

FORMULASI PENGATURAN PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN ANTARLEMBAGA NEGARA YANG TIDAK DIATUR DALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Dyah Silvana Amalia

Fakultas Hukum, Universitas Abdurachman Saleh Situbondo

Email: dyahsilvana3@gmail.com

Abstract. *The provisions of Article 24C paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia give the Constitutional Court the authority to adjudicate disputes over the authority of state institutions whose authority is granted by the Constitution. Meanwhile, disputes over authority between state institutions that are not regulated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia experience a norm vacuum.*

The results of the study indicate that: first, it is necessary to regulate disputes on authority between state institutions which are not regulated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia because Indonesia is a state of law, because the discussion in the Amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia has not yet been completed, because of the potential for disputes over authority between state institutions. Second, the state's legal settlement of inter-institutional obligations that are not regulated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia is carried out by the President through instructions for resolving disputes. Third, in the perspective of state life, the formulation of dispute arrangements between state institutions can be carried out through three options: (1) the authority of the Constitutional Court (2) extension of the authority of the Supreme Court (3) granting authority to other state institutions.

Keywords: *Authority Disputes, State Institution*

Abstrak. Ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memberikan wewenang pada Mahkamah Konstitusi untuk mengadili sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Sedangkan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 mengalami *vacuum of norm*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: *pertama*, perlunya diatur sengketa kewenangan antarlembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 karena Indonesia adalah negara hukum, karena belum tuntasnya pembahasan dalam Perubahan UUD NRI Tahun 1945, karena adanya potensi sengketa kewenangan antarlembaga negara. *Kedua*, implikasi hukum penyelesaian kewenangan antarlembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh Presiden melalui instruksi-instruksi terselesaikannya sengketa. *Ketiga*, dalam perspektif kehidupan kenegaraan, formulasi pengaturan penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara dapat dilakukan melalui tiga opsi : (1) memperluas kewenangan Mahkamah Konstitusi (2) memperluas kewenangan Mahkamah Agung (3) memberikan kewenangan pada lembaga negara lain.

Received Mei 07, 2021; Revised Juni 2, 2021; Juli 22, 2022

*Dyah Silvana Amalia, dyahsilvana3@gmail.com

Kata Kunci: Sengketa Kewenangan, Lembaga Negara

1. Pendahuluan

Sebagai Negara Hukum, Indonesia menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) sebagai hukum tertinggi (hukum dasar) dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Menurut Miriam Budiardjo, setiap undang-undang dasar memuat ketentuan-ketentuan sebagai berikut:¹

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

Susunan ketatanegaraan atau organisasi negara merupakan aspek penting dalam kehidupan ketatanegaraan. Oleh karena itu terdapat lembaga negara yang disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan adalah:² Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden, Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Komisi Pemilihan Umum, Bank Sentral, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Di luar lembaga-lembaga negara yang telah disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 di atas, masih terdapat lembaga-lembaga negara lain dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, di antaranya Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), dan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).

Dalam pelaksanaan kewenangan dari lembaga-lembaga negara, terdapat kemungkinan adanya sengketa antarlembaga negara. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara disebabkan hubungan antara lembaga dengan lembaga yang lain diikat oleh prinsip *check and balances*. Sebagai akibatnya, timbul kemungkinan dalam melaksanakan kewenangan masing-masing terdapat perselisihan dalam menafsirkan amanat UUD.³ Dalam hal terjadi sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 101.

² Bandingkan lembaga-lembaga negara tersebut dengan Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm. 196.

³ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 2-3.

oleh UUD NRI Tahun 1945, maka terdapat lembaga yudisial untuk menyelesaikan sengketa tersebut, yaitu Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.⁴

Dalam hal sengketa kewenangan antarlembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, belum ada satu undang-undang pun yang mengaturnya. Tiga kali sengketa antara Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), tidak diselesaikan melalui lembaga yudisial.

Dalam praktek, konsep penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya tidak diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 adalah diselesaikan oleh Presiden. Presiden mempertemukan pimpinan lembaga negara yang sedang bersengketa. Selanjutnya presiden memberikan instruksi-instruksi yang harus dipatuhi oleh lembaga negara yang sedang bersengketa.⁵ Masalahnya adalah, penyelesaian dengan model demikian bukanlah penyelesaian yudisial, yang tentu tidak memiliki kekuatan hukum bahkan dapat tidak dipatuhi oleh pihak-pihak yang bersengketa. Dengan demikian, perlu dilakukan formulasi penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara yang tidak diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 yang saat ini (dalam praktek) dilakukan melalui instruksi-instruksi presiden.

Berdasar latar belakang permasalahan di atas, fokus permasalahan dalam penelitian ini adalah:

- a. Mengapa perlu diatur penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara yang tidak diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945?
- b. Apakah akibat hukum penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara yang tidak diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan berdasarkan instruksi-instruksi melalui pidato presiden?
- c. Dalam perspektif kehidupan bernegara, bagaimana formulasi penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara yang tidak diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945?

2. Metodologi

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu melakukan kajian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tema penelitian.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁶

⁴ Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, **memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar**, memutus pembubaran partai politik, dan memutus peselisihan tentang hasil pemilihan umum. Cetak tebal oleh penulis.

⁵ Instruksi-instruksi presiden yang dimaksud dalam penelitian ini bukanlah Instruksi Presiden dalam bentuk hukum, tetapi arahan-arahan presiden melalui pidato-pidato.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenada Media, 2005), hlm. 93.

Bahan-bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan-bahan non hukum.

Bahan hukum yang terkumpul akan dianalisis dengan menggunakan metode normatif, yaitu metode doktrinal dengan optik preskriptif.⁷ Bahan hukum yang telah dikumpulkan, selanjutnya diolah secara diklasifikasikan, dikategorikan, disistematisasi dan ditafsirkan sesuai dengan masalah yang akan dibahas.

3. Hasil Penelitian dan Diskusi

3.1. Perlunya Diatur Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara Yang Tidak Diatur Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

3.1.1. Indonesia adalah negara hukum

Ide Negara Hukum, selain dikaitkan dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*, juga berkaitan dengan konsep *nomocracy* yang berasal dari *nomos* dan *cratos*. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan *demos* dan *cratos* atau *kratein* dalam demokrasi. *Nomos* berarti norma, sedangkan *cratos* adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum.⁸

Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu: perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang dan peradilan tata usaha negara.⁹

Adapun AV Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *The Rule of Law*, yaitu: *Supremacy of Law*, *Equality before the Law*, dan *Due Process of Law*.¹⁰ Dengan demikian menurut AV Dicey, negara hukum memiliki tiga ciri penting, yaitu supremasi hukum, persamaan di depan hukum dan asas legalitas.

Berbeda dengan AV Dicey, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa untuk dapat disebut sebagai Negara Hukum (*Rechtsstaat* ataupun *The Rule of Law*) dalam arti yang sebenarnya memiliki duabelas prinsip pokok.¹¹ *Pertama*, Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*). Semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. *Kedua*, Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*). Adanya persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai tindakan yang terlarang. *Ketiga*, Asas Legalitas (*Due Process of*

⁷ Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Lihat Peter Mahmud Marzuki, *op. cit.*, hlm. 22.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 125.

⁹ *Ibid.*, hlm. 125.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 125-126.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 127-133.

Law). Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*).

Keempat, Pembatasan Kekuasaan. Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. *Kelima*, Organ-Organ Eksekutif Independen. Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintah yang bersifat *independent*.

Keenam, Peradilan Bebas dan Tidak Memihak. Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam Negara Hukum. *Ketujuh*, Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dijalankannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara.

Kedelapan, Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*). Pentingnya Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisah-pisahkan untuk menjamin demokrasi. *Kesembilan*, Perlindungan Hak Asasi Manusia. Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil.

Kesepuluh, Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*). Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan. *Kesebelas*, Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*). Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama,

Keduabelas, Transparansi dan Kontrol Sosial. Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum.

3.1.2. Adanya Potensi Terjadinya Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara dalam Perspektif Teori Konstitusi dan Teori Kewenangan

Dalam perspektif teori konstitusi, salah satu materi konstitusi adalah suatu deskripsi lembaga-lembaga negara.¹² Keberadaan kepolisian disebutkan dalam Pasal 30 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Berbeda dengan kepolisian, KPK tidak disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945. KPK dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Kejaksaan Republik Indonesia tidak secara eksplisit disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Dalam Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang. Fungsi kejaksaan sangat berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, Kejaksaan Republik Indonesia

¹² Dahlan Tahib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2001), hlm. 15-16.

sebagai salah satu badan yang dimaksud Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Undang-undang terakhir yang mengatur tentang kejaksaan adalah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Berdasarkan teori konstitusi, maka dasar pembentukan KPK, kepolisian dan kejaksaan adalah berbeda. KPK dibentuk berdasarkan undang-undang, sehingga memiliki kedudukan sebagai lembaga negara bersifat penunjang (*auxiliary organ*). Kepolisian dibentuk berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, kejaksaan dibentuk berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 sekalipun tidak disebutkan secara eksplisit. Atas dasar pemikiran demikian, penulis berpendapat bahwa kepolisian dan kejaksaan adalah organ utama konstitusi.¹³

Berdasarkan teori konstitusi, khususnya yang berkaitan dengan fungsi konstitusi, seharusnya pembentukan KPK, kepolisian dan kejaksaan ada batas yang tegas kewenangan antar ketiga lembaga negara tersebut. Namun undang-undang pembentukan ketiga lembaga tersebut memberikan potensi sengketa kewenangan antar lembaga negara, yaitu antara KPK-kepolisian, kepolisian-kejaksaan, dan KPK-kejaksaan. Dari sisi fungsi konstitusi sebagai penentu dan pembatas kekuasaan organ negara, yaitu KPK, kepolisian, dan kejaksaan, maka UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang pembentukan ketiga lembaga negara tersebut dapat memberikan pembatasan kekuasaan KPK, kepolisian, dan kejaksaan. Pembatasan kekuasaan KPK, kepolisian, dan kejaksaan tersebut masih bersifat normatif. Hal ini mengingat dalam sisi praktis, masih terjadi sengketa kewenangan antar ketiga lembaga negara tersebut.

Dari sisi konstitusi sebagai pengatur hubungan kekuasaan antar lembaga negara, maka UUD NRI Tahun 1945 maupun undang-undang pembentukan KPK, kepolisian, dan kejaksaan, belum mampu mengatur hubungan kekuasaan antar ketiga lembaga negara tersebut. Hal ini terbukti, masih terjadinya sengketa kewenangan antar ketiga lembaga negara. Dengan kata lain, UUD NRI Tahun 1945 maupun undang-undang pembentukan KPK, kepolisian, dan kejaksaan, gagal menjadi pengatur hubungan antar lembaga negara.

Dibentuknya lembaga negara yang bernama KPK karena pemberantasan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh kepolisian dan kejaksaan belum berlaku secara efektif dan efisien.¹⁴

Pembentukan KPK didasarkan atas UU KPK. Dari sisi teori kewenangan, ini berarti bahwa sumber kewenangan KPK adalah atribusi dari UU KPK, yaitu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Namun ada sementara ahli yang berpendapat bahwa kewenangan KPK bersumber dari UUD NRI Tahun 1945. Hal ini didasarkan

¹³ Hal tidak diaturnya lembaga kejaksaan agung yang berbanding terbalik dengan diaturnya lembaga kepolisian negara secara eksplisit dalam pasal-pasal UUD 1945, tidak dapat ditafsirkan bahwa kedudukan keduanya memiliki derajat *constitutional importance* yang berbeda. Dalam rangka penegakan hukum, kepolisian sebagai pejabat penyidik dan kejaksaan sebagai pejabat penuntut umum sama-sama penting kedudukannya dalam sistem negara hukum dimanapun juga. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 51.

¹⁴ Lihat konsiderans Menimbang huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 137 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4250).

pada tugas, wewenang dan kewajiban KPK yang berkaitan dengan penegakan hukum. Oleh karena itu kemudian KPK dikualifikasikan sebagai badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.¹⁵

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa selain Kejaksaan, lembaga lain yang juga berkaitan fungsinya dengan kekuasaan kehakiman adalah Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Advokat, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.¹⁶ Bilamana pendapat Jimly Asshiddiqie diikuti, maka sumber kewenangan KPK adalah UUD NRI Tahun 1945. Sebagai konsekuensi logisnya, bilamana KPK bersengketa dengan lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, maka sengketa tersebut dapat diselesaikan di Mahkamah Konstitusi. Namun demikian, fakta menunjukkan bahwa dari 35 perkara sengketa kewenangan lembaga negara yang ditangani Mahkamah Konstitusi,¹⁷ tidak satupun KPK menjadi pihak pemohon maupun termohon. Penulis berpendapat, sumber kewenangan KPK bukanlah UUD NRI Tahun 1945, tetapi UU KPK. Sebagai konsekuensinya, bilamana KPK bersengketa kewenangan dengan lembaga negara lain, maka bukan merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang berwenang mengadilinya.

Atribusi kewenangan kepolisian adalah UUD NRI Tahun 1945, khususnya Pasal 30 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Hal ini berarti bahwa lembaga negara yang bernama kepolisian disebutkan secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945 sedangkan rincian kewenangan disebutkan dalam UU Kepolisian.

Hal lain yang mempertegas atribusi kewenangan kepolisian ada pada UUD NRI Tahun 1945 adalah disebutkannya Pasal 30 dan konsiderans mengingat UU Kepolisian. Dengan demikian, atribusi kewenangan kepolisian ada pada UUD NRI Tahun 1945. Sebagai konsekuensinya, bilamana kepolisian bersengketa kewenangan dengan lembaga negara yang:

- a. kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, maka dapat diselesaikan di Mahkamah Konstitusi;
- b. kewenangannya tidak diberikan oleh Undang-Undang Dasar, maka bukan merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Bagaimana dengan atribusi kewenangan Kejaksaan? Berkaitan dengan hal tersebut, penulis berpendapat ada dua pilihan. *Pertama*, atribusi kewenangan Kejaksaan adalah UUD NRI Tahun 1945. Hal ini didasari pemikiran bahwa Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 harus ditafsirkan salah satu lembaga yang dimaksud adalah Kejaksaan. Pendapat ini didukung kenyataan bahwa pembentuk undang-undang memasukkan ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 ke dalam konsiderans mengingat Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Bilamana pendapat ini diikuti, maka bilamana Kejaksaan bersengketa kewenangan dengan lembaga negara yang:

¹⁵ Lihat Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 53.

¹⁷ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapSKLN>

- a. kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, maka dapat diselesaikan di Mahkamah Konstitusi;
- b. kewenangannya tidak diberikan oleh Undang-Undang Dasar, maka bukan merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Kedua, lembaga negara yang bernama kejaksaan tidak secara eksplisit disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945. Bilamana kejaksaan dimasukkan sebagai salah satu lembaga negara dalam ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, itu hanya bersifat penafsiran. Padahal UUD NRI Tahun 1945 sendiri tidak memiliki penjelasan yang merupakan tafsir otentik dari Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Bilamana pandangan ini diikuti, maka bilamana kejaksaan bersengketa kewenangan dengan lembaga negara lain, maka bukan merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang berwenang mengadilinya.

Penulis sendiri cenderung sependapat dengan pandangan *pertama* yang menyatakan bahwa atribusi kewenangan kejaksaan adalah UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan rincian kewenangannya ada dalam UU Kejaksaan. Tafsir bahwa salah satu lembaga negara yang termasuk dalam ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 adalah sudah tepat. Lembaga negara bernama kejaksaan memiliki tugas dan wewenang melakukan penuntutan merupakan fungsi kekuasaan kehakiman.

3.2. Implikasi Hukum Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara Yang Dilakukan Berdasarkan Instruksi-Instruksi Presiden

3.2.1. Implikasi Pembentukan Tim Delapan oleh Presiden

Dalam menyelesaikan sengketa antara KPK dengan kepolisian dalam kasus Chandra M Hamzah dan Bibit Samad Rianto, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 2009 tentang Pembentukan Tim Independen Verifikasi Fakta dan Proses Hukum Atas Kasus Sdr. Chandra M Hamzah dan Sdr. Bibit Samad Rianto, untuk selanjutnya disebut Kepres 31 Tahun 2009. Sebagai dasar hukum diterbitkannya Kepres 31 Tahun 2009 adalah:

1. Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945;¹⁸ dan
2. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Pembentuk undang-undang dasar tidak memberikan tafsir secara resmi ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Terhadap ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Bagir Manan berpendapat bahwa ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif.¹⁹ Selanjutnya Bagir Manan berpendapat bahwa sebagai kekuasaan eksekutif menyelenggarakan pemerintahan yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara *kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus*.²⁰

¹⁸ Pasal 4 ayat (1) undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

¹⁹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 121-128.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 121-122.

Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara. Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi negara. Penyelenggaraan administrasi negara meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi negara. Tugas dan wewenang tersebut dapat dikelompokkan ke dalam beberapa golongan:²¹

- a. Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum;
- b. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain;
- c. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum;
- d. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Sedangkan yang dimaksud dengan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan yang secara konstitusional ada pada Presiden pribadi yang memiliki sifat prerogatif (di bidang pemerintahan). Tugas dan wewenang pemerintahan tersebut adalah: *Presiden sebagai pimpinan tertinggi angkatan perang, hubungan luar negeri, dan hak memberi gelar dan tanda jasa.*²²

Pendapat yang hampir sama dikemukakan oleh Philipus M Hadjon. Philipus M Hadjon memahami pemerintahan dari dua pengertian: di satu pihak dalam arti “fungsi pemerintahan” (kegiatan pemerintahan),²³ di lain pihak dalam arti “organisasi pemerintahan” (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan).

Dikaitkan dengan kewenangan presiden dalam membentuk Tim Delapan, maka dapat dikatakan bahwa presiden memiliki kewenangan dalam membentuk Tim Delapan. Oleh karena itu, penyelesaian sengketa kewenangan antara KPK versus kepolisian oleh presiden adalah konstitusional.

Namun berdasarkan teori pemisahan di antara kekuasaan pembuat undang-undang, kehakiman dan pihak pelaksana (eksekutif),²⁴ penyelesaian sengketa KPK versus kepolisian oleh presiden dengan membentuk Tim Delapan bukan merupakan penyelesaian hukum (yudisial). Mengingat bukan penyelesaian hukum, maka para pihak yang bersengketa (dalam hal ini KPK dan kepolisian) dapat tidak tunduk pada penyelesaian yang dilakukan oleh presiden. Hal ini berbeda dengan penyelesaian hukum yang bersifat memaksa,²⁵ yang harus dipatuhi oleh para pihak yaitu KPK dan kepolisian. Oleh karena itu penulis berpendapat, penyelesaian sengketa KPK dengan kepolisian yang dilakukan oleh presiden dengan membentuk Tim Delapan selesainya sengketa

²¹ *Ibid.*, hlm. 122-128.

²² *Ibid.*, hlm. 127.

²³ Fungsi pemerintahan berhubungan dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan. Lihat Philipus M Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm. 6.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 6-7.

²⁵ Hukum itu bertujuan untuk mewujudkan keadilan yang menjamin terlaksananya kepastian dan prediktabilitas di dalam masyarakat. Kepatuhan tidak diserahkan sepenuhnya kepada kemauan bebas tiap warga masyarakat, melainkan dapat dipaksakan oleh masyarakat secara terorganisasi sesuai dengan kaidah-kaidah hukum yang mengatur penegakan hukum. Lihat Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis yang Responsif terhadap Perubahan Masyarakat*. (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 7.

KPK versus kepolisian. Dengan demikian, dalam perspektif teori kepastian hukum, penyelesaian sengketa KPK dengan kepolisian yang dilakukan oleh presiden dengan membentuk Tim Delapan tidak memiliki kepastian hukum.

3.2.2. Implikasi Pidato Presiden tentang Sengketa KPK dengan Kepolisian dalam Kasus Dugaan Korupsi Simulator Surat Izin Mengemudi

Dalam kasus dugaan korupsi simulator SIM, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memberikan lima instruksi:

1. Penanganan hukum dugaan korupsi pengadaan simulator SIM yang melibatkan Irjen Polisi Djoko Susilo, agar ditangani KPK dan tidak dipecah. Polri menangani kasus-kasus lain yang tidak terkait langsung.
2. Proses hukum terhadap Komisaris Polisi Novel Baswedan tidak tepat, baik dari segi *timing* maupun caranya.
3. Perselisihan yang menyangkut waktu penugasan para penyidik Polri, yang bertugas di KPK perlu diatur kembali dan akan dituangkan dalam Peraturan Pemerintah. Presiden berharap nantinya teknis pelaksanaannya juga diatur dalam MoU antara KPK dan Polri.
4. Pemikiran dan rencana revisi Undang-Undang KPK sepanjang untuk memperkuat dan tidak untuk memperlemah KPK sebenarnya dimungkinkan. Tetapi presiden berpandangan kurang tepat untuk dilakukan saat ini.
5. Presiden berharap agar KPK dan Polri dapat memperbaharui MoU-nya dan kemudian dipatuhi dan dijalankan, serta terus meningkatkan sinergi dan koordinasi dalam pemberantasan korupsi sehingga peristiwa seperti ini tidak terus berulang di masa depan.

Penyelesaian sengketa antara KPK dengan kepolisian dalam kasus dugaan korupsi simulator SIM melalui instruksi-instruksi presiden bukanlah penyelesaian hukum. Oleh karena itu, pimpinan KPK maupun pimpinan kepolisian dapat mematuhi atau menolak putusan presiden tersebut. Bilamana pimpinan KPK atau pimpinan kepolisian mematuhi putusan presiden, berarti menyetujui langkah yang diambil oleh presiden. Sebaliknya, bila salah satu atau kedua pimpinan kedua lembaga tersebut menolak melaksanakan putusan presiden, berarti tidak menyetujui langkah yang diambil oleh presiden.

Sekalipun bukan penyelesaian hukum, namun kita tetap harus mengapresiasi putusan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam upaya penyelesaian sengketa antara KPK dengan kepolisian.²⁶ Upaya presiden ini merupakan terobosan hukum dalam rangka memecah kebuntuan terhadap kekosongan hukum dalam hal terjadi sengketa kewenangan lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan praktik ketatanegaraan selama ini, penyelesaian sengketa lembaga negara melalui instruksi-instruksi presiden adalah cukup efektif.

²⁶ Tajuk Rencana Harian Kompas, *Setelah Presiden Bicara*, hari Selasa tanggal 9 Oktober 2012.

Dalam kasus dugaan korupsi simulator SIM, tidak lama setelah presiden berpidato, kapolri menyatakan akan mematuhi perintah presiden. Kapolri menyatakan akan menindaklanjutinya dan berkoordinasi dengan KPK untuk penyerahan kasus simulator SIM.²⁷ Untuk pelanggaran hukum yang dilakukan Komisaris Novel Baswedan, kapolri menyatakan masih akan menyesuaikan penegakan hukumnya.²⁸

Pernyataan Kepala Polri Jenderal (Pol) Timur Pradopo di atas memiliki makna ganda. Pada satu sisi akan mematuhi instruksi presiden, pada satu sisi yang lain tidak menyetujui atau menolak instruksi presiden. Pada satu sisi, kepolisian sependapat dengan putusan presiden tentang dugaan korupsi simulator SIM dan akan menyerahkan kasus simulator SIM ke KPK. Pada sisi yang lain, kepolisian tidak sependapat dengan putusan presiden tentang penegakan hukum terhadap pelanggaran hukum yang dilakukan Komisaris Novel Baswedan.

Kepatuhan dan ketidakpatuhan yang dilakukan oleh kepolisian merupakan konsekuensi logis dari penyelesaian non yudisial. Hal ini berbeda bilamana sengketa antara KPK dengan kepolisian diselesaikan dengan penyelesaian hukum yang memiliki sifat memaksa.²⁹ Bilamana terdapat sifat memaksa dalam penyelesaian sengketa antarlembaga negara yang diatur di luar UUD NRI Tahun 1945, termasuk KPK dengan kepolisian, maka para pihak yang bersengketa harus mematuhi putusan penyelesaian sengketa. Oleh karena itu, dilihat dari perspektif teori kepastian hukum, maka penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945 seperti yang dilakukan oleh Presiden SBY tidak memiliki kepastian hukum.

3.2.3. Implikasi Hukum Tindakan Presiden Joko Widodo dalam Menangani Sengketa KPK dengan Kepolisian tentang Pencalonan Kapolri

Presiden Joko Widodo mengambil tindakan berupa dua kali pidato dan membentuk Tim Independen yang beranggotakan delapan orang. Dalam pidato di Istana Bogor, Presiden Joko Widodo menyampaikan dua hal penting:

1. Sebagai Kepala Negara, Presiden Joko Widodo meminta kepada institusi Polri dan KPK agar memastikan bahwa proses hukum yang ada harus obyektif dan sesuai dengan aturan undang-undang yang ada;
2. Sebagai Kepala Negara, Presiden Joko Widodo meminta agar institusi polri dan KPK tidak terjadi gesekan dalam menjalankan tugas masing-masing.

Berkaitan dengan instruksi presiden agar Polri dan KPK memastikan bahwa proses hukum yang ada harus obyektif dan sesuai dengan aturan undang-undang yang ada, penulis berpendapat bahwa Presiden Joko Widodo menyadari bahwa kekuasaan pemerintahan dibatasi oleh konstitusi. Artinya bahwa, presiden menyadari bahwa presiden tidak dapat melakukan campur tangan terhadap proses hukum. Tindakan presiden tersebut di atas adalah konstitusional.³⁰

²⁷ Harian Kompas, *Presiden Serahkan ke KPK dukungan Rakyat Terjadi di Sejumlah Daerah*, Selasa 9 Oktober 2012.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*. (Alumni: Bandung, 2000), hlm. 27.

³⁰ Lihat Dahlan Thaib dkk., *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta, RajaGrafindo Persada: 2011), hlm. 1-2.

Walaupun pernyataan presiden tersebut konstitusional, namun pernyataan tersebut bersifat himbauan dan bukan penyelesaian yudisial. Oleh karena itu, karena hanya bersifat himbauan dan bukan penyelesaian yudisial, tidak ada kewajiban bagi Polri dan KPK untuk mematuhi himbauan tersebut. Apalagi bila dikaitkan dengan kedudukan presiden yang secara tegas hanya sebagai kepala pemerintahan di UUD NRI Tahun 1945 dan tidak secara tegas sebagai kepala negara.

Kedua, berkaitan dengan pernyataan Presiden Joko Widodo agar institusi Polri dan KPK tidak terjadi gesekan dalam menjalankan tugas masing-masing.

Dari ketentuan Pasal 8 maupun penjelasan Pasal 8 ayat (2) UU Polri, dapat disimpulkan kedudukan presiden merupakan atasan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia, mengingat Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah presiden. Namun demikian, pertanggungjawaban Kepolisian Negara Republik Indonesia harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga tidak terjadi intervensi kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kondisi ini sangat disadari sepenuhnya oleh Presiden Joko Widodo dalam memberikan arahan dalam sengketa KPK dengan Polri. Instruksi Presiden Joko Widodo hanya bersifat himbauan, bukan bersifat intervensi. Tindakan Presiden Joko Widodo dalam memberikan instruksi kepada kepala Polri agar tidak terjadi gesekan dengan KPK dalam melaksanakan tugas adalah konstitusional.

Hal ini berbeda dengan kedudukan KPK, dimana dari ketentuan Pasal 3 maupun penjelasan Pasal 3 UU KPK, dapat disimpulkan bahwa KPK adalah lembaga negara yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Yang dimaksud kekuasaan manapun adalah kekuasaan eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apapun. Oleh karena itu, presiden juga tidak dapat mempengaruhi kewenangan KPK dalam melaksanakan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Persoalannya adalah, apakah instruksi presiden berupa himbauan dapat dikualifikasikan sebagai bentuk intervensi. Intervensi berarti campur tangan di perselisihan antara dua pihak (orang, golongan, negara, dsb)³¹ Bila dilihat dari hakikat intervensi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa himbauan presiden di atas tidak dapat dikualifikasikan sebagai bentuk intervensi. Dengan demikian, implikasi hukum himbauan presiden tersebut tidak memiliki kekuatan mengikat dan dalam perspektif teori kepastian hukum, tidak memiliki kepastian hukum.

3.3. Formulasi Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara yang Tidak Diatur di Luar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

3.3.1. Opsi 1: Memperluas Wewenang Mahkamah Konstitusi

Kewenangan MK dapat memutus dan mengadili sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar. Sedangkan dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia, dalam perspektif teori lembaga negara yang dikemukakan oleh Jimly

³¹ <http://kbbi.web.id/intervensi> diunduh pada hari Minggu tanggal 29 Maret 2015 pukul 05.55.

Asshiddiqie terdapat empat tingkatan lembaga negara: (1) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar; (2) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang; (3) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden; (4) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri.³²

Bila dikaitkan antara ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur kewenangan MK dengan teori lembaga negara yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie di atas, maka hanya lembaga negara tingkat pertama saja yang memiliki forum bilamana terjadi sengketa kewenangan. Sementara lembaga negara tingkat kedua, ketiga dan keempat tidak memiliki forum bilamana terjadi sengketa kewenangan.

Guna mengantisipasi terjadinya sengketa kewenangan antarlembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, maka dapat dilakukan dengan memperluas kewenangan MK. Ini berarti bahwa, klausul Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, *memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar*, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum” diubah menjadi Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, *memutus sengketa kewenangan lembaga negara*, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Dengan dihapusnya klausul “*yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar*”, berarti bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara, tanpa melihat dari mana sumber kewenangan lembaga negara tersebut. Dengan demikian, bilamana terjadi sengketa kewenangan antarlembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, maka Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang akan memutus perkara tersebut.

Penulis berpendapat opsi ini lebih memungkinkan untuk dipilih, hal ini karena paling tidak dua argumentasi:

- a. kepercayaan masyarakat terhadap lembaga negara yang bernama Mahkamah Konstitusi masih relatif tinggi;
- b. sengketa kewenangan antarlembaga negara bukanlah perkara yang memiliki intensitas tinggi, sehingga tidak mengganggu tugas utama Mahkamah Konstitusi.

Namun kesulitan yang dihadapi apabila opsi ini dipilih adalah melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan UU MK. Melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan UU MK bukanlah pekerjaan yang mudah.

3.3.2. Opsi 2: Memperluas Wewenang Mahkamah Agung Republik Indonesia

³² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 43-44.

Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Agung, untuk selanjutnya disebut MA, berwenang mengadili tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Ini berarti bahwa ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 merupakan dasar kewenangan MA.

Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang MA menyatakan bahwa MA bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus:

- a. permohonan kasasi;
- b. sengketa kewenangan mengadili;
- c. permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 maupun Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang MA, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang MA dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang MA, MA tidak memiliki kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara.

Bilamana Mahkamah Konstitusi berwenang memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar, maka kewenangan memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara yang diatur di luar UUD NRI Tahun 1945 dapat diberikan kepada MA. Pemberian kewenangan kepada MA untuk memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara yang diatur di luar UUD NRI Tahun 1945 lebih sederhana bila dibandingkan kepada MK, mengingat ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memungkinkan hal tersebut. Sebagaimana telah disebutkan di atas, ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada MA sebagai berikut:

- a. mengadili tingkat kasasi;
- b. menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang; dan
- c. wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Klausul mempunyai “wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang” merupakan pintu bagi masuknya memberikan kewenangan kepada MA untuk memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945.

Bilamana MA akan diberikan kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara yang diatur di luar UUD NRI Tahun 1945, maka yang dilakukan adalah cukup melakukan perubahan undang-undang tentang MA. Cara ini lebih sederhana bilamana kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945 diberikan kepada MK yang harus dilakukan melalui perubahan Undang-Undang Dasar. Proses pembuatan undang-undang lebih sederhana bila dibandingkan dengan melakukan perubahan Undang-Undang Dasar.

Namun apabila opsi ini dipilih, paling tidak terdapat dua alasan yang memberatkan:

- a. kepercayaan masyarakat terhadap MA relatif rendah, sehingga akan kurang mendapat dukungan masyarakat;
- b. apabila MA diberi wewenang tambahan menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara, dikhawatirkan akan mengganggu tugas utama MA. Hal ini mengingatkan MA masih memiliki tunggakan perkara;
- c. hakim agung yang ada di MA memiliki latar belakang pendidikan hukum yang beragam, sementara perkara sengketa kewenangan antarlembaga negara merupakan ranah hukum tata negara.

3.3.3. Opsi 3: Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara yang Tidak Diatur di Dalam UUD NRI Tahun 1945 Diserahkan ke Lembaga Lain

Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menetapkan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh MA dan MK. Ketentuan ini membawa implikasi penyelesaian yudisial terhadap persoalan hukum harus diselesaikan melalui kedua lembaga tersebut. Namun dalam kerangka kajian akademik, opsi 3 merupakan opsi alternatif yang tidak hanya terpaku pada norma secara rigid.

Pertama, melegalkan penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara yang diatur di luar UUD NRI Tahun 1945 yang dalam tataran praktik diselesaikan oleh presiden. Artinya, praktik penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara yang tidak diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh presiden belum memiliki landasan yuridis, maka perlu ditetapkan normanya. Dalam norma yang akan ditetapkan, perlu diatur kedudukan presiden secara tegas apakah presiden dalam kedudukan sebagai kepala pemerintahan ataukah presiden sebagai kepala negara. Kejelasan kedudukan presiden ini sangat penting, mengingat akan berimplikasi terhadap lembaga negara mana saja yang dapat bersengketa. Bilamana presiden dalam kedudukan sebagai kepala pemerintahan, hal ini berarti bahwa lembaga negara yang dapat bersengketa terbatas pada lembaga negara yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Namun berbeda halnya bilamana kedudukan presiden sebagai kepala negara. Bilamana kedudukan presiden sebagai kepala negara, maka penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara yang diatur di luar UUD NRI Tahun 1945 adalah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang. Kedudukan presiden, baik sebagai kepala pemerintahan maupun sebagai kepala negara dalam menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang diatur di luar UUD NRI Tahun 1945 harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Salah satu pihak adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945, sedangkan lembaga negara pihak lainnya dibentuk berdasarkan undang-undang maupun di bawah undang-undang; atau para pihak yang bersengketa adalah lembaga negara dibentuk berdasarkan undang-undang maupun di bawah undang-undang;
- b. Materi atau substansi yang dipersengketakan adalah kewenangan masing-masing lembaga negara;

- c. Presiden dalam mengambil keputusan dalam menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang tidak diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 harus berdasarkan tujuan hukum, yaitu keadilan, kepastian hukum dan manfaat.

Terhadap opsi penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara yang diatur di luar UUD NRI Tahun 1945 diberikan kepada presiden, penulis kurang sependapat. Argumentasinya adalah presiden bukanlah pemegang kekuasaan yudisial, namun pemegang kekuasaan pemerintahan. Karena presiden bukan pemegang kekuasaan yudisial, maka keputusan yang diambil oleh presiden tidak memiliki sifat yang memaksa sebagaimana kekuasaan yudisial. Implikasi berikutnya adalah dimungkinkan para pihak tidak patuh terhadap keputusan yang diambil oleh presiden. Dengan demikian, kepastian hukum tidak akan tercapai mengingat adanya ketidakpatuhan para pihak yang bersengketa.

Kedua, penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara yang diatur di luar UUD NRI Tahun 1945 diserahkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, untuk selanjutnya disebut MPR. MPR dipilih sebagai lembaga yang dapat menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang tidak diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 mengingat kedudukan MPR sebagai lembaga negara tertinggi di Indonesia sebelum perubahan UUD 1945. Jimly Asshiddiqie berpendapat:³³

Sebelum perubahan UUD 1945, MPR atau Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Kepada lembaga MPR inilah Presiden, sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan, tunduk dan bertanggung jawab. Dalam lembaga ini pula kedaulatan rakyat Indonesia dianggap terjelma seluruhnya, dan lembaga ini pula yang dianggap sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan itu. Dari lembaga tertinggi MPR inilah, mandat kekuasaan kenegaraan dibagi-bagikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, yang kedudukannya berada di bawahnya sesuai prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertical (*distribution of power*).

Berpijak pada pendapat Jimly Asshiddiqie di atas, mandat kekuasaan lembaga negara berasal dari MPR. Oleh karena itu, bilamana terjadi sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diatur di luar UUD NRI Tahun 1945 maka MPR dapat diberi kewenangan untuk menyelesaikannya.

Namun pendapat ini terdapat beberapa kelemahan:

- a. karena setelah perubahan UUD 1945, kedudukan MPR bukan lagi merupakan lembaga tertinggi, tetapi lembaga tinggi yang kedudukannya sejajar dengan lembaga negara lain sebagai konsekuensi pembagian kekuasaan secara horizontal menurut UUD;³⁴

³³ Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 124.

³⁴ Muchammad Ali Safa'at, *Parlemen Bikameral Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*, (Malang: UB Press, 2010), hlm. 123.

- b. MPR merupakan penjelmaan keseluruhan rakyat, baik dari segi politik maupun kedaerahan,³⁵ sehingga penyelesaian sengketa pun akan cenderung bersifat politis daripada penyelesaian hukum;
- c. MPR bukanlah lembaga yudisial, sehingga tidak memiliki daya memaksa pemberlakuan putusan sehingga berimplikasi tidak menciptakan kepastian hukum.

4. Kesimpulan

Dari hasil analisis dalam penelitian ini, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

- a. Perlunya diatur penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945 adalah karena Indonesia adalah negara hukum dan karena adanya potensi terjadinya sengketa kewenangan antarlembaga negara yang tidak diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945.
- b. Implikasi hukum penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh Presiden melalui instruksi-instruksi adalah terselesaikannya sengketa KPK dengan kepolisian namun tidak menciptakan kepastian hukum.
- c. Dalam perspektif kehidupan kenegaraan, rekonsepsi penyelesaian sengketa kewenangan antarlembaga negara dapat dilakukan melalui dua opsi :
 - 1. memperluas kewenangan MK dengan cara menghapus klausul “yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar” pada Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945;
 - 2. memperluas kewenangan MA dengan cara menambahkan ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945;
 - 3. menyerahkan kewenangan kepada lembaga lain (Presiden atau MPR).

5. Referensi

Buku:

Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007).

Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003).

Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis yang Responsif terhadap Perubahan Masyarakat*. (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013).

Dahlan Tahib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2001).

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat*, www.jimly.com/makalah/namafile/40/Trikameralisme_DPD.doc diakses pada hari Senin tanggal 7 Desember 2015 pukul 23.49.

Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).

Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011).

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).

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

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenada Media, 2005).

Philipus M Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011).

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*. (Alumni: Bandung, 2000),

Media Massa:

Tajuk Rencana Harian Kompas, *Setelah Presiden Bicara*, hari Selasa tanggal 9 Oktober 2012.

Harian Kompas, *Presiden Serahkan ke KPK dukungan Rakyat Terjadi di Sejumlah Daerah*, Selasa 9 Oktober 2012.