

De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah

Vol. 14, No. 1, 2022, h. 75-91

ISSN (Print): 2085-1618, ISSN (Online): 2528-1658

DOI: <http://dx.doi.org/10.18860/j-fsh.v14X1.12736>

Available online at <http://ejournal.uin-malang.ac.id/index.php/syariah>

Pilihan Desain Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara

Ahmad Siboy

Universitas Islam Malang

siboysalman@unisma.ac.id

Abstract:

State institutions were established in order to support the work of the state and government in providing services to the people. Each State institution must be in a unidirectional, synergic, and solid working rhythm. However, in practice, each state institution is fighting for authority between one institution and another. This research is based on the formulation of what causes the Dispute of Authority of State institutions and how the design or pattern of resolution is. This study aims to analyze the root causes of disputes over state institutions' authority and find the design for their resolution. Design in dispute resolution is an important effort to find and formulate ways to end disputes between the parties, such as mediation, reconciliation, negotiation, or through the competent court, for that matter. This type of juridical-normative research is the type of research used in this study. The results showed that conflicts of authority between state institutions occurred due to non-explicit arrangements regarding the position and authority of State institutions. There were no institutions that mediated when conflicts occurred and the sectoral ego of each institution. The settlement design and pattern that can provide legal certainty and protection for every State institution is the settlement through the formation of a particular institution or authority to an already established State institution. With a note that the institution that will judge is not included in the object of the dispute.

Keywords: state institutions; dispute; authority.

Abstrak:

Lembaga Negara didirikan dalam rangka untuk menunjang kerja kenegaraan dan pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada rakyat. Tiap lembaga Negara harus berada dalam irama kerja yang searah, sinergis dan solid. Namun dalam prakteknya, masing-masing

lembaga negara justru berebut kewenangan antara lembaga yang satu dengan yang lainnya. Penelitian ini berpijak pada rumusan masalah tentang apa penyebab terjadinya Sengketa Kewenangan lembaga Negara dan bagaimana desain atau pola penyelesaiannya. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis akar terjadinya Sengketa Kewenangan Lembaga Negara serta menemukan desain penyelesaiannya. Desain dalam penyelesaian sengketa menjadi upaya penting untuk mencari dan merumuskan cara-cara mengakhiri sengketa yang timbul diantara para pihak, seperti mediasi, rekonsiliasi, negosiasi, ataupun melalui pengadilan yang berwenang untuk itu. Jenis penelitian yuridis-normatif merupakan jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konflik kewenangan antar lembaga negara terjadi karena pengaturan tentang kedudukan dan kewenangan lembaga Negara yang tidak eksplisit, tidak terdapat lembaga yang memediasi ketika terjadi konflik serta ego sektoral masing-masing lembaga. Desain dan pola penyelesaian yang dapat memberikan kepastian dan perlindungan hukum yang adil bagi setiap lembaga Negara ialah penyelesaian melalui pembentukan lembaga khusus atau penambahan kewenangan pada lembaga Negara yang sudah terbentuk dengan catatan bahwa lembaga yang akan mengadili tidak termasuk dalam objek sengketa.

Kata Kunci: lembaga negara; sengketa; kewenangan.

Pendahuluan

Lembaga Negara merupakan organisasi atau sub organ Negara yang berkedudukan dan berfungsi untuk menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat, tiap-tiap Negara memiliki pengaturan tersendiri dalam hal pembentukan lembaga-lembaga negaranya. Di Indonesia, pengaturan tentang pembentukan lembaga-lembaga Negara digolongkan menjadi tiga, yakni lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang, lembaga Negara yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan lainnya dibawah undang-undang. Lembaga Negara yang dibentuk berdasarkan UUD terdiri dari 13 lembaga seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden/ Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), Komisi Yudisial (KY), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Bank Sentral, Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang terdiri dari 10 lembaga meliputi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi (KKR) dan seterusnya. Sedangkan lembaga Negara yang dibentuk berdasarkan keputusan presiden adalah Komisi Ombusman Nasional dan Komisi Hukum Nasional.¹

¹ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, (Malang, Setara Press, 2012) 169-170.

Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKL) merupakan suatu hal yang mutlak untuk dilakukan. Sebab, apabila atas sengketa kewenangan lembaga negara tersebut tidak tersedia mekanisme penyelesaiannya maka konflik atau sengketa antar lembaga Negara akan terus berlarut-larut dan berujung pada: Pertama, masing-masing lembaga Negara akan menjalankan pekerjaan yang bisa saja bukan merupakan kewenangannya atau merupakan kewenangan dari lembaga lain. Hal ini terjadi karena lembaga yang menjalankan fungsi atau kewenangan dari objek pekerjaan lembaga lain selalu merasa bahwa apa yang dikerjakannya merupakan bagian dari tanggung jawabnya dan bukan tanggung jawab lembaga Negara lain. Hal ini merupakan egosentrisme yang biasa terjadi di lingkungan lembaga Negara.

Kedua, suatu objek perkara dapat diadili oleh dua lembaga peradilan. Konflik kewenangan yang juga terjadi di lingkungan lembaga peradilan dapat berakibat pada terjadinya satu objek perkara/perkara yang sama yang diadili oleh dua lembaga peradilan berbeda dan dengan putusan yang berbeda pula. Hal ini dapat saja terjadi apabila antar lembaga peradilan menjalankan suatu kewenangan yang bukan menjadi wilayah kewenangannya. Semisal dalam hal sengketa tentang peradilan industrial seperti kasus MNC Group yang melibatkan Hary Tanoe Soedibyo dan Siti Hadiarti Rukmana. Kasus ini terjadi karena antara peradilan arbitrase dengan MA sama-sama mengklaim berwenang untuk mengadili.² Ketiga, ketidakpastian hukum. Sengketa Kewenangan Lembaga Negara tentu akan membuat produk dari masing-masing lembaga tersebut tidak memiliki kepastian hukum. Sebab, akan menimbulkan kebingungan pada tataran eksekusinya. Yakni, putusan lembaga mana yang harus dilaksanakan jika putusan antara lembaga yang satu dengan yang lainnya berbeda.

