

# MELIHAT ULANG MAKNA KEDAULATAN DALAM KONSTITUSI<sup>1</sup>

Oleh :  
Dr. Sirajuddin, SH.MH<sup>2</sup>

## Terminologi & Konsep Kedaulatan

Istilah Kedaulatan berasal dari bahasa Arab “*dawlah*” atau *dulah*. Dalam Kamus Az-Zurjawy dikatakan bahwa *dawlah* atau *dulah* berarti putaran atau giliran. Bedanya *dulah* terkait dengan perputaran harta, sedangkan *dawlah* terkait dengan giliran atau era untuk kekuasaan politik.<sup>3</sup>

Dalam kajian teori/ilmu negara, paling tidak dikenal 4 (empat) jenis teori kedaulatan, yakni teori kedaulatan Tuhan (teori teokrasi), teori kedaulatan Hukum, teori kedaulatan Negara, dan teori kedaulatan Rakyat.

Teori kedaulatan Tuhan beranggapan bahwa kekuasaan tertinggi dalam Negara berasal dari Tuhan. Sementara teori kedaulatan hukum berpendapat bahwa hukum merupakan pernyataan penilaian dari kesadaran hukum manusia, dan bahwa hukum merupakan sumber kedaulatan.<sup>4</sup>

Selanjutnya teori kedaulatan Negara berpendapat bahwa negaralah sumber kedaulatan dalam Negara. Negara dianggap mempunyai hak yang tidak terbatas terhadap *life, liberty* dan *property* dari warganya.<sup>5</sup>

Kedaulatan Rakyat atau disebut kerakyatan, secara harfiah berarti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat, disebut Negara demokrasi yang secara simbolis sering digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*from the people, of the people, for the people*). Suara rakyat dan kemaslahatan rakyatlah yang harus menjadi acuan tertinggi bagi setiap kebijakan pemerintah dan Negara, bukan kepentingan kepentingan segelintir orang yang berkuasa.

---

<sup>1</sup> Disampaikan pada FGD dengan tema: “*Kedaulatan Rakyat Di Dalam UUD NRI Tahun 1945*”, yang diselenggarakan Lembaga Pengkajian MPR RI dengan UPT Pancasila Universitas Negeri Malang, 3 Mei 2016.

<sup>2</sup> Dosen Fakultas Hukum & Pascasarjana Universitas Widyagama Malang

<sup>3</sup> Lihat Masdar Farid Mas’udi, 2010. *Syarah Konstitusi : UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, Pustaka Alvabet bekerjasama dengan Lakip, hlm. 45-47

<sup>4</sup> M. Solly Lubis, 2007. *Ilmu Negara*, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 41- 43

<sup>5</sup> Ibid

Demokrasi sendiri, menurut asal katanya berarti “rakyat berkuasa” atau *government rule the people* (kata Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa). Diantara sekian banyak pemikiran tentang demokrasi, paling tidak ada 2 (dua) aliran pemikiran yang cukup penting yakni demokrasi konstitusional dan kelompok aliran demokrasi, tetapi pada dasarnya mendasarkan dirinya pada komunisme. Perbedaan mendasar diantara dua aliran pemikiran tersebut adalah demokrasi konstitusional mencita-cita pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, suatu negara hukum yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya yang bersifat totaliter.

Afan Gaffar membagi demokrasi dalam artian normatif dan empirik. Secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara idiil yang hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara. Demokrasi secara empirik, yakni demokrasi dalam perwujudannya dalam kehidupan politik praktis.<sup>6</sup>

Menurut Robert A. Dahl, demokrasi memiliki 7 ciri hakiki: (1) pejabat yang dipilih; (2) pemilihan yang bebas dan *fair*; (3) hak pilih yang mencakup semua; (4) hak untuk menjadi calon suatu jabatan; (5) kebebasan pengungkapan diri secara lisan dan tertulis; (6) informasi alternatif; (7) kebebasan membentuk asosiasi.<sup>7</sup>

Demokrasi merupakan cara bukan tujuan, maka logikanya suatu bentuk demokrasi tidak dapat diterapkan secara kaku dan “dogmatis” jika diperkirakan mengganggu hasil-hasil positif perkembangan negara yang telah dicapai. Karena yang esensial adalah proses maka beberapa ahli seperti Willy Eicher<sup>8</sup> berpendapat bahwa demokrasi bukanlah suatu nilai statis disuatu tempat di depan kita lalu kita bergerak kesana untuk mencapainya. Bagi Eicher demokrasi adalah suatu nilai dinamis, karena nilai esensialnya adalah proses kearah yang lebih maju dan lebih baik dibanding dengan yang dialami oleh suatu masyarakat atau negara. Yang penting adalah dalam suatu masyarakat atau negara terdapat proses terus menerus

---

<sup>6</sup> Afan Gaffar, 2000. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 3-4

<sup>7</sup> Robert Dahl dalam Franz Magnis-Suseno, 1997. *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hal. 56

<sup>8</sup> Eicher dalam Nurcholish Madjid, 1997. *Tradisi Islam Peran Dan Fungsinya Dalam Pembangunan Di Indonesia*, Jakarta: Paramadina, hal 210

secara dinamis dalam gerak perkembangan dan pertumbuhan kearah yang lebih baik. Cukuplah suatu masyarakat disebut demokratis selama ia bergerak tanpa berhenti menuju kepada yang lebih baik itu.

### **Konsep Kedaulatan dalam Konstitusi**

Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian, diharapkan hak-hak warga Negara akan lebih terlindungi. Gagasan ini dinamakan konstitusionalisme.

Ide konstitusionalisme sebagaimana bertumbuh kembang di bumi aslinya, Eropa Barat, dapat dipulangkan kedua esensinya. Esensi *pertama* ialah konsep “Negara hukum” (atau di negeri-negeri yang terpengaruh oleh sistem hukum *Anglo Saxon* disebut *rule of law*) yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan Negara, dan sehubungan dengan itu hukum akan mengontrol politik (dan tidak sebaliknya). Esensi kedua ialah konsep hak-hak sipil warga Negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan Negara pun akan dibatasi oleh konstitusi, dan kekuasaan itu pun hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi.<sup>9</sup>

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (consensus), yaitu: (1) Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*); (2) Kesepakatan tentang ‘*the rule of law*’ sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan Negara (*the basis of government*); (3) Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, 2002. *Hukum : Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta : Elsam dan Huma, hlm. 405

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 25

Terkait dengan konsep kedaulatan dalam UUD Negara RI Tahun 1945, nampaknya sangat berkorelasi dengan ide konstitusionalisme.<sup>11</sup> UUD Negara RI Tahun 1945 (pra & pasca amendemen) dan UUDS 1950 mengandung konsepsi kedaulatan Tuhan, kedaulatan Negara, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan hukum, sementara konstitusi RIS 1949 menganut Kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum.<sup>12</sup>

Adalah Soewoto Mulyosudarmo lah yang mengusulkan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 sehingga berbunyi : “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar*”. Dalam kaitan ini, Soewoto menyatakan demikian :<sup>13</sup>

...Dengan rumusan kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut UUD, dapat mengakomodasikan ajaran kedaulatan Negara yang direpresentasikan oleh MPR selaku penyelenggara Negara tertinggi, kedaulatan rakyat secara langsung dalam UUD 1945 mengatur tentang referendum dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, melaksanakan kedaulatan rakyat melalui sistem perwakilan rakyat, dengan memberikan kekuasaan legislatif berada di DPR, dan mengakomodasi ajaran kedaulatan hukum dengan memberikan hak menguji peraturan perundang-undangan kepada Mahkamah Agung.

### **Kedaulatan Rakyat & Demokrasi di Indonesia**

Demokrasi dalam ranah empiris ternyata tidak seindah “warna aslinya”. Dalam masyarakat Eropa sekalipun ternyata demokrasi tidak berlaku universal. Demokrasi tidak diterima secara utuh dalam sepanjang sejarah bangsa bangsa “barat”. Menurut Arblaster (1994), dalam sebagian besar sejarahnya hingga sekitar satu abad yang lalu, demokrasi dianggap sebagai suatu bentuk pemerintahan dan tata masyarakat yang paling buruk oleh kaum terpelajar dan cendekiawan di Barat. Bagi mereka, demokrasi kurang lebih sama artinya sama

---

<sup>11</sup> Sebagaimana kita ketahui bahwa sejak Proklamasi 17 Agustus 1945 hingga sekarang telah berlaku tiga macam Undang-Undang Dasar (konstitusi) dalam empat periode, yaitu: (1) Periode 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949; (2) Periode 27 Desember 1945 – 17 Agustus 1950; (3) Periode 17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959; (4) Periode 5 Juli 1958 – sampai sekarang

<sup>12</sup> Anwar C., 2008. *Teori dan Hukum Konstitusi : Paradigma Kedaulatan Pasca Perubahan UUD 1945, Implikasi dan Implementasinya pada Lembaga Negara*, Intrans Publishing, Malang

<sup>13</sup> Soewoto Mulyosudarmo, 2004. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Diterbitkan Asosiasi Pengajar HTN & HAN Jatim bekerjasama dengan Intrans, Malang, hlm. 5

dengan pemerintahan yang dipimpin oleh gerombolan massa dalam jumlah besar.<sup>14</sup>

Bahkan, demokrasi telah gagal menghapuskan kesenjangan sosial, dan kegagalan ini dianggap sebagai kegagalan struktural dan permanen. Tidak bisa disangkal bahwa semua masyarakat demokratis memiliki kesenjangan sosial: perbedaan yang sangat tajam dalam hal pendapatan kekayaan dan status sosial.<sup>15</sup>

Lalu bagaimana dengan pelaksanaan demokrasi di Indonesia? Bagir Manan, seorang pakar hukum tata Negara mencatat paling ada 7 (tujuh) penyebab kegagalan demokrasi Pancasila pada era Orde Baru, yakni<sup>16</sup> : (1) Strategi pembangunan yang terlalu menitikberatkan pada ekonomi, dengan mengabaikan pembangunan politik (ekonomi *yes*, politik *no*); (2) Pendekatan Keamanan yang cenderung membatasi kebebasan; (3) Peranan Sospol TNI; (4) Sistem Figur Sentral (Soekarno & Soeharto); (5) Kekuatan sosial politik (termasuk kaum terpelajar) gagal –menjadi juru kunci kuat untuk- menegakkan demokrasi; (6) berbagai perangkat hukum (politik dan pemerintahan) tidak menunjang terwujudnya demokrasi pancasila dan; (7) faktor korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Selanjutnya, pada era reformasi, demokrasi juga dinilai oleh banyak pihak masih sebatas demokrasi prosedural. Demokrasi masih berfungsi sebatas melegitimasi kepentingan-kepentingan jangka pendek. Terkait dengan kondisi terkini demokrasi di Indonesia, Ivan A. Hadar,<sup>17</sup> seorang aktivis, menyimpulkan demikian :

“Di satu sisi, kebebasan (pers dan berpendapat) relatif terjamin. Namun, pada sisi lain, kehidupan ekonomi mayoritas menjadi sulit akibat kebijakan yang terlalu berpihak kepada pasar, atau bahkan pada pengusaha busuk. Pada saat yang sama, penegakan hukum dan *rule of law, governance* dan hak-hak sosial ekonomi dan

---

<sup>14</sup> Perhatikan dalam Ariel Haryanto, 2011. “Mungkinkah yang Salah Demokrasi?” Artikel dalam Jurnal MAARIF, Arus Pemikiran Islam dan Sosial, Vol. 6, No. 1, April 2011, hlm. 11 - 20

<sup>15</sup> Berdasarkan Kantor Sensus Amerika Serikat (AS), sebesar 20% keluarga terkaya di AS menguasai 44% dari total pendapatan rumah tangga pada tahun 1973. Namun pada tahun 2002, 20% keluarga terkaya di AS menguasai 50% dari total pendapatan serupa. Sementara itu, 20% keluarga termiskain di Amerika Serikat hanya mendapatkan 3,5% dari total pendapatan keluarga, menurun dari 4,2% pada tahun 1973. (Kompas, 18/8/04). Lihat Juga Jurnal WACANA Edisi 18, Tahun VI/2004

<sup>16</sup> Bagir Manan, 2004. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press

<sup>17</sup> Ivan A. Hadar , 2004. “Demi Demokrasi, Gusur Politisi Busuk atau Ada yang Salah dengan Demokrasi” Pengantar Jurnal WACANA Edisi 18, Tahun VI/2004. Lihat Juga PRISMA, Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi edisi dengan tema “Demokrasi di Bawah Cengkeraman Oligarki” Volume 32, 2014. Jakarta: LP3ES

keterwakilan suara rakyat lewat parpol sangat buruk bahkan diingkari. Tampaknya, demokrasi di tanah air sedang menuju krisis yang lebih parah.....Elite dan politisi busuk sepenuhnya menguasai gelanggang politik formal dan mempertahankan hubungan simbiotik diantara mereka. Sementara itu, gerakan pro demokrasi cenderung hanya berkutat di unit-unit swadaya, advokasi, usaha-usaha pemberdayaan dan pengorganisasian masyarakat sipil”

Sementara itu, tokoh Muhammadiyah, Ahmad Syafii Maarif<sup>18</sup> menilai kegagalan demokrasi dari sisi elit pelaksana demokrasi. Selengkapnya beliau menyatakan demikian:

...karena pemainnya adalah para elit politik tuna-moral dan tuna-tanggungjawab. Di tangan manusia tipe ini, demokrasi dapat menjerumuskan bangsa dan negara pada jurang malapetaka. Kesalahan bukan terletak pada sistem yang dianut, tetapi pada kualitas manusia yang berada d belakang sistem yang secara teori sebenarnya cukup rasional. Yang Irrasional pemainnya yang minus kualitas sebagai prasyarat bagi tegaknya sebuah demokrasi yang sehat dan kuat.

Lalu, adakah jalan keluar dari kemelut dan malapetaka pelaksanaan demokrasi yang sedang berlangsung di Indonesia saat ini? Dalam konteks ini, tampaknya Pancasila harus tetap menjadi panglima dalam membangun demokrasi.

Walaupun, Pancasila pada era reformasi banyak mendapat kecaman dan hujatan dari berbagai kalangan, karena Pancasila selama berkuasanya rezim Orde “Baru” telah dijadikan sebagai instrumen legitimasi bagi kepentingan kekuasaan. Interpretasi terhadap Pancasila yang dilakukan oleh kalangan “luar” kekuasaan Orde “Baru” dianggap sebagai interpretasi yang keliru dan harus ditolak. Akan tetapi, dari sisi nilai Pancasila tetaplah seperangkat nilai luhur yang harus terus dipertahankan, karena Pancasila merupakan titik pertemuan (*kalimatun sawa*) dari berbagai perbedaan-perbedaan yang ada di negeri ini. Dalam kaitan ini menarik dikutip pendapat Nurcholish Madjid<sup>19</sup> berikut ini:

Pancasila merupakan pendukung besar, karena dari semula ia mencerminkan tekad untuk bertemu dalam titik kesamaan antara berbagai golongan di negara kita. Sikap mencari titik kesamaan ini mempunyai nilai keislaman, ..... isi masing-masing sila itu juga mempunyai nilai-nilai keislaman, maka kaum muslim Indonesia secara sejati terpanggil untuk ikut berusaha mengisi dan memberinya substansi serta melaksanakannya.

---

<sup>18</sup> Ahmad Syafii Maarif, 2011. “Demokrasi, “Si Pincang” di antara “Si Lumpuh”., Artikel dalam Jurnal MAARIF, Arus Pemikiran Islam dan Sosial, Vol. 6, No. 1, April 2011, hlm. 8 - 10

<sup>19</sup> Nurcholish Madjid, 2000. *Islam, Doktrin dan Peradaban*, Jakarta: Paramadina, hal. xcvi

Mochtar Pabottingi, seorang ilmuwan politik menawarkan 7 (tujuh) alternatif jalan menuju kebangkitan, yakni : (1) kita sebagai pribadi maupun sebagai kolektivitas harus melatih, membangun, dan meneguhkan kembali semua kebiasaan sehat-arif mulai dari kebiasaan yang paling remeh, paling pribadi dan sehari-hari hingga ke deretan kebiasaan public penting atau krusial yang sudah ada atau baru hendak dilaksanakan sebagai terobosan sesuai dengan tuntutan situasi atau zaman; (2) kita wajib belajar perihal kaidah-kaidah politik standar menuju keadilan dan kesejahteraan sebagai bangsa dengan kembali menjadi tercerahkan menurut tuntutan zaman; (3) kita wajib berjuang bahu membahu membangun konsolidasi kebangsaan, sebab tanpa itu takkan ada konsolidasi demokrasi; (4) kita perlu menarik jarak dan belajar kembali merenung mengolah lagi ruang-ruang hening demi menghadapi kesimpangsiuran tingkah, arah dan keributan di sekitar kita, dan mencari berkas-berkas cahaya di seberangnya, serta menyimak lagi bangunan moralitas serta himpunan otoritas tersedia; (5) kita harus menghidup-hidupkan kembali semangat kemerdekaan dan kedaulatan sebagai bangsa, terutama di setiap bidag dan sumber daya yang kita miliki; (6) kita seyogyanya tidak lupa tonggak-tonggak kemuliaan yang telah dicatat oleh leluhur kita hingga jauh ke masa lampau dan; (7) kita dituntut untuk menginternalisasi cita-cita terbaik sebagai manusia dan sebagai bangsa, selanjutnya memperjuangkan sepenuh hati.<sup>20</sup>

Dalam perspektif yang lebih konkrit, Bagir Manan<sup>21</sup> menawarkan beberapa solusi alternatif yang tidak boleh hanya berorientasi pada kelembagaan politik, akan tetapi juga kelembagaan sosial, ekonomi dan budaya yang meliputi hal-hal seperti : (1) Pendidikan; (2) pemberdayaan ekonomi rakyat; (3) perombakan struktur dan sikap feodalistik; (4) membangun supremasi hukum.

Demikianlah pokok-pokok pikiran yang diharapkan dapat mempertajam diskusi kita hari ini. Semoga.

---

<sup>20</sup> Mochtar Pabottingi, 2013. "Kepemimpinan dan Demokrasi Kita, Akar-akar kebangkrutan Kepemimpinan di Era Reformasi dan Jalan Menuju Kebangkitan" Artikel dalam PRISMA, Volume 32, 2013, hlm. 3-27

<sup>21</sup> Bagir Manan, Op. Cit.

## DAFTAR RUJUKAN

- Afan Gaffar, 2000. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Ahmad Syafii Maarif, 2011. “Demokrasi, “Si Pincang” di antara “Si Lumpuh”., Artikel dalam Jurnal MAARIF, Arus Pemikiran Islam dan Sosial, Vol. 6, No. 1, April 2011, hlm. 8 - 10
- Anwar C., 2008. *Teori dan Hukum Konstitusi : Paradigma Kedaulatan Pasca Perubahan UUD 1945, Implikasi dan Implementasinya pada Lembaga Negara*, Intrans Publishing, Malang
- Ariel Haryanto, 2011. “Mungkinkah yang Salah Demokrasi?” Artikel dalam Jurnal MAARIF, Arus Pemikiran Islam dan Sosial, Vol. 6, No. 1, April 2011, hlm. 11 – 20
- Bagir Manan, 2004. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press
- Franz Magnis-Suseno, 1997. *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Hendra Nurtjahjo, 2006. *Filsafat Demokrasi*, Jakarta: Bumi Aksara
- Ivan A. Hadar ,2004. “Demi Demokrasi, Gusur Politisi Busuk atau Ada yang Salah dengan Demokrasi” Pengantar Jurnal WACANA Edisi 18, Tahun VI/2004.
- Jimly Asshiddiqie, 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Konstitusi Press
- M. Solly Lubis, 2007. *Ilmu Negara*, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung
- Masdar Farid Mas’udi, 2010. *Syarat Konstitusi : UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, Pustaka Alvabet bekerjasama dengan Lakip
- Mochtar Pabottingi, 2013. “Kepemimpinan dan Demokrasi Kita, Akar-akar kebangkrutan Kepemimpinan di Era Reformasi dan Jalan Menuju Kebangkitan” Artikel dalam PRISMA, Volume 32, 2013, hlm. 3-27
- Nurcholish Madjid, 1997. *Tradisi Islam Peran Dan Fungsinya Dalam Pembangunan Di Indonesia*, Jakarta: Paramadina
- Nurcholish Madjid, 2000. *Islam, Doktrin dan Peradaban*, Jakarta: Paramadina, hal. Xcviii
- PRISMA, Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi edisi dengan tema “Demokrasi di Bawah Cengkeraman Oligarki” Volume 32, 2014. Jakarta: LP3ES
- Ramlan Surbakti, 1994. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia
- Soewoto Mulyosudarmo, 2004. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Diterbitkan Asosiasi Pengajar HTN & HAN Jatim bekerjasama dengan Intrans, Malang
- Syamsuddin Haris, 1994. *Demokrasi di Indonesia, Gagasan dan Pengalaman*, Jakarta: LP3ES