

NEGARA HUKUM, DEMOKRASI, DAN MAHKAMAH KONSTITUSI¹

Oleh :
Dr. Harjono, S.H., M.C.L.²

Abstrak

UUD Negara RI Tahun 1945 setelah perubahan ketiga, telah menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang menganut asas demokrasi. Dalam menjaga tegaknya konstitusi, UUD 1945 membentuk lembaga baru yang bernama Mahkamah Konstitusi. Peran Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan peradilan tata negara adalah untuk menegakkan norma-norma hukum tertinggi yang terdapat dalam UUD 1945. Oleh karenanya, seringkali peran peradilan tata negara disebut sebagai "*the guardian of the constitution*". Dalam konstitusi negara modern, ditetapkan pula di dalamnya hak-hak warga Negara, dan oleh karena hak-hak tersebut dicantumkan dalam konstitusi maka statusnya menjadi hak-hak konstitusi warga negara yang secara substantif harus ditegakkan pula oleh Peradilan Tata Usaha Negara. Oleh sebab itu, Peradilan Tata Usaha Negara juga berfungsi sebagai "*the guardian of citizens*."

Keywords : Negara Hukum, Demokrasi dan Mahkamah Konstitusi

A. Pendahuluan

Sebanyak empat kali, Majelis Permusyawaratan Rakyat berhasil melakukan perubahan UUD 1945. Perubahan tersebut dilakukan sepanjang tahun 1999-2002 dan berhasil mengubah atau menambah Pasal-Pasal UUD 1945 sebanyak 300 % dari naskah sebelum perubahan. UUD 1945 sebelum perubahan hanya terdiri dari 16 bab, 37 pasal dan 47 ayat ditambah 4 Pasal Aturan Peralihan dan 2 ayat Aturan Tambahan. Setelah 4 kali perubahan, UUD 1945 menjadi 20 bab, 73 pasal, 171 ayat ditambah 3 Pasal Aturan Peralihan dan 2 Pasal Aturan Tambahan.

Tulisan ini akan lebih memfokuskan pada perubahan ketiga UUD 1945 pada 2001 yang berhasil menetapkan dasar negara hukum, demokrasi, dan membentuk lembaga baru yang bernama Mahkamah Konstitusi. Penegasan bahwa Indonesia sebagai negara hukum bisa dilihat pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "Negara Indonesia

¹ Sebahagian besar materi tulisan ini pernah disampaikan pada Kuliah Umum Untuk Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Jambi, Sabtu 28 Oktober 2009.

² Hakim pada Mahkamah Konstitusi RI.

2 *Negara Hukum, Demokrasi dan Mahkamah Konstitusi*

adalah negara hukum". Sementara pasal pasal yang terkait dengan peneguhan demokrasi juga secara gamblang disebutkan pada beberapa pasal.

Sementara Indonesia adalah sebuah Negara Demokrasi bisa dicermati pada beberapa pasal. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 mengatakan, "Kedautatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Selain itu, wujud nyata Indonesia sebagai negara demokrasi juga bisa dilihat pada Pasal 6A yang mengatur mengenai pemilihan Presiden dan wakil presiden secara langsung, Pasal 18 Ayat (3) dan (4) yang mengatur mengenai pemilihan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Penegasan Demokrasi juga bisa dilihat pada Pasal, 19 Ayat (3) UUD 1945 yang mengatur mengenai pemilihan umum anggota DPR, Pasal 22C Ayat (1) pemilihan umum untuk anggota DPD. Bahkan, UUD 1945 setelah perubahan, mengatur dalam satu bab tersendiri, yakni Bab VIIB tentang Pemilihan Umum yang memuat Pasal 22E dengan 6 ayat. Penegasan tersebut dimaksudkan untuk lebih meneguhkan dan menguatkan komitmen Indonesia sebagai sebuah negara yang menganut asas demokrasi dalam menjalankan roda kenegaraan.

Dalam bagian selanjutnya, agar hukum tetap menjadi panglima dalam bernegara, sebagaimana yang dimaksud pada Pasal I Ayat (3) UUD 1945, dan supaya demokrasi tidak tercederai yang berakibat pada tiadanya legitimasi pemerintahan, dibuatlah satu lembaga negara baru yang bernama Mahkamah Konstitusi.

Lembaga negara baru ini lahir pada perubahan ketiga UUD 1945, berbarengan dengan peneguhan negara hukum dan penguatan demokrasi dalam UUD 1945. Pasal 24C Ayat (1) memberikan empat kewenangan Mahkamah Konstitusi, yaitu berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, lembaga ini juga mempunyai satu kewajiban, sebagaimana disebutkan pada Pasal 24C Ayat (2), yaitu wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

B. Memahami Demokrasi³

Di atas telah disampaikan bahwa UUD 1945 setelah perubahan ketiga secara nyata mengatur dan mengakui demokrasi sebagai

³Lihat Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bansa*, Jakarta : Sekretarisat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008.

mekanisme pemerintahan yang dipilih. Namun, agar terjadi kesamaan pemahaman dalam membaca tulisan ini, perlu disampaikan definisi dari demokrasi itu sendiri. Sebab, meski kata itu sudah tidak asing lagi di telinga, demokrasi yang mempunyai jargon "dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat," telah diterima menjadi trademark yang digunakan oleh sistem apapun. Bahkan sistem kekuasaan yang absolut sekalipun.

Dari Amerika yang kapitalis hingga China dan bekas Uni Soviet yang komunis, semuanya mendaku bahwa negara mereka adalah negara demokrasi. Dengan mendaku diri sebagai pengemban demokrasi, negara-negara tersebut meyakinkan diri dan masyarakat luas bahwa kekuasaan yang ada memperoleh legitimasi dari rakyat.

Dari beragam konsep yang pernah diciptakan manusia, demokrasi adalah salah satu konsep yang sangat sulit didefinisikan secara pasti. Dalam lanscap struktur politik, 'demokrasi' mengambil berbagai macam bentuk, yang dari antaranya kerap, nampak tidak ada kaitannya dengan konsep itu sendiri. Bekas Uni Soviet secara konsisten menegaskan bahwa ia menganut demokrasi. Mungkin Soviet tidak salah. Isu itu hanya akan terjawab manakala kita menguji konsep Soviet tentang sebuah demokrasi. Apakah Amerika Serikat adalah sebuah demokrasi? Mungkin saja tidak, dalam pengertian yang tebih ketat, pemerintahan perwakilan Amerika Serikat lebih dekat pada apa yang oleh orang Yunani klasik disebut aristokrasi ("pemerintahan oleh yang terbaik") dari pada sebuah demokrasi ("pemerintahan oleh rakyat").

Sebagai konsep dan praktik, demokrasi bermuasal dari masyarakat Yunani klasik dan bertahan hingga akhir periode arkaik. Penemuan sosial yang paling berpengaruh dari masyarakat Yunani Klasik adalah polis atau negara kota. Polis pada esensinya adalah suatu pusat urban yang menguasai daerah-daerah sekitarnya. Karena wilayahnya yang kecil, polis tersebut terbuka bagi eksperimentasi politik yang dinamis. Ketika polis-polis itu mulai matang, orang Yunani beralih pada suatu model politik yang diikuti oleh semua orang kala itu, monarki. Tapi, mereka kemudian lelah dengan raja mereka dan mulai mengkreasi berbagai macam bentuk struktur pemerintahan yang berbeda beda : oligarki (pemerintahan oleh yang sedikit), timokrasi (pemerintahan oleh yang kaya), aristokrasi (pemerintahan oleh yang terbaik), tirani (pemerintahan oleh seorang tirani), dan, pada akhirnya, demokrasi (pemerintahan oleh demos atau rakyat).

Demokrasi Yunani tidak mandeg, namun secara pemerintahan berkembang merespon berbagai terpaan krisis. Dari negara-kota yang menciptakannya pertama kali, bentuk paling lengkap dari demokrasi ditemukan di Athena. Pada perkembangannya, demokrasi secara perlahan hanya diciptakan sebagai suatu kontrol atas kekuasaan para elite. Untuk membatasi penyimpangan para elite dan golongan kaya, kekuasaan mulai dilimpahkan kepada sebuah Majelis, yang

beranggotakan semua warga laki-laki Athena yang merdeka. Pada saat itu, satu-satunya pemerintahan di Athena adalah Majelis. Periode ini, disebut era Athena, berumur sangat singkat. Itulah negara demokratis pertama dalam sejarah manusia.

Ketika dikatakan "pemerintahan oleh rakyat, " artinya sungguh-sungguh "pemerintahan oleh rakyat"; demokrasi Yunani bukanlah pemerintahan perwakilan, ia adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh warga negara laki-laki merdeka dari negara-kota. Seluruh keputusan dan perundang-undangan penting pemerintah dibuat oleh Majelis. Yang paling mendekati sistem itu dalam era kita sekarang adalah sistem "inisiatif dan referendum" di mana legislasi dipetisi oleh rakyat dan kemudian divoting secara langsung oleh para pemilih. Negara demokratis Yunani mengelola seluruh pemerintahannya dengan sistem semacam itu. Tidak semua anggota dari suatu negara-kota dilibatkan dalam pemerintahan: budak, orang asing, dan perempuan dikeluarkan dari proses demokrasi. Maka, dalam kenyataannya, Negara kota demokratis lebih mirip sebagai oligarki suatu minoritas yang memerintah negara - tepatnya, sebuah minoritas yang sangat besar, namun demikian tetap saja minoritas.

Meski dalam buku-buku sejarah dikatakan bahwa demokrasi dari negara-kota Yunani adalah prestasi besar umat manusia, tapi ia memiliki banyak persoalan. Seluruh filsuf utama Yunani berpikir bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan paling buruk. Plato dalam *The Republic* mengatakan bahwa demokrasi membolehkan masyarakat untuk mengikuti hasrat dan nafsunya tanpa kendali. Aristoteles menyatakan bahwa berbagai kepentingan yang bersaing dalam suatu demokrasi tebih menciptakan *chaos* dari pada tindakan terarah dan bertujuan (*deliberated action*). Pada kenyataannya, demokrasi nampaknya memang tidak pernah bekerja dengan sangat demokratis sama sekali. Di Athena, Majelis demokratis selalu didominasi oleh seorang individu yang berkuasa dan karismatik. Individu ini seringkali mendominasi Majelis lebih karena keterampilan berbicara. dan berorasi daripada kebaikan individualnya. Hasilnya, pemerintahan demokratis bisa membuat sejumlah keputusan tidak tepat dan mengejutkan, seperti keputusan Athena untuk menyerang Sisilia tanpa ada sebab atau provokasi. Perang yang acat ini menghancurkan banyak prajurit Athena dan pada akhirnya menggiring pada kekalahan Athena oleh Sparta. Posisi para pemimpin karismatik ini, bagaimanapun, sangat labil. Majelis-majelis demokratis bisa berubah karakter tiap malam; mereka seringkali bisa mengikuti seorang pemimpin tertentu, dan kemudian mengasingkan sang pemimpin tanpa alasan. Inilah keberatan utama Aristoteles terhadap demokrasi.