Atas dasar pentingnya penyelesaian sengketa yang terjadi antar lembaga Negara itulah maka telah diberlakukan mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara di Indonesia. Penyelesaian atas sengketa kewenangan lembaga diuraikan dalam UUD NRI tahun 1945 khususnya tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi pada Pasal 24C dimana Pasal tersebut menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menyelesaikan sengketa lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar. Ketentuan Pasal 24 C ini secara eksplisit menegaskan tentang lembaga apa saja yang dapat diadili oleh MK dalam hal terjadi sengketa kewenangan antar lembaga negara. Namun, mekanisme penyelesaian SKL yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi tidak mampu mengimbangi atau memberikan solusi atas sengketa kewenangan lembaga Negara yang terjadi di Indonesia. Ketidaksanggupan MK dalam merespon dinamika SKL karena: Pertama, kewenangan MK terbatas. Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang dapat diadili oleh MK hanya terbatas pada lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar (UUD) sehingga apabila terjadi sengketa antar lembaga Negara yang kewenangannya tidak diatur oleh UUD maka secara otomatis SKL tersebut tidak dapat diadili oleh Mahkamah Konstitusi. Semisal, apabila terjadi sengketa antara Kepolisian dan Komisi Pemberantasan Korupsi maka MK tidak dapat mengadilinya karena KPK dan kepolisian merupakan lembaga Negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun

² Retrieved from <https://www.bareksa.com/berita/berita-ekonomi-terkini/2015-05-06/kronologi-perebutan-tpi-12-tahun-saling-gugat>

1945. KPK dan Kepolisian merupakan lembaga Negara yang pengaturannya diatur dalam undang-undang (UU). Disini tentu menimbulkan dilema mengingat kepolisian merupakan lembaga yang menjalankan kewenangan yang diberikan oleh Undang-undang yang merupakan aturan turunan atau atribusi dari UUD NRI Tahun 1945.

Kedua, mengadili dirinya sendiri. Penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara tidak efektif karena MK sebagai lembaga yang mengadili SKL juga dapat menjadi objek dalam perkara SKL. Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga Negara yang kewenangannya diatur oleh konstitusi sehingga MK dapat menjadi termohon atau pemohon dalam SKL. Semisal, Mahkamah Konstitusi merasa bahwa kewenangannya telah diambil alih oleh Mahkamah Agung. Dalam hal ini dapat dikemukakan contoh pengujian undang-undang (UU) oleh MA. Apabila MA menguji undang-undang maka secara otomatis Mahkamah Konstitusi (MK) akan mengajukan sengketa kewenangan lembaga Negara karena menilai bahwa Mahkamah Agung (MA) telah menjalankan kewenangan pengujian undang-undang yang kewenangan tersebut merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi. Dalam Sengketa antara MA dan MK ini maka MK akan mengajukan permohonan SKL ke MK sendiri. Permohonan SKL dalam kasus MK melawan MA ini harus diajukan kepada MK karena dalam hal terjadi sengketa kewenangan lembaga negara maka yang memiliki kompetensi absolut untuk mengadili adalah MK walaupun yang menjadi pemohon adalah MK. Sebaliknya, MK juga dapat menjadi termohon dalam sengketa kewenangan lembaga Negara. Semisal, DPR menilai bahwa MK telah mengambil alih kewenangan DPR dalam hal penulisan Pasal dan norma dalam undang-undang.

Dalam hal ini maka MK akan menjadi termohon dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara. Tatkala MK menjadi termohon maka secara otomatis akan membuat psikologi MK dalam kondisi marah mengingat tatkala seseorang atau lembaga menjadi termohon maka secara otomatis orang atau lembaga tersebut menjadi pihak yang dituduh melakukan kesalahan. Seseorang atau lembaga yang dituduh melakukan kesalahan pasti akan marah. Pada saat hakim atau MK dalam kondisi marah maka merupakan suatu keadaan dimana MK dilarang mengadili atau memutus suatu perkara. Sebab, Menurut hadits yang diriwayatkan Imam Bukhari "*La yaqdhiiyanna hakamun baina istnaini wa huwa ghadbanun*" (Seorang hakim dilarang memutus suatu permasalahan/perkara dalam keadaan marah).

Selama ini, tulisan atau penelitian tentang penyelesaian tentang SKL hanya berfokus pada pembahasan mengenai apa yang dimaksud dengan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Penelitian I D. G. Plaguna berjudul *Mahkamah Konstitusi: Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan Dengan Negara Lain*, yang diterbitkan oleh konstitusi press misalnya, membahas mengenai tafsir kewenangan lembaga yang diberikan oleh UUD NRI. Yakni, apakah yang dimaksud dengan lembaga yang dapat diadili oleh MK adalah lembaga yang kewenangannya disebut secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945 atau hanya lembaga yang namanya disebut dalam UUD NRI tahun 1945 namun kewenangannya tidak disebut.

Sedangkan penelitian ini berfokus pada alternatif desain penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara bagi lembaga yang "nomenklatur"

kelembagaannya disebut dalam UUD NRI Tahun 1945 atau hanya kewenangannya saja serta lembaga-lembaga negara yang lain. Atas dasar argumentasi di atas maka tulisan ini mengangkat dua isu hukum utama. Yakni, apa akar permasalahan yang menyebabkan terjadinya Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dan bagaimana desain atau pola penyelesaiannya di masa mendatang? Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis-normatif yang merupakan salah satu jenis penelitian yang berlaku pakem dalam lingkungan penelitian hukum. Adapun pendekatan yang digunakan adalah pendekatan *conceptual approach*, *statute approach*, dan *case approach*. Sumber bahan hukum primer dalam penelitian ini ialah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan mengenai penyelesaian Sengketa Kewenangan lembaga Negara. Sumber bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder Teknik analisis yang digunakan ialah deskriptif dan preskriptif.

Hasil dan Pembahasan

Akar Terjadinya Sengketa Kewenangan Lembaga Negara

Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKL) merupakan sengketa yang timbul antar lembaga Negara. Sengketa antar lembaga Negara ini bisa terjadi antara sesama lembaga Negara dalam satu cabang kekuasaan atau berbeda cabang kekuasaan. Semisal, SKL antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPR dan DPR merupakan dua lembaga yang berada dalam cabang kekuasaan legislatif. Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dalam cabang kekuasaan yang berbeda dapat terjadi antara MA dan Menteri antara DPR dengan MK. SKL antar MA dan Menteri dapat terjadi dalam hal pengujian/pembatalan Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) dimana Kewenangan pengujiannya merupakan kewenangan dari Mahkamah Agung (MA) Namun Menteri dalam negeri pernah membatalkan 3.143 Peraturan Daerah pada tahun 2016.³ Sengketa Kewenangan Antara MA dan Mendagri ini dapat terjadi karena Menteri Dalam Negeri telah melakukan pekerjaan yang merupakan kewenangan dari Mahkamah Agung. Sengketa Kewenangan Lembaga Negara juga dapat terjadi antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Sengketa kewenangan lembaga negara dapat terjadi karena: Pertama, tumpang tindih kewenangan. Tumpang tindih kewenangan antar lembaga Negara adalah unsur SKL yang terjadi karena ada dua lembaga yang memiliki kewenangan yang hampir sama terhadap suatu objek sengketa. Dalam hal ini dapat diambil contoh kewenangan antara Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Kejaksaan Agung dalam hal penanganan tindak pidana korupsi. Dalam hal penyelidikan dan penyidikan korupsi maka KPK dan kejaksaan memiliki kewenangan yang sama. Kejaksaan memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan terhadap kasus korupsi dengan berlandaskan pada Pasal 30 ayat (1) huruf d Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan yang menyatakan bahwa tugas dan kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang. Tindak pidana tertentu disini termasuk adalah tindak pidana khusus yang

