

# **Penetapan Anggota Panwaslu oleh Bawaslu: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010**

**Luthfi Widagdo Eddyono**

Biro Administrasi Perkara dan Persidangan  
Mahkamah Konstitusi  
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta  
email:luthfi\_we@yahoo.com

Naskah diterima : 15/03/2011, revisi: 21/03/2011, disetujui: 30/03/2011

---

## **Abstrak**

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010 menyatakan, ketentuan mengenai rekrutmen anggota pengawas pemilihan umum yang harus diusulkan oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi untuk pengawas pemilihan umum Provinsi serta Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota untuk pengawas pemilihan umum Kabupaten/Kota bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5), serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, untuk menjamin kepastian hukum yang adil dan menghindari terganggunya penyelenggaraan Pemilu, maka pencalonan dan pengangkatan anggota pengawas pemilihan umum cukup dilakukan oleh satu lembaga saja, yaitu Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) atau pengawas pemilihan umum. Putusan demikian mengandung dua makna hukum. Pertama, pandangan bahwa prinsip *checks and balances* tidak hanya dihubungkan dengan pemisahan (*separation of power*) cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, melainkan

hubungan antara “pengawas dan yang diawasi” yang didasari rasionalitas proporsional hubungan antarlembaga negara. Kedua, perkara Nomor 11/PUU-VIII/2010 sebenarnya mengandung unsur sengketa antara dua lembaga negara, yaitu KPU dan Bawaslu karena tidak hanya terkait dengan interpretasi atas norma, melainkan atas nasib 192 Panitia Pengawas Pemilu yang tidak diakui oleh KPU. Permasalahan demikian ternyata dapat diselesaikan dalam forum pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

**Kata Kunci:** Mahkamah Konstitusi, Komisi Pemilihan Umum, Pengawas Pemilihan Umum, Prinsip *checks and balances*.

### Abstract

*The Constitutional Court of Indonesia in Decision Number 11/PUU-VIII/2010 stated that the provisions regarding the recruitment of members of the Supervisory Committee for the Election must be nominated by the Provincial/District General Elections Commission is contrary to Article 22E Paragraph (1) and paragraph (5), and Article 28D Paragraphs (1) of the 1945 Constitution. Therefore, to ensure a fair legal certainty and avoid disruption of the elections, the nomination and appointment of members of Supervisory Committee for the Election is conducted by one institution, namely the General Elections Supervisory Body (Bawaslu) or Supervisory Committee for the Election. The decision contains two legal meanings. First, the view that the principle of checks and balances are not only connected with separation of power at the legislative branch, executive branch, and judiciary branch, but also the relationship between “supervisors and the supervised” that based on the proportional rationality inter-state relations. Second, the case number 11/PUU-VIII /2010 actually contain elements of the dispute between the two state institutions, namely the General Elections Commission and Bawaslu because not only related to the interpretation of norms, but also the fate of members of 192 Supervisory Committee Election that not recognized and approved by the General Elections Commission. The problem handled by Constitutional Court using judicial review case against the 1945 Constitution.*

**Keywords:** *Constitutional Court, the General Elections Commission, Supervisory Committee for the Election, the principle of checks and balances.*

## **A. PENDAHULUAN**

Pada mulanya Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 95 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU 22/2007) berbunyi:

### ***“Pasal 93***

*Calon anggota Panwaslu Provinsi diusulkan oleh KPU Provinsi kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya ditetapkan dengan keputusan Bawaslu sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Provinsi terpilih setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan.*

### ***Pasal 94***

- (1) *Calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Provinsi sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu.*
- (2) *Calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu.*

### ***Pasal 95***

*Calon anggota Panwaslu Kecamatan diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kecamatan dan ditetapkan dengan keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota.”*

Akan tetapi, pada tanggal 12 Maret 2010 dalam putusan Nomor 11/PUU-VIII/2010, Mahkamah Konstitusi (MK) telah memutuskan bahwa kata, “Calon”, dan frasa, “... diusulkan oleh KPU Provinsi kepada Bawaslu sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya ....” dalam Pasal 93; kata, “Calon” serta frasa “... diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota

kepada Panwaslu Provinsi sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya ....” dalam Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2); kata, “Calon” dan frasa, “... diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Kabupaten/Kota sebanyak 6 (enam) orang untuk selanjutnya ....” dalam Pasal 95 UU 22/2007 tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dengan demikian, pasal-pasal UU 22/2007 tersebut menjadi berbunyi:

**“Pasal 93**

*Anggota Panwaslu Provinsi ditetapkan dengan keputusan Bawaslu sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Provinsi terpilih setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan.*

**Pasal 94**

- (1) *Anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu.*
- (2) *Anggota Panwaslu Kabupaten/Kota untuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten/Kota dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kabupaten/Kota setelah melalui uji kelayakan dan kepatutan dan ditetapkan dengan keputusan Bawaslu.*

