

# KONSEPSI KEDAULATAN RAKYAT DALAM CITA HUKUM PANCASILA<sup>1</sup>

Oleh:

Mexasai Indra<sup>2</sup>

## Abstract

Sovereignty of the people is placed in the context of political, legal ideals of Pancasila as stated in the preamble of the 1945 Constitution which boils down to, sovereignty, and prosperity of the people. accordance with the spirit of the precepts contained in the 4th Pancasila democracy that requires Indonesian-style democracy that is based on the notion "wisdom of deliberation representative" popular sovereignty in accordance with the ideals of Pancasila law can be seen from the construction of the founding fathers thought, that Indonesia's democracy is a democracy that has its own characteristics, which is based on the principle of collectivism.

**Key words:** *Sovereignty, law and the ideals of Pancasila*

### A. Konsepsi Dasar Tentang Kedaulatan.

Ketikan bicara tentang konsep kedaulatan rakyat selalu dipadankan dengan konsep demokrasi, yang esensinya sama-sama meletakkan kekuasaan itu berada ditangan rakyat.<sup>3</sup> Dalam pandangan Jack H Nagel kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Seperti dikatakan Nagel, ada dua hal penting yang terkait, yaitu lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*).<sup>4</sup> Lingkup kedaulatan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan.

Dalam kaitannya dengan lingkup kedaulatan, gagasan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi meliputi proses pengambilan keputusan. Misalnya seberapa besar kekuatan keputusan-keputusan yang ditetapkan, baik di lapangan legislatif maupun eksekutif (*the administration of law*). Sedangkan jangkauan kedaulatan (*domain of sovereignty*), melalui analisis relasional (*relational analysis*) antara 'sovereign' dan 'subject', terkait soal siapa atau apa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, dan siapa atau apa yang menjadi objek dalam arti sasaran yang dijangkau oleh konsep kekuasaan yang bersifat tinggi.<sup>5</sup>

Konsep mengenai jangkauan kedaulatan (*domain*

<sup>1</sup> Makalah ini sudah pernah disampaikan dalam Seminar *Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Kerjasama Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Universitas Riau. Pekanbaru, 15 Mei 2013. Dan bagian pembahasan dalam makalah ini sudah pernah penulis bentangkan dalam seminar yang ditaja oleh Badan Kerjasama Perguruan Tinggi (BKS-PTN), di Hotel Nagoya Plaza Batam tanggal 4-5 Mei 2013.

<sup>2</sup> Dosen Hukum Tata Negara/Ketua Badan Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Riau dan Sekretaris Program Magister Ilmu Hukum Universitas Riau.

<sup>3</sup> Gagasan demokrasi sejalan dengan pengertian kedaulatan rakyat (*people s sovereignty*). Perkataan kedaulatan rakyat sangat populer dan biasa digunakan dalam konstitusi negara-negara di Eropa Timur, sedangkan di negara-negara Eropa Barat dan Anglo Amerika perkataan yang lebih populer adalah demokrasi. Namun kedua istilah ini sebenarnya menunjuk pada pengertian yang serupa, yaitu bahwa kekuasaan yang tertinggi ada pada dan berasal dari rakyat. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Bung Hatta: Bapak Kedaulatan Rakyat, Dalam 100 Tahun Bung Hatta Tahun 2002*, (Jakarta: Yayasan Hatta, 2010), hlm. 88. Lihat juga Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah: Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, (Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 15.

<sup>4</sup> Jack H Nagel dalam Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Ichtar Van Hoeve, 1994, hlm. 9. Buku ini diangkat dari Disertasinya pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia yang dipertahankan di hadapan Sidang Senat Guru Besar Universitas Indonesia tanggal 10 Februari 1992.

<sup>5</sup> *Ibid.*

of sovereignty). Menurut Nagel Ada dua hal penting, yaitu (a) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara; dan (b) apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi. Menyangkut siapa atau apa yang menguasai, maka kedaulatan itu pada prinsipnya dapat dipegang oleh seseorang, sekelompok, sesuatu badan yang melakukan legislasi dan administrasi fungsi-fungsi pemerintahan.<sup>6</sup> Dalam ilmu hukum, dikenal adanya 5 (lima) teori ajaran mengenai siapa yang berdaulat itu, yaitu; (1) Teori kedaulatan tuhan (*Sovereignty of God*); (2) Teori kedaulatan raja (*Sovereignty of the king*); (3) Teori kedaulatan negara (*State s Sovereignty*); (4) Teori kedaulatan rakyat (*People s sovereignty*); dan (5) Teori kedaulatan hukum (*Sovereignty of law*).<sup>7</sup> Dalam makalah ini, pembahasan akan difokuskan pada teori kedaulatan rakyat dalam korelasi dengan cita negara hukum Pancasila.

## B. Akar Sejarah Ajaran Kedaulatan Rakyat

Apabila dilacak literatur-literatur ilmu politik dan ketatanegaraan mengungkapkan bahwa sejarah demokrasi<sup>8</sup> dapat dilacak sampai pada zaman Yunani Kuno.<sup>9</sup> Waktu itu, demokrasi dimaksudkan pemerintahan rakyat secara langsung. Yunani Kuno yang terdiri dari banyak Kota (*City State*) yang disebut polis diperintah langsung oleh rakyat secara bersama-sama. Hak untuk membuat keputusan-keputusan dijalankan secara langsung oleh rakyat secara langsung oleh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Hal ini dimungkinkan terutama karena luas wilayah tiap yaitu sangat terbatas dengan jumlah penduduk yang sedikit.<sup>10</sup> Penduduk ini pun terdiri dari orang-orang yang

mempunyai *leisure*, yaitu keluangan waktu yang diperoleh karena tidak harus bekerja untuk memenuhi keperluan-keperluan hidup lahiriah. Pekerjaan sehari-hari seperti mencari nafkah dan sebagainya, terutama sekali pekerjaan berat diserahkan pada hamba sahaya. Tanpa hamba sahaya, apa yang disebut dengan *leisure* tersebut tidak mungkin diwujudkan.<sup>11</sup> Dalam suasana seperti itulah demokrasi dalam pengertian pemerintahan yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, yang disebut juga demokrasi langsung (*direct democracy*) dapat diselenggarakan. Inilah yang dimaksud dengan demokrasi pada zaman Yunani Kuno Tersebut.<sup>12</sup>

Tipe demokrasi yang ideal diwujudkan dalam derajat demokrasi yang berbeda-beda pula. Demokrasi langsung adalah demokrasi dengan derajat yang relatif paling tinggi. Demokrasi langsung ditandai oleh fakta bahwa pembuatan undang-undang, dan juga fungsi eksekutif dan yudikatif yang utama, dijalankan oleh rakyat di dalam pertemuan akbar atau rapat umum. Pengorganisasian semacam itu hanya mungkin dalam masyarakat-masyarakat kecil dan di bawah kondisi sosial yang relatif sederhana. Di dalam demokrasi langsung pun seperti yang kita jumpai diantara suku-suku bangsa Jerman dan Romawi Kuno, prinsip demokrasi yang terbatas. Sama sekali tidak semua warga masyarakat mempunyai hak untuk turut serta dalam pembahasan dan keputusan-keputusan dari majelis rakyat. Anak-anak kaum wanita, dan para budak jika ada perbudakan tidak memiliki hak politik semacam itu. Pada saat perang, prinsip demokrasi harus menyerah kepada prinsip yang benar-benar otokratis: setiap orang tanpa syarat harus patuh pada pemimpin.<sup>13</sup>

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 10.

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH. UII Press, 2004, hlm. 33.

<sup>8</sup> Secara etimologis istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu "demos" yang berarti rakyat dan "kratos/cratein" yang berarti pemerintahan. Pada permulaan pertumbuhan demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya. Sistem demokrasi yang terdapat di negara-kota (*city-state*) Yunani Kuno (Abad ke-6 sampai abad ke-3 SM) merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.

<sup>9</sup> Lihat Deliar Noer, *Pemikiran Politik Di Negara Barat*, (Jakarta: CV Rajawali, 1982), hlm. 114. Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie, *Gagasan...Op., Cit*, hlm. 11.

<sup>10</sup> Sifat langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara-kota). Lagi pula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara resmi, yang merupakan bagian kecil dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri atas budak belia dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Lihat, Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (edisi revisi)*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009, hlm. 109.

<sup>11</sup> Deliar Noer, *Loc., Cit*.

<sup>12</sup> Dian Bakti Setiawan, *Op., Cit*, hlm. 37.

<sup>13</sup> Lihat Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara (Dasar-dasar ilmu hukum normatif sebagai ilmu hukum Deskriptif-Empirik)* alih bahasa Somardi, (Jakarta: BEE Media, 2007), hlm. 351. Buku ini terjemahan dari buku Kelsen dengan judul asli *General Theory Of Law and State*.

## C. Gagasan Kedaulatan Rakyat Di Indonesia.

### C.1. Tumbuhnya Gagasan Kedaulatan Rakyat.

Sebagaimana telah diuraikan di atas konsep tentang kedaulatan rakyat/demokrasi bukanlah merupakan konsep yang lahir dari "perut bumi" Indonesia, oleh karena itu pada bagian ini penulis akan memfokuskan konsep kedaulatan rakyat dalam perspektif ke Indonesiaan, melalui pendekatan historis.

Ketika berkembang dialog di antara para tokoh pergerakan menjelang kemerdekaan, salah satu pokok pikiran penting yang digagas pada waktu itu adalah soal kedaulatan rakyat. Pokok pikiran ini kemudian disepakati untuk dimuat dalam UUD dengan pernyataan bahwa negara RI adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Bahkan gagasan ini diuraikan lebih lanjut dalam Penjelasan UUD<sup>14</sup> sebagai pokok pikiran ketiga dari pembukaan UUD 1945. Meskipun redaksi 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 perdebatan mengenai ini sudah berkembang dikalangan tokoh-tokoh pergerakan, jauh sebelum rancangan UUD 1945 itu sendiri disiapkan. Berikut ini akan dibentangkan pandangan para tokoh bangsa terkait dengan konsep kedaulatan rakyat dalam perspektif Indonesia.

Apabila dilacak dari pendekatan historis, terkait dengan konsep kedaulatan rakyat yang ingin dilaksanakan di Indonesia, dapat dilihat dari gagasan-gagasan yang dikemukakan oleh para *the founding father* tentang konsepsi dasar kedaulatan rakyat Indonesia itu.<sup>15</sup>

Bung Karno misalnya mengemukakan bahwa konsep kedaulatan rakyat Indonesia itu adalah:

"...Demokrasi atau kedaulatan rakyat yang mempunyai corak nasional, satu corak kepribadian kita, satu corak yang dus tidak perlu sama dengan corak demokrasi yang dipergunakan oleh bangsa-bangsa lain sebagai alat teknis. Artinya, demokrasi kita adalah demokrasi Indonesia, demokrasi yang disebutkan sebagai sila keempat itu adalah demokrasi Indonesia yang membawa corak

kepribadian bangsa Indonesia sendiri. Tidak perlu "identik" artinya sama demokrasi yang dijalankan oleh bangsa-bangsa lain.<sup>16</sup>

Kemudian Bung Karno menegaskan lagi, bahwa Demokrasi Indonesia itu bukanlah demokrasi jiplakan: "...Berhubung dengan inilah, maka di dalam waktu yang akhir-akhir ini saya dengan hati yang tetap dan yakin, berani mengatakan: janganlah demokrasi kita itu demokrasi jiplakan. Janganlah demokrasi yang kita jalankan itu demokrasi jiplakan dari, entah Eropa Barat, Amerika, entah negara lain. Bahkan saya dalam waktu yang akhir-akhir ini berani menegaskan, demokrasi Indonesia adalah demokrasi terpimpin".<sup>17</sup>

Bung Hatta berpandangan bahwa, model demokrasi yang diidealkan itu, secara ringkas diuraikan oleh Bung Hatta sebagai berikut:

"Negara itu haruslah berbentuk republik berdasarkan kedaulatan rakyat. Tetapi kedaulatan rakyat yang dipahami dan dipropagandakan dalam kalangan pergerakan nasional berlainan dengan konsepsi Rousseau yang bersifat individualisme. Kedaulatan rakyat ciptaan Indonesia harus berakar dalam pergaulan hidup sendiri yang bercorak kolektivisme. Demokrasi Indonesia harus pula perkembangan daripada demokrasi Indonesia "asli". Semangat kebangsaan yang tumbuh sebagai reaksi terhadap imperialisme dan kapitalisme Barat, memperkuat pula keinginan untuk mencari sendi-sendi bagi negara yang akan dibangun kedalam masyarakat sendiri.<sup>18</sup>

Gagasan Hatta terkait dengan pentingnya kedaulatan rakyat diimplemtasikan dengan memimpin beberapa rekannya yang lain dengan menerbitkan tabloid khusus sepuluh harian bernama *Daoelat Ra'jat* sejak tahun 1931.<sup>19</sup> Dalam edisi pertama majalah *Daoelat Ra'jat*, Hatta menulis sebagai berikut:

"Indonesia merdeka yang hendak dibangun haruslah mendasarkan diri atas kedaulatan rakyat. Namun, gagasan kedaulatan rakyat yang dimaksud tersebut

<sup>14</sup> Setelah amandemen UUD 1945 tidak dikenal lagi istilah penjelasan.

<sup>15</sup> Bagian ini pernah penulis presentasikan dalam pertemuan BKS-PTN, di Batam tanggal 4-5 Mei 2013. Dengan judul "Demokrasi Indonesia Bukan Individualisme Tetapi Kolektivisme".

<sup>16</sup> Pamoeh Rahardjo & Islah Gusman (Penyunting), *Bung Karno dan Pancasila Menuju Revolusi Nasional*, Yogyakarta: Galang Press, 2002, hlm. 187.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Lihat Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historis, Rasionalitas, dan Aktualitas*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011, hlm. 385-386.

<sup>19</sup> Majalah Tabloid "Daoelat Rakjat" ini pertama kali terbit tanggal 20 September 1931, dikemudikan oleh Komisi Redaksi yang dipimpin Mohammad Hatta, Sutan Syahrir, dan Suparman. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Op., Cit.*, hlm. 28.

memang tidak sama dengan kedaulatan rakyat yang berkembang di Eropa Barat ketika itu, yang didasarkan atas paham individualisme dan liberalisme yang telah tumbuh dalam alam pikiran abad ke-18 dan 19 yang sudah dianggap ketinggalan.<sup>20</sup>

Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie munculnya gagasan kedaulatan rakyat dalam suasana perjuangan ini sesungguhnya mendapat dorongan kuat dari semangat anti individualisme, liberalisme, dan kapitalisme. Kritik dan kecaman terhadap ketiga aliran ini sangat menonjol ketika itu. baik dalam pidato Bung Karno maupun Bung Hatta.<sup>21</sup>

Apabila dilacak lebih jauh kebelakang, demokrasi sebagai pemerintahan rakyat, oleh rakyat, memang merupakan fenomena baru di negeri ini, yang muncul sebagai ikutan dari formasi negara Republik Indonesia merdeka. Kerajaan-kerajaan pra-Indonesia adalah kerajaan feodal, yang dikuasai oleh raja-raja autokrat. Meskipun demikian, nilai-nilai demokrasi hingga taraf tertentu telah berkembang dalam budaya nusantara, dan dipraktikkan setidaknya dalam unit politik kecil, seperti desa di Jawa, nagari di Sumatera Barat, banjar di Bali, dan lain sebagainya.<sup>22</sup>

Dalam pandangan Tan Malaka, paham kedaulatan rakyat sebenarnya sudah tumbuh sejak lama di bumi nusantara. Di alam Minangkabau, misalnya, pada abad 14 sampai 16 kekuasaan raja dibatasi oleh ketundukannya pada keadilan dan kepatutan. Adat istiadat yang cukup terkenal di masa itu bahwa "Rakyat ber-raja pada Penghulu, Penghulu ber-raja pada Mufakat, dan Mufakat ber-raja pada alur dan patut". Dengan demikian, meneurunya, raja sejati di dalam kultur Minang Kabau ada pada alur (logika) dan patut (keadilan). Alur dan patut-lah yang menjadi pemutus

terakhir sehingga keputusan seorang raja akan ditolak bila bertentangan dengan pikiran akal sehat dan prinsip-prinsip keadilan.<sup>23</sup>

Menurut analisis Hatta, demokrasi nusantara itu dapat terus bertahan di bawah feodalisme karena, dibanyak tempat di Nusantara, tanah sebagai faktor produksi yang terpenting bukanlah kepunyaan raja, melainkan dimiliki bersama oleh masyarakat desa. Karena pemilikan bersama atas tanah desa ini, hasrat tiap-tiap orang untuk memanfaatkan tanah ini harus mendapatkan persetujuan kaumnya. Hal inilah yang mendorong tradisi gotong royong dalam memanfaatkan tanah bersama yang merembet pada urusan-urusan lainnya, termasuk mengenai hal-hal pribadi seperti mendirikan rumah. Adat hidup seperti itu membawa kebiasaan bermusyawarah menyangkut kepentingan umum, yang diputuskan secara mufakat (kata sepa-kat).<sup>24</sup>

Berdasarkan pandangan dari sejumlah *the founding fathers* tersebut di atas terkait dengan gagasan kedaulatan rakyat yang akan diterapkan di Indonesia yakni kedaulatan rakyat yang berpijak pada prinsip kolektivisme<sup>25</sup> yang menekankan pada musyawarah mufakat.

## C.2. Ajaran Kedaulatan Rakyat Dalam UUD 1945.

Lazim dipahami bahwa UUD 1945 menganut ajaran kedaulatan rakyat. Hal ini secara tegas dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) sebelum amandemen yang menyatakan "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat" setelah amandemen UUD 1945 ketentuan ini diubah, sehingga berbunyi "Kedaulatan Berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang- Undang Dasar".<sup>26</sup>

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.* hlm. 29.

<sup>22</sup> Yudi Latif, *Op., Cit.*, hlm. 387.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*, hlm. 387-389.

<sup>25</sup> Gagasan kolektivisme ini mendapat kecaman, karena paham ini dianggap cenderung mirip dengan komunisme dan bertentangan Islam yang *notabene* merupakan agama yang dianut oleh sebagian besar penduduk Indonesia. dalam Daoelat Ra'jat tahun 1933, seseorang yang menyebut dirinya Ra'jat menulis sebuah artikel dengan judul: "*Collectivisme* dengan Islam dan Kebiasaan (Adat) Ra'jat". Dengan mengutip tulisan Hatta yang berjudul "Ke Arah Indonesia Merdeka", si "Ra'jat" menyatakan bahwa gagasan kolektivisme yang dilansir Hatta itu sama dengan paham komunis, karena tidak mengakui hak milik individu. Kritik ini tidak dijawab sendiri oleh Hatta, melainkan oleh seorang pengikutnya, yaitu Chatib Soelaiman. Menurutnya, kolektivisme Hatta dijadikan dasar gerakan Pendidikan Nasional Indonesia (PNI) berlainan dengan kolektivisme komunis yang tidak mengakui hak individu, sedangkan kolektivisme PNI (Hatta) tetap mengakui hak individu. Kolektivisme ekonomi PNI hanya tertuju pada perusahaan-perusahaan besar. Keperluan pribadi dan rumah tangga dan hal-hal yang berhubungan dengan penghasilan keluarga tetap menjadi milik pribadi. Dengan kata lain, menurut Chatib Soelaiman, kolektivisme PNI adalah "*collectivisme van voort brengsel*" sedangkan kolektivisme komunis adalah "*collectivisme van bezit (eigendom)*". Lihat Jimly Asshiddiqie, *Gagasan...Op., Cit.*, hlm. 32.

<sup>26</sup> Dalam pandangan Jimly jika diteliti lebih mendalam terutama dengan turut mempertimbangkan perumusan dan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan UUD 1945 itu, akan tampak bahwa UUD 1945 ternyata juga menganut ajaran kedaulatan selain kedaulatan rakyat.

Walaupun ada perdebatan tentang persoalan demokrasi sewaktu permusnahan undang-undang dasar Indonesia merdeka dalam sidang BPUPKI, pada akhirnya paham demokrasi diadopsi dalam UUD merdeka tersebut. Dalam pembukaan UUD itu ditemukan rumusan demokrasi pada kata-kata:

"...demikianlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat..."

Apabila dilacak dalam materi muatan UUD 1945 setelah, amandemen, akan ditemukan pasal-pasal yang mencerminkan paham demokrasi politik antara lain: Ketentuan Pasal 1 ayat (1) dan (2), Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 7 dan sebagainya. Sedangkan pencerminan demokrasi ekonomi dapat dibaca antara lain dalam ketentuan Pasal 27 ayat (2), Pasal 33, dan Pasal 34.

### C.3. Kedaulatan Rakyat Dalam Konstruksi Cita Hukum Pancasila

Cita hukum merupakan terjemahan dari *Rechtsidee*. Dalam konstruksi berfikir A. Hamid S. Attamimi, istilah "cita hukum" ini lebih tepat digunakan mengingat cita ialah gagasan, rasa, cipta, pikiran, sedangkan cita-cita ialah keinginan, kehendak, harapan, yang selalu ada di pikiran atau dihati.<sup>27</sup>

Selanjutnya, dengan mengutip Radbruch, Attamimi membedakan pengertian cita hukum dengan pemahaman atau konsep tentang hukum (*Rechtsbegriff*). Cita hukum ada di dalam cita, sedangkan pemahaman atau konsep tentang hukum merupakan kenyataan dalam kehidupan yang berkaitan dengan nilai yang diinginkan, dengan tujuan mengabdikan kepada nilai yang ingin kita capai (*eine Wete zu dienen*).<sup>28</sup>

Rudolf Stammler mengartikan cita hukum dengan konstruksi pikir yang merupakan keharusan bagi mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Cita hukum berfungsi sebagai bintang pemandu (*Leitstern*) bagi tercapainya cita-cita masyarakat. Meski merupakan titik akhir yang tidak mungkin dicapai, namun cita hukum memberi manfaat karena

mengandung dua sisi: dengan cita hukum, hukum positif yang berlaku dapat diuji; dan kepada cita hukum, hukum positif mempunyai usaha menuju sesuatu yang adil dengan sanksi pemaksa yang diarahkan. Fungsi cita hukum pertama biasanya disebut sebagai fungsi konstitutif dan fungsi kedua sebagai fungsi regulatif.<sup>29</sup>

Gustav Radbruch (1878-1949) mengartikan cita hukum tidak hanya berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif, yaitu menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak adil, melainkan juga sekaligus berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif, yaitu yang menentukan bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum. Radbruch termasuk kedalam mazhab yang berusaha menjembatani dualisme *das Sein* dan *das Sollen*, dengan mengkonstruksikan lingkup ketiga, yaitu kebudayaan (*die Kultur*) yang berada di antara kenyataan alami dan suasana nilai-nilai mutlak yang tak dapat dibatasi waktu.<sup>30</sup>

Dalam kaitannya dengan ajaran kedaulatan rakyat, pertanyaan mendasarnya adalah konsep kedaulatan rakyat yang bagaimanakah yang sesuai dengan cita hukum pancasila?

Cita hukum Pancasila dapat dilihat dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke-2 yang menyatakan:

"...dan perjuangan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia kedepan pintu gerbang kemerdekaan Indonesia, yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur"

Berdasarkan cita hukum yang telah digariskan dalam pembukaan UUD 1945 tersebut di atas maka dapat dikonstruksikan suatu pertanyaan yakni konsep kedaulatan rakyat yang bagaimanakah yang dapat mengantarkan Indonesia kepada suatu cita hukum yang bermuara pada kedaulatan, keadilan serta kemakmuran?

Di dalam bukunya Negara Paripurna Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila. Yudi Latif memberikan simpulan terkait dengan upaya membumikan Demokrasi Permusyawaratan dalam Kerangka Pancasila sebagai berikut:<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Lihat A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, Jakarta: Universitas Indonesia, 1990, hlm. 308.

<sup>28</sup> Dardji Darmodihardjo & Shidarta, *Penjabaran Nilai-Nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1996), hlm. 93.

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm. 94.

<sup>30</sup> *Ibid*.

<sup>31</sup> Lihat Yudi Latif, *Op., Cit*, hlm. 486-488.

1. Cita-cita kedaulatan rakyat (demokrasi) memiliki jangkar yang kuat dalam sejarah politik Indonesia. Stimulusnya bersumber dari tradisi musyawarah desa; semangat kesederajatan, persaudaraan dan permusyawaratan Islam; dan gagasan emansipasi dan sosial-demokrasi Barat. Semangatnya dikobarkan oleh kehendak untuk membebaskan diri dari represi politik dan ekonomi kolonialisme-kapitalisme.
2. Kemerdekaan Indonesia dirayakan dengan semangat kebebasan, kesetaraan, dan persaudaraan. Berakhirnya kolonialisme menimbulkan harapan kuat di kalangan rakyat bahwa batasan dan diskriminasi sosial yang dipaksakan oleh pemerintah kolonial akan sirna. Kata "merdeka" yang telah menjadi pekik umum di ruang publik, juga mengandung tuntutan bagi perbaikan status sosial. Dengan merdeka, orang-orang dari pelbagai kelas dan kelompok status mulai berbagi impian yang sama untuk diperlakukan sebagai warga negara kelas satu.
3. Dengan mempertimbangkan tradisi gotong royong masyarakat Indonesia, watak multikultural kebangsaan Indonesia, dan pengalaman keterjajahan yang ditimbulkan oleh kolonialisme sebagai perpanjangan dari kapitalisme dan individualisme, para pendiri bangsa menggagas demokrasi yang sejalan dengan alam pikiran dan kepribadian bangsa Indonesia, yakni suatu demokrasi permusyawaratan yang menyediakan wahana bagi perwujudan semangat kekeluargaan dan keadilan sosial di bawah bimbingan hikmat-kebijaksanaan.
4. Di bawah semangat kekeluargaan, negara yang berkedaulatan rakyat itu mengandung cita-cita kerakyatan dan permusyawaratan. Dalam visi negara ini, demokrasi memperoleh kesejatiannya dalam pergulatan daulat rakyat, ketika kebebasan politik berkelindan dengan kesetaraan ekonomi, yang menghidupkan semangat persaudaraan dalam kerangka "musyawarah-mufakat". Dalam prinsip musyawarah-mufakat, keputusan tidak didikte oleh golongan mayoritas (mayorokrasi) atau kekuatan minoritas elite politik dan pengusaha (minorokrasi), melainkan dipimpin oleh hikmat-kebijaksanaan yang memuliakan daya-daya rasionalitas deliberatif dan kearifan setiap warga negara tanpa pandang bulu.
5. Di bawah orientasi etis hikmat-kebijaksanaan, demokrasi direalisasikan dengan menjunjung tinggi nilai-nilai ketuhanan menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab serta nilai-nilai persatuan (kekeluargaan) dan keadilan. Demokrasi yang berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, mewajibkan para penyelenggara negara untuk memelihara budi-pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang cita-cita moral rakyat yang luhur. Demokrasi yang berdasarkan nilai persatuan dan keadilan, dituntut untuk dapat melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia.
6. Orientasi etis "hikmat-kebijaksanaan" juga mensyaratkan adanya wawasan pengetahuan yang mendalam yang mengatasi ruang dan waktu tentang materi yang dimusyawarkan. Melalui hikmah itulah, mereka yang mewakili rakyat bisa merasakan, menyelami, dan mengetahui apa yang dipikirkan rakyat untuk kemudian diambil keputusan yang bijaksana yang membawa republik ini pada keadaan yang lebih baik. Orientasi etis "hikmah-kebijaksanaan" juga mensyaratkan kearifan untuk dapat menerima perbedaan secara positif dengan memuliakan apa yang disebut sebagai "kebajikan peradaban" (*the virtue of civility*), yakni rasa pertautan dan kemitraan di antara ragam perbedaan dan kesediaan untuk berbagi substansi bersama, melampaui kepentingan kelompok, untuk kemudian melunakkan dan menyerahkannya secara toleran kepada tertib sipil.
7. Segala kekuatan dalam masyarakat, tanpa pandang bulu, harus diberi akses ke dalam proses pengambilan keputusan. Wakil-wakil rakyat berdialog dengan pengetahuan dan kearifannya, bukan dengan kepentingan kelompoknya. Dengan bimbingan hikmat-kebijaksanaan, perilaku politik yang etis akan berkembang di lembaga perwakilan, wakil-wakil rakyat berdebat, bersikukuh dengan kebenaran pendapatnya, namun dengan menjunjung etika politik dan semangat kekeluargaan. Rakyat pun akan melihat apa yang dilakukan wakil-wakilnya itu memang mempresentasikan kedaulatan rakyat, bukan memperalat rakyat untuk mencapai tujuannya. Dengan dimuliakannya aspirasi rakyat dalam proses demokrasi politik di lembaga perwakilan, rakyat juga dituntut untuk menjadi warga negara yang bijaksana, yang memahami hak dan kewajibannya, serta bertanggung jawab dalam menjalankan partisipasi politiknya.

Simpulan yang diberikan oleh Yudi Latif tersebut di atas terkait dengan demokrasi Pancasila dalam kerangka Pancasila banyak masuk pada harapan perubahan perilaku dari rakyat, yang dalam

implementasinya membutuhkan proses yang cukup panjang. Apabila kedaulatan rakyat diletakkan dalam konteks politik, maka cita hukum pancasila sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945<sup>32</sup> yang bermuara pada, kedaulatan, dan kemakmuran rakyat. Haruslah sesuai dengan semangat yang terdapat dalam sila ke-4 Pancasila yang menghendaki demokrasi ala Indonesia itu adalah demokrasi yang berpijak pada prinsip "kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan". Konstruksi berpikir demikian diperkuat oleh bentangan fakta sejarah, bahwa para *the founding father* yang menghendaki demokrasi Indonesia itu berbasiskan pada prinsip kolektivisme. Oleh karena itu dalam pembentukan regulasi negara terkait dengan pengejawantahan ajaran kedaulatan rakyat harus diukur melalui sila ke-4 Pancasila. meskipun secara institusional belum lembaga yang dapat mengukur apakah suatu produk hukum yang lahir itu sudah sesuai dengan semangat yang terkandung dalam filsafat pancasila.

Karena dalam konstruksi berpikir yang pancasilais, apabila pembukaan UUD 1945 terletak filsafat hukum Indonesia, maka Pasal-Pasal dalam UUD 1945 terdapat teori hukumnya. Dikatakan demikian karena dalam

Pasal-Pasal UUD 1945 itu akan ditemukan landasan hukum positif kita. Apabila filsafat hukum mengadakan penilaian terhadap hukum (apakah hukum yang ada itu sudah memenuhi rasa keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan), maka bagi bangsa Indonesia, yang dipergunakan sebagai ukuran, alat penilai, atau batu ujinya adalah Pancasila sebagai sumber tertib hukum, yang kemudian kongkretisasinya tertuang dalam pokok-pokok pikiran Pembukaan UUD 1945.

#### D. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kedaulatan rakyat yang sesuai dengan cita hukum pancasila dapat dilihat dari konstruksi berpikir para *the founding father*, bahwa demokrasi Indonesia adalah demokrasi yang memiliki karakteristik sendiri, yang berpijak pada prinsip kolektivisme. Prinsip kolektivisme inilah yang dituangkan dalam sila ke-4 Pancasila yang menyatakan bahwa "Kerakyatan Yang dipimpin oleh kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan". Oleh karena itu dalam konteks politik hukum di Indonesia yang bersentuhan dengan regulasi terkait dengan kedaulatan rakyat (demokrasi politik) haruslah mengacu pada sila ke-4 Pancasila.

#### DAFTAR PUSTAKA

- A. Hammid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, Jakarta: Universitas Indonesia, 1990.
- Dardji Darmodihardjo & Shidarta, *Penjabaran Nilai-Nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1996).
- Deliar Noer, *Pemikiran Politik Di Negara Barat*, (Jakarta: CV Rajawali, 1982)
- Dian Bakti Setiawan, *Pemberhentian Kepala Daerah: Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, (Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2011)
- Hans Kelesen, *Teori Umum Hukum dan Negara (Dasar-dasar ilmu hukum normatif sebagai ilmu hukum Deskriptif-Empirik)* alih bahasa Somardi, (Jakarta: BEE Media, 2007)
- Jimly Asshiddiqie, *Bung Hatta: Bapak Kedaulatan Rakyat, Dalam 100 Tahun Bung Hatta Tahun 2002*, (Jakarta: Yayasan Hatta, 2010)
- , *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH. UII Press, 2004)
- , *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Ichtiar Van Hoeve, 1994)
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik (edisi revisi)*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009).
- Pamoe Rahardjo & Islah Gusmian (Penyunting), *Bung Karno dan Pancasila Menuju Revolusi Nasional*, (Yogyakarta: Galang Press, 2002).
- Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historis, Rasionalitas, dan Aktualitas*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011).

<sup>32</sup> Karena pembukaan UUD 1945 merupakan stasfundamentalnorm, yang mengandung empat pokok pikiran yang tidak lain adalah Pancasila itu sendiri, serta Pancasila merupakan sumber tertib hukum, maka dapat disimpulkan bahwa pada pembukaan UUD 1945 itu terletak filsafat hukum Indonesia.