Kedudukan Hukum Komisi Negara Independen Dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi

Riskayanti subandi
Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Email:Riskayanti.subandi@ui.co.id

Abstract

The Constitutional Court, based on the authority mandated by the constitution, especially in deciding disputes over the authority of state institutions, plays a role in enforcing the application of the principle of checks and balances in Indonesia. After the Amendment to the Constitution of the Republic of Indonesia, various Independent State Commissions emerged that have strategic roles in the development of the democratic system in Indonesia. These independent state commissions often have multiple functions, where one independent institution can hold three or three functions at once, namely executive functions, legislative functions, and judicial functions. The breadth of the functions of independent state commissions will make them vulnerable to ultra vires actions which can then become one of the causes of authority disputes that occur between state institutions. This study aims to examine the existence of the Independent State Commission in Indonesia and to examine the legal standing of the Independent State Commission in the settlement of financial disputes by state institutions by the Constitutional Court. an institution that can be categorized as an independent state commission is an institution whose legal basis for its formation is expressly stated its independent nature, the dismissal and appointment of members has a special mechanism, the leadership is collegial, and the leadership has a definitive term of office. The attributional authority of the Constitutional Court in deciding disputes over the authority of state institutions by the Constitutional Court has limitations that are implemented consistently in each of its decisions. This limitation is given to reinforce the basic function of the Constitutional Court as guardian of the constitution. This limitation has implications for the absence of instruments for resolving disputes over authority between the various Independent Commissions in dispute.

Key word: Independent State Commission, Dispute on Authority of State Institutions, Constitutional Court

Abstrak

Mahakamah Konstitusi berdasarkan kewenangan yang diamanatkan konstitusi khususnya dalam memutus sengketa kewenangan lembaga negara, memegang peran dalam penegakan penerapan prinsip checks and balances di Indonesia. Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945), muncul berbagai Komisi Negara Independen yang memiliki peran strategis dalam pembangunan sistem demokrasi di Indonesia. Komisi negara independen ini kerapkali memiliki fungsi ganda (multiple function), dimana satu lembaga independent dapat memegang 3 tiga fungsi sekaligus, yakni fungsi eksekutif, fungsi legislatif, dan fungsi yudikatif. Luasnya fungsi komisi negara independen akan menjadi rentan atas tindakan ultra vires yang kemudian dapat menjadi salah satu penyebab timbulnya sengketa kewenangan yang terjadi antar lembaga negara. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji mengenai eksistensi Komisi Negara Independen di Indonesia serta menelaah kedudukan hukum Komisi Negara Independen dalam penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara oleh Mahkamah Konstitusi. Lembaga yang dapat dikategorikan sebagai komisi negara independen adalah lembaga yang oleh dasar hukum pembentuknya dinyatakan secara tegas sifat independensinya, pemberhentian dan pengangkatanya anggota memiliki mekanisme khusus, kepemimpinan bersifat kolegial, dan pimpinan memiliki masa jabatan definitif. Kewenangan atribusi Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa kewenangan lembaga negara oleh Mahkamah Konstitusi memiliki batasan yang dilaksanakan secara konsisten dalam setiap putusannya. Batasan tersebut diberikan untuk mempertegas fungsi dasar Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal

konstitus. Batasan tersebut berimplikasi pada belum adanya instrumen penyelesaian sengketa kewenangan antar berbagai Komisi Independen yang bersengketa.

Kata Kunci: Kedudukan Hukum, Komisi Negara Independen, Sengketa Kewenangan Lembaga Negara, Mahkamah Konstitusi

A. Pendahuluan

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) telah membawa perubahan secara fundamental khususnya terhadap struktur ketatanegaraan Indonesia yang semula bersifat vertikal hirarkis berubah menjadi horizontal fungsional. Jika sebelum amandemen UUD NRI dikenal istilah lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara.[1] Sebelum amandemen UUD 1945 paham pemisahan kekuasaan yang diterapkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah paham pembagian kekuasaan (distribution of power)[2] , sesudah amandemen UUD NRI paham tersebut bergeser menjadi pemisahan kekuasaan (separation of power) dengan menerapkan prinsip check and balances[4]. Dampak dari pergeseran era orde baru menuju era reformasi juga berpengaruh pada munculnya berbagai lembaga negara baru yang berdasarkan tugas dan fungsinya memiliki peran dalam penyelenggaraan pembangunan negara. Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pemegang kekusaan kehakiman yang diberikan mandat untuk menjamin pelaksanaan prinsip cheks and balances seharusnya dapat berperan memberikan rekomendasi dalam menyelesaiakan sengketa kewenangan yang terjadi antar lembaga negara.

Amandemen UUD 1945 yang merupakan hasil dorongan reformasi, menimbulkan banyak terbentuknya lembaga, badan, dan komisi independent yang turut memiliki peran yang strategis dalam pembangunan Negara Indonesia. Dalam hal ini Jimly Asshiddiqie mengelompokkan hal tersebut menjadi 6 bagian, yaitu:[5] 1) lembaga tinggi negara yang sederajat dan bersifat independent; 2) Lembaga Negara dan komisi negara yang bersifat independent berdasarkan konstitusi; 3) Lembaga independent lainnya yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang; 4) Lembaga dan komisi dilikungan eksekutif yang bersifat khusus dalam pemerintahan; 5) Lembaga dan komisi dilingkungan pemerintah lainnya; dan 6) Lembaga korporasi dan badan hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara dan kepentingan umum.

Semakin banyaknya lembaga yang dibentuk tersebut, dapat menimbulkan peluang yang sangat besar untuk dapat terjadi sengketa kewenangan antara lembaga tersebut. Dalam paradigma pemikiran sebelumnya,

---

[1]Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meletakkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara atau pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, kemudian didistribusikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara lainnya. Lihat Pasal 1 ayat 2 UUD Tahun 1945 sebelum amandemen.

[2]Paham distribution power mekanisme hubungan antar lembaga negara bersifat vertikal artinya kekuasaan itu didistribusikan berjenjang dari atas kebawah dari lembaga tertinggi negara kepada lembaga tinggi negara. Hal ini termanifestasikan pada kedudukan MPR yang sebelum adanya amandemen UUD NRI 1945 menjadi lembaga tertingi negara dan pemegang sebesar-besarnya kedaulatan rakyat, yang kemudian membagikan kekuasaan untuk penyelenggaraan negara kepada beberapa lembaga tinggi negara seperti Presiden, Wakil Presiden, DPR, MA, DPA, dll. Terkait kedudukan dan hubungan lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara sebelum adanya Amandemen UUD NRI Tahun 1945 dapat dilihat pada TAP MPR Nomor III/MPR/ 1978 Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara

[3]Paham separation power mekanisme hubungan antar lembaga negara bersifat horizontal artinya kekuasaan dipisahkan kedalam masing-masing fungsi lembaga negara yang sederajat satu sama lainnya.

[4]Check and balances adalah prinsip yang menghendaki agar kekusaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Hal itu untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan pada seseorang ataupun sebuah istansi atau juga untuk menghindari terpusatnya kekuasaan pada seorang ataupun instansi. Prinsip ini mulanya merupakan prinsip yang diterapkan di Amerika Serikat, dimana sistem ketatanegaraan Amerika memadukan antara prinsip pemisahan kekuasaan dengan prinsip check and balances. Lihat Sunarto, "Prinsip Check and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Masalah-Masalah Hukum, (Jilid 45, Nomor. 2, April 2016):hal.159.

[5]Jimly Asshiddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kempanitraan MK RI, 2006), hal.24-27

tidak terfikirkan bahwa sesama lembaga negara dapat timbul sengketa kewenangan. Kalaupun timbul perselisihan antara satu lembaga dengan lembaga lain, maka perselisihan semacam itu dapat diselesaikan melalui proses-proses politik ataupun kultural, atau setiap masalah yang dihadapi diselesaikan secara politik oleh lembaga atau instansi atasan yang mempunyai kedudukan lebih tinggi dari lembaga yang terlibat dalam persengketaan. Penyelesaian yang bersifat politis melalui mekanisme pengambilan keputusan yang bersifat vertikal itulah yang mewarnai corak penyelesaian masalah ketatanegaraan selama ini.[6]

Potensi timbulnya sengketa antar lembaga negara itu dapat berupa sengketa kewenangan, sengketa administrasi, dan bisa juga berupa sengketa jabatan atau personal. Secara definitif, yang dimaksud dengan sengketa kewenangan antarlembaga negara adalah perbedaan pendapat yang disertai persengketaan dan klaim antarlembaga negara yang satu dengan yang lainnya mengenai kewenangan yang dimiliki oleh masing- masing lembaga Negara tersebut.[7] Potensi adanya sengketa antar lembaga negara cenderung tinggi, dikarenakan hubungan antara satu lembaga dengan lembaga lainnya diikat oleh prinsip check and balances, dimana lembaga-lembaga mempunyai kedudukan yang sedarajat dan saling mengendalikan antara satu dengan lainnya.

Dewasa ini pembentukan suatu lembaga negara kerapkali dianggap sebagai satu solusi untuk dapat menyelesaikan berbagai permasalahan yang muncul di tengah-tengah masyarakat. Selain itu muncul pula dorongan dari lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi internasional untuk dapat membentuk sebuah lembaga khusus guna menjalankan tugas pada isu tertentu. Seperti halnya muncul ide-ide pembentukan berbagai komisi-komisi negara yang memiliki sifat independen. Secara teoritis, lembaga negara independen dibentuk dengan didasari adanya keinginan negara untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat dapat mengawasi kinerja negara dengan tujuan agar tercipta akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horizontal.

Munculnya komisi-komisi negara independen dimaksudkan pula untuk menjawab tuntutan masyarakat atas terciptanya prinsip-prinsip demokrasi dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan melalui lembaga yang akuntabel, independen, serta dapat dipercaya. Namun sayangnya, komisi negara independen ini kerapkali memiliki fungsi ganda (multiple function), dimana satu lembaga independent dapat memegang 3 tiga fungsi sekaligus, yakni fungsi eksekutif, fungsi legislative, dan fungsi yudikatif.[8] Hal ini tidak sejalan dengan pendapat dari Jimly Assidiqie bahwa "satu organ hanya dapat menjalan satu fungsi saja dan tidak boleh mencapuri urusan/fungsi organ lainnya.".[9] Dengan luasnya fungsi komisi negara independent maka akan menjadi rentan atas tindakan ultra vires (tindakan diluar kewenangannya) dan akan selalu berlindung dari ketentuan undangan-undang yang memberikan kewenangan kepadanya. Sikap ultra vires ini yang kemudian dapat menjadi salah satu penyebab timbulnya Sengketa yang terjadi antar Lembaga Negara.[10]

Zainal Arifin Mochtar, kehadiran banyaknya lembaga negara independent memberikan serngkaian impilikasi penyelenggaraan pemerintahan Indonesia. Implikasi tersebut dapat terdiri dari tiga kategori , yakni implikasi secara substanstif yuridis, implikasi administratif, dan implikasi politik akibat hadirnya

---

[6]Jimly Asshiddiqie, Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm.9 Dalam hal ini berdasarkan pendapat Second Founding Father: bahwa lembaga negara yang menimbulkan sengketa dengan lembaga negara lainnya, proses penyelesaiannya diselesaikan oleh parlemen. Dalam hal ini tidak jauh berbeda dengan pendapat Jimly, dimana Jimly menyebutkan diselesaikan oleh lembaga atau instansi atasan yang mempunyai kedudukan yang lebih tinggi

[7]Jimly Asshiddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Cetakan Kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm 4

[8]Hendra Nurjajo, "Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara",(Jurnal Hukum dan Pembangunan,Tahun ke-35, No.3, Juli September 2005):276

[9]Gunawan A. Tauda, "Kedudukan Komisi Negara Independent Dalam Struktur Kenegaraan Republik Indonesia", (Pranata Hukum, Volume 6, No. 2, Juli 2011):171, sebegaimana dikutip dari Jimly Assidiqie, Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia, (Jakarta: Konstitusi Perss,2006), hal.153

[10]I Gede Pantja Astawa dan Firdaus Arifin, Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi, (Bandung: PT.Refika Aditama,2021), hal.141

lembaga negara independent.[11] Implikasi yang paling serius dalam hal ini adalah implikasi secara substantif yuridis yang dapat berupa implikasi atas posisi institusional lembaga negara independent, implikasi pada independensi insttitusional lembaga negara independent, implikasi hubungan lembaga negara independent dengan lemabaga negara lainnya, implikasi sengketa kewenangan lembaga negara, implikasi kebutuhan penguat daya jelajah kelembagaan, serta implikasi pada aturan yang dikeluarkan oleh lembaga negara Independet.[12]

Jimly Assidiqie mengungkapkan untuk dapat menyelesaikan kemungkinan terjadinya sengketa antar lembaga negara diperlukan organ tersendiri.[13] Sengketa tersebut, dapat dilakukan melalui mekanisme peradilan tata negara yang ada pada Mahkamah Konstitusi.[14] Peran strategis Mahkamah Konstitusi dalam memutus sengketa kewenangan lembaga negara berbanding lurus dengan fungsi Mahkamah Konstitusi untuk melaksanakan kekuasaan peradilan dalam sistem konstitusi, sebagai penjaga konstitusi (the guardian of constitution) sekaligus sebagai penafsir konstitusi (the sole interpreter of constitution).[15] Sejalan dengan Achmad Roestandi, yang mendorong dibentuknya Mahkamah konstitusi salah satunya karena bertambahnya lembaga negara dan perubahan ketentuan yang teradapat dalam UUD memicu peluang adanya sengketa kewenangan lembaga negara, serta perubahan paradigma yang menempatkan MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara yang memegang supremasi kekuasaan sehingga dapat menjadi penyelesai atas adanya sengketa kewenangan.[16] I Dewa Gede Palguna menyatakan bahwa praktik penyelesaian atas sengketa kewenangan lembaga negara diberbagai negara memang diberikan kewenangannya pada Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dinilai memiliki fungsi sebagai pengawal konstitusi (the guardian of constitution), bahkan kewenangan tersebut harus dianggap ada meskipun konstitusi tidak mengatur secara eksplisit.[17]

Mahkamah Konstitusi (Counstitutional Court) merupakan sebuah lembaga kekuasaan kehakiman yang lahir dimasa transisi menuju reformasi, yakni setelah adanya amandemen ke tiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945(UUD NRI 1945) yang tertuang dalam Pasal 24 C. Pembahasan mengenai pembentukan Mahkamah Konstitusi diawali dengan pembahasan terkait perlunya suatu kewenangan kekuasaan kehakiman untuk mengadili permasalahan dibidang ketatanegaraan. Pembentukan Mahkamah Konstitusi didorong dan dipengaruhi oleh berbagai kondisi sebagai konsekuensi dari perwujudan negara hukum yang demokratis serta perubahan kekuasaan negara yang menganut sistem pemisahan kekuasaan (separation of powers) berdasarkan prinsip checks and balances.[18]

Hans Kelsen dalam sebuah tulisan yang berjudul "The Nature and Development of Constitusional Adjudication" menjabarkan mengenai pentingnya dibentuk sebuah organ khusus yang berperan sebagai guardian of the constitution. Hal ini berawal dari anggapan bahwa adjudikasi dalam permasalahan kenegaraan adalah adjudikasi konstitusi dimana terdapat jaminan yudisial atas konstitusi. Adanya Jaminan ini bertujuan untuk mengamankan legalistas fungsi-fungsi negara. Ajudikasi konstitusional bertujuan, pada prinsipnya,

---

[11]Zainal Arifin Mochtar, Lemabaga Negara Independet, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi, (Jakarta:Rajawali Pers, 2016), hal.132

[12]Zainal Arifin Mochtar, Lemabaga Negara Independet, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi, hlm.134

[13]Sri H Puspitasari, "Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara sebagai Salah Satu Kewenangan Mahkamah Konstitusi." Ius Quia Iustum Law Journal, (Volume 21, Nomor 3, 2014):hlm.3

[14]Jimly Asshiddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Cetakan Kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm.4

[15]Jimly Asshiddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Cetakan Kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 132

[16]Achmad Roestandi, Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2005), hlm. 6

[17] I Dewa Palguna, Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State, Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna, (Jakarta:Setjen dan Kepanitraan MK RI, 2008), hlm.17

[18]Mahkamah Konstitusi, "Sejarah dan Pembentukan Kedudukan, Serta Kewenangan Mahkamah Konstitusi", Berita Media, Tanggal 13 agustus 2015, diakses pada https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11768

untuk menjamin legalitas tindakan hukum yang berkaitan langsung ke konstitusi untuk menjamin konstitusi itu sendiri.[20]

UUD NRI Tahun 1945 telah menyebutkan secara eksplisit pada pasal 24 C ayat (1) bahwa salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[21] Hanya saja dalam praktiknya kemudian, belum terdapat pengaturan yang jelas terkait lembaga negara apa saja yang dapat memenuhi legal standing dalam mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi serta permasalahan sengketa kewenangan seperti apa yang dapan menjadi objek perkara yang dapat dimohonkan pemutusannya oleh Mahkamah Konstitusi.

Perkara sengketa kewenangan lembaga negara yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi, sejak 2003 sampai saat ini, terdapat sebanyak 28 perkara. Dari 28 perkara tersebut yang sudah diputus oleh Mahkamah Konstitusi, terdiri dari 1 perkara dikabulkan, 3 perkara ditolak, 17 perkara tidak dapat diterima, 7 perkara ditarik kembali dan 1 perkara tidak berwenang.[23] Dari data jumlah perkara tersebut, ditemukan adanya beberpa perkara yang Pemohon ataupun termohon merupaka komisi negara independen, diantaranya :

Permohonan tidak dapat diterima				
No	**Nomor Putusan**	**Pemohon**	**Termohon**	**Objek Sengketa**
1	002/SKLN-IV/2006	Pasangan Calon Walikota Depok 2005	KPUD Depok	Kewenangan Pengajuan Peninjauan Kembali ke Mahkamah Agung Atas Putusan Pengadilan Tinggi
2	030/SKLN-IV/2006	Komisi Penyiaran Indonesia	Presiden RI cq. Menteri Komunikasi dan Informatika	- Kewenangan pemberian izin penyelenggaraan penyiaran - Kewenangan membuat aturan prihal penyiaran
3	1/SKLN-VI/2008	Panitia Pengawas Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Morowali	KPU Kabupaten Morowali	Kewenangan melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Morowali
4	27/SKLN-VI/2008	KPU Maluku Utara	Presiden RI	Kewenangan menentukan Pasangan Calon Terpilih Gubernur dan Wakil Gubernur Maluku Utara
5	1/SKLN-X/2012	Menteri Dalam Negeri	KPU dan KIP Aceh	Kewenangan untuk membuka kembali pendaftaran pasangan calon serta melakukan penundaan terhadap tahapan pemilihan kepala daerah yang sedang berlangsung.
6	2/SKLN-XI/2013	Panwaslu Sumatera Utara	- Banwaslu - KPU	Kewenangan seleksi Anggota Panwaslu Sumatra Utara
Putusan Dikabulkan				
7	3/SKLN-X/2012	KPU	Pemda Provinsi papua	Kewenangan menyusun dan menetapkan pedoman teknis tentang tahapan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Papua
Permohonan ditolak				
8	1/SKLN-X/2012	Menteri Dalam Negeri	KPU dan KIP Aceh	Kewenangan untuk membuka Kembali pendaftaran pasangancalon peserta melakukan penundaan tahapan pemilihan kepala daerah yang sedang berlangsung

[19]Lars Vinx , The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law, (United Kingdom:Cambridge University Pers, 2015), hlm.22. Pembahasan dalam buku ini diterjemahkan dari Hans Kelsen (1929a) 'Sifat dan perkembangan yurisdiksi negara' dalam Hans R. Klecatsky, Rene Marcic, dan Herbert Schambeck (eds.), The Vienna School of Legal Theory. Tulisan Hans Kelsen, Adolf Merkl, Alfred Verdross, 2 jilid. (Wina: Verlag Austria, 2010), II, 1485-531. Dikutip dari

[20]Lars Vinx , The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law, hlm. 25 . Disebutkan "Adjudication in matters of state is constitutional adjudication and, as such, a judicial guarantee

Melihat dari potensi terjadinya sengketa kewenangan antar Komisi Negara Independen dengan Komisi Negara Independen lainnya atau antar Komisi Negara Independen dengan Lembaga Negara lainnya, maka perlu dilihat bagaimana kedudukan hukum (legal standing) Komisi Negara Independent dalam penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara oleh Mahkamah Konstitusi, yang saat ini merupakan satu-satunya lembaga negara yang diberikan kewenangan khusus untuk memutus sengketa kewenangan antara lembaga negara. Perlu dilakukan penalaahan lebih lanjut mengenai eksistensi serta karakteristik yang dimiliki oleh Komisi Negara Independen di Indonesia. Selain itu atas keberadaanya yang diiringi dengan kedudukan dan kewenangan strategis dalam mendorong pembangunan sistem demokrasi di Indonesia, dimana kerap kali bersinggungan dengan kewenangan lembaga negara lain, dapat menyebabkan terjadi terjadinya sengketa kewenangan lembaga negara.

Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara diharapkan dapat berperan dalam penyelesaian sengketa kewenangan yang terjadi antar Komisi Negara Independen atau lembaga negara lainnya. Untuk itu dalam penelitian ini akan dilihat bagaimana kedudukan hukum Komisi Negara Independen dalam perkara sengketa kewanangan lembaga negara di Mahkaham Konstitusi dengan melihat pertimbangan Hakim Konstitusi dalam Putusan Nomor 030/SKLN-IV/2006 (Komisi Penyiaran Indonesia vs Presiden qq.Menteri Komunikasi dan Informatika) dan Putusan Nomor Nomor 3/SKLN-X/2012 (Komisi Pemilihan Umum vs Pemerintah Daerah Papua).

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang meneliti terkait sistematika hukum dalam penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara oleh mahkamah konstitusi untuk menjawab munculnya paradigma baru dibidang kelembagaan yakni munculnya berbagai komisi negara independent di Indonesia. Jenis data yang dipakai dalam penelitian ini adalah jenis data sekunder, dimana data tersebut diperoleh dari penelusuran literatur atau studi kepustakaan baik berupa naskah komprehensif, buku, jurnal, artikel, makalah, tesis, dan lainnya yang memiliki keterkaitan tema dengan penelitian ini. Data-data Sekunder yang telah dikumpul akan dianalisis melalu metode kualitatif. Dengan metode kualitiatif data akan dianalisis dan diolah melalui pemahaman peneliti terhadap data dan informasi yang diperoleh. Hasil dari penelitian ini adalah Preskriptif-analitis. Memaknai teori hukum dan peraturan perundang-undangan terhadap pada masalah dalam peristiwa hukum, serta memberikan petunjuk hukum dalam menyelesaikannya

B. Pembahasan.

B.1. Eksistensi Komisi Negara Independent di Indonesia

Komisi negara independent merupakan organ negara yang dianggap memiliki sifat tidak terikat dan berdiri sendiri. Mengenai kedudukannya, terdapat berbagai pandangan yang berbeda. Pertama, Komisi negara independen dianggap sebagai suatu cabang kekuasaan tersendiri diluar dari tiga kekuasaan utama (ekesekuti, yudikatif, dan legislatif).[24] Kedua, komisi negara independen berkedudukan state auxiliary organ

of the constitution. It is a limb of the system of legal-technical measures whose purpose it is to secure the legality of the state's functions. The functions of the state themselves have legal char- acter; they appear as legal acts. They are acts through which law (and this means legal norms) is created, or through which created law (legal norms already enacted) is executed."

[21]Lars Vinx , The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law, hlm. 75 . Disebutkan "Constitutional adjudication aims, in principle, to guarantee the legal- ity of legal acts (norms) immediate to the constitution – statutes, decrees that take the place of statutes and are therefore immediate to the constitution, etc. – and thus to guarantee the constitution itself".

[23]Mahkamah Konstitusi, "Grafik Rekapitulasi Putusan Sengketa Kewenangan Lemabaga Negara" diakses pada tanggal 16 April 2021 Pukul 10.53 WIB, https://www.mkri.id/index.php?page=web. Putusan&id=1&kat=1&menu=5&jenis=SKLN&jnsperk ara=1

[24]Gunawan A. Tauda, "Kedudukan Komisi Negara Independent Dalam Struktur Kenegaraan Republik Indonesia", (Pranata Hukum, Volume 6, No. 2, Juli 2011):171

atau lembaga yang membantu tiga lembaga pokok, bahkan tidak jarang dari mereka yang menjalankan fungsi campuran. Oleh karena itu ada yang bersifat independen, dan ada pula yang semi atau quasi independen.[25] State auxiliary institutions ini kerapkali menggunakan istilah komisi (commission). Definisi dari commission itu sendiri adalah "a body of persons acting under lawful authority to perform certain public service."[26]

Di Indonesia belum terdapat penggunaan istilah yang sama dalam menyebutkan komisi negara indepeden, terdapat istilah lain seperti badan, lembaga non-strukutral, dan/atau penamaan tertentu sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Secara umum alat perlengkapan negara yang berupa state auxiliaries atau independent bodies ini muncul karena: Pertama. Adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalisasinya. Kedua. Adanya upaya empowerment terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik. Pada dasarnya istilah "independent" bermakna adanya kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, otonom (otonomi), tidak dalam dominasi personal maupun institusional. Sehingga, ada pelaksanaan kehendak bebas (free will) yang dapat terwujud tanpa ada pengaruh yang secara signifikan merubah pendiriannya untuk membuat keputusan atau kebijakan. Pada awalnya keberadaan lembaga independent ini dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan lembaga eksekutif yang terlalu besar (heavy executive). Hal ini merupakan upaya untuk mewujudkan sebuah negara hukum yang demokratis sebagai cita-cita negara Republik Indonesia.[27]

Kementerian Sekretariat Negara mengklasifikasikan berbagai lembaga yang memiliki kedudukan sebagai state auxilary organs dengan isitilah Lembaga Non Struktural. Lembaga Non Struktural dimaknai sebagai "lembaga yang dibentuk di luar lembaga negara fundamental (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja dan pelayanan publik, maupun sebagai jawaban dalam pelaksanaan tugas-tugas urgen yang dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan KKN".[28] Terdapat 140 Lembaga Negara Non Struktural yang dibentuk dengan berbagai jenis peraturan perundang-undangan, ada yang dibentuk berdasarkan amanat UUD NRI 1945, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, maupun Keputusan Presiden. Dari sisi tugas, keberadaan Lebaga Non Struktural ada yang dimaksudkan untuk mengawasi tugas pemerintah, ada yang membantu tugas penyelenggaraan pemerintah, dan ada Lembaga Non Struktural yang bersifat independen/mandiri.[29] Lembaga Non struktural yang bersifat independen/mandiri inilah yang kemudian disebut sebagai Komisi Negara Independen.

Miranda Risang Ayu menyimpulkan bahwa terdapat beberapa kriteria yang harus dipenuhi agar dapat dikatakan sebagai state auxilary organs yang bersifat independen yaitu:[30]

1. Dinyatakan secara tegas oleh Kongres dalam Undang- Undang tentang komisi tersebut.
2. Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (discretionary decision) pemberhentian sang pimpinan komisi
3. Kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan
4. Kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu
5. Masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (staggered terms).

[25]Miranda Risang Ayu, "Kedudukan Komisi Independen sebagai state auxilary institution dan Relevansinya dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia",(Jurnal Konstitusi,Vol. I, No. 1, November 2009): 57

[26]Miranda Risang Ayu, "Kedudukan Komisi Independen sebagai state auxilary institution dan Relevansinya dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia",(Jurnal Konstitusi,Vol. I, No. 1, November 2009): 55

[27]Hendra Nurjajo, "Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara",(Jurnal Hukum dan Pembangunan,Tahun ke-35, No.3, Juli September 2005):279, sebagaiman dikutip pada Jimly Ashiddiqie. Slruktur I\etatanegaraan Indonesia Sete/ah Perubahan Ke- empat UUD 1945, Makalah Disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukull1 Nasional VIII. Denpasar, 14-18 Juli 2003. hal. 22.

[28]Asisten Deputi Hubungan Antar Lembaga Negara dan Lembaga Non Struktural, Profil 10 Lembaga Non Struktural, (Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara, 2012), hal. 3

[29]Kementerian Sekretariat Negara, "Klasifikasi dan PUU LNS", diakses melalui https://www.setneg.go.id/baca/index/klasifikasi_dan_puu_lns, pada tanggal 22 Mei 2022, 17.29 WIB

[30]Miranda Risang Ayu, "Kedudukan Komisi Independen sebagai state auxilary institution dan Relevansinya dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia",(Jurnal Konstitusi,Vol. I, No. 1, November 2009): 57

Gunawan A. Tauda dengan meninjau dari berbagai komisi negara Independent yang saat ini telah dibentuk di Indonesia. Suatu komisi negara independent setidaknya memiliki karakteristik:[31]

1. Dasar hukum pembentukannya menyatakan secara tegas kemandirian/independensi Lembaga terkait dalam menjalankan tugas dan fungsinya;
2. Independen dalam arti bebas dari pengaruh, kehendak, atau control dari cabang kekuasaan lainnya;
3. Pemberhentian dan pengangkatan anggota komisi menggunakan mekanisme tertentu yang diatur khusus, bukan hanya sekedar political appointe;
4. Kepemimpinan komisi bersifat kolegial dan tidak dikuasi oleh partai politik dan keputusan diambil secara mayoritas suara;
5. Masa jabatan para pemimpin komisi defenitif, habis secara bersamaan, dan dapat diangkat kembali dalam satu preiode berikutnya;
6. Kenggotaan Lembaga negara tekadang bertujuan untuk menjaga perwakilan nonpartisan;

Dari kedua pendapat mengenai karakteristik/kriteria tersebut disimpulkan bahwa lembaga yang dapat dikategorikan sebagai komisi negara independen adalah lembaga yang oleh dasar hukum pembentuknya dinyatakan secara tegas sifat independensinya, pemberhentian dan pengangkatanya anggota memiliki mekanisme khusus, kepemimpinan bersifat kolegial, dan pimpinan memiliki masa jabatan definitif. Dari 140 Lembaga Negara Non-Struktural yang telah diklasifikasikan oleh Kementerian Sekertariat Negera Republik Indonesia, ada 10 (sepuluh) Lembaga yang memiliki karakteristik sebagai komisi negara independen. Adapun lebaga dimaksud diantaranya:

No	Komisi Negara Independen	Dasar Pembentukan
1	Komisi Pengawas Persaingan Usaha	Pasal 30 UU 5 Tahun 1999
2	Komisi Perlindungan Anak	Pasal 74 UU 23 Tahun 2002
3	Komisi Informasi	Pasal 23 UU 14 Tahun 2008
4	Komisi nasional Hak Asasi Manusia	Pasal 1 ayat (7) UU 39 Tahun 1999
5	Komisi Pemilihan Umum	Pasal 22E Ayat (5) UUD NRI 1945 Pasal 1 angka (3) UU 12 Tahun 2003
6	Komisi Yudisial	Pasal 24B ayat 1 UUD NRI 1945
7	Badan Pengawa Pemilu	Pasal 1 angka 16 UU 15 Tahun 2011
8	Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	Pasal 2 UU 30 Tahun 2002
9	Dewan Pers	15 ayat (1) UU 40 Tahun 1999
10	Ombudsman RI	UU 37 Tahun 2008
11	Pusat Pelaporan dan Analisis Taransaksi Keuangan/PPATK	Pasal 37 UU 8 Tahun 2010
12	Otoritas Jasa Keuangan	Pasal 2 UU 21 Tahun 2011
13	Komisi Penyiaran Indonesia	Pasal 7 UU 32 Tahun 2002

Dilihat dari dasar pembentukannya, perlu ditinjau pula bahwa Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga telah membentuk dua komisi independent, yakni Komisi Pemilihan Umum (Pasal 22 E ayat 5) dan Komisi Yudisial.

B.2. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Amandemen UUD NRI 1945 (1999-2002) telah membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, mulai dari berubahan ide pembagian kekuasaan (vertikal) menjadi pemiskahan kekuasaan (horizontal), hingga reformasi kelembagaan eksekutif, legislatif maupun yudisial. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah lembaga baru yang turut menduduki fungsi Yudisial khususnya berperan dalam pengawasan terhadap kekuasaan lembaga negara dan pengawal terhadap penerapan UUD NRI 1945.

Berdasarkan Pasal 24 C ayat 1 UUD NRI 1945 disebutkan secara jelas bahwa Mahakamah Konstitusi

[31]Gunawan A. Tauda, "Kedudukan Komisi Negara Independent Dalam Struktur Kenegaraan Republik Indonesia", (Pranata Hukum, Volume 6, No. 2, Juli 2011):171

berwenang untuk :

1. Kewenangan dalam menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945, dalam hal ini Mahkamah Konstitusi bertidak sebagai penyeimbang kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam pembentukan undang-undang. Pengujian ini khususnya untuk menjamin bahwa penerapan UUD NRI tidak ternafikan oleh adanya suatu Undang-Undang dan menjamin hak-hak konstitusional warga negara yang sebagaimana telah dijamin dalam UUD NRI 1945;
2. Kewenangan dalam memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenanganya diberikan oleh UUD, pelaksanakan kewengan ini merupakan pengenjawantahan prinsip check and balances yang telah tekandung dalam amandeman UUD NRI 1945, dimana setiap lembaga memiliki kedudukan yang sama dimana lembaga negara yang satu dengan yang lainnya memiliki keterikatan untuk saling mengawasi. Konsistensi pelaksanaan kewenangan secara check and balance mebawa konsekuensi apabila terjadi pemusatan kekuasaan, kesewenangan atau melebihi kewenangannya dalam arti terjadi sengketa kewenangan antara lembaga negara, perlu diadakan penyelesaian;
3. Kewenangan untuk memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan hasil pemilu. kewenangan ini lebih mengacu kepada pelaksanaan fungsi Mahkamah Konstitusi dalam menjaga dan menegakkan prinsip negara hukum yang demokratisJika dilihat dari kewenang yang dimiliki Mahakamah Konstitusi dapat dijabarkan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki hubungan pelaksanaan upaya check and balances bagi lembaga negara lainnya; dan
4. Kewenanangan memebrikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Melalui keweenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, Jimly Asshidiqie beranggapan Mahkamah Konstitusi merupakan pengawal konstitusi (the guardian of the constitution). Hal itu juga membawa konsekuensi Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai penafsir konstitusi (the sole interpreter of the constitution). Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi dan salah satu fungsi konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi sehingga menjadi hak konstitusional warga negara. Karena itu, MK juga berfungsi sebagai pengawal demokrasi (the guardian of the democracy), pelindung hak konstitusional warga negara (the protector of the citizen's constitutional rights) serta pelindung HAM (the protector of human rights).[32]

B.3. Kedudukan Hukum Komisi Negara Independen dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi

Pada sebuah negara hukum yang demokratis kedudukan dan wewenang pemerintahan dalam menyelenggaraan negara, asas legalitas merupakan pilar dasar yang membawa konsekuansi bahwa pemerintahan harus berdasarkan atas hukum atau pemerintah harus berdasarkan undang-undang (wetmatigheid van bestuur).[33] Prinsip dasar dalam negara hukum menetapkan bahwa setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada adanya legitimasi atau kewenangan, sehinga tindakan tersebut dianggap sah adanya.[34] Lemaire mengemukakan bahwa penguasa dalam hal ini pemerintah diberikan tugas untuk menjalankan suatu kepentingan umum yang dijalankan oleh penguasa, dimana dalam menyelenggarakannya penguasa harus memiliki kewenangan untuk bertindak atau berbuat. Kewenangan tersebut yang menjadi dasar legetimasi untuk bertindak atau berbuat sesuatu, sehingga dalam menyelenggarakan fungsi dan tugasnya dapat sesuai dan tidak melakukan tindakan yang menyalahgunakan kewenangan (detournement de pouvir).[35]

---

[32]Jimly Asshiddiqie, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, 2008, hlm.39.
[33]Aminuddin Ilmar, Hukum Tata Pemerintahan, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 72
[34]Aminuddin Ilmar, Hukum Tata Pemerintahan, hlm. 73
[35]Aminuddin Ilmar, Hukum Tata Pemerintahan, hlm. 77

Kewenangan Mahkamah Konstitusi mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus sengketa kewenangan Lembaga negara pada dasarnya merupakan kewenangan konstitusional yang langsung diberikan oleh Pasal 24C UUD NRI 1945. Kewenangan tersebut juga ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf b Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Selain itu menyelenggarakan proses peradilan dengan baik, Mahkamah Konstitusi telah membentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/ PMK/2006 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Konstitusional Lembaga Negara.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006 dengan menjabarkan pertimbangan dasar dibutuhkannya proses peradilan untuk melakukan penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara oleh Mahakamah Konstitusi. 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 UUD. Kekuasaan yang diberikan kepada lembaga negara tersebut sifatnya saling membatasi antara yang satu dengan yang lain (checks and balances). Pasca perubahan UUD 1945 tidak ada lagi lembaga negara yang kedudukannya lebih tinggi yang keputusannya dapat dijadikan rujukan untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara.

Konstitusi selain sebagai sumber hukum yang tertinggi karena memuat norma-norma hukum yang mendasar bagi penyelenggaraan negara, juga mengatur mekanisme hubungan antar lembaga negara. Aturan tentang mekanisme kerja yang terdapat dalam undang-undang dasar tersebut harus berjalan sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang Dasar. Apabila terdapat komponen dalam mekanisme tersebut yang tidak berfungsi sebagaimana mestinya, yang salah satu sebab di antaranya adalah karena adanya lembaga negara yang bertindak di luar kewenangannya, maka hal tersebut perlu dikembalikan pada mekanisme yang seharusnya. Koreksi hukum terhadap inkonstitusionalitas mekanisme tersebut dilakukan oleh lembaga peradilan tersendiri yaitu Mahkamah Konstitusi melalui putusannya dengan maksud untuk menghindari penyelesaian yang semata-mata bersifat politis yang didasarkan atas kekuasaan belaka.[36]

Berbicara Mengenai kedudukan Hukum (legal standing) pihak (Pemohon dan Termohon) yang dapat berperkara dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus kewenangan lembaga negara dapat dilihat dengan berbagai peraturan yang mengatur tentang kewenangan Mahakamha Konstitusi dalam memutus sengketa kewenangan lembaga negara. Berdasarkan ketentuan UUD NRI 1945 pihak yang bersengketa adalah "..lembaga negara yang kewenanganya diberikan oleh Undang-Undang Dasar".[37] Dari ketentuan ini dapat diketahui bahwa lembaga negara yang dimaksud hanyalah lembaga yang benar-benar hadir dengan berlandaskan pada amanat kewenangan yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi. Ketentuan ini kemudian dipertegas kembali oleh Pasal 61 UUMK menentukan hal-hal sebagai berikut:[38]

(1) "Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan"

(2) "Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang kepentingan langsung pemohon dan menguraikan kewenangan yang dipersengketakan serta menyebutkan dengan jelas lembaga negara yang menjadi termohon"

Dari ketentuan Pasal 61 dapat disimpulkan bahwa Pemohon harus merupakan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, harus memiliki kewenangan konstitusional yang dipersengketakan oleh Pemohon dan Termohon yang kewenangan konstitusional Pemohon diambil alih dan/atau terganggu

[36]Mahakamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006

[37]Indonesia , Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UUD NRI 1945, Pasal 24 C

[38]Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 61 Ayat (1) dan (2

oleh tindakan Termohon, dan Pemohon harus mempunyai kepentingan langsung dengan kewenangan konstitusional yang dipersengketakan. Pada ketentuan ini belum terlihat jelas mengenai pihak dapat menjadi termohon , namun dengan merujuk kepada pendapat terkait keterikatan antara kewenangan dan organ, maka dapat dikatakan bahwa pihak yang menjadi termohon adalah lembaga negara yang juga memegang kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Pemahaman terkait pihak yang dapat berperkara dalam sengketa kewenangan lembaga negara dipertegas kembali oleh Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PMK/2006, dimana disebutkan bahwa Lembaga Negara Lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah: Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); Dewan Perwakilan Daerah (DPD); Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); Presiden; Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); Pemerintahan Daerah (Pemda); atau Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Jika merujuk pada konsep lembaga negara yang sampaikan oleh Berdasarkan kedudukannya, George Jellinek membagi, pertama, lembaga negara yang langsung (mittenbare organ), yaitu lembaga negara yang menentukan ada atau tidak adanya negara. Dengan merujuk pada teori Trias Politika, lembaga negara yang langsung itu adalah lembaga negara yang dimaksud oleh konstitusi, yaitu lembaga negara yang melaksanakan cabang kekuasaan legislatif, eksekutif atau yudikatif. Kedua, Lembaga negara yang tidak langsung (unmittenbare organ), yaitu lembaga negara yang bergantung pada lembaga negara yang langsung.[39] Maka lembaga negara yang disebut secara eksplisit dalam Peraturan MK Nomor 8/PMK/2006 hanya lembaga negara langsung (mittenbare organ). Namun kedudukan lembaga negara yang tidak langsung (unmittenbare organ) masih dimungkin dapat menjadi pihak berdasarkan ketentuan yang menyebut "Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945".

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PMK/2006, semakin mempertegas batasan siapa yang dapat menjadi pihak pemohon dan termohon, dimana dinyatakan:

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, menghalangi, mengabaikan, dan/atau merugikan pemohon.

Melalui ketentuan tersebut maka untuk menjadi Pemohon dan Termohon, para pihak harus dapat menjabarkan keterangan yang dapat menunjukkan bahwa para pihak telah memenuhi syarat sebagai pihak Pemohon maupun termohon. Hal ini lah yang kemudian banyak menimbulkan perdebatan dari berbagai kalangan yang berpendapat bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi dipersempit dengan adanya ketentuan syarat sebagai Pemohon atau pun termohon.

Pasal 27 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8 /PMK/2006 disebutkan bahwa amar putusan dalam perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dapat menyatakan permohonan tidak dapat diterima, permohonan dikabulkan, dan permohonan ditolak. Putusan permohonan tidak dapat diterima (niet ontvankelijk verklaard) dijatuhkan apabila Pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi ketentuan bukan lembaga negara yang dapat menjadi pemohon dan/atau kewenangan yang dipersengketakan bukan kewenangan yang diberikan atau ditentukan oleh UUD 1945, dan tidak memenuhi syarat yang ditentukan dalam menyampaikan permohonan. Amar putusan permohonan dikabulkan apabila permohonan dinyatakan beralasan, sedangkan amar putusan permohonan ditolak dijatuhkan apabila permohonan dinyatakan tidak beralasan.[40]

---

[39]Lutfi Widagdo Eddyono,Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahakamah Konstitusi,(Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010), hal. 15

[40]Mahkamah Konstitusi, Peraturan MK tentang tentang Pedoman beracara dalam sengketa kewenangan Lembaga Negara, Nomor 8/PMK/2006, Pasal 27

terdapat dua perkara yang diajukan oleh Komisi Negara Independen tingkat nasional kepada Mahkamah Konstitusi:

a. Putusan MK Nomor 030/SKLN-IV/2006 (Komisi Penyiaran Indonesia vs Presiden qq.Menteri Komunikasi dan Informatika)

Putusan ini diambil atas permohonan yang diajukan oleh Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) kepada Mahkamahkamah Konstitusi. KPI menganggap bahwa kewenangan konstitusionalnya telah diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan dan/atau dirugikan oleh Presiden melalui Menteri Komunikasi dan Informatika. Adapun kewenangan yang dipersengketakan adalah kewenangan atas pemberian izin penyelenggaraan penyiaran, dan pembuatan aturan dalam hal penyiaran, sebagaimana yang terdapta dalam Pasal 1 Ayat (14), Pasal 33 Ayat (4) dan Pasal (5) UU Penyiaran. Pada putusan ini Mahkamah menyampaikan pertimbangan mengenai subjectum litis pemohon dan termohon. Termohon Presiden qq Menteri Komunikasi dan Informasi merupakan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945 sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 ayat (1), Pasal (5), dan Pasal 7. Pemohon KPI merupakan lembaga negara yang dibentuk dan kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang bukan oleh UUD. Atas dalih KPI yang menyatakan bahwa kewenangannya mengalir secara derivative dari Pasal 28F UUD NRI 1945, Mahkamah beranggapan bahwa Pasal 28F mengatur tentang hak setiap orang untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi dan bukan mengatur mengenai hak dan/atau kewenangan lembaga negara maupun memberikan kewenangan lembaga negara yang berkaitan dengan penyiaran. Berdasarkan pertimbangan tersebut Mahkamah memutus permohonan Pemohon tidak dapat diterima dikarenakan Pemohon (KPI) tidak memenuhi syarat kedudukan hukum (legal standing) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 61 Ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi untuk mengajukan permohonan.

b. Putusan MK Nomor 3/SKLN-X/2012 (Komisi Pemilihan Umum vs Pemerintah Daerah Papua)

Putusan ini atas permohonan yang diajukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) kepada Mahkamah Konstitusi. KPU beranggapan bahwa kewenangannya dalam menyusun dan menetapkan pedoman teknis tentang tahapan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Papua telah diambil alih oleh Pemerintah Daerah Provinsi Papua melalui Peraturan Daerah Khusus Provinsi Papua Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur dan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Papua Nomor 064/Pimp DPRP-5/2012 tentang penetapan Jadwal Tahap Pelaksanaan Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Papua Priode 2012-2017. Setelah menelaah pokok permohonan yang diajukan, Mahkamah Konstitusi terlebih dahulu mempertimbangkan mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili perkara dan kedudukan hukum(legal standing) Pemohon dan Termohon. Perkara yang diajukan mengenai sengketa kewenangan lembaga negara dengan demikian untuk memutusnya merupakan kewenangan Mahakamah Konstitusi. Mengenai Kedudukan hukum Pemohon KPU Mahkamah menyatakan bahwa KPU merupakan lembaga negara bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang memiliki kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD NRI 1945 untuk menyelenggarakan pemilu sebagaimana dimaksud pada Pasal 22 E ayat(2) UUD NRI 1945. Pemberian kewenangan dan pembentukan KPU dipertegas kembali dalam Undang-Undang 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraa Pemilihan Umum. Dengan demikian KPU memenuhi syarat kedudukan hukum (legal standing) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 61 Ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi untuk mengajukan permohonan. Mengenai Kedudukan hukum Termohon Pemerintah Daerah Provinsi Papua (DPR Papua dan Gubernur Papua) merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional yang diberikan oleh Pasal 18 UUD NRI 1945. Mengenai objek kewenangan yang dipersengketakan (objectum litis) mahkamah berpendapat kewenangan tidak harus yang secara eksplisit (expressiv verbis) disebutkan dalam UUD NRI 1945, tetapi termasuk kewenangan delegasi yang bersumber dari kewenangan atribusi yang disebutkan dalam UUD NRI 1945. Mahkamah menilai objectum litis dalam perkara ini adalah kewenangan penyelenggaraan pemilihan umum dalam hal menyusun dan menetapkan pedoman teknis tahapan pemilihan umum yang merupakan kewenangan derivasi dari

kewenangan atributif yang terdapat dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945. Dengan demikian kewenangan yang dipersengketakan memenuhi syarat sebagai sengketa kewenangan yang dapat diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan terpenuhinya syarat subjectum litis dan objectum litis perkara, Mahkamah kemudian mempertimbangkan pokok permohonan yang diajukan. Atas pertimbangan tersebut Mahakamah Konstitusi memutus mengabulkan permohonan Pemohon.

Melalui telaah terhadap kedua putusan ini, Mahkamah Konstitusi hanya memiliki kewenangan dalam memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan langsung oleh konstitusi. Mahkamah Konstitusi dalam menentukan persoalan kedudukan hukum menilai dari beberapa aspek diantaranya:

1. pemohon merupakan lebaga negara yang memiliki kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 (subjecutum litis);
2. kewenangan yang dipersengketakan (objectum litis) oleh Pemohon merupakan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945; dan
3. adanya kepentingan langsung Pemohon terhadap kewenangan yang dipersengketakan.

Dengan demikian Komisi Negara Independent yang dapat menyelesaikan Sengketa di Mahkamah Konstitusi hanyalah komisi independent yang kewenangannya diatur dalam UUD NRI 1945.

C. Penutup

Komisi negara independen negara muncul karena adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalisasinya, serta adanya upaya empowerment terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik. Komisi Negara Independen merupakan sekelompok organ yang diberi wewenang oleh peraturan perundang-undangan yang mengikat untuk menjalankan fungsi dan tugas tertentu, dimana dalam pelaksanaanya memiliki jaminan atas kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, otonom (otonomi), serta tidak dalam dominasi personal maupun institusional. Sehingga, ada pelaksanaan kehendak bebas (free will) yang dapat terwujud tanpa ada pengaruh yang secara signifikan merubah pendiriannya untuk membuat keputusan atau kebijakan.

Banyaknya pembentukan komisi independent dewasa ini dapat menyebabkan munculnya sengketa kewenangan antar komisi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu Lembaga Negara yang diberikan kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara belum dapat menjadi instrumen penyelesaian sengketa kewenangan antara Komisi yang bersengketa. Hal ini disebabkan karena adanya batasan kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, yakni hanya dapat mutus sengketa lembaga negara yang kewenanganya diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian Komisi Negara Independent yang dapat mengajukan permohonan memutus sengketa kewenangan hanyalah Komisi Yudisial dan Komisi Pemilihan Umum.

Berdasarkan kesimpulan yang telah dijabarkan diatas, penulis bermaksud mengajukan saran agar dilakukan pengkajian mendalam mengenai pembentukan sebuah mekanisme khusus untuk dapat menyelesaiakan sengketa kewenangan lembaga negara yang tidak diberikan kewenangan konstitusional sepertihalnya Komisi negara Independen yang kewenangan dan pembentukannya diberikan melalui peraturan perundang-undangan dibawah UUD, sehingga penerapan prinsip checks and balances guna mendorong negara yang demokratis dapat berjalan dengan baik. Selain itu perlu juga dibangun kembali budaya checks and balances pada sistem ketatanegaraan Indonesia agar dapat menghindari terulang kembalinya pemerintahan absolute yang tirani.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie,Jimly. Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. Jakarta. Sekretariat Jenderal dan Kempanitraan MK RI.2006.

Asshiddiqie,Jimly. Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara. Jakarta. Konstitusi Press. 2006.

Asshiddiqie,Jimly. Menuju Negara Hukum yang Demokratis. Jakarta. Setjen dan Kepaniteraan MK RI. 2008.

Astawa, I Gede Pantja dan Firdaus Arifin. Sengketa Kewenangan Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi. Bandung. PT.Refika Aditama. 2021.

Asisten Deputi Hubungan Antar Lembaga Negara dan Lembaga Non Struktural. Profil 10 Lembaga Non Struktural. Jakarta. Kementerian Sekretariat Negara. 2012.

Ilmar, Aminuddin. Hukum Tata Pemerintahan. Jakarta. Prenadamedia Group. 2014.

Mochtar,Zainal Arifin. Lemabaga Negara Independet, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi. Jakarta. Rajawali Pers. 2016.

Palguna, I Dewa. Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State, Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna. Jakarta. Setjen dan Kepanitraan MK RI. 2008.

Roestandi,Achmad. Mahkamah Konstitusi dalam Tanya Jawab.Jakarta.Setjen dan Kepaniteraan MK.2005.

Vinx, Lars. The Guardian of the Constitution: Hans Kelsen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law. United Kingdo. Cambridge University Pers. 2015.

Ayu,Miranda Risang. “Kedudukan Komisi Independen sebagai state auxilary institution dan Relevansinya dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”.(Jurnal Konstitusi,Vol. I, No. 1, November 2009):

Eddyono,Lutfi Widagdo. “Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahakamah Konstitusi”. (Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010):

Nurjajo, Hendra. “Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara”.(Jurnal Hukum dan Pembangunan,Tahun ke-35, No.3, Juli September 2005):

Puspitasari, Sri H. "Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara sebagai Salah Satu Kewenangan Mahkamah Konstitusi." Ius Quia Iustum Law Journal, (Volume 21, Nomor 3, 2014):

Sunarto. “Prinsip Check and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. Masalah-Masalah Hukum. (Jilid 45, Nomor. 2, April 2016):

Tauda, Gunawan A. “Kedudukan Komisi Negara Independent Dalam Struktur Kenegaraan Republik Indonesia”. (Pranata Hukum, Volume 6, No. 2, Juli 2011):

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Indonesia. Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi.UU No 24 Tahun 2003.LN Nomor 98 Tahun 2003.TLN Nomor 4316 Tahun 2003.

Indonesia. Undang-Undang Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. UU Nomor 7 Tahun 2020. LN Nomor 216 Tahun 2020. TLN Nomor 6554 Tahun 2020.

Indonesia. Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, UU Nomor 8 Tahun 2011. LN Nomor 70 Tahun 2011. TLN Nomor 5226 Tahun

2011.

Mahkamah Konstitusi. Peraturan MK tentang tentang Pedoman beracara dalam sengketa kewenangan Lembaga Negara. PMK Nomor 8/PMK/2006.

Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Antara Komisi Pemilihan Umum terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Papua dan Gubernur Papua. PMK Nomor 3/SKLN-X/2012.

Mahakamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Antara Komisi Penyiaran Indonesia terhadap Presiden qq.Menteri Komunikasi dan Informatika. PMK Nomor 030/SKLN-IV/2006.

Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Antara Bupati dan Wakil Bupati Bekasi terhadap Presiden, Menteri Dalam Negeri, dan DPRD Bekasi. PMK Nomor 004/SKLN-IV/2006.

Website

https://www.mkri.id

https://www.setneg.go.id