**Pasal 95**

*Anggota Panwaslu Kecamatan dipilih sebanyak 3 (tiga) orang sebagai anggota Panwaslu Kecamatan dan ditetapkan dengan keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota.”*

Putusan demikian didasarkan permohonan Nur Hidayat Sardini, S.Sos, M.Si., Wahidah Suaib, S.Ag, M.Si., SF. Agustiani Tio Fridelina Sitorus, S.E., Bambang Eka Cahya Widodo, S.IP, M.Si., dan Wirduyaningsih, SH, M.H. sebagai Ketua dan Anggota Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) periode 2008-2013 yang mempermasalahkan adanya ketentuan Pasal 93, Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 95 UU 22/2007 bahwa calon anggota pengawas pemilihan umum diusulkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan ditetapkan oleh Bawaslu.

Tulisan ini bermaksud mengkaji dan menganalisis putusan MK tersebut dalam kaitannya dengan isu hukum proporsionalitas hubungan yang saling mengimbangi antara KPU dan Bawaslu.

## **B. PEMBAHASAN**

Secara prinsip, tentu saja ada perbedaan mencolok antara kedudukan KPU dan pengawas Pemilu (Panwaslu/Bawaslu) pasca diberlakukannya UU 22/2007 dan pasca keberlakuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan aturan selanjutnya. Perubahan demikian didasarkan pada reformasi konstitusi pada 1999-2002 yang mencetuskan norma terbaru mengenai penyelenggaraan pemilihan umum (Pemilu), “komisi pemilihan umum”, dan institusi MK yang berwenang mengadili dan memeriksa hasil pemilihan umum yang kemudian diperluas maknanya termasuk pemilihan umum kepala daerah oleh undang-undang<sup>1</sup>, serta politik hukum pembuat kebijakan (*policy maker*).

Soedarsono, mantan hakim konstitusi dalam buku *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi, Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 Oleh Mahkamah Konstitusi* (2004) menjelaskan kedudukan KPU dan pengawas Pemilu dalam perspektif Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum sebagai berikut:

*“Dalam UUU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, disebutkan penyelenggaraan pemilihan umum dilakukan oleh KPU yang bebas dan*

---

<sup>1</sup> Salah satu kewenangan konstitusional MK adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Semula, berdasarkan ketentuan Pasal 106 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004), keberatan berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya Pasangan Calon diajukan ke Mahkamah Agung. Kemudian, dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum ditentukan, Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya, UU 12/2008, dalam Pasal 236C menetapkan, Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak undang-undang ini diundangkan. Baca Putusan MK Nomor 191/PHPU.D-VIII/2010 bertanggal 18 November 2010, 72-73.

*mandiri, yang terdiri dari unsur partai-partai politik peserta pemilu dan pemerintah, yang bertanggungjawab kepada Presiden (Pasal 8 ayat (2)). Dengan demikian KPU merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang untuk menyelenggarakan Pemilu. Kemudian dalam Pasal 10, disebutkan tugas dan wewenang KPU adalah: (1) Merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan pemilihan umum; (2) Menerima, meneliti, dan menetapkan partai-partai politik yang berhak sebagai peserta Pemilu; (3) Membentuk Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) dan mengkoordinasikan kegiatan pemilihan umum mulai ditingkat pusat sampai Tempat Pemungutan Suara (TPS); (4) Menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD I dan DPRD II untuk setiap daerah pemilihan; (5) Menetapkan keseluruhan hasil pemilihan umum di semua daerah pemilihan untuk DPR, DPRD I, dan DPRD II; (6) Mengumpulkan dan mensistematisasikan bahan-bahan serta data hasil pemilihan umum; dan (7) Memimpin tahapan kegiatan pemilihan umum.*

Berkaitan dengan keberadaan dan tugas serta wewenang yang dimiliki KPU sebagai penyelenggara tunggal pemilihan umum, keberfungsian KPU akan sangat berdampak signifikan terhadap kesuksesan penyelenggaraan pemilihan umum. Maksimalisasi fungsi KPU menjadi salah satu syarat utama guna suksesnya penyelenggaraan pemilihan umum. Tingkat keberfungsian KPU sendiri sangat dipengaruhi oleh kinerja dari pimpinan dan anggota KPU. Semakin tinggi dan maksimal kinerja para anggota dan pimpinan KPU akan berdampak positif pada keberfungsian KPU. Dan semakin berfungsinya KPU maka akan secara signifikan berpengaruh pada sukses tidaknya penyelenggaraan Pemilu.

Selain kedua institusi penyelenggara Pemilu di atas, kesuksesan penyelenggaraan pemilihan umum juga dipengaruhi oleh keberfungsian dari institusi yang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pemilihan umum. Institusi dimaksud (seperti diamanatkan dalam UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Pasal 24-27) adalah Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu). Berbeda dengan institusi pengawas Pemilu pada masa Orde Baru, di mana pimpinan dan keanggotaannya adalah unsur dari Kejaksaan Agung, unsur hakim, perguruan tinggi, dan masyarakat serta diketuai oleh salah seorang Hakim Agung. Panwaslu sendiri berdasarkan Pasal 26, memiliki tugas dan kewenangan untuk;

pertama, mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan umum; kedua, menyelesaikan sengketa atas perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan umum; dan ketiga, menindaklanjuti temuan, sengketa, dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan pada instansi penegak hukum. Dalam kaitan ini, Panwaslu bertindak sebagai wasit dan juri dari pelaksanaan pemilihan umum.”<sup>2</sup>

UUD 1945 pasca perubahan kemudian menentukan, pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum<sup>3</sup> yang bersifat nasional, tetap dan mandiri [Pasal 22E ayat (5) UUD 1945<sup>4</sup>] yang didasarkan atas asas pemilihan: langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil [Pasal 22E ayat (1) UUD 1945<sup>5</sup>].

Dalam pengaturan berikutnya, ada beberapa peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terkait dengan Pengawas Pemilu untuk Pemilu 2004 yang dilaksanakan untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta Presiden dan Wakil Presiden. Menurut *The International Foundation for Electoral Systems* (IFES), kerangka hukum pokok telah diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Undang-undang yang disebut terakhir, yang diberlakukan kemudian, pada dasarnya mencerminkan isi undang-

<sup>2</sup> Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi, Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 Oleh Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2004), 61-62.

<sup>3</sup> Patrialis Akbar, salah perumus perubahan UUD 1945 (anggota Panitia Ad Hoc III/I Badan Pekerja MPR), pada acara penyampaian saran/pendapat KPU tentang RUU Penyelenggara Pemilu menyatakan bahwa huruf kecil pada “suatu komisi pemilihan umum” adalah sama dengan makna ketentuan Pasal 23D UUD 1945 yang menyatakan Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang”. Menurutnya, mengapa ditulis dengan huruf kecil, karena dapat saja namanya bukan KPU, misalnya lembaga Pemilu atau badan Pemilu. Demikian juga bank sentral bisa saja namanya bukan Bank Indonesia. Baca Keterangan Tertulis KPU dalam Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 bertanggal 12 Maret 2010, 79-80.

<sup>4</sup> Perubahan Ketiga UUD 1945.

<sup>5</sup> Perubahan Ketiga UUD 1945.

undang yang disebutkan sebelumnya, kecuali tentang pasal-pasal yang khusus berlaku hanya dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 juga berisi pasal-pasal yang dimaksudkan untuk melengkapi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 berkenaan dengan masalah kewenangan dan operasional lembaga-lembaga penyelenggara dan pengawas Pemilu, khususnya bagi yang belum diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tersebut.<sup>6</sup>

*“Walaupun bertanggung jawab sepenuhnya kepada KPU, karena anggarannya juga berasal dari KPU, Pengawas Pemilu adalah sebuah lembaga yang mandiri. Dalam pelaksanaan tugasnya, Pengawas Pemilu mengawasi penyelenggaraan Pemilu dan KPU tidak dapat mempengaruhinya. Struktur administratif yang didasari oleh Undang-undang No. 12 Tahun 2003 dan Undang-undang No. 23 Tahun 2003 adalah sumber berbagai ketegangan antara KPU dan Pengawas Pemilu. Ini juga merupakan sumber kebingungan yang banyak muncul pada masyarakat umum.”<sup>7</sup>*

Menurut IFES, salah satu duri terbesar dalam hubungan antara KPU dan Pengawas Pemilu pada masa itu adalah kewenangan Pengawas Pemilu yang luas. Secara lebih khusus, masalah apakah KPU dapat menjadi pihak yang bersengketa di dalam kewenangan Pengawas Pemilu merupakan inti dari perdebatan tersebut.<sup>8</sup>

*“Masalah ini berakar pada ketidakjelasan undang-undang itu sendiri. Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tidak secara jelas menyatakan ataupun mendefinisikan siapa yang menjadi subyek atau pihak yang bersengketa. Undang-undang juga tidak mendefinisikan dengan jelas kasus-kasus apa yang dapat diselesaikan oleh Pengawas Pemilu.”<sup>9</sup>*

Kemudian muncul ketentuan Pasal 1 angka 5, angka 6, dan angka 7 UU 22/2007, yang menyatakan, penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu untuk memilih

<sup>6</sup> The International Foundation for Electoral Systems (IFES), “Laporan Evaluasi tentang Pengawas Pemilu”, hal. 14 <[http://www.ifes.org/publication/83276440f271398b5f5ced92255324ae/Panwas\\_Evaluation\\_Report\\_Bahasa.pdf](http://www.ifes.org/publication/83276440f271398b5f5ced92255324ae/Panwas_Evaluation_Report_Bahasa.pdf)> diakses 8 April 2011.