³ Rahmat Qadri Nasrun, dkk, *Position of Lokal Canceled by The Decree of The Minister of Home Affairs Post Constitutional Court Decisions Number 137/PUU-XIII /2015*, Syiah Kuala Law Journal: Vol. 3, No.1 April 2019. 95.

didalamnya terdapat tindak pidana korupsi.⁴ Disisi berbeda, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga memiliki kewenangan yang sama dalam hal penyelidikan dan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi. Hal ini berdasarkan pada ketantuan Pasal 6 huruf c UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dimana dinyatakan bahwa KPK mempunyai tugas melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi. Pemberian kewenangan terhadap objek perkara yang sama kepada dua lembaga negara berbeda (KPK dan Kejaksaan) tentu membuka terjadinya potensi konflik kewenangan antar kedua lembaga tersebut.

Kedua, pengaturan tentang kewenangan masih kabur/tidak jelas. Terjadinya konflik kewenangan antar lembaga Negara juga dipicu atau disebabkan oleh pengaturan pada masing-masing lembaga Negara masih bersifat *vatique of norm*. Yakni, suatu pengaturan yang multitafsir, penerapan konsep yang salah dan atau normanya tidak jelas. Artinya, norma hukum tidak secara tegas menentukan jenis-jenis kewenangan pada masing-masing lembaga Negara. Semisal pengaturan mengenai proses penyelidikan atas tindak pidana korupsi dimana dalam hal ini terdapat tiga lembaga sekaligus yang dapat menangani. Yakni, Kepolisian, Kejaksaan dan (KPK). Dalam pengaturan mengenai kewenangan penyelidikan dan penyidikan atas tindak pidana korupsi tidak dijelaskan tindak pidana jenis apa yang menjadi kewenangan kepolisian, kejaksaan dan KPK. Artinya, pengaturan mengenai kualifikasi kasus korupsi pada tiga lembaga tersebut tidak diperinci dan dibedakan satu sama lain dalam undang-undang.

Ketiga, tidak terdapat lembaga yang dapat mencegah atau menengahi terjadinya SKL. Terjadinya sengketa kewenangan lembaga negara juga diakibatkan oleh tidak adanya lembaga Negara yang diberi kewenangan untuk menengahi terjadinya konflik kewenangan antar lembaga Negara atas suatu kasus atau suatu perbuatan hukum. Semisal, terkait dengan kewenangan pemberian izin tambang di daerah, dalam hal ini, pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota sering merasa paling berwenang. Menurut Dedis Elvalina, dengan pemberlakuan otonomi daerah maka secara khusus telah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengelola sendiri daerahnya. Namun dalam pelaksanaannya terjadi tarik ulur dalam kepemilikan kewenangan oleh pemerintah Provinsi dengan pemerintah Kabupaten/Kota. Begitu juga dengan kewenangan dalam penerbitan izin pertambangan.⁵ Tatkala terjadi perebutan atau konflik kewenangan antara pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota maka tidak terdapat lembaga yang secara hukum dapat menengahi atau dapat mencegah konflik diantara keduanya. Padahal ketika terjadi konflik kewenangan antara pemerintah Provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota tersebut masih dapat dilakukan pencegahan dengan memediasi antara diantara keduanya. Peran ini dapat dilakukan oleh pemerintah pusat atau Menteri Dalam Negeri sehingga

⁴ Lintang Tesalonika Natalia Luntungan, Kewenangan Jaksa Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi, Jurnal Lex Crimen Vol. II/No. 2/Apr-Jun/2013. 194.

⁵ Dedis Elvalina, Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Dalam Menerbitkan Izin Pertambangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Jurnal OM Fakultas Hukum Volume III Nomor 2, Oktober 2016. 2.

konflik kewenangan dapat diminimalisir atau tidak perlu berujung pada proses hukum.

Keempat, Ego sektoral. Diakui atau tidak, penyebab terjadinya SKL juga didasari oleh egoisme dari masing-masing lembaga Negara yang secara kebetulan kewenangannya berdempetan dengan kewenangan lembaga lain. Hal ini terjadi karena masing-masing lembaga Negara cenderung memaksakan kehendaknya sendiri dan mengesampingkan kewenangan lembaga lain. Dalam hal ini dapat diambil contoh dalam SKL antara DPR dengan DPD dalam hal pembentukan undang-undang/legislasi.⁶ Sengketa ini terjadi karena DPR tidak melibatkan DPD dalam hal pembahasan mengenai undang-undang yang berkaitan dengan daerah padahal dalam UUD NRI tahun 1945 secara tegas dinyatakan bahwa DPD memiliki kewenangan dalam hal proses pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan daerah. Artinya, khusus dalam proses pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan daerah maka DPD wajib dilibatkan sehingga proses pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan daerah menjadi ruang lingkup kewenangan tiga lembaga meliputi Presiden, DPR dan DPD.

Kelima, tidak ada kordinasi atau forum organisasi antar lembaga Negara. Faktor terjadinya sengketa kewenangan lembaga negara juga terjadi karena di Indonesia tidak terdapat lembaga yang merupakan forum kordinasi antar lembaga Negara baik lembaga Negara yang diatur oleh konstitusi maupun diatur oleh peraturan perundang-undangan lain sehingga menyebabkan tidak adanya komunikasi dan kordinasi antar lembaga Negara. Padahal forum kordinasi antar lembaga Negara dibutuhkan dalam rangka untuk memastikan bahwa setiap lembaga Negara telah bekerja sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Hal ini berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah dimana untuk tingkat daerah terdapat forum kordinasi pimpinan daerah (Forpimda).⁷

Keenam, ketidakpahaman. SKL juga terjadi karena kurangnya pemahaman dari masing-masing lembaga Negara terhadap kewenangannya masing-masing sehingga menyebabkan terjadinya sengketa dengan lembaga lain. Hal ini dapat dilihat dari sengketa antara MK dan MA dalam polemik penghitungan perolehan kursi hasil pemilihan umum dalam Pemilu tahun 2009. Dimana, Mahkamah Agung (MA) mengadili permohonan yang diajukan oleh calon legislative (Caleg) berkaitan dengan cara penghitungan perolehan kursi tahapan dua dan tahapan tiga atas hasil Pemilu tahun 2009.⁸ Apa yang dilakukan oleh MA tersebut tentu merupakan bentuk ketidakpahaman dari MA atas kewenangan MK (Mahkamah Konstitusi) sebagai lembaga tunggal yang mengadili perselisihan hasil pemilihan umum sebagaimana diatur oleh Pasal 24C UUD NRI tahun 1945. Apabila MA memahami kompetensi absolut lembaganya dan kompetensi absolut MK dalam hal kewenangan penyelesaian perolehan suara hasil Pemilu maka MA tidak akan mengadili permohonan yang diajukan oleh calon legislatif tentang cara penghitungan perolehan suara hasil Pemilu.

⁶ Retrieved from <https://nasional.kompas.com/read/2019/07/13/20085851/sengketa-kewenangan-lembaga-negara-mpr-dapat-berfungsi-sebagai-penengah?page=all>

⁷ Sri Maulidiah, *Fungsi Forum Kordinasi Pemerintah Daerah (Forkopimda) Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Jurnal Kajian Pemerintahan, Volume IV Nomor 1 Maret 2018. 57

⁸ Retrieved from <https://edukasi.kompas.com/read/2009/08/14/05194257/setelah.ma-mk.berbenturan?page=all>

Ketujuh, ketidaksihlaran kedudukan lembaga. SKL juga terjadi karena struktur organisasi dari lembaga Negara yang tidak jelas susunannya. Dalam hal ini dapat diambil contoh tentang Komisi Pemilihan Umum (KPU). KPU merupakan lembaga Negara yang oleh konstitusi dinyatakan sebagai lembaga yang berwenang sebagai penyelenggara Pemilu. Kedudukan KPU yang disebut secara eksplisit dalam konstitusi tentu menjadikan KPU sebagai lembaga Negara yang dapat mengajukan atau diajukan dalam sengketa kewenangan lembaga Negara kepada Mahkamah Konstitusi. Namun, terjadi kebingungan tatkala MK menyatakan bahwa Komisi Pemilihan Umum yang dimaksud dalam konstitusi hanya KPU pusat saja sedang Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dinyatakan sebagai lembaga yang tidak termasuk dalam bagian atau struktur dari organisasi Komisi Pemilihan Umum. Pemisahan KPU dan KPUD ini dapat terlihat dari permohonan SKL yang dinyatakan tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*) oleh MK atas perkara nomor Perkara 002/SKLN-IV/2006 tentang Sengketa Kewenangan tentang Permohonan Peninjauan Kembali oleh KPUD Kota Depok ke Mahkamah Agung terhadap Keputusan Pengadilan Tinggi Negeri Bandung Nomor 01/pilkada/2005/pt.bdg yang diajukan adalah Badrul Kamal dan Syihabuddin Ahmad dengan Termohon Komisi Pemilihan Umum Daerah Kota Depok. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) bukanlah bagian dari Komisi Pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 22E UUD NRI tahun 1945.⁹ Padahal Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) merupakan lembaga perwakilan KPU RI di tingkat daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Bukti bahwa KPUD merupakan bagian dari KPU dapat dilihat dari proses pembentukan, pemilihan, pengangkatan, pelantikan komisioner KPUD yang dilakukan oleh KPU Pusat.

Pilihan Desain Kelembagaan Dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara

Ada berbagai model penyelesaian sengketa kewenangan Lembaga negara, antara lain: *Pertama*, Penyelesaian Melalui Pembentukan Lembaga Khusus Penyelesaian atas sengketa kewenangan lembaga Negara dapat diselesaikan dengan cara pembentukan lembaga khusus yang dibentuk dan diberi kewenangan untuk mengadili sengketa kewenangan lembaga Negara baik sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar (UUD) maupun sengketa lembaga Negara yang tidak disebut dalam undang-undang dasar. Artinya, Lembaga khusus yang akan dibentuk tersebut memiliki kompetensi absolut terhadap seluruh sengketa kewenangan lembaga Negara. Bersamaan dengan itu, lembaga yang akan mengadili SKL merupakan lembaga yang khusus dibentuk untuk mengadili: JSKL saja dan dikecualikan dari lembaga Negara yang dapat menjadi objek dari SKL. Dengan dibentuknya lembaga khusus tersebut maka semua lembaga Negara akan mendapatkan perlindungan hukum untuk dapat mengajukan sengketa kewenangan lembaga negara apabila kewenangan

⁹ Luthfi Widagdo Eddyono, Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010. 25

lembaganya diambil alih oleh lembaga lain atau terdapat aktivitas dari lembaga lain yang dapat mengurangi kewenangan dari lembaganya.

Kedua, Penyelesaian Oleh Organisasi Atasan. Organisasi atasan dapat menjadi salah satu alternatif yang juga dapat dipilih untuk menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga Negara. Namun, apabila diberikan kepada organisasi atasan maka ruang lingkup sengketa lembaga yang dapat diadili terbatas. Yakni, hanya terbatas kepada lembaga Negara yang berada dalam satu lingkungan kekuasaan. Semisal, terjadi sengketa kewenangan antara Pengadilan Negeri (PN) dengan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) maka atas sengketa kewenangan dua lembaga peradilan tersebut maka penyelesaiannya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA) karena Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan lembaga peradilan di lingkungan Mahkamah Agung. Contoh lain adalah sengketa kewenangan antara Kepolisian dengan Kejaksaan, dimana atas sengketa ini (Kepolisian dan Kejaksaan) maka dapat diselesaikan oleh Presiden. Hal ini karena Kepala Kepolisian dan Kepala Kejaksaan merupakan pembantu Presiden yang dipilih dan diangkat oleh Presiden sehingga apabila terjadi sengketa kewenangan dalam dua lembaga tersebut maka cukup diselesaikan oleh Presiden dan keputusan dari Presiden pasti akan ditaati oleh Kepolisian dan Kejaksaan.

Namun, mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan melalui organisasi atasan akan sulit diterapkan apabila lembaga yang bersengketa tidak berada dalam satu struktur organisasi. Semisal konflik kewenangan antara Kepolisian dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Walaupun kedudukan Kepolisian dengan KPK setara dalam struktur ketatanegaraan namun dua lembaga negara tersebut berada dalam struktur kekuasaan yang berbeda. Kepolisian secara struktur berada dibawah Presiden sedangkan KPK merupakan lembaga independen atau tidak berada dibawah Presiden sehingga apabila antara kepolisian dengan KPK terjadi konflik kewenangan maka dapat dipastikan Presiden tidak dapat menyelesaikannya karena KPK tidak akan berkenan. Disamping itu, proses penyelesaian sengketa oleh organisasi atasan bukanlah proses penyelesaian sengketa yang dianggap tidak akan efektif karena merupakan proses penyelesaian di luar proses peradilan. Dalam konteks Negara hukum, sesuatu dianggap adil dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat apabila suatu sengketa diselesaikan melalui mekanisme peradilan.

