

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. KONSEP NEGARA HUKUM

1. Definisi Negara Hukum

Konsep negara hukum berangkat dari doktrin supremasi hukum, yaitu suatu pandangan yang mengungkapkan bahwasanya keabsahan kekuasaan tertinggi di suatu negara hanya dapat dibenarkan apabila berpijak pada hukum yang diberlakukan. Negara hukum kemudian ditempatkan sebagai dasar normatif yang membentuk inti dari social contract bagi negara yang mengadopsi prinsip tersebut.²⁰ Melalui kontrak sosial itu, baik warga negara maupun penyelenggara pemerintahan diposisikan memiliki tanggung jawab bersama untuk memelihara, mematuhi, serta mengembangkan hukum sebagai bagian integral dari pembangunan sistem hukum nasional.

Dari perspektif historis, gagasan negara hukum memiliki jejak perkembangan yang sangat panjang dan bahkan mendahului lahirnya konsep kenegaraan modern. Ia tumbuh sebagai ide yang bersifat modern, kompleks, dan multidimensi, serta tetap memiliki relevansi lintas zaman. Penelusuran historis menunjukkan bahwa pemikiran filosofis mengenai negara hukum telah dikenal sejak sekitar 1800 SM, dengan dinamika perkembangan yang semakin intens pada abad ke-19 dan abad ke-20. Jimly

²⁰ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, 2009, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Malang, Alumni, hlm. 9.

Asshiddiqie mengemukakan bahwa perumusan konseptual negara hukum tidak terlepas dari pengaruh tradisi pemikiran filsafat Yunani Kuno.²¹

Esensi negara hukum bertumpu pada prinsip serta teori kedaulatan hukum yang menempatkan hukum sebagai otoritas tertinggi dalam struktur kenegaraan. Konsekuensinya, seluruh lembaga negara tanpa terkecuali, bersama dengan setiap warga negara, diwajibkan untuk tunduk, patuh, dan menghormati norma hukum yang berlaku.²²

Menurut pandangan Krabbe, negara sekalipun memiliki kewenangan untuk membentuk dan menegakkan hukum, tetap tidak berada di atas hukum itu sendiri. Dalam kerangka ini, hukum diposisikan sebagai kekuasaan yang melampaui negara. Mengingat hukum dipahami lahir dari kesadaran hukum masyarakat, maka kewibawaannya tidak bersumber pada figur atau penguasa tertentu, melainkan berasal dari pengakuan dan legitimasi sosial.²³

Aristoteles memaknai negara hukum sebagai suatu tatanan politik yang diselenggarakan berdasarkan hukum dengan tujuan menjamin terpenuhinya hak-hak serta keadilan bagi seluruh warga negara. Baginya, keadilan merupakan prasyarat fundamental untuk mewujudkan kehidupan bersama yang baik dalam suatu komunitas politik. Oleh karena itu, Aristoteles menegaskan bahwa yang sejatinya memerintah bukanlah

²¹ Jimly Ashiddiqie, 1994, "*Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*", Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, hlm. 11.

²² B. Hestu Cipto Handoyo, 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia "Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi"* Universitas Atma Jaya, Jakarta, hlm.17.

²³ Usep Ranawijaya, 1983. *Hukum Tata Negara Dasar-Dasarnya*. Ghalia Indonesia. Jakarta, hal. 181.

manusia, melainkan akal budi yang adil, sedangkan para penguasa berperan sebagai pelaksana dan penjaga keberlakuan hukum serta keseimbangan.²⁴

Utrecht berpendapat bahwa prinsip negara yang didasarkan pada hukum mengalami perkembangan seiring dengan perubahan sosial dan dinamika kehidupan bernegara. Dalam pandangannya, terdapat perbedaan antara dua bentuk negara hukum, yaitu negara hukum dalam pengertian formal atau klasik, serta negara hukum dalam pengertian material yang mencerminkan karakter yang lebih modern.²⁵

Selanjutnya, konsep negara hukum berasal dari terjemahan istilah *rechtsstaat*.²⁶ Dalam praktik hukum di Indonesia, istilah *the rule of law* kerap digunakan sebagai padanan bagi konsep negara hukum. Notohamidjojo mengemukakan bahwa penggunaan istilah “negara hukum” atau *rechtsstaat* muncul bersamaan dengan berkembangnya penerapan konsep tersebut dalam sistem ketatanegaraan.²⁷ Sementara itu, Djokosoetono berpendapat bahwa penggunaan istilah “negara hukum yang demokratis” sebenarnya kurang tepat, sebab tanpa merujuk pada konsep *democratische rechtsstaat*, esensi yang paling fundamental justru terletak pada prinsip *rechtsstaat* itu sendiri.²⁸

²⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1998, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PS HTN FH UI dan Sinar Bakti, hlm. 153.

²⁵ Utrecht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, hlm. 9.

²⁶ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat- Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: Bina Ilmu, hlm. 30.

²⁷ O. Notohamidjojo, 1970, *Makna Negara Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Kristen, hlm. 27.

²⁸ Padmo Wahyono, 1984, *Guru Pinandita*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, hlm. 67.

Dengan merujuk pada uraian tersebut, dalam tradisi hukum Indonesia dikenal dua istilah yang digunakan untuk menggambarkan konsep negara hukum, yakni *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Kendati demikian, hingga saat ini istilah *the rule of law* merupakan istilah yang paling luas dan lazim digunakan

Hadjon menguraikan bahwa kedua istilah tersebut lahir dari konteks sistem hukum yang berbeda. Konsep *rechtsstaat* muncul sebagai reaksi terhadap praktik absolutisme, memiliki karakter revolusioner, serta berakar pada tradisi hukum kontinental atau *civil law*. Sementara itu, konsep *the rule of law* berkembang secara bertahap dan evolutif dengan landasan utama pada sistem hukum *common law*. Walaupun keduanya memiliki latar belakang historis dan tradisi hukum yang tidak sama, perbedaan tersebut pada perkembangannya tidak lagi dipermasalahkan, mengingat tujuan akhir yang hendak dicapai adalah sama, yakni memberikan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia.²⁹

2. *Rechtsstaat*

Model *rechtsstaat* diterapkan di sejumlah negara Eropa Barat, antara lain Belanda, Jerman, dan Prancis. Soetanto mencatat bahwa pemikiran mengenai negara hukum dalam tradisi Barat banyak dipengaruhi oleh gagasan dua tokoh utama, yaitu Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl. Menurut Immanuel Kant, negara hukum dikonsepsikan sebagai *nachtwakerstaat* atau “negara penjaga malam”, yaitu suatu bentuk negara

²⁹ 14 Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum ...op. cit.*, hlm. 72

yang kewenangannya dibatasi hanya pada pemeliharaan ketertiban umum serta perlindungan keamanan warga negara. Gagasan Kant ini selaras dengan model negara hukum yang berorientasi pada prinsip-prinsip liberal.

Hadjon menjelaskan bahwa konsepsi *rechtsstaat* menurut Friedrich Julius Stahl, sebagaimana dikutip dari pemikiran Miriam Budiardjo dalam karyanya *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, dibangun atas empat unsur fundamental, yaitu:

- a. Adanya jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia;
- b. Pembagian atau pemisahan kekuasaan berdasarkan doktrin *trias politica* sebagai mekanisme untuk menjamin perlindungan hak asasi manusia;
- c. Penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*); dan
- d. Keberadaan peradilan administrasi yang berfungsi menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negara.³⁰

Selanjutnya, Stahl mengembangkan gagasan *rechtsstaat* sebagai negara hukum dalam pengertian formal karena menekankan aspek legalitas dalam setiap tindakan penyelenggaraan pemerintahan. Namun, praktik pemerintahan yang sepenuhnya bertumpu pada UU kerap dinilai

³⁰ A.V. Dicey, 1977, *Introduction to the Law of the Constitution* dalam Miriam Budiardjo. Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

kurang adaptif terhadap dinamika masyarakat. Oleh sebab itu, konsep tersebut kemudian mengalami pergeseran menuju prinsip *rechtmatig bestuur*, yaitu pemerintahan yang tidak hanya berlandaskan undang-undang, tetapi juga pada hukum dalam arti yang lebih luas.

Padmo Wahyono, seperti dikutip oleh Soetanto Soepiadhy, menyatakan bahwa perkembangan pemikiran tersebut melahirkan berbagai varian *rechtsstaat*, di antaranya *welvaartsstaat* dan *verzorgingsstaat*, yang menekankan peran aktif negara dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Baik gagasan *rechtsstaat* maupun *the rule of law* menunjukkan adanya titik temu sekaligus perbedaan konseptual. Kesamaan utamanya terletak pada orientasi normatif untuk menjamin pengakuan serta perlindungan hak asasi manusia sebagai nilai universal yang secara historis terus diperjuangkan oleh umat manusia. Guna memastikan penyelenggaraan pemerintahan berjalan dalam koridor hukum dan menjamin asas kesetaraan di hadapan hukum, diperlukan pengaturan mengenai pemisahan atau pembagian kekuasaan negara. Prinsip tersebut diarahkan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang berlandaskan hukum (*government by law, not by men*), sehingga kekuasaan tidak dijalankan berdasarkan kehendak personal atau dominasi individu tertentu. Konsentrasi kekuasaan pada satu institusi berpotensi menimbulkan praktik pemerintahan yang absolut serta meningkatkan risiko terjadinya pelanggaran hak asasi manusia. Dengan demikian, distribusi kewenangan

antar lembaga negara menjadi sarana fundamental dalam membatasi dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.³¹

Dalam tradisi Eropa Kontinental, konsep *rechtsstaat* sejak awal dipengaruhi oleh aliran filsafat liberal yang bercorak individualistik, sehingga karakter tersebut tercermin kuat dalam konstruksi negara hukum versi Eropa Kontinental. Di Indonesia, prinsip *rechtsstaat* ditegaskan secara konstitusional melalui Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945, terutama Pasal 1 ayat (3) yang berisikan bahwasanya “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Memasuki abad ke-20, gagasan negara hukum terus mengalami perkembangan. Paul Scholten menguraikan bahwa struktur negara hukum terdiri atas beberapa unsur yang dapat dikelompokkan ke dalam dua tingkatan, yakni asas sebagai prinsip dasar, serta aspek sebagai bentuk konkret dari penerapan asas-asas tersebut.

3. Rule of Law

Sebelum konsep negara hukum dikenal dan berkembang dalam tradisi Anglo-Saxon, telah lebih dahulu hadir suatu bentuk negara pendahulu, yaitu *Polizei Staat* atau yang lazim disebut Negara Polisi. Kajian terhadap model negara ini menjadi penting karena kemunculan gagasan negara hukum di Barat pada hakikatnya lahir sebagai respons kritis masyarakat terhadap praktik kekuasaan monarki absolut yang pada periode tertentu mendominasi wilayah Eropa. Terminologi “polisi” dalam konteks ini

³¹ Harahap, M. Syahnan, 2014, “Perbedaan Konsepsi *Rechtstaat* Dan *The Rule Of Law* Serta Perkembangan Dan Pengaruhnya Terhadap Hukum Administrasi Negara”, Jurnal Hukum Dirgantara, Vol. 4, No.2.

memiliki dua makna, yakni secara terbatas sebagai aparat penjaga ketertiban dan keamanan, serta secara luas sebagai instrumen pengelolaan kesejahteraan publik. Oleh karena itu, Negara Polisi dapat dimaknai sebagai sistem kenegaraan yang tidak semata-mata berfokus pada pemeliharaan keamanan, tetapi juga mencakup pengaturan kesejahteraan sosial serta aktivitas ekonomi masyarakat. Corak pemerintahan tersebut terlihat jelas pada era Ancien Régime, ketika raja-raja Eropa menjalankan kewenangan secara mutlak tanpa pembatasan, yang sering dirumuskan dalam ungkapan *L'état c'est moi*, yakni pandangan bahwa negara dilekatkan sepenuhnya pada sosok penguasa. Kekuasaan absolut tersebut kemudian diwujudkan melalui kebijakan-kebijakan yang secara menyeluruh menjangkau dan mengendalikan kepentingan publik.³²

Praktik kekuasaan absolut tidak hanya terjadi di Prancis, tetapi juga berlangsung di Belanda, yang salah satu peristiwanya ditandai dengan terbunuhnya Willem van Oranje oleh rakyatnya sendiri. Absolutisme semacam ini dipicu oleh kebutuhan pembiayaan yang sangat besar, terutama untuk keperluan peperangan dan ekspansi wilayah. Kebutuhan tersebut sebagian besar dipenuhi oleh kaum bangsawan, sehingga dukungan finansial yang mereka berikan membuka ruang bagi mereka untuk turut memengaruhi arah dan kebijakan pemerintahan.

Menurut Henry of Bratton, telah mulai berkembang gagasan mengenai pembatasan terhadap kekuasaan absolut raja-raja di Inggris, yang pada

³² Fadjar, Abdul Mukhtie. 2016, *Sejarah, Elemen, dan Tipe Negara Hukum*. Malang: Setara Press.

tahap selanjutnya melahirkan sistem monarki parlementer. Dalam kerangka Negara Polisi, seluruh urusan pemerintahan berada di bawah kendali raja atau dijalankan oleh pejabat yang bertindak atas mandat langsung dari raja.

Tradisi hukum Anglo-Saxon kemudian melahirkan konsep *the rule of law*, yang menjadi fondasi praktik hukum di negara-negara seperti Inggris dan Amerika Serikat. A.V. Dicey, dalam karyanya *Introduction to the Law of the Constitution*, sebagaimana dikemukakan oleh Miriam Budiardjo, menjelaskan bahwa *rule of law* bertumpu pada tiga unsur utama, yaitu:

- a. Supremasi hukum, yang menolak segala bentuk tindakan sewenang-wenang serta menegaskan bahwa seseorang hanya dapat dijatuhi sanksi apabila terbukti melanggar hukum;
- b. Persamaan kedudukan setiap individu di hadapan hukum, baik warga negara maupun aparatur pemerintahan; dan
- c. Adanya jaminan perlindungan terhadap hak-hak individu melalui peraturan perundang-undangan serta putusan pengadilan.³³

Perbedaan pokok antara konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law* dapat dilihat dari keberadaan serta peran peradilan administrasi negara. Dalam sistem *rechtsstaat*, peradilan administrasi diposisikan sebagai mekanisme yang sangat penting dan menjadi unsur pembeda utama. Sebaliknya, dalam konsep *the rule of law*, lembaga peradilan administrasi tidak dikembangkan karena tingginya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap

³³ A.V. Dicey, 1977, *Introduction to the Law of the Constitution dalam Miriam Budiardjo. Budiardjo, Miriam. Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

peradilan umum. Karakter utama *the rule of law* terletak pada prinsip penegakan hukum yang berkeadilan (*just law*), dan karena setiap orang dianggap memiliki status hukum yang sama, maka peradilan umum dinilai cukup untuk menyelesaikan berbagai perkara, termasuk perselisihan yang berkaitan dengan tindakan atau keputusan pemerintah.

Secara umum, gagasan *rule of law* dalam tradisi Anglo-Saxon dirumuskan berdasarkan penegakan hukum sebagai otoritas tertinggi, jaminan kesetaraan setiap individu di hadapan hukum, serta keberadaan konstitusi yang menitikberatkan pada pemajuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia.

B. KONSEP TRIAS POLITICA

1. Definisi Trias Politica

Trias Politica merupakan suatu konsep politik yang menekankan pentingnya pemisahan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara. Pada dasarnya, gagasan ini mengatur agar fungsi pemerintahan dibagi ke dalam tiga cabang utama: kekuasaan legislatif sebagai pembentuk undang-undang, kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana undang-undang, dan kekuasaan yudikatif sebagai pengawas pelaksanaan undang-undang. Gagasan ini pertama kali diperkenalkan oleh filsuf Inggris John Locke, dan kemudian disistematisasi serta diperkaya oleh pemikir Prancis, Montesquieu.³⁴

³⁴ Suparto, 2019, “Teori Pemisahan Kekuasaan dan Konstitusi Menurut Negara Barat dan Islam,” *Hukum Islam* 19, no. 1, hlm. 45–62,

James Madison (1751–1836) kemudian menafsirkan *Trias Politica* sebagai mekanisme *checks and balances* untuk mengontrol kekuasaan dan menjaga stabilitas pemerintahan. Teori pemisahan kekuasaan yang dirumuskan Locke dan Montesquieu mulai dikenal pada abad ke-17 dan ke-18 melalui karya *Two Treatises of Government* (1690) serta *De l'Esprit des Lois* (1748). Inti pemikirannya adalah bahwa kekuasaan negara harus dipilah menjadi tiga cabang yang berbeda. Selain dipisahkan, masing-masing kekuasaan juga harus dibatasi secara tegas, yang biasanya dituangkan dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar sebagai hukum dasar suatu negara.³⁵

Secara konseptual, teori *Trias Politica* menjadi salah satu fondasi penting demokrasi Barat, karena menjelaskan bahwa kekuasaan negara tidak boleh terpusat pada satu lembaga saja. Pemusatan kekuasaan dipandang berpotensi melahirkan tindakan sewenang-wenang, sehingga pemisahan kekuasaan menjadi tiga cabang dimaksudkan untuk mencegah terjadinya dominasi oleh satu pihak. Dengan cara ini diharapkan ketiga lembaga negara dapat berdiri sejajar dan saling mengimbangi.

2. Konsep *Trias Politica* di Indonesia

Konsep *Trias Politica* dalam konteks Indonesia merujuk pada pembagian kekuasaan negara ke dalam tiga cabang pokok, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Tujuan utama dari pembagian³⁶ ini adalah

³⁵ Fakultas Hukum and Universitas Islam, “*Teori Pemisahan Kekuasaan Dan Konstitusi Menurut Negara Barat Dan Isla*”, XIX. 1, pp. hlm.134.

³⁶ Montesquieu, 2020, *The Spirit of the Laws*, bandung, penerbit nusa media), hlm. 30.

menciptakan keseimbangan kekuasaan serta mencegah pemusatan wewenang pada satu organ negara. *Trias Politica* dipahami sebagai ajaran yang menganggap bahwa kekuasaan negara tersusun atas tiga fungsi: legislatif sebagai pembentuk undang-undang, eksekutif sebagai pelaksana undang-undang, dan yudikatif sebagai pemegang kewenangan untuk mengadili pelanggaran undang-undang.³⁷

Hal ini menunjukkan bahwa konsep *Trias Politica* yang memisahkan kekuasaan secara tegas menjadi legislatif, eksekutif, dan yudikatif telah disesuaikan dengan kebutuhan konstitusional Indonesia. Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, sistem pembagian kekuasaan lebih menonjolkan prinsip *checks and balances*. Masing-masing cabang kekuasaan memiliki kewenangan pengawasan terhadap cabang lainnya. DPR, misalnya, sebagai lembaga legislatif memiliki fungsi pengawasan terhadap kebijakan Presiden selaku kepala eksekutif. Sebaliknya, Presiden dapat memberikan persetujuan atau menolak rancangan undang-undang yang disusun DPR. Sementara itu, Mahkamah Konstitusi memegang kewenangan untuk menyatakan suatu undang-undang tidak berlaku apabila bertentangan dengan UUD 1945.

Amandemen UUD 1945 juga melahirkan sejumlah lembaga baru yang memperluas sistem ketatanegaraan Indonesia, seperti Mahkamah

³⁷ Soekanto, Soerjono. 2011, *Sosiologi Hukum: Suatu Pengantar*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 55–56.

Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

C. KEKUASAAN KEHAKIMAN

1. Definisi Kekuasaan Kehakiman

Setelah dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, struktur kekuasaan kehakiman pada prinsipnya menempatkan dua lembaga sebagai pelaksana utama, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.³⁸ Dalam sistem UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan kehakiman dipahami sebagai kekuasaan yang bersifat merdeka, yang dijalankan oleh Mahkamah Agung beserta badan peradilan di bawahnya, meliputi peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara, serta oleh Mahkamah Konstitusi. Keseluruhan lembaga tersebut diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan proses peradilan dalam rangka menegakkan hukum dan mewujudkan keadilan. Penegakan hukum dan penjatuhan sanksi merupakan kewenangan yang secara eksklusif berada pada negara, sehingga individu tidak dibenarkan untuk menjatuhkan sanksi atas kehendaknya sendiri. Tindakan menghakimi secara sepihak pada hakikatnya mencerminkan pemaksaan kehendak tanpa dasar hukum serta tanpa persetujuan dari pihak yang bersangkutan.

Dalam negara hukum yang demokratis, keberadaan lembaga peradilan

³⁸ Harjono, 2007, *Lembaga Negara dalam UUD 1945*, Jurnal Konstitusi, Vol.4 nomor 2, hlm.16.

yang independen dan tidak memihak merupakan indikator yang sangat fundamental. Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa kemandirian kekuasaan kehakiman merupakan unsur esensial dari konsep negara hukum. Kendati demikian, keberadaan norma konstitusional atau ketentuan hukum yang menjamin independensi peradilan belumlah memadai apabila tidak diiringi dengan implementasi nyata dalam praktik penyelenggaraan peradilan.³⁹

Kedudukan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud diatur dalam Pasal 24 ayat (1), (2), dan (3) UUD NRI Tahun 1945, yang menegaskan bahwa:

- a. Kekuasaan kehakiman dilaksanakan secara mandiri dalam rangka menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan mewujudkan keadilan;
- b. Pelaksanaan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh mahkamah agung beserta badan peradilan di bawahnya yang meliputi peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara, serta oleh mahkamah konstitusi; dan
- c. Pengaturan mengenai lembaga lain yang memiliki fungsi berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur lebih lanjut dalam undang-undang.

³⁹ Philipus M. Hadjon, 2011, dikutip Oleh Titik triwulan dan H Ismu Gunadi Widodo, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hlm. 82.

2. Independensi Kekuasaan Kehakiman

Kemandirian kekuasaan kehakiman merupakan prasyarat utama bagi terselenggaranya penegakan hukum dan terwujudnya keadilan. Tanpa adanya peradilan yang independen, mustahil menjamin lahirnya hukum yang adil. Baik dalam tataran konseptual maupun praktik, hubungan antara demokrasi, negara hukum, dan peradilan yang merdeka memiliki keterkaitan yang sangat erat. Pandangan tersebut disampaikan oleh mantan Ketua Mahkamah Konstitusi, Anwar Usman, dalam forum Kajian Bedah Buku *Independensi Lembaga Kekuasaan Kehakiman dalam Penegakan Hukum dan Keadilan*, yang merupakan karya beliau sendiri. Ia menegaskan bahwa tanpa kebebasan lembaga peradilan serta kewenangan penuh hakim untuk menilai, mengadili, dan menjatuhkan putusan atas suatu perkara, suatu negara tidak dapat disebut sebagai negara demokratis maupun negara yang berlandaskan hukum. Negara demokrasi yang menjunjung supremasi hukum mensyaratkan adanya peradilan yang terbebas dari segala bentuk intervensi. Namun demikian, relasi tersebut tidak bersifat satu arah, karena demokrasi dan negara hukum juga berfungsi sebagai prasyarat awal yang memungkinkan peradilan dapat berdiri secara independen. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa terdapat hubungan timbal balik yang bersifat integral antara kemandirian peradilan dengan keberadaan demokrasi dan negara hukum, layaknya dua sisi yang berada dalam satu kesatuan yang utuh.

Tujuan utama kekuasaan kehakiman sebagaimana diatur dalam UUD 1945 adalah mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan sejahtera. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kelembagaan agar kekuasaan kehakiman mampu berfungsi secara mandiri, menjalankan peran esensialnya dalam menjamin keadilan serta kepastian hukum, melaksanakan mekanisme *checks and balances* terhadap lembaga negara lainnya, serta menegakkan asas-asas dalam sistem hukum yang demokratis demi terwujudnya kedaulatan rakyat dan perlindungan terhadap martabat manusia secara nyata. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 yang mengatur prinsip-prinsip pokok kekuasaan kehakiman, khususnya Bab III Pasal 19, secara tegas memberikan kewenangan kepada Presiden untuk turut campur dalam urusan peradilan dengan alasan menjaga kepentingan revolusi, melindungi kehormatan negara dan bangsa, atau menghadapi kondisi masyarakat yang dinilai genting. Dalam praktiknya, ketentuan tersebut menunjukkan adanya ruang bagi Presiden untuk melakukan intervensi terhadap proses peradilan berdasarkan alasan-alasan tersebut. Selain itu, intervensi terhadap kekuasaan kehakiman juga terjadi dalam aspek administratif. Meskipun Mahkamah Agung berfungsi sebagai puncak dari seluruh lingkungan peradilan, dalam rezim UU No. 19 Tahun 1964, urusan organisasi, administrasi, dan keuangan peradilan masih ditempatkan di bawah kewenangan Departemen Kehakiman, Departemen Agama, serta sejumlah departemen yang berada dalam struktur Angkatan Bersenjata.

Upaya penguatan independensi kekuasaan kehakiman mulai

menunjukkan perkembangan setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 yang menggantikan peraturan sebelumnya. Undang-undang ini menghapus kewenangan eksplisit Presiden untuk mencampuri aspek teknis yudisial. Meskipun demikian, keterlibatan cabang eksekutif dalam pengelolaan organisasi, administrasi, dan keuangan peradilan masih memperlihatkan adanya bentuk kooptasi administratif terhadap lembaga peradilan.

Anwar Usman menegaskan bahwa filosofi kemandirian peradilan di Indonesia bertumpu pada prinsip bahwa kekuasaan kehakiman harus terbebas dari segala bentuk intervensi negara, baik yang bersifat internal maupun eksternal, kecuali yang berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Nilai-nilai filosofis Pancasila yang dijabarkan lebih lanjut dalam UUD 1945 serta peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai batas normatif sekaligus pedoman operasional guna menjamin kemandirian kekuasaan kehakiman sebagai syarat utama terwujudnya hukum dan keadilan. Dalam praktik sejarah ketatanegaraan Indonesia, intervensi terhadap lembaga peradilan telah berulang kali terjadi. Seiring dengan perkembangan zaman dan meningkatnya kesadaran hukum masyarakat, pola intervensi tersebut pun mengalami perubahan. Setidaknya terdapat dua dimensi intervensi yang perlu dicermati, yaitu dimensi diakronik dan dimensi sinkronik. Intervensi diakronik berkaitan dengan pengaruh peristiwa-peristiwa masa lalu terhadap proses penalaran serta pengambilan putusan oleh hakim.

D. MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Sejarah Mahkamah Konsitusi

Dalam kerangka ketatanegaraan, umumnya terdapat dua aspek fundamental yang menjadi perhatian. Pertama, aspek yang terkait dengan distribusi kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara serta pola hubungan antar lembaga tersebut dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya. Kedua, aspek yang mengatur hubungan antara lembaga negara dengan warga negara. Kedua dimensi ini lazimnya dituangkan dan diatur secara eksplisit dalam konstitusi suatu negara.⁴⁰

Pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak dapat dilepaskan dari landasan filosofis Pancasila, khususnya cita-cita mewujudkan “kemanusiaan yang adil dan beradab” dan “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”⁴¹ Kehadiran MK merupakan hasil perkembangan pemikiran dalam sistem kenegaraan modern abad ke-20. Dalam disiplin hukum tata negara, lembaga ini dipahami sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the Constitution*) sekaligus penafsir konstitusi (*the interp Mahkamah reter of the Constitution*).⁴²

Mahkamah Konstitusi muncul sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia setelah diberlakukannya amandemen

⁴⁰ Zainal Arifin Hoesein, 2009, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI, Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm. 26.

⁴¹ Nurul Qamar dkk, 2014, *Karakteristik Hukum Acara Konstitusi*, Makassar, Arus Timur, hlm. 7

⁴² Achmad Edi Subiyanto, 2019, *Hakim Konstitusi Kekuasaan Kehakiman dan Pengisian Jabatan*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 1.

ketiga UUD 1945.⁴³ Walaupun merupakan lembaga yang relatif baru, Indonesia tercatat sebagai negara ke-78 di dunia yang membentuk Mahkamah Konstitusi. Lahirnya MK berkaitan erat dengan proses reformasi dan perubahan konstitusi, khususnya komitmen Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memperkuat mekanisme saling mengawasi di antara cabang-cabang kekuasaan negara (*checks and balances*).⁴⁴

Keistimewaan utama Mahkamah Konstitusi terletak pada kewenangannya dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan terhadap konstitusi (*judicial review*), sebagai instrumen untuk menjaga keseimbangan kekuasaan antar cabang-cabang kekuasaan. Tradisi *constitutional review* yang memberikan kewenangan kepada peradilan untuk membatalkan undang-undang pertama kali berkembang di Amerika Serikat melalui putusan bersejarah *Marbury v. Madison* yang diputus John Marshall pada tahun 1803, dan diperkuat kembali pada kasus *Dred Scott* tahun 1857.⁴⁵

Hans Kelsen berpendapat bahwa agar aturan konstitusional mengenai proses legislasi dapat berjalan secara efektif, perlu adanya organ khusus di luar lembaga legislatif yang diberi tugas memastikan bahwa setiap produk hukum sesuai dengan konstitusi. Organ tersebut berwenang untuk

⁴³ Nurul Qamar dkk, Op.Cit, hlm.9-10

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie dan Mustafa Fakhry, 2002, Mahkamah Konstitusi: Kompilasi Ketentuan Konstitusi, Undang-undang dan Peraturan di 78 Negara, Jakarta, Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Indonesia, hlm. 1.

⁴⁵ Nanang Sri Darmadi, *Kedudukan Dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Pembaharuan Hukum, Vol.II,No.2 Mei-Agustus 2015, hlm. 260.

tidak memberlakukan, atau bahkan membatalkan, norma hukum yang bertentangan dengan konstitusi. Ide inilah yang kemudian meletakkan dasar teoritis bagi pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga khusus dengan kewenangan *constitutional review*, terpisah dari pengadilan biasa dan Mahkamah Agung.⁴⁶

Setelah runtuhnya Uni Soviet pada tahun 1991, sejumlah negara bekas komunis di Eropa Timur melakukan reformasi menuju negara demokrasi konstitusional dan turut membentuk Mahkamah Konstitusi sebagai sarana untuk menjamin tegaknya supremasi konstitusi.⁴⁷

Sebagai lembaga negara yang keberadaannya ditegaskan oleh UUD 1945, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan mengadili perkara pada tingkat pertama dan terakhir dengan putusan yang bersifat final. Lingkup wewenangnya meliputi pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi, pembubaran partai politik, serta penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum.⁴⁸

2. Kedudukan dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi di Indonesia

Salah satu mandat utama Mahkamah Konstitusi adalah memastikan bahwa ketentuan konstitusi ditaati dan dihormati oleh seluruh warga negara maupun pejabat penyelenggara negara. Sejak penguatan jaminan hak-hak

⁴⁶ Achmad Edi Subiyanto, Op.Cit, hlm. 53

⁴⁷ Maruarar Siahaan, 2012, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 3

⁴⁸ Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Juncto Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

dasar dalam UUD 1945, Mahkamah Konstitusi memiliki fungsi strategis dalam menjaga keberlangsungan prinsip-prinsip konstitusional, termasuk perlindungan terhadap kebebasan kolektif (*central privileges*). Kehadiran MK sekaligus menjadi instrumen penting dalam memelihara stabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa dalam praktik ketatanegaraan, MK berperan sebagai penjaga konstitusi yang memastikan agar nilai, semangat, dan tujuan konstitusi senantiasa hadir dan berpengaruh dalam kehidupan bernegara dalam jangka panjang.

Mengingat rumusan norma konstitusi seringkali luas dan tidak jarang bersifat ambivalen, Mahkamah Konstitusi menjadi otoritas tertinggi yang memiliki kewenangan mengeluarkan interpretasi yang bersifat final dan mengikat.⁴⁹ Hanya putusan MK yang lahir dari proses pemeriksaan perkara konstitusional yang dapat memberikan penafsiran konstitusi yang memiliki kekuatan hukum tetap. Tanpa lembaga ini, makna konstitusi sangat mungkin dimanipulasi oleh lembaga negara lainnya atau bahkan oleh individu. Persyaratan pendidikan hukum bagi calon hakim konstitusi menjadi rasional karena institusi ini dibentuk dan dijalankan oleh para hakim. Selain itu, seseorang tidak dapat diangkat sebagai hakim konstitusi apabila pernah dinyatakan pailit atau dijatuhi hukuman pidana dengan ancaman lima tahun penjara atau lebih.⁵⁰

Kewenangan Mahkamah Konstitusi dapat dirumuskan dalam lima ranah yurisdiksi utama, yaitu: (1) menguji undang-undang terhadap

⁴⁹ Moh. Mahfud MD, 2006, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, LP3ES.

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Konpress.

konstitusi; (2) menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD; (3) mengadili sengketa hasil pemilihan umum; (4) memutus pembubaran partai politik; dan (5) mengadili perkara dugaan pelanggaran konstitusi oleh Presiden atau Wakil Presiden.

E. DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

1. Pengertian dan Sejarah Dewan Perwakilan Rakyat

DPR merupakan salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berfungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat. Sesuai ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945, anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. Berdasarkan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, keanggotaan DPR berasal dari anggota partai politik. Pada periode awal kemerdekaan, lembaga-lembaga negara yang diamanatkan oleh UUD 1945 belum terbentuk sepenuhnya. Oleh karena itu, sesuai Pasal 4 Aturan Peralihan UUD 1945, dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang kemudian menjadi embrio lembaga legislatif di Indonesia. Lembaga legislatif sendiri merupakan organ negara yang memiliki kewenangan dalam pembentukan undang-undang.⁵¹ Ketentuan ini sejalan dengan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Namun, proses pembahasan suatu Rancangan

⁵¹ M. Marwan dan Jimmy P., *Kamus Hukum (Dictionary of Law Complete Edition)*, Cet. 1 (Surabaya: Reality Publisher, 2009), hlm. 402..

Undang-Undang (RUU) harus dilaksanakan bersama dengan pemerintah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.⁵²

Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 yang kemudian ditegaskan kembali dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004—walaupun telah dicabut dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan—DPR mulai menjalankan perannya secara lebih terstruktur pada masa Orde Baru dan terus berlanjut hingga era reformasi sampai sekarang. Dalam perspektif trias politika, DPR memiliki kedudukan sebagai lembaga legislatif yang berfungsi menyusun undang-undang sekaligus mengawasi pelaksanaannya oleh pemerintah selaku lembaga eksekutif.⁵³

Pelaksanaan fungsi pengawasan dianggap efektif apabila DPR mampu memberikan kritik serta melakukan evaluasi terhadap kebijakan pemerintah yang dinilai tidak sejalan dengan kepentingan publik. Adapun fungsi legislasi dinilai berjalan baik apabila produk hukum yang dihasilkan DPR mampu mengakomodasi aspirasi dan kebutuhan seluruh rakyat.

Anggota DPR merupakan representasi partai politik peserta pemilu yang terpilih melalui proses pemilihan umum. DPR berkedudukan sebagai lembaga legislatif di tingkat nasional, sedangkan lembaga legislatif di tingkat daerah provinsi disebut DPRD provinsi, dan pada tingkat

⁵² Aay Muh. Furkon, Bawono Kumoro, Ingrid Galuh Mustikawati, dan Maya Thatcher, *Penelitian Kebijakan Peningkatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat: Rekomendasi terhadap Rencana Kerja untuk Mengurangi Penumpukan Rancangan Undang-Undang* (Jakarta: The Habibie Center, Mei 2012), hlm. 25.

⁵³ Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 1966 tentang memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib

kabupaten/kota disebut DPRD kabupaten/kota.

2. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat

DPR merupakan salah satu lembaga tinggi negara yang memiliki mandat untuk menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran, fungsi pengawasan, serta fungsi representasi sebagaimana diatur dalam Pasal 20A UUD 1945. Berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 serta Pasal 68 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, fungsi-fungsi DPR dapat dirinci sebagai berikut:

- a. **Fungsi legislasi**, yakni kewenangan DPR sebagai pemegang kekuasaan dalam pembentukan Undang-Undang.
- b. **Fungsi anggaran**, yaitu kewenangan DPR untuk membahas dan memberikan persetujuan atau penolakan terhadap Rancangan Undang-Undang APBN yang diajukan Presiden.
- c. **Fungsi pengawasan**, yaitu tugas DPR untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang dan pelaksanaan APBN.

3. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Mengangkat Hakim Mahkamah Konstitusi

Ketentuan mengenai pengisian jabatan hakim konstitusi telah diatur secara tegas dalam UUD NRI Tahun 1945. Pasal 24C ayat (3) menyatakan bahwa proses pengajuan calon hakim konstitusi dilakukan oleh tiga lembaga negara, yaitu Mahkamah Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Presiden, yang masing-masing mengusulkan tiga calon. Selanjutnya, setelah

menerima usulan tersebut, Presiden menetapkan calon hakim konstitusi melalui keputusan presiden. Pengaturan ini kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 18 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi.

Pada prinsipnya, individu yang diajukan untuk menduduki jabatan hakim konstitusi harus memiliki kapasitas profesional, pengetahuan yang memadai dalam bidang ketatanegaraan atau disiplin lain yang relevan dengan hukum konstitusi, serta bebas dari cacat jasmani maupun rohani. Selain itu, calon hakim harus memiliki rekam jejak yang bersih dan tidak pernah dijatuhi pidana, baik pidana ringan maupun berat.

Dewan Perwakilan Rakyat, sebagai salah satu pemegang kekuasaan negara, memiliki peran signifikan dalam proses pencalonan hakim konstitusi. Pengajuan calon melalui DPR harus melalui tahap seleksi internal lembaga tersebut. Kewenangan DPR dalam mengusulkan calon hakim konstitusi tidak hanya bersumber dari UUD NRI 1945, tetapi juga diatur secara lebih rinci dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pasal 71 undang-undang tersebut merinci sejumlah kewenangan DPR, salah satunya adalah memilih tiga orang calon hakim konstitusi untuk diajukan kepada Presiden guna diresmikan melalui keputusan presiden.⁵⁴

⁵⁴ Pasal 71 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang perubahan kedua atas undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Dari berbagai kewenangan DPR yang tercantum dalam Pasal 71, ketentuan pada bagian akhir secara eksplisit memberikan wewenang kepada DPR untuk melakukan seleksi dan mengajukan tiga calon hakim konstitusi. Kewenangan ini meliputi proses uji kelayakan dan kepatutan (fit and proper test), sebagaimana ditegaskan pula dalam Pasal 20 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa proses seleksi, pemilihan, dan pengajuan calon hakim konstitusi merupakan kewenangan masing-masing lembaga pengusul, termasuk DPR. Meskipun demikian, kewenangan DPR hanya terbatas pada calon hakim konstitusi yang berasal dari unsur DPR dan tidak mencakup calon yang diajukan oleh lembaga lainnya.

Dalam pelaksanaannya, DPR sebagai lembaga negara menyelenggarakan mekanisme seleksi calon hakim konstitusi secara terbuka melalui pembentukan panitia seleksi. Panitia ini berwenang menyaring dan menilai calon hakim konstitusi yang akan diajukan melalui jalur DPR. Sejarah menunjukkan bahwa latar belakang para calon hakim konstitusi yang diusulkan oleh DPR bervariasi, mencerminkan keterbukaan lembaga tersebut dalam menerima beragam kompetensi dan pengalaman profesional.⁵⁵

⁵⁵ Achmad Edi Subiyanto, Op.Cit, hlm. 84