

# MODEL PENGELOLAAN KEDAULATAN RAKYAT YANG SYARAT YURIDIS, MORAL DAN RELIGIUS<sup>1</sup>

Oleh:

**Suparlan Al-Hakim**

Dinamika UUD di Negara Republik telah sampai pada tingkat yang menentukan. Harus diakui, pengelolaan kedaulatan rakyat melalui mekanisme demokrasi di negara ini telah menghasilkan kemajuan yang berarti. Pemilu legislatif, pemilu presiden dan pilkada dapat berlangsung dengan bebas, transparan, demokratis, dan yang paling penting adalah dalam suasana damai. Oleh karena itulah dalam konteks Indonesia, membicarakan kedaulatan rakyat merupakan panggilan konstitusi. Aktor kedaulatan rakyat, yaitu negara dan warga negara memiliki kewajiban yang sama dalam hal kedaulatan rakyat ini. Karena pada hakikatnya negara dan warganegara adalah struktur dan agen yang memiliki hubungan timbal balik secara dualitas. Dalam hal ini, negara dan warga negara adalah mitra, yang antara keduanya memiliki posisi yang sejajar (Giddens, 2000).

Mengkaji kedaulatan rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945, tidak cukup hanya membahas teks (statis) UUD, akan tetapi juga kajian dinamis ketika teks itu didialogkan dengan teks lain. Dengan kata lain, kajian kedaulatan rakyat perlu mencari hubungan antar pasal yang memuat pesan kedaulatan rakyat dan bagaimana hubungan pasal-pasal itu, sehingga menjadi satu kesatuan sistem yang bermakna apa yang dimaksud dengan kedaulatan rakyat dan bagaimanakah kedaulatan rakyat itu dikelola dalam konteks Indonesia.

Dalam rangka ini perlu dikemukakan pertanyaan sekitar beberapa hal, *pertama* bagaimanakah kondisi skripturalis dan substansialis teks UUD NRI Tahun 1945 yang memuat pesan kedaulatan rakyat?; *kedua*, bagaimanakah model pengelolaan kedaulatan rakyat dalam konteks Indonesia?; *ketiga* siapakah yang dipandang paling berkompeten untuk mengelola kedaulatan rakyat?, dan *keempat* problema apakah yang muncul dalam pengelolaan kedaulatan rakyat di Indonesia?

---

<sup>1</sup> Makalah disampaikan dalam acara FGD Pusat Pengkajian Pancasila Universitas Negeri Malang bekerjasama dengan Pusat Pengkajian MPR RI, Selasa 3 Mei 2016

## **A. Skripturalisasi dan Substansialisasi Kedaulatan Rakyat Dalam UUD NRI Tahun 1945.**

Kendati redaksi teks pasal-pasal UUD ini dirumuskan dalam waktu yang singkat, tetapi gagasan kedaulatan rakyat itu sebagai cita kenegaraan mempunyai latar belakang sejarah yang panjang. Diskusi dan kesepakatan mengenai ini sudah berkembang dikalangan tokoh-tokoh pendiri negara, jauh sebelum rancangan UUD 1945 itu sendiri disiapkan. Pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945, telah memiliki suasana kebatinannya sendiri mengapa pasal-pasal itu dibuat!

Secara skripturalis, daftar teks dan pasal UUD NRI Tahun 1945 yang memuat pesan kedaulatan rakyat dapat deelaborasi sebagai berikut.

1. Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, “.....susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” (Mahkamahh Konstitusi, 2003).
2. Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 Alinea ketiga, “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka **rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya**”
3. Pasal 1 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945 (Amandemen), “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Kendatipun kalimat pasal amandemen ini tampak lugas dan tegas, namun masih menyisakan pertanyaan terkait pada interpretasi dan implikasinya. Makna kedaulatan berada di tangan rakyat, adalah berkaitan dengan hakekat kedaulatan rakyat yang sebenar-benarnya, yaitu pada prinsipnya telah melekat pada dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan rakyat Indonesia. Secara substansial, pasal tersebut memberikan pemaknaan yang sifatnya mempertegas kedaulatan itu dan ditekankan pula bahwa masing-masing rakyat memegang kedaulatan, dalam arti harafiahnya adalah kekuasaan tertinggi berada ditangan masing-masing rakyat yang diaktualisasikan secara mutlak. Konsep ini erat dengan pemerintahan demokrasi, adalah negara

dimana sistem pemerintahannya meletakkan kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat (Rosyada,2005).

Selanjutnya, secara substansial ada beberapa pasal UUD NRI Tahun 1945 yang memuat pesan sebagai penegasan dan penguat energi konstruk kedaulatan rakyat di Indonesia sebagai berikut.

1. “Negara Indonesia adalah negara hukum” (Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945). Dalam kaitan ini bahwa dalam konteks Indonesia, konstruk kedaulatan rakyat tidak bisa dipisahkan dengan konstruk Indonesia sebagai negara hukum.
2. “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa” (Pasal 29 ayat (1) UUD NRI tahun 1945). Pasal ini, secara substansial memberikan payung dan enegi religius bagi konstruk kedaulatan rakat di Indonesia. Dalam arti, kedaulatan yang berada di tangan rakyat, di samping dikuatkan dengan konstruk negara hukum, masih harus dikuatkan lagi oleh bangunan negara Indonesia berdasar atas ketuhanan Yang Maha Esa. Pesan pasal 29 ayat (1) menunjukkan bahwa bangunan negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat tidak dirancang dengan main-main, akan tetapi senantiasa diletakkan atas dasar keimanan dan ketaqwaan bangsa Indonesia, dan berserah diri dan patuh/kepasrahan bangsa ini (*taslim, tawakal*) kepada Tuhan Yang Maha Esa, sebagai *Causa Prima*, penyebab pertama dari segala sesuatu yang ada. Dalam konteks ini, dapat dikatakan bahwa kedaulatan rakyat Indonesia adalah kedaulatan rakyat yang ber-religius.

## **B. Model Pengelolaan Kedaulatan Rakyat Menurut UUD NRI Tahun 1945**

UUD NRI Tahun 1945 tidak menegaskan model kedaulatan rakyat seperti apa yang dilakukan dalam konstruk Negara Kesatuan Republik Indonesia. UUD itu hanya menekankan kehidupan politik yang mencerminkan semangat ‘kedaultan rakyat’.

Pengelolaan kedaulatan rakyat di negara Republik Indonesia, tidak bisa dipisahkan dengan konstruk kedaulatan dalam konteks Indonesia. Berdasarkan analisis teks (skripturalis) dan substansialis, dapat ditegaskan bahwa UUD NRI

Tahun 1945 pada hakekatnya Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat plus, yaitu kedaulatan rakyat, ditambah dengan kedaulatan hukum dan ditambah dengan kedaulatan Tuhan. Kajian konsep kedaulatan rakyat, bahwa rakyatlah yang memiliki kedaulatan dalam suatu negara, dalam arti bahwa rakyat memegang kekuasaan tertinggi dalam menentukan kehidupan bernegara. Dalam kedaulatan rakyat, rakyat memiliki peran penting. Konsep kedaulatan hukum bahwa hukum harus ditempatkan pada posisi teratas sebagai standar perilaku warganegara yang bisa dibenarkan menurut hukum (supremasi hukum). Kedaulatan Tuhan menempatkan posisi Tuhan Yang Maha Esa dalam posisi segala-galanya dalam kehidupan manusia. Karena berasal dari Tuhan, maka kedaulatan negara bersifat mutlak dan suci. Teori kedaulatan Tuhan mengajarkan bahwa dalam sebuah negara dan sebuah pemerintahan terdapat kekuasaan yang paling tinggi yaitu kekuasaan dari Tuhan Yang Maha Esa. Tidak ada kekuasaan yang lain dari sebuah negara. Semua hanya bergantung pada Tuhan Yang Maha Esa.

Berdasarkan analisis itu, maka pengelolaan kedaulatan rakyat di Indonesia harus senantiasa diberi solusi supremasi hukum dan kesucian dengan mendasarkan diri pada keagungan dan kekuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Pengelolaan kedaulatan dalam konteks Indonesia harus diletakkan dalam kerangka dasar budi nurani rakyat yang berpegang teguh pada aturan hukum (supremasi hukum) dan senantiasa diberi solusi religius atas dasar ketuhanan Yang Maha Esa. Ingat pepatah Latin, “Suara Rakyat Suara Tuhan” (*Vox Populi Vox Dei*). Suara rakyat harus dihargai sebagai penyampai kehendak Ilahi. Apabila Tuhan diyakini sebagai sumber kebaikan, maka persetujuan kebanyakan orang atas sesuatu yang dipandang baik itu juga tentu selaras dengan kehendak Tuhan. Dari situlah disimpulkan, Suara Rakyat adalah Suara Tuhan.

### **C. Pengelola Kedaulatan Rakyat Menurut UUD NRI Tahun 1945**

Pertanyaan yang segera muncul, siapakah yang berperan mengelola kedaulatan rakyat menurut UUD NRI Tahun 1945? Bertolak pada pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang secara tegas menyatakan tentang implementasi kedaulatan rakyat adalah dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Konsekuensinya, seluruh lembaga negara menurut UUD ini (MPR, DPR, Presiden MA, MK, KY, BPK, DPD dst.) memiliki kompetensi untuk mengelola kedaulatan rakyat. Namun demikian, ketentuan tentang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, menimbulkan persoalan berkaitan dengan ‘sumirnya konsep permusyawaratan dan perwakilan’ dalam amandemen UUD NRI Tahun 1945.

Institusi politik seperti lembaga perwakilan rakyat yang semestinya harus menjadi wadah utama dan menggondok kebijakan-kebijakan demi kemaslahatan rakyat menjadi hilang. Indikator kemaslahatan yang dimaksud antara lain adalah meningkatnya kesejahteraan, hadirnya keadilan sosial, menguatnya solidaritas sosial, kebersamaan dan kesetiakawanan sebagai bangsa, negara yang berketuhanan (Ali, 2009). Dalam konteks ini, kiranya lembaga negara yang berkompeten untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, adalah mengarah fokus kepada Majelis Permusyawaratan rakyat perlu difungsikan kembali, walaupun memiliki konsekuensi terjadinya amandemen kembali terhadap UUD NRI Tahun 1945. Pikiran ini diselaraskan dengan rumusan Sila keempat Pancasila, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”.

Dengan merefleksi usul Supomo dalam Sidang BPUPKI, bahwa pembentukan sistem badan permusyawaratan agar badan ini senantiasa mengetahui dan merasakan keadilan rakyat dan cita-cita rakyat. Lembaga yang dimaksud adalah majelis permusyawaratan yang memiliki kekuasaan yang lembaga tertinggi didalam republik yang terdiri dari wakil-wakil seluruh daerah di Indonesia, wakil golongan atau rakyat Indonesia yang dipilih secara bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis ini yang akan menjadi forum tertinggi dalam menyelesaikan berbagai persoalan bangsa, perbedaan kepentingan, pertikaian politik, kebijakan pemerintah yang mengabaikan keadilan dan kesejahteraan rakyat dan majelis ini merupakan rakyat Indonesia dengan keterwakilannya yang diduduki oleh orang-orang cerdas, berwibawa dan dihormati rakyat.

#### **D. Problematika Pengelolaan Kedaulatan Rakyat Menurut UUD NRI Tahun 1945**

Praktik kedaulatan rakyat masih banyak menyisakan persoalan yang harus ditangani dengan mengunggulkan budi nurani kerakyatan, moral, berpegang teguh pada aturan main dan bersandar akan ketuhanan Yang Maha Esa.

##### **1. Komitmen kedaulatan rakyat rendah.**

Dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat 2, menyatakan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Dari pasal tersebut sudah jelas bahwa Indonesia memahami pengertian demokrasi adalah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Perampasan hak-hak rakyat dalam aspek pertanian dan pertanahan, adalah beberapa contoh dirampasnya kedaulatan rakyat.

Dalam UUD 1945 amandemen ke-4 pasal 33 ayat (3), menyatakan bahwa, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, jadi yang diutamakan itu adalah rakyat.

##### **2. Lemahnya Kinerja Lembaga Perwakilan Rakyat dan Partai Politik**

Lembaga perwakilan merupakan kekuatan dalam demokrasi. Karena lembaga perwakilan ini menjadi tempat atau wadah yang menampung aspirasi rakyat dan segala curahan hati rakyat. Melalui naungan partai politik, para wakil rakyat dipilih secara langsung oleh rakyat siapa yang akan menjadi wakil-wakilnya dalam pemerintahan. Wakil-wakil itulah kelak yang akan menyuarakan segala keinginan dari rakyat. Artinya lembaga perwakilan memegang amanat dan mandat langsung dari rakyat. Dibutuhkan lembaga perwakilan untuk menjadikan sistem demokrasi berjalan sesuai dengan yang diharapkan oleh rakyat. Karena lembaga perwakilan ini merupakan wakil-wakil yang telah di pilih oleh rakyat. Artinya rakyat telah mempercayakan segala hal yang berkaitan tentang kelangsungan hidup rakyat kepada badan perwakilan. Pada saat sekarang ini nampaknya kinerja lembaga perwakilan dan partai politik menjadi persoalan yang sangat berat. Masalah-masalah yang terjadi contohnya adalah, (1) Para wakil rakyat yang telah terpilih sering lalai dalam melaksanakan tugas sebagai wakil rakyat; (2) Kurangnya perhatian lembaga perwakilan terhadap rakyat karena di dominasi oleh kepentingan partai mereka; (3) Partai politik dijadikan kekuatan

seorang penguasa yang mengatas-namakan rakyat untuk memperoleh kekuasaan;  
(4) Agenda dan program partai politik belum memenuhi kebutuhan-kebutuhan penting rakyat

### **3. Hambatan Partai “Siluman” yang merampas kedaulatan rakyat**

Demokrasi ternyata memberikan ruang yang luas bagi munculnya penjahat demokrasi. Mereka adalah kaum penguasa yang menjadikan demokrasi sebagai kedok untuk kepentingan mereka. Misalnya, saat ini banyak orang pemerintahan yang menjarah uang rakyat. Korupsi merajalela di mana-mana!

### **4. Ormas Kontra Dengan Demokrasi, Pancasila dan NKRI**

Di saat rakyat dan pemerintah sedang melanggalkan demokrasi (kedaulatan rakyat), ternyata ada di antara masyarakat Indonesia yang justru memiliki ideologi yang kontra terhadap demokrasi. Mereka mengatakan demokrasi merupakan pemerintahan kufur, yang menempatkan akal manusia di atas posisi Tuhan Yang Maha Esa. Ideologi mereka juga bertentangan dengan Pancasila dan bahkan telah mencanangkan program organisasinya untuk mengganti Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi negara Khilafah Islamiah.

Terkait dengan problema pengelolaan kedaulatan rakyat di Indonesia, harus segera dicari pemecahannya. Negara harus mencari solusinya untuk mengambil kebijakan yang benar-benar menguntungkan dan pro rakyat. Membangun komitmen kebangsaan terhadap simbol identitas Negara Kesatuan Republik Indonesia kiranya menjadi keperluan yang sangat mendesak. Praktik pengelolaan kedaulatan rakyat hendaknya disemangati dengan komitmen pada aturan main UUD NRI Tahun 1945, yang dikawal oleh moral Pancasila dan mendasarkan diri sikap *tawakal* pada kekuasaan dan keridhaan Tuhan Yang Maha Esa. Dengan cara ini, *Insyah Allah* bangsa Indonesia akan bisa menjadi bangsa yang besar yang mampu mengelola kedaulatan rakyat dengan tertib, cerdas, beretika dan berreligius yang bermanfaat bagi kemaslahatan rakyat banyak. Amin!

## **Bahan Rujukan**

- Fatah, Eep Saefullah. 2000. *Pengkhianatan Demokrasi Ala Orde Baru; Masalah Dan Masa Depan Demokrasi Terpimpin Konstitusional*. Bandung. Pt Remaja Rosdakarya.
- Giddens, Anthony. 2000. *The Third Way; Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi Sosial*. Terjemahan Ketut Arya Mahardika. Jakarta. Penerbit Gramedia.
- Mahkamah Konstitusi. 2003. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta. Sekretariat Jenderal.
- Rosyada, Dede. 2005. *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani*. Jakarta. ICCE UIN Syarif Hidayatullah.
- UU Pokok Agraria, *UU No.5 tahun 1960, Bagian Pertama: Dasar-Dasar dan Ketentuan Pokok, Pasal 7*.