembaga tersendiri untuk menyelesaikan perbedaan interpretasi itu.

Mengapa perlu prosedur penyelesaian sengketa kewenangan bagi lembaga negara?

Hal ini dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN/2006 sebagai berikut.

Kebutuhan untuk menyediakan prosedur penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar tersebut timbul karena kekuasaan kenegaraan didistribusikan secara fungsional yang pelaksanaannya dilakukan oleh lembaga yang ditetapkan oleh undang-undang dasar. Kekuasaan yang diberikan kepada lembaga negara tersebut sifatnya saling membatasi antara yang satu dengan yang lain (*checks and balances*). Setelah mengalami perubahan, UUD 1945 tidak mengenal lagi lembaga tertinggi negara sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dengan demikian, tidak ada lagi lembaga negara yang kedudukannya lebih tinggi yang keputusannya dapat dijadikan rujukan untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antar-lembaga negara.⁴²

Menurut Achmad Roestandi, MPR – dulunya memegang predikat lembaga tertinggi negara – memiliki wewenang untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antar-lembaga negara.⁴³ Akan tetapi, amandemen UUD 1945 menyebabkan adanya penambahan lembaga negara serta ketentuannya. Hal itu memungkinkan timbulnya potensi sengketa antara lembaga negara. Maka dari itu, perlu suatu lembaga negara yang imparial untuk menyelesaikan sengketa itu.

I Dewa Gede Palguna berpendapat, lembaga atau organ negara yang memiliki kewenangan menyelesaikan perselisihan atau persengketaan antara lembaga negara ialah Mahkamah Konstitusi.⁴⁴ Praktik ini pun lazim terjadi pada negara-negara yang

⁴¹ *Id.*, hlm. 22

⁴² Putusan Mahkamah Konstitusi, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Bupati Bekasi dan Presiden*, No. 4/SKLN-IV/2006, Pemohon: Bupati Bekasi, 11 Juni 2006, hlm. 85.

⁴³ Arifin dkk, *supra note* 10, hlm. 6

⁴⁴ *Id.*, hlm. 7

mempunyai Mahkamah Konstitusi di abad ke-20. Mahkamah Konstitusi pantas memiliki wewenang ini karena mempunyai fungsi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*).⁴⁵ Sekalipun kewenangan MK dalam memutus sengketa kewenangan antar-lembaga negara tidak disebutkan secara eksplisit dalam konstitusi, kewenangan itu harus dianggap ada.

B. Pembahasan Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dalam Rapat PAH

1 BP MPR RI (Perubahan UUD 1945)

Pembahasan pertama kali mengenai kewenangan MK memutus SKLN dibahas saat PAH I BP MPR RI untuk masa sidang 1999 - 2000. Pembahasan tersebut didokumentasikan dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 – Buku VI pada Bab V yang membahas Mahkamah Konstitusi.

Pada awal pembahasan, SKLN dirancang untuk menyelesaikan persengketaan atau perselisihan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat saja. Tokoh yang pertama kali mengusulkan ialah Soetjipto dari Fraksi Utusan Golongan F-UG. Ia menyampaikan bahwa kewenangan MK tidak hanya menguji undang-undang. Berkaca dari negara lain, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk “mengadili persengketaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.”⁴⁶ I Dewa Gede Palguna dari Fraksi PDI-Perjuangan (F-PDIP) pun mengusulkan hal yang sama. Mahkamah Konstitusi perlu memiliki kewenangan untuk memberikan keputusan apabila terdapat perselisihan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom.⁴⁷

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ Naskah Komprehensif UUD 1945 Buku VI, Perubahan UUD 1945 mengenai Mahkamah Konstitusi, hlm. 467

⁴⁷ *Id.*, hlm. 468

Setelah itu, pada rapat-rapat selanjutnya pembahasan SKLN tidak hanya persengketaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tetapi mulai meluas hingga sengketa antar-lembaga negara, dan antar-pemerintah daerah.

Usulan yang disampaikan oleh Soejipno dari F-PDIP, MK dibentuk dengan kewenangan memberi putusan atas persengketaan kewenangan antara Lembaga Negara, Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, dan antar-Pemerintah Daerah.⁴⁸ Sejalan dengan itu, Hamdan Zoelva dari Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB) berpendapat bahwa kewenangan memberikan putusan atas persengketaan kewenangan antar-lembaga negara, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan antar-pemerintah daerah perlu diberikan kepada MK. Menurut beliau,

“Sengketa kewenangan antar para pihak tidak cukup diputuskan dengan menyatakan undang-undang mana yang berlaku yang mendasari kewenangan itu. Putusan sebuah Mahkamah haruslah juga mengenai subjek yang berperkara itu sebenarnya lembaga atau instansi mana yang berwenang terhadap suatu kebijakan. Hal ini untuk mempertegas bahwa tidak ada penafsiran lain lagi bagi putusan MK itu.”⁴⁹

Seluruh fraksi telah sepakat bahwa MK diperlukan untuk menyelesaikan sengketa antar-lembaga negara. Perdebatan selanjutnya ialah batasan sengketa yang dapat diajukan ke MK. Apakah semua sengketa lembaga negara dapat diajukan ke MK?

Dalam hal ini, Asnawi Latief dari F-PDU, I Ketut Astawa dari F-TNI/ Polri, Valina Singka Subekti dari F-UG, dan Patrialis Akbar dari F-Reformasi memiliki pendapat yang sama bahwa MK dapat memberi putusan atas pertentangan atau persengketaan antar-lembaga negara, antara pemerintah pusat dan daerah, antar-pemerintah daerah yang menjalankan peraturan perundang-undangan.⁵⁰ Artinya, semua lembaga negara yang

⁴⁸ *Id.*, hlm. 469

⁴⁹ *Id.*, hlm. 470

⁵⁰ *Id.*, hlm. 471-472

memiliki wewenang dalam peraturan perundang-undangan, dapat mengajukan sengketa kewenangan ke MK.

Pendapat berbeda diajukan oleh Hamdan Zoelva dari F-PBB. Beliau berpendapat, lembaga-lembaga negara yang dapat mengajukan sengketa kewenangan hanyalah lembaga yang diatur dalam UUD dan terkait dengan perbedaan penafsiran terhadap konstitusi. “lembaga-lembaga negara yang tidak diatur dalam konstitusi atau kewenangannya tidak diatur dalam konstitusi itu tidak diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi itu.”

Lalu, Zain Badjeber dari F-PPP menyampaikan pendapat mengenai perdebatan perlu tidaknya menyantumkan sengketa antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dan antar-pemerintah daerah menjadi salah satu kewenangan MK. Menurut beliau, apakah perlu dicantumkan sengketa antara pusat dan daerah. Sebab, dengan menyantumkan kewenangan itu persepsinya menjadi mempertentangkan pusat dengan daerah dalam suatu kerangka negara kesatuan. “Apakah itu satu kewajaran kalau undang-undang tentang pemerintahan sudah mengatur demikian rupa lalu Konstitusi memberi hak kepada daerah untuk bertentangan dengan pemerintah pusatnya?”⁵¹

Menanggapi pertanyaan tersebut, Hamdan Zoelva berpendapat perselisihan antara pemerintah pusat dan daerah seharusnya bukan ranah MK. Sebab, hubungan pemerintah pusat dan daerah bukan bersifat federalistik tetapi negara kesatuan. Lalu mengenai perselisihan antar-daerah perlu ditelusuri apakah sengketanya menimbulkan penafsiran konstitusi atau tidak. Selama tidak perlu menafsirkan

⁵¹ *Id.*, hlm. 473-474

konstitusi, berarti bukan kewenangan MK. “Jadi, segala sengketa yang timbul karena penafsiran selain penafsiran konstitusi kita serahkan saja ke Mahkamah Agung.”⁵²

C. Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Kewenangan Mahkamah Konstitusi mengenai Sengketa Kewenangan Lembaga Negara

Pembahasan kewenangan tersebut melahirkan Pasal 24C ayat 1 UUD 1945 Amandemen yang berbunyi, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk ... memutus sengketa kewenangan antar-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, ...” Lalu kewenangan MK itu diturunkan ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK).

Seharusnya materi muatan yang terkandung dalam UU ialah pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan dalam UUD 1945.⁵³ Namun, UU MK tidak memberikan penjelasan yang memadai mengenai kewenangan SKLN. Dalam UU itu hanya memberikan penjelasan sekilas mengenai pemohon yang tertulis dalam Pasal 61 UU MK, yaitu “Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.” Akan tetapi, tidak ada penjelasan lebih lanjut tentang frasa “lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.” Selain itu, UU MK juga mengatur Mahkamah Agung, yang tidak dapat menjadi pihak dalam perkara SKLN.⁵⁴

⁵² *Id*, hlm. 474

⁵³ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-undangan, Ps. 10 ayat (1) a.

⁵⁴ Undang-Undang Nomor Mahkamah Konstitusi, Ps. 65

Kemudian, ketentuan hukum acara SKLN yang belum lengkap itu disadari oleh Mahkamah Konstitusi,⁵⁵ maka dibuatlah Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8 Tahun 2006 Tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara (PMK SKLN). Akan tetapi, materi muatan yang terkandung dalam PMK ini pun belum menjelaskan secara komprehensif SKLN khususnya lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. PMK ini menyebutkan lembaga negara yang dapat menjadi pihak dalam perkara SKLN yaitu, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); Dewan Perwakilan Daerah (DPD); Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); Presiden; Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); Pemerintah Daerah (Pemda); atau lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945.⁵⁶ Lalu tidak ada penjelasan lanjutan apa yang dimaksud lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

D. Penafsiran Lembaga Negara yang Kewenangannya Diberikan oleh UUD 1945

Selama MK memiliki kewenangan SKLN, perkara SKLN yang terdaftar hingga saat ini sebanyak 26 putusan. Berikut registrasi perkara SKLN dari 2003-2019.

Tabel 1. Putusan SKLN Selama 2003-2019

No	Putusan	Pemohon	Termohon	Amar	Pembahasan
1	68/SKLN/2004	DPD	BPK	Ditolak	Tidak ada bahasan LN
2	25/SKLN/2005	Gubernur Lampung	DPRD	Dicabut	Tidak ada bahasan LN
3	02/SKLN/2006	Badrul Kamal	KPUD Depok	N.O	Tidak ada bahasan LN
4	04/SKLN/2006	Saleh Manf	Mendagri	N.O	Ada bahasan LN
5	27/SKLN/2006	DPRD Poso	Gubernur Sulteg	N.O	Ada bahasan LN, mengacu Putusan 4/2006

⁵⁵ Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8 Tahun 2006 tentang Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara, Menimbang huruf b.

⁵⁶ *Id.*, Ps. 2 ayat (1).

No	Putusan	Pemohon	Termohon	Amar	Pembahasan
6	30/SKLN/2006	KPI	Presiden	N.O	-
7	26/SKLN/2007	KPI Aceh Tenggara	KPI Aceh NAD	N.O	Ada
8	32/SKLN/2007	KPU Morowali	Gubernur	Dicabut	Tidak ada bahasan LN
9	1/SKLN/2008	Panwaslu Morowali	KPU Morowali	N.O	Tidak ada bahasan LN
10	7/SKLN/2008	BI	KPK	Dicabut	-
11	27/SKLN/2008	KPU Prov. Maluku	Presiden	N.O	Ada bahasan LN
12	1/SKLN/2010	Bupati & DPRD	Mendagri	N.O	Tidak ada bahasan LN
13	1/SKLN/2011	Pemdakab Sorong	Pemdadot	N.O	Ada
14	2/SKLN/2011	Bupati Penajam	Menteri Kehutanan	N.O	Tidak ada bahasan LN
15	3/SKLN/2011	Pemda Kutai Tim	Presiden	N.O	Tidak ada bahasan LN
16	4/SKLN/2011	GNPK	Menag	N.O	Tidak ada bahasan LN
17	5/SKLN /2011	KKAI	MA	N.O	Tidak ada bahasan LN
18	6/SKLN/2011	Pemda/DPR Aceh	KPU & KPI Aceh	Dicabut	Tidak ada bahasan LN
19	1/SKLN/2012	Mendagri	KPU & KIP Aceh	N.O	Tidak ada bahasan LN
20	2/SKLN/2012	Presiden	DPR & BPK	N.O	Tidak ada bahasan LN
21	3/SKLN/2012	KPU	DPRP Papua	Kabul	Tidak ada bahasan LN
22	1/SKLN/2013	Advokat Dominika	BPHN	N.O	Tidak ada bahasan LN
23	2/SKLN/2013	Panwaslu Sumut	KPU & Bawaslu	N.O	Tidak ada bahasan LN
24	3/SKLN/2013	Bawaslu	Pemda Aceh	N.O	Tidak ada bahasan LN
25	1/SKLN/2015	KPU Labuhanbatu	KPU Sumut	Dicabut	Tidak ada bahasan LN
26	1/SKLN/2019	DPD 2014-2017	DPD 2017-2019	Tidak	Tidak ada bahasan LN

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa hanya empat putusan yang membahas makna lembaga negara. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 04/SKLN-IV-2004 merupakan

putusan pertama yang menjelaskan SKLN dengan komprehensif, sehingga putusan-putusan lain mengacu pada putusan ini.

Menurut Hakim Konstitusi Palguna, putusan SKLN dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok:

1. Perkara yang kedudukan hukum pemohonnya diterima sebagai pemohon (yang berarti Mahkamah menerima dalil pemohon bahwa dirinya adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945) dan substansi permohonannya merupakan sengketa kewenangan; diantaranya:
 - a. Putusan Nomor 068/SKLN-II/2004. Pemohon: DPD, termohon: Presiden dan DPR. Isu konstitusional: DPD tidak dilibatkan untuk memberikan pertimbangan dalam pemilihan anggota BPK 1999-2004;
 - b. Putusan Nomor 2/SKLN-X/2012. Pemohon: Presiden. Termohon DPR dan BPK. Isu konstitusionalnya: apakah terdapat keharusan persetujuan DPR berkenaan dengan rencana Pemerintah untuk melakukan pembelian 7% saham PT Newtown Nusa Tenggara;
 - c. Putusan Nomor 3/SKLN-X/2012. Pemohon: KPU, termohon: Dewan Perwakilan Rakyat Papua dan Gubernur Papua. Isu konstitusionalnya: pengambilalihan kewenangan pemohon oleh termohon dalam menyusun dan menetapkan pedoman teknis tentang tahapan pemilihan umum Gubernur dan Wakil Gubernur Papua.
2. Perkara yang kedudukan hukum pemohonnya diterima sebagai pemohon namun substansi permohonannya bukan merupakan sengketa kewenangan, di antaranya:
 - a. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006. Pemohon: Drs. H.M. Saleh Manaf dan Drs. Solihin Sari (Bupati dan Wakil Bupati Bekasi).

- Termohon: Presiden, Menteri Dalam Negeri, DPRD Kabupaten Bekasi).
Permohonannya tidak diterima karena bukan sengketa kewenangan sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945;
- b. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 027/SKLN-IV/2006. Pemohon: DPRD Kabupaten Poso, termohon: Gubernur Sulawesi Tengah. Permohonannya tidak diterima karena bukan sengketa kewenangan sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945;
 - c. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 030/SKLN-IV/2006. Pemohon: Komisi Penyiaran Indonesia, termohon: Presiden *q.q.* Menteri Komunikasi dan Informatika. Permohonan tidak diterima karena pemohon bukan lembaga negara yang sebagaimana dimaksud UUD 1945;
 - d. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/SKLN-IX/2011. Pemohon: Pemerintah Kabupaten Sorong, termohon: Pemerintah Kota Sorong. Permohonan tidak diterima karena kewenangan yang disengketakan oleh pemohon maupun termohon melainkan kewenangan pembentuk undang-undang.
3. Perkara yang kedudukan hukum pemohonnya tidak diterima sebagai pemohon, di antaranya:
- a. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/SKLN-IV/2006. Pemohon: Badrul Kamal dan Syihabuddin Ahmad, termohon: KPUD Kota Depok. Permohonan tidak diterima karena pemohon bukan lembaga negara dan substansi permohonan bukan sengketa kewenangan yang dimaksud UUD 1945;
 - b. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/SKLN-VI/2008. Pemohon: KPU Provinsi Maluku, termohon: Presiden. Permohonan tidak diterima karena

pemohon bukan lembaga negara dan substansi permohonan bukan sengketa kewenangan yang dimaksud UUD 1945.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 04/SKLN-IV-2004, terdapat tiga ahli yang menjelaskan makna “lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945” dalam konteks saat perumusan Pasal 24C ayat (1). *Pertama*, menurut Harun Kamil lembaga negara adalah organ yang mengurus secara nasional yang kedudukannya tidak berada di bawah organ lain.⁵⁷ Kedua, menurut Hamdan Zoelva, pada saat merumuskan Pasal 24C ayat (1) ini masih sangat terpengaruh oleh pemahaman mengenai lembaga negara sebelumnya, yaitu baik lembaga tinggi negara dan lembaga tertinggi negara. Selain itu, rumusan pasal itu menggunakan kalimat “lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945,” artinya, hanya kewenangan yang secara tegas tertulis dan eksplisit diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Para perumus tidak menggunakan istilah “kewenangan yang diberikan konstitusi,” karena ditakutkan dapat jauh dan meluas hingga kewenangan-kewenangan yang lain dari undang-undang. Jadi, kewenangan yang lahir dari undang-undang walaupun oleh kewenangan konstitusional bukan pengertian Pasal 24C UUD 1945.⁵⁸ Menurut Slamet Effendi, Mahkamah akan kewalahan kalau mengurus sengketa antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atau sebaliknya. Oleh karena itu, perlu dibatasi lembaga negara mana saja yang dapat berperkara SKLN di MK.⁵⁹

Menurut Denny Indrayana, tidak adanya ketentuan yang jelas mengenai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 artinya penafsiran mengenai

⁵⁷ *Supra note* 42, hlm. 71-72.

⁵⁸ *Id.*, hlm. 72

⁵⁹ *Id.*, hlm. 73

lembaga negara itu diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi.⁶⁰ Kemudian menurutnya, “Fleksibilitas tersebut di satu sisi menimbulkan problem penafsiran, namun di sisi lain memberi ruang bagi Mahkamah jika dikemudian hari ada lembaga negara yang sengketa kewenangannya masuk dalam yurisdiksi Mahkamah Konstitusi.”⁶¹

Menurut Maria Farida, suatu lembaga dapat dikatakan sebagai lembaga negara sebagaimana yang dimaksud dalam UUD 1945 apabila disebutkan secara eksplisit – ditulis dengan huruf kapital.⁶² Selain lembaga-lembaga yang disebutkan dalam UUD 1945 dapat disebut lembaga pemerintah.

Menurut Abdul Mukhtie Fadjar, tidak ada penyebutan atau penjelasan mengenai lembaga yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 dapat menimbulkan tiga penafsiran. *Pertama*, penafsiran luas, artinya semua nama dan kewenangan lembaga negara yang tertulis dalam UUD 1945. Ada 13 lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945. 12 lembaga negara disebut nama dan kewenangannya secara eksplisit, artinya memiliki kewenangan konstitusional. Namun, ada satu lembaga negara yang disebut secara eksplisit dengan kewenangan yang diatur melalui UU yaitu bank sentral. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2002 tentang Tata Cara Penyelenggaraan Wewenang Mahkamah Konstitusi oleh Mahkamah Agung menambahkan bank sentral sebagai pihak dalam perkara SKLN. Jadi ada 11 lembaga negara yang dapat menjadi pihak dalam perkara SKLN di MK. *Kedua*, penafsiran moderat, artinya hanya lembaga negara yang dulunya disebut lembaga tertinggi dan tinggi negara – saat sebelum amandemen UUD 1945. Artinya hanya MPR, Presiden,

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ *Id.*

⁶² Wawancara dengan Maria Farida pada 2 Agustus 2019 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DPR, DPD, BPK, dan MA. MA pun dieliminasi sebagai subjek MK sebagaimana ketentuan Pasal 65 UU MK. *Ketiga*, penafsiran sempit, artinya lembaga negara yang disebut secara implisit, merujuk pada Pasal 67 UU MK.⁶³ Artinya, hanya DPR, DPD, dan Presiden yang dapat menjadi pihak dalam SKLN (tafsiran Pasal 67 UU MK).⁶⁴

Menurut Achmad Roestandi, ada 30 lembaga negara yang dibentuk/ disebut/ atau diberikan wewenang oleh UUD 1945, yaitu sebagai berikut.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), diatur dalam Pasal 2 dan 3 UUD 1945;
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), diatur dalam Pasal 19–22B UUD 1945;
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD), diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD 1945;
4. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), diatur dalam Pasal 23E, 23F dan 23G UUD 1945;
5. Presiden, diatur dalam Pasal 4 sampai 17 UUD 1945;
6. Wakil Presiden, diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UUD 1945;
7. Kementerian Negara, diatur dalam Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945;
8. Tentara Nasional Indonesia, diatur dalam Pasal 30 UUD 1945;
9. Kepolisian Negara Republik Indonesia, diatur dalam Pasal 30 UUD 1945;
10. Dewan Pertimbangan Presiden, diatur dalam Pasal 16 UUD 1945;
11. Duta, diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2) UUD 1945;
12. Konsul, diatur dalam Pasal 13 ayat (1) UUD 1945;
13. Komisi Pemilihan Umum (KPU), diatur dalam Pasal 22e ayat (4) UUD 1945;
14. Bank sentral, diatur dalam Pasal 23D UUD 1945;
15. Mahkamah Agung, diatur dalam Pasal 24 dan 24 AUUD 1945;

⁶³ Eddyono, *supra note* 24, hlm. 20

⁶⁴ *Id.*

16. Mahkamah Konstitusi, diatur dalam Pasal 24 dan 24C UUD 1945;
17. Komisi Yudisial, diatur dalam Pasal 24 B UUD 1945;
18. Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman, diatur dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945. Ke dalam lembaga ini dapat dimasukkan antara lain Kejaksaan Agung;
19. Pemerintah Daerah Provinsi, diatur dalam Pasal 18 ayat (3), (5), (6), dan (7) UUD 1945;
20. Gubernur selaku Kepala Daerah Provinsi, diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
21. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
22. Pemerintah Daerah Kabupaten, diatur dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6), dan (7) UUD 1945;
23. Bupati selaku Kepala Daerah Kabupaten, diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
24. Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten, diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
25. Pemerintah Daerah Kota, diatur dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6), dan (7) UUD 1945;
26. Walikota selaku Kepala Daerah Kota, diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
27. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota, diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
28. Satuan Pemerintah Daerah yang bertempat Khusus atau Istimewa, diatur dalam Pasal 18 b ayat (1) UUD 1945;

29. Kesatuan Masyarakat Hukum adat, diatur dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945; dan

30. Partai politik, diatur dalam Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E ayat (3).⁶⁵

Sementara menurut Jimly Asshidiqie, ada 34 lembaga negara yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945, yakni:

1. Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul “Majelis permusyawaratan Rakyat”. Bab III ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri atas tiga ayat, Pasal 3 yang juga terdiri atas tiga ayat;
2. Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 pasal;
3. Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 yaitu pada ayat (2) UUD 1945. Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 itu menegaskan, “Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden”;
4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3);
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri triumpirat yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
6. Menteri Dalam Negeri sebagai triumpirat bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;

⁶⁵ *Id.*, hlm. 20-22

7. Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri triumpvirat menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri, karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dengan menteri lain atau lembaga negara lainnya;
8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi, "Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang";
9. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2);
10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1);
11. Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
12. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat 3 UUD 1945;
14. Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
15. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;

17. Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
18. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
20. Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang. Karena kedudukannya yang khusus dan diistimewakan, satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa ini diatur tersendiri oleh UUD 1945. Misal, status Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Nangroe Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah yang demikian ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara;
21. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B;
22. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22D;
23. Komisi Penyelenggaran Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Nama "Komisi

Pemilihan Umum” bukanlah nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang;

24. Bank sentral yang disebut eksplisit oleh Pasal 230, yaitu “Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang”. Seperti halnya dengan Komisi Pemilihan Umum, UUD 1945 belum menentukan nama bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh undang-undang berdasarkan kenyataan yang diwarisi dari sejarah di masa lalu;
25. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIII A dengan judul “Badan Pemeriksa Keuangan”, dan terdiri atas 3 pasal, yaitu Pasal 23E (3 ayat), Pasal 23F (2 ayat), dan Pasal 23G (2 ayat);
26. Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
27. Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945;
28. Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai auxiliary organ terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
29. Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945;
30. Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
31. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;

32. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
33. Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945;
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”.⁶⁶