<sup>7</sup> *Ibid.*, 21.

<sup>8</sup> *Ibid.*, 95.

<sup>9</sup> *Ibid.*



anggota DPR, DPD, DPRD dan Presiden dan Wakil Presiden, serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat dan Penyelenggara Pemilu adalah KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

UU 22/2007, pada ketentuan Pasal 1 angka 15 dan angka 16 menyatakan bahwa Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) adalah badan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Panitia Pengawas Pemilu Provinsi dan Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota (Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota) adalah Panitia yang dibentuk oleh Bawaslu untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi dan kabupaten/kota.

Dalam konstruksi hukum demikian, maka MK ditetapkan sebagai “wasit atau juri” dalam penyelenggaraan Pemilu(kada).<sup>10</sup>  
**Siapa yang Berhak Mencalonkan dan Mengangkat Anggota Panwaslu?**

Pemohon dalam permohonan yang diregistrasi dengan Nomor 11/PUU-VIII/2010 mendalilkan bahwa fungsi dan tugas pokok Badan Bawaslu beserta jajarannya tidak dapat dijalankan secara optimal karena tidak mandiri dan tidak sepenuhnya tetap. Tidak mandiri karena proses rekrutmen anggota Panwaslu dilaksanakan oleh Tim Seleksi bentukan KPU dan pembentukan Panwaslu

---

<sup>10</sup> Sehubungan dengan pelaksanaan Pemilu(kada), MK kerap menyatakan, “Wewenang Mahkamah dalam mengadili perselisihan Pemilu(kada) pada pokoknya adalah berkaitan dengan keberatan dari Pasangan Calon Peserta Pemilu(kada) mengenai hasil penghitungan suara Pemilu(kada) yang ditetapkan oleh KPU provinsi atau KPU kabupaten/kota (*vide* Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah). Sementara itu, mengenai berbagai pelanggaran dalam proses Pemilu(kada), baik pelanggaran administrasi maupun pelanggaran pidana sebagaimana yang didalilkan oleh Pemohon merupakan wewenang Pengawas Pemilu(kada), Penyelenggara Pemilu(kada), dan aparaturnya penegak hukum lainnya, yakni kepolisian, kejaksaan, dan peradilan umum. Apabila diketemukan fakta hukum dalam proses penyelenggaraan Pemilu(kada) terjadi pelanggaran serius, baik pelanggaran administrasi maupun pelanggaran pidana yang bersifat sistematis, terstruktur, dan masif yang merusak sendi-sendi Pemilu(kada) yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (Luber dan Jurdil) sehingga mempengaruhi hasil Pemilu(kada) maka Mahkamah dapat mempertimbangkan dan menilai apakah proses penyelenggaraan Pemilu(kada) tersebut telah berlangsung sesuai dengan asas Luber dan Jurdil sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 dan UU 32/2004 juncto UU 12/2008.” Baca Putusan MK Nomor Nomor 230/PHPU.D-VIII/2010, 178-179.

di provinsi dan Kabupaten/Kota tidak dapat dijalankan sendiri sepenuhnya oleh Bawaslu; dan tidak tetap karena hanya Bawaslu saja yang bersifat tetap tetapi pengawas lainnya belum bersifat tetap padahal fungsi pengawasan dilakukan terhadap seluruh tahapan penyelenggaraan Pemilu.<sup>11</sup>

Menurut Pemohon, keadaan di atas juga memberikan kontribusi pada sikap “defensif” KPU dan jajarannya pada fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu beserta aparat pengawasannya. Salah satu sikap dimaksud berkaitan dengan potensi politisasi proses rekrutmen atas anggota Panitia Pengawas pada pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilu Kada). Ada indikasi kuat, KPU dengan secara sistematis dan sengaja memilih calon-calon yang berpihak pada kepentingannya sendiri bukan pada kehendak kuat untuk dapat melaksanakan pengawasan secara transparan dan akuntabel.<sup>12</sup>

Pemohon kemudian mendalilkan hal-hal sebagai berikut:

*“Kecenderungan untuk bertindak parsial dalam proses rekrutmen Bawaslu, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota merupakan ancaman dan serangan serius terhadap asas penyelenggaraan Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan demokratis.*

Pada tahun 2010, ada sekitar 244 (dua ratus empat puluh empat) daerah akan menyelenggarakan Pemilu Kada. Keseluruhan proses dimaksud terdiri dari: 7 (tujuh) pemilihan kepala daerah provinsi, 202 (dua ratus dua) pemilihan kepala daerah kabupaten, dan 35 (tiga puluh lima) pemilihan kepala daerah kota. Berkenaan dengan hal tersebut, Bawaslu perlu mengelola dan mengorganisasikan pembentukan Panitia Pengawas Pemilihan Umum yang lebih baik untuk menjamin dan memastikan agar kualitas Pemilu menjadi lebih baik dari sebelumnya.