Sangatlah penting untuk memahami bahwa para filsuf utama Yunani, dan beberapa sejarawan penting, seperti Thucydides, tidak menyetujui demokrasi. Praktik lain dari demokrasi adalah demokrasi Amerika. Para

pendiri demokrasi Amerika adalah pembaca Plato, Aristoteles, dan sejarawan Yunani yang tekun. Mereka, secara esensi, sepakat dengan para filsuf itu tentang sifat dasar demokrasi. Baik Plato maupun Aristoteles meyakini bahwa bentuk terbaik dari pemerintahan adalah pemerintahan oleh yang terbaik atau aristokrasi. Kata ini bagi mereka tidak berarti pemerintahan oleh kelas berkuasa sebagaimana yang terjadi pada masyarakat Eropa modern awal; mereka sungguh percaya bahwa hanya orang yang paling pandai, paling bisa mengendalikan emosi, paling matang, paling reflektif, paling berpendidikan, dan paling berani yang harus memimpin pemerintahan - singkatnya, hanya orang terbaik (yang terbaik dalam bahasa Yunani adalah *oristos*).

Sistem pemerintahan Amerika adalah fusi dari demokrasi dan aristokrasi (dalam pengertian Plato dan Aristoteles); sebagai suatu demokrasi perwakilan, prinsip pemerintahan adalah bahwa rakyat memilih (demokrasi) individu-individu yang mereka rasa merupakan yang terbaik dan paling berkualitas untuk mewakili mereka dalam pemerintahan (aristokrasi). Lihat lebih dekat pada politik pemilihan Amerika dan akan nampak bahwa semua politisi berkutat di antara dua kutub ini dalam retorika politik mereka.

Di Amerika Serikat, setelah perjuangan yang melelahkan, perlindungan terhadap warga negara pada awalnya masih terbatas pada kaum kulit putih. Tapi ekspansi demokrasi pada akhirnya berujung pada bertumbuhnya hak-hak yang lebih besar; hak berserikat, kebebasan pers, hak berkumpul, berbicara, dan beragama. Sepanjang perjuangan atas hak-hak ini, persoalan baru demokrasi muncul, misalnya, persoalan tentang kedudukan pemilu sebagai pengawal utama demokrasi. Vilfredo Pareto (1935), Robert Michels (1949), Gaetano Mosca (1939), dan lain-lain mengangap bahwa demokrasi adalah suatu kesalahan dan revolusi. Pemerintahan modern pada kenyataannya adalah oligarki birokratis yang menentang kontrol oleh kotak suara. Pemerintahan bisa untuk rakyat, tapi tidak mungkin oleh rakyat.

Mengarah Demokrasi Substantif

Setelah Perang Dunia 11, para teoritis lain seperti Joseph Schumpeter (1950: 250-69) berupaya meredefinisi ulang demokrasi. Menurutnya, kita tidak bisa lagi berpretensi bahwa demokrasi bermakna "rakyat sendiri memutuskan persoalan lewat pemilihan individu-individu yang membentuk majelis untuk mengemban keinginan mereka." Fiksi ini harus digantikan oleh kesadaran bahwa demokrasi adalah "*Institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote*".

Bagi Schumpeter, "demokrasi adalah pemerintahan oleh politisi." Teori Schumpeter membuka cakrawala baru mengenai apa yang sekarang dikenal sebagai demokrasi prosedural. Di kalangan ilmuwan politik, teori ini membuka paham baru dalam khazanah teori demokrasi modern. Para teoretisi politik terbelah dalam kubu yang memberi definisi yang rasionalis, utopian, dan idealis terhadap demokrasi di satu sisi, dan kubu yang memegang definisi yang bersifat empiris, deskriptif, institusional, dan prosedurat. Seperti dicatat oleh Samuel Huntington, pada dekade 1970-an, Schumpeter memenangkan perdebatan ini.⁴

Schumpeter mengemukakan bahwa demokrasi sebagai metode dan prosedur, berguna sebagai cara demokratis melakukan rekrutmen elit. Sebagai sebuah bentuk pemerintahan, demokrasi tidak lagi berbicara tentang sumber otoritas yang memberi legitimasi atau tujuan yang hendak dicapai oleh suatu pemerintahan. Tetapi, demokrasi berbicara tentang prosedur untuk membentuk pemerintahan tersebut. Dalam sistem pemerintahan non-demokratis, para pemimpinnya dipilih karena alasan keturunan, kekayaan, kekerasan, kooptasi, pengangkatan atau pengujian. Oleh karena itu, dalam pemerintahan demokratis, prosedur demokrasi yang utama untuk memilih pemimpin dan para pengambil kebijakan ialah melalui pemilihan umum yang kompetitif oleh rakyat. Dengan demikian, sebuah sistem politik disebut demokratis jika sebagian besar pengambil kebijakannya dipilih melalui pemilihan yang adil, jujur, dan periodikal di mana para kandidat secara bebas bersaing memperebutkan suara dan semua penduduk yang telah dewasa diberi hak untuk memilih.⁵

Demokrasi ala Schumpeterian di atas menjadi anutan berbagai negara demokratis pasca-Perang Dunia II. Sebuah negara akan disebut demokratis manakala menerapkan berbagai prosedur dan memenuhi sejumlah parameter demokrasi. Samuel Huntington dalam bukunya *The Third Wave* membeberkan sejumlah parameter yang musti diacu sebuah negara demokrasi. Menurut saya, jika demokrasi hanya ditekankan pada aspek prosedur, maka sebetulnya cukup banyak kekhawatiran terhadap demokrasi prosedural. Saat mengkaji soal perkembangan demokrasi Amerika, Alexis de Tocqueville telah mengajukan kekhawatiran bahwa ada dua hal yang mungkin bisa hilang dari demokrasi jika ia semata diterapkan sebagai prosedur. Kedua hal itu adalah kebenaran dan perlindungan terhadap individu.

Banyak orang mengatakan bahwa demokrasi liberal itu menonjolkan individu, menganut penghargaan atas hak-hak individu. Tapi, pernahkah orang berpikir bahwa demokrasi yang hanya liberal itu justru tidak melindungi "individu" ia malah membahayakan bahkan menghilangkan individu.

⁴Samuel Huntington, *The Third Wave : Democratization in The Late of Twentieth Century*, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991, hlm. 5.

⁵*Ibid*, hlm.7

Di Barat, demokrasi hanya dipahami sebagai demokrasi prosedural. Akibatnya, demokrasi hanya menjadi legitimasi terhadap kuasa majority. Dalam bahasa saya, demokrasi prosedural adalah legitimasi bagaimana mayoritas membunuh minoritas. hal itu, tentu saja, sangat berbahaya. Mengenai bahaya tirani mayoritas ini, Tocqueville mengingatkan :

If ever freedom is lost in America, blame will have to be laid at the door of the omnipotence of the majority, which will have driven minorities to despair and will have forced them to appeal to physical force. Then one will see anarchy which will come as a consequence of despotism⁶.

Oleh karenanya, demokrasi yang kita anut haruslah demokrasi *in substance* dan demokrasi *as value*. Demokrasi sebagai nitai dibangun di atas tiga pilar. Pertama, kebebasan. Demokrasi harus didukung oleh kebebasan individu dalam mengekspresikan gagasan dan kreativitasnya. Karena demokrasi menuntut kebebasan berpendapat, maka tidak akan ada sensor terhadap pendapat. Demokrasi juga harus ditopang pilar kedua, yakni pluralisme. Kebebasan perlu diiringi dengan penghargaan atas keragaman dan penghormatan terhadap kemajemukan. Tetapi, dua pilar itu tidak cukup. Kebebasan dan pluralisme tidak akan memadai untuk membentuk masyarakat (*society*). Yang ada hanyalah kumpulan kelereng. Mereka bebas satu sama lain atas kebebasannya. Tidak ada ikatan apapun.

Revolusi Perancis yang digetorakan oleh kaum borjuis sudah menekankan bahwa demokrasi itu dikerangka dalam tiga hal ; *liberte, egalite, dan fraternite*. Mengapa harus ada *fraternity* Karena tanpanya apa artinya *equality* dan *liberty*? Mereka hanya menjadi orang-orang yang terpisah saja. Di sinilah perlunya *fraternity*. Kaum borjuis yang melakukan revolusi saat itu terikat oleh ikatan persaudaraan. Maka, pilar ketiga dari demokrasi adalah adanya simpul, pengikat. Dalam kaitan dengan Indonesia, saya menyebut pilar ketiga ini adalah toleransi. Toleransi menetapkan bahwa individu-individu atau komunitas-komunitas berada di dalam suatu kehidupan yang tidak terpisah. Dengan adanya toleransi, maka, minoritas-pun mendapatkan tempat dalam demokrasi. Sehingga, tidak ada lagi penindasan mayoritas terhadap minoritas.

Ketiga pilar tersebut harus ada dan mengisi setiap praktik demokrasi. Demokrasi prosedural adalah demokrasi tanpa jiwa. Kita harus memiliki demokrasi yang bernyawa. Sekarang tinggal di mana demokrasi itu berada, sehingga kita bisa mengisi jiwa itu. Kalau kita memiliki semangat kebangsaan, maka yang harus diisi adalah jiwa

⁶ Alexis de Tocqueville, *Democracy in America And Two Essay on America*, London : Penguin Books, 2003, hlm. 304.

kebangsaan. Pada tataran praktik, demokrasi juga memiliki prinsip-prinsip operasional seperti *responsibility* dan *acceptability*. Karena menyangkut nilai, *responsibility* berpautan dengan aspek moral. Sementara itu, *acceptability* berhubungan dengan keterbukaan terhadap kelompok manapun, terutama kelompok minoritas. Fareed Zakaria mencatat bahwa pengalaman demokrasi setama beberapa dekade belakangan ini merupakan pengalaman di mana mayoritas telah-seringkali secara diam-diam, kadang terang-terangan-menggerogoti prinsip pemisahan kekuasaan, meruntuhkan hak-hak asasi manusia, dan mengorupsi tradisi toleransi serta keterbukaan yang sudah sejak lama ada.⁷ Hal itu, menurutnya, yang terjadi di India. Penindasan terhadap kelompok minoritas di negeri itu semakin kerap terjadi manakata Partai Bharatiya Janata memanggul tampuk Kekuasaan.⁸

Oleh karenanya, dalam penyusunan konstitusi ketiga pilar dan sejumlah prinsip operasional tentang demokrasi tersebut harus masuk. Apapun bunyi dan bentuk konstitusinya. Baik ada DPD maupun tidak, baik presiden dipilih langsung ataupun tidak langsung, demokrasi sebagai sebuah nilai harus tetap menjiwai. Bukan hanya mekanisme mekanismenya, tetapi demokrasi sebagai sebuah nilai. Kita sudah mencoba memasukkan prinsip-prinsip demokrasi ke dalam sebuah konstitusi. Tapi, apakah kemudian konstitusi itu dijalankan oleh orang-orang yang sudah mempunyai nilai-nilai demokrasi, itu persoalan lain.

Jika orang tidak menyadari pentingnya nilai-nilai ini, hal itu akan membuat karakter konstitusi tidak jelas. Semua keinginan akhirnya bercampur-baur di dalam satu wadah. Ada yang menginginkannya sebagai alat mencapai tujuan, di Satu sisi, dan ada pula yang menginginkannya sebagai nilai yang hendak dituju, di sisi yang lain. Apalagi hal ini diperparah oleh pemahaman bahwa konstitusi ibarat sebuah batu besar yang-kaku dan sudah jadi yang menjadi pondasi sebuah bangunan. Jika demikian, maka ia akan tertalu rigid bahkan mati. Padahal, konstitusi adalah nitai-nitai yang menjiwai. Sebagai nilai, ia bisa terus tumbuh dan berkembang, berdialog dengan perkembangan masa.

Dengan begitu, konstitusi mengandung nitai instrumental dan nitai obyektif yang akan dicapai. Ia juga mengandung tata-nilai bagaimana kedua nitai di atas harus dicapai secara bersama-sama. Apakah kita akan bisa membuat sebuah negara yang adil dan demokratis, hal itu terkait nitai bagaimana cara mencapainya. Hal itu menjadi satu di dalam Konstitusi. oleh karenanya, konstitutionatisme sekarang sudah berkembang bukan hanya pada persoalan bahwa kekuasaan tidak boleh absolut tetapi juga harus terbagi berdasarkan nilai-nilai demokrasi.

⁷ Fareed Zakaria, *Masa depan Kebebasan: Penyimpangan Demokrasi Amerika dan Negara Lain*(terj. Ahmad Lukman), Jakarta: Ina Publikatama, 2003, hlm. 121-122.

⁸Lihat, ibid, hlm. 124 – 134.

Sebagai sebuah nilai, demokrasi tidak pernah gagal. Seringkali orang mempertentangkan antara demokrasi dan ekonomi, misalnya. Dikatakan; manakah yang lebih dahulu, demokrasi atau ekonomi? Mereka yang menginginkan ekonomi, misalnya, mengatakan bahwa pada saat kemakmuran tercapai, saat itulah demokrasi akan mulai bisa dipraktikkan. Cara berpikir ini membuat seolah keduanya bersifat kontradiktif; seakan ekonomi yang akan dikembangkan berangkat dari luar demokrasi. Pada hal, jika kita membangun demokrasi dengan baik, kita sekaligus dapat membangun suatu tata-ekonomi yang demokratis. Dalam hal ini, demokrasi dan ekonomi tidak bisa dipertentangkan.

Salah satu keunggulan demokrasi adalah bahwa ia membuka kemungkinan untuk mengoreksi dirinya sendiri. Sistem yang dibangun dalam demokrasi dimungkinkan untuk mengoreksi kesalahan-kesalahan yang ada dalam sistem itu sendiri. Dalam sistem lain, petuag semacam itu akan tertutup. Dalam sistem lain, mereka yang tidak puas akan cenderung mencari sistem alternatif daripada mengevaluasi diri dan mempertahankan sistem yang sama. Bagaimanapun, harus disadari bahwa demokrasi berpotensi menjadi kedok beragam kepentingan politik. Demokrasi seringkali juga menjadi jalan bagi masuknya suatu hegemoni ekonomi. Fenomena mutakhir seperti pasar bebas, WTO, tekanan IMF, adalah sejumlah misal.⁹ Tapi, bagi saya, itu soal lain.

Demokrasi juga tidak selalu dimaknai bahwa seorang pimpinan harus dipilih secara langsung. Kalau kesadaran demokrasi sudah benar-benar tumbuh di kalangan masyarakat, tiada masalah dengan hal itu. Artinya, di sana telah ada ruang untuk minoritas, juga dipegangi prinsip tanggung jawab dan akuntabilitas. Menurut saya, kita semua masih jauh dari itu. Politik uang masih menyebar, konflik sosial juga sangat rentan, dan mental menerima kekalahan juga belum matang. Maka, tidak bisa dikatakan bahwa dengan menerapkan pemilihan pemimpin secara langsung, sebuah bangsa dikatakan telah demokratis. Demokrasi dan pemilihan langsung adalah dua hal yang berbeda. Banyak kasus menjelaskan bahwa demokratisasi yang dipaksakan justru berakhir pada konflik yang memecahbelah masyarakat.

Jack Snyder dalam penelitiannya (2000) menggambarkan bagaimana demokratisasi seringkali membangkitkan "nasionalisme" yang haus perang dan konflik SARA yang gawat". Ia mengatakan bahwa beberapa bekas negara otoriter yang baru bangkit menyongsong demokrasi seringkali mengalami perpecahan hebat sesaat setelah pemilu demokratis ditangguhkan. Pada tahun 1993, misalnya, lembaga-lembaga donor internasional memaksa para pemimpin Burundi, sebuah negara kecil di Afrika Tengah, untuk melaksanakan pemilihan umum yang jujur.

⁹ Lihat. Colin Leys, *Market-Driven Politics: Neoliberal Democracy and the public Interest*, London: Verso, 2001.

Latu, hanya dalam setahun, seldtar 50.000 warga suku Hutu dan Tutsi terbunuh dalam kerusuhan SARA di sana. Pada saat rapat-rapat pembahasan UUD di MPR tahun 1999 - 2002, satah satu perdebatan terpanas adalah soal pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Mereka yang berkeberatan terhadap mekanisme pemilihan secara langsung nampaknya ingin mengantisipasi kekhawatiran teriadinya fenomena yang digambarkan Snyder di muka. Pada praktiknya, kekhawatiran itu memang tidak terwujud. Namun, sedikit banyak ia muncul dalam beberapa pemilihan kepala daerah.

Demokrasi harus disesuaikan dengan situasi obyektif dan subyektif masyarakat bersangkutan. Mekanisme penerapannya harus beradaptasi dengan kultur masyarakat. Di Kanada, misalnya, selama bertahun-tahun terjadi perebutan antara bahasa Inggris dan Perancis. Hal yang sama terjadi di Belgia. Di sana, bahasa resminya ada dua; Belanda dan Perancis. Di Mahkamah Konstitusi-nya pun, dari 18 orang jurntah hakimnya, ada yang berbicara dengan bahasa Perancis, Belanda, bahkan Jerman. Struktur pemerintahan daerah paling rumit, menurut saya, juga ada di Belgia. Negara itu mempunyai penmrintahan daerah dan apa yang disebut sebagai Komunitas (*community*). Yang terakhir ini sernacarn unit etnisitas. Pemerintahan daerah mengatur witayah, sernentara Koinunitas mengatur rakyatnya. Kornunitas ini jangkauannya lebih kuat daripada pemerintahan daerah. Namun, karena rantai demokrasiya berkembang, hal itu tidak menjadi sesuatu yang rumit.

Dengan permisalan ini saya tidak hendak mengatakan bahwa demokrasi itu benar di Eropa atau Amerika. Kita pun bisa menentukan demokrasi kita sendiri.

C. Menafsir Demokrasi Pada Pasal UUD 1945

Salah satu persoalan yang menjadi perhatian saya dalam perumusan perubahan UUD 1945 dalarn rapat PAH I BP MPR adalah rumusan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang ada sekarang. Rumusan Pasal 1 Ayat (2) tersebut berbunyi: "Kedautatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Implikasi dari bertakunya Pasal 1 Ayat (2) tersebut adalah perubahan struktur lembaga-lembaga negara setelah perubahan UUD 1945. Sekarang tidak tagi dikenal lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Yang ada adalah lembaga-lembaga negara yang memiliki fungsi perwakilan dan yang tidak memilikinya.

Pasal 1 Ayat (2) tersebut memuat dua prinsip. Pertama, pnsip kedautatan rakyat atau demokrasi, yang terdapat dalam kalimat "kedaulatan ada di tangan rakyat." Kedua, prinsip negara hukum atau konstitusionalisme, yang tersirat dalam kalimat "dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Paduan dari kedua prinsip tersebut menjelaskan

bahwa kedaulatan rakyat di dalam pelaksanaan sebuah sistem kenegaraan harus ada koridor dan batas-batasnya. Tanpa itu, kedautatan rakyat bisa digunakan secara sewenang-wenang.

Dalam konteks kedaulatan rakyat ini, ada dua hal yang harus dibedakan; kedaulatan yang masih berada di tangan rakyat dan kedaulatan yang telah dilimpahkan kepada atau dilaksanakan dalam kerangka Undang-Undang Dasar. Sebagai sebuah potensi, kedaulatan ada di tangan rakyat" masih tetap eksis dalam genggamannya. Namun, begitu kedautatan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara, maka lembaga-lembaga negara tersebut tidak boleh melaksanakan kedaulatan itu tanpa batas. Batas-batasnya ditentukan oleh UUD. Dengan demikian, demokrasi berjalan berdasarkan atas hukum.

Terdapat dimensi lain dalam kedaulatan rakyat dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (2). Mengacu pada ketentuan tersebut, di dalam UUD 1945 dikenal dua macam kedautatan. Pertama, kedaulatan langsung, di mana rakyat melakukan secara langsung kedaulatannya. Kedua, kedaulatan yang dilakukan oleh badan-badan perwakilan. Terkait kedaulatan langsung, dalam UUD telah diatur soal pemilihan umum (Pemilu). Pemilu adalah wujud kedaulatan rakyat yang dilakukan secara langsung. Dalam pemilu rakyat memilih anggota DPR/DPRD, DPD, dan juga Presiden dan Wakil Presiden. Setelah dilaksanakan secara langsung, proses berikutnya, menurut Konstitusi, kedaulatan dilakukan oleh badan perwakilan.

Tiga Lembaga Perwakilan

Persoalannya kernudian adalah siapa yang disebut badan perwakilan? Dalam memahami lembaga perwakilan menurut UUD, orang tidak bisa terpaku pada adanya kata "perwakilan" dalam nama sebuah lembaga; seperti Dewan PerwakiLan Rakyat atau Dewan Perwakilan Daerah. Presiden adalah juga manifestasi dari perwakilan karena Presiden dipilih langsung. Oleh karenanya, pilar dari Lembaga perwakilan, yang melaksanakan kedaulatan setelah kedautatan langsung, adalah tiga lembaga; DPR, DPD, dan Presiden. Lembaga perwakilan DPR dan lembaga perwakilan Presiden yang orang-orangnya dipilih langsung oleh rakyat bertemu membentuk undang-undang. Setanjutnya, lembaga perwakilan DPR dan Lembaga perwakilan DPD yang orang-orangnya dipilih langsung bertemu dalam forum yang bernama MPR untuk membuat Undang-Undang Dasar. Singkatnya, DPR, DPD, dan Presiden adalah lembaga-lembaga Negara yang berfungsi sebagai lembaga perwakilan.

Ini adalah sebuah bangunan sistem. Kita dapat mestinya sistem tersebut sebagai kontinuitas dalam sebuah arus yang mengalir. Kedaulatan pertama berasal dari rakyat. Namun, adalah sebuah anomali jika rakyat metaksanakan tugasnya tersebut setiap hari. Itu tidak mungkin. dalam salah satu teori demokrasi dikatakan tentang pemerintahan oleh yang banyak (*rule of the majority*). Kalau yang banyak yang memerintah,

lantas siapa yang diperintah? Tidak mungkin yang diperintah yang sedikit. Teori *rule of the majority* sejatinya menyiratkan ide tentang kedaulatan rakyat. Yang disebut *majority* dan *minority* adalah mereka yang mewakili rakyat dalam lembaga-lembaga perwakilan. Pada saat kedaulatan dilakukan oleh lembaga perwakilan terdapat benang merah yang menghubungkan pada kedaulatan langsung, yakni bahwa rakyat secara langsung memilih orang yang duduk di lembaga perwakilan. Anggota perwakilan tidak tagi bertumpu pada satu lembaga seperti MPR seperti yang terjadi sebetulnya. Pilar perwakilan ada tiga; DPR, DPD, dan Presiden. Hal ini karena mereka semua dipilih langsung oleh rakyat.

Sementara itu, lembaga-lembaga lain seperti BPK, MA, MK, dan lainnya bukan pelaksana kedaulatan langsung. Lembaga-lembaga itu hanya melaksanakan fungsi-fungsi tertentu. Ada lembaga yang berfungsi menegakkan *rule of law*, yakni lembaga-lembaga petaku kekuasaan kehakiman. Ada pula lembaga yang berfungsi mengontrol terpenuhinya kriteria terasetenggaranya sebuah *good governance*, yakni BPK. Pertanyaannya adalah bagaimana hubungan antara lembaga perwakilan yang metaksanakan kedaulatan rakyat dan lembaga-lembaga fungsional? Inilah makna kalimat "menurut Undang-Undang Dasar." Artinya, meskipun lembaga-lembaga perwakilan dipilih langsung oleh rakyat, namun rakyat tidak melimpahkan kewenangan seluruhnya kepada mereka. Rakyat melimpahkan kewenangannya secara terbatas. Misalnya, DPR dan Presiden diberi kewenangan membuat undang-undang. Namun, keduanya dibatasi syarat, yakni tidak boleh metanggar ketentuan tentang HAM, misalnya.

Di dalam dokumen yang sama (baca: UUD) yang memberi mereka kewenangan terkait dengan kedaulatan rakyat, dicantumkan pula batasan-batasan itu. di dalam dokumen tersebut, misalnya, juga ditentukan sebuah batasan bahwa disaat membuat undang-undang, maka undang-undang tersebut tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Pada saat yang sama, meskipun kedua lembaga perwakilan tersebut berwenang memilih MA dan MK, pada saat itu juga kedua lembaga perwakilan itu harus tunduk kepada Undang-Undang Dasar. Apa artinya? Bahwa menurut UUD, MK dan MA itu diberi independensi. Itu merupakan batas dari kewenangan sebagaimana disebutkan dalam UUD.

Jadi, tidak bisa dikatakan bahwa sebagian besar kedaulatan rakyat terdapat dalam ketiga lembaga perwakilan, sementara sisanya diberikan kepada lembaga negara lainnya. Pemahaman itu kurang tepat. Kedaulatan tetap berada di DPR, Presiden, dan DPD. Namun, dalam metaksanakan kedaulatan rakyat itu, mereka dibatasi oleh UUD. Dibatasi bukan berarti bahwa sisa kedaulatan itu diberikan kepada yang membatasi. Kedaulatan itu dipagari oleh prinsip-prinsip hak asasi manusia

dan kemandirian lembaga-lembaga negara lainnya. Selain adanya pagar yang membatasi, juga terdapat kewajiban yang harus dilaksanakan. Misalnya saja kewajiban yang ditetapkan Pasal 31 UUD 1945. Lalu, lembaga apa yang menjamin tertaksananya kewenangan tersebut tanpa mengurangi kewenangan lembaga negara lain?

D. Mahkamah Konstitusi Sebagai Peradilan Tata Negara

Pasal 24C UUD 1945 menetapkan empat kewenangan Mahkamah Konstitusi, yaitu menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus sengketa tentang hasil pemilihan umum.

Di samping empat kewenangan tersebut, secara tegas dinyatakan pula oleh Pasal 24C Ayat (2) UUD 1945 bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai kewajiban untuk memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Ketentuan itu berhubungan dengan Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945 yang berkaitan dengan proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya.

Di antara empat kewenangan dan satu kewajiban tersebut, dua kewenangan pertama yaitu untuk menguji undang-undang terhadap UUD, dan memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD menjadikan Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah badan peradilan yang berkarakteristik sendiri. Kewenangan tersebut hanya dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu kewenangan untuk pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final. Karakteristik yang dipunyai oleh Mahkamah Konstitusi dengan dua kewenangan pertama tersebut adalah karakteristik sebuah peradilan tata negara, sedangkan pada kewenangan lainnya karakteristik yang demikian tidak terlihat secara langsung. Adanya dua kewenangan pertama tersebut menjadikan lembaga peradilan yang melaksanakannya patut atau tepat untuk diberi nama Mahkamah Konstitusi. Hal yang demikian tidaklah terkait dengan dua kewenangan yang lain. Artinya, tanpa dua kewenangan yang pertama tersebut meskipun tetap mempunyai kewenangan lainnya, lembaga peradilan yang demikian tidak tepat untuk disebut atau dinamai Mahkamah Konstitusi.

Dengan demikian dari pendekatan teori kewenangan, Mahkamah Konstitusi dapat dibedakan antara kewenangan utama, yaitu kewenangan yang menjadikan lembaga tersebut merupakan peradilan tata negara yang oleh karenanya tepat untuk dinamai Mahkamah Konstitusi meliputi kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD dan memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh

UUD, serta kewenangan tambahan, yaitu kewenangan tidak berkait langsung dengan peradilan tata negara yang berupa kewenangan untuk memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan hasil pemilihan umum dan satu kewajiban untuk memutus pendapat DPR.

Pada bagian sebelumnya, telah disampaikan bahwa terdapat tiga badan perwakilan yang dipilih langsung oleh rakyat sebagai wujud pelaksanaan asas demokrasi, yaitu DPR, DPD (MPR: gabungan anggota DPR dan DPD) dan Presiden, juga menetapkan lembaga negara lain dalam rangka pelaksanaan asas negara hukum yaitu lembaga peradilan sebagaimana telah diuraikan dalam bagian pendahuluan, dan lembaga negara yang berfungsi untuk meningkatkan tata kelola organisasi yang baik (*good corporate governance*) yaitu (1) Komisi Pemilihan Umum, (2) Badan Pemeriksa Keuangan, dan (3) Komisi Yudisial.

UUD 1945 setelah perubahan membedakan fungsi-fungsi kenegaraan antara yang satu dengan yang lain. namun sebagaimana telah diuraikan sebelumnya pelaksana fungsi tersebut tidak selalu dilaksanakan oleh satu lembaga negara saja. oleh karenanya menjadi sangat penting pengaturan kewenangan lembaga negara tersebut oleh UUD. Aturan UUD yang berisikan kewenangan lembaga negara merupakan salah satu substansi yang penting dari UUD atau dapat dikatakan menjadi kandungan hukum materil dari UUD tersebut. Dalam hubungannya kewenangan lembaga negara yang diatur dalam UUD tepat kiranya dikutip disini pendapat Strong yang menyatakan,

A true constitution will have the following fact about it clearly marked: first, how the various agencies are organized; secondly, what power is to be entrusted to those agencies; and thirdly in what manner such power is to be exercised.¹⁰

Dalam melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh UUD terbuka kemungkinan antar lembaga negara yang satu dengan yang lain terdapat perselisihan dalam penggunaan kewenangan tersebut. Konstitusi yang merupakan sumber dari kewenangan seharusnya menjadi rujukan atau dasar setiap penggunaan kewenangan. Apabila perselisihan tersebut tidak kunjung dapat diselesaikan oleh lembaga negara yang bersangkutan adalah menjadi kebutuhan dalam sistem konstitusi itu sendiri dan demi kepastian hukum, perselisihan tersebut harus diakhiri dengan dapat ditetapkannya lembaga negara mana sebenarnya yang mempunyai kewenangan yang dipersengketakan tersebut.

Dari uraian tersebut di atas jelas bahwa UUD 1945 setelah perubahan memerlukan mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara. Sesuai dengan kedudukan sebuah konstitusi, UUD 1945 merupakan hukum tertinggi dalam penataan dan penyelenggaraan

¹⁰ Dikutif dalam Harjono, *Politik Hukum Perjanjian Internasional*, hlm.36

kenegaraan, oleh karena itu penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara harus di dasarkan pada UUD 1945.

Prinsip hukum menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum, penyelesaian persengketaan haruslah diserahkan kepada lembaga peradilan yang bebas. Dalam hal mengantisipasi adanya sengketa antar lembaga negara, UUD 1945 setelah perubahan secara komprehensif telah menyediakan mekanismenya melalui peradilan tata negara yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi.

Kebutuhan akan adanya peradilan tata negara juga timbul karena kedudukan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi. Sebagai layaknya penegakan hukum pada umumnya dalam hal penegakan UUD juga diperlukan mekanisme penegakan UUD melalui lembaga peradilan. Sebuah UUD perlu dilaksanakan dengan undang-undang, namun adakalanya juga undang-undang yang seharusnya melaksanakan UUD justru tidak sesuai dengan UUD atau bahkan bertentangan dengan UUD. Sesuai dengan kedudukan UUD sebagai hukum yang tertinggi, maka undang-undang yang tidak sesuai atau bahkan bertentangan dengan UUD seharusnya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan adanya kewenangan untuk melakukan uji undang-undang terhadap UUD yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi, maka UUD 1945 setelah perubahan secara komprehensif telah menyediakan kebutuhan adanya peradilan tata negara dalam kesisteman UUD. Substansi hukum yang terdapat dalam UUD 1945 yang berarti berkedudukan sebagai norma tertinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas:

- (a) Pengaturan lembaga negara yang meliputi tata cara pembentukan lembaga negara, batas kewenangan lembaga negara, cara pelaksanaan kewenangan lembaga negara,
- (b) Hak-hak warga negara serta hak-hak asasi manusia,
- (c) Kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan oleh negara.

Dari ketiga substansi yang diatur dalam UUD yang pelaksanaannya, dilakukan oleh undang-undang maka secara potensial dalam ketiga bidang substansi tersebut undang-undang dapat bertentangan dengan UUD.

E. Penutup

Dari uraian di atas, bisa disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

1. UUD 1945 setelah perubahan ketiga, telah menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang menganut asas demokrasi.
2. Dalam menjaga tegaknya konstitusi, UUD 1945 membentuk lembaga baru yang bernama Mahkamah Konstitusi.

3. Peran Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan peradilan tata negara adalah untuk menegakkan norma-norma hukum tertinggi yang terdapat dalam UUD 1945. Oleh karenanya, seringkali peran peradilan tata negara disebut sebagai "*the guardian of the constitution.*"
4. Dalam konstitusi negara modern, ditetapkan pula di dalamnya hak-hak warga Negara, dan oleh karena hak-hak tersebut dicantumkan dalam konstitusi maka statusnya menjadi hak-hak konstitusi warga negara yang secara substantif harus ditegakkan pula oleh peradilan tata Negara. Oleh sebab itu, peradilan tata negara juga berfungsi sebagai "*the guardian of citizens.*"

DAFTAR PUSTAKA

Alexis de Tocqueville, *Democracy in America And Two Essay on America*, London : Penguin Books, 2003.

Colin Leys, *Market-Driven Politics: Neoliberal Democracy and the public Interest*, London: Verso, 2001.

Fareed Zakaria, *Masa depan Kebebasan: Penyimpangan Demokrasi Amerika dan Negara Lain* (Terjemahan Ahmad Lukman), Jakarta: Ina Publikatama, 2003.

Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Jakarta : Sekretarisat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008.

Samuel Huntington, *The Third Wave : Democratization in The Late of Twentieth Century*, Oklahama: University of Oklahama Press, 1991.