

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Lembaga negara sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya di singkat UUD NRI Tahun 1945) masih banyak menimbulkan konflik kewenangan antar lembaga negara satu dengan lembaga negara yang lainnya karena dominannya kekuasaan eksekutif yang menyebabkan penyelenggaraan negara yang demokratis sulit terwujud.

Mukthie Fadjar,¹ mengemukakan beberapa alasan perlunya penyempurnaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu : alasan historis, alasan filosofis, alasan teoritis, alasan yuridis, dan alasan praktis politis.

1. Alasan historis, dari semula dalam sejarahnya UUD NRI Tahun 1945 memang di desain oleh para pendiri negara kita yang tergabung dalam (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) sebagai UUD yang bersifat sementara, karena dibuat dan ditetapkan dalam suasana ketergesa-gesaan;
2. Alasan filosofis, dalam UUD NRI Tahun 1945 telah terdapat pencampuradukan berbagai gagasan yang saling bertentangan, seperti paham kedaulatan rakyat dengan paham integralistik antara paham negara hukum dengan paham negara kekuasaan;

¹ Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi dalam Masa Transisi Paradigmatik*, (Yogyakarta: FH.UII Press, 2003), hlm. 39.

3. Alasan teoritis, dari sudut pandang teori konstitusi (konstitusionalisme), keberadaan konstitusi bagi suatu negara pada hakikatnya adalah untuk membatasi kekuasaan negara agar tidak sewenang-wenang, tetapi justru UUD 1945 kurang menonjolkan pengintegrasian;
4. Alasan yuridis, sebagaimana lazimnya setiap konstitusi, UUD 1945 juga mencantumkan klausula perubahan seperti dalam pasal 37; alasan praktis politis, bahwa secara sadar atau tidak langsung, dalam praktik UUD 1945 sudah sering mengalami perubahan dan atau penambahan yang menyimpang dari teks aslinya dari masa 1945-1949, maupun 1959-1988.

Sejak masa reformasi UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami 4 (empat) kali perubahan yang intinya, yaitu :

1. Perubahan pertama tahun 1999 bermaksud mengurangi kekuasaan presiden yang besar dan menguatkan peran Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Perubahan kedua tahun 2000 mempertegas penerapan otonomi daerah seluas-luasnya, pengaturan Hak Asasi Manusia, dan pemisahan Tentara Nasional Indonesia dengan Kepolisian Republik Indonesia.
3. Perubahan ketiga tahun 2001 merubah pelaksana kedaulatan rakyat sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, penegasan negara hukum, pemilahn presiden secara langsung oleh rakyat, dibentuknya lembaga baru.
4. Perubahan keempat tahun 2002 memperbaiki kesalahan substansial maupun teknis UUD NRI Tahun 1945.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 bermaksud untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD NRI Tahun 1945” yang sebelumnya berbunyi “kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”².

Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, menjadikan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara dan tidak memegang kedaulatan rakyat tetapi kedaulatan rakyat dilakukan menurut UUD NRI Tahun 1945, perubahan UUD NRI Tahun 1945 kemudian membuka peluang perubahan kedudukan dan hubungan beberapa lembaga negara, penghapusan lembaga negara tertentu, dan pembentukan lembaga-lembaga baru³.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, hubungan antara lembaga negara satu dengan lembaga negara lainnya terikat dengan prinsip *check and balances*, berdasarkan prinsip tersebut semua lembaga negara yang ada di Indonesia kedudukannya di anggap sejajar dan saling mengimbangi satu sama lain, penerapan prinsip *checks and balances* terhadap hubungan antar lembaga tersebut dalam melaksanakan kewenangan masing-masing lembaga negara kemungkinan

²Anwar C, *Teori dan Konstitusi Paradigma Kedaulatan dalam Undang-Undang Dasar 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, (Malang: Setara Press, 2015, hlm. 1.)

³ Jimly Asshiddiqie, “Implikasi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Terhadap Sistem Hukum Nasional”, (Makalah disampaikan pada Lokakarya Nasional Perkembangan Sistem Hukum Nasional Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Surabaya, 27-29 April 2006), *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7 No. 3, Juni 2010, hlm. 5.

akan menimbulkan perbedaan pendapat dan perselisihan atau sengketa kewenangan dalam menafsirkan amanat UUD NRI Tahun 1945. Banyaknya potensi sengketa kewenangan antar lembaga negara maka di perlukan lembaga tersendiri untuk untuk memutus sengketa kewenangan yang putusanya bersifat final dan mengikat.

Mahkamah Konstitusi yang (selanjutnya di singkat MK) merupakan sebuah lembaga peradilan di Indonesia sebagai pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Agung. MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berkedudukan sebagai lembaga negara *mittenbare* organ atau lembaga negara utama yang dibentuk berdasarkan perintah UUD NRI Tahun 1945, dengan MK menjadi lembaga negara utama maka tugas, fungsi serta wewenangnya bersifat permanen. Sebagaimana pendapat dari James Bryce yang menyatakan bahwa “Konstitusi menetapkan lembaga-lembaga negara permanen dengan fungsi dan hak-haknya”.⁴ Sebagai lembaga *mittenbare organ* kewewenang MK salah satunya terdapat pada Pasal 24C ayat (1)⁵ UUD NRI Tahun 1945 jo Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomer 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yaitu memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya di atur dalam UUD NRI Tahun 1945.

Ketentuan yang menyebutkan MK hanya bisa memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya di atur dalam UUD NRI

⁴ Bryce, James dalam Strong, C.F., *Konstitusi Politik Modern-Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, (Bandung : Nusa Media, Cetakan II, 2008), hlm. 15.

⁵ Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yaang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Tahun 1945 juga masih menimbulkan pro kontra, padahal sengketa kewenangan lembaga negara ada beberapa kemungkinan yang diantaranya :

1. Sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam UUD NRI Tahun 1945
2. Sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945
3. Sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dengan lembaga negara yang kewenangannya tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945

Berdasarkan hal tersebut di atas sengketa kewenangan yang terjadi antar lembaga negara yang kewenangannya tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dengan lembaga negara yang kewenangannya tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, belum ada lembaga negara tersendiri yang memutus sengketa kewenangan lembaga negara tersebut yang menyebabkan terjadinya kekosongan hukum (*vacum of norm*)⁶. Maka harus ada pihak atau lembaga negara yang di beri kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan yang terjadi antar lembaga negara yang kewenangannya tidak di atur dalam UUD NRI Tahun 1945, agar tidak terjadi kekosongan hukum (*vacum of norm*) karena MK hanya diberi kewenangan oleh UUD NRI Tahun 1945 untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya di atur dalam UUD NRI Tahun 1945.

⁶ Tiar Ramon, *Kekosongan Hukum*, <http://tiarmon.wordpress.com//>, diakses 12 September 2017.

Kekosongan hukum (*vacum of norm*) dalam hal ini adalah tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya tidak di atur dalam UUD NRI Tahun 1945, kemudian menimbulkan ketidak pastian hukum (*rechtsonzekerheid*) maupun peraturan perundang-undangan yang berakibat kekacauan antar lembaga negara yang sedang berkonflik dan kekacauan bagi masyarakat.

Permasalahan yang ditimbulkan akibat kekosongan hukum harus ada peraturan baru dan alternatif baru terhadap penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya tidak di atur dalam UUD NRI Tahun 1945 menjadi kewenangan MK maupun lembaga negara lainnya dengan perintah UUD NRI Tahun 1945.

Perlunya pengaturan penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara tidak di atur dalam UUD NRI Tahun 1945 itu karena semakin banyaknya lembaga negara diluar UUD NRI Tahun 1945 yang di bentuk dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang diantaranya ada yang berbentuk dewan⁷, ada yang berbentuk badan⁸, ada yang berbentuk lembaga⁹, ada yang berbentuk komisi¹⁰, dan ada yang berbentuk lainnya¹¹

⁷ Yudi Widagdo Harimurti, “Suatu Analisis Evaluatif Politik Hukum Pembentukan Lembaga Negara Yang Tidak Diatur Dalam UUD NRI Tahun 1945”, **Disertasi**, (Malang, progam studi ilmu hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2016), hlm. 8.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

Di antara contoh kasus sengketa kewenangan lembaga negara yang pernah terjadi adalah sengketa kewenangan antara Kepolisian Republik Indonesia dan Komisi Pemberantasan Korupsi terkait siapa yang berhak melakukan penyelidikan dan penyidikan, akan tetapi sengketa tersebut tidak ada penyelesaiannya karena kepolisian sumber kewenangannya berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dan Komisi Pemberantasan Korupsi sumber kewenangannya berdasarkan UU sehingga sengketa tersebut tidak bisa di selesaikan oleh MK karena MK hanya berwenang untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya di atur dalam UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut adalah salah satu contoh kasus sengketa kewenangan yang belum ada penyelesaiannya, bagaimana jika lembaga yang bersengketa adalah sama-sama lembaga negara yang kewenangannya tidak di atur dalam UUD NRI Tahun 1945 maka bagaimana mekanisme untuk menyelesaikannya.

Berdasarkan uraian diatas, maka yang menjadi masalah dalam penelitian skripsi ini adalah perlunya pengaturan penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya tidak di atur dalam UUD 1945 yang berjudul “Penyelesaian Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara yang Kewenangannya tidak di atur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka rumusan masalah skripsi ini adalah :

1. Mengapa sengketa kewenangan antar lembaga negara bisa terjadi ?
2. Bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 ?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis mengapa sengketa kewenangan lembaga negara bisa terjadi.
2. Memberi mekanisme agar MK atau lembaga negara lainnya dapat memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

1.4 Manfaat penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Hasil penelitian ini diharapkan menambah wawasan terkait alasan sengketa kewenangan antar lembaga negara bisa terjadi.
2. Memberikan pemikiran baru dan pemahaman tentang pentingnya pengaturan penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Secara praktis mencari berbagai alasan mengapa sengketa kewenangan lembaga negara bisa terjadi.
2. Memperoleh kebutuhan riil terhadap pengaturan penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

1.5 Orisinalitas Penelitian

Orisinalitas ini untuk meyakinkan dan mempertahankan gagasan penelitian skripsi yang berjudul “Penyelesaian Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara yang Kewenangannya tidak di atur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” belum banyak kepustakaan yang membahas penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara oleh MK, terlebih yang menjadi fokus lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Sebelum melakukan penelitian, penulis telah menelusuri berbagai hasil penelitian sebelumnya untuk menunjukkan keorisinalitasan penelitian skripsi, karena hasil penelurusan penelitian yang hampir sama di gunakan sebagai perbandingan dengan penelitian yang penulis lakukan.

Berikut adalah hasil penelusuran penulis diberbagi kepustakaan yang dilakukan penulis lain disajikan dalam bentuk table. Tabel 1 memperlihatkan mengenai orisinalitas penelitian skripsi ini dan korelasinya dengan hasil penelitian sebelumnya, sebagaimana di bawah ini.

Tabel 1 : Orisinalitas Penelitian Dan Korelasinya

No.	Peneliti Sebelumnya	Judul Penelitian	Fokus Pembahasan	Korelasi Dengan Penelitian Ini
1.	Ana Alfiatus Soleha (Skripsi) Universitas Trunojoyo Madura, 2013.	Kewenangan Mahkamah Konstitusi terhadap Sengketa Kewenangan Lembaga Negara	Menjelaskan kewenangan MK dalam hal memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya di atur dalam UUD NRI Tahun 1945.	Penelitian sebelumnya ini sangat bermanfaat bagi penulis untuk menambah pemikiran tentang kewenangan MK dapat memutus sengketa kewenangan lembaga negara, mengingat fokus skripsi penulis adalah penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya tiak di atur dalaam UUD NRI Tahun 1945.
2.	Supandri (Skripsi), Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2015	Kedudukan Lembaga Negara Bantu dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Analisis Sengketa Lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi dengan Kepolisian Republik Indonesia)	Menjelaskajan mengenai kedudukan KPK sebagai lembaga negara bantu serta menguraikan konflik dan mengetahui upaya penyelesaian konflik antara Komisi Pemberantasan Korupsi dengan Kepolisian Reuplik yang pernah terjadi .	Penelitian sebelumnya ini sangat bermanfaat dan menambah pemahan penulis terkait kedudukan KPK sebagai lembaga negara serta penyelesaian konflik yang pernah terjadi antara KPK dengan Polri, korelasi dengan skripsi ini adalah sama-sama membahas tentang penyelesaiaan sengketa lembaga negara hanya saja penelitian sebelumnya mengkhususkan pada penyelesaian sengketa lembaga negara antara KPK dengan Polri sedangkan skripsi ini mengkhususkan pada penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara yang

				kewenangannya tidak diatur didalam UUD NRI Tahun 1945.
--	--	--	--	--

Sumber : Kreasi Penulis Skripsi

1.5 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

a. Dari Sudut Tujuannya

Penelitian yang akan penulis lakukan jika dilihat dari tujuannya adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum doktrinal adalah “penelitian yang berupaya melakukan inventarisasi hukum positif, penemuan asas dan dasar falsafah hukum positif serta penemuan hukum *in concreto* yang diterapkan pada perkara hukum tertentu”¹². Penulisan penelitian hukum normatif didasarkan pada beberapa teori hukum serta peraturan perundang-undangan yang sesuai dan berkaitan dengan permasalahan dalam penulisan skripsi ini¹³.

b. Dari Sudut Penerapannya

Penelitian yang akan penulis lakukan jika dilihat dari sudut penerapannya maka penelitian ini fokus pada masalah¹⁴. Masalah itu adalah masalah hukum berupa kekosongan hukum (*vacuum of*

¹² Yudi Widagdo Harimurti., *Op.Cit*, hlm. 43.

¹³ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Normatif*, (Malang: Bayu Media Publising, 2006), hlm. 57.

¹⁴ Yudi Widagdo Harimurti., *Op.Cit*, hlm. 50.

norm) terhadap penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

c. Dari Sudut Pembuatannya

Penelitian yang akan penulis lakukan jika dilihat dari tujuan pembuatannya maka penelitian ini diarahkan pada penelitian yang dapat memecahkan masalah (*problem solution*)¹⁵.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Terdapat berbagai pendekatan yang akan penulis gunakan dalam penelitian ini diantaranya :

Pendekatan pertama adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan yang “menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum dan perlu mencari *ratio legis* lahirnya suatu UU”¹⁶. Dengan pendekatan perundang-undangan penulis akan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan tentang lembaga negara yang kewenangannya tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 seperti UU dan PP, untuk mengetahui mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara ketika terjadi

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid*, hlm. 133-134.

sengketa antar lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 karena fokus penelitian yang akan penulis lakukan adalah menemukan lembaga negara untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 agar tidak terjadi kekosongan hukum (*vacum of norm*).

Pendekatan kedua adalah pendekatan sejarah (*historical approach*) yaitu “pendekatan yang dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan mengenai isu hukum yang dihadapi”¹⁷. Dengan pendekatan sejarah penulis akan mencoba menelaah latar belakang terjadinya sengketa kewenangan lembaga negara.

Pendekatan konseptual “beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum, sehingga dengan mempelajari pandangan dan doktrin tersebut peneliti akan menemukan gagasan yang melahirkan pengertian hukum, konsep hukum dan asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi”¹⁸. Pendekatan konseptual digunakan untuk mencermati dan mengkaji konsep hukum mengenai lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dengan cara menelaah pandangan sarjana-sarjana hukum.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 135-136.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Karena dalam penelitian ini, penulis melaksanakan penelitian normatif maka sumber bahan yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang diantaranya :

1. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum utama berupa peraturan perundang-undangan dan menjadi fokus dalam penelitian skripsi ini yang akan penulis lakukan, seperti :

- 1) Undang Undang Dasar Tahun 1945.
- 2) Unang Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- 3) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum pendukung sebagai penguatan dan pengayaan bahan hukum primer bahan hukum sekunder diantaranya adalah sebagai berikut :

- 1) Risalah sidang pembentukan peraturan perundang-undangan.
- 2) Pendapat para ahli.
- 3) Buku-buku literatur hukum.
- 4) Skripsi dan tesis.

5) Disertasi atau laporan penelitian.

6) artikel atau makalah.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan atau petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder¹⁹.

Adapun bahan hukum tersier, diantaranya adalah sebagai berikut :

- 1) Kamus hukum.
- 2) Kamus bahasa.
- 3) Ensiklopedia.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum, baik itu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier dilakukan dengan teknik, sebagai berikut :

1) Bahan Hukum Primer

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan cara studi kepustakaan hukum, inventarisasi peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen terkait dan dikelompokkan berdasarkan level atau hirarkhi peraturan perundang-undangan.

¹⁹ Johny Ibrahim, *Op.Cit.* hlm. 37

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan melakukan kajian kepustakaan dan penelusuran terkait dengan hasil-hasil penelitian, seperti jurnal.

3) Bahan Hukum Tersier

Pengumpulan bahan hukum tersier dilakukan dengan melalui penelaahan pustaka, baik secara manual maupun melalui internet.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan langkah akhir dalam penelitian, sebelum memperoleh kesimpulan. Langkah ini sangat penting dalam suatu penelitian, sebab “dengan analisis akan dapat diketahui benar tidaknya suatu kesimpulan yang akan diambil”.²⁰

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode berfikir dengan logika deduktif. Logika deduktif adalah metode berfikir dengan menarik kesimpulan dari aturan yang bersifat umum menuju hal yang khusus.²¹

²⁰ Yudi Widagdo Harimurti, *Op.Cit*, hlm. 46.

²¹ Johnny Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 250.