---

<sup>11</sup> Baca permohonan Pemohon dalam perkara 11/PUU-VIII/2010 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010.

<sup>12</sup> *Ibid.*

Berdasarkan uraian di atas, masalah pembentukan panitia pengawas Pemilu bukan hanya terletak pada problem waktu dan kuantitas jumlah panitia yang harus dibentuk saja, tetapi juga jaminan agar calon pengawas yang dihasilkan dari proses rekrutmen mempunyai sikap independen dan objektif terhadap penyelenggaraan dan penyelenggara Pemilu sebagai objek dari pengawasan.

Secara prosedural, KPU beserta jajarannya mempunyai kewenangan yang sangat kuat untuk menentukan calon anggota pengawas. Pada konteks penentuan calon anggota Bawaslu, KPU mempunyai kewenangan untuk membentuk Tim Seleksi untuk menetapkan calon anggota Bawaslu yang akan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat [Pasal 87 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2007]. Sementara itu, calon anggota Panwaslu Provinsi diusulkan langsung oleh KPU Provinsi kepada Bawaslu tanpa melalui Tim Seleksi [Pasal 93 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2007], dan calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota juga diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Bawaslu dan/atau Panwaslu sesuai dengan jenis Pemilunya [Pasal 94 ayat (1) dan (2) UU Nomor 22 Tahun 2007]. Hal serupa juga terjadi dengan anggota Panwaslu Kecamatan yang diusulkan sendiri oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Kabupaten/Kota.”<sup>13</sup>

MK dalam pendapatnya, membenarkan dalil-dalil Pemohon tersebut. Menurut MK, mekanisme rekrutmen dalam ketentuan tersebut di samping akan mengakibatkan anggota-anggota pengawas pemilu menjadi tergantung pada KPU, sehingga kemandiriannya terganggu, juga sangat potensial mengakibatkan saling menghambat dalam penentuan anggota pengawas Pemilu antara Bawaslu atau Panwaslu dengan KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

“Hal ini mengakibatkan terjadinya calon yang diusulkan oleh KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota tidak ditetapkan oleh Bawaslu atau Panwas, atau sebaliknya KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota tidak mengajukan calon Panwas sehingga tidak ada anggota Panwas yang ditetapkan oleh Bawaslu atau Panwas. Ketentuan yang demikian menimbulkan ketidakpastian hukum serta mengganggu terselenggaranya pemilihan umum secara periodik yang luber dan jurdil sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diamanatkan oleh UUD 1945. Prosedur rekrutmen yang demikian tidak memenuhi sifat mandiri sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945, karena calon yang akan mengawasi justru diusulkan oleh lembaga yang akan diawasi.”<sup>14</sup>

Dengan demikian, menurut MK, ketentuan mengenai rekrutmen anggota Panwas yang harus diusulkan oleh KPU Provinsi untuk Panwas Provinsi serta KPU Kabupaten/Kota untuk Panwas Kabupaten/Kota bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5), serta Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, untuk menjamin kepastian hukum yang adil dan menghindari terganggunya penyelenggaraan Pemilu, maka pencalonan dan pengangkatan anggota Panwaslu cukup dilakukan oleh satu lembaga saja, yaitu Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) atau Panwaslu.<sup>15</sup>

### **1. Nasib 192 Panitia Pengawas Pemilu**

Berdasarkan fakta dalam persidangan, muncul masalah lain yang perlu diselesaikan. Pasal 71 UU 22/2007, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri dibentuk paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahapan pertama penyelenggaraan Pemilu. Untuk memenuhi hal itu, KPU dan Bawaslu telah membentuk 192 Panitia Pengawas Pemilu (Pemilukada) baik tingkat

---

<sup>14</sup> Pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010.

<sup>15</sup> *Ibid.*

provinsi maupun tingkat kabupaten/kota yang pembentukannya didasarkan pada Surat Edaran Bersama KPU dan Bawaslu Nomor 1669/KPU/XII/2009 tanggal 9 Desember 2009.

Terjadi perbedaan pendapat antara KPU dan Bawaslu tentang Surat Edaran Bersama KPU dan Bawaslu Nomor 1669/KPU/XII/2009 tanggal 9 Desember 2009 yang menjadi dasar pembentukan Panwaslu provinsi dan kabupaten/kota, namun secara sepihak oleh KPU, Panwas yang sudah terbentuk tidak diakui keberadaannya. Hal tersebut didasarkan Surat Komisi Pemilihan Umum Nomor 50/KPU/II/2010 tanggal 4 Februari 2010 perihal Pembatalan Surat Edaran Bersama antara Komisi Pemilihan Umum dengan Badan Pengawas Pemilihan Umum dan Pengembalian kepada Ketentuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan/atau Fatwa Mahkamah Agung Nomor: 142/KMA/XI/2009 tanggal 23 November 2009, dan Surat Komisi Pemilihan Umum Nomor 54/KPU/II/2010 tanggal 5 Februari 2010 perihal Tindak Lanjut Surat KPU Nomor 50/KPU/II/2010.

Akibat perselisihan tersebut, pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota tidak dapat berjalan secara maksimal. Oleh karena itu, menurut MK, demi kemanfaatan dan efektivitas dari pelaksanaan Pemilu pada tahun 2010 yang tahapannya sudah dimulai serta terciptanya kondisi yang kondusif di daerah-daerah yang akan menyelenggarakan pemilu, dan demi kepastian hukum yang adil serta terciptanya prinsip saling mengawasi dan mengimbangi agar Pemilu berjalan sesuai dengan asas *luber dan jurdil* sesuai Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, maka 192 Panwas yang terdiri atas 7 Panwaslu Provinsi dan 185 Panwaslu Kabupaten/Kota harus dinyatakan sah dan dapat menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing sesuai Undang-Undang.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

Hal ini ditetapkan juga di dalam Amar Putusan yaitu: “Menyatakan Panitia Pengawas Pemilu yang sudah dibentuk adalah sah dan dapat melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenang masing-masing sesuai dengan Undang-Undang”.

## **2. Analisis**

Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah MK.

Berdasarkan ketentuan tersebut, MK merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dengan demikian, MK adalah suatu lembaga peradilan, sebagai cabang kekuasaan yudikatif, yang mengadili perkara-perkara tertentu yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan UUD 1945.

Menurut Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d UU 24/2003, kewenangan MK adalah menguji undang-undang terhadap UUD 1945; memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; memutus pembubaran partai politik; dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) sampai dengan (5) dan Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 yang ditegaskan lagi oleh Pasal 10 ayat (2) UU 24/2003, kewajiban MK adalah memberikan keputusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Berdasarkan empat wewenang dan satu kewajiban yang dimilikinya, Jimly Asshidiqie beranggapan, MK merupakan

pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Hal itu juga membawa konsekuensi MK berfungsi sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*). Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi dan salah satu fungsi konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi sehingga menjadi hak konstitusional warga negara. Karena itu, MK juga berfungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*) serta pelindung Hak Asasi Manusia (*the protector of human rights*).<sup>17</sup>

Pendapat MK telah menyatakan, mekanisme rekrutmen dalam ketentuan yang diuji dalam perkara 11/PUU-VIII/2010, “di samping akan mengakibatkan anggota-anggota pengawas pemilu menjadi tergantung pada KPU, sehingga kemandiriannya terganggu, juga sangat potensial mengakibatkan saling menghambat dalam penentuan anggota pengawas Pemilu antara Bawaslu atau Panwaslu dengan KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota”. Pendapat demikian, menurut penulis, merupakan bentuk manifestasi kewenangan konstitusional MK dalam melaksanakan prinsip *checks and balances*<sup>18</sup> yang menempatkan semua lembaga negara dalam kedudukan setara sehingga terdapat keseimbangan dalam penyelenggaraan negara.<sup>19</sup> Selain itu, didasarkan pada rasionalitas proporsional atas hubungan satu lembaga negara dengan lembaga negara lain.

Prinsip *checks and balances* umumnya dihubungkan dengan pemisahan (*separation of power*) cabang kekuasaan legislatif,

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, 2008), 39.

<sup>18</sup> Prinsip *checks and balances* dapat dikatakan merupakan buah dari reformasi konstitusi (perubahan UUD 1945) yang dimulai pada tahun 1999. Baca Miftahul Huda, et.all, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002; Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945 Edisi Revisi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010), 99.

<sup>19</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

eksekutif, dan yudikatif sehingga sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Jimly Asshiddiqie beranggapan, dengan adanya prinsip *checks and balances*, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.<sup>20</sup>

Menurut Harjono, *checks and balances* menjadi dibutuhkan jika antarcabang-cabang pemerintahan memiliki otonomi yang cukup kuat untuk tidak tergantung kepada cabang pemerintahan yang lain. Namun, penyelenggaraan pemerintahan tetap didasarkan atas kesisteman yang dibangun secara komprehensif antarcabang-cabang pemerintahan yang ada.<sup>21</sup>

MK dalam Putusan Nomor 3/PUU-VI/2008 telah menegaskan betapa pentingnya menjaga prinsip *checks and balances* tersebut. Menurut MK, bekerjanya mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) antarlembaga atau antarorgan negara dalam negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasar atas hukum, merupakan salah satu mekanisme untuk menegakkan prinsip *constitutionalism* yang merupakan syarat pertama negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasar atas hukum.<sup>22</sup>

Sir Wiliam Ivor Jennings dalam bukunya *Principal of Local Government Law* (1948) mengemukakan, "*In nearly every country, and certainly in every democratic state, there is a division of the functions of government among various kinds of authorities. It was formerly thought, and its still thought by some, that this division was based upon the nature of the functions exercised.*"<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2004), 59.

<sup>21</sup> Harjono, *Transformasi Demokrasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009), 44.

<sup>22</sup> Pendapat MK dalam Putusan Nomor 3/PUU-VI/2008, 147.

<sup>23</sup> Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, (Bandung: Yapemdo, 2009), 641.



Fungsi, menurut C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, ialah suatu lingkungan kerja dalam hubungan dengan keseluruhannya dan tidak terlepas satu sama lain selaku bagian-bagian untuk mencapai tujuan. Dengan demikian, fungsi menentukan kedudukan suatu badan. Satu fungsi dapat dipegang oleh satu badan atau lebih dan sebaliknya, beberapa fungsi dapat dipegang oleh satu badan.<sup>24</sup>

Dalam konteks tersebut, yang perlu diperhatikan lebih lanjut adalah mengenai pengistilahan tugas, fungsi, dan wewenang yang sering dipakai saling dipertukarkan (*interchangeable*), sehingga kadang-kadang menjadi tidak jelas artinya.<sup>25</sup> Menurut Harjono, fungsi mempunyai makna yang lebih luas dari tugas. Kata “tugas” digunakan untuk menyebut aktivitas-aktivitas yang diperlukan agar fungsi dapat terlaksana. Gabungan dari tugas-tugas adalah operasionalisasi dari sebuah fungsi yang sifatnya ke dalam, sedangkan aspek keluar tugas tersebut adalah wewenang.<sup>26</sup>

Fungsi, kedudukan, dan wewenang, menurut Hasan Zaini, memang sangat berkaitan. Fungsi dapat diartikan suatu lingkungan kerja untuk mencapai tujuan tertentu. Kedudukan suatu lembaga negara ditentukan oleh fungsinya. Untuk dapat menjalankan fungsinya dalam rangka mencapai tujuan tertentu, lembaga negara harus dilengkapi dengan wewenang (kekuasaan).<sup>27</sup>

Fungsi dan kewenangan KPU telah dijelaskan UU 22/2007, yang dalam penjelasannya menyatakan;

*“Dalam Undang-Undang ini diatur mengenai penyelenggara pemilihan umum yang dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum, selanjutnya disebut Komisi Pemilihan Umum (KPU), yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum mencakup seluruh*

<sup>24</sup> C.S.T. Kansil, Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), 166.

<sup>25</sup> Maruarar Siahaan, “Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara”, (Makalah disampaikan pada Diklat Panitera Pengganti Mahkamah Konstitusi, November 2008), 8.

<sup>26</sup> Firmansyah Arifin, *et al.*, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Mahkamah Konstitusi, Juni 2005), 19.

<sup>27</sup> Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1985), 261.

*wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum bebas dari pengaruh pihak mana pun.”<sup>28</sup>*

Fungsi dan kewenangan pengawas Pemilu juga dijelaskan UU 22/2007, yang dalam penjelasan umumnya menyatakan,

*“Dalam penyelenggaraan pemilihan umum, diperlukan adanya suatu pengawasan untuk menjamin agar pemilihan umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan asas pemilihan umum dan peraturan perundang-undangan. Untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum, Undang-Undang ini mengatur mengenai Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang bersifat tetap. Fungsi pengawasan intern oleh KPU dilengkapi dengan fungsi pengawasan ekstern yang dilakukan oleh Bawaslu serta Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri. Pembentukan Pengawas Pemilu tersebut tidak dimaksudkan untuk mengurangi kemandirian dan kewenangan KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum.”<sup>29</sup>*

Maksud pembedaan kedua fungsi tersebut tentu saja dalam rangka mencegah dan menanggulangi penyalahgunaan kekuasaan penyelenggara oleh salah satu organ. Atas dasar rasionalitas proporsional itulah, MK berpendapat, aturan mengenai rekrutmen anggota Panwas yang harus diusulkan oleh KPU Provinsi untuk Panwas Provinsi serta KPU Kabupaten/Kota untuk Panwas Kabupaten/Kota bertentangan dengan konstitusi karena calon yang akan mengawasi justru diusulkan oleh lembaga yang akan diawasi.

Dalam konstruksi demikian, penting untuk disadari bahwa tugas MK, sebagaimana halnya tugas setiap yuris, tidak berhenti pada upaya merekonstruksi fakta-fakta sejarah perumusan suatu norma hukum melainkan pada upaya menemukan tujuan atau maksud yang ada dibalik rumusan norma hukum itu berdasarkan rekonstruksi atas fakta-fakta sejarah tersebut.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Pendapat MK dalam Putusan Nomor 21-22/PUU-V/2007 paragraf [3.17].

