

**PRINSIP DEMOKRASI DAN NOMOKRASI DI DALAM UUD RI 1945
PASCA AMANDEMEN DAN IMPLEMENASINYA DALAM
STRUKTUR KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA**

M. Muslih¹

Abstract

The spirit redistribute the power of the state in the 1945 Constitution after the amendment embody two major power balance. Each is the power of the people (democracy) and the rule of law (nomocracy). On the one hand, the 1945 Constitution established social ideals Indonesia to realize the power of the people as the "owner" of the original state. While on the other side, the 1945 Constitution also gives the place the rule of law. Configure both show the face of hegemony and domination dom, but when examined more closely essensinya is giving reinforcement. Indonesia's social goal is to realize the essence of a democratic state based on the rule of law. In such characteristics, the structure of the constitution is not qualified as a holder of hegemonic power. He is actually more as a "container" of the state power distribution.

Keyword : Principle, democracy, constitutional

A. Latar Belakang

Semjak Indonesia merdeka, telah mengalami beberapa kali perubahan bentuk negara dan sistem pemerintahannya, yang juga berdampak pada perubahan pada konstitusinya. Awal kemerdekaan Indonesia menggunakan UUD 1945 yang ditetapkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 sebagai dasar negara.

Bersamaan dengan munculnya kekuatan kolonial Belanda yang ditandai dengan agresi I tahun 1947 dan Agresi II tahun 1948, dengan maksud untuk kembali menjajah Indonesia. Dalam keadaan terdesak Indonesia menyetujui adanya Konfrensi Meja Bundar(KMB) KMB (Round Table Conference) menyepakati tiga hal; *pertama* mendirikan Negara Republik Indoesia Serikat, *kedua* penyerahan kedaulatan kepada RIS *ketiga* mendirikan uni antara RIS engan Kerajaan Belanda.(Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme, Indonesia, Siar Grafika, Jakarta 2010). di Den Haag. yang menghasilkan kesepakatan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi negara serikat, dan kostitusinya-pun bersifat serikat.

Tahun 1950 Indonesia kembali menjadi negara kesatuan dengan konstitusi atau biasa dikenal UUD Semetara, tahun 1950, pada saat berikutnya presiden membentuk dan menugaskan Badan konstituante untuk merumuskan dan membentuk UUD yang bersifat "definitive", namun sebelum pekerjaan tersebut selesai muncul Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang menetapkan kembali ke UUD 1945.

Kontroversi dekrit tidak berhenti pada ketidak-sabaran Preside Soekarno yang menunggu hasil kerja Badan Konstituante, yang pada saat reses, tiba-tiba menerbitkan dekrit presiden dengan susbtansi penetapan pemberlakuan UUD 1945 kembali menggantikan UUD S 1950. problem mendasar disini adalah kekuatan hukum Dekrit Presiden yang dituangkan dalam bentuk keputusan presiden sebagai tidakan hukum menggantikan posisi MPR yang memeiliki kewenangan merubah dan mengsahkan

UUD.

Keberadaan UUD 1945 yang dimulai dengan dekrit Presiden 5 Juli 1959 ini terus berlaku dan menjadi dasar dan pedoman setiap tindakan dan aktifitas ketatanegaraan sampai diadakan amandemen dari tahun 1999 sampai tahun 2001. dalam setiap perubahan/ amandemen selalau terdapat penguatan-penguaan dibidang sosial, ekonomi, politik dan budaya.

Sehubungan dengan masalah tersebut maka tulisan ini ingin menggali dan memahami bagaimana semangat demokrasi dan nomokrasi tersebut diakomodir dalam konstitusi dan bagaimana pula implikasinya terhadap struktur ketatanegaraan Indonesia.

B. Analisis

1. Keberadaan Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam UUD RI 1945

Demokrasi merupakan paham atau sistem pemerintahan yang pada awalnya (zaman Yunai Kuno) ditolak kehadirannya, karena bukan merupakan sistem ideal dan dapat menimbulkan anarkhi, menurut Plato sistem monarkhi yang terbaik sedangkan menurut Aristoteles Republik Konstitusional yang terbaik². Beberapa abad kemudian sistem demokrasi dipandang sebagai pegejawantahan yang paling tepat dan ideal untuk semua sistem organisasi politik dan kemasyarakatan yang modern. Unesco³ dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa sistem demokrasi merupakan bentuk terbaik dari semua alternative yang ada da maisng-masing memiliki kelemahan dan keunggulan komparatif.

Gagasan demokrasi yang menguat seiring dengan munculnya reformasi yang mengakiri "kekuasaan otoriter" Presiden Soeharto yang telah menjalankan pemerintahan selama 32 tahun. Kemenangan reformasi ini selain ditandai dengan mundurya Soeharto juga diikuti dengan "delegitimasi" hasil pemilu 1997, yang kemudian diadakan pemilu ulang pada tahun 1999⁴.dimana anggota MPR hasil pemilu 1999 inilah yang

¹ Dosen Fak. Hukum Universitas Batanghari

kemudian melakukan amandemen terhadap UUD 1945,

Berakhirnya pemerintahan Orde Baru menjadi *turning point* untuk mereformasi seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, reformasi di segala bidang ini harus diawali dengan mengamandemen UUD 1945, sebab secara *de facto* UUD 1945 tidak pernah mampu menghadirkan pemerintahan yang demokratis⁵. Tahun 1999 LIPI menyimpulkan bahwa adanya “cacat bawaan” dalam UUD 145 seperti, minimnya muatan HAM, tiadanya mekanisme checks and balance, lemahnya distribution of powers, dan adanya executive heavy, berbagai cacat bawaan tersebut menyebabkan Indonesia tak mampu melahirkan pemerintahan yang demokratis, sedangkan penelitian di UI, UGM ITB UIBRAW dan UNHAS juga menyimpulkan selama UUD 1945 tidak diamandemen ia akan tetap berpotensi memunculkan kembali sistem politik yang otoriter⁶.

Gagasan kedaulatan rakyat atau demokrasi jelas terkandung dalam UUD RI 1945, sejak dalam pembukaan UUD sampai ke pasal-pasal batang tubuhnya⁷. Alinea IV pembukaan UUD 1945 menegaskan bahwa “...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada... dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan...”

Hasil amandemen di atas mengandung prinsip demokrasi sebagaimana tercantum dalam pasal 1 ayat (2) yang menegaskan bahwa “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar” hal ini menunjukkan bahwa negara Indonesia menganut prinsip dan sistem demokrasi agar semua aspirasi masyarakat dapat diarahkan dan dikonstruksikan menjadi keputusan bersama⁸, prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat ini juga tercermin dalam mekanisme dan prosedur seperti rekrutmen politik, mekanisme penyusunan kebijakan pembuatan peraturan perundang-undangan, dll.

Gagasan dan kedaulatan hukum⁹ (nomokrasi) juga terakomodir dalam pasal 1 ayat (3) yang menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum” yang berarti bahwa setiap kegiatan bangsa dan negara harus didasarkan pada hukum. dengan demikian demokrasi harus dilaksanakan menurut hukum yang berlaku

dengan segala falsafah yang mendasarinya. Dari sisi dapat dipahami bahwa implementasi kedaulatan rakyat tanpa aturan kaedah hukum hanya akan menghasilkan anarkhi¹⁰.

Gagasan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan gagasan kedaulatan hukum (nomokrasi)¹¹ oleh UUD RI 1945 disandingkan secara ideal, pada pasal 1 ayat(2) dan pasal 1 ayat (3), dengan demikian dapat disimpulkan bahwa demokrasi yang kita jalankan adalah demokrasi yang bersifat konstitusional yakni demokrasi yang didasarkan pada hukum, sedangkan di sisi lain negara hukum kita bersifat demokratis.

Paham negara hukum mengajarkan ada “point” penting yang harus diperhatikan yakni hukum sebagai suatu kesatuan sistem bernegara. Sistem kekuasaan yang tertinggi bukanlah orang, melainkan hukum, dengan demikian maka di Indonesia kekuasaan tertinggi ada pada hukum yang pengaturannya berpuncak pada konstitusi, oleh karena itu konstitusi kita sering disebut sebagai hukum dasar tertulis.

2. Implementasi Prinsip Demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan

a. Indonesia sebagai Negara yang Berkedaulatan Rakyat

1) Majelis Permusyawaratan Rakyat.

UUD RI 1945 pasca amandemen mengenal 7 lembaga tinggi negara yakni MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK dan lembaga tambahan lain seperti Komisi Pemilihan Umum. Dari tujuh lembaga di atas hanya MPR yang bersifat khas Indonesia¹², sedangkan yang lain lebih merupakan “copy” dari lembaga-lembaga yang ada pada zaman Kolonial Belanda¹³

MPR terdiri meliputi anggota DPR dan DPD, sebagai lembaga yang terlahir dan sekaligus merupakan perwujudan dari semangat demokrasi, meskipun presiden dipilih secara langsung oleh rakyat sebagaimana diatur dalam pasal 6A UUD RI 1945, namun MPR tetap memiliki kewenangan yang berkaitan dengan masalah-masalah demokrasi yang relative besar terutama dalam hal pemberhentian presiden sebagaimana diatur dalam pasal 7A UUD RI 1945 dan dalam situasi tertentu MPR masih memiliki kewenangan memilih presiden dan/ atau wakil presiden sebagaimana dalam pasal 7B UUD RI 1945.

2) Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat pasca amendement memiliki penguatan peran dan fungsi yang signifikan. Peran legislasi atau pembuatan undang-undang yang selama ini lebih didominasi oleh presiden kemudian menjadi dominasi pihak DPR, domiasi ini nampak dalam meletakkan masalah pembuatan undang-undang yang semula berada di pasal 5 dalam bab kekuasaan negara kemudian bergeser ke pasal 20 yang bernaung dibawah "bab" DPR. dengan redaksi sebagai berikut "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membuat undang-undang.

3) Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah merupakan institusi baru berdasarkan amendemen ketiga UUD 1945, DPD ini merupakan pengganti utusan daerah dan utusan golongan. DPD merupakan lembaga negara yang terdiri dari wakil-wakil daerah, dimana setiap propinsi dengan tidak mempertimbangkan besar kecilnya daerah, atau besar kecilnya jumlah penduduk memiliki wakil sebanyak 4 orang. Keberadaan anggota DPD ini dipilih melalui pemilihan umum dengan menggunakan sistem distrik dan berwakil banyak.

Kewenangan yang dimiliki DPD adalah; mengajukan dan membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber ekonomi lainnya

Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

4) Presiden dan Wakil Presiden

Amandemen ketiga UUD RI 1945 telah memberikan perubahan-perubahan yang mendasar sehubungan dengan keberadaan Presiden dan Wakil Presiden antara lain; *Pertama*, menggeser posisi presiden yang semula sangat kuat dalam arti sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, sekaligus juga pemegang kekuasaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. dengan terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif ke tangan DPR maka lembaga kepresidenan semata-mata

dipahami sebagai lembaga eksekutif¹⁴. Dalam posisi yang demikian ini presiden semata-mata sebagai pelaksana putusan-putusan legislative yang ditetapkan oleh DPR, berupa UU, oleh MPR berupa UUD. Dengan demikian presiden dan wakil presiden sungguh-sungguh merupakan pejabat pelaksana UU dan UUD. *Kedua*, pemilihan presiden bergeser dari dipilih oleh MPR menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat, adanya penolakan terhadap cara pemilihan langsung, oleh para "penolak" karena dianggap bertentangan dengan sila 4 Pancasila. **Mahfud MD**¹⁵ menegaskan bahwa sila ke 4 Pancasila tidak ada hubungannya dengan pemilihan presiden. Pemilihan presiden harus didasarkan kepada apa isi UUD RI 1945 dan UU yang mengtur lebih lanjut. sedangkan sila ke 4 Pancasila menghendaki adanya lembaga-lembaga permusyawaratan/ perwakilan rakyat yang dapat memusyawarahkan berbagai aspirasi rakyat untuk penneleenggaraan negara. *Ketiga*, dalam rangka pelaksanaan fungsi check and balances, maka presiden dan wakil presiden dapat diberhentikan di tengah jalan dalam masa jabatannya, hal ini lebih dikenal dengan istilah Impeachment¹⁶

b. Indonesia sebagai Negara yang Berkedaulatan Hukum

1) Mahkamah Agung

Mahkamah agung merupakan mahkamah pemegang penuh kekuasaan kehakiman, hal ini terjadi sebelum dilakukan amendemen UUD 1945, melalui amendemen ke tiga dan empat atas UUD 1945, maka kekuasaan kehakiman selain dilakukan oleh Mahkamah Agung juga dilakukan oleh mahkamah konstitusi.

Keusaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer lingkungan Tata usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. (pasal 24 ayat (2) UUD RI 1945)

Kewenangan mahkamah agug meliputi:

- Melakukan kekuasaan kehakiman
- Mengadili pada tingkat kasasi
- Menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU
- Mengajukan tiga orang calon hakim konstitusi untuk ditetapkan sebagai hakim konstitusi oleh Presiden
- Memiliki wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Mahkamah agung merupakan pengadilan negara tertinggi dari semua lingkungan peradilan dan menjadi puncak kekuasaan kehakiman dan fungsi peradilan di Indonesia yang dalam menjalankan tugasnya terlepas dari pengaruh pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya.

2) Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi lahir bersamaan dengan memuncaknya semangat reformasi yang pada gilirannya melahirkan perubahan konstitusi, dengan kata lain mahkamah konstitusi merupakan salah satu wujud monumental dari perubahan UUD 1945. Mukti Fajar¹⁷ menjelaskan bahwa kehadiran mahkamah konstitusi selain sebagai pelaku dan pemegang kekuasaan kehakiman yang merdeka, penegak hukum dan keadilan, ia juga sebagai penjaga dan pengawal agar Konstitusi Indonesia dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi.

Sebagai pengawal dan penafsir konstitusi, maka UUD 1945 memberikan kewenangan sebagaimana diatur dalam pasal 24C yakni berwenang memeriksa, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, untuk: *pertama*, menguji Undang Undang terhadap Undang Undang Dasar; *kedua*, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD; *ketiga*, memutus pembubaran partai politik; *keempat* memutus perselisihan hasil pemilihan umum. selain kewenangan di atas mahkamah konstitusi masih memiliki "kewajiban konstitusional" yakni wajib memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD 1945 atau yang populer disebut dengan *impeachment*

c. Konfigurasi fungsi dan peran Demokrasi dan Nomokrasi

Kewenangan mahkamah konstitusi sebagaimana diatur dalam pasal 24C dapat digambarkan sebagai berikut, bahwa konstitusi (UUD 1945) mendorong, mengarahkan dan mengkondisikan agar kedaulatan rakyat bisa berjalan sebagaimana mestinya, sedangkan kedaulatan hukum (nomokrasi) dengan seluruh lembaga-lembaga hukum berperan sebagai penjaga dan pengawal agar jalannya demokrasi atau implemetasi dari kedaulatan rakyat bisa berjalan dengan baik dan benar tanpa harus melanggar hukum.

Beberapa contoh menampilkan gambaran misi tersebut di atas, baik sifatnya "potensial" maupun yang bersifat empiris. Kita sering melihat bahwa beberapa undang-undang produk DPR yang secara politis sangat kuat, dalam menjalankan demokrasi (fungsi legislasi) tetapi ketika kebijakan yang diambil dalam undang-undang tersebut dinilai oleh mahkamah konstitusi bertentangan dengan konstitusi (UUD RI 1945) melalui judicial review tentunya, maka undang-undang tersebut bisa dibatalkan. Hal yang demikian ini sudah sering terjadi.

Begitu juga dengan pengaturan mengenai kemungkinan presiden diberhentikan pada masa jabatannya, meskipun melalui dan melibatkan lembaga DPR, MK dan MPR, hal ini menunjukkan bahwa meskipun presiden terpilih oleh rakyat dalam arti tingkat legitimasinya tidak diragukan lagi, tetapi jika presiden melakukan pelanggaran terhadap konstitusi atau melakukan tindak pidana tertentu maka presiden-pun tidak kebal hukum dan harus tunduk pada hukum (prinsip nomokrasi).

C. Kesimpulan

Dari uraian dalam makalah ini dapat disimpulkan bahwa; hubungan antara kedaulatan rakyat (demokrasi) dan kedaulatan Hukum (nomokrasi) menunjukkan pasang surut, kadang-kadang bergandengan dan saling mendorong, saling menguatkan. Di kesempatan lain harus berhadapan-hadapan dan dengan tegas harus menganulir kinerja salah satu pihak.

Para pendiri negara ini telah berfikir jauh kedepan dan mengajarkan kepada kita agar segala sesuatu tidak boleh dibiarkan berkembang secara ekstrem, seperti halnya penguatan demokrasi, meskipun ia merupakan pilihan terbaik dan paling ideal dari berbagai alternatif yang ada, namun demokrasi harus tetap dikawal secara ketat oleh hukum agar jalannya demokrasi tetap

dalam koridor yang benar.

“Karakter” demokrasi yang didasarkan pada hukum dan perumusan serta kebijakan hukum yang didasarkan pada demokrasi hendaknya mampu mengawal dan mengantarkan bangsa yang sangat heterogen (Indonesia) ini menuju gerbang kesejahteraan.

D. Rekomendasi

Keterpaduan antara demokrasi dan nomokrasi hendaknya tetap dipertahankan, bahkan selalu terus-menerus dikembangkan untuk mengantisipasi kehidupan berbangsa dan bernegara yang ancaman dan tantangan yang dihadapi dari hari ke hari semakin berat.

Paham ini hendaknya disosialisasikan ke berbagai lapisan aparatur yang negara, karena ego sektoral merupakan penyakit universal yang bisa mendatangi siapa saja, apalagi terhadap oknum-oknum yang memiliki peran dan fungsi strategis dalam ketatanegaraan di Indonesia.

E. Daftar Pustaka

- A. Mukti Fajar *Konstitusionalisme Demokrasi, sebuah diskursus tentang Pemilu, Otonomi Daerah dan Mahkamah Konstitusi*, penyunting Sirajudi, In-Trans Malang, 2010,
- Jimly Assididqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UI Press, Jakarta, 2005,
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme, Indonesia*, Siar Grafika, Jakarta 2010
- , *Green Constitution, Nuansa Hijau UUD RI 1945*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010,
- Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Rineka Cipta, Jakarta, 2003
- , *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999,.
- , *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010
- , *Politik Hukum di Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010,
- Nuruddin Hadi, *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi, Paham Konstitusionalisme Demokrasi Pasca amandemen*, Setara Press, Malang, 2010,
- Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008,