

DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i2>

Diterima: 06/12/2022, Diperbaiki: 18/12/2022, Diterbitkan: 20/12/2022

KETERKAITAN PAHAM DEMOKRASI TERHADAP SISTEM HUKUM INDONESIA SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Yunita Syofyan¹, Delfina Gusman², Alsyam³¹⁾ Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Sumatera Barat, IndonesiaEmail: yunitasyofyan@gmail.com²⁾ Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Sumatera Barat, IndonesiaEmail: vivin.nissa82@gmail.com³⁾ Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Sumatera Barat, IndonesiaEmail: alsyam1162@gmail.com**Corresponding Author: Yunita Syofyan**

ABSTRACT

After the Amendment of 1945 Constitution, democracy and Rule of Law become two concepts. They are the concept on how to run the power and run the government of Indonesia. Both concept, are interconnected among each others and can not be separated, because on one side, democracy gives the grounds and mechanisme of power based on the principles of togetherness and equality, while on the other side, rule of law gives guide lines that government in the state is not a human but the law of human being. The both of concepts have relation each other. This article are trying to connected and related both concepts in an unseperated function.

Keywords: Democracy, Legal Sysem, 1945 Constitution

ABSTRAK

Setelah Amandemen UUD 1945, demokrasi dan Rule of Law menjadi dua konsep. Mereka adalah konsep tentang bagaimana menjalankan kekuasaan dan menjalankan pemerintahan Indonesia. Kedua konsep tersebut saling berkaitan satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan, karena di satu sisi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip kebersamaan dan persamaan, sedangkan di sisi lain negara hukum memberikan garis pedoman. bahwa pemerintahan dalam negara bukanlah manusia melainkan hukum manusia. Kedua konsep tersebut memiliki keterkaitan satu sama lain. Artikel ini mencoba menghubungkan dan mengaitkan kedua konsep tersebut dalam sebuah fungsi yang tidak terpisahkan.

Kata Kunci: Demokrasi, Sistem Hukum, UUD 1945

PENDAHULUAN

Di zaman modern sekarang ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi. Seperti dapat diketahui dari penelitian Amos J. Peaslee pada tahun 1950, dari 83 UUD negara-negara yang diperbandingkannya, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip kedaulatan rakyat (90%), memang harus diakui sampai sekarang istilah demokrasi itu sudah menjadi bahasa umum yang menunjuk kepada pengertian sistem politik yang diidealkan di mana-mana. Padahal dulunya, pada zaman Yunani kuno, dari mana istilah demokrasi itu pada awalnya berasal, istilah demokrasi itu mempunyai konotasi yang sangat buruk. Demokrasi (*demos+cratos* atau *demos+kratien*) dibayangkan orang sebagai pemerintahan oleh semua orang yang merupakan kebalikan dari konsep pemerintahan oleh satu orang (*autocracy*). Baik demokrasi maupun otokrasi, menurut pengertian umum di zaman Yunani kuno sama-sama buruknya. Oleh karena itu, yang diidealkan adalah *plutokrasi* (*pluto+cracy*), yaitu pemerintahan oleh banyak orang, bukan hanya dikendalikan oleh satu orang, tetapi banyaknya orang itu tidak berarti semua orang ikut memerintah, sehingga keadaan menjadi kacau dan tidak terkendali.¹

Sekarang, konsep demokrasi itu dipraktikkan di seluruh dunia secara berbeda-beda dari satu negara ke negara lain. Setiap negara dan bahkan setiap orang menerapkan definisi dan kriterianya sendiri-sendiri mengenai demokrasi itu. Sampai sekarang, negara komunitas seperti Kuba dan RRC juga tetap mengakui sebagai negara demokrasi. Ia sudah menjadi paradigma dalam bahasa komunikasi dunia mengenai sistem pemerintahan dan sistem politik yang dianggap ideal, meskipun dalam prakteknya setiap orang menerapkan standar yang berbeda-beda, sesuai kepentingannya masing-masing. Oleh karena itu, bisa saja pada suatu hari nanti, timbul kejenuhan atau bahkan ketidakpercayaan yang luas mengenai kegunaan praktis konsep demokrasi modern ini. Jika itu terjadi, niscaya orang mulai akan menggugat kembali secara kritis keberadaannya sebagai sistem yang dianggap ideal. Sekarang saja, sudah makin banyak sarjana yang mulai menaruh kecurigaan dan bahkan menilai bahwa sebenarnya konsep demokrasi itu sendiri juga hanya mitos. Mimpi demokrasi hanyalah utopia, yang kenyataannya di lapangan tidaklah sindah gagasan abstraknya.²