“Dengan cara demikian, suatu norma undang-undang, lebih-lebih norma undang-undang dasar, dibebaskan keterikatannya pada ruang dan waktu sehingga ia senantiasa menjadi norma yang hidup (*living norm*) karena ia lebih terikat ke masa depan yaitu pada tujuan yang hendak dicapai, bukan pada masa lalu atau fakta-fakta sejarah yang melahirkannya. Dengan demikian tafsir konstitusi bukan hanya dilakukan secara tekstual, melainkan juga dengan cara konstektual sehingga konstitusi tetap aktual.”<sup>31</sup>

### **C. KESIMPULAN**

Putusan MK Nomor 11/PUU-VIII/2010 mengandung dua makna hukum. *Pertama*, pandangan bahwa prinsip *checks and balances* tidak hanya dihubungkan dengan pemisahan (*separation of power*) cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, melainkan hubungan antara “pengawas dan yang diawasi” yang didasari rasionalitas proporsional hubungan antarlembaga negara.

*Kedua*, perkara Nomor 11/PUU-VIII/2010 sebenarnya mengandung unsur sengketa antara dua lembaga negara, yaitu KPU dan Bawaslu karena tidak hanya terkait dengan interpretasi atas norma, melainkan atas nasib 192 Panitia Pengawas Pemilu yang tidak diakui oleh KPU. Permasalahan demikian ternyata dapat diselesaikan dalam forum pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

Dalam pengalaman MK, paling tidak ada dua perkara pengujian undang-undang lain yang mengandung unsur sengketa antara lembaga negara, yaitu Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 yang merupakan putusan terhadap perkara permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang diajukan oleh 31 hakim agung; dan Putusan MK Nomor 3/PUU-VI/2008 atas perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan yang diajukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Artinya, penyelesaian sengketa antarlembaga negara<sup>32</sup> dapat dilakukan melalui proses pengujian undang-undang, khususnya apabila ada terjadi benturan antara dua kepentingan hukum yang diatur oleh undang-undang.

---

<sup>32</sup> Setelah mengalami perubahan selama empat kali, UUD 1945 tidak mengenal lagi pranata lembaga tertinggi negara sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dengan demikian, tidak ada lagi lembaga negara yang kedudukannya lebih tinggi yang keputusannya dapat dijadikan rujukan untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara. Padahal kekuasaan yang diberikan kepada lembaga negara-lembaga negara sifatnya saling membatasi antara yang satu dengan yang lain (*checks and balances*). Oleh karena itu, proses peradilan MK dibutuhkan dalam penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. MK dalam putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 bertanggal 12 Juli 2006 menyatakan, "Mahkamah dalam memeriksa, memutus, dan mengadili suatu permohonan sengketa kewenangan lembaga negara harus mempertimbangkan adanya hubungan yang erat antara kewenangan dan lembaga yang melaksanakan kewenangan tersebut. Sehingga, dalam menetapkan apakah Mahkamah berwenang untuk memeriksa permohonan sengketa kewenangan lembaga negara, Mahkamah harus mengaitkan secara langsung pokok yang disengketakan (*objectum litis*) dengan kedudukan lembaga negara yang mengajukan permohonan, yaitu apakah kepada lembaga negara tersebut kewenangan itu diberikan, sehingga dengan demikian masalah kewenangan dimaksud terkait erat dengan *legal standing* Pemohon yang akan menentukan berwenang atau tidaknya Mahkamah dalam memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan." Dengan demikian, ada batasan dalam mengajukan permohonan perkara sengketa kewenangan lembaga negara, mengingat MK telah menetapkan, "tidak setiap kewenangan yang diberikan oleh undang-undang harus dimaknai sebagai kewenangan yang diperintahkan oleh UUD".

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Arifin, Firmansyah *et al.* *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Mahkamah Konstitusi, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, 2008.
- . *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2004.
- Harjono. *Transformasi Demokrasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009.
- Huda, Miftahul *et.al.* *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002; Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945 Edisi Revisi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Kansil, C.S.T. Christine S.T. Kansil. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2000 .
- Riyanto, Astim. *Teori Konstitusi*. Bandung: Yapemdo. 2009.
- Soedarsono. *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi, Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 Oleh Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2004.
- Zaini, Hasan. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1985.

## **Makalah**

Maruarar Siahaan, "Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara".  
Makalah disampaikan pada Diklat Panitera Pengganti  
Mahkamah Konstitusi, 2008.

## **Laman**

The International Foundation for Electoral Systems (IFES) "Laporan  
Evaluasi tentang Pengawas Pemilu", (tanggal 8 April 2011)  
<[http://www.ifes.org/publication/83276440f271398b5f5ced92255324ae/Panwas\\_Evaluation\\_Report\\_Bahasa.pdf](http://www.ifes.org/publication/83276440f271398b5f5ced92255324ae/Panwas_Evaluation_Report_Bahasa.pdf)> diakses.

## **Putusan Pengadilan**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 191/PHPU.D-VIII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 230/PHPU.D-VIII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VI/2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006