

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Konsep negara hukum menghendaki adanya pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan negara. Pembagian kekuasaan bertujuan agar tidak terpusatnya kekuasaan pada satu tangan. Kekuasaan di dalam suatu negara hukum, kekuasaan dibagi ke dalam beberapa lembaga negara. Lembaga negara di Indonesia terbagi menjadi dua macam yakni *constitutional state organ* dan *state auxiliary organ*. *Constitutional state organ* merupakan lembaga negara yang kewenangannya terbentuk oleh Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan, *state auxiliary organ*<sup>1</sup> ialah lembaga negara yang kewenangannya terbentuk oleh peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>2</sup>

Berkembangnya *state auxiliary organ* di Indonesia pada era setelah reformasi sangat pesat, baik yang dibentuk oleh Presiden maupun Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>3</sup> Secara umum terbentuknya *state auxiliary organ* dikarenakan dua faktor yakni adanya tugas kenegaraan yang semakin kompleks sehingga memerlukan penyelenggaraan yang bersifat independen dan adanya upaya *empowerment* tugas lembaga negara yang ada dengan cara membentuk lembaga

---

<sup>1</sup> Para ahli hukum tata negara belum sependapat dengan tafsiran *state auxiliary organ* dalam Bahasa Indonesia, terdapat berbagai macam istilah, yakni lembaga negara penunjang, lembaga negara pembantu, atau lembaga negara pelengkap. Oleh karena itu dalam penelitian ini, penulis menggunakan istilah *state auxiliary organ*.

<sup>2</sup> Tim Pengkajian Hukum Tentang Hubungan Antar Lembaga Negara, 2005, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Hubungan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Badan Pembinaan Hukum Nasional, hlm. 19.

<sup>3</sup> Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan, "Efektivitas Sistem Penyeleksian Pejabat Komisi Negara di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6, No. 3, September 2009, hlm. 146.

baru yang lebih spesifik.<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa faktor pendorong terbentuknya lembaga negara independen atau *state auxiliary organ* ialah dikarenakan keadaan bahwa birokrasi yang ada di lingkungan pemerintah dinilai tidak lagi mampu memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat akan pelayanan umum dengan patokan mutu yang terus meningkat.<sup>5</sup> Sedangkan menurut Bagir Manan, kehadiran lembaga-lembaga negara di dalam dan di luar Undang-Undang Dasar merupakan salah satu “produk” reformasi.<sup>6</sup>

Perkembangan *state auxiliary organ* yang semakin signifikan memberikan dampak terhadap efektivitas *state auxiliary organ* yang dibentuk. Beberapa *state auxiliary organ* memiliki kewenangan yang tumpang tindih antar *state auxiliary organ* lain.<sup>7</sup> Selain itu, adanya persinggungan kerja kelembagaan yang berpotensi memunculkan sengketa kewenangan antar *state auxiliary organ*.<sup>8</sup> Kami contohkan di ranah kelautan telah terdapat 13 lembaga yang memiliki kewenangan di bidang kelautan.<sup>9</sup>

Munculnya *state auxiliary organ* yang semakin banyak menimbulkan adanya potensi sengketa kewenangan *state auxiliary organ*. Selain itu, *state*

---

<sup>4</sup> Hendra Nurtjahjo, “Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 35, No. 3, Juli-September 2005, hlm. 280.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, 2016, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cet. III, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 25.

<sup>6</sup> Ni'matul Huda, “Potensi Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dan Penyelesaiannya di Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 24, No. 2, April 2017, hlm. 196.

<sup>7</sup> Iwan Satriawan dan Khairil Azmin Mokhtar, “The Role of Indonesian Constitutional Court in Resolving Disputes among the State Organs”, *Jurnal Hasanuddin Law Review*, Vol. 5, No. 2, Agustus 2019, hlm. 162.

<sup>8</sup> Ni'matul Huda, 2016, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta, FH UII Press, hlm. 92.

<sup>9</sup> A. Kadar, “Pengelolaan Kemaritiman Menuju Indonesia sebagai Poros Maritim Dunia”, *Jurnal Keamanan Nasional*, Vol. 1, No. 3, Tahun 2015, hlm. 438.

*auxiliary organ* beberapa kali terlibat sengketa kewenangan dengan *constitutional state organ*. Seperti kasus cicak versus buaya yang melibatkan sengketa kewenangan penyelidikan kasus korupsi antara Komisi Pemberantasan Korupsi dengan Kepolisian Republik Indonesia. Selain itu, terdapat pula sengketa kewenangan antara Komisi Penyiaran Indonesia dengan Presiden Republik Indonesia dalam hal ini Menteri Komunikasi dan Informatika.

Dalam kasus tersebut yang menjadi obyek sengketa ialah kewenangan pemberian izin penyelenggara penyiaran dan pembuatan aturan dalam hal penyiaran. Sengketa tersebut telah didaftarkan ke Mahkamah Konstitusi, akan tetapi Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 030/SKLN-IV/2006 menolak sengketa tersebut dikarenakan Komisi Penyiaran Indonesia bukan lembaga negara yang kewenangannya diberikan langsung oleh undang-undang. Melainkan, *state auxiliary organ* yang terbentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.<sup>10</sup> Independensi Komisi Penyiaran Indonesia secara tegas dengan adanya ketentuan yang menyatakan bahwa Komisi Penyiaran Indonesia merupakan lembaga negara independen, yang terdiri atas KPI Pusat dan KPI Daerah yang berkedudukan di Provinsi, yang memiliki kewenangan untuk mengatur hal-hal mengenai penyiaran.<sup>11</sup>

Adapun kewenangan Mahkamah Konstitusi telah dilimitasi dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa:

---

<sup>10</sup> Laurensius Arliman S, "Komisi Penyiaran Indonesia sebagai *State Auxiliary Organ* yang Menjamin Siaran yang Layak Bagi Anak", Jurnal Veritas et Justitia, Vol. 3, No. 1, Tahun 2017, hlm. 143.

<sup>11</sup> Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Press, hlm. 74.

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Sehingga, untuk sengketa kewenangan lembaga negara yang dapat

diselesaikan di Mahkamah Konstitusi ialah sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara atau kewenangan lembaga negara yang diatur dalam konstitusi.

Sehingga dalam kasus sengketa Komisi Penyiaran Indonesia dengan Presiden Republik Indonesia dalam hal ini Menteri Komunikasi dan Informatika, Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan untuk menyelesaikan kasus sengketa tersebut. Akan tetapi, Mahkamah Konstitusi dalam menyelenggarakan kewenangannya tidak ada ketentuan yuridis mengenai penjelesan status lembaga-lembaga negara dan lembaga-lembaga negara yang dapat bersengketa di Mahkamah Konstitusi.<sup>12</sup>

Ketentuan yang ada saat ini hanya memberikan limitasi lembaga negara yang dapat mengajukan sengketa ialah lembaga negara yang kewenangannya diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945. Akan tetapi, ketentuan tersebut juga masih bersifat multi tafsir dan samir. Ketentuan mengenai *subjectum litis* dalam sengketa kewenangan konstitusional di Mahkamah Konstitusi tertuang dalam Pasal 61 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *jo.* Pasal 2 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara

---

<sup>12</sup> Firmansyah Arifin, dkk., 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Cet. 1, Jakarta, Konsorium Reformasi Hukum Nasional (KRHAN), hlm. iii.

Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara mengakibatkan multi tafsir dengan adanya lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 dapat menjadi *subjectum litis* dalam sengketa kewenangan konstitusional. Dikarenakan ketentuan yang ada saat ini masih bersifat samir dan multi tafsir maka para ahli mengemukakan pendapatnya.

Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa sengketa kewenangan lembaga negara yang dapat ditangani di Mahkamah Konstitusi adalah sengketa dengan subyek lembaga tinggi negara dan *state auxiliary organ* yang memiliki *constitutional importance*. Sedangkan, Abdul Mukthie Fadjar berpandangan bahwa sengketa kewenangan lembaga negara yang dapat diselesaikan di Mahkamah Konstitusi adalah sengketa kewenangan yang melibatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Pemerintah Daerah yang meliputi Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Beberapa ahli tata negara menyatakan bahwa penyelesaian sengketa kewenangan *state auxiliary organ* diserahkan kepada lembaga negara pembentuk. Dalam hal ini, lembaga negara yang berwenang menyelesaikan sengketa kewenangan *state auxiliary organ* ialah Presiden atau Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi, kekuasaan kedua lembaga negara tersebut merupakan kekuasaan politik. Hal ini bertentangan dengan sistem ketatanegaraan yang dijalankan di Indonesia. Sebab, penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara tidak diserahkan kepada proses politik yang hanya memiliki dasar posisi politik lembaga

negara yang bersengketa. Akan tetapi, proses penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara harus diserahkan kepada proses hukum (yudisial).<sup>13</sup>

Jika digunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Konsep terbentuknya *state auxiliary organ* yang merupakan lembaga negara yang menjadi penunjang dari lembaga negara utama. Maka, pada dasarnya *state auxiliary organ* memiliki kewenangan yang diturunkan dari lembaga negara utama (*constitutional state organ*). Meskipun tidak disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, tetapi *state auxiliary organ* memiliki kewenangan yang diturunkan *constitutional state organ* yang kewenangannya berasal dari Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian, seharusnya Mahkamah Konstitusi mampu menyelesaikan sengketa kewenangan *state auxiliary organ* di Indonesia.

Berdasarkan doktrin *welfare state* atau negara kesejahteraan, idealnya suatu negara dapat menangani hal-hal yang sebelumnya tidak ditangani.<sup>14</sup> Oleh karena itu, sengketa kewenangan yang melibatkan *state auxiliary organ* harus ditemukan penyelesaiannya. Hal ini berkaitan juga dengan cita hukum yakni kepastian hukum.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana kedudukan *state auxiliary organ* di Indonesia?
2. Bagaimana prospek penyelesaian sengketa kewenangan *state auxiliary organ* di Mahkamah Konstitusi?

---

<sup>13</sup> Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 158.

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, 2016, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, *Op. Cit.*, hlm. 2.

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

1. Untuk mengetahui kedudukan *state auxiliary organ* di Indonesia.
2. Untuk mengetahui prospek penyelesaian sengketa kewenangan *state auxiliary organ* di Mahkamah Konstitusi.

### **D. MANFAAT PENELITIAN**

#### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat demi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Hukum Tata Negara khususnya berkaitan dengan penyelesaian sengketa kewenangan *state auxiliary organ* dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

#### **2. Manfaat Praktis**

a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penulis untuk mengembangkan pemikiran, membentuk pola pikir yang dinamis serta untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang telah diperoleh.

b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat untuk mengetahui perkembangan hukum di Indonesia. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi solusi terhadap permasalahan yang diteliti.

## **E. KERANGKA SKRIPSI**

Dalam penyusunan skripsi, penulis akan mengambil susunan kerangka skripsi sebagai berikut:

Bagian awal meliputi: halaman judul, halaman pernyataan keaslian, halaman motto, halaman persembahan, daftar isi, daftar tabel, halaman persetujuan, halaman pengesahan, dan abstrak.

Bab I berisi pendahuluan, yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II berisi gambaran umum tentang pembagian dan pemisahan kekuasaan, lembaga negara mulai dari jenis-jenis lembaga negara, pengertian dan kualifikasi *state auxiliary organ*, serta peradilan konstitusi dari tugas dan wewenang peradilan konstitusi, dan peradilan konstitusi di beberapa negara.

Bab III berisi metode penelitian meliputi jenis penelitian, data penelitian, bahan hukum, tempat pengambilan bahan hukum, dan teknik analisis.

Bab IV berisi analisis mengenai potensi sengketa *state auxiliary organ* dan penyelesaian sengketa kewenangan *state auxiliary organ* dengan melakukan kajian terhadap Putusan SKLN di Mahkamah Konstitusi, kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait dengan kewenangan SKLN, pendapat Jimly Asshiddiqie, Pendapat Abdul Mukhtie Fadjar.

Bab V berisi kesimpulan dari jawaban atas rumusan masalah dan memberikan saran sebagai bahan refleksi bagi semua pihak terkait.