

Membedah Konsep Kedaulatan Rakyat dari Pancasila dan UUD 1945

S. Fudiman *)

Abstrak

Dalam negara yang menganut paham demokrasi, rakyat memiliki kedaulatan tertinggi. Tulisan ini menganalisis makna dari kedaulatan rakyat itu berdasarkan nilai-nilai bangsa Indonesia serta bagaimana kedaulatan rakyat itu diwadahi secara tersirat dan tersurat dalam Pancasila dan UUD Thn 1945 di Indonesia sehingga memiliki ciri khas.

Kata kunci: Kedaulatan, demokrasi, Pancasila, UUD 1945

In a democratic country, the people have the highest sovereignty in making decision. However the value and practices of sovereignty could be different in each of democratic countries. This article discusses the specific characteristics of sovereignty embodied in Pancasila and the 1945 Constitution.

Pendahuluan

Kedaulatan rakyat adalah salah satu fokus perhatian penting yang muncul pada saat BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) mengadakan sidang I (29 Mei sampai dengan 1 Juni 1945) yang menampilkan 3 orang pembicarayaitu: Prof. Soepomo, M. Jamin, dan Ir. Soekarno. Mereka masing-masing mengemukakan Dasar negara Indonesia yang akhirnya diberi nama Pancasila. PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) merumuskan Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945. Sebagai negara yang merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945, Negara Indonesia tentu perlu menengok ke belakang dan mempelajari konsep-konsep kedaulatan dari negara-negara lain yang telah lebih dahulu berdiri. Hasil dari pengkajian dan diskusi inilah yang kemudian menjadi konsep Kedaulatan Rakyat Indonesia menurut Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Tulisan ini membahas kedaulatan rakyat

menurut Pancasila dan UUD 1945 hanya akan dibahas secara konsepsional, bukan operasional.

Konsepsional yang dimaksud adalah pembahasan didasarkan pada isi UUD 1945 dan sila-sila Pancasila secara teori (konsep) bukan pelaksanaan/penjabaran dalam kehidupan bernegara dalam kelembagaan. Kedaulatan rakyat yang kita kenal di Indonesia berbeda dengan kedaulatan rakyat versi Barat (menurut Montesquieu). Menurut versi Barat, kedaulatan rakyat dibagi menjadi 3 bagian kekuasaan yang terdiri dari kekuasaan :

1. Legislatif (Pembuat UU / UUD) : Parlemen
2. Eksekutif (Pelaksana UU) : Pemerintah
3. Yudikatif (Pengawas pelaksanaan UU): Peradilan

Di Indonesia pemisahan kekuasaan ini berlandaskan pada sila-sila Pancasila. Kedaulatan rakyat juga akan diartikan berbeda dengan demokrasi. Kedaulatan rakyat dipandang sebagai bagian dari istilah demokrasi.

*) Guru SMK BPK PENABUR Jakarta

Pengertian Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Kedaulatan rakyat sesungguhnya merupakan salah satu dari sekian banyak teori kedaulatan. Di samping teori kedaulatan rakyat, dikenal juga teori kedaulatan Tuhan, kedaulatan raja, Kedaulatan negara dan kedaulatan hukum. Jenis teori kedaulatan yang dianut suatu negara biasanya dapat diamati dari dasar negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem hukumnya. Dapat juga terjadi, tidak hanya satu teori kedaulatan yang dianut oleh suatu negara, tetapi gabungan atau kombinasi dari beberapa teori sekaligus.

Indonesia misalnya, termasuk negara yang menganut lebih dari satu teori kedaulatan. Dalam pembukaan UUD 1945 dinyatakan, bahwa pernyataan kemerdekaannya didasarkan atas berkat rahmat Allah yang Mahakuasa. Hal ini mengandung pengakuan akan kekuasaan Tuhan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atas makhluk hidup dan segenap ciptaan-Nya. Dengan demikian, Tuhan memiliki kedaulatan. Selanjutnya disinggung pula tentang Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dan dalam pasal 1 ayat 2 UUD 1945 ditegaskan tentang kedaulatan ada di tangan rakyat. Pasal 3 UUD 1945 menyatakan: "Oleh karena Majelis Pemusyawaratan Rakyat (MPR) memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas,...". Penjelasan tersebut menyinggung tentang kedaulatan negara.

Kemudian Penjelasan UUD 1945 tentang sistem pemerintahan negara, kunci pokok yang pertama menegaskan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*). Ini berarti Negara Indonesia juga menganut teori kedaulatan hukum, demikian juga dalam pasal 1 ayat 3 UUD 45 secara tegas dituliskan: "Negara Indonesia adalah negara hukum".

Dalam ilmu hukum dan filsafat hukum, kasus mengenai istilah kedaulatan rakyat dibicarakan dalam kaitannya dengan permasalahan: mengapa orang menaati hukum. Permasalahan tersebut dapat dirumuskan dengan perkataan lain: "Siapa yang menjadi sumber hukum utama dalam negara itu?" Jawaban atas pertanyaan itu melahirkan banyak teori kedaulatan, seperti kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat, kedaulatan negara, dan kedaulatan hukum. Demikian pula dalam

hukum tata negara, masalah kedaulatan ini juga muncul dalam konteks pembicaraan serupa tentang siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.

Konsep kedaulatan rakyat ini sering kali diidentikkan dengan konsep demokrasi. Secara etimologis, demokrasi (*demos* = rakyat, *kratos/kratein* = kekuasaan/berkuasa). Lengkapnya, dapat dikatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Pengertian kekuasaan sendiri menurut definisi yang telah diterima secara umum adalah kemampuan seseorang/sekelompok orang/suatu badan untuk mempengaruhi orang lain agar bersikap/bertindak sesuai dengan keinginan yang memiliki kemampuan itu.

Kekuasaan harus pula dibedakan dengan kewenangan. Kewenangan adalah kekuasaan yang ada pada seseorang/sekelompok orang yang mempunyai dukungan / mendapat pengakuan dari masyarakat. Dengan demikian, maka demokrasi sesungguhnya lebih luas cakupannya daripada kedaulatan rakyat. Demokrasi dalam arti material adalah segala kewenangan yang dimiliki rakyat. Dalam arti formal, demokrasi berkaitan dengan tata cara rakyat dalam melaksanakan kewenangan itu.

Jelaslah, bahwa kedaulatan rakyat adalah salah satu unsur penting dalam demokrasi. Kedaulatan rakyat sendiri merupakan suatu konsep ketatanegaraan yang dianut banyak negara. Konsep kedaulatan dalam alam pikiran modern pertama kali dikemukakan oleh Jean Bodin, melanjutkan apa yang dikemukakan oleh Machiavelli. Selanjutnya, konsep ini terus berkembang dan tercatat beberapa nama penting disinggung setiap kali berbicara tentang Kedaulatan Rakyat, yaitu Thomas Hobbes, John Locke dan Jean Jacques Rousseau. Konsep tersebut dikembangkan sebagai reaksi atas kekuasaan yang terlalu besar dari kaum penguasa negara dan gereja, khusus pada abad pertengahan di Eropa.

Paham perjanjian yang dikemukakan Thomas Hobbes berangkat dari perjanjian antar individu untuk melahirkan suatu negara. Dalam perjanjian itu, para individu yang selalu bertikai itu menyerahkan semua hak mereka kepada negara. Ini berarti perjanjian yang dilakukan bukan antara individu dengan negara, sebab negara adalah buah dari perjanjian itu, dan tidak mempunyai kewajiban apapun terhadap para individu. Negara adalah "manusia buatan", atau Sang Leviatan sebagaimana judul

yang diberikan Thomas Hobbes atas bukunya. Negara mempunyai kehidupan dan kehendak sendiri. Sang Leviatan ini dapat saja mati/bubar, tetapi selama ia ada, selama itu pula ia berkuasa dan berwenang mutlak menyerupai Tuhan. Hobbes bahkan juga mengatakan, bahwa negara itu ibarat "Tuhan yang dapat mati".

Paham ini melahirkan absolutisme negara, yang dalam prakteknya berarti bukan pula absolutisme penguasa negara (raja). Hobbes bukan tidak menyadari jika *absolutisme* ini dapat saja disalahgunakan oleh penguasa. Untuk itu ia menyatakan penguasa masih mempunyai kewajiban untuk bertanggung jawab kepada Tuhan, karena kekuasaan yang diperolehnya berasal dari Tuhan, bukan dari masyarakat. Landasan moral inilah satu-satunya pembatas yang dapat menghindarkan negara dari kesewenang-wenangan.

John Locke secara tidak langsung memberi reaksi atas pemikiran Hobbes tersebut. Jika Hobbes berpendapat bahwa individu-individu senantiasa bertikai, Locke sebaliknya mengatakan bahwa manusia itu pada awalnya hidup dalam kedamaian. Situasi ini baru berubah setelah manusia mulai diperdayai oleh materi, termasuk masalah tanah. Untuk melindungi hak milik inilah yang membuat para individu bersepakat mendirikan negara. Hak milik ini meliputi pula hak-hak asasi manusia yang paling utama, seperti hak untuk hidup dan kebebasan. Para individu yang mengadakan perjanjian tersebut kemudian menyerahkan 2 haknya kepada negara, yaitu :

1. Hak untuk menentukan sendiri bagaimana mempertahankan diri dari dan orang-orang lain.
2. Hak untuk menghukum seorang pelanggar hukum menurut aturan hukum kodrat.

Kekuasaan negara dengan demikian, terbatas pada tujuan penegakan 2 hak itu saja. Urusan yang pribadi adalah hal individu yang bersangkutan, yang tidak perlu dicampuri oleh negara. Pemikiran ini lebih jauh melahirkan paham negara sebagai 'penjaga malam' (*nachtwakerstaat*).

Kekuasaan negara tidaklah tak terbatas. Kekuasaan yang dimiliki negara datang dari para individu yang membuat perjanjian, bukan dari Tuhan seperti teori Hobbes. Pembatasan kekuasaan negara ini dimuat dalam konstitusi. John Locke membagi kekuasaan ini menjadi 3 fungsi, yaitu legislatif, eksekutif, dan federatif (hubungan luar negeri). Menurut Locke,

kekuasaan yang tertinggi ada di tangan legislatif, yaitu parlemen. Sayangnya ia tidak merekomendasikan parlemen yang benar-benar dapat menggambarkan kedaulatan rakyat, walaupun ia menyatakan konstitusi negara harus menganut prinsip mayoritas, yang berarti didukung oleh kesepakatan sebagian besar masyarakat.

Kenyataannya, para parlemen di Inggris tidak lebih daripada merepresentasikan golongan pemilik modal dan kaum bangsawan, bukan rakyat kebanyakan. Pembagian kekuasaan ini (negara) dari Locke dikembangkan oleh Montesquieu dengan menyebut 3 fungsi yaitu legislative, eksekutif, dan yudikatif. Fungsi federatif dimasukkannya dalam eksekutif.

Tokoh terakhir yang akan disinggung berikut adalah Jean Jacques Rousseau. Ia menentang keras absolutisme negara. Menurutnya, setiap individu memiliki kehendaknya sendiri, tetapi di sisi lain juga ada kepentingan para individu untuk menjaga hubungan sosial. Hal terakhir ini disebut kehendak umum (*volonte generale*), dan tugas negara adalah menjalankan kehendak umum dari rakyat itu. Ini berarti kehendak rakyat identik dengan kehendak negara. Rakyat yang memiliki negara, bukan penguasa. Rakyatlah pemilik kedaulatan. Dalam hal ini tidak ada satupun hak-hak rakyat yang diserahkan kepada negara.

Sampai di sini pemikiran Rosseau dapat kita terima. Hanya kemudian, sebagai konsekuensi pendapatnya tentang identifikasi negara dan rakyat. Rosseau menolak keberadaan lembaga perwakilan. Menurutnya, rakyat tidak dapat diwakili. Bila diadakan pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat, itu artinya sama dengan mengasingkan negara dari rakyat. Untuk menjaga kemurnian kehendak rakyat itu, tidak ada jalan lain kecuali mengajak rakyat seluruhnya bersama masyarakat menyuarakan kehendaknya dan mencantumkan dalam undang-undang. Gagasan Rosseau ini tentu suatu utopia untuk dapat dilaksanakan, bahkan bagi negara Perancis ketika Rosseau hidup.

Paham negara persatuan yang dianut oleh bangsa Indonesia sepintas agak menyerupai pemikiran Rosseau ini. Hanya saja pemikiran Rosseau tentang perlindungan hak-hak individu tentu saja tidak sejalan dengan pandangan Indonesia. Karena rakyat identik dengan negara, berarti negara (rakyat) tidak perlu membatasi kekuasaan yang dimilikinya

sendiri. Konsekuensinya, wujud final pemikiran Rosseau untuk menolak lembaga perwakilan rakyat yang demikian besar jumlahnya, jelas tidak mungkin kita terima. Kalaupun dikatakan paham negara persatuan yang dianut Indonesia mirip dengan pemikiran Rosseau, lebih kepada pandangan, bahwa penguasa negara dan rakyat sebagai suatu negara besar. Penguasa wajib memperhatikan kepentingan tiap-tiap individu dan kelompok rakyat yang menjadi anggota keluarganya, sebaliknya rakyat wajib mentaati penguasa yang telah dipercaya sebagai “bapak keluarga”. Rakyat dan penguasa dalam paham negara persatuan tidak ditempatkan dalam posisi berhadap-hadapan.

Memang dalam konteks ketatanegaraan, selalu saja muncul persepsi yang menghadap-hadapkan (penguasa/pemerintah) negara dengan rakyat. Penguasa yang memegang kendali pemerintahan negara cenderung untuk bertahan dan jika mungkin, memperbesar kekuasaannya. Sementara itu rakyat, sebagai pihak yang diperintah, dipandang sebagai pihak yang lemah karena hak-hak (sebagian/seluruhnya) telah diserahkan kepada penguasa.

Teori kedaulatan rakyat bertolak dari persepsi bahwa sesungguhnya rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara bukan penguasa. Karena penguasa cenderung mempertahankan dan memperluas kekuasaannya, maka perlu ada pembatasan-pembatasan atas kekuasaan yang diserahkan kepada penguasa itu.

Kedaulatan Rakyat Menurut Pancasila dan UUD1945

Pengertian demokrasi meliputi cakupan yang lebih luas daripada kedaulatan rakyat. Istilah yang disebut terakhir ini adalah segi material demokrasi. Bagi Negara Indonesia, perbedaan antara demokrasi dalam arti material dan formal tersebut dapat diamati dari kata-kata dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 :”... maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan

Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam pemusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 ini merupakan prinsip apa yang dinamakan “Demokrasi Pancasila”

Dinamakan Demokrasi Pancasila karena berdasarkan pada lima sila Pancasila secara bulat utuh (sebagai landasan idiil dan tentu saja dengan sendirinya berdasar kepada UUD 45 sebagai landasan konstitusional). Demokrasi Pancasila meliputi segala aspek kehidupan berma-syarikat, berbang-sa dan bernegara.

Artinya demokrasi yang dimaksud tidak saja meliputi demokrasi politik, namun juga demokrasi di bidang ekonomi dan sosial, sebagaimana dapat diperhatikan dalam pasal 27-32 dan pasal 34 UUD 1945.

Reaksi yang sama dengan alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 juga ditemukan pada Pokok Pikiran ke-3 Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan tentang negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan/perwakilan. Kata “berkedaulatan rakyat” di atas menunjukkan demokrasi dalam arti materialnya, sedangkan “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam pemusyawaratan/perwakilan” atau “kerakyatan dan pemusyawaratan” mengandung pengertian demokrasi material itu dilaksanakan. Tata cara yang dimaksud antara lain dinyatakan dalam Pasal 2 ayat 3 UUD 1945, yakni dengan suara terbanyak. Pengertian suara terbanyak di sini identik dengan kewajiban melakukan voting.

Istilah “kerakyatan” di atas menunjukkan, bahwa segala sesuatu berasal dari rakyat, dilaksanakan oleh rakyat, dan diperuntukkan bagi rakyat. Kata “perwakilan” menunjukkan

Karena penguasa cenderung mempertahankan dan memperluas kekuasaannya, maka perlu ada pembatasan-pembatasan atas kekuasaan yang diserahkan kepada penguasa.

bahwa demokrasi yang dianut bangsa Indonesia pada dasarnya dilaksanakan melalui wakil-wakil rakyat. “Hikmat kebijaksanaan” berarti kearifan dalam menganbil keputusan melalui permusyawaratan. Kearifan inilah yang memimpin seseorang dalam mengambil keputusan bersama di atas kepentingan perorangan/golongan. “permusyawaratan” menunjukkan adanya pembicaraan dari wakil-wakil rakyat yang ingin memperoleh keputusan atau kesepakatan bersama secara arif bijaksana mengenai suatu masalah. Istilah yang lazim dipakai untuk itu ialah “bermusyawarah untuk mencapai mufakat”.

Juga telah disinggung sebelumnya bahwa sistem pemerintahan negara dapat menjadi indikator teori kedaulatan apa yang dianut negara tersebut. Demikian pula apabila kita menyatakan, bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat, dapat diketahui dari salah satu indikator itu.

Dalam UUD 1945 dinyatakan, bahwa sistem pemerintahan negara berpegang kepada tujuh prinsip, yaitu :

1. Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*).
2. Sistem konstitusional.
3. Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan MPR.
4. Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah Majelis.
5. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR.
6. Menteri negara ialah pembantu Presiden, Menteri negara tidak bertanggung jawab kepada DPR.
7. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas.

Dalam uraian selanjutnya tidak akan disinggung tujuh prinsip itu satu demi satu. Berikut ini diberikan gambaran secara umum dan singkat atas tujuh prinsip tersebut, yang dapat menunjukkan keterkaitannya dengan konsep kedaulatan rakyat bagi negara Republik Indonesia.

Jika mengacu pada teori-teori perjanjian seperti yang telah diuraikan di muka, negara Indonesia ini sebenarnya juga didirikan oleh rakyat dengan suatu “perjanjian”. Perjanjian yang dimaksudkan melalui suatu proses perjuangan yang panjang, yang kemudian mencapai puncaknya dengan Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945. Dengan perantaraan pejuang-pejuang bangsa itu pula,

satu hari kemudian, tanggal 18 Agustus 1945 disahkan UUD 1945. Undang-Undang Dasar ini memuat hukum dasar yang tertulis.

Pembukaan UUD 1945 sebagai pernyataan kemerdekaan yang terperinci, yang mengandung cita-cita luhur Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945. Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa sumber dari segala sumber hukum yang meliputi pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum, cita-cita moral yang mengenai kemerdekaan individu, kemerdekaan bangsa, perikemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian nasional dan mondial, cita-cita politik mengenai sifat, bentuk dan tujuan negara, kehidupan kemasyarakatan, keagamaan sebagai pengejawantahan budi nurani manusia telah dimurnikan dan dipadatkan menjadi dasar negara Pancasila.

Pancasila yang menjiwai Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, diuraikan terinci dalam Pembukaan UUD 1945 yang mengandung pokok-pokok pikiran dan selanjutnya dijabarkan dalam pasal-pasal dari Batang Tubuh UUD 1945. Apa yang dicantumkan dalam UUD 1945 inipun hanya berupa aturan-aturan pokok, yang mempunyai garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Dalam hal ini, ketentuan dalam UUD 1945 perlu dikonkretkan lagi dalam produk hukum yang lebih rendah tingkatannya. Tata urutan peraturan perundang-undangan ini dimuat dalam UU No. 10 tahun 2004. Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan itu berlaku asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*, yang berarti peraturan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Karena UUD 1945 merupakan hukum dasar yang tinggi, maka semua peraturan yang lebih rendah itu harus tunduk kepadanya.

Telah disinggung sebelumnya, bahwa berbeda dengan teori Jean Jacques Rosseau, bagi bangsa Indonesia, kedaulatan rakyat ini dipercayakan pelaksanaannya kepada suatu badan perwakilan yang kita sebut Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Pembukaan UUD 1945 menyatakan tentang Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat, yang kemudian dalam Pokok Pikiran ke-3 dari Pembukaan yang tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 diulangi lagi dan kemudian ditegaskan dengan kata-kata : “Oleh

karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan/ perwakilan. Memang aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia.”

Kita mengetahui bahwa Pokok Pikiran ke-3 yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut tidak lain adalah sila ke-4 dari Pancasila. Keberadaannya tidak dapat dilepaskan dari keseluruhan sila-sila Pancasila. Artinya, apabila kita membicarakan konsep kedaulatan rakyat menurut UUD 1945, maka dengan sendirinya kita berbicara tentang konsep kedaulatan rakyat menurut Pancasila, demikian pula sebaliknya.

Di atas telah dikemukakan, bahwa kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat Indonesia. Dengan demikian, rakyat memiliki sepenuhnya hak-haknya. Tentu saja mengingat jumlahnya yang demikian besar, rakyat tidak mungkin dapat melaksanakan kekuasaannya itu. Untuk itulah kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945 (Pasal 1 ayat 2 UUD 1945).

Berbeda dengan teori kedaulatan John Locke seperti telah disinggung sebelumnya, hak untuk berdaulat dari rakyat itu tidak dapat dikatakan hilang. Hak itu hanya didelegasikan pelaksanaannya kepada MPR. Perlu diingat, bahwa anggota MPR berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum, dan perwakilan setiap daerah propinsi (DPD) yang dipilih melalui pemilu yang sama dengan DPR. Dengan demikian secara teoritis, cukup logis dikatakan bahwa MPR merupakan penjelmaan seluruh bangsa Indonesia. Karena mereka yang duduk di MPR dan DPR (keduanya merupakan lembaga perwakilan rakyat) merupakan wakil-wakil rakyat, sehingga mereka harus mengetahui dan kemudian meyalurkan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Jika mereka gagal, rakyat dapat menggunakan kedaulatannya untuk tidak lagi memilih organisasi sosial politik yang mewadahi wakil

rakyat itu dalam pemilihan umum yang akan datang.

Kedaulatan itu harus diwujudkan sesuai dengan tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia. Untuk itu perlu ada pihak yang diberi mandat untuk menjalankan pemerintahan, sehingga tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia dapat tercapai. Dalam rangka, mewujudkan rakyat dalam pemerintahan negara sesuai dengan amanat UUD Negara RI tahun 1945, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara langsung oleh rakyat (pasal 6A UUD 1945). Hal ini setelah dipelajari, ditelaah, dan dipertimbangkan dengan seksama dan sungguh-sungguh hal-hal yang bersifat mendasar yang dihadapi rakyat, bangsa, dan negara, serta dengan menggunakan kewenangannya berdasarkan pasal 37 UUD 45 MPR-RI mengubah dan / atau menambah ps 6, ps 6A, ps 7A - 7B - 7C dan ps 8 ayat 1, 2 tentang

Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan secara demokratis dan beradab dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya yang dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum,

bebas, rahasia, jujur dan adil. Dalam kerangka inilah MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum oleh rakyat.

Di atas telah disebutkan, bahwa agar kekuasaan tidak cenderung disalahgunakan perlu diadakan pembatasan-pembatasan. Presiden sebagai pemegang mandat pun diberi pembatasan-pembatasan kekuasaan. Pembatasan yang paling utama tercantum dalam Undang-Undang Dasar yang telah ditetapkan sendiri oleh MPR (pasal 4 ayat 1 UUD 45)

Apabila Presiden dipandang tidak bekerja sesuai dengan UUD (contoh: melakukan korupsi), maka MPR dapat mengadakan sidang istimewa meminta pertanggungjawabannya. Mekanisme untuk mengadakan sidang istimewa ini memang diajukan terlebih dahulu oleh DPR kepada Mahkamah Konstitusi (pasal 7B UUD 45) karena lembaga yang disebut terakhir inilah yang sesungguhnya menjalankan fungsi

...apabila kita membicarakan konsep kedaulatan rakyat menurut UUD 1945, maka dengan sendirinya kita berbicara tentang konsep kedaulatan rakyat menurut Pancasila, demikian pula sebaliknya.

perwakilan rakyat itu terus-menerus sepanjang tahun. Mengingat separuh anggota MPR adalah anggota DPR, maka usul untuk mengadakan sidang istimewa ini (secara teoritis) tentu sangat besar kemungkinannya untuk dikabulkan oleh MPR.

DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, walaupun secara hirarkis berada setingkat dengan presiden, memiliki kedudukan dan peranan yang amat strategis dalam rangka perwujudan kedaulatan rakyat. Presiden memerlukan kerja sama DPR dalam menetapkan undang-undang. Salah satu materi yang teramat penting yang ditetapkan dengan undang-undang (berarti harus di setujui oleh DPR) adalah berkenaan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) setiap tahun. Memang pemeriksaan tanggung jawab keuangan negara secara terinci dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), tetapi hasil pemeriksaan tersebut wajib diberitahukan kepada DPR, DPD, dan DPRD, sesuai dengan kewenangannya (Pasal 23 E ayat 2 UUD 1945).

Bentuk perwujudan lainnya dari kedaulatan rakyat tampak pada saat undang-undang dasar akan diubah atau diganti. Akses ke arah perubahan dan penggantian itu terdapat dalam pasal 37 UUD 1945. MPR telah melakukan Amandemen UUD 1945 itu terwujud secara bertahap dari tahun 1999-2002 sebanyak empat kali masing-masing: disahkan 19 Oktober 1999, 18 Agustus 2000, 10 Nopember 2001, dan 10 Agustus 2002.

Apa yang digambarkan di atas paling tidak telah memenuhi ciri-ciri hirarki negara berkedaulatan rakyat (demokrasi) dengan ciri:

1. negara hukum,
2. pemerintahan yang di bawah kontrol nyata masyarakat,
3. pemilihan umum yang bebas,
4. prinsip mayoritas, dan
5. adanya jaminan terhadap hak-hak demokratis.

Ciri yang kelima tidak lain berkenaan dengan hak-hak asasi manusia, seperti hak untuk mengeluarkan pendapat, hak untuk berserikat dan berkumpul, dan seterusnya. Dalam UUD 1945 secara jelas hak-hak demikian dijamin secara konstitusional (pasal 27 sampai dengan pasal 34 UUD 45). Hak-hak asasi manusia ini juga mempunyai landasan idilnya, yakni Pancasila.

Kesimpulan

Sebagai uraian akhir dapat ditegaskan di sini, bahwa Pancasila dan UUD 1945 telah secara jelas dan lengkap memuat prinsip-prinsip kedaulatan rakyat atau lebih luas lagi prinsip-prinsip demokrasi, termasuk di dalamnya pengakuan kedaulatan rakyat sebagai bagian dari hak-hak asasi manusia. Dalam hal ini rakyat tidak menyerahkan hak-haknya kepada (penguasa) negara. Hak-hak itu tetap utuh ada pada rakyat. Dengan perkataan lain, hak asasi manusia di Indonesia dipertahankan melalui kedaulatan rakyat. Rakyat ikut serta dalam sistem pemerintahan negara, yaitu melalui wakil-wakilnya. Apa saja kekuasaan/wewenang rakyat itu dan bagaimana tata caranya, itulah yang disebut dengan demokrasi, tepatnya demokrasi Pancasila.

Apabila dikaitkan dengan teori-teori kedaulatan, jelas bahwa kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 tidak mengacu kepada salah satu teori yang ada, tetapi merupakan gabungan dari teori kedaulatan hukum. Hal ini disebabkan oleh motivasi yang melatarbelakangi berdirinya bangsa dan negara Indonesia, yang muncul melalui proses perjuangan yang panjang dengan titik kulminasinya pada Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945.

Dasar negara Pancasila dan menurut UUD 1945, secara tegas menyatakan bahwa kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat. Lembaga MPR negara ini diberi wewenang utama mengubah dan menetapkan UUD dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan melantik Kepala Negara (Presiden) serta memberhentikan Presiden menurut UUD dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Di samping itu, terdapat pula lembaga-lembaga tinggi negara lainnya yang setingkat dengan Presiden. Masing-masing lembaga mempunyai tugas mengemban kedaulatan rakyat pula.

Kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 ini secara lebih konkret dilaksanakan melalui berbagai produk hukum, seperti UU, dan peraturan lainnya mulai dari undang-undang sampai dengan keputusan Kepala Dati II.

Masalahnya tentu saja, kedaulatan rakyat sebagai bagian dari demokrasi Pancasila tersebut, tidak cukup hanya dituangkan secara konsepsional dan perlu dilengkapi dengan segi operasionalnya. Dua segi tersebut secara simultan harus dijadikan indikator untuk menilai kadar demokrasi suatu negara, termasuk negara kita.

Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa kedaulatan rakyat yang dikenal bangsa kita itu berbeda dengan bangsa lain di dunia. Kedaulatan rakyat di Indonesia berlandaskan pada UUD 1945 dan Pancasila. UUD 1945 terdiri atas:

1. Pembukaan (preamble) dengan 4 alinea.
2. Batang tubuh dengan XVI Bab dan 37 pasal.
3. Penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal.

Dalam Pembukaan saja terdapat kata kedaulatan rakyat yang tersurat dalam alinea IV, dan ditemukan pula di Pokok Pikiran ke-3 Pembukaan UUD 1945, sedang Kedaulatan Rakyat menurut Pancasila terdapat di sila ke-4. Pada batang tubuh UUD 1945 kedaulatan rakyat terdapat di pasal 1 ayat 2, pasal 2 ayat 3, sedang pelaksanaan kedaulatan rakyat diatur pasal 3 (MPR), pasal 19-22 B (DPR), pasal 37 (perubahan UUD).

Secara implisit sistem pemerintahan negara berpegang kepada tujuh prinsip (dalam penjelasan UUD 1945) yang dapat menunjukkan keterkaitannya dengan konsep kedaulatan Rakyat bagi negara Republik Indonesia.

Daftar Pustaka

- Handoyo, B. Hestu Cipto. (2003). *Hukum tata negara, kewarganegaraan dan hak asasi manusia*. Yogyakarta: Penerbit Andi Offset
- Kaelan, H., M.S. (2000). *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Penerbit Paradigma
- Kansil, CST. (1984). *Hukum tata Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Penerbit Bina Aksara
- Kansil, CST. (1985). *Hukum tata pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia
- Kansil, CST, dan Christine ST. Kansil. (1985). *Hukum tata negara pemerintahan Indonesia*. Jakarta : Penerbit Ghalia Indonesia
- Kansil, CST. (1987). *Hukum antar tata pemerintahan*. Jakarta: Penerbit Erlangga
- Kunardi, Mohamad, dan Bintang R. Saragih. (2004). *Susunan pembagian kekuasaan menurut sistem UUD 1945*. Jakarta: PT. Gramedia
- Schmid, JJ. Von, JHR. (1961). *Pemikiran tentang negara dan hukum dalam abad ke-19*. Jakarta: Penerbit Pustaka Sarjana
- Schmid, JJ. Von, JHR. (1985). *Pemikiran tentang negara dan hukum*. Jakarta: Penerbit Erlangga
- Situmorang, Victor. (1987). *Intisari ilmu negara*. Jakarta : Penerbit Bina Aksara
- Tim Eska Media. (2004). *Edisi lengkap UUD 1945 Hasil dan proses amandemen pertama – keempat (1999-2002)*. Jakarta: Penerbit Eka Media
- Tim PPKN. (2000). *Pendidikan Pancasila dan kewarganegaraan jilid 1,2,3*. Jakarta: Penerbit Yudistira