Namun, terlepas dari kritik-kritik itu, yang jelas, dalam sistem kedaulatan rakyat itu, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dianggap berada di tangan rakyat negara itu sendiri. Kekuasaan itu pada hakikatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat itu sendiri. Jargon yang kemudian dikembangkan sehubungan dengan ini adalah “kekuasaan itu dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”. Bahkan, dalam sistem *participatory democracy*, dikembangkan pula tambahan bersama rakyat, sehingga menjadi “kekuasaan pemerintah itu berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan bersama rakyat”.³

¹ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, Hal. 116.

² *Ibid*, Hal. 116-117.

³ *Ibid*, Hal. 117.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Demokrasi dan negara hukum adalah dua konsepsi mekanisme kekuasaan dalam menjalankan roda pemerintahan negara. Kedua konsepsi tersebut saling berkaitan yang satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan, karena pada satu sisi demokrasi memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia, pada sisi yang lain negara hukum memberikan patokan bahwa yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, tetapi hukum.⁴

Dalam tataran praktis, prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Sedangkan dalam negara yang berdasarkan atas hukum, dalam hal ini hukum harus dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam suatu negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi, di samping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi. Berdasarkan teori kontrak sosial, untuk memenuhi hak-hak tiap manusia, tidak mungkin dicapai masing-masing orang secara individual, tetapi harus bersama-sama. Maka, dibuatlah perjanjian sosial yang berisi tentang tujuan bersama, batas-batas hak individual, dan siapa yang bertanggung jawab untuk pencapaian tujuan tersebut dan menjalankan perjanjian yang telah dibuat dengan batas-batasnya. Perjanjian tersebut diwujudkan dalam bentuk konstitusi sebagai hukum tertinggi di suatu negara (*the supreme law of the land*), yang kemudian dielaborasi secara konsisten dalam hukum dan kebijakan negara.⁵

Oleh karena itu, hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi, karena hukum tidak dimaksudkan hanya untuk menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang sehingga negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, tetapi *demokratische rechtsstaat*.⁶

Konsepsi demokrasi selalu menempatkan rakyat pada posisi yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan, walaupun pada tataran implementasinya terjadi perbedaan antara negara yang satu dengan negara yang lain. Karena berbagai varian implementasi demokrasi tersebut, maka di dalam literatur kenegaraan dikenal beberapa istilah demokrasi yaitu demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional, dan lain sebagainya.⁴ Semua konsep ini memakai

⁴ Muntoha, 2009, *Jurnal: Demokrasi dan Negara Hukum*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Hal. 379.

⁵ Jimly Asshiddiqie, 2008, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Hal. 532.

⁶ *Ibid.*

istilah demokrasi, yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau government or rule by the people (kata Yunani demos berarti rakyat, kratos/kratein berarti kekuasaan/berkuasa).⁷

Sementara itu, Sidney Hook memberikan definisi tentang demokrasi sebagai bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan secara langsung didasarkan pada keputusan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa. Hal ini berarti bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupan mereka, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara yang turut menentukan kehidupan mereka tersebut. Oleh karena itu, demokrasi sebagai suatu gagasan politik di dalamnya terkandung 5 (lima) kriteria, yaitu:⁸

1. persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat;
2. partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif;
3. pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis;
4. kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya keputusan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat, dan
5. pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Secara komprehensif kriteria demokrasi juga diajukan oleh Gwendolen, M. Carter, John H. Herz dan Henry B. Mayo. Carter dan Herz mengkonseptualisasikan demokrasi sebagai pemerintahan yang dicirikan oleh dan dijalankannya melalui prinsip-prinsip:⁹

1. pembatasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai, dan melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif;
2. adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan;
3. persamaan di depan hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk kepada rule of law tanpa membedakan kedudukan politik;
4. adanya pemilihan yang bebas dengan disertai adanya model perwakilan yang efektif;
5. diberinya kebebasan partisipasi dan berposisi bagi partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat dan perseorangan serta prasarana pendapat umum semacam pers dan media massa;
6. adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangannya betapa pun tampak salah dan tidak populernya pandangan itu; dan
7. dikembangkannya sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih mengutamakan penggunaan cara-cara persuasif dan diskusi daripada koersif dan represif.

⁷ Miriam Budiardjo, 1996, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan ke-7, Jakarta: Gramedia, Hal. 50.

⁸ Muntoha, *Op Cit*, Hal. 381.

⁹ *Ibid*, Hal. 381-382.

Sedangkan Henry B. Mayo menyatakan bahwa nilai-nilai yang harus dipenuhi untuk kriteria demokrasi adalah:¹⁰

1. menyelesaikan pertikaian-pertikaian secara damai dan sukarela;
2. menjamin terjadinya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang selalu berubah;
3. pergantian penguasa dengan teratur;
4. penggunaan pemaksaan seminimal mungkin;
5. pengakuan dan penghormatan terhadap nilai-nilai keanekaragaman;
6. menegakkan keadilan;
7. memajukan ilmu pengetahuan; dan
8. pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan.

Dalam pandangan lain, demokrasi sebagai suatu gagasan politik merupakan paham yang universal sehingga di dalamnya terkandung beberapa elemen sebagai berikut:¹¹

1. Penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat;
2. Setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya;
3. Diwujudkan secara langsung maupun tidak langsung;
4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya, dalam demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai;
5. Adanya proses pemilu, dalam negara demokratis pemilu dilakukan secara teratur dalam menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih; dan
6. Adanya kebebasan sebagai HAM, menikmati hak-hak dasar, dalam demokrasi setiap warga masyarakat dapat menikmati hak-hak dasarnya secara bebas, seperti hak untuk menyatakan pendapat, berkumpul dan berserikat dan lain-lain.

Dalam rangka mengimplementasikan semua kriteria, prinsip, nilai, dan elemen-elemen demokrasi tersebut di atas, perlu disediakan beberapa lembaga sebagai berikut:¹²

1. Pemerintahan yang bertanggung jawab;
2. Suatu Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi. Dewan/perwakilan ini mengadakan pengawasan (kontrol) memungkinkan oposisi yang konstruktif dan memungkinkan penilaian terhadap kebijakan pemerintah secara kontinyu;
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik. Partai-partai menyelenggarakan hubungan yang kontinyu antara masyarakat umum dan pemimpin-pemimpinnya;
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat; dan

¹⁰ *Ibid*, Hal. 382.

¹¹ Afan Gaffar, 2005, *Politik Indonesia; Transisi Menuju demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Hal. 15.

¹² Muntoha, *Op Cit*, Hal. 383.

5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Itulah landasan mekanisme kekuasaan yang diberikan oleh konsepsi demokrasi, yang mendasarkan pada prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Pada hakikatnya, kekuasaan dalam suatu organisasi dapat diperoleh berdasarkan legitimasi religious, legitimasi ideologis eliter, atau legitimasi pragmatis. Namun, kekuasaan berdasarkan legitimasi-legitimasi tersebut, dengan sendirinya, mengingkari kesamaan dan kesederajatan manusia, karena mengklaim kedudukan lebih tinggi sekelompok manusia dari manusia lainnya. Selain itu, kekuasaan yang berdasarkan ketiga legitimasi tersebut akan menjadi kekuasaan yang absolut, karena asumsi dasarnya menempatkan kelompok yang memerintah sebagai pihak yang berwenang secara istimewa dan lebih tahu dalam menjalankan urusan kekuasaan negara. Kekuasaan yang didirikan berdasarkan ketiga legitimasi tersebut bisa dipastikan akan menjadi kekuasaan yang otoriter.¹³

Dengan demikian, kekuasaan yang diperoleh melalui mekanisme demokrasi, karena konsepsi demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat, maka bisa dipastikan akan menjadi kekuasaan yang demokratis karena kehendak rakyatlah sebagai landasan legitimasinya.

Secara historis, gagasan tentang konsepsi negara hukum terus bergulir sejalan dengan arus perkembangan sejarah. Mulai dari konsepsi negara hukum liberal (*nachwachter staat*/negara sebagai penjaga malam) ke negara hukum formal (*formele rechtsstaat*) kemudian menjadi negara hukum materiil (*materiele rechtsstaat*) hingga pada ide negara kemakmuran (*welvarstaat*) atau negara yang mengabdikan kepada kepentingan umum (*social service state* atau *sociale verzorgingsstaat*).¹⁴

Negara hukum liberal atau yang sering disebut sebagai negara hukum dalam arti sempit adalah konsepsi yang diberikan oleh Immanuel Kant (1724 – 1804 SM), yang kemunculannya bersamaan dengan lahirnya paham liberalisme yang menentang kekuasaan absolut dari para raja pada masa itu. Menurut paham liberalisme negara justru harus melepaskan dirinya dari campur tangan urusan kepentingan rakyatnya, yang berarti sikap negara harus pasif (*staatsonthouding*). Hal ini berpengaruh pada bentuk negara dan bentuk pemerintahan yang kemudian menjadi monarki konstitusional, yaitu adanya pembatasan kekuasaan raja oleh konstitusi sebagai akibat dari perjanjian yang dilakukan dengan rakyatnya yang menentukan kedua belah pihak dalam kedudukan yang sama. Oleh karena itu, tipe negaranya pada masa itu adalah negara hukum liberal (*nachwachterstaat*). Dalam negara hukum liberal ini terdapat jaminan bahwa setiap warga negara mempunyai kedudukan hukum yang sama dan tidak boleh diperlakukan sewenang-wenang oleh penguasa. Maka, untuk mencapai tujuan ini, negara harus mengadakan pemisahan kekuasaan yang masing-masing mempunyai kedudukan yang sama tinggi dan sama rendah, tidak boleh saling mempengaruhi dan tidak boleh campur tangan satu

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Op Cit*, Hal. 532.

¹⁴ Muntoha, *Op Cit*, Hal. 384.

sama lain sehingga untuk dapat disebut sebagai negara hukum dalam tipe ini harus memiliki 2 (dua) unsur pokok, yaitu:¹⁵

1. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; dan
2. Pemisahan kekuasaan dalam negara.

Namun dalam perkembangan tuntutan masyarakat tidak lagi menghendaki faham liberalisme ini dipertahankan, sehingga negara terpaksa turut campur tangan dalam urusan kepentingan rakyat, hanya saja masih dalam koridor saluran-saluran hukum yang telah ditentukan. Sejak itulah lahir negara hukum formil yang dalam perspektif ini negara hanya dipandang sebagai *instrument of power*, akibatnya telah menimbulkan reaksi-reaksi dalam wujud pemikiran-pemikiran baru tentang suatu sistem yang baru, yaitu aliran-aliran yang tidak hanya memandang negara sebagai *instrument of power* saja, tetapi negara justru dipandang sebagai *agency of service*. Maka timbullah konsep *Welfare State* (negara kesejahteraan/kemakmuran), yang terutama memandang manusia tidak hanya sebagai individu, akan tetapi juga sebagai anggota atau warga dari suatu kolektivitas dan juga untuk tujuan diri sendiri.

Dalam konsepsi negara kesejahteraan/kemakmuran ini, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh rakyat banyak, peran personal untuk menguasai hajat hidup rakyat banyak dihilangkan. Perkembangan inilah yang memberikan legislasi bagi negara intervensionis pada abad ke-20. Negara justru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Adapun yang menjadi ciri-ciri pokok dari suatu welfare state (negara kesejahteraan/kemakmuran) adalah sebagai berikut:¹⁶

1. Pemisahan kekuasaan berdasarkan trias politica dipandang tidak prinsipil lagi. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi kerja lebih penting daripada pertimbangan-pertimbangan dari sudut politis, sehingga peranan dari organ-organ eksekutif lebih penting daripada organ legislatif;
2. Peranan negara tidak terbatas pada penjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi negara secara aktif berperan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat di bidang-bidang sosial, ekonomi dan budaya, sehingga perencanaan (planning) merupakan alat yang penting dalam welfare state;
3. Welfare state merupakan negara hukum materiil yang mementingkan keadilan sosial dan bukan persamaan formil;
4. Hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, yang berarti ada batas-batas dalam kebebasan penggunaannya; dan
5. Adanya kecenderungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak peranan hukum perdata. Hal ini disebabkan karena semakin luasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya.

¹⁵ *Ibid*, Hal. 385.

¹⁶ *Ibid*, Hal. 385-386.

Welfare State (negara hukum materiil) telah menjadi trends negara-negara di dunia pada abad ke-20 (modern) ini. Akan tetapi, perlu disadari sebesar-besarnya bahwa dalam tipe negara hukum ini mudah sekali untuk timbulnya penyalahgunaan kekuasaan karena freis ermessen memegang peranan yang sangat banyak. Oleh karena itu, satu-satunya cara untuk menghindari penyalahgunaan ini, baik penyalahgunaan wewenang sendiri maupun penyalahgunaan wewenang yang bukan wewenangnya oleh alat perlengkapan negara lainnya, terutama sekali guna melindungi kepentingan rakyatnya, maka setiap alat perlengkapan negara harus berada di bawah suatu kontrol yang kuat serta sistematis melalui suatu sistem pertanggungjawaban tertentu. Apabila ternyata tidak dapat memberikan pertanggungjawaban yang telah ditentukan harus dikenakan sanksi-sanksi hukum sebagaimana mestinya. Untuk kepentingan ini adanya suatu peradilan administrasi menjadi urgen.¹⁷

Sebagaimana telah dikatakan pada bagian pengantar dari tulisan ini bahwa demokrasi dan negara hukum adalah dua konsepsi yang saling berkaitan yang satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan. Pada konsepsi demokrasi, di dalamnya terkandung prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) sedangkan di dalam konsepsi negara hukum terkandung prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*), yang masing-masing prinsip dari kedua konsepsi tersebut dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal dengan sebutan “negara hukum yang demokratis” (*demokratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*.¹⁸

Disebut sebagai “negara hukum yang demokratis”, karena di dalamnya mengakomodasikan prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi, yaitu:¹⁹

1. Prinsip-prinsip Negara Hukum :

- a. Asas legalitas, pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Kemauan undang-undang itu harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar, pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintah harus dikembalikan dasarnya pada undang-undang tertulis, yakni undang-undang formal;
- b. Perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM);
- c. Keterikatan pemerintah pada hukum;
- d. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum; dan
- e. Pengawasan oleh hakim yang merdeka dalam hal organ-organ pemerintah melaksanakan dan menegakkan aturan-aturan hukum.

2. Prinsip-prinsip Demokrasi :

- a. Perwakilan politik. Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu Negara dan dalam masyarakat hukum yang lebih rendah diputuskan oleh badan perwakilan, yang diisi melalui pemilihan umum;

¹⁷ *Ibid*, Hal. 387.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op Cit*, Hal. 690.

¹⁹ Muntoha, *Op Cit*, Hal. 387-388.

- b. Pertanggungjawaban politik. Organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan;
- c. Pemencaran kewenangan. Konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada satu organ pemerintahan adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan pada organ-organ yang berbeda;
- d. Pengawasan dan kontrol (penyelenggaraan) pemerintahan harus dapat dikontrol;
- e. Kejujuran dan terbuka untuk umum; dan
- f. Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan.

Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie, menegaskan bahwa negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi pada pokoknya mengidealkan suatu mekanisme bahwa negara hukum itu haruslah demokratis, dan negara demokrasi itu haruslah didasarkan atas hukum. Menurutnya, dalam perspektif yang bersifat horizontal gagasan demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) mengandung 4 (empat) prinsip pokok, yaitu:²⁰

1. Adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama;
2. Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas;
3. Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama; dan
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama dalam konteks kehidupan bernegara, dimana terkait pula dimensi-dimensi kekuasaan yang bersifat vertikal antar institusi negara dengan warga negara.

Dalam pandangannya, keempat prinsip-prinsip pokok dari demokrasi tersebut lazimnya dilembagakan dengan menambahkan prinsip-prinsip negara hukum (nomokrasi), yaitu:²¹

1. Pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia;
2. Pembatasan kekuasaan melalui mekanisme kekuasaan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga negara, baik secara vertikal maupun horizontal;
3. Adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak (*independent and impartial*) dengan kewibawaan putusan yang tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran;
4. Dibentuknya lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintahan (pejabat administrasi negara);
5. Adanya mekanisme *judicial review* oleh lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif;
6. Dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan pelaksana prinsip-prinsip tersebut; dan
7. Pengakuan terhadap asas legalitas atau *due process of law* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara.

Oleh karena itu, negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi karena terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. Akan tetapi, demokrasi tanpa pengaturan hukum akan

²⁰ Jimly Asshiddiqie, 2000, *Demokrasi dan Nomokrasi: Prasyarat Menuju Indonesia Baru*, Jakarta: FH-UI, Hal. 141 – 144.

²¹ *Ibid.*

kehilangan bentuk dan arah, sementara hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Menurut Frans Magnis Suseno, demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara yang paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.²²

Dengan demikian dalam negara hukum yang demokratis, hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan “tangan besi” berdasarkan kekuasaan semata (*machtsstaat*). Sebaliknya, demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) karena perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya mobokrasi (*pemerosotan demokrasi*), yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.

Negara Hukum dan Demokrasi Indonesia

Indonesia, sebagai negara yang terlahir pada abad modern melalui Proklamasi 17 Agustus 1945 juga “mengklaim” dirinya sebagai negara hukum. Hal ini terindikasikan dari adanya suatu ciri negara hukum yang prinsip-prinsipnya dapat dilihat pada Konstitusi Negara R. I. (sebelum dilakukan perubahan), yaitu dalam Pembukaan UUD 1945, Batang Tubuh (non Pasal-pasal tentang HAM), dan Penjelasan UUD 1945 dengan rincian sebagai berikut:²³

1. Pembukaan UUD 1945, memuat dalam alinea pertama kata “perikeadilan”, dalam alinea kedua “adil”, serta dalam alinea keempat terdapat perkataan “keadilan sosial”, dan “kemanusiaan yang adil”. Semua istilah itu berindikasi kepada pengertian negara hukum, karena bukankah suatu tujuan hukum itu untuk mencapai negara keadilan. Kemudian dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat juga ditegaskan “maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia”.
2. Batang Tubuh UUD 1945, menyatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar (Pasal 14). Ketentuan ini menunjukkan bahwa presiden dalam menjalankan tugasnya harus mengikuti ketentuan-ketentuan yang sudah ditetapkan dalam Undang-undang Dasar. Pasal 9 mengenai sumpah Presiden dan Wakil Presiden “memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya selurus-lurusnya”. Melarang Presiden dan Wakil Presiden menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam menjalankan tugasnya suatu sumpah yang harus dihormati oleh Presiden dan Wakil Presiden dalam mempertahankan asas negara hukum. Ketentuan ini dipertegas lagi oleh Pasal 27 UUD 1945 yang menetapkan bahwa “segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Pasal ini selain menjamin prinsip equality before the law, suatu hak demokrasi yang fundamental, juga menegaskan kewajiban warga negara untuk menjunjung tinggi hukum suatu prasyarat langgengnya negara hukum; dan

²² Frans Magnis Suseno, 1997, *Mencari Sosok Demokrasi; Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: Gramedia, Hal. 58.

²³ Dahlan Thaib, 2000, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Cetakan ke-2, Yogyakarta: Liberty, Hal. 25–26.

3. Penjelasan UUD 1945, merupakan penjelasan autentik dan menurut Hukum Tata Negara Indonesia, Penjelasan UUD 1945 itu mempunyai nilai yuridis, dengan huruf besar menyatakan: “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)”. Ketentuan yang terakhir ini menjelaskan apa yang tersirat dan tersurat telah dinyatakan dalam Batang Tubuh UUD 1945.

Dari ketiga ketentuan di atas, penegasan secara eksplisit Indonesia sebagai negara hukum dapat dijumpai dalam Penjelasan UUD 1945. Lain halnya dengan dua konstitusi (Konstitusi RIS dan UUDS 1950) yang pernah berlaku di Indonesia, terdapat penegasan secara eksplisit rumusan Indonesia sebagai negara hukum. Dalam Mukaddimah Konstitusi RIS misalnya disebutkan pada alinea ke-4; “untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna”. Kemudian di dalam Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS juga disebutkan; “Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu Negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi”.

Demikian pula halnya, di dalam Mukaddimah UUDS 1950 pada alinea keempat menyebutkan, “Maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu Piagam Negara yang berbentuk Republik Kesatuan, berdasar pengakuan Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna.” Kemudian di dalam Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950 disebutkan; Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan.

Setelah UUD 1945 dilakukan perubahan, rumusan negara hukum Indonesia yang semula hanya dimuat secara implisit baik di dalam Pembukaan maupun Batang Tubuh UUD 1945 dan secara eksplisit dimuat di dalam Penjelasan UUD 1945, penempatan rumusan negara hukum Indonesia telah bergeser kedalam Batang Tubuh UUD 1945 yang secara tegas dinyatakan di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.” Jika dikaitkan dengan unsur-unsur negara hukum sebagaimana uraian pada pembahasan di atas, maka dapat ditemukan pengaturan unsur-unsur negara hukum dalam Batang Tubuh UUD 1945 sebagai berikut:

1. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM);
2. Pemisaha/pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan
4. Peradilan administrasi yang berdiri sendiri.

Dengan demikian, dalam sistem konstitusi Negara Indonesia cita negara hukum itu menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam pasal-pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam penjelasannya ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide ‘*rechtsstaat*’, bukan ‘*machtsstaat*’. Sementara dalam Konstitusi RIS Tahun 1949, ide negara hukum itu bahkan tegas dicantumkan, demikian pula dalam UUDS 1950, kembali rumusan bahwa Indonesia adalah negara hukum dicantumkan dengan tegas. Bahkan dalam

Perubahan Ketiga pada tahun 2001 terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, ketentuan mengenai negara hukum ini kembali dicantumkan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.” Oleh karena itu, secara teoritis gagasan kenegaraan Indonesia telah memenuhi persyaratan sebagai negara hukum modern, yaitu negara hukum yang demokratis dan bahkan menganut pula paham negara kesejahteraan (*welfare-state*).

KESIMPULAN

Negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi karena terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. Akan tetapi, demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sementara hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Negara hukum yang demokratis, hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan “tangan besi” berdasarkan kekuasaan semata (*machtsstaat*). Sebaliknya, demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) karena perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya mobokrasi, yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

- Afan Gaffar, 2005, *Politik Indonesia; Transisi Menuju demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Dahlan Thaib, 2000, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi, Cetakan ke-2*, Yogyakarta: Liberty
- Frans Magnis Suseno, 1997, *Mencari Sosok Demokrasi; Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: Gramedia
- Jimly Asshiddiqie, 2000, *Demokrasi dan Nomokrasi: Prasyarat Menuju Indonesia Baru*, Jakarta: FH-UI,
- , 2008, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
- , 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika
- Miriam Budiardjo, 1996, *Dasar-dasar Ilmu Politik, Cetakan ke-7*, Jakarta: Gramedia
- Muntoha, 2009, *Jurnal: Demokrasi dan Negara Hukum*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta