

# KEDAULATAN RAKYAT MENURUT UUD 1945

A.S.S. Tambunan\*

## ABSTRACT

The sovereignty of people is an important state principle stipulated in the 1945 Constitution. As a principle, it needs implementation to make it more operative. The author discusses the problems of the sovereignty of people in a more comprehensive manner by dealing with various thoughts around the insight of the sovereignty of people, and the approach upheld by the 1945 Constitution. According to him, the sovereignty of the Indonesian people will be more operative legally and constitutionally by realizing it into positive legal norms.

## I. PENDAHULUAN

Dalam UUD 1945 terdapat istilah "kedaulatan rakyat", tetapi tidak ada penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan kedaulatan rakyat itu. Pengertian kedaulatan rakyat yang beredar luas di kalangan rakyat Indonesia adalah sebagaimana diperolehnya di lembaga-lembaga pendidikan di Indonesia. Pengertian yang diajarkan adalah seperti dikemukakan oleh Jean Jacques Rousseau. Pengertian kedaulatan rakyat dari Rousseau ini juga sering didiskusikan di lingkungan kaum intelektual, baik di kalangan kaum akademisi maupun di antara kaum politisi.

Kedaulatan rakyat diartikan sebagai kekuasaan dari rakyat, dan dengan mengikuti pendapat Abraham Lincoln: pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Jarang orang meneliti apakah benar demikian yang dimaksud oleh Rousseau dan UUD 1945.

Kedaulatan rakyat merupakan suatu asas kenegaraan, tetapi suatu asas tidak dapat begitu saja diberlakukan. Untuk itu diperlukan konkretisasi lebih lanjut, barulah asas tersebut dapat menjadi operasional. Bagaimana caranya supaya asas tersebut dapat menjadi operasional? Mengenai hal inipun masih kurang diadakan penelitian.

Dulu sewaktu Indonesia masih di bawah naungan Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, dikatakan: "Kemauan Rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa, kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak-pilih yang sedapat mungkin bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia maupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara" (Pasal 34 Konstitusi RIS 1949, Pasal 35 UUDS 1950).

---

\* Staf Pengajar di Sekolah Tinggi Hukum Militer.

UUD 1945 tidak memuat ketentuan semacam itu. Hal itu dapat diartikan bahwa sekarang ini ketentuan itu tidak berlaku lagi, tetapi banyak orang berpendapat bahwa hal itu masih berlaku. Apakah karena itu maka pemilihan umum dikatakan sebagai pesta demokrasi. Jadi, seolah-olah pelaksanaan kedaulatan rakyat hanya melalui pemilihan umum saja. Mungkin itulah sebabnya Ismail Suny mengatakan bahwa kedaulatan rakyat di Indonesia masih belum terlaksana 100%.<sup>1</sup>

Hal-hal tersebut dicoba untuk dibahas secara singkat dalam makalah ini. Oleh karena ruangan sangat terbatas maka hal-hal pokok saja yang dimuat dalam makalah ini. Oleh karenanya sudah pasti bahwa masih banyak hal-hal lain yang tidak dibahas.

## II. AJARAN KEDAULATAN

### A. Asal-usul kata kedaulatan

Kata kedaulatan merupakan terjemahan dari *soeveriniteit* (Belanda), *sovereignty* (Inggris), *souveraineté* (Prancis) atau *Souveranität* (Jerman). Asal-usul katanya tidak jelas, ada yang mengatakan berasal dari *supremus* (bahasa Latin, yang berarti yang tertinggi) tetapi ada yang mengatakan berasal dari *superanus* (bahasa Latin, yang berarti di atas yang lain). Menurut G.F. van der Tang kata itu secara historis pada mulanya merupakan istilah yuridis-organisatoris untuk menentukan yurisdiksi (wilayah kekuasaan) seseorang. Jadi, bukan untuk menunjukkan kekuasaan tertinggi dalam suatu komunitas politik. Pengertian yang belakangan ini baru kemudian sekali muncul.<sup>2</sup>

Pada hakikatnya ajaran modern tentang kedaulatan merupakan hasil dari dua garis perkembangan yang menandakan berakhirnya zaman Abad Pertengahan. Pada zaman itu kedaulatan diartikan sebagai kekuasaan mutlak untuk membentuk hukum dan lebih banyak dihubungkan dengan Sri Paus daripada raja-raja. Raja-raja dianggap terikat oleh hukum feodal dan juga mereka termasuk yurisdiksi gereja, sedangkan Sri Paus dianggap berada di atas itu.

Perkembangan pertama terjadi sebagai akibat lahirnya negara baru bersifat nasional yang ingin melepaskan diri dari pengaruh kekuasaan lain dan juga dari Sri Paus, dan yang

<sup>1</sup> Karena keanggotaan MPR tidak semua melalui pemilihan umum. Lihat: Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, 1978, hlm. 53. Baca juga: Harmaily Ibrahim, *Majelis Permusyawaratan Rakyat, Suatu Tinjauan dari Sudut Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sinar Bakti, 1979, hlm. 96.

<sup>2</sup> Dalam tulisannya: "Souveriniteit," dalam: P.W.C. Akkerman et al., *Algemene Begrippen van Staatsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1985, hlm. 87 et seq.

ingin agar eksistensinya diakui di tengah-tengah perkembangan luar biasa di bidang kehidupan ekonomi pada waktu itu. Perkembangan kedua terjadi dengan ditinggalkannya anggapan bahwa hukum adalah kebiasaan dan pembentukan hukum dianggap sebagai pengumuman tentang adanya kebiasaan yang baru. Tiap wilayah nasional diakui sebagai kesatuan hukum yang merdeka, bersifat sekular dan positivis, dan dalam wilayah itu ada suatu kekuasaan tertinggi dan tidak terbatas untuk membentuk undang-undang.<sup>3</sup>

## B. Pengertian Menurut Jean Bodin

Jean Bodin yang untuk pertama kalinya merumuskan pengertian kedaulatan yaitu *la puissance absolue et perpétuelle* (kekuasaan mutlak dan langgeng) yang berada pada negara d.h.i. di tangan raja. Kekuasaan itu adalah originer (bukan merupakan saduran), tertinggi, dan tidak dapat dibagi. Dia membangun pengertiannya itu dengan menggunakan asas-asas dari hukum Rumawi sebagai dasarnya, yaitu:<sup>4</sup>

- 1 *Quod principi placuit legis habet vigorem* (apa yang dikehendaki oleh raja mempunyai kekuatan sebagai undang-undang);
- 2 *Rex in temporalibus superiorem non recognoscens est imperator in regno suo* (dalam urusan duniawi seorang raja tidak mengakui adanya kekuasaan di atas dirinya);
- 3 *Princeps legibus solutus est* (raja tidak terikat pada undang-undang).

Jean Bodin meletakkan kedaulatan dalam diri raja. Ajaran Bodin ini memberikan landasan yang kuat bagi terciptanya kekuasaan mutlak raja. Hal ini erat hubungannya dengan ajaran negara patrimonial yang dianut pada waktu itu: negara dan wilayah negara dianggap sebagai milik pribadi raja yang berkuasa.

Menurut Bodin, *vrayes marqué de souveraineté* (ciri-ciri sebenarnya dari kedaulatan) adalah:<sup>5</sup>

- 1 kekuasaan tertinggi membentuk undang-undang;
- 2 hak menuntut kesetiaan dan kepatuhan;
- 3 hak menentukan perang dan damai;
- 4 kekuasaan tertinggi mengadili;
- 5 hak mengangkat pejabat-pejabat tertinggi negara;
- 6 hak membuat mata uang dan hak memungut pajak;
- 7 hak memberikan grasi.

<sup>3</sup> Lord Lloyd of Hampstead, *Introduction to Jurisprudence*, London: Stevens & Sons, 1972, hlm. 152.

<sup>4</sup> P.W.C. Akkerman et al., *Op. Cit.*, hlm. 90; S.W. Couwenberg, *Modern Constitutioneel Rechten Emancipatie van de Mens, van Monarchale Machtstaat naar Liberale Democratie*, Assen: van Gorcum, 1979, hlm. 83.

<sup>5</sup> S.W. Couwenberg, *Ibid.*, hlm. 84.

Ajaran kedaulatan raja menurut Bodin ini mendapat reaksi, sehingga menimbulkan ajaran-ajaran baru tentang kedaulatan. Yang pertama lahir adalah ajaran kedaulatan rakyat dari J.J. Rousseau yang menjadi penggerak Revolusi Prancis dan kemudian memasuki UUD Amerika Serikat. Lalu timbul ajaran kedaulatan negara yang sebenarnya hanya menghendaki pemindahan kekuasaan raja kepada negara. Kemudian ajaran kedaulatan negara mendapat reaksi dari ajaran kedaulatan hukum. Selain ajaran-ajaran kedaulatan yang bersifat monistis itu ada juga ajaran kedaulatan yang bersifat pluralis, yang di Amerika Serikat dikembangkan oleh Hamilton, Madison, Jay, dan di Prancis oleh De Tocqueville, dan di Belanda oleh H. Dooyeweerd. Ajaran pluralistis ini pada hakikatnya mengajarkan kedaulatan yang dibagi.<sup>6</sup>

Perlu dicatat bahwa ajaran kedaulatan dari Rousseau merupakan reaksi terhadap ajaran kedaulatan Tuhan dan kedaulatan raja. Jadi, kedaulatan rakyat terlepas sama sekali dari ikatan yang berbau raja atau agama. Pengertian inilah yang kemudian oleh Abbe Sieyes dikumandangkan sewaktu Revolusi Prancis dan yang kemudian masuk dalam Deklarasi Lafayette tentang *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* tahun 1789, dan kemudian lagi masuk UUD Prancis hingga sekarang. Pasal 3 UUD Prancis 1958 mengatakan bahwa kedaulatan berada pada *nation* (bangsa), dan yang dimaksud dengan bangsa bukan hanya rakyat yang pada suatu saat hidup, tetapi mencakup juga yang pernah hidup (di waktu lalu) dan yang akan datang (*la synthèse de la continuité historique, de la solidarité des générations et de la permanence des grands intérêts collectifs*).<sup>7</sup>

Sebaliknya, bangsa Amerika Serikat dalam Deklarasi Kemerdekaannya tanggal 4 Juli 1976 menyebut-nyebut Tuhan sampai empat kali, yang dapat diartikan bahwa kedaulatan rakyat Amerika Serikat tidak terlepas sama sekali dari ikatan agama. Begitu juga dalam UUD Republik Irlandia, kedaulatan rakyat dikaitkan dengan kedaulatan Tuhan. Di sisi lain, UUD Republik Federal Jerman dalam Preambulnya secara tegas merumuskan: "*The German People conscious of their responsibility before God and men* (Rakyat Jerman sadar akan tanggung jawabnya terhadap Tuhan dan manusia).<sup>8</sup>

Pada tahun 1832 di Inggris terbit buku tulisan John Austin berjudul *The Province of Jurisprudence Determined*. Dalam buku ini Austin mengemukakan suatu teori baru tentang kedaulatan, yang di satu pihak dapat dikatakan sebagai suatu varian dari kedaulatan rakyat (yaitu kedaulatan parlemen, sebagai perwakilan rakyat), tetapi di lain pihak dapat

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 9.

<sup>7</sup> P.C. Gilhuis, *Het Referendum, Een Rechtsvergelijkende Studie*, Alphen aan den Rijn: Samson, 1961, hlm. 214.

<sup>8</sup> S.E. Finer (ed.), *Five Constitutions, Contrasts and Comparisons*, Middlesex: Penguin Books, 1979, hlm. 197.

juga dikatakan semacam gabungan antara kedaulatan rakyat dengan kedaulatan raja (bahwa kedaulatan berada di tangan raja/ratu di dalam parlemen, tepatnya *the Queen in Parliament*).<sup>9</sup>

Ajaran kedaulatan hukum muncul pada dekade-dekade pertama Abad ke-20 ini sebagai reaksi terhadap ajaran kedaulatan negara. Terdapat tiga varian dari ajaran ini yaitu:<sup>10</sup>

1. Konsepsi berlandaskan psikologi dari H. Krabbe yang mentransformasikan ajaran hukum rakyat dari aliran F.C. von Savigny dengan *Historische Rechtsschule*-nya menjadi teori hukum yang rasional yang didasarkan kesadaran hukum dari para warga masyarakat.
2. Teori norma logis dari Hans Kelsen yang menyerap kekuasaan tertinggi negara ke dalam kekuasaan tertinggi hukum yang diwujudkan oleh *Grundnorm*-nya.
3. Ajaran sosiologi hukum yang dikembangkan oleh George Gurvitch.

### C. Sumber atau Landasan Teori-teori Kedaulatan

Sumber formal dan ciri-ciri dari kedaulatan telah dikemukakan di atas. Bagaimana dengan sumber materilnya? Yang paling mudah adalah ajaran kedaulatan Tuhan, yang mengatakan kekuasaan berasal dari Tuhan Yang Mahakuasa. Pada mulanya ajaran kedaulatan raja masih menyandarkan diri pada kekuasaan yang berasal dari Tuhan tadi, tetapi sekarang dipercayakan kepada raja. Jika kekuasaan raja bersifat perdata, maka kekuasaan tertinggi yang ada pada raja didasarkan pada hak kepemilikan raja (*Sachherrschaft*) atas wilayah yang diperintahnya (teori *dominium eminens* dan teori patrimonial). Selanjutnya, kekuasaan raja bersifat hukum publik (*Befehlsgewalt*), yaitu kekuasaan tertinggi raja itu didasarkan kepada keberhasilannya menaklukkan wilayah (*imperium*) beserta penduduknya (*Herrschaftsbereich*).<sup>11</sup>

Landasan dari kedaulatan rakyat menurut Rousseau adalah kontrak sosial. Tetapi menurut C.W. van der Pot, jika bukunya Rousseau *Confessions* disimak, maka dapat diketahui bahwa landasan sebenarnya adalah kesadaran para warga masyarakat, bahwa hanya yang demikianlah yang dapat membebaskan mereka dari belenggu kekuasaan mutlak raja. Menurut Immanuel Kant, landasan sebenarnya adalah kesadaran hukum dan

---

<sup>9</sup> Howard Davies & David Holderofit, *Jurisprudence: Texts and Commentary*, London: Butterwoth, 1991, hlm. 16-22.

<sup>10</sup> S.W. Couwenberg, *Liberale Democratie als Eeerste Emancipatiemodel, Een Inleiding in het Westerse Constitutloneel Recht*, Assen: van Grocum, 1981, hlm. 8-9.

<sup>11</sup> S.W. Couwenberg. *Op. Cit.*, hlm. 79, 88.

rasa solidaritas dari para peserta kontrak sosial.<sup>12</sup> S.W. Couwenberg berpendapat bahwa landasannya adalah hak warga masyarakat untuk menentukan nasibnya sendiri.<sup>13</sup>

Landasan kedaulatan dari Austin adalah *the bulk of the given society are in a habit of obedience* (kebiasaan kepatuhan masyarakat).<sup>14</sup>

Sebagaimana telah dikemukakan, landasan ajaran kedaulatan hukum dari Krabbe adalah kesadaran hukum masyarakat. Begitu juga telah dikatakan bahwa landasan teori kedaulatan hukum dari Kelsen adalah adanya norma dasar, yang oleh H.L.A. Hart disebut sebagai *ultimate rule of recognition*, dihubungkan dengan aspek intern dari aturan atau norma.<sup>15</sup>

Dalam hubungan ini perlu kiranya dicatat bahwa apa yang oleh van der Pot dikatakan sebagai kesadaran hukum, oleh Kant sebagai kesadaran dan rasa solidaritas, dan oleh Austin sebagai kebiasaan kepatuhan, pada hakikatnya adalah sama dengan aspek internal dari norma yang dimaksud oleh Hart.

#### D. Perkembangan terakhir di Barat

Dalam hubungan ini perlu kiranya dicatat bahwa pengertian kedaulatan sudah sejak lama dipersoalkan. Dalam Konferensi Ilmu Hukum Tata Negara yang diadakan di Nijmegen pada tahun 1973, para pakar hukum tata negara Belanda sependapat bahwa pengertian kedaulatan yang berasal dari Abad ke-16 itu sudah kadaluwarsa atau setidaknya menjadi problematis.<sup>16</sup> Ada yang mengusulkan supaya dibuang saja jauh-jauh. Van der Tang mengatakan bahwa kedaulatan sebagai pengertian dalam hukum tata negara sudah tidak mempunyai arti lagi.<sup>17</sup>

Sorang pakar hukum tata negara Inggris S.A. de Smith mencatat bahwa terdapat kesimpangsiuran pengertian mengenai istilah kedaulatan karena .. *others have defined the concept of sovereignty in different ways at different periods and in different contexts*.<sup>18</sup>

<sup>12</sup> C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht* (bewerk door: A.M. Donner), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1983, hlm. 33.

<sup>13</sup> S.W. Couwenberg, "Liberale...", *Op. Cit.*, hlm. 59.

<sup>14</sup> Howard Davies & David Holdcroft, *Op. Cit.*, hlm. 21.

<sup>15</sup> Lord Lloyd of Hampstead, *Op. Cit.*, hlm. 285 et seq.

<sup>16</sup> S.W. Couwenberg, *Westers Staatsrecht als Emancipatieproces, Ontwikeling van de Constitutionele Emancipatiefunctie in de Democratische Rechtsstaat*, Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij, 1977, hlm. 9.

<sup>17</sup> P.W.C. Akkermans et al., *Op. Cit.*, hlm. 96.

<sup>18</sup> S.A. de Smith, *Foundations of Constitutional and Administrative Law*, Harmondsworth: Penguin Books Ltd., 1975, hlm. 6.

Dalam hubungan ini F. Iswara mengatakan bahwa tidak ada pengertian yang begitu banyak menimbulkan pertentangan dan salah paham seperti kedaulatan, sehingga dapatlah dipahami kalau di kalangan para ahli timbul keinginan untuk menggantikannya dengan istilah lain.<sup>19</sup>

### III. KEDAULATAN DALAM UUD 1945

#### A. Konsepsi

Kata kedaulatan disebut sembilan kali dalam UUD 1945, satu kali dalam Pembukaan (berkedaulatan rakyat), dua kali dalam Batang Tubuh (judul Bab I dan dalam Pasal 1 Ayat (2)), dan enam kali dalam Penjelasan (dua kali dalam Penjelasan Umum: "berkedaulatan rakyat", empat kali dalam Penjelasan pasal demi pasal, yakni dua kali kata: "kedaulatan negara" dan dua kali kata: "kedaulatan rakyat").

Sebagai dasar digunakan kedaulatan rakyat sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945 *kedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Pancasila*. Jadi, kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari Pancasila. Selain itu Supomo mengatakan bahwa negara tidak lain ialah seluruh masyarakat atau seluruh rakyat Indonesia sebagai persatuan yang teratur dan tersusun. Jadi, negara adalah rakyat. Oleh karenanya tidaklah mengherankan kalau kedaulatan rakyat kemudian beralih menjadi kedaulatan negara {Pasal 1 Ayat (2) dihubungkan dengan penjelasannya}. Atau sebagaimana dicatat oleh Hazairin, dalam Pembukaan UUD 1945 istilah bangsa, rakyat, dan negara digunakan secara bergantian dalam arti yang sama. Kemudian kalau Pasal 29 Ayat (1) dihubungkan dengan rumusan Alinea ke-3 Pembukaan UUD 1945, dan bahwa badan-badan pengadilan mengambil putusan-putusannya atas nama Tuhan Yang Maha Esa. Hal ini menunjukkan bahwa UUD 1945 menghubungkan kedaulatan rakyat/negara dengan kedaulatan Tuhan. Juga dalam Penjelasan Umum UUD 1945 ditegaskan bahwa negara berdasarkan hukum, yang berarti negara kita juga menganut ajaran kedaulatan hukum.

Memperhatikan rumusan-rumusan tersebut di atas, dapatlah disimpulkan bahwa pengertian kedaulatan rakyat yang dianut oleh UUD 1945 adalah sama sekali lain daripada pengertian yang berkembang di Barat, khususnya sebagaimana dikemukakan oleh Rousseau.

Oleh karena itu penulis sependapat dengan Hazairin, Wirjono Prodjodikoro, dan Ismail Suny, yang menyatakan bahwa Indonesia menganut ajaran kedaulatan rakyat,

---

<sup>19</sup> Dalam bukunya: *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Alumni, 1974, hlm. 92 et seq.

kedaulatan negara, kedaulatan Tuhan, dan kedaulatan hukum secara terpadu.<sup>20</sup> Hanya penulis hendak menambahkan bahwa secara tidak langsung negara kita juga menganut ajaran kedaulatan dari H. Dooyeweerd (kedaulatan dalam lingkungannya sendiri) walaupun tidak sama betul, yaitu dengan diakuinya bahwa tertib hukum di Indonesia bukan hanya satu. Di dalam wilayah negara RI berlaku bermacam-macam tertib hukum dalam lingkungan hidup bukan kenegaraan, seperti masyarakat keagamaan, perusahaan, sekolah, dan sebagainya.<sup>21</sup>

Kalau diteliti pengertian yang demikian itu sebetulnya secara tidak langsung sudah merupakan hasil dari pembicaraan di BPUPKI pada bulan Juni/Juli 1945, yaitu sewaktu Supomo menyebut dan membahas pendapat dari Adam Müller.

Menurut J.J. von Schmid, ciri khas dari Adam Müller adalah bahwa dia selalu hendak menjembatani perbedaan/pertentangan dengan berusaha untuk menyerasikan dan menyeimbangkannya. Oleh karena itu dalam ilmu negara dia melihat fakta bahwa bangunan negara terdiri dari kekuatan-kekuatan yang bersifat organis, juga bahwa segala kekuatan dan kekuasaan di dalam negara tidak hanya bersumber dari satu titik yang berdaulat.<sup>22</sup> Adam Müller melihat bangunan negara dari segi masyarakat dan mengatakan bahwa negara merupakan suatu susunan yang diwujudkan oleh kekuatan-kekuatan yang mandiri dan saling berdampingan atau berhadapan. Dengan demikian Adam Müller menolak konstruksi bangunan negara yang didasarkan aliran akal atau hukum alam yang selalu berpangkal-tolak dari individualisme dan pemikiran kedaulatan.

Selanjutnya kalimat pertama dalam Pembukaan UUD 1945 secara jelas menegaskan, bahwa bangsa Indonesia berangkat dari dalil bahwa kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa sehingga bangsa Indonesia berhak untuk menentukan nasibnya sendiri. Jadi menurut bangsa Indonesia, hak menentukan nasibnya sendiri merupakan hak asasi yang paling fundamental.<sup>23</sup> Berdasarkan haknya itulah maka bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaannya dan memilih kedaulatan rakyat yang berdasarkan Pancasila sebagai asas kenegaraannya.

Karena bangsa Indonesia mengutamakan kebebasan, maka ada persamaan dengan pendapat pelopor aliran falsafah pragmatisme, yaitu Charles Sanders Peirce, yang

<sup>20</sup> Hazairin, *Demokrasi Pantjasila*, Djakarta: Tinta Mas, 1970, hlm. 32 et seq; Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, 1980, hlm. 6; Ismail Suny, *Op. Cit.*, hlm. 8.

<sup>21</sup> Roeslan Saleh, "Tertib Hukum," *Diktat Kuliah*, tanpa tahun, hlm. 61.

<sup>22</sup> J.J. von Schmid, *Het Denken over Staat en Recht in de Negentiende Eeuw*, Haarlem: De Erven F. Bohn, 1948, hlm. 57.

<sup>23</sup> Baca: A.S.S. Tambunan, *Implementasi Hak Asasi Manusia di Lingkungan ABRI, Suatu Tinjauan dari Segi Hukum Tata Negara*, Jakarta: STHM, 1995, hlm. 3 jo. 13 et seq.

mengatakan bahwa kebebasan merupakan nilai puncak dari suatu masyarakat. Menurut Peirce, kebebasan bersifat *metalew* (pra-hukum) sehingga konstitusi harus tunduk kepadanya. Suatu konstitusi adalah suatu struktur supra dari hukum dan berfungsi sebagai pengawas dan pelindung kebebasan tadi.<sup>24</sup>

Peirce mengatakan bahwa hubungan antara individu dengan harta benda miliknya mewujudkan hubungan dasar yang melandasi negara, dan bahwa kebebasan hanya mungkin dalam pasar bebas. Berbeda dengan itu, maka bangsa Indonesia mengaitkan dan memasukan kebebasan dan haknya untuk menentukan nasibnya sendiri itu dengan Pancasila, asas integralistik, dan asas kekeluargaan.<sup>25</sup>

Dengan demikian Pembentuk UUD 1945 berhasil secara baik sekali merenovasi serta meningkatkan pengertian kedaulatan yang oleh para pakar hukum tata negara Belanda dianggap sudah kuno itu. Sebagaimana halnya dengan Pancasila yang mengandung pengertian yang integralistik karena kelima sila merupakan satu kesatuan walaupun dapat dibeda-bedakan, begitu juga halnya dengan pengertian kedaulatan yang terdapat dalam UUD 1945. Jadi, pengertian kita mengenai kedaulatan rakyat adalah berbeda dengan pengertian kedaulatan rakyat di Barat.

## B. Operasionalisasinya

Kedaulatan rakyat Indonesia secara yuridis-konstitusional menjadi operasional melalui beberapa asas-asas hukum demokrasi yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu asas permusyawaratan perwakilan, asas permufakatan/mayoritas suara, asas pertanggungjawaban yang dibarengi keterbukaan, hak-hak warga, dan melalui lembaga dan prosedur yang didasarkan atas asas-asas tersebut. Asas-asas itu merupakan asas-asas hukum materiil yang menurut Eikema Hommes masih harus lagi dikonkretkan ke dalam norma-norma hukum.<sup>26</sup>

Menurut sistem UUD 1945 asas-asas hukum itu menjadi hukum positif melalui Ketetapan-ketetapan MPR, undang-undang dan peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Beberapa pokok dari asas-asas itu telah dikonkretkan dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan ketetapan-ketetapan MPR. UUD 1945 mengaitkan kedaulatan rakyat hanya dengan dua lembaga negara saja yaitu MPR {Pasal 1 Ayat (2)} dan DPR {Penjelasan Pasal 23

<sup>24</sup> Sebagaimana diuraikan Roberta Kevelson dalam bukunya: *Law as A System of Signs*, New York: Plenum Press, 1988, hlm. 238.

<sup>25</sup> Pembukaan UUD 1945 jo. Ketetapan MPR No. II/MPR/1993 tentang GBHN.

<sup>26</sup> Roeslan Saleh, "Tentang Norma Hukum," *Diktat Kullah (S-3 UI)*, hlm. 22-24. Juga dalam bukunya: *Pembinaan Cita Hukum dan Asas-asas Hukum Nasional*, Jakarta: Karya Dunia Fikir, 1996, hlm. 25.

Ayat (1), (2), (3) dan (4) Alinea ke-5]. MPR yang menentukan arah perjalanan bahtera negara melalui haluan negara yang ditetapkan sekali lima tahun. Dan DPR yang mengawasi agar arah perjalanan bahtera negara sesuai dengan arah yang telah ditetapkan oleh MPR. Kalau terjadi penyimpangan dan DPR tidak berhasil meluruskannya, maka DPR memanggil MPR untuk melakukan sidang dan memutuskan apa betul telah terjadi penyimpangan dan menentukan apa yang harus diperbuat. Dengan demikian poros pengaman sistem UUD 1945 adalah MPR-DPR.

Presiden ditugasi untuk melaksanakan haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD 1945 dan oleh MPR. Untuk itu dia diberikan kekuasaan yang besar sekali. Dalam Penjelasan UUD 1945 dikatakan: *concentration of power and responsibility upon the President*. Untuk pengamanannya, dalam melaksanakan kekuasaannya itu Presiden harus berdasarkan undang-undang dan peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Wilayah negara dibagi habis dalam wilayah administratif dan daerah otonom. Pemerintahan dilaksanakan atas dasar permusyawaratan. Di pusat hal itu dilakukan oleh Presiden dan para pembantunya dengan DPR, dan di daerah hal itu dilakukan oleh Kepala Daerah dengan DPRD. Presiden beserta para pembantunya dan para Kepala Daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas kewajibannya. Sebagai pengaman agar pelaksanaan haluan negara dan pemerintahan berjalan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh UUD 1945 dan MPR, maka pengawasan pelaksanaannya selain oleh DPR juga dilakukan oleh DPA, BPK, dan Mahkamah Agung. Semua melakukan pengawasan di bidang masing-masing.

DPA melakukan pengawasan preventif atau pengawasan secara tidak langsung, yaitu dengan memberikan nasihat kepada Presiden baik diminta maupun tidak diminta agar pelaksanaan tugasnya dapat berjalan sesuai dengan haluan negara. BPK melakukan pengawasan di bidang keuangan negara dan memberikan hasilnya kepada DPR untuk dapat dilakukan tindakan lebih lanjut kalau diperlukan. Mahkamah Agung melakukan pengawasan di bidang hukum agar negara hukum Indonesia dapat berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku.

Perlu kiranya dicatat bahwa MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat Indonesia memegang kekuasaan tertinggi dan kekuasaannya tidak terbatas. MPR berhak dan wajib mengetahui apa yang terjadi di negara kita terutama apa saja yang dilakukan oleh lembaga-lembaga tinggi negara. Dengan demikian menurut prinsip yang terkandung dalam UUD 1945 seharusnya bukan hanya Presiden saja yang harus memberikan laporan pelaksanaan tugasnya atau laporan pertanggungjawabannya, tetapi semua lembaga - lembaga tinggi negara, yaitu DPA, DPR, BPK dan MA.

Rakyat sendiri juga ikut dalam pelaksanaan pengawasan ini agar kehidupan negara sesuai dengan yang dikehendakinya. Hal itu dilakukan melalui penggunaan hak-haknya yang dijamin oleh UUD 1945.<sup>27</sup>

Sayang bahwa hal-hal tersebut di atas masih belum semuanya diatur. Jadi, asas-asas hukum materiil tersebut masih banyak yang "tidur". Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kedaulatan rakyat sebagaimana yang dimaksud oleh UUD 1945 masih belum terlaksana.

Di bagian depan dari tulisan ini telah dikemukakan bahwa dulu sewaktu Indonesia masih di bawah naungan Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, kedaulatan rakyat menjelma dalam kemauan rakyat yang dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang sedapat mungkin bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia maupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara. Jadi, menurut ketentuan itu kedaulatan rakyat terwujud dalam kemauan rakyat yang dinyatakan melalui pemilihan umum. Prinsip ini dianut oleh negara-negara demokrasi liberal pada Abad ke-18 dan 19 sewaktu masih dalam awal pertumbuhannya. Sekarang ini kemauan rakyat bukan lagi hanya melalui pemilihan umum, tetapi juga melalui hak-hak demokrasi lain, yaitu melalui referendum, plebisit, penggunaan hak inisiatif rakyat, hak petisi, hak mogok, dan hak mengeluarkan pendapat.

Berkenaan dengan masalah pemilihan umum perlu kiranya dicatat bahwa menurut aliran demokrasi, pemilihan umum merupakan fungsi politik yang dilakukan oleh para warga sebagai organ negara.<sup>28</sup> Jadi, dari segi pandangan ini hak memilih merupakan suatu kewajiban. Dilihat dari pandangan aliran liberal hak memilih adalah bebas artinya yang bersangkutan adalah bebas untuk melakukan atau tidak melakukannya.<sup>29</sup> Dengan begitu dapat dikatakan bahwa praktik yang selama ini dilaksanakan di Indonesia mengikuti aliran liberal.<sup>30</sup> Dengan begitu dapat dikatakan bahwa

<sup>27</sup> Baca pemikiran Moh. Hatta dalam tulisannya: "Ke Arah Indonesia Merdeka," dan "Demokrasi Asli Indonesia dan Kedaulatan Rakyat," dalam: Miriam Budiardjo (ed.) *Masalah Kenegaraan*, Jakarta: Gramedia, 1975, hlm. 40-41 dan 52.:

<sup>28</sup> Hal ini sesuai dengan ajaran J.H.A. Logemann dan C.W. van der Pot, yang mengatakan bahwa negara merupakan organisasi fungsi dan jabatan.

<sup>29</sup> S.W. Couwenberg, *Modern Constitutioneel Recht en Emancipatie van de Mens, Constitutionele Ontwikkelingsmodellen*, Assen: van Gorkum, 1984, hlm 41-42. Lihat juga: A.S.S. Tambunan, *Pemilihan Umum di Indonesia dan Susunan & Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, Sejarah Pengaturannya, Pemikiran dan Permasalahan yang Melatarbelakanginya dan Perbandingan dengan Negara-negara Lain*, Bandung: Bina Cipta, 1986, hlm. 88.

<sup>30</sup> Memang dalam rangka pembicaraan di DPR mengenai UU Pemilu tidak pernah dibahas apakah memilih itu merupakan hak atau kewajiban bagi warga negara Indonesia.

Dari ketentuan tersebut tadi jelas terlihat bahwa Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 menganut ajaran Barat tentang *social contract* yang mengajarkan bahwa landasan negara adalah hak-hak manusia. Hal ini secara jelas tampak dari sistematika keduanya. Sistematika UUD 1945 adalah sama sekali lain. Dasar negara adalah Pancasila dan bukan hak-hak para warga. Hak-hak warga harus ditempatkan dalam rangka Pancasila. Hanya saja, hendaknya hal-hal itu tergambar dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat dengan pelaksanaan lebih lanjut dari UUD 1945.

#### IV. PENUTUP

Sebagaimana diuraikan pada pendahuluan, tulisan ini hanya merupakan usaha menempatkan pengertian kedaulatan rakyat Indonesia pada tempat yang sebenarnya menurut sistem UUD 1945. Tulisan ini tidak berpretensi telah dapat memberikan gambaran yang lengkap dan benar.

Dengan perkataan lain, tulisan ini hanya bersifat *thought provoking* dan penulis berharap, akan dapat menimbulkan reaksi dalam bentuk tanggapan dan tulisan. Hal ini sangat diperlukan karena UUD 1945 tampaknya agak kurang mendapat perhatian dari para akademisi dan kaum politisi. Mereka menuntut supaya UUD 1945 dilaksanakan secara murni dan konsekuen, tetapi tidak ada atau sangat sedikit yang bersedia meneliti makna dan ajaran-ajaran apa saja yang sebenarnya terkandung dalam UUD 1945, untuk kemudian menyusun suatu teori hukum tata negara menurut UUD 1945. Tanpa teori itu tidaklah mungkin untuk dapat membuat dan melaksanakan konsep/rencana pembangunan negara, yang mengarah ke terciptanya kehidupan kenegaraan yang sehat dan demokratis.