

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sejak Perang Dunia II usai hingga saat ini, terlihat gejala bahwa secara formil demokrasi merupakan dasar dari banyak negara di dunia. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan UNESCO, ternyata demokrasi dianggap sebagai nama yang paling baik untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukungnya. Namun demikian, sistem demokrasi masih dianggap ambigu, sekurang-kurangnya ada ambiguitas mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide demokrasi atau mengenai keadaan kultural serta historis yang mempengaruhi istilah, ide dan praktek demokrasi.<sup>1</sup>

Indonesia mencita-citakan demokrasi konstitusional.<sup>2</sup> Demokrasi yang dianut di Indonesia, yaitu demokrasi Pancasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenai sifat-sifat dan ciri-cirinya terdapat pelbagai tafsiran serta pandangan. Sebagai negara demokrasi, Indonesia menganut ajaran kedaulatan rakyat. Hal ini secara tegas dicantumkan dalam Pembukaan dan Pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat disebutkan:

---

<sup>1</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm. 50.

<sup>2</sup> Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi, maka dari itu disebut pemerintahan berdasarkan konstitusi (*constitutional government*) (*Ibid.*, hlm. 52).

Maka disusunlah kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>3</sup>

Kemudian dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 ditegaskan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar.” Berdasarkan rumusan ini yang memiliki kedaulatan dalam negara Republik Indonesia adalah rakyat Indonesia. Dalam sistem demokrasi, kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam negara berada di tangan rakyat. Rakyat memiliki kedaulatan mutlak atas negara, walaupun dalam pelaksanaannya kedaulatan tersebut didelegasikan atau diwakilkan pada suatu badan atau lembaga tertentu yang dianggap sebagai representasi dari rakyat.

Lazim dipahami bahwa Undang-Undang Dasar 1945 menganut ajaran kedaulatan rakyat, karena hal tersebut dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Namun jika kedaulatan dipahami sebagai konsepsi kekuasaan tertinggi, maka adanya pernyataan Kemahakuasaan Allah dan Kemahaesaan Tuhan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 menunjukkan adanya kedaulatