

NEGARA HUKUM YANG DEMOKRATIS MENURUT KONSTITUSI (UNDANG-UNDANG DASAR TAHUN 1945)

YUSRIZAL DJ

Program Studi Manajemen Universitras Muhammadiyah Sumatera Barat

ABSTRAK

Undang-Undang Dasar Tahun 1954 (UUD 1945) adalah Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang merupakan hukum dasar tertinggi, yang harus dijadikan acuan dan pedoman utama dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Konsep kedaulatan yang dianut dalam UUD 1945 adalah kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum. Kedaulatan rakyat, maksudnya adalah kekuasaan tertinggi dalam negara kesatuan republik Indonesia berada di tangan rakyat dan inilah yang mendasari berkembangnya kehidupan ketatanegaraan dengan sistem demokrasi.

Kekuasaan tertinggi ditangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama, produk kesepakatan tertinggi dari seluruh rakyat inilah yang merupakan kontrak sosial antara seluruh rakyat yang dituangkan dalam aturan hukum, yang berpuncak pada rumusan konstitusi (UUD 1945). UUD 1945 sebagai Aturan hukum tertinggi membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat itu disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan pemerintahan, doktrin inilah yang menjadikan negara Indonesia sebagai negara hukum.

Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis, mengandung arti bahwa demokrasi di Indonesia diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan subtansi hukuma itu sendiri dibuat dan ditentukan dengan cara-cara yang demokratis berdasarkan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Inilah yang secara sederhana dikatakan negara demokrasi konstitusional.

Kata kunci: **Negara Hukum, Demokrasi, Konstitusi dan konstitusional**

A. PENDAHULUAN

Secara umum negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Bahkan, setelah abad pertengahan, apalagi pada abad modern ini, yang ditandai dengan ide demokrasi dapat dikatakan: tanpa konstitusi, negara tidak mungkin terbentuk. Konstitusi merupakan hukum dasarnya suatu negara. Dasar-dasar penyelenggaraan kehidupan bernegara didasarkan pada konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi.

Penyelenggaraan kehidupan bernegara Indonesia juga didasarkan pada suatu konstitusi. Hal ini dapat dicermati dari kalimat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 alenia keempat sebagai berikut: “.....Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, **maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia.**”

Konstitusi dalam pengertian sederhana, seperti yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, pada acara Seminar “Membangun Masyarakat Sadar Konstitusi”, yang diselenggarakan oleh DPP Partai Golkar, tanggal 8 Juli 2008, di Jakarta. Beliau mengatakan: “Konstitusi adalah suatu dokumen yang berisi aturan-aturan untuk menjalankan suatu organisasi. Organisasi dimaksud beragam bentuk dan kompleksitas strukturnya,..... Demikian pula negara, pada umumnya selalu memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau Undang-undang Dasar. Bahkan negara yang tidak memiliki satu naskah konstitusi seperti Inggris, tetap memiliki aturan-aturan yang tumbuh menjadi konstitusi dalam pengalaman praktek ketatanegaraan dan para ahli tetap dapat menyebut adanya konstitusi dalam konteks hukum tata negara Inggris.1). Jimly Asshiddiqie, *Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi*, Makalah Seminar, Jakarta, 2008, hal.1.

Konstitusi juga dapat diartikan sebagai hukum dasar. Para pendiri negara kita (*the founding fathers*) menggunakan istilah hukum dasar. Dalam Penjelasan UUD 1945, sebelum dilakukan amandemen (perubahan) tahun 1999-2002, dikatakan: “Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukum dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di samping Undang-Undang Dasar tersebut berlaku pula hukum dasar yang tidak tertulis, yaitu aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis”. Hukum dasar tidak tertulis disebut *Konvensi*.

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Negara Republik Indonesia, menganut paham kedaulatan rakyat, seperti yang dirumuskan dalam perubahan ketiga Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) dengan rumusan sebagai berikut:

Rumusan perubahan

Pasal 1

(2) *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*

Rumusan naskah asli

Pasal 1

(2) *Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).*

Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) ini dimaksudkan untuk mengoptimalkan dan meneguhkan paham kedaulatan rakyat yang dianut negara Indonesia karena pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak lagi dijalankan sepenuhnya oleh sebuah lembaga negara, yaitu MPR, tetapi melalui cara-cara dan oleh berbagai lembaga yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. 2). Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2005, h.44.

