

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pembatasan masa jabatan Wakil Presiden dalam pasal 7 UUD NRI 1945.

BAB IV yaitu penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran.

Dalam bab ini akan ditampilkan kesimpulan dari hasil penelitian dan juga rekomendasi berdasarkan hasil penelitian yang bermanfaat bagi perkembangan dan kemajuan hukum ke depan, khususnya di bidang hukum ketatanegaraan tentang masa jabatan Wakil Presiden.

BAB II
TINJAUAN TEORI
NEGARA HUKUM, KEDAULATAN RAKYAT & DEMOKRASI,
DAN PEMBATASAN KEKUASAAN

A. NEGARA HUKUM

1. Definisi Negara Hukum

Pemikiran tentang negara hukum sudah ada dan jauh sebelum terjadinya Revolusi 1688 di Inggris, namun demikian baru muncul kembali pada abad XVII dan mulai populer di abad XIX. Latar belakang lahirnya konsep negara hukum merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa yang lampau. Sejarah mencatat timbulnya gagasan negara hukum sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara. Gagasan negara hukum pertama kalinya dikemukakan oleh Plato yang kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.²⁴

Dalam bukunya *Nomoi*, Plato memberikan pandangan bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang diatur oleh hukum. Gagasan Plato tersebut dilanjutkan oleh muridnya, yaitu Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah oleh konstitusi dan berkedaulatan hukum.²⁵

Selain itu, negara hukum dapat juga dibedakan menjadi dua, negara hukum dalam arti sempit dan juga negara hukum dalam arti luas. Negara hukum dalam arti sempit (*rule of law in the narrow sense*) adalah negara hukum yang didasarkan oleh prinsip-prinsip yang dalam penyelenggaraan pemerintahannya dibatasi oleh hukum tertulis atau undang-undang. Sedangkan, negara hukum dalam arti luas (*rule of law in broad sense*)

²⁴ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 1.

²⁵ Triyanto, *Negara Hukum dan HAM*, Ombak, Yogyakarta, 2013, hlm. 1.

adalah suatu negara yang idealnya dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam segi hukum yang adil (*good law on right*). Dengan demikian, negara hukum dalam arti luas ditekankan juga pada elemen konstitusi dan *judicial review* (pengujian undang-undang).²⁶

Wirjono Projodikoro menyatakan, bahwa didalam istilah negara hukum yang berarti suatu negara yang ada dalam wilayahnya semua alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya, baik terhadap para warga negara maupun dalam menjalankan fungsi dan tugasnya masing-masing yang saling berhubungan dan tidak boleh dilakukan dengan sewenang-wenang, tetapi harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku dan setiap orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk dan patuh pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.²⁷

Arti negara hukum itu sendiri yang pada hakikatnya berdasar dari konsep dan teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah hukum, oleh karena itu seluruh alat perlengkapan negara apapun namanya termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali.²⁸

²⁶ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, edisi revisi, Setara Press, Malang, 2010, hlm. 20-21, dan hlm. 160.

²⁷ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 9.

²⁸ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia "Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi"*, Universitas Atma Jaya, Jakarta, 2009, hlm. 17.

Negara hukum merupakan negara yang dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Negara hukum yang secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Dalam negara hukum, segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*). Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, pada dasarnya hukum harus ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan. Sementara dalam tujuan hukum itu sendiri diletakkan untuk menata masyarakat yang damai, adil dan bermakna.

Artinya sasaran dari negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang berdasar pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan.²⁹

Dalam Kamus Bahasa Indonesia, istilah negara hukum diartikan sebagai negara yang menjadikan hukum sebagai kekuasaan tertinggi.³⁰ Lebih lanjut dijelaskan bahwa negara hukum terdiri dari negara hukum formal dan negara hukum material.

Negara hukum formal adalah negara yang segala tindakannya didasarkan hanya atas hukum tertulis, yang secara formal tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan negara hukum material adalah

²⁹ Ridwan HR, *Loc. Cit.*

³⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia , <https://kbbi.web.id/> , diakses tanggal 30 September 2018.

negara yang tidak hanya mendasarkan segala tindakannya pada peraturan perundangundangan, tetapi juga menyelenggarakan kesejahteraan umum.³¹

Realitas munculnya ide negara hukum mempunyai korelasi yang erat dengan upaya menghapuskan sistem pemerintahan absolut. Suatu bentuk perlawanan terhadap kekuasaan yang mutlak dari pemerintahan, secara konkret dilaksanakan dengan memperjuangkan sistem konstitusional, yaitu dengan sistem pemerintahan berdasarkan konstitusi. Terjadinya dinamika perubahan konsep negara hukum berhubungan erat dengan adanya kecaman-kecaman terhadap ekses-ekses dalam industrialisasi dan sistem kapitalis, serta tersebarnya paham sosialis.

Ide negara hukum, selain terkait dengan konsep “*rule of law*” dan “*the rule of law*”, juga berkaitan dengan konsep “*nomocracy*” yang berasal dari perkataan “*nomos*” dan “*cratos*”. “*Nomos*” berarti norma sedangkan “*Cratos*” adalah kekuasaan. Hal yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum sebagai kedaulatan tertinggi.³²

Padanan “istilah” negara hukum dapat dibagi dalam beberapa kategori: Pertama, Belanda dan Jerman lazim menggunakan istilah “*rechtsstaat*”, Inggris memakai “*the rule of law*”, Perancis menggunakan istilah “*etat de droit*”, dan di Amerika Serikat “*government of law, but not man*”; Kedua, istilah “*rechtsstaat*” dan istilah “*etat de droit*” dikenal di

³¹ Zainal Arifin Hoesein, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 22.

³² *Ibid.*, hlm 24

Negara Eropa Kontinental, sementara istilah “*the rule of law*” dikenal di Negara Anglo Saxon; Ketiga, istilah “*socialist legality*” dikenal di Negara yang berpaham komunis; dan Keempat, dalam kepustakaan Indonesia selain dikenal istilah “*rechtsstaat*” juga ada “*the rule of law*”.³³

Tipe-tipe negara hukum tersebut tentu memiliki ciri dan karakter hukum tersendiri dalam merefleksikan nilai-nilai konstitusi yang akan dianutnya. Meskipun terdapat banyak tipe negara hukum, namun substansi dalam menjalankan sistem pemerintahan tentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada.

2. Konsep Negara Hukum

Latar belakang pemikiran negara hukum lahir dari upaya manusia untuk mengatasi kesewenang-wenangan (absolutisme) dari pemerintah, karena setiap yang memerintah dari segi sosiologi kekuasaan potensial untuk menyalahgunakan kekuasaannya. Menurut Lord Acton orang berkuasa cenderung bertindak sewenang-wenang, hal itu terlihat dari ungkapannya yang sangat populer “*Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*”. Bahwa kekuasaan itu mempunyai kecenderungan untuk menyimpang (korupsi) dan kekuasaan yang absolut (tanpa batas) pasti melakukan penyimpangan (korupsi). Agar kesewenang-wenangan dapat dihindari dan hak asasi manusia mendapat jaminan maka kekuasaan dari Sang Penguasa perlu dibatasi oleh hukum.³⁴

³³ Fajlurrahman Jurdi, *Teori Negara hukum*, Setara Press, Malang, 2016, hlm 18.

³⁴ Yuslim, *Loc. Cit.*

Kekuasaan yang terlalu besar membuka peluang bagi penyalahgunaan secara lebih besar lagi. Oleh karena itu, adanya kontrol yang kuat dari rakyat untuk memaksa penyelenggara negara agar tetap berada pada jalur hukum merupakan salah satu cara untuk menegakkan negara hukum.³⁵

Negara hukum memiliki arti bahwa hukum di suatu negara merupakan penjelmaan daripada kemauan negara dan dalam keanggotaannya, negara sendiri tunduk kepada hukum yang dibuatnya.³⁶ Konsep ini adalah ajaran yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi ada pada hukum dan tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi lagi selain hukum.

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip '*the rule of law, and not of man*', yang sejalan dengan pengertian '*nomocratie*', yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum.

Dalam paham negara hukum, harus diadakan jaminan bahwa hukum itu dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat.³⁷

³⁵ Abdul Aziz Hakim, *Op. Cit.*, hlm. 26.

³⁶ Abu Daud Busroh, *Op.Cit.*, hlm. 72.

³⁷ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, cetakan pertama, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 62.

Konsep dari negara hukum pada dasarnya berpangkal pada sebuah ide di mana sistem hukum yang dilaksanakan seyogianya membentuk sebuah sistem yang menjamin kepastian hukum dan tetap memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Konsep dasar atau intisari dari negara hukum adalah semua perilaku dalam setiap aspek kehidupan manusia dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus berdasarkan hukum yang dirancang dan dibuat oleh pembentuk undang-undang, selain itu setiap warga negara dalam negara hukum memiliki kedudukan yang sama dihadapan hukum, adanya perlindungan hak asasi manusia dan adanya peradilan yang bebas.³⁸

Di zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental yang dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan yang lainnya dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*rechstaat*”. Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan “*rechstaat*” itu mencakup empat unsur pokok:³⁹

- a. Pengakuan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (*grondrechten*);
- b. Pembagian kekuasaan;
- c. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang atau peraturan (*wetmatigheid van het bestuur*);
- d. Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechmatige overheidsdaad*).

Ciri-ciri di atas menunjukkan dengan jelas bahwa ide sentral daripada *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan.

³⁸ Yopi Gunawan dan Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum dan Negara Hukum Pancasila*, cetakan kesatu, PT Refika Aditama, Bandung, 2015, hlm. 21.


³⁹ Zairin Harahap, *Op. Cit.*, hlm. 7.

Adanya undang-undang dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindarkan penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan.⁴⁰

Dalam negara hukum *rechstaat* muncul peranan yang sangat besar dari hukum yang dibuat oleh manusia yang melahirkan setumpuk peraturan perundang-undangan yang disebut dengan hukum tertulis.⁴¹

Agama Islam juga mengatur mengenai perlindungan Hak Asasi Manusia sebagaimana telah disebutkan di dalam Al Qur'an antara lain dalam surah Al-Isra' ayat 70,⁴² dan surah Al-Hujurat ayat 13.⁴³

❁ وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَى كَثِيرٍ مِمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا



Artinya:

“Dan sesungguhnya telah Kami muliakan anak-anak Adam, Kami angkut mereka di daratan dan di lautan, Kami beri mereka rezeki dari yang baik-baik dan Kami lebihkan mereka dengan kelebihan yang sempurna atas kebanyakan makhluk yang telah Kami ciptakan” (QS. Al-Isra' ayat 70).

⁴⁰ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 94.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 9.

⁴² Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, cetakan pertama, PT Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 95.

⁴³ Yahya Ahmad Zein, *Konsep Hak Asasi Manusia dalam Islam (Mengungkap Korelasi antara Islam dengan HAM)*, diakses dalam https://www.academia.edu/33469908/KONSEP_HAK_ASASI_MANUSIA_DALAM_ISLAM_Mengungkap_Korelasi_Antara_Islam_Dengan_HAM, pada tanggal 25 Oktober 2018.

يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ
لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَنْتُمْ إِذْ أَنْتُمْ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ ﴿١٣﴾

Artinya:

“Hai manusia, sesungguhnya Kami menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan dan menjadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku supaya kamu saling kenal-mengenal. Sesungguhnya orang yang paling mulia diantara kamu disisi Allah ialah orang yang paling takwa diantara kamu. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Maha Mengenal” (QS. Al-Hujurat ayat 13).

Terdapat 12 prinsip pokok negara hukum (*rechtstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Kedua-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum (*the rule of law*, ataupun *rechtsstaat*).

12 prinsip pokok tersebut antara lain:⁴⁴

- a. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)
- b. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)
- c. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)
- d. Pembatasan Kekuasaan
- e. Organ-organ Eksekutif Independen
- f. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak
- g. Peradilan Tata Usaha Negara
- h. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)
- i. Perlindungan Hak Asasi Manusia
- j. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*)
- k. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtstaat*)
- l. Transparansi dan Kontrol Sosial

⁴⁴ M. Thalhan dan Sobirin Malian, *Perkembangan Lembaga-lembaga Negara di Indonesia*, cetakan pertama, Total Media, Yogyakarta, 2011, hlm. 13.

Masing-masing prinsip pokok yang menjadi pilar-pilar utama negara hukum tersebut tentu harus diterapkan dalam suatu negara secara maksimal dan tidak ada suatu pengurangan yang dilakukan. Dengan melakukan hal yang demikian negara tersebut dapat disebut sebagai negara hukum.

Adanya transparansi dalam negara hukum, maka akan membuat pemimpin-pemimpin atau wakil rakyat menjadi amanah dan bertanggungjawab dalam melakukan tugas pokok dan fungsinya. Dalam agama Islam sifat amanah di jelaskan dalam beberapa ayat Al-Qur'an.⁴⁵

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴾

Artinya:

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat” (QS. An Nisa’ ayat 58).

⁴⁵ <https://adinawas.com/ayat-tentang-amanah-dalam-al-quran.html>, diakses pada tanggal 25 Oktober 2018.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمْنَتِكُمْ
وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ ﴿٢٧﴾

Artinya:

“Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul (Muhammad) dan (juga) janganlah kamu mengkhianati amanat-amanat yang dipercayakan kepadamu, sedang kamu mengetahui” (QS. Al Anfal ayat 27).

Sebagai umat Islam kita juga diharuskan bertanggungjawab di dalam melakukan sesuatu hal, sebagaimana disebutkan di dalam beberapa ayat di Al-Qur’an antara lain.⁴⁶

حَتَّىٰ إِذَا تَوَّأَوْا عَلَىٰ وَادِ النَّمْلِ قَالَتْ نَمْلَةٌ يَا أَيُّهَا النَّمْلُ ادْخُلُوا
مَسْكِنَكُمْ لَا يَحْطِمَنَّكُمْ سُلَيْمَانُ وَجُنُودُهُ، وَهُمْ لَا يَشْعُرُونَ ﴿١٨﴾

Artinya:

“Hingga apabila mereka (rombongan Nabi Sulaiman) sampai di lembah semut berkatalah seekor semut: Hai semut-semut, masuklah ke dalam sarang-sarangmu, agar kamu tidak diinjak oleh Sulaiman dan tentaranya, sedangkan mereka tidak menyadari” (QS.an-Naml:18).

“Kepada para malaikat diperintahkan, kumpulkanlah orang-orang yang dzalim beserta teman sejawat mereka dan sembah-sembahkan yangselalu mereka sembah selain Allah. Maka tunjukkanlah kepada

⁴⁶ <https://dalamislam.com/landasan-agama/al-quran/ayat-al-quran-tentang-tanggung-jawab>, diakses pada tanggal 25 Oktober 2018.

mereka jalan ke neraka. Dan tahanlah mereka di tempat perhentian karena mereka sesungguhnya mereka akan ditanya dimintai pertanggungjawaban” (QS. AS-Shaffat: 22-24).

كُلُّ نَفْسٍ بِمَا كَسَبَتْ رَهِينَةٌ ﴿٣٨﴾

Artinya:

“Tiap-tiap diri bertanggungjawab atas apa yang telah diperbuatnya” (QS. Al-Mudatstsir: 38).

إِنَّا نَحْنُ نُحْيِي الْمَوْتَىٰ وَنَكْتُبُ مَا قَدَّمُوا وَآثَرَهُمْ وَكُلَّ شَيْءٍ
أَحْصَيْنَاهُ فِي إِمَامٍ مُّبِينٍ ﴿١٢﴾

Artinya:

“Sesungguhnya Kami menghidupkan orang-orang mati dan Kami menuliskan apa yang telah mereka kerjakan dan bekas-bekas yang mereka tinggalkan. Dan segala sesuatu Kami kumpulkan dalam Kitab Induk yang nyata (*Lauh Mahfuzh*)” (QS. Yaasiin ayat 12).

B. KEDAULATAN RAKYAT DAN DEMOKRASI

1. Definisi Kedaulatan Rakyat

Istilah kedaulatan rakyat merupakan perpaduan antara dua kata yaitu kata “kedaulatan” dan kata “rakyat”, di mana masing-masing kata tersebut memiliki arti yang berbeda. Dari segi kaidah Bahasa Indonesia kata kedaulatan berasal dari suku kata “daulat” yang bermakna kekuasaan: pemerintahan. Kemudian kata tersebut mendapat imbuhan awalan “ke” dan akhiran “an” (ke-daulat-an) sehingga mempunyai suatu pengertian kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara.⁴⁷ Selanjutnya, kata “rakyat” bebrarti segenap penduduk suatu negara (sebagai imbalan pemerintahan).⁴⁸

Di dalam Bahasa Arab juga dijumpai istilah “*daulah*” dan “*ra’iyah*”. Kata “*daulah*” memiliki dua bentuk kata, yaitu: *pertama*, “*dulatan*” yang berarti beredar. Istilah ini dihubungkan dengan adanya larangan peredaran kekayaan hanya di antara orang kaya. *kedua*, “*nudawiluha*” yang berarti mempergantikan. Istilah ini berkaitan dengan adanya penegasan bahwa kekuasaan merupakan sesuatu yang harus digilirkan umat. Kemudian kata “*ra’iyah*” mengacu kepada pengertian masyarakat (rakyat).⁴⁹

Kedaulatan atau *souvereniteit* (*sovereignty*) merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Kata “daulat” dan “kedaulatan” berasal dari kata Arab “*daulah*” yang berarti rezim politik atau kekuasaan. Makna aslinya seperti yang dipakai dalam

⁴⁷ Depdikbud RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, 1988, hlm. 188., dalam Eddy Purnama, *Op. Cit.*, hlm. 27.

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 722., dalam *Ibid.*

⁴⁹ Eddy Purnama, *Ibid.*, hlm. 28.

Alquran adalah peredaran dalam konteks pengertian kekuasaan. Perkataan ini dipakai dua kali atau di dua tempat, yaitu (i) hari-hari kekuasaan dipergantikan di antara umat manusia (*tilka al-ayyamu nudawiluba baina al-naas*); dan (ii) hendaklah jangan sampai terjadi bahwa kekayaan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja (*duulatan baina alaghniya*). Artinya, akar kata daulat dalam Alquran terkait dengan konsep mengenai kekuasaan di bidang politik dan kekuasaan di bidang ekonomi. Baru kemudian dalam praktik, dikenal adanya istilah-istilah teknis kekuasaan seperti Daulat Bani Abbasiyah, Daulat Bani Umayyah, dan sebagainya di mana kata daulat dikaitkan dengan rezim politik.⁵⁰ Pada dasarnya kedaulatan memiliki empat sifat-sifat dasar, yaitu:⁵¹

- a. Permanen (yang berarti kedaulatan tetap selama negara berdiri);
- b. Asli (yang berarti kedaulatan tidak berasal dari kekuasaan lain yang lebih tinggi);
- c. Bulat (tidak dapat dibagi-bagi, yang berarti kedaulatan merupakan satu-satunya kekuasaan yang tertinggi dalam negara); dan
- d. Tak terbatas (yang berarti kekuasaan itu tidak dibatasi oleh siapapun, sebab apabila kekuasaan itu terbatas, tentu ciri bahwa kedaulatan itu merupakan kekuasaan tertinggi akan lenyap).

Menurut kacamata Islam, sebutan atau istilah yang secara langsung mengacu persis sama dengan istilah kedaulatan memang tidak ada. Tetapi sebutan-sebutan lain yang dimaksudkan sebagai pengertian dari kedaulatan dapat ditemukan, misalnya sebutan Tuhan Yang Maha Kuasa, Allah Yang Maha Pengasih Maha Penyayang, Tuhan Semesta Alam. Makna yang mengacu kepada kedaulatan juga dapat ditemukan dalam Al-Quran antara

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta Barat, 2008, hlm. 143.

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, edisi kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 98.

lain pada Surat Ali Imran Ayat 26 yang antara lain berbunyi: “*Qulillaahumma maalikaalmulki...*” (Katakanlah” Wahai Tuhan Yang Mempunyai Kerajaan, ...).⁵² Dalam tafsir dan kajian yang lain terhadap ayat tersebut ada pula yang diterjemahkan sebagai berikut: “Katakanlah Hai Tuhan Yang memiliki (Sekalian) Kekuasaan, ...”.⁵³ Ada juga yang mengartikan “Ia Allah Tuhan yang berdaulat, ...”.⁵⁴

2. Konsep Kedaulatan Rakyat

Teori kedaulatan rakyat muncul sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja dan teori kedaulatan tuhan dan kemudian menjelma dalam revolusi Prancis sehingga kemudian dapat menguasai seluruh dunia hingga sekarang dalam bentuk “mythos abad ke XIX” yang memuat paham kedaulatan rakyat dan perwakilan (demokrasi).⁵⁵

Ajaran kedaulatan rakyat mensyaratkan adanya pemilihan umum yang menghasilkan dewan-dewan rakyat yang mewakili rakyat dan yang dipilih langsung atau tidak langsung oleh seluruh warga negara yang dewasa. Dewan-dewan inilah yang betul-betul berdaulat. Pahak kedaulatan rakyat itu sudah dikemukakan oleh kaum Monarchomachen seperti Marsilio, Wiliam Ockham, Buchanan, Hotman, Bellarmin, dan lain-lain. Mereka inilah yang paling awal mengemukakan ajaran bahwa rakyatlah yang berdaulat penuh dan bukan raja, karena raja berkuasa atas persetujuan rakyat. Dalam tangan Rousseau kedaulatan

⁵² Kementerian Urusan Agama Islam, Wakaf, Da’wah dan Irsyad Kerajaan Saudi Arabia, *Al Quran dan Terjemahan*, Percetakan Raja Fahd, Medina Al-Munawwarah, 1418, hlm. 79., dalam Eddy Purnama, *Loc. Cit.*

⁵³ A. Hasan, *Al Furqan (Tafsir Al Quran)*, Tinta Mas, Jakarta, 1962, hlm. 103., dalam *Ibid.*

⁵⁴ Salim Azzam, *Beberapa Pandangan Tentang Pemerintahan Islam*, Yayasan Mizan, Bandung, 1983, hlm. 80., dalam *Ibid.*

⁵⁵ C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1981, hlm. 8.

rakyat ini menjadi kedaulatan yang mutlak. Ajaran kedaulatan rakyat adalah ajaran yang memberi kekuasaan tertinggi kepada rakyat atau juga disebut pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.⁵⁶

Kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*) dimaksudkan kekuasaan rakyat sebagai tandingan atau imbalan terhadap kekuasaan penguasa tunggal yang berkuasa. Dalam hal ini ditarik garis pemisah yang tajam antara rakyat yang diperintah pada satu pihak dan penguasa-penguasa masyarakat sebagai pemerintah pada pihak lain. Yang benar-benar berdaulat dalam hubungan ini ialah rakyat yang diperintah itu.⁵⁷

Ajaran kedaulatan rakyat meyakini bahwa sesungguhnya yang berdaulat dalam sebuah negara adalah rakyat bukan penguasa. Oleh karena itu, dalam paham kedaulatan rakyat muncul suatu slogan yang sangat terkenal yaitu “*vox populi suprema lex*” yang berarti bahwa suara rakyat adalah hukum tertinggi. Rakyatlah yang berdaulat dan mewakilkan atau menyerahkan kekuasaannya kepada negara.⁵⁸ Sehingga kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah.⁵⁹

Kedaulatan rakyat diartikan sebagai kekuasaan tertinggi yang memberikan legitimasi terhadap negara dalam menerapkan dan menjalankan kebijakan (*policy*). Sebagaimana dikemukakan oleh Mac Iver bahwa “*the sovereignty, so we shall name the power which ultimately determines the policy of the state*”. Maksudnya, apabila kedaulatan berada

⁵⁶ Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 188-189.

⁵⁷ F. Isjwara, *Loc. Cit.*

⁵⁸ M. Iwan Satriawan dan Siti Khoiriah, *Ilmu Negara*, cetakan pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 59.

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 11.

di tangan rakyat (kedaulatan rakyat), maka rakyatlah yang menentukan kebijakan negara melalui badan penjelmaan seluruh rakyat.⁶⁰

Dalam teori kedaulatan rakyat, rakyatlah yang merupakan sumber (pahala) segala kekuasaan tertinggi dari suatu negara. Karena manusia itu pada dasarnya semua merdeka dan sama, maka sangatlah tidak masuk akal bila ada suatu kekuasaan yang berdiri di atas manusia-manusia, dengan tiada kemauan, atau atas izin manusia-manusia itu semuanya. Oleh karena itu, kekuasaan negara adalah pelaksanaan rakyatnya yang tidak dapat ditiadakan, dan kekuasaan rakyat berwujud pada peraturan perundang-undangan.

Suatu kekuasaan negara harus bersandarkan pada kehendak rakyat terbanyak, sebab rakyatnya yang menetapkan anggota-anggota pemerintahan dan kepada mereka ini dipercayakan penyelenggaraan kepentingan-kepentingan rakyat. Pemerintah yang dijalankan di luar kemauan rakyat, atau yang bertentangan dengan undang-undang, berarti merupakan dosa kepada rakyat.

Pemerintah adalah hamba rakyat belaka. Pemerintah menjalankan kekuasaan atas nama rakyat. Rakyat inilah yang berhak membatasi kekuasaan pemerintah atau mengubahnya, atau bahkan mencabut sama sekali menurut kehendaknya. Jadi paham kedaulatan rakyat mengatakan bahwa kedaulatan negara itu berasal dari rakyat atau berasal dari kedaulatan rakyat, dari persekutuan rakyat antara satu dengan yang

⁶⁰ I Dewa Gede Atmadja, *Op. Cit.*, hlm. 90.

lainnya. Hal ini adalah buah pemikiran dari J.J. Rousseau, yang berkeyakinan bahwa manusia itu sejak lahirnya adalah merdeka dan berdaulat sebagaimana Tuhan menciptakannya.⁶¹

Negara diciptakan manusia sebagai hasil persetujuan belaka untuk dijadikan alat untuk melindungi manusia-manusia yang jadi warga negaranya. Oleh karena itu, negara sendiri tidaklah berdaulat, hanya rakyatnyalah yang berdaulat dan di tangan mereka itulah terpegang kedaulatan negara.

Maka kedaulatan rakyat inilah yang menjadi sumber dari segala sumber hukum dan sumber kekuasaan dalam negara. Oleh karena itu, segala aturan dan kekuasaan-kekuasaan yang dijalankan oleh negara tidaklah boleh bertentangan dengan kehendak rakyat. Karena kedaulatan yang berada di tangan rakyat berasal dari pemberian Tuhan, maka kedaulatan rakyat itu pun harus dijalankan selaras dengan kehendak Tuhan. Undang-undang sebenarnya adalah penjelmaan dari kehendak bersama, maka dari itu kekuasaan perundang-undangan dilakukan rakyat dan undang-undang yang tidak disahkan oleh rakyat sendiri adalah tidak sah. Kedaulatan rakyat dapat diartikan dua macam yaitu:⁶²

- a. Kedaulatan rakyat dalam arti rakyatlah yang dianggap menjadi sumber atas segala kekuasaan negara. Segala hukum dan peraturan yang diciptakan oleh rakyat harus ditaati lebih dari hukum atau peraturan mana pun juga,

80. ⁶¹ Victor Situmorang, *Intisari Ilmu Negara*, cetakan pertama, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm.

⁶² *Ibid.*, hlm. 81.

lebih dari hukum yang diperintahkan oleh Tuhan sekali pun. Dalam hal ini terdapat suatu semboyan bahwa “suara rakyat ialah suara Tuhan.

- b. Kedaulatan rakyat dalam arti rakyat merupakan tempat kekuasaan yang tertinggi, kekuasaan mana sebenarnya karunia Tuhan. Karena *souvereiniteit* menurut paham ini karunia Tuhan, maka kebenaran hukum rakyat wajib diukur atau diselaraskan dengan kehendak Tuhan.

Pada intinya bahwa di setiap negara dan setiap pemerintah modern akhirnya akan berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara rakyat sering dianggap sebagai hulu dan sekaligus muaranya. Rakyat adalah titik sentral karena rakyat di suatu negara pada hakekatnya adalah pemegang kedaulatan, hal ini dapat diartikan bahwa rakyat menjadi sumber kekuasaan.⁶³

3. Kedaulatan Rakyat di Indonesia

Indonesia sebagai salah satu negara yang berdaulat, paham kedaulatan rakyat merupakan pilihan yang telah dipikirkan jauh-jauh hari oleh *the founding fathers* negara. Bung Karno dan Bung Hatta adalah di antara mereka yang telah mengemukakan gagasan tersebut jauh sebelum kemerdekaan Indonesia diperoleh. Pemikiran beliau pada dasarnya merupakan kristalisasi dai nilai-nilai yang telah lama tumbuh dan berkembang di dalam kehidupan masyarakat yang paling bawah.⁶⁴

⁶³ Dahlan Thaib, *Loc. Cit.*

⁶⁴ Eddy Purnama, *Op.Cit.*, hlm. 39.

Paham kedaulatan rakyat telah tumbuh dan terpelihara dalam kehidupan masyarakat di pedesaan. Paham dimaksud terbatas pada hak tertinggi rakyat pedesaan untuk menyelenggarakan urusan mereka sendiri, seperti menetapkan dan memilih kepala desa, kepala kampung atau kepala persekutuan hukum lainnya seperti kepala marga, *keuchik*, dan lainnya. Dengan kata lain kedaulatan rakyat yang dilaksanakan terbatas dalam ruang lingkup teritorial pedesaan. Di samping itu, prinsip tersebut juga dapat dijumpai dalam sistem pengambilan keputusan yang senantiasa mengikutsertakan rakyat di desa. Pengambilan keputusan ada pada tangan rakyat, seperti dalam setiap kegiatan rembug desa. Selain itu, dalam pandangan Jawa setiap orang dibenarkan untuk memiliki kebebasan bertindak dan berpikir berbeda dengan semua orang, asal masih dalam batas-batas tertentu sehingga tidak mengakibatkan terganggunya hubungan yang bersifat menyeluruh di dalam suatu kesatuan hidup.⁶⁵

Nilai-nilai tersebut kemudian oleh Hatta diangkat untuk dijadikan sandaran bagi bangsanya dalam kehidupan bernegara setelah merdeka. Bung Hatta dan teman-teman sangat mengimpikan agar Indonesia mendasarkan diri atas paham kedaulatan rakyat. Prinsip lembaga permusyawaratan di desa-desa itulah yang kemudian dijadikan acuan untuk merumuskan gagasan kedaulatan rakyat ke dalam UUD 1945.⁶⁶

⁶⁵ Parsudi Suparlan, *Demokrasi Dalam Tradisi Masyarakat Pedesaan Jawa*, dalam *Demokrasi dan Proses Politik*, LP3ES, Jakarta, 1986, hlm. 20., dalam *Ibid.*, hlm. 40.

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie, *Bung Hatta: Bapak Kedaulatan Rakyat*, dalam *Bung Hatta Bapak Kedaulatan Rakyat*, Yayasan Bung Hatta, Jakarta, 2002, hlm. 87., dalam *Ibid.*

Kedaulatan rakyat di dalam UUD 1945 dimuat baik dalam Pembukaan (alinea keempat) dan juga di dalam Batang Tubuh, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menetapkan “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, dengan demikian berdasarkan ketentuan tersebut maka kedaulatan rakyat itu telah diwakilkan kepada MPR sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi, sehingga kekuasaan negara yang tertinggi berada ditangan MPR.⁶⁷ Adanya Pasal tersebut memunculkan suatu tafsir bahwa MPR yang memegang kedaulatan rakyat. Rakyat seolah-olah mengalihkan kedaulatan rakyat kepada MPR, sehingga rakyat pun tergantung pada kemauan MPR.⁶⁸

Akan tetapi, kemudian ketentuan tersebut dalam amandemen ketiga pada tahun 2001 mengalami perubahan sehingga ketentuan dimaksud berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”. Dengan adanya perubahan tersebut menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 sangat sentral. Dengan demikian, kekuasaan tertinggi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) selalu berada di tangan rakyat.⁶⁹

Kedaulatan rakyat yang tumbuh dan dipertahankan dalam kehidupan rakyat pedesaan tetap dianut diserasikan dengan situasi dan kemajuan zaman. Kedaulatan rakyat tradisional Indonesia yang bersifat sektoral ditingkatkan dan diperluas menjadi sendi kehidupan negara sesuai

⁶⁷ Dahlan Taib, *Op.Cit.*, hlm. 10.

⁶⁸ I Dewa Gde Atmadja, *Op. Cit.*, hlm, 92.

⁶⁹ *Ibid.*

dengan kebutuhan zaman modern. Namun, demikian pengaruh paham kedaulatan rakyat yang berkembang di negara-negara lain tidak menutup kemungkinan untuk diterapkan atau pun diadopsi, asalkan hal tersebut tidak bertentangan dengan nilai-nilai yang berkembang di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara masyarakat Indonesia.

Oleh karena itu, dengan bersandar pada pengalaman-pengalaman dalam penyelenggaraan negara, maka penyesuaian terhadap organ-organ negara merupakan hal yang biasa dalam praktik penyelenggaraan negara apabila hal tersebut dipandang sebagai suatu kebutuhan.⁷⁰

4. Definisi Demokrasi

Kata “Demokrasi berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos/cratein* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme system pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Pada intinya, yang banyaklah yang menang dan yang banyak dianggap sebagai suatu kebenaran.

Demokrasi berasal dari kata *demos* dan *kratos*. Artinya, pola pemerintahan yang berasal dari rakyat. Bisa juga pemerintah (Presiden)

⁷⁰ Eddy Purnama, *Op.Cit.*, hlm. 41.

dipilih oleh para wakil rakyat. Maksudnya, kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat.

Demokrasi dikembangkan untuk menumbuhkan partisipasi rakyat, bukan partisipasi seseorang atau kelompok. Peran rakyat (baca : publik) lebih dihargai karena berperan penting dalam mengambil keputusan untuk kepentingan publik. Sebut saja, dalam menentukan seorang Kepala Daerah, Bupati, Gubernur, dan Presiden sebagai kepala negara dalam system demokrasi harus dipilih oleh rakyat.

Kekuasaan itu tidak didapat atas dasar kekuasaan belaka, atau karena ditunjuk orang atau kelompok elite tertentu. Kekuasaan hanya didapat oleh seseorang setelah ia dinilai oleh publik mempunyai kompetensi dan kejujuran dalam kepemimpinan. Kekuasaan didapat harus melalui pemilihan dengan suara terbanyak. Inilah esensi demokrasi dan adanya peran penting dari publik. Tak peduli, apakah seseorang miskin, buta huruf atau taat beragama atau tidak, nilai suara tetap sama dengan orang kaya, pandai, dan orang yang dinilai soleh.⁷¹

Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip trias politica yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yg sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan

⁷¹ Jurnal Inovatif, Volume VIII Nomor I Januari 2015

agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*.

Konsep demokrasi menjadi sebuah kata kunci tersendiri dalam bidang ilmu politik. Hal ini menjadi wajar, sebab demokrasi saat ini disebut-sebut sebagai indikator perkembangan politik suatu negara. Demokrasi menempati posisi vital dalam kaitannya pembagian kekuasaan dalam suatu negara (umumnya berdasarkan konsep dan prinsip *trias politica*) dengan kekuasaan negara yang diperoleh dari rakyat juga harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Prinsip semacam *trias politica* ini menjadi sangat penting untuk diperhitungkan ketika fakta-fakta sejarah mencatat kekuasaan pemerintah (eksekutif) yang begitu besar ternyata tidak mampu untuk membentuk masyarakat yang adil dan beradab, bahkan kekuasaan absolut pemerintah seringkali menimbulkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia.

Hal yang tidak kalah pentingnya dalam suatu konsep demokrasi adalah yang berkaitan dengan konsep “kewajiban dan keadilan”. Konsep kewajiban bisaanya dilawankan dengan konsep hak. Jika kita di katakana memiliki hak atas suatu perbuatan sendiri, maka orang lain memiliki kewajiban membiarkan kita melakukannya. Jika mereka menghalangi kita, maka mereka melanggar kewajiban yang telah dibebankan oleh aturan hukum dan dapat dikenai sanksi.⁷²

⁷² Jimly Assidique dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans-Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Pres, Jakarta, 2007, hal. 60-61.

Jika hak seseorang adalah kewajiban orang lain, kama hak adalah kaitan dari kewajiban. John Austin menyebutnya kewajiban relatif (*Relative Duty*). Teori Austin tidak mengakui konsep yang berbeda antara hak dan kewajiban. Hak dalam arti yang sempit bahwa hak selalu merupakan kewajiban orang lain, sedangkan kewajiban tidak selalu mengakibatkan hak orang lain.⁷³

Dari sisi hukum, hak hukum adalah norma hukum dalam hubungan dengan individu tertentu yang ditentukan oleh individu itu sendiri. Fakta bahwa norma hukum mewajibkan seseorang untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu kepada orang lain, tidak dengan sendirinya mengimplikasikan bahwa orang yang terakhir memiliki sesuatu atas perbuatan dari orang pertama. Norma hukum hanya menentukan secara spesifik isi hak yang ditentukan secara teknis. Hak secara hukum dalam arti subyektif terkait erat dengan otoritas baik bagi seseorang yang ditentukan secara khusus oleh hukum atau kepada organ tertentu untuk melakukan sesuatu.⁷⁴

Keadilan atas persamaan hak dari warga negara juga merupakan bagian yang sangat penting dari demokrasi dan kebebasan warga negara, Keadilan dapat dimaknai sebagai legalitas. Adalah adil jika suatu aturan diterapkan pada semua kasus dimana menurut isinya memang aturan tersebut harus diterapkan. Adalah tidak adil jika suatu aturan diterapkan pada suatu kasus tetapi tidak pada kasus yang sama.

⁷³ *Ibid*, hal. 62-63

⁷⁴ *Ibid*

Keadilan dalam arti legalitas tidak berhubungan dengan isi tata aturan positif, tetapi dengan pelaksanaannya. Menurut legalitas, pernyataan dan kebebasan individu adalah adil atau tidak berarti legal atau tidak legal, yaitu tindakan tersebut sesuai atau tidak sesuai dengan norma hukum yang valid untuk menilai sebagai bagian dari tata hukum positif. Hanya dalam makna legalitas inilah keadilan dapat masuk ke dalam ilmu hukum.⁷⁵

5. Konsep Demokrasi

Demokrasi memberikan pemahaman, bahwa dari sebuah kekuasaan dari rakyat. Dengan pemahaman seperti itu, rakyat akan melahirkan sebuah aturan yang menguntungkan dan melindungi hak-haknya. Agar itu bisa terlaksana, diperlukan sebuah peraturan bersama yang mendukung dan menjadi dasar pijakan dalam kehidupan bernegara untuk menjamin dan melindungi hak-hak rakyat. Peraturan seperti itu biasa disebut Konstitusi.

Dalam konteks Indonesia Konstitusi yang menjadi pegangan adalah UUD 1945, jika dicermati, UUD 1945 mengatur kedaulatan rakyat dua kali, pertama pada pembukaan alinea keempat, “maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat... “Kedua, pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan berbunyi, Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar”. Dengan

⁷⁵ *Ibid*, hal. 21.

demikian, UUD 1945 secara tegas mendasar pada pemerintahan demokrasi karena berasaskan kedaulatan rakyat.

Asas kedaulatan rakyat yang dikenal sebagai asas demokrasi, dikenal dalam konstitusi banyak negara. Meskipun demikian, setiap Negara mempunyai sistem atau mekanisme tersendiri untuk melaksanakan asas tersebut. Sebuah negara yang sistem pemerintahan negara menganut sistem pemerintahan presidensiil.

Di samping perbedaan sistem pemerintahan negara, dalam pelaksanaan asas kedaulatan rakyat juga terdapat perbedaan sistem pemilihan umum yang digunakan sebagai mekanisme demokrasi dalam memilih wakil rakyat, yaitu antara sistem distrik dan sistem proposional. Sebagai sebuah sistem yang di terapkan dalam sistim politik atau sistem Undang - Undang Dasar, hingga saat ini belum ada ukuran baku untuk menetapkan bahwa sebuah sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemilu proposional lebih demokratis dari pada sistem parlementer presidensial dan sistem pemilu distrik.

Perbedaan pelaksanaan asas demokrasi antara Amerika Serikat, Inggris dan Perancis, misalnya tidak akan menyebabkan derajat demokrasi negara- negara tersebut kemudian menjadi berbeda atau dikatakan bahwa sistem Amerika Serikat lebih demokratis dibandingkan Inggris atau Perancis. Sebuah sistem pasti mempunyai kelebihan ataupun ahli melakukan perubahan dalam sistem pelaksanaan asas kedaulatan rakyat.

Dengan adanya rumusan Pasal 1 ayat [2] UUD1945 maka perlu dilakukan pengkajian tentang pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut UUD, karena UUD 1945 menjadi hukum tertinggi yang berisikan norma-norma pengaturan Negara. Oleh karenanya status dari UUD adalah sebagai hukum positif. Teori-teori tentang pelaksanaan asas kedaulatan rakyat baik yang dikembangkan oleh ilmuwan politik atau pun ahli hukum sangat beragam, dan tidak jarang terdapat perbedaan atau pertentangan antara yang satu dengan yang lain.

Dalam kajian tentang pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dalam sistem UUD 1945, rujukan pertama adalah hukum positif, yaitu ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945. Kalau terdapat ketentuan yang perlu penafsiran maka penafsiran tersebut harus bersifat penafsiran yang komprehensif berdasar pada hukum positif yang ada, dalam hal ini adalah UUD 1945 itu sendiri. Penafsiran yang parsial akan menyebabkan ketidaktaatan asas yang dapat menyebabkan hukum yang dilahirkan oleh penafsiran tersebut sangat parsial dan menimbulkan pertentangan antara yang satu dengan yang lain. Sementara pelaksanaan asas kedaulatan rakyat itu sendiri bisa dilakukan secara langsung, dan bisa juga melalui lembaga perwakilan.

Dengan memperhatikan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945, asas kedaulatan rakyat dilaksanakan dalam dua tahap, yaitu tahap pelaksanaan langsung oleh rakyat kemudian dilanjutkan dengan tahap

kedua, yaitu tahap tidak langsung yang dilaksanakan oleh lembaga lembaga perwakilan.⁷⁶

C. Pembatasan Kekuasaan

Dalam perspektif negara hukum modern, prinsip pembatasan kekuasaan negara demi perlindungan hak-hak individu berlaku disegenap lingkungan kekuasaan negara, legislatif, eksekutif, ataupun yudikatif. Pada sistem legislatif terdapat sistem pembatasan kekuasaan yang disebut sistem perwakilan bikameral yakni dijalankan oleh dua kamar perwakilan yang saling mengontrol. Dalam lingkungan eksekutif, pembatasan kekuasaan berupa asas legalitas, pemerintah dalam menjalankan wewenangnya berdasarkan hukum atau UU yang sudah terbentuk sebelum tindakan terjadi. Pada kekuasaan yudisial terdapat pembatasan kekuasaan berbentuk pembagian kekuasaan dalam hal kompetensi mengadili. UUD NRI 1945 hanya mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formil, oleh karenanya pemisahan kekuasaan tidak dipertahankan secara prinsipil. Dengan perkataan lain UUD NRI 1945 hanya mengenal pembagian kekuasaan (*division of power*) bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*).⁷⁷ Selama ini, UUD NRI 1945 menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.⁷⁸ Dalam perspektif pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal itu, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidaklah bersifat primer. Karena itu, dalam UUD NRI 1945 yang asli, tidak diatur pemisahan yang tegas dari fungsi legislatif dan eksekutif.

⁷⁶ Dr. Harjono, S.H., MCL, *Transformasi Demokrasi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, hal 5

⁷⁷ Ismail Sunny, 1986, Pergeseran kekuasaan eksekutif, Jakarta: Aksara Baru, hlm. 16.

⁷⁸ *Ibid.*, hlm.35.

Salah satu karakteristik dari negara hukum adalah adanya suatu pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan kenegaraan. Pembatasan kekuasaan merupakan konsep dasar dari paham konstitusionalisme modern. Pembatasan kekuasaan penyelenggara negara ini disebut dengan istilah *rule of law* oleh *common law* dan *rechtsstaat* dalam konteks negara Eropa Kontinental. Oleh karenanya, konsep negara hukum sering disebut sebagai negara konstitusional atau *constitutional state*, yakni negara yang dibatasi oleh konstitusi.⁷⁹

Indonesia menganut sistem *Rechtsstaat* karena termasuk dalam bagian Eropa Kontinental. Satu diantara empat ciri khas *rechtsstaat* adalah adanya elemen pembatasan kekuasaan yang menjadi ciri pokok negara hukum. Pembatasan kekuasaan negara bermula dari gagasan pemisahan kekuasaan ke dalam beberapa organ agar tidak terpusat ditangan seorang monarki (raja absolut).⁸⁰ Bertitik tolak dari keadaan tersebut, muncullah suatu konsep pembatasan kekuasaan dalam suatu negara. Persoalan pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) akan berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power*). Berdasarkan sejarah pemikiran kenegaraan, gagasan pemisah kekuasaan secara horizontal pertama kali dikemukakan oleh seorang filsuf Inggris, John Locke dalam *Second Treaties of Civil Government* (1690). John Locke berpendapat bahwa kekuasaan untuk menetapkan aturan hukum tidak boleh dipegang sendiri oleh mereka yang menerapkannya. John Locke membagi kekuasaan dalam sebuah negara menjadi tiga cabang kekuasaan, yakni (1) *legislative* sebagai pembentuk undang-undang;

⁷⁹ Jimly Asshidiqqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), Cet.6, hlm.281.

⁸⁰ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemen dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta:Rajawali Pers, 2010), hlm.76.

(2) *executive* sebagai kekuasaan melaksanakan undang-undang; (3) *federative* sebagai kekuasaan untuk mengadakan hubungan internasional dengan negara lain.⁸¹

Pada tahun 1748, seorang filsuf Perancis, Baron de Montesquieu mengembangkan pemikiran John Lock dalam buku yang berjudul *L'Esprit des Lois*. Montesquieu menyatakan, “*when the legislative and the executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrate, there can be no liberty.*” Begitupun dalam hubungan kekuasaan kehakiman dan kekuasaan lainnya, Montesquieu menyatakan bahwa “*again, there is no liberty, if the judiciary power not be separated from the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for judge would be then the legislator. Where it joined to executive power, the judge might behave with violence and oppression.*”⁸² Montesquieu mengembangkan konsep *trias politica* yang membagi kekuasaan menjadi 3 cabang: (1) kekuasaan *legislative* sebagai pembuat undang-undang; (2) kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana undang-undang; (3) kekuasaan yudikatif sebagai kekuasaan untuk menghakimi.⁸³ Dari klasifikasi tersebut, terlihat ada pembagian kekuasaan negara modern menjadi tiga fungsi, yakni fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial.⁸⁴ Jika disimak lebih cermat, Montesquieu tidak pernah mengatakan bahwa antara cabang-cabang

⁸¹ Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009) hlm.282.

⁸² Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, hlm.76.

⁸³ Michele T. Molan (ed), *Constitutional Law: Machinery of Government*, (London: Old Bailey Press, 2003), 4th edition, hlm.63-64.

⁸⁴ O. Hood Philips, Paul Jackson, and Patricia Leopold (ed), *Constitutional and Administrative Law*, (London: Sweet and Maxwell, 2001), hlm.10-11.

kekuasaan negara tidak punya hubungan satu sama lain. Montesquieu hanya menekankan bahwa cabang-cabang kekuasaan negara tidak boleh berada dalam satu tangan atau dalam satu organ negara. Montesquieu menghendaki pemisahan yang amat ketat diantara cabang-cabang kekuasaan negara, yakni satu cabang kekuasaan hanya mempunyai satu fungsi. Sebaliknya, satu fungsi hanya dilaksanakan oleh satu cabang kekuasaan negara saja.⁸⁵ Pandangan Montesquieu inilah yang sering menjadi rujukan doktrin *separation of power*.

Konsep *separation of power* di Indonesia membedakan dan memisahkan secara struktural organ-organ negara untuk tidak saling mencampuri satu dan lainnya. Untuk membatasi pengertian *separation of power*, G.Marshall dalam bukunya *Constitutional Theory* membedakan ciri-ciri kekuasaan ke dalam lima aspek, yakni:⁸⁶

1. *Differentiation*;

Doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) bersifat membedakan fungsi-fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Legislator membuat aturan, eksekutor melaksanakan peraturan, pengadilan menilai konflik yang terjadi dalam pelaksanaan aturan dan menerapkan aturan untuk menyelesaikan perselisihan.

2. *Legal incompatibility of Office Holding*;

Orang yang menduduki jabatan lembaga legislatif tidak boleh merangkap pada jabatan di luar cabang legislatif. Meskipun demikian, hal ini tidak diterapkan secara konsisten dalam sistem parlementer karena kabinet Inggris dipersyaratkan berasal dari anggota parlemen.

3. *Isolation, Immunity, Independence*;

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm.14.

⁸⁶ G.Marshall, *Constitutional Theori*, (Clarendon:Oxford University Press,1971), chapter 5.

Masing-masing organ tidak boleh turut campur atau melakukan intervensi terhadap kegiatan organ yang lain.

4. *Check and Balances*;

Setiap cabang mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan yang lain sehingga dihadapkan tidak ada penyalahgunaan kekuasaan organ yang bersifat independen.

5. *Coordinate Status and Lack of Accountability*.

Prinsip koordinasi dan kesederajatan, yakni semua organ atau lembaga negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif dan yudisial mempunyai kedudukan sederajat, hubungan koordinatif dan tidak bersifat subordinatif satu dengan yang lain.⁸⁷

Dalam perkembangan praktik ketatanegaraan, konsep *separation of power dimodifikasi* menjadi pembagian kekuasaan (*distribution of power/division of power*). Dalam pandangan John A. Garvey and T. Alexander Aleinikoff, tidak mungkin lagi dalam teori Trias Politica memisahkan secara ketat cabang-cabang kekuasaan negara. Oleh karena itu, yang paling mungkin adalah memisahkan secara tegas fungsi setiap cabang kekuasaan negara bukan memisahkannya secara ketat bagai tidak mempunyai hubungan sama sekali.⁸⁸

Di Indonesia, kedaulatan yang berasal dari rakyat oleh rakyat untuk rakyat pada awalnya hanya diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat. Kekuasaan rakyat itu kemudian dibagi-bagi secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara di bawahnya. Implikasinya adalah Indonesia akan menganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Namun setelah perubahan keempat UUD 1945, prinsip kedaulatan rakyat tersebut dibagi secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling

⁸⁷ John Alder and Peter English, *Constitutional and Administrative Law*, (London: Macmillan, 1989), hlm.57-59.

⁸⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, hlm.77.

mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *check and balances*.⁸⁹ Bukti mengenai hal ini adalah:

1. Pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke DPR.

Hal tersebut terlihat dari ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.” Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.” Dari kedua pasal tersebut terlihat bahwa kekuasaan membentuk undang-undang yang sebelumnya berada di tangan presiden beralih ke Dewan Perwakilan Rakyat.

2. Diadopsinya sistem pengujian konstiusional atas undang-undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi.

Sebelumnya, tidak dikenal mekanisme yang demikian karena undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Hakim hanya dapat menerapkan undang-undang dan bukan menilai undang-undang.

3. Lembaga kedaulatan rakyat tidak hanya terbatas pada MPR.

Lembaga negara baik secara langsung maupun tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Presiden, DPR, DPD dipilih langsung oleh rakyat dan merupakan pelaksana langsung prinsip kedaulatan rakyat.

4. MPR tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara. MPR hanya sebagai lembaga (tinggi) negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya, seperti Presiden, DPR, DPD, MK, MA.

⁸⁹ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*” Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, (Denpasar 14-18 Juli 2003), hlm.5

5. Hubungan-hubungan antar-lembaga (tinggi) negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai prinsip *check and balances*.

Dari lima ciri di atas, dapat dikatakan bahwa UUD 1945 tidak menganut prinsip pemisahan kekuasaan *trias politica* Montesquieu yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial secara mutlak tanpa diiringi oleh hubungan saling mengendalikan satu sama lain. Cabang kekuasaan legislatif tetap berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat yang strukturnya dikembangkan dalam dua kamar, yakni DPR dan DPD. Eksekutif berada ditangan Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan, cabang kekuasaan kehakiman dipegang oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Konsep pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica* tetap menjadi poros acuan. Artinya, kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif memang harus selalu ada untuk mewujudkan sebuah negara demokrasi modern. Namun, konsep pemisahan kekuasaan tidak dapat memisahkan sama sekali lembaga negara satu dengan yang lain. Maka, berkembanglah mekanisme *check and balances*. Mekanisme *check and balances* menghasilkan persamaan derajat antara ketiga cabang kekuasaan sehingga dapat saling mengontrol satu sama lain. Dengan sistem ini, kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, dan dikontrol dengan sebaik-baiknya. Maka, sistem baru yang dianut oleh UUD 1945 pasca perubahan keempat adalah sistem pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *check and balances*.⁹⁰

⁹⁰ Jimly Asshidiqqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm.292.