

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Implikasi atas tuntutan reformasi Indonesia Tahun 1998 ialah dilaksanakan amandemen konstitusi Indonesia yaitu perubahan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau disebut UUD NRI Tahun 1945. Pasca dilaksanakan sebanyak 4 (empat) kali amandemen, struktur ketatanegaraan Indonesia terjadi pergantian secara fundamental. Hal ini tampak bahwa awalnya berstruktur dan bersifat vertikal hierarkis, kemudian berubah menjadi horizontal fungsional.¹ Ditandai atas perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menjadi yaitu² :

“Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”

Atas hal itu mengisyaratkan secara tegas dan jelas bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat atau disebut MPR, tidak berkedudukannya lembaga tertinggi dan tidak menjadi lembaga representasi atas kedaulatan rakyat. Menurut Ni'matul Huda bahwa pelaksana atas kedaulatan rakyat diserahkan dan diamanatkan kepada setiap lembaga negara yang

¹ M. Imam Nasef, *MPR Di Persimpangan Jalan: Refleksi Paradigmatik Penguatan Kelembagaan MPR Pasca Amendemen UUD 1945*, (Jakarta : Jurnal Istimbath Hukum 16, No.02, 2019), hlm. 150.

² Lihat *Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945*.

mengemban dan pelaksana atas tugas fungsi negara dan para pejabat dalam lembaga negara harus tunduk serta bertanggungjawab kepada rakyat.³ Pasca amandemen konstitusi UUD NRI Tahun 1945 menempatkan pada kedudukan masing- masing lembaga negara yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 memiliki posisi yang setara (sama) dengan fungsi dan kewenangannya sesuai diatur muatan UUD NRI Tahun 1945 serta memiliki hubungan saling mengontrol “*checks and balances*” antara suatu lembaga negara dan lembaga negara lainnya.⁴

Alhasil kekuasaan dan kewenangan MPR yang dimiliki sebelumnya, di distribusikan kepada lembaga lainnya seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat atau disebut DPR, Badan Pemeriksa Keuangan atau disebut BPK, Mahkamah Agung atau disebut MA. Lembaga-lembaga negara di dalam UUD NRI Tahun 1945 secara instrumental merupakan pencerminan atas kelembagaan alat-alat perlengkapan negara utama atau kekuasaan negara bersifat utama (*main state organ*).⁵ Dicermati pada ketatanegaraan Indonesia memiliki lembaga negara penunjang atau lembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945 (*state auxiliary bodies*) dengan memiliki nilai konstitusional seperti Bank Indonesia atau disebut BI, Komisi Pemilihan Umum atau disebut KPU, dan lainnya. Menurut pendapat Sri Soemantri bahwa walaupun sifatnya

³ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta : UII Press, 2007), hlm. 96.

⁴ Rayhan, dkk, *Hierarkie Lembaga Negara Di Indonesia*, (Banten : Jurnal Riset Ilmu Hukum 1, No. 1, 2021), hlm. 67.

⁵ *Ibid*, hlm. 72.

sebagai pendukung, namun secara nasional eksistensi lembaga-lembaga negara tersebut memiliki kedudukan dan peran juga utama untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia.⁶

Lembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945 (*auxiliary bodies*)⁷, dicermati pada dinamika perkembangan dan pembentukan lembaga negara pasca reformasi menunjukkan pertumbuhan yang sangat pesat dengan ragam jenis bentuknya. Aneka ragam dasar hukum keberadaan lembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945, diantaranya adalah dibentuk dengan landasan berupa Undang-Undang (UU), dan dibentuk dengan Peraturan Presiden (Perpres)⁸ seperti Komisi Penyiaran Indonesia atau disebut KPI, Lembaga Sensor Film atau disebut LSF, dan lembaga lainnya. Pembentukan lembaga-lembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945 (*auxiliary bodies*) ini secara umum disebabkan karena tidak efektif atas kinerja dan ketidakpercayaan publik kepada lembaga negara di dalam UUD NRI Tahun 1945 (*main state organs*) dalam menjalankan fungsi ketatanegaraan. Pada konkritnya, eksistensi dan fungsi yang dijalankan oleh lembaga-lembaga negara sebelumnya, dianggap tidak maksimal untuk membawa menjalankan

⁶ Ahmad Basarah, *Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary StateS Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Semarang : Jurnal Masalah-Masalah Hukum 43, No. 1, 2014), hlm.8.

⁷ *Ibid*, hlm. 72.

⁸ Yudi Widagdo Harimurti. *Kelembagaan Negara Dalam Praktek Ketatanegaraan Indonesia*. (Malang : Intelegensia Media, 2019), hlm. 16.

kekuasaannya hingga saat adanya proses dinamika zaman yang terus berubah dan perkembangan pada praktek ketatanegaraan.⁹

Dalam perkembangan lembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945 sampai tahun 2020 memiliki jumlah lebih dari 70 lembaga negara dan berpeluang terus bertambah seiring kebutuhan dalam penyelenggaraan negara.¹⁰ Pembentukan lembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945 harusnya memiliki keberadaan yang dapat dan mampu memberi jalan keluar personal ketatanegaraan serta memberikan manfaat pada kepentingan publik dan kepentingan atas rakyat. Namun pasca reformasi dicermati bahwa ketiadaan alas legitimasi yuridis yang kuat untuk keberadaan lembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945 tersebut menyebabkan persoalan sehingga seringkali memiliki kendala untuk menjalankan kewenangan masing-masing lembaga secara optimal.¹¹ Hal ini mengakibatkan disharmonisasi dan insinkronisasi dalam menjalankan kewenangannya oleh sebagian besar kedudukan lembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945 terhadap lembaga negara utama atau permanen. Sehingga kadangkalanya suatu lembaga negara dengan lembaga negara lain memiliki wilayah fungsi dan kekuasaan yang hampir sama dan membuat peluang terjadinya saling bersinggungan serta

⁹ Wardoyo, Mellysa Febriani, *Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Lembaga Negara*, (Ponorogo : Jurnal Ilmu Hukum 2. No. 1 2018), hlm. 73.

¹⁰ Arliman Laurensis, *Kedudukan Lembaga Negara Independen di Indonesia untuk Mencapai Tujuan Negara Hukum*. (Padang : Jurnal Kertha Semaya 8. No 7, 2020)

¹¹ Shiddiqoh, dkk, *Kedudukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Sebagai Lembaga Negara Penunjang (Auxiliary State Organs)*. (Semarang : Jurnal Diponegoro Law 8, No. 1, 2019), hlm.62.

tumpang tindih. Maka tentu potensi-potensi timbulnya konflik antar lembaga negara semakin besar dan ketidakjelasan hubungan antara lembaga negarasatu dengan lainnya.

Potensi atas permasalahan antar lembaga negara menurut pandangan Jimly bahwa dikarenakan pasca amandemen granddesain struktur kelembagaan yaitu awalnya berstruktur vertikal kemudian berganti menjadi horisontal dengan diterapkannya konsep *checks and balances*. Implikasinya bahwa potensi dimungkinkan adanya perbedaan tafsir terhadap muatan isi dalam melaksanakan fungsi dan kekuasaan masing-masing lembaga.¹² Potensi atas timbul konflik tersebut dapat seperti sengketa pada kewenangan, sengketa secara administrasi, dan sengketa pada jabatan atau personal. Ditinjau secara definisinya yaitu bahwa sengketa antar lembaga negara ialah adanya suatu perbedaan atas pandangan didalamnya terdapat unsur suatu klaim oleh suatu lembaga negara terhadap lembaga yang berbeda. khususnya terkait cakupan kekuasaan dan wewenang yang dimiliki lembaga negara.

Oleh karena hal tersebut, maka pentingnya prinsip kesetaraan bagi setiap lembaga negara, sehingga mekanisme terkait hubungan lembaga negara satu dengan lainnya sangat perlu diatur dan didesain dengan prinsip norma hukum (peraturan perundang-undangan). Sehingga jika timbul sengketa lembaga negara dalam melaksanakan atas fungsi dan kewenangannya,

¹² Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*, (Jakarta : Konpress, 2005), hlm. 3.

sehingga sangat dibutuhkan lembaga dan wadah penyelesai persoalan tersebut sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945. Dalam muatan konstitusi Indonesia yaitu memiliki suatu peradilan dalam menyelesaikan timbulnya konflik antar lembaga negara yang diberikan pada lembaga yaitu Mahkamah Konstitusi atau disebut MK.

Diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yaitu¹³ :

“Mahkamah Konstitusi berwenang, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, ...”

Kemudian lebih lanjutnya, diatur pada Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara memuat yaitu setiap lembaga negara untuk sebagai pihak baik pemohon atau termohon yaitu MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, Pemerintah Daerah dan **lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945**¹⁴ (*Cetak Tebal Penulis*). Namun adanya problematika yang tampak yaitu ketidakjelasan batasan lembaga negara pada frasa terakhir sehingga pada lembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945 bahwa selalu terganjal dengan alasan tidak terpenuhinya persyaratan sehingga menimbulkan celah kekosongan hukum

¹³ Lihat *Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945*.

¹⁴ Lihat *Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*.

(*rechtsvacuum*) terhadap pengaturan tersebut jika hendak bersengketa dan menjadi pemohon dalam bersengketa di sistem ketatanegaraan Indonesia. Melihat adanya isu hukum di atas dengan beberapa penjelasan argumentasi bahwa akan sangat menarik untuk dilakukan penelitian dan disusun sebagai tugas akhir skripsi dengan judul **“Hubungan dan Penyelesaian Sengketa Lembaga Negara di Luar UUD NRI Tahun 1945 dengan Lembaga Negara di Dalam UUD NRI Tahun 1945”**.

1.2 Rumusan Masalah

Dicermati bahwa dari latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan untuk dibahas dalam kajian penelitian yaitu :

- a. Apa hubungan lembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945 dengan lembaga negara di dalam UUD NRI Tahun 1945 pada penyelenggaraan negara?
- b. Bagaimana penyelesaian sengketa jika terjadi pada lembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945 dengan lembaga negara di dalam UUD NRI Tahun 1945?

1.3 Tujuan Penelitian

Ditinjau terhadap rumusan masalah diatas, maka dari kajian penulisan ini memiliki tujuan yaitu :

1. Untuk mengetahui hubungan lembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945 dengan lembaga negara di dalam UUD NRI Tahun 1945.
2. Untuk mengetahui penyelesaian sengketa jika terjadi pada lembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945 dengan lembaga negara di dalam UUD NRI Tahun 1945.

1.4 Kegunaan Penelitian

Kajian penulisan yang di teliti bahwa diharapkan untuk mampu memiliki guna dan manfaat yaitu :

- 4.1 Secara teoritis, apabila dihubungkan dengan nilai-nilai teoritis dan konseptual maka dapat menambah pengetahuan bagi penulis dan pembaca dalam mempelajari kaitan hubungan lembaga negara di Indonesia dan penyelesaian sengketa lembaga negara.
- 4.2 Secara praktis dapat dijadikan sumbangan pemikiran dan referensi bagi masyarakat umum, mahasiswa dan pemerintah terkait kelembagaan negara dalam ketatanegaraan Indonesia kedepannya.

1.5 Keaslian Penelitian

Tulisan penulis dengan judul **“Hubungan dan Penyelesaian Sengketa Lembaga Negara di Luar UUD NRI Tahun 1945 dengan Lembaga Negara di Dalam UUD NRI Tahun 1945”**, adalah bentuk tulisan murni dari penulis sendiri dan bukan hasil plagiasi semata. Atas jejak telusur bahwa ada beberapa penulisan memiliki kemiripan yaitu :

Tabel 1. Keaslian Penelitian

No	Peneliti	Judul	Fokus Kajian	Korelasi dengan Kajian ini
1	Tri Mulyani (Fakultas Hukum Universitas Semarang) <i>Jurnal Human, Hukum dan Masyarakat (2016)</i>	Kajian Normatif Mengenai Hubungan Antar Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945: Sebelum Dan Sesudah Amandemen	Penelitian ini fokus membahas terkait hubungan- hubungan antar kelembagaan negara yang ada di dalam dan diatur oleh UUD NRI Tahun 1945, dengan komparasi pada sistem ketatanegaraan saat sebelum dan pasca adanya amandemen UUD NRI Tahun 1945.	Dalam penelitian ini, Tri Mulyani melakukan penelitian bagaimana hubungan-hubungan lembaga negara pada ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 pada periode sebelum dan pasca mandemen UUD NRI Tahun 1945, sehingga dihasilkan simpulan dan dilakukan komparasi atas hasil penelitian tersebut. Maka apabila dibandingkan dengan penelitian penulis jelas terdapat perbedaan fokus penelitian dan tidak ada kemiripan yang lebih spesifik membahas pada lembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945.

2	Kosariza, Dkk (Fakultas Hukum, Universitas Jambi) <i>Jurnal Jurnal Sains Sosio Humaniora (2020) 4(2) 547 -556</i>	Analisis Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Kons titusi	Penulisan kajian ini fokus membahas pada bagaimana pengaturan penyelesaian sengketa terkait kewenangan lembaga negara berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dan objek apa saja yang diperkarakan lembaga negara di dalam UUD NRI Tahun 1945	Penelitian ini, Kosariza, Dkk melakukan kajian bagaimana pengaturan penyelesaian sengketa terkait kewenangan lembaga negara pada UUD NRI Tahun 1945 dan apa saja bentuk objek yang diperkarakan lembaga negara, sehingga dihasilkan simpulan bahwa adanya kelebihan dan kekurangan lembaga Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara lembaga negara sesuai konstitusi. Maka apabila dibandingkan dengan penelitian penulis jelas terdapat perbedaan fokus penelitian dan tidak ada kemiripan yang lebih spesifik membahas pada lembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945.
---	---	---	---	--

Sumber : Kreasi Penulis

1.6 Metodologi Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian pada penulisan ini yaitu penelitian hukum secara normatif atau disebut juga doktrinal, ialah penelitian dengan fokus pada objek kajiannya berupa peraturan perundang-undangan, konseptual, literatur, dan bahan pustaka lain.¹⁵ Maka kajian ini berfokus mengkaji pada peraturan perundang-undangan, teori doktrinal dan bahan hukum terkait hubungan dan penyelesaian sengketa pada lembaga negara di luar UUD NRI Tahun 1945.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang akan digunakan ialah dengan lebih dari satu (1) pendekatan.¹⁶ metodologi pendekatannya yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*)¹⁷. Sehingga pada kajian akan lebih kepada menelaah peraturan perundang-undangan, konseptual, kaidah-kaidah, teori serta doktrin yang terkait fokus kajian yang diangkat.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Pada penelitian hukum secara normatif atau library research yaitu memiliki yang bersumber pada kajian hukum diperoleh dari kepustakaan,

¹⁵ Soejono dan H. Abdurahman, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2003), hlm. 56.

¹⁶ Jhony Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang : Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 30.

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 93.

maka istilah yang digunakan ialah bahan hukum¹⁸. Bahan hukum yang digunakan yaitu :

- a. Bahan hukum primer pada kajian penulisan ini adalah
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165)
 3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 139)
 4. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98)
 5. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 7)
 6. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 197)
 7. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Kostitusional Lembaga Negara

¹⁸ *Ibid*, hal 41.

8. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-I/2003 atas pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran
 9. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 031/PUU-IV/2006 atas pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran
 10. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006 bertanggal 12 Juli 2006 terkait sengketa antara Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Bekasi, Jawa barat dengan Presiden Republik Indonesia, Menteri Dalam Negeri dan DPRD Kabupaten Bekasi
 11. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006 terkait perkara Komisi Penyiaran Indonesia dengan Presiden Republik Indonesia qq. Menteri Komunikasi dan Informatika
 12. Ketetapan Perkara Nomor 07/SKLN-VI/2008 tentang Penarikan Kembali Permohonan Sengketa Kewenangan Antara BI terhadap KPK
- b. Bahan sekunder dalam penelitian ini bersumber pada bidang pengetahuan hukum seperti yaitu doktrin hukum, teori hukum, pendapat hukum, ulasan hukum terkait ketatanegaraan baik dalam buku-buku, jurnal-jurnal, dan sumber kredibel lainnya.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pada penulisan ini menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum primer dalam penelitian secara normatif yaitu dilakukan penentuan bahan hukum, inventarisasi bahan hukum dan pengkajian

bahan hukum yang relevan terhadap permasalahan yang diangkat.¹⁹ Pada penulisan ini digunakan teknik pengumpulan bahan hukum secara Studi Kepustakaan yaitu pengkajian tentang informasi yang tertulis terkait hukum dengan bersumber dari pustaka-pustaka yang telah dipublikasikan secara luas dan menyeluruh serta diperlukan kepenulisan penelitian hukum secara normatif.

1.6.5 Analisa Bahan Hukum

Bahan-bahan yang terkumpul akan dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif analisis ialah bermula mengumpulkan bahan pustaka, lalu dideskripsikan dengan selanjut diklarifikasikan hingga pada proses dianalisa sesuai dengan permasalahan secara lebih detail dan komprehensif. Didasarkan pada kualitas dari teori hukum, keilmuan hukum doktrin hukum, maupun dari norma hukum itu sendiri dihubungkan dengan pokok persoalan yang dikaji sehingga nantinya diperoleh simpulan dan jawaban atas rumusan masalah.

1.7 Sistematika Penulisan

Penulisan pada penelitian ini di susun dengan sistematis terbagi pada empat (4) bab dengan setiap bab terdiri atas beberapa sub-bab sehingga dapat memudahkan untuk memahami dengan uraiannya yaitu :

Bab I merupakan berisi Pendahuluan ialah memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, keaslian,

¹⁹ Tim Penyusun Pedoman Penulisan Karya Ilmiah Fakultas Syariah, ***Pedoman Penulisan Karya Ilmiah***, (Malang : UIN Press, 2012), hlm. 22.

metodelogi penelitian serta menguraikan secara padat terkait sistematika isi penulisan dalam kajian ini.

Bab II merupakan Tinjauan Pustaka ialah memuat terkait teori dan landasan konsep seperti teori pemisahan kekuasaan, teori kelembagaan negara, lembaga negara Indonesia dan penyelesaian sengketa.

Bab III merupakan Pembahasan menyeluruh terkait inti terkait persoalan masalah yang ditegaskan pada rumusan masalah.

Bab IV merupakan Penutup ialah memuat kesimpulan dari semua bab-bab sebelumnya yaitu menarik simpulan dengan padat dari hasil pembahasan dan jawaban-jawaban atas rumusan permasalahan, ditambahkan masukan saran sesuai permasalahan yang dikaji.