Rumusan baru ini justru merupakan penjabaran langsung paham kedaulatan rakyat yang secara tegas dinyatakan pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, alinea IV: “....., maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang **berkedaulatan rakyat**.....”. Padahal rumusan sebelum perubahan, kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh MPR, yang justru telah mengganti paham kedaulatan rakyat itu menjadi paham kedaulatan negara, suatu paham yang hanya lazim dianut oleh negara yang masih menerapkan paham totalitarian dan atau otoritarian. Tetapi di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.

Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi atau bahkan paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan-peraturan perundang-undangan lainnya. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal, maka agar peraturan-peraturan yang tingkatannya berada di bawah Undang-Undang Dasar dapat berlaku dan diberlakukan, peraturan-peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi tersebut.³⁾ Jimly Asshiddiqie, *Op Cip.*, hal.3.

Atas dasar logika demikian itulah, maka pada Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (tahun 2001), melahirkan sebuah lembaga negara baru di bidang kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) yang diatur pada Pasal 24 ayat (2), yang memiliki kewenangan seperti yang diatur dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar Tahun 1945, sebagai berikut:

1). Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;

- 2). Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
- 3). Memutus pembubaran partai politik;
- 4). Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi adalah sejalan dengan dianutnya paham negara hukum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam negara hukum harus dijaga paham konstitusional. Artinya tidak boleh ada undang-undang dan peraturan perundangan-undangan lainnya yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Hal ini sesuai dengan penegasan bahwa Undang-Undang Dasar sebagai puncak dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membutuhkan sebuah mahkamah dalam rangka menjaga prinsip konstitusionalitas hukum. Mahkamah Kontitusi (MK) lah yang bertugas menjaga konstitusionalitas hukum tersebut.4) MPR RI., *Op Cit.*, hal. 105-106.

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan, bahwa basis pokok berlakunya konstitusi adalah adanya kesepakatan umum atau persetujuan di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara. Kata kuncinya adalah konsensus atau kesepakatan bersama. Jika kesepakatan umum itu runtuh, maka runtuh pula legitimasi kekuasaan negara yang bersangkutan, dan pada gilirannya terjadi perang saudara atau revolusi, seperti yang pernah terjadi di Indonesia pada tahun 1945, 1965 dan 1998.5). Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hal.4.

B. Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Salah satu keberhasilan yang dicapai oleh bangsa Indonesia pada awal era reformasi adalah reformasi konstitusional (*constitutional reform*). Reformasi konstitusi dipandang merupakan kebutuhan dan agenda yang harus dilakukan karena Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum perubahan dinilai tidak cukup untuk mengatur dan mengarahkan penyelenggaraan negara sesuai harapan rakyat, terbentuknya pemerintahan yang baik (*good governance*), serta mendukung penegakan demokrasi dan jaminan hak asasi manusia.

Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945), dilatar belakangi oleh desakan tuntutan reformasi pada awal era reformasi setelah Presiden Soeharto menyatakan berhenti dari jabatan presiden pada tanggal 21 Mei 1998. Tuntutan reformasi yang diinginkan oleh berbagai komponen bangsa, termasuk mahasiswa dan pemuda, antara lain: Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tuntutan perubahan UUD 1945 yang digulirkan oleh berbagai kalangan masyarakat dan kekuatan sosial politik didasarkan pada pandangan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan HAM. Selain itu di dalamnya terdapat pasal-pasal yang menimbulkan multitafsir dan membuka peluang bagi penyelenggaraan negara yang otoriter, sentralistik, tertutup, dan KKN yang menimbulkan kemerosotan kehidupan nasional di berbagai bidang kehidupan.6).MPR RI., *Op Cit.*, hal. 3-4.

Perubahan UUD 1945 dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda Sidang Umum MPR Tahun 1999 sampai dengan Sidang Tahunan MPR 2002 (Sidang Tahunan MPR dikenal pada masa reformasi berdasarkan Pasal 49 dan Pasal 50 Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia).

Perubahan pertama UUD 1945 dilakukan dalam Sidang Umum MPR Tahun 1999. Arah perubahannya adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif. (Ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999).

Perubahan kedua dilakukan dalam sidang Tahunan MPR Tahun 2000. Perubahan kedua menghasilkan rumusan perubahan pasal-pasal yang meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempurnakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan terperinci tentang Hak Asasi Manusia (HAM). (Ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000).

Perubahan ketiga ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR 2001. Perubahan dalam tahap ini mengubah dan atau menambah ketentuan-ketentuan pasal tentang asas-asas landasan bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, serta ketentuan-ketentuan tentang Pemilihan Umum. (Ditetapkan pada tanggal 9 Nopember 2001).

Sedangkan perubahan keempat dilakukan dalam sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Perubahan keempat tersebut meliputi ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), pendidikan dan kebudayaan, perekonomian dan kesejahteraan sosial, dan aturan peralihan serta aturan tambahan. (Ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002).

Empat tahap perubahan UUD 1945 tersebut meliputi hampir keseluruhan materi UUD 1945. Naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, sedangkan perubahan yang dilakukan menghasilkan 199 butir ketentuan. Saat ini, dari 199 butir ketentuan yang ada dalam UUD 1945, hanya 25 (12%) butir ketentuan yang tidak mengalami perubahan. Selebihnya, sebanyak 174 (88%) butir ketentuan merupakan materi yang baru atau telah mengalami perubahan.⁷⁾ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hal.5. Bandingkan dengan MPR RI, *Op.Cit.*, hal. 42.

Perubahan UUD 1945 bersifat sangat mendasar karena merubah prinsip kedaualatan rakyat yang semula dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR menjadi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini menyebabkan semua lembaga negara dalam UUD 1945 berkedudukan sama atau sederajat dan melaksanakan kedaulatan rakyat dalam lingkup wewenangnya masing-masing. Perubahan lain adalah dari kekuasaan Presiden yang sangat besar menjadi prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Prinsip tersebut menegaskan cita negara yang hendak dibangun, adalah negara hukum yang demokratis.

Langkah selanjutnya yang harus dilakukan adalah melaksanakan UUD 1945 hasil perubahan tersebut, mulai dari konsolidasi norma hukum hingga dalam praktek pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga UUD 1945 sebagai hukum dasar tertinggi harus menjadi acuan dasar dan pedoman utama dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan warga negara.

C. Indoensia Sebagai Negara Hukum yang Demokratis

Salah satu prinsip dasar yang mendapatkan penegasan dalam perubahan UUD 1945 adalah prinsip negara hukum, sebagaimana tertuang dalam Pasa 1 Ayat (3) UUD 1945 (hasil perubahan ketiga UUD 1945) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara Hukum”. Bahkan secara historis negara hukum (*Rechtsstaat*) adalah negara yang diidealkan atau dicita-citakan oleh para pendiri bangsa sebagaimana dituangkan dalam penjelasan umum UUD 1945 sebelum perubahan tentang sistem pemerintahan negara yang menyatakan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).⁸⁾ Penjelasan UUD 1945, dalam proses perubahan UUD 1945 dihilangkan dengan memasukkan hal-hal normatif ke dalam materi pasal-pasal (batang tubuh).

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam bukunya “Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia”, edisi revisi, menyatakan: “Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno. Plato, dalam bukunya “*the Statesmen*” dan “*the Law*” menyatakan bahwa negara hukum merupakan bentuk paling baik kedua (*the second best*) guna mencegah kemerosotan kekuasaan. Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah jerman yaitu “*rechtsstaat*” antar lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan “*The Rule of Law*” yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga

terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum".9). Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, edisi revisi, Jakarta, Konstitusi Press, 2005, hal. 152.

Lebih lanjut, Jenedjri M. Gaffar, menjelaskan bahwa: "Apabila demokrasi dan nomokrasi dianut bersama-sama dalam suatu negara, keduanya akan melahirkan konsep negara hukum yang demokratis. Dari sisi pemahaman kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada ditangan rakyat. Kekuasaan tertinggi ditangan rakyat itu dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama, yang dituangkan dalam aturan hukum, yang berpuncak pada rumusan konstitusi sebagai produk kesepakatan tertinggi dari seluruh rakyat. Proses inilah yang secara teoritis disebut dengan kontrak sosial antara seluruh rakyat. Aturan hukum membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat itu disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan pemerintahan. Inilah yang kemudian berkembang menjadi doktrin negara hukum.

Sebaliknya, hukum harus mencerminkan kepentingan dan perasaan keadilan rakyat. Oleh karena itu hukum harus dibuat dengan mekanisme demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat untuk kepentingan kelompok tertentu atau kepentingan penguasa yang akan melahirkan negara hukum yang totaliter. Hukum tertinggi di suatu negara merupakan produk hukum yang mencerminkan kesepakatan dari seluruh rakyat, yaitu konstitusi. Dengan demikian, aturan dasar penyelenggaraan negara yang harus dilaksanakan adalah konstitusi. Bahkan, semua aturan hukum lain yang dibuat melalui mekanisme demokrasi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi.

Dalam konsep negara hukum yang demokratis terkandung makna demokrasi diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan substansi hukum itu sendiri ditentukan dengan cara-cara yang demokratis berdasarkan konstitusi. Demokrasi dan nomokrasi menyatukan dua pendekatan. Pertama, pendekatan kuantitatif dalam mekanisme demokrasi. Kedua, pendekatan logika kebenaran dan keadilan hukum berdasarkan kehendak seluruh rakyat yang teruang dalam konstitusi".10). Jenedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hal.6-7.

Prinsip-prinsip negara hukum senantiasa berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta semakin kompleksnya kehidupan masyarakat di era global, menuntut pengembangan prinsip-prinsip negara hukum tersebut. Ada dua masalah pokok yang senantiasa menjadi inspirasi perkembangan prinsip-prinsip negara hukum, yaitu masalah **pembatasan kekuasaan** dan **perlindungan Hak Asasi Manusia**. Menurut Jimly Asshiddiqie, dapat disimpulkan sebagai berikut: "Saat ini, paling tidak dapat dikatakan terdapat dua belas prinsip negara hukum, yaitu Supremasi Konstitusi, Persamaan dalam Hukum, Asas Legalitas, Pembatasan Kekuasaan, Organ Pemerintahan yang Independen, Peradilan yang Bebas dan Tidak Memihak, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Tata Negara, Perlindungan Hak Asasi Manusia, Bersifat Demokratis, Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara, serta Transparansi dan Kontrol Sosial.11) Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Op Cit., hal. 154-162.

Dari prinsip-prinsip negara hukum seperti tersebut di atas, untuk memudahkan mengetahui negara hukum tersebut dalam arti formil dan materil, para ahli ketatanegaraan memberikan ciri-ciri khusus suatu negara hukum, antara lain, menurut Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, dalam pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, menyebutkan ada tiga ciri utama dari negara hukum, yaitu:

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia

Di dalam ciri ini terkandung ketentuan bahwa di dalam suatu negara hukum dijamin adanya perlindungan hak asasi manusia berdasarkan ketentuan hukum. Jaminan itu umumnya dituangkan dalam konstitusi negara bukan pada peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi negara. Undang-undang dasar negara berisi ketentuan-ketentuan tentang hak asasi manusia. Inilah salah satu gagasan konstitusionalisme.

2. Peradilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain dan tidak memihak
Dalam ciri ini terkandung ketentuan bahwa pengadilan sebagai lembaga peradilan dan badan kehakiman harus benar-benar independen dalam membuat putusan hukum, tidak dipengaruhi oleh kekuasaan lain terutama kekuasaan eksekutif. Dengan wewenang sebagai lembaga yang mandiri terbebas dari kekuasaan lain, diharapkan negara dapat menegakkan kebenaran dan keadilan.
3. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya
Bahwa tindakan segala penyelenggara negara maupun warga negara dibenarkan oleh kaidah hukum yang berlaku serta dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.¹²⁾ Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN FH UI, Jakarta, 1988, hal. 162, Bandingkan dengan pendapat Mustafa Kamal Pasha, dalam Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan Panduan Kuliah di Perguruan Tinggi*, edisi kedua, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hal.122.

Dari penjelasan di atas, dapat diambil kesimpulan, bahwa dalam suatu negara hukum, mengharuskan adanya pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hirarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan pada aturan hukum.

Dengan demikian, segala tindakan pemerintah harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dahulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan.

Namun demikian, prinsip supremasi hukum selalu diiringi dengan dianut dan dipraktekannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Sebab kedaulatan yang dianut dalam UUD 1945 adalah kedaulatan rakyat sekaligus kedaulatan hukum, hal ini seperti tertulis dalam alinea 4 pembukaan UUD 1945, “.....maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.....” Hal itu juga ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (2) dan (3) UUD 1945 hasil perubahan, yang menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, serta Negara Indonesia adalah negara hukum.

Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan atau menjamin kepentingan penguasa. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian jelas bahwa prinsip negara hukum yang dikembangkan di Indonesia, bukanlah prinsip negara hukum yang absolut (*absolut rechtsstaat*), tetapi adalah negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*).

Berdasarkan prinsip negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi (hukum dasar tertinggi). Hal ini berarti bahwa dalam suatu negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi, yaitu UUD 1945. Supremasi konstitusi di samping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi (otoritas konstitusi berasal dari kekuasaan konstituen, yaitu otoritas yang berada di luar dan atas sistem yang terbentuk. Dalam negara demokratis, seperti Indonesia, pemegang kekuasaan konstituen adalah rakyat).

Sistem demokrasi menghendaki adanya jenis persekutuan sosial yang lahir dari persetujuan bersama. Demokrasi adalah lembaga modern yang muncul dalam sebuah

masyarakat bernegara, yang cita-cita kolektifnya ditentukan oleh persetujuan warga negaranya, bukan oleh penguasa yang sedang berkuasa. Di samping itu, yang sangat mendasar pula, demokrasi dapat melayani dan memberikan kebahagiaan terbesar bagi jumlah masyarakat terbanyak.

Oleh karena itu, aturan-aturan dasar konstitusional harus menjadi dasar dan dilaksanakan melalui peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan negara dan kehidupan masyarakat. Dengan demikian perubahan UUD 1945 yang bersifat mendasar tentu saja berpengaruh terhadap sistem dan materi peraturan perundang-undangan yang telah ada. Perubahan UUD 1945 membawa implikasi terhadap jenis peraturan perundang-undangan serta materi isinya. Adanya perubahan UUD 1945 tentu menghendaki adanya perubahan sistem peraturan perundang-undangan, sekaligus penyesuaian materi isi berbagai peraturan perundang-undangan yang telah ada dan sedang berlaku.

Sebagai bentuk perjanjian bersama tertinggi, konstitusi memuat cita-cita yang akan dicapai dengan pembentukan negara dan prinsip-prinsip dasar guna pencapaian cita-cita tersebut. UUD 1945 sebagai konstitusi bangsa Indonesia merupakan dokumen hukum dan dokumen politik yang memuat cita-cita, dasar-dasar, dan prinsip-prinsip penyelenggaraan kehidupan nasional. Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal. (Hasil Perubahan keempat UUD 1945, sebelum dilakukan perubahan, secara umum yang diketahui masyarakat bahwa UUD 1945 terdiri dari tiga bagian; pembukaan, batang tubuh dan penjelasan. Dengan demikian ketentuan Pasal II Aturan Tambahan ini mengakhiri keberadaan Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, setelah hal-hal normatif di dalamnya dimasukkan ke dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).13). MPR, *Op.Cit*, hal.134.

Aturan Tambahan Pasal II ini menjelaskan, bahwa Pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945 adalah satu kesatuan norma-norma konstitusi yang tertinggi dalam tata hukum nasional.

Cita-cita pembentukan negara atau yang lebih kita kenal dengan istilah tujuan nasional yang tertuang dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945, adalah (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Cita-cita tersebut akan dilaksanakan dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berdiri di atas lima dasar yaitu Pancasila sebagaimana yang tercantum pula dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945.

Dalam rangka mencapai cita-cita nasional tersebut dan untuk melaksanakan penyelenggaraan negara berdasarkan Pancasila, UUD 1945 telah memberikan kerangka susunan kehidupan berbangsa dan bernegara. Norma-norma dalam UUD 1945 tidak hanya mengatur kehidupan politik tetapi juga kehidupan ekonomi dan sosial. Hal ini karena para pendiri bangsa menghendaki bahwa rakyat Indonesia hidup dalam sistem demokrasi yang berdaulat secara penuh, bukan hanya kedaulatan politik semata. Maka UUD 1945 merupakan konstitusi politik, konstitusi ekonomi, dan konstitusi sosial yang harus menjadi acuan dan landasan secara politik, ekonomi, dan sosial, baik oleh negara, pemerintahan, maupun masyarakat keseluruhan.

Pertama; sebagai konstitusi politik, UUD 1945 mengatur masalah susunan kenegaraan, hubungan antara lembaga-lembaga negara, dan hubungan negara dengan warga negara, bentuk kedaulatan serta kekuasaan pemerintahan negara, dan lain sebagainya. **Kedua;** sebagai konstitusi ekonomi, UUD 1945 juga mengatur bagaimana seharusnya sistem perekonomian nasional disusun dan dikembangkan seperti yang dimuat dalam pasal 33 UUD 1945. Prinsip utama yang dianut dalam UUD 1945 tentang sistem perekonomian nasional adalah untuk memperkuat dan melengkapi “asas kekeluargaan” berdasar demokrasi ekonomi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan

ekonomi nasional, di samping itu, sistem perekonomian nasional juga harus dikembangkan terkait dengan hak-hak asasi manusia yang juga mencakup hak-hak ekonomi demi memajukan kesejahteraan umum sesuai dengan cita-cita dan tujuan negara yang dikehendaki oleh pendiri negara. Dan *ketiga*; sebagai konstitusi sosial, UUD 1945 mengatur tata kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat dalam negara kesatuan republik Indonesia, antara lain yang berhubungan dengan hak dan kewajiban Warga Negara dan Penduduk Negara, tentang Hak Asasi Manusia, tentang Pendidikan dan Kebudayaan, serta tentang Kesejahteraan dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

D. SIMPULAN

Kedaulatan yang dianut dalam konstitusi negara Indonesia (UUD 1945) adalah kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum, seperti yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 hasil perubahan ketiga, yang ditetapkan dalam sidang tahunan MPR bulan Nopember 2001.

Indonesia sebagai Negara Hukum yang Demokratis, berarti segala tindakan penyelenggara negara dan warga negara harus sesuai dengan aturan-aturan hukum yang berlaku. Hukum dalam hal ini adalah urutan tatanan norma dan peraturan perundang-undangan yang mengacu pada konstitusi negara sebagai hukum dasar tertinggi, yaitu UUD 1945. UUD 1945 menetapkan kedaulatan tertinggi berada ditangan rakyat yang meliputi kedaulatan politik, kedaulatan ekonomi, dan kedaulatan sosial yang dilaksanakan dengan cara demokratis.

Dalam Negara Hukum yang Demokratis, terkandung makna demokrasi diatur dan dibatasi oleh aturan-aturan hukum, sedangkan substansi hukum itu sendiri dibuat dan ditentukan dengan cara-cara yang demokratis berdasarkan konstitusi, agar produk-produk hukum mencerminkan kepentingan dan perasaan keadilan rakyat. Untuk itu diterapkan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances system*) antara lembaga negara yang memegang kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Dan inilah yang secara sederhana disebut sebagai negara demokrasi konstitusional.

DARTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- , *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- , *Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi*, makalah disampaikan dalam Seminar yang diselenggarakan oleh DPP Partai Golkar, Jakarta, 2008.
- Budiardjo, Meriam (Editor), *Masalah Kenegaraan*, Jakarta: Gramedia, 1982.
- Gaffar, Jenedjri M., *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- Kusnadi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI, 1988.
- Mahfud MD., Moh., *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1998.
- , *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan Panduan Kuliah di Perguruan Tinggi*, edisi kedua, Jakarta: Bumi Aksara, 2009.
- MPR RI, *Panduan Pemasaryakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005.
- TAP MPR Nomor:II/MPR/1999.