

# MEMAKNAI HAKIKAT KEDAULATAN RAKYAT DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA

**Ulfia Hasanah**

**Dosen Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Riau**

## *Abstrak*

Prinsip demokrasi dan nomokrasi sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 merupakan perwujudan dari ciri negara yang berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan ciri negara yang menjunjung tinggi hukum. Dalam implementasinya kedua prinsip diatas berpengaruh langsung dalam kehidupan ketatanegaraan suatu negara bahkan menjadi dasar bagi terjadinya perubahan konstitusi negara. Hal ini menandakan bahwa ide kedaulatan rakyat menjadi dasar bagi terjadinya perubahan fundamental dalam negara berupa perubahan konstitusi, karena konstitusi ( UUD 1945 ) dimaknai sebagai wujud hakiki kehendak nyata dari rakyat. Hal ini sejalan dengan ungkapan bahwa kekuasaan itu oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat ( *the govertment of the people, by the people, for the people* ).

Kata kunci: kedaulatan rakyat, konstitusi, demokrasi

## *Abstract*

Principles of democracy and nomokrasi as stated in the 1945 Constitution embodies the characteristics of a state based on the sovereignty of the people and country characteristics that uphold the law. In the above two principles implementasinya direct influence in state affairs of a country even the basis for a change in the state constitution. This indicates that the idea of sovereignty of the people is the basis for the occurrence of a fundamental change in the form of changes in the state constitution, because the constitution (UUD 1945) interpreted as a tangible manifestation of the will of the people essential. This is in line with the expression of that power by the people, of the people, and for the people ( *the govertment of the people, by the people, for the people* )

**Keywords: popular sovereignty, constitution, democracy**

## A. PENDAHULUAN

Kekuasaan mempunyai peranan penting yang dapat menentukan nasib berjuta-juta manusia. Adanya kekuasaan cenderung tergantung dari hubungan antara pihak yang memiliki kemampuan untuk melancarkan pengaruh dengan pihak lain yang menerima pengaruh itu, rela atau terpaksa. Akan tetapi pada umumnya kekuasaan ini berada pada organisasi yang dinamakan “ negara ”. Secara formal negara mempunyai hak untuk melaksanakan kekuasaan tertinggi, kalau perlu dengan paksaan. Juga negaralah yang membagi-bagikan kekuasaan yang lebih rendah derajatnya. Inilah yang dimaknai sebagai kedaulatan ( *sovereignty* ).<sup>1</sup>

Dalam memaknai hakikat yang sesungguhnya dari kedaulatan rakyat tentu setiap negara memiliki ciri khas yang berbeda dengan negara lainnya. Sebutlah Indonesia dengan Undang-Undang Dasar 1945 selanjutnya disebut UUD 1945 sebagai norma dasar tertinggi dalam negara ( *ground norm* ) menganut beberapa kedaulatan sekaligus dalam konstitusinya, sebagaimana diungkapkan oleh Ismail Sunny bahwa UUD 1945 menganut tiga ajaran kedaulatan sekaligus yaitu ajaran kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan hukum.<sup>2</sup>

Dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 disebutkan bahwa *kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar*. Secara filosofis, bermakna rakyatlah yang berdaulat terhadap negara Indonesia, memang secara yuridis kedaulatan itu dilaksanakan secara perwakilan melalui para wakil rakyat, tetapi sesungguhnya keberadaan mereka untuk memenuhi kepentingan dan melaksanakan amanah yang diberikan rakyat. Jadi hukum yang diproduksi oleh para wakil rakyat harus menggambar kedaulatan rakyat, bukan pribadi, kelompok atau bahkan partai.<sup>3</sup>

Sebagai wujud dari ide kedaulatan rakyat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan

---

<sup>1</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi: Suatu Pengantar*, Edisi baru keempat, ( Jakarta: CV. Rajawali Pers, 1990 ), hlm. 295-297

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi 1945-1980-an*, (Jakarta: Disertasi Pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 1993 ), hlm. 61