Ketiga, Penyelesaian Oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dapat menjadi lembaga yang dapat diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara. Sebab, MPR merupakan lembaga Negara yang memiliki daulat tertinggi dalam pengaturan ketatanegaraan Indonesia. MPR dinyatakan sebagai lembaga pemegang daulat tertinggi karena kedudukan MPR sebagai lembaga pengubah/pembentuk UUD NRI tahun 1945 (yang merupakan sumber atau landasan bagi keberadaan lembaga-lembaga Negara di Indonesia). Dengan status MPR itulah kemudian maka MPR dapat diberi kewenangan untuk menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara. MPR sebagai pembentuk UUD NRI tahun 1945 maka secara otomatis merupakan lembaga yang memahami hakikat, kedudukan dan fungsi dari masing-masing lembaga negara yang diatur dalam konstitusi sehingga apabila lembaga-lembaga yang diatur dalam konstitusi mengalami konflik kewenangan antar lembaga yang satu dengan yang lainnya maka MPR dapat menyelesaikannya

dengan mendasarkan pada filosofis pembentukan lembaga-lembaga Negara yang sedang bersengketa.

Sedangkan bagi lembaga Negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 maka MPR tetap dapat mengadili apabila mengalami sengketa kewenangan lembaga Negara sebab lembaga-lembaga Negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang atau Peraturan Presiden (Perpres) tetap merupakan lembaga negara yang proses berdirinya berdasarkan pada ketentuan UUD NRI tahun 1945 sebagai hukum dasar dan memiliki posisi hierarkis tertinggi dalam sistem peraturan perundang-undangan. Artinya, walaupun suatu lembaga Negara dibentuk berdasarkan undang-undang atau Perpres namun lembaga-lembaga tersebut memiliki hakikat yang sama dengan lembaga-lembaga yang dibentuk melalui UUD NRI tahun 1945 mengingat seluruh peraturan perundang-undangan baik UUD NRI tahun 1945, UU dan Perpres berada dalam satu kesatuan nilai.¹⁰ Dalam logika peraturan perundang-undangan, Undang-undang (UU) merupakan jenis peraturan Perundang-undangan yang posisinya berada dibawah UUD NRI dan TAP MPR sehingga segala apa yang akan diatur atau akan dibentuk melalui undang-undang maka harus tunduk dan tidak boleh bertentangan dengan aturan di atasnya (UUD NRI tahun 1945) termasuk dalam hal pembentukan lembaga-lembaga Negara. Tidak boleh terbentuk suatu lembaga Negara yang secara kedudukan dan kewenangannya dapat bertentangan dengan isi konstitusi (UUD). Tatkala MPR menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga Negara yang diatur oleh UU atau Perpres maka putusan MPR tidak hanya berlandaskan kepada ketentuan pengaturan masing-masing lembaga yang bersengketa tersebut dari sisi Undang-undang/Perpres semata melainkan juga dari aspek konstitusi. Sebab, salah satu penyebab terjadinya sengketa kewenangan lembaga Negara juga disebabkan oleh pengaturan dalam undang-undang yang tidak jelas atau konsisten bahkan tidak tepat dalam menjabarkan isi undang-undang dasar.

Tantangan menjadikan MPR sebagai lembaga yang menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga Negara terletak pada kedudukan MPR. MPR merupakan lembaga Negara yang berkedudukan sebagai lembaga legislatif bukan lembaga peradilan. Kedudukan MPR inilah kemudian yang akan dijadikan sebagai argumentasi untuk menyatakan bahwa MPR tidak berwenang mengadili mengingat penyelesaian sengketa haruslah melalui proses peradilan yang kewenangannya ada pada lembaga yudikatif bukan legislatif. Arumentasi ini tentu tidaklah dapat disalahkan seutuhnya mengingat lembaga yudikatif memang dibentuk dalam rangka untuk menegakkan hukum dan keadilan terhadap para pihak yang bersengketa¹¹ sedangkan lembaga legislatif merupakan lembaga yang secara filosofis dibentuk untuk membuat undang-undang bukan menegakkan undang-undang.¹²

Bersamaan dengan itu, MPR merupakan lembaga politik. Sebab, MPR merupakan lembaga yang anggotanya terdiri dari anggota DPR dan DPD. Anggota DPR dan DPD merupakan orang yang dipilih melalui proses politik bernama

¹⁰ Safi', *Politik Hukum Penyatuan Kewenangan Judicial Review: Rekontruksi Model Kewenangan Judicial Review dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Diva Press, 2016). 254-255.

¹¹ Jimly Asshidiqi, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011) 310-312.

¹² Ibid, 298-299

pemilihan umum (Pemilu) dan diajukan oleh partai politik.¹³ Hal ini tentu membuat proses penyelesaian sengketa dinilai kurang tepat diberikan kepada MPR sebab suatu sengketa tidak boleh diselesaikan oleh lembaga politik. Sengketa merupakan pertentangan antar para pihak yang merasa hak-haknya dirugikan sehingga harus diselesaikan secara adil dan keadilan hanya dapat diperoleh apabila logika penyelesaiannya adalah logika hukum bukan logika politik. Logika hukum dan logika politik tentu merupakan dua hal yang berbeda. Secara sederhana, logika hukum bekerja atas orientasi kepada keadilan, kemanfaatan dan kepastian¹⁴ sedangkan logika politik lebih dominan berorientasi pada kekuasaan. Logika hukum tidak serta merta soal siapa pihak yang menang atau kalah tapi siapa pihak yang benar dan tidak benar sedangkan politik selalu soal siapa yang menang dan siapa yang kalah dalam perebutan kekuasaan.

Brangkat dari logika tersebut itulah kemudian maka logika penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara menjadi tidak tepat apabila diberikan kepada MPR mengingat munculnya potensi putusan yang lebih sarat nuansa politisnya ketimbang putusan yang adil dan berkepastian hukum. Problematika selanjutnya apabila kewenangan mengadili seluruh SKL diserahkan kepada MPR ialah berkaitan dengan struktur organisasi MPR. MPR merupakan lembaga Negara yang anggotanya terdiri dari seluruh anggota DPR dan DPD sehingga secara keseluruhan anggota MPR 709 orang. 709 anggota ini dibagi kedalam berbagai alat kelengkapan MPR yang meliputi pimpinan dan fraksi. Dari jumlah banyaknya anggota MPR inilah kemudian yang menambah kesulitan penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara apabila diberikan kepada MPR sebab sangat tidak mungkin sengketa kewenangan lembaga Negara diproses dan diadili oleh lebih dari lima ratus orang. Sedangkan apabila MPR secara kelembagaan akan menunjuk beberapa anggotanya untuk menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara maka juga sangat sulit mengingat akan terjadi kompetisi politik diantara partai politik dan anggota MPR untuk dapat menjadi majlis yang mengadili sengketa kewenangan lembaga Negara tersebut.

Namun, jumlah anggota MPR tersebut tidak tepat dijadikan argumen untuk tidak menjadikan MPR sebagai lembaga penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara. Sebab, apabila MPR diberi kewenangan untuk mengadili sengketa kewenangan lembaga Negara maka proses penyelesaiannya dapat didistribusikan kepada pimpinan MPR. Pimpinan MPR menjadi pilihan untuk menjadi majlis dalam penyelesaian SKL karena pimpinan MPR merepresentasikan seluruh fraksi yang ada di MPR baik fraksi dari kalangan partai politik maupun fraksi dari unsur golongan Dewan Perwakilan Daerah. Proses penyelesaian yang dilakukan oleh pimpinan MPR tentu merupakan proses penyelesaian yang sangat representatif dan dapat lebih diterima secara nalar. Secara umum, halangan atau argumentasi untuk menyatakan MPR tidak berwenang untuk mengadili sengketa kewenangan lembaga Negara tidak dapat diketengahkan apabila terjadi perubahan terhadap undang-undang dasar. Artinya, dalam perubahan undang-undang dasar yang datang maka MPR dapat diberi tambahan kewenangan berupa kewenangan untuk

¹³ Putu Ayu Anastasia Wierdarini, *Tinjauan Yuridis Terhadap Pengembalian Kewenangan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Melalui Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Yuridis Vol. 5 No. 1, Juni 2018. 142-159.

¹⁴ Gustav Radbruch dalam Rusli Effendy, dkk, *Teori Hukum*, (Ujung Pandang: Unhas, 1991). 79.

menagdili seluruh SKL. Dengan penambahan kewenangan oleh UUD NRI tahun 1945 itulah kemudian maka MPR akan memiliki kewenangan secara atributif dalam mengadili sengketa kewenangan lembaga Negara baik lembaga Negara yang diatur oleh konstitusi maupun lembaga negara yang dibentuk oleh UU/Perpres. Bersamaan dengan itu, juga harus dicanmtumkan dalam perubahan undang-undang dasar tentang proses penyelesaian SKL oleh MPR sebagai proses penyelesaian tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat. Hal ini penting agar atas putusan MPR tidak dapat dilakukan upaya hukum lanjutan.

Keempat, Penyelesaian Melalui Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi. Penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara juga dapat dilakukan dengan melakukan perluasan kewenangan terhadap Mahkamah Konstitusi (MK). Apabila dalam hukum yang berlaku, MK hanya berwenang mengadili sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar (UUD) maka untuk kedepan MK juga dapat diberi kewenangan untuk mengadili sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya tidak diatur dalam undang-undang dasar. Dengan perluasan kewenangan MK tersebut maka seluruh sengketa kewenangan lembaga negara akan diadili oleh Mahkamah Konstitusi. Ketika semua sengketa kewenangan lembaga negara diadili oleh MK maka secara otomatis terdapat penyetaraan pengakuan atas semua lembaga Negara yang dibentuk di luar undang-undang dasar (UUD). Hal ini juga menjadi bentuk kongkrit pengakuan dan kepastian status semua lembaga Negara yang ada di Indonesia. Yakni, bahwa seluruh lembaga Negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang/Perpres merupakan satu kesatuan lembaga dengan lembaga Negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang dasar (UUD). Artinya, semua lembaga Negara berada dalam satu kesatuan nilai yakni sebagai lembaga yang berfungsi untuk menjalankan fungsi-sungsi kenegaraan. Namun, apabila kewenangan untuk mengadili seluruh SKL diberikan kepada Mahkamah Konstitusi maka hal yang perlu dipertimbangkan adalah kondisi kelembagaan Mahkamah Konstitusi. Yakni, mampukah Mahkamah Konstitusi secara sumber daya manusia (SDM) dan waktu untuk mengadili seluruh sengketa kewenangan lembaga Negara. Hal ini tidak lepas dari kewenangan MK yang tidak hanya memiliki kewenangan mengadili SKL saja melainkan MK juga memiliki kewenangan lain seperti menguji UU terhadap UUD, mengadili pembubaran Parpol, memutus sengketa perselisihan hasil pemilihan umum dan memutus pendapat DPR atas dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden (*impeachment*).

Kelima, Penyelesaian Oleh Mahkamah Agung. Mahkamah Agung dapat dijadikan sebagai salah satu alternatif lembaga yang dapat menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara. Dalam hal ini, Mahkamah Agung dapat mengadili sengketa kewenangan lembaga Negara yang tidak daitur dalam konstitusi. Semisal konflik kewenangan antara KPK dengan Kepolisian. Proses penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara di Mahkamah Agung merupakan salah satu pilihan yang tepat. Sebab, proses penyelesaiannya dapat langsung ditangani pada kamar

hukum tata negara.¹⁵ Sebagaimana mafhum, bahwa Mahkamah Agung dalam mengadili suatu perkara didasarkan pada objek dari perkara yang diajukan. Apabila Perdata maka akan dimasukkan dalam kamar perdata, apabila pidana maka akan dimasukkan dalam kamar pidana. Untuk sengketa kewenangan lembaga negara maka dapat diadili dalam kamar Hukum Tata Negara. Sebab, ketika berbicara mengenai kewenangan maka hal tersebut masuk dalam ranah hukum administrasi Negara dalam ranah ilmu hukum. Permasalahan terkait pemberian kewenangan untuk mengadili sengketa kewenangan lembaga Negara ialah berkaitan dengan proses peradilan di lingkungan Mahkamah Agung. Yakni, apakah proses penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara dapat langsung diajukan kepada Mahkamah Agung tanpa harus terlebih dahulu melewati proses peradilan ditingkat pertama dan banding seperti berlaku secara umum dalam penyelesaian sengketa di Mahkamah Agung.

Keenam, Penyelesaian Oleh Lembaga Peradilan *Ad hoc*. Proses penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara juga dapat melalui pembentukan peradilan *ad hoc*. Peradilan *ad hoc* dalam konteks ini ialah pembentukan lembaga peradilan yang sifatnya sementara. Yakni, suatu lembaga yang dibentuk hanya pada saat terjadinya sengketa antar lembaga Negara baik yang diatur oleh konstitusi maupun yang diatur oleh UU/Perpres. Artinya, lembaga peradilan yang akan mengadili sengketa kewenangan lembaga negara hanya akan dibentuk apabila terdapat sengketa atau pada saat adanya permohonan gugatan sengketa kewenangan lembaga Negara dan apabila gugatan tersebut telah diadili maka peradilan *ad hoc* tersebut secara otomatis dinyatakan bubar. Lembaga peradilan *ad hoc* ini bersifat temporalistik. Jika terdapat perkara dibentuk dan jika sudah selesai maka dapat langsung dibubarkan.

Pilihan peradilan yang sifatnya *ad hoc* merupakan pilihan penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara (SKL) yang didasarkan pada prinsip efisiensi.¹⁶ Pembentukan lembaga peradilan yang sifatnya *ad hoc* tentu akan menghemat beberapa hal. Pertama, penghematan anggaran Negara dalam hal oprasional lembaga peradilan. Apabila lembaga peradilan atas sengketa kewenangan lembaga Negara bersifat permanen maka secara otomatis harus dianggarkan anggaran rutin berupa biaya perawatan gedung, gaji staf dan hakim padahal dalam satu tahun belum tentu terdapat sengketa kewenangan lembaga negara yang harus diadili. Sedangkan apabila sifatnya *ad hoc* maka secara otomatis keuangan Negara hanya dikeluarkan pada saat adanya perkara saja. Kedua, mengurangi terjadinya korupsi dalam proses penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara. Hal ini terjadi karena para pihak atau lembaga yang sedang bersengketa tidak mengetahui siapa hakim yang akan mengadili perkaranya. Diakui atau tidak, terjadinya praktek korupsi dalam proses penegakkan hukum di Indonesia karena para pihak yang bersengketa dapat menemui hakim yang mengadili sehingga berbagai peluang lobi dan komunikasi dilakukan dalam rangka untuk mempengaruhi proses peradilan khususnya putusan.

¹⁵ Retrieved from <https://www.mahkamahagung.go.id/id/artikel/2141/sistem-kamar-dalam-mahkamah-agung-upaya-membangun-kesatuan-hukum-profdrtakdir-rahmadi-sh-ilm>

¹⁶ Adhi Anugroho dkk, *Analisis Yuridis Terhadap Asas Efisiensi Berdasarkan Pasal 33 Ayat (4) UUD 1945 Dalam Peraturan Perundang-undangan di Bidang Ketenagalistrikan*, , Jurnal Hukum & Pembangunan 47No. 2(2017). 188

Ketiga, mencegah *conflick of interest*. Proses penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara oleh peradilan *ad hoc* maka secara otomatis dapat mencegah terjadinya *conflick of interest* antara pihak yang bersengketa dengan majlis hakim yang mengadili. Artinya, lembaga peradilan *ad hoc* dibentuk dengan melihat lembaga-lembaga apa yang bersengketa sehingga proses pembentukannya benar-benar lepas dari sesuatu yang berhubungan dengan lembaga yang sedang bersengketa. Apabila lembaga peradilan yang akan mengadili SKL bersifat *ad hoc* maka yang menjadi persoalan ialah berkaitan dengan siapa yang akan membentuk lembaga peradilan tersebut. Hal ini tentu merupakan permasalahan tersendiri. Jika dilihat dari unsur sengketa yang harus diadili maka lebih tepat yang membentuk peradilan *ad hoc* tersebut adalah Mahkamah Agung. Sebab, Mahkamah Agung merupakan lembaga yudikatif yang dapat saja membuat lembaga peradilan khusus yang bersifat *ad hoc*. Dalam konteks ini, ketua Mahkamah Agung dapat mengeluarkan keputusan tentang pembentukan sekaligus penunjukan majlis hakim yang akan mengadili sengketa kewenangan lembaga Negara.

Sedangkan untuk sifat putusan dari peradilan *ad hoc* juga harus mempertegas status dari putusannya. Yakni, apakah putusan dari lembaga peradilan *ad hoc* tersebut bersifat final dan mengikat. Sebab, dalam konteks peradilan *ad hoc* yang berlaku di Indonesia, sifat putusan dari lembaga peradilan *ad hoc* tidak bersifat final dan mengikat melainkan masih dapat diajukan upaya hukum banding dan kasasi. Dalam hal ini dapat dianalogikan dengan proses peradilan atas tindak pidana korupsi yang diadili oleh peradilan *ad hoc* bernama Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor). Pengadilan Tipikor merupakan lembaga peradilan *ad hoc* yang putusannya masih dapat diajukan banding sampai kasasi atau dapat dikatakan bahwa putusan peradilan *ad hoc* tidak bersifat final dan mengikat.

Dalam konteks proses peradilan atas SKL oleh lembaga Peradilan *ad hoc* maka cukup dilakukan satu kali saja. Yakni, putusan dari peradilan *ad hoc* tidak dapat dilakukan upaya hukum lagi. Pilihan ini tentu merupakan pilihan putusan yang sangat mudah diterima oleh para pihak yang bersengketa mengingat para pihak yang bersengketa bukanlah rakyat pada umumnya melainkan organisasi yang berada dibawah naungan Negara sehingga putusan dari Pengadilan *ad hoc* diterima secara lapang dada sehingga proses penyelesaian sengketa tidak terkesan berlarut-larut dan membuat rakyat kehilangan simpati kepada lembaga Negara yang bersengketa.

Ketujuh, Penyelesaian Oleh Pengadilan Koneksitas. Salah satu prinsip penyelesaian permasalahan atau perkara dalam islam ialah suatu proses penyelesaian permasalahan yang menghadirkan pihak ketiga sebagai penengah. Hal ini selaras dengan ayat Al Qur'an "*Innama al-mu'minuuna ikhwatun fa-ashlihu baina akhawaikum wa at-taqullaha la'allakum turhamuu*" (Sesungguhnya orang-orang beriman itu bersaudara, karena itu damaikanlah antara kedua saudaramu yang berselisih dan bertakwalah kepada Allah agar kamu mendapat rahmat". Salah satu perwujudan dari upaya mendamaikan orang-orang yang berselisih atau bermasalah ialah dengan cara kelembagaan baik lembaga tersebut merupakan lembaga khusus yang dibentuk oleh Negara untuk menyelesaikan suatu perkara warganya atau oleh suatu lembaga Negara yang dalam menjalankan fungsi peradilan mendasarkan kepada representasi para pihak yang berpekar (koneksitas).

Peradilan koneksitas pada hakikatnya merupakan sistem peradilan yang diberlakukan terhadap suatu perbuatan yang pelaku pelanggarannya (tersangka atau terdakwa) terdiri dari masyarakat sipil dan militer sehingga proses peradilannya berada antara proses peradilan militer dan sipil.¹⁷ Model penyelesaian dengan mekanisme penyelesaian Pengadilan Koneksitas juga dapat diterapkan dalam hal penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara. Dalam Pengadilan Koneksitas versi penyelesaian SKL maka mekanisme pengadilannya tidak harus bersifat permanen (*ad hoc*). Desain kelembagaannya ialah pada saat terjadi sengketa kewenangan lembaga Negara maka dibentuklah Pengadilan Koneksitas untuk mengadili SKL. Pengadilan Koneksitas ini lebih menekankan pada komposisi majlis hakim yang akan mengadili. Dimana komposisi majlis hakim yang akan mengadili SKL terdiri dari tiga unsur. Dua unsur berasal dari dua lembaga yang bersengketa dan satu lagi berasal dari Mahkamah Agung atau dari kalangan tokoh masyarakat khususnya akademisi yang mengerti ketatanegaraan.

Formula penyelesaian melalui pembentukan Peradilan Koneksitas tentu merupakan formula penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara yang lebih jelas. Lebih jelas karena dengan dibentuknya Pengadilan Koneksitas ini maka secara otomatis tidak akan ada sengketa kewenangan lembaga Negara yang tidak dapat diadili dengan dalih karena lembaga yang bersengketa tersebut tidak dibentuk berdasarkan undang-undang dasar (UUD). Artinya, seluruh lembaga Negara yang merasa kewenangannya diambil alih oleh lembaga lain maka dapat mengajukan SKL ke Pengadilan Koneksitas. Tatkala semua lembaga dapat mengajukan SKL ke Pengadilan Koneksitas maka perdebatan tentang *legal standing* pemohon tidak akan dijumpai lagi dalam SKL. Persoalan *legal standing* seringkali terjadi dalam SKL yang dilakukan oleh MK. Diantara putusan MK yang berkaitan keabsahan *legal standing* ini ialah Putusan MK Nomor 030/SKLN-IV/2006 Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pemohon (Komisi Penyiaran Indonesia) bukan merupakan lembaga negara yang dibentuk oleh UUD NRI Tahun 1945, sehingga syarat mengenai subjectum litis tidak dapat terpenuhi. Karenanya Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan bahwa permohonan pemohon tidak dapat diterima.¹⁸ Dengan adanya desain baru terhadap pola penyelesaian SKL yang tidak hanya terbatas pada lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD NRI saja maka persoalan tidak terpenuhinya *legal standing* pemohon atau ketiadaan lembaga yang dapat menguji tidak akan dijumpai lagi atau praktis tidak akan terjadi ketidakjelasan kedudukan lembaga negara yang dapat dan tidak dapat diadili dalam kualifikasi Sengketa Kewenangan Lembaga Negara.

Kesimpulan

Sengketa Kewenangan Lembaga Negara merupakan sengketa yang terjadi antar lembaga Negara akibat ketidakjelasan pengaturan mengenai ruang lingkup dan batasan kewenangan masing-masing lembaga Negara terutama terkait dengan kewenangan atas suatu masalah yang melibatkan banyak lembaga Negara. Bersamaan dengan itu, lembaga yang diberi kewenangan untuk mengadili sengketa

¹⁷ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015). 214.

¹⁸ Sulistyani Eka Lestari, *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi*, DIH, Jurnal Ilmu Hukum Pebruari 2014, Vol. 10, No. 19, hlm. 46.

kewenangan lembaga Negara tidak dapat menjangkau seluruh sengketa kewenangan lembaga Negara. Kontrol preventif dalam upaya mencegah dan memediasi terjadinya konflik kewenangan lembaga Negara juga belum terbentuk sehingga masing-masing lembaga Negara bertahan atas ego sektoralnya. Atas kondisi inilah kemudian maka harus dilakukan desain ulang tentang lembaga yang akan menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga Negara. Desain ulang tersebut dibutuhkan untuk memberikan perlindungan hukum bagi setiap lembaga Negara untuk menempuh proses penyelesaian yang adil dan berkepastian hukum. Pola penyelesaian yang dapat ditempuh ialah melalui penyelesaian Oleh Organisasi Atasan, Penyelesaian Oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Penyelesaian Melalui Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi, Penyelesaian Oleh Mahkamah Agung, Penyelesaian Oleh Lembaga Peradilan *Ad hoc* atau Penyelesaian Oleh Pengadilan Koneksitas. Pilihan pola penyelesaian tersebut merupakan pilihan pola terbaik yang dapat diambil untuk mengakhiri penyelesaian sengketa kewenangan lembaga Negara yang tidak dapat memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi setiap lembaga Negara di Indonesia.

Daftar Pustaka:

Buku

- Hamzah, Andi. *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Atmadja, I Dewa Gede. *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*. Malang: Setara Press, 2012.
- Asshidiqi, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- I D. G. Plaguna, *Mahkamah Konstitusi : Dasar Pemikiran, Kewenangan, dan Perbandingan Dengan Negara Lain*, Jakarta: Konpress, 2018.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang : Bayumedia Publishing, 2007.
- Effendy, Rusli dkk. *Teori Hukum*. Ujung Pandang: Unhas, 1991.
- Safi'. *Politik Hukum Penyatuan Kewenangan Judicial Review: Rekonstruksi Model Kewenangan Judicial Review dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Yogyakarta: Diva Press, 2016.
- Radbruch, Gustav. *Vorschule Der Rechtsphilosophie*. Germany: Vandenhoech & Ruprecht Gottigen, 1965.

Jurnal

- Putu Ayu Anastasia Wierdarini. "Tinjauan Yuridis Terhadap Pengembalian Kewenangan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Melalui Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Jurnal Yuridis* Vol. 5 No. 1 (Juni 2018).
- Rahmat Qadri Nasrun, dkk. "Position of Lokal Canceled By The Decree Of The Minister OF Home Affairs Post Constitutional Court Decisions Number 137/PUU-XIII /2015," *Syiah Kuala Law Journal: Vol. 3, No.1* (April 2019).
- Sri Maulidiah. "Fungsi Forum Kordinasi Pemerintah Daerah (Forkopimda) Dalam Ssitemm Pemerintahan Daerah Di Indonesia," *Jurnal Kajian Pemerintahan*, Volume IV Nomor 1 (Maret 2018).

Lintang Tesalonika Natalia Luntungan. "Kewenangan Jaksa Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Lex Crimen* : Vol. II/No. 2/ (April-June 2013).

Dedis Elvalina. "Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi Dalam Menerbitkan Izin Pertambangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah," *Jurnal OM Fakultas Hukum*: Volume III Nomor 2, (October 2016).

Luthfi Widagdo Eddyono. "Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* : Volume 7, Nomor 3, (June 2010).

Adhi Anugroho dkk. "Analisis Yuridis Terhadap Asas Efisiensi Berdasarkan Pasal 33 Ayat (4) UUD 1945 Dalam Peraturan Perundang-undangan di Bidang Ketenagalistrikan," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 47 No. 2 (2017).

Sulistiyani Eka Lestari. "Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi," *DIH, Jurnal Ilmu Hukum*: Vol. 10, No. 19 (February 2014).

Website

<https://www.bareksa.com/berita/berita-ekonomi-terkini/2015-05-06/kronologi-perebutan-tpi-12-tahun-saling-gugat>

<https://nasional.kompas.com/read/2019/07/13/20085851/sengketa-kewenangan-lembaga-negara-mpr-dapat-berfungsi-sebagai-penengah?page=all>

<https://edukasi.kompas.com/read/2009/08/14/05194257/setelah-ma-mk-berbenturan?page=all>

<https://www.mahkamahagung.go.id/id/artikel/2141/sistem-kamar-dalam-mahkamah-agung-upaya-membangun-kesatuan-hukum-profdrtakdir-rahmadi-sh-ilm>