Lalu, bagaimana pandangan Mahkamah mengenai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang? Pandangan Mahkamah terhadap SKLN dijelaskan secara komprehensif pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-V/2006. Putusan ini juga menjadi acuan bagi Mahkamah untuk memutuskan perkara SKLN setelahnya.⁶⁷

Menurut Mahkamah, pokok dari “sengketa kewenangan yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945” ialah kewenangan.⁶⁸ Ada makna di balik penempatan ‘sengketa kewenangan,’ sebelum ‘lembaga negara.’ Sebelum menentukan apakah suatu lembaga negara sesuai dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, perlu dilihat terlebih dahulu apa kewenangan yang disengketakan atau objek sengketa (*objectum litis*). Artinya, hanya kewenangan yang berasal dari Undang-Undang Dasar yang dapat menjadi objek sengketa. Ketentuan ini sekaligus menjadi batasan bagi Mahkamah, maksudnya apabila ada sengketa kewenangan yang kewenangannya tidak diberikan oleh UUD 1945, Mahkamah tidak berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus.⁶⁹

⁶⁶ *Id.*, hlm. 22-24

⁶⁷ *Id.*, hlm. 25

⁶⁸ *Supra note* 42, hlm. 86

⁶⁹ *Id.*, hlm. 88

Berbeda halnya kalau rumusan Pasal 24C ayat (1) berbunyi “memutus sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.” Kalau rumusannya berbunyi demikian, artinya hal paling awal yang perlu diperhatikan ialah lembaga negaranya. Dan hal tersebut membuka peluang besar bagi Mahkamah untuk memutus sengketa apapun, sepanjang yang bersengketa lembaga negara.⁷⁰

Rumusan Pasal 24C ayat (1) yaitu “... lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945” secara implisit menyatakan bahwa ada lembaga negara yang kewenangannya tidak diberikan oleh UUD 1945. Mengenai hal ini telah dinyatakan oleh Mahkamah melalui Putusan Perkara Nomor 005/PUU-I/2003 perihal Pengujian Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran bahwa Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) merupakan lembaga yang kewenangannya bukan berasal dari UUD 1945 melainkan peraturan perundang-undangan.⁷¹

Menurut Maruarar Siahaan, dalam menafsirkan kewenangan lembaga negara tidak dapat ditafsir sebatas penafsiran tekstual bunyi dari ketentuan UUD. Sebab, ada kemungkinan kewenangan-kewenangan implisit yang terdapat dalam suatu kewenangan pokok serta kewenangan yang diperlukan (*necessary and proper*) guna menjalankan kewenangan pokok tertentu tersebut.⁷² Kewenangan-kewenangan tersebut dapat saja dimuat dalam sebuah undang-undang. Penafsiran ini perlu diperluas, sebab perkembangan dan dinamika sengketa itu tidak diantisipasi secara sempurna oleh Pembuat Undang-Undang Dasar.⁷³

⁷⁰ *Id.*, hlm. 87

⁷¹ *Id.*

⁷² Putusan Mahkamah Konstitusi, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara antara Komisi Pemilihan Umum (KPU) Maluku dan Presiden*, No. 27/SKLN-VI/2008, Pemohon: KPU, 10 Februari 2009, hlm. 161

⁷³ Eddyono, *supra note* 24, hlm. 33

Selain itu, Maruarar Siahaan juga berpendapat bahwa perlunya penafsiran tekstual dan struktural pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Sebab, rumusan pasal itu diartikan seolah-olah sengketa itu hanya boleh “antara” lembaga negara yang disebutkan secara eksplisit oleh UUD 1945. Padahal tidak ada satu pun kata dalam rumusan Pasal 24C ayat (1) yang menyatakan bahwa sengketa kewenangan lembaga harus sesama lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945. Menurut beliau, penafsiran itu bertentangan dengan rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan mempengaruhi muatan Pasal 10 UU MK mengenai *legal standing*. Tidak hanya pada Pasal 10 UU MK, tetapi juga dalam Pasal 61 ayat (1) dan (2) UU MK dan PMK 8/2006. Hal itu menyebabkan Mahkamah tidak dapat melaksanakan tugasnya sebagai *the guardian of constitution* dengan maksimal dalam perkara SKLN sebagaimana yang diamanatkan UUD 1945.⁷⁴

⁷⁴ *Id.*, hlm. 34.