<sup>3</sup> Firdaus, *Membangun Hukum Indonesia Yang Berwawasan Nilai-Nilai Pancasila*, dalam Jurnal Konstitusi ( BKK Fakultas Hukum Universitas Riau ), Volume IV No.1, Juni 2011, hlm. 121

pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi pengawasan. Pelaksanaan keterlibatan penuh rakyat tersebut haruslah diorganisasikan menurut UUD 1945, tidak lagi diorganisasikan melalui institusi kenegaraan MPR layaknya ketentuan UUD 1945 sebelum perubahan. Hal ini tentu membawa konsekuensi, oleh karena setiap lembaga negara atau jabatan publik tentu harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang berdaulat, maka bukan saja tugas dan wewenang jabatan itu harus diselenggarakan menurut undang-undang dasar, tetapi juga harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui prinsip akuntabilitas, transparansi, dan cara kerja yang partisipatoris. Setiap warga negara harus mendapatkan akses yang seluas-luasnya terhadap kinerja lembaga-lembaga negara, dan secara berkala lembaga-lembaga negara yang bersangkutan diharuskan menyampaikan laporan terbuka kepada masyarakat, dan yang tidak kalah pentingnya adalah kebebasan pers untuk mendapatkan informasi dan memberikan informasi itu kepada masyarakat luas.<sup>4</sup>

Dalam era reformasi saat ini, perbincangan maupun penelitian hukum harus diarahkan sejauh mana hakikat demokrasi atau kedaulatan rakyat yang diamanahkan UUD 1945 benar terwujud dalam realitas kehidupan ketatanegaraan Indonesia, bukan hanya sekedar formalitas dan pembenaran hukum dalam pelaksanaan kedaulatan itu sendiri, sudah saatnya kedaulatan rakyat harus menjelma lebih hakiki dalam hidup berbangsa melebihi sekedar formalitas melalui Pemilihan Umum.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian diatas maka yang menjadi perumusan masalah dalam penulisan ini adalah bagaimana hakikat kedaulatan rakyat yang sesungguhnya dalam ketatanegaraan Indonesia?

## **C. PEMBAHASAN**

Dalam isu kedaulatan rakyat, pemikir yang seringkali dirujuk adalah J.J.Rousseau. Dalam bukunya *Contract ,Sodale* (1763), Rousseau berpendapat bahwa manusia dengan moralitas yang tidak dibuat-buat justru waktu manusia berada dalam keluguan. Sayangnya, keluguan ini hilang

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, ( Jakarta: PT. BIP ( Kelompok Gramedia, 2007 ), hlm. 295

ketika membentuk masyarakat dengan lembaga-lembaganya. Pada saat itu, manusia beralih menjadi harus taat pada peraturan yang dibuat oleh penguasa yang mengisi kelembagaan dalam masyarakat. Peraturan itu menjadi membatasi dan tidak bermoralitas asli karena dibuat oleh penguasa. Dengan demikian, manusia menjadi tidak memiliki dirinya sendiri. Bagaimana cara mengembalikan manusia kepada keluguan dengan moralitas alamiah dan bermartabat? Menurut Rousseau hanya ada satu jalan: *kekuasaan para raja dan kaum bangsawan yang mengatur masyarakat harus ditumbangkan dan kedaulatan rakyat harus ditegakkan. Kedaulatan rakyat berarti bahwa yang berdaulat terhadap rakyat hanyalah rakyat sendiri. Tak ada orang atau kelompok yang berhak untuk meletakkan hukumnya pada rakyat. Hukum hanya sah bila ditetapkan oleh kehendak rakyat. Faham kedaulatan rakyat adalah penolakan terhadap faham hak raja atau golongan atas untuk memerintah rakyat. Juga, penolakan terhadap anggapan bahwa ada golongan-golongan sosial yang secara khusus berwenang untuk mengatur rakyat. Rakyat adalah satu dan memimpin dirinya sendiri.*<sup>5</sup>

Akan tetapi muncul pertanyaan: yang manakah kehendak rakyat itu? Bukankah rakyat adalah ratusan juta individu (di Indonesia) yang masing-masing punya kemauan dan jarang sekali atau tak pernah mau bersatu? Rousseau menjawab pertanyaan ini dengan teori Kehendak Umum. Menurut teori ini: sejauh kehendak manusia diarahkan pada kepentingan sendiri atau kelompoknya maka kehendak mereka tidak bersatu atau bahkan berlawanan. Tetapi sejauh diarahkan pada kepentingan umum, bersama sebagai satu bangsa, semua kehendak itu bersatu menjadi satu kehendak, yaitu kehendak umum. Kepercayaan kepada kehendak umum dari rakyat itu lah yang menjadi dasar konstruksi negara dari Rousseau.

Undang-undang harus merupakan ungkapan kehendak umum itu. Tidak ada perwakilan rakyat oleh karena kehendak rakyat tidak dapat diwakili. Rakyat sendiri harus berkumpul dan menyatakan kehendaknya melalui perundangan yang diputuskannya. Pemerintah hanya sekedar panitia yang diberi tugas melaksanakan keputusan rakyat. Karena rakyat memerintah sendiri dan secara langsung, maka tak perlu ada undang-undang dasar atau konstitusi. Apa yang dikehendaki rakyat itu lah hukum. Dengan demikian, negara menjadi republik, *res publica*, urusan umum. Kehendak umum disaring dari pelbagai keinginan rakyat melalui pemungutan suara. Keinginan yang tidak mendapat dukungan suara terbanyak dianggap sebagai tidak umum dan akhirnya

---

<sup>5</sup> [http://interseksi.org/publications/essays/articles/telaah\\_konstitusional.html](http://interseksi.org/publications/essays/articles/telaah_konstitusional.html), diakses Sabtu, 11 Mei 2013

harus disingkirkan. Kehendak yang bertahan sampai akhir proses penyaringan, itulah kehendak umum. Untuk memahami kehendak umum menurut Rossesau diperlukan *virtue*, keutamaan. Orang harus dapat membedakan antara kepentingan pribadi dan kelompoknya di satu pihak dan kepentingan umum di lain pihak. Jadi untuk berpolitik dan bernegara diperlukan kemurnian hati yang bebas dari segala pamrih. Berpolitik menjadi masalah moralitas.<sup>6</sup>

Pada hakikatnya, dalam ide kedaulatan rakyat itu tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara baik dibidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Bahkan lebih jauh lagi, untuk kemanfaatan bagi rakyatlah sesungguhnya segala kegiatan ditujukan dan diperuntukannya segala manfaat yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara itu. Inilah gagasan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan melalui sistem demokrasi.<sup>7</sup>

Dalam hubungan dengan lingkup kegiatannya, ide kedaulatan rakyat meliputi proses pengambilan keputusan baik dibidang legislatif maupun di bidang eksekutif. Artinya rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menjalankan dan mengawasi pelaksanaan ketentuan hukum itu. Dengan perkataan lain, rakyat berdaulat baik dalam perencanaan, penetapan, pelaksanaan, maupun evaluasi dan pengawasan terhadap produk hukum yang mengatur proses pengambilan keputusan dalam dinamika penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang berkaitan dengan nasib dan masa depan rakyat.<sup>8</sup>

Mengingat kedaulatan rakyat harus ada lembaga yang mewadahnya maka wadahnya itu adalah negara atau dengan sebutan lain seperti kerajaan. Untuk mengukur siapa yang berkuasa atau berdaulat sesungguhnya dalam suatu negara dapat dilihat dari konsep demokrasi yang dianut negara tersebut. Menurut Jimly Asshiddiqie, ada 5 ( lima ) teori<sup>9</sup> yang dapat dijadikan rujukan:

- Teori Kedaulatan Tuhan;

---

<sup>6</sup> *Ibid*

<sup>7</sup> Penelitian “ *Konstruksi Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* ”, Kerjasama DPD RI dan Universitas Brawijaya, Malang: ( Pusat Pengkajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2009 ), hlm. 15

<sup>8</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, ( Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008 ), hlm. 108

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, ( Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994 ), hlm. 10

- Teori Kedaulatan Raja;
- Teori Kedaulatan Negara;
- Teori Kedaulatan Hukum;
- Teori Kedaulatan Rakyat;

Perwujudan kedaulatan rakyat selalu terkait dengan sistem demokrasi yang berlaku, karena itu Dahlan Thaib dengan mendasarkan pendapat Usep Ranuwidjaja mengatakan, pengaruh kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi dilembagakan melalui kaedah hukum:<sup>10</sup>

- Jaminan mengenai hak-hak asasi dan kebebasan manusia, syarat dapat berfungsi kedaulatan rakyat;
- Penentuan dan pembatasan wewenang pejabat negara;
- Sistem pembagian tugas antar lembaga yang bersifat saling membatasi dan mengimbangi (*check and balances*);
- Lembaga perwakilan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dengan tugas perundang-undangan dan mengendalikan badan eksekutif;
- Pemilihan umum yang bebas dan rahasia;
- Sistem kepartaian yang menjamin kemerdekaan politik rakyat ( multi atau dua partai );
- Perlindungan dan jaminan bagi keberlangsungan oposisi mereka sebagai potensi alternatif pelaksanaan kedaulatan rakyat;
- Desentralisasi teoritik kekuasaan negara untuk memperluas partisipasi rakyat dalam pengelolaan negara;
- Lembaga perwakilan yang bebas dari kekuasaan badan eksekutif

Terlepas dari banyaknya kritikan bahkan kontroversi yang muncul seputar teori-teori kedaulatan rakyat yang dikemukakan para ahli, yang jelas dalam sistem kedaulatan rakyat itu kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dianggap berada ditangan rakyat negara itu sendiri, bahkan sering kita temui istilah bahwa kekuasaan itu oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat (*the govertment of the people, by the people, for the people* ).

### **Kedaulatan Rakyat dalam UUD 1945**

---

<sup>10</sup> Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum Dan Konstitusi*, ( Yogyakarta: Liberty, 2000 ), hlm. 8

Memahami hakikat yang benar tentang kedaulatan rakyat adalah mudah, dimana dalam setiap aspek kehidupan bernegara rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi atau sering dimaknai dengan pemikiran filosofis. Namun jika dipahami secara logika hukum kenegaraan maka, kedaulatan rakyat hanyalah sebagai formalitas sebuah wadah demokrasi di era reformasi. Betapa tidak kekuasaan rakyat hanya terbatas melalui mekanisme pemilihan umum ( *direct electoral* ), itu pun melakukan pilihan terhadap yang telah dipilih melalui mekanisme politik. Untuk sebuah negara besar seperti Indonesia, harus diakui bahwa ide kedaulatan rakyat yang riil sulit tercapai, adalah sulit untuk menghimpun pendapat dan pilihan rakyat yang tersebar dari Barat ke Timur wilayah Indonesia dengan beragam kompleksitas permasalahan mulai dari pekerjaan, tingkat pendidikan, perekonomian, hanya untuk mendapatkan legitimasi bagi jalannya pemerintahan negara. Hal seperti inilah yang mungkin menyebabkan kedaulatan rakyat tidak mampu dijalankan secara murni, namun dalam keadaan dimana kedaulatan rakyat ini harus ditegakkan maka kompleksitas seperti ini berujung pada pembenaran bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan melalui sistem perwakilan ( *representation* ).

Bila dicermati Alinea IV 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 dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia “. Maka jelas diketahui bahwa rakyat lah yang berdaulat dalam bingkai negara Republik Indonesia, hal ini diperjelas dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 “ *kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar* “.

Namun hakikat pemahamannya adalah bahwa dalam prinsip kedaulatan rakyat ini dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan bersama-sama yang dituangkan dalam sebuah aturan hukum yang menjadi tonggak lahirnya konstitusi sebagai produk tertinggi hasil kesepakatan rakyat dan menjadi sumber tertinggi hukum dalam negara. Proses inilah yang secara teoritis disebut kontrak sosial antara seluruh rakyat. Aturan ini yang akan membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat disalurkan, dijalankan , dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan pemerintahan. Agar aturan itu mengakomodasi kepentingan rakyat

maka, harus dibuat melalui proses yang demokratis, sehingga hukum tidak boleh dibuat untuk kepentingan kelompok tertentu atau bahkan penguasa.<sup>11</sup>

Bagi para pendiri negara, ide kedaulatan rakyat sebagaimana dituangkan dalam UUD 1945 dimaksudkan untuk memberikan kebermanfaatannya seutuhnya bagi rakyat Indonesia, sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 diantaranya adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Inilah yang disebut Presiden Soekarno sebagai demokrasi politik dan demokrasi ekonomi ( Socio-Demokrasi ).<sup>12</sup>

Dalam konstitusi kita, penerapan ide demokrasi atau kedaulatan rakyat tidak dapat dilakukan serta merta karena dalam UUD 1945 dibatasi dengan adanya Pasal 1 ayat (3), dimana menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara Hukum, artinya antara pelaksanaan kedaulatan rakyat/demokrasi harus diimbangi dengan pelaksanaan nomokrasi atau *rules of law* sebagai konsekuensi logis pencantuman pasal 1 ayat (3) dalam UUD 1945. Memang antara demokrasi dan nomokrasi berbicara pada aspek yang berbeda, namun bukan berarti tidak dapat di seimbangkan. Demokrasi akan selalu bicara pada aspek politik bagaimana menegakkan kedaulatan rakyat, sedangkan nomokrasi berbicara pada perspektif hukum. Oleh karenanya kedaulatan rakyat tanpa dikawal hukum dipastikan akan mengarah pada kondisi yang tidak seimbang.

Demokrasi harus dibangun dalam batas nomokrasi, sebab demokrasi tidak mungkin diwujudkan tanpa adanya *rules of law*. Demokrasi membutuhkan aturan main yang jelas dan dipatuhi secara bersama, tanpa itu demokrasi tidak akan mencapai tujuan substansialnya. Dalam Implementasi prinsip nomokrasi, maka konsep negara hukum demokratis diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan hukum itu sendiri ditentukan melalui cara-cara demokrasi berdasarkan konstitusi. Dengan demikian, aturan dasar penyelenggaraan negara, dengan segenap politik hukumnya harus disandarkan kembali secara konsisten kepada konstitusi.<sup>13</sup>

Amandemen UUD 1945 merupakan suatu upaya dalam rangka memberdayakan rakyat yang direkonstruksi dari berbagai aspek, yakni **pertama**, aspek penguatan lembaga perwakilan;

---

<sup>11</sup> Martha Pigome, *Implementasi Prinsip demokrasi dan Nomokrasi dalam Strukur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945*, dalam, <http://fh.unsoed.ac.id/sites/default/files/fileku/dokumen/JDHMei2011/12.pdf>, di akses Senin, 13 Mei 2013

<sup>12</sup> *Ibid*

<sup>13</sup> *Ibid*

**kedua**, aspek eksekutif ( proses pemilihan pemilihan langsung Presiden ); **ketiga**, aspek yudikatif ( lahirnya MK ); **keempat**, aspek yang terkait dengan HAM.<sup>14</sup>

Dalam hubungan antara rakyat dan kekuasaan negara dalam hubungan sehari-hari ada dua teori yang lazim dikembangkan, yaitu teori demokrasi langsung ( *direct democracy* ), dan teori demokrasi tidak langsung ( *representative democracy* ). Namun, di zaman modern sekarang ini dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi, maka yang lebih populer dewasa ini adalah ajaran demokrasi yang tidak langsung atau demokrasi perwakilan ( *representative democracy* ).<sup>15</sup>

Karena hal tersebut pada umumnya negara-negara modern memiliki badan atau lembaga perwakilan rakyat yang bertindak sebagai pelaku atau pelaksana kedaulatan rakyat dalam kekuasaan negara sehari-hari. Oleh karena itu sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat dewasa ini selalu terkait dengan pemilihan umum dan partai politik, bahkan dikatakan juga melalui model pemilihan umum dan sistem kepartaian yang dianut, maka suatu negara dapat diukur demokrasi atau tidak.<sup>16</sup>

Jika menilik pada ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dapat diambil pengertian bahwa hakikat sebenarnya dari kedaulatan rakyat adalah tafsiran langsung dari UUD 1945, artinya UUD 1945 lah wujud hakiki dari berdaulatnya rakyat, sehingga ketentuan didalamnya dianggap sebagai hakikat kehendak rakyat, dan untuk melaksanakan kehendak rakyat, sehingga segala sesuatu dalam UUD 1945 yang belum atau tidak lagi selaras dengan kehendak rakyat maka dapat dilakukan amandemen atau perubahan dimana mekanismenya juga telah diatur dalam UUD 1945.

Kedaulatan rakyat Indonesia berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar ( *constitutional democracy* ) dilaksanakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Kedaulatan rakyat diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai pemegang kekuasaan legislatif, Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang

---

<sup>14</sup> Septi Nur Wijayanti, Studi Evaluasi Terhadap Amandemen UUD 1945 ( Amandemen Sebagai Upaya Pemenuhan Kebutuhan Hukum Masyarakat Indonesia ), *Jurnal Media Hukum* 16 (2) Desember, ( Yogyakarta: FH Universitas Muhammadiyah, 2009 ), hlm. 232-233

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan.....Op Cit*, hlm. 73

<sup>16</sup> Martha Pigome, *Implementasi Prinsip demokrasi dan Nomokrasi dalam Strukur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945*, dalam, <http://fh.unsoed.ac.id/sites/default/files/fileku/dokumen/JDHMei2011/12.pdf>, di akses Senin, 13 Mei 2013

kekuasaan eksekutif, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kekuasaan yudikatif. Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, dan juga dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, dilangsungkanlah suatu pelebagaan kedaulatan rakyat berdasarkan sistem perwakilan yang menghadirkan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Bahkan di daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, pelebagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan sehingga menghadirkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>17</sup>

Penyaluran kedaulatan secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan sebagai tambahan yaitu pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar. Bentuk penyaluran kedaulatan rakyat lainnya yaitu melalui pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat, serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar.<sup>18</sup> Oleh sebab itu pula, organ atau lembaga-lembaga negara yang melaksanakan fungsi kekuasaan negara dianggap melaksanakan amanat kedaulatan rakyat dan tunduk kepada kedaulatan rakyat berdasarkan ketentuan Undang-undang Dasar.

Apabila hal ini dihubungkan dengan teori kontrak sosial Jean Jacques Roesseau yang menyatakan bahwa kehendak rakyat yang berdaulat itu dapat disalurkan dengan dua cara, yaitu; **pertama**, kehendak seluruh rakyat yang biasa disebut *volunte de tous*; **kedua**, kehendak umum yang berarti tidak harus semua rakyat atau disebut *volunte de generale*. Kehendak yang pertama biasa juga disebut sebagai **kedaulatan politik**, dan yang kedua biasa juga disebut **kedaulatan hukum**.<sup>19</sup>

### Wujud Kedaulatan Rakyat dalam UUD 1945

Dalam sistem hukum Indonesia, kedaulatan politik disalurkan melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara periodik setiap 5 (lima) tahun sekali. Hasil dari pemilihan umum inilah

---

<sup>17</sup> *Ibid*

<sup>18</sup> *Ibid*

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat, .....Op cit*, hlm. 77

yang kemudian mengisi jabatan-jabatan kelembagaan negara yang menjalankan kedaulatan rakyat dalam bentuk kedaulatan hukum. Hanya saja dalam proses menjalankan kedaulatan rakyat itu semua lembaga negara haruslah tunduk pada ketentuan Undang-Undang Dasar sebagai implikasi dari supremasi konstitusi sesuai dengan ketentuan pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Artinya apabila rakyat menghendaki untuk merubah ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945, maka kehendak rakyat itu harus dipandang sebagai kehendak umum ataupun kedaulatan dibidang hukum ( *volunte generale* ) yang harus disalurkan dan tidak boleh dikesampingkan karena UUD 1945 juga telah memberi peluang untuk melakukan perubahan terhadapnya. Inilah penegasan kembali terhadap pelaksanaan sistem konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar yaitu pelaksanaan kedaulatan rakyat yang disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang diterapkan dalam hukum dan konstitusi ( *constitutional democracy* ).<sup>20</sup>

Ada beberapa alasan mengapa sangat penting bagi pemilihan umum untuk dilaksanakan secara berkala.<sup>21</sup> **Pertama**, pendapat atau aspirasi rakyat tidak akan selalu sama untyuk jangka waktu yang panjang dalam artian bahwa kondisi kehidupan rakyat itu bersifat dinamis sehingga aspirasi mereka akan aspek kehidupan bersama juga akan berubah seiring berjalannya waktu, K.C Wheare menyatakan bahwa kondisi masyarakat pada suatu masa tertentu memiliki aspek pengaruh yang sangat besar terhadap pembentukan konstitusi. **Kedua**, disamping pendapat rakyat dapat berubah-ubah dari waktu ke waktu , kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah baik karena dinamika internasional maupun karena dinamika dalam negeri sendiri. **Ketiga**, perubahan aspirasi dapat juga disebabkan karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama pemilih baru ( *nem voter* ), dan pemilih pemula belum tentu memiliki sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. **Keempat**, dengan maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik dicabang kekuasaan eksekutif maupun dicabang kekuasaan legislatif.

Sementara itu dalam pandangan wujud kedaulatan rakyat pada hakikatnya berasal dari kedaulatan Tuhan, karena rakyat berhimpun dan bersosialisasi menurut kaedah agama yang dianutnya. Tahir Azhary mengatakan bahwa predikat yang tepat untuk konsep negara dalam

---

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, ( Jakarta: Sinar Grafika, 2010 ), hlm. 58

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, ( Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006 ), hlm. 170



Islam adalah *nomokrasi* ( Islam ).<sup>22</sup> Sedangkan nomokrasi Islam adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip umum sebagai berikut:<sup>23</sup>

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;
2. Prinsip musyawarah;
3. Prinsip keadilan;
4. Prinsip persatuan;
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
6. Prinsip peradilan bebas;
7. Prinsip perdamaian;
8. Prinsip kesejahteraan;
9. Prinsip ketaatan rakyat.

Dengan demikian keberadaan negara diperlukan sebagai alat kehidupan bersama rakyat yang diikat atas solidaritas bersama yang sering dimaknai dengan kontrak sosial sebagai dasar mereka berinteraksi dengan dasar hukum ketuhanan yang dianut maupun hukum sosial yang disepakati.

Namun apabila diteliti lebih mendalam terutama dengan turut mempertimbangkan perumusan dan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945, dan batang tubuh UUD 1945 dapat dipahami bahwa kedaulatan rakyat yang dianut dalam konstitusi kita bukanlah dalam pengertian mutlak atau berdiri sendiri, karena ada dasar yang menjadi urgensi pelaksanaan kedaulatan rakyat, sebagaimana dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV yang berbunyi “.....maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia “

Jadi prinsip kedaulatan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara harus didasarkan kepada; **Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab,**

---

<sup>22</sup> Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, ( Jakarta: Bulan Bintang, 1992 ), hlm. 64

<sup>23</sup> *Ibid*

## **Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.**

Berdasarkan uraian diatas dapat dipahami bahwa pada zaman modern ini masih ditemukan pemahaman yang salah dalam memaknai hakikat sesungguhnya dari ide kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945 diantaranya:

1. Kedaulatan rakyat dimaknai sebagai formalitas belaka ( secara yuridis ).
2. Pola perwakilan yang dianut dalam melaksanakan amanat rakyat, bersifat semu dan seketika, karena rakyat hanya wenang memilih, tanpa wenang mengkritisi atau bahkan mencabut amanat yang diberikannya kepada wakilnya.
3. Kedaulatan rakyat dianggap mutlak, padahal ada tiga unsur yang harus sejalan demi tegaknya kedaulatan rakyat yang sesungguhnya sebagaimana diamanatkan UUD 1945 yaitu; **unsur Ketuhanan, unsur rakyat, unsur hukum.**
4. Kedaulatan rakyat hanya diakui pada saat Pemilihan Umum, diluar itu belum ada pola yang terintegritas dalam mewadahi kedaulatan rakyat.

## **D. KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian pembahasan diatas dapat disimpulkan bahwa hakikat kedaulatan rakyat dalam ketatanegaraan Indonesia adalah mewujudkan inti kehendak rakyat, bahwa rakyat wenang menentukan arah tujuannya dalam bernegara, sebagaimana di bunyikan dalam Pembukaan UUD 1945, bahwa hakikat berdirinya Republik Indonesia adalah; **melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.** Artinya bahwa wujud kedaulatan rakyat ini dimaknai terwakil dalam konstitusi ( UUD 1945 ), yang diartikan sebagai cita-cita luhur kehendak rakyat yang telah disepakati bersama dalam wadah konstitusi. Hal ini dimaknai bahwa rakyat melalui UUD 1945 telah berkehendak, dimana kehendaknya tersebut diamanahkan kekuasaannya melalui wadah lembaga-lembaga negara yang ada melalui mekanisme langsung ( *direct democracy* ) maupun mekanisme perwakilan ( *indirect democracy* ).

Dalam perkembangannya realitas kedaulatan rakyat sering bersifat formal atau yuridis belaka, yang hanya dimaknai dalam satu wadah pemilihan umum, diluar itu belum ada pola

terintegritas yang mawadahi kedaulatan rakyat yang hakiki, hal ini jelas masih jauh dari makna kedaulatan rakyat sesungguhnya sebagaimana yang diamanahkan UUD 1945. Sejatinya dalam memaknai hakikat kedaulatan rakyat harus terintegritas dan komprehensif bukan hanya formalitas sesaat dan serta merta tanpa makna yang hakiki sampai pada suatu ungkapan **rakyat adalah negara dan negara adalah rakyat.**

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly. 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve
- .....2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi
- ..... 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. BIP ( Kelompok Gramedia )
- .....2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika
- Azhary, Tahir. 1992, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang
- Budiardjo, Miriam. 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama
- Soekanto, Soerjono. 1990, *Sosiologi: Suatu Pengantar*, Edisi baru keempat, Jakarta: CV. Rajawali Pers
- Thaib, Dahlan. 2000, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum Dan Konstitusi*, Yogyakarta: Liberty

### B. Jurnal dan Penelitian

- Firdaus. 2011, *Membangun Hukum Indonesia Yang Berwawasan Nilai-Nilai Pancasila*, dalam Jurnal Konstitusi ( BKK Fakultas Hukum Universitas Riau ), Volume IV No.1, Juni 2011
- Nur Wijayanti, Septi. 2009, *Studi Evaluasi Terhadap Amandemen UUD 1945 ( Amandemen Sebagai Upaya Pemenuhan Kebutuhan Hukum Masyarakat Indonesia )*, *Jurnal Media Hukum* 16 (2) Desember, Yogyakarta: FH Universitas Muhammadiyah
- Penelitian. 2009, “ *Konstruksi Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* ”, Kerjasama DPD RI dan Universitas Brawijaya, Malang: Pusat Pengkajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

### C. Website

[http://interseksi.org/publications/essays/articles/telaah\\_konstitusional.html](http://interseksi.org/publications/essays/articles/telaah_konstitusional.html), diakses Sabtu, 11 Mei 2013

Pigome, Martha. 2011, *Implementasi Prinsip demokrasi dan Nomokrasi dalam Struktur Ketatanegaraan RI Pasca Amandemen UUD 1945*, dalam, <http://fh.unsoed.ac.id/sites/default/files/fileku/dokumen/JDHMei2011/12.pdf>, di akses Senin, 13 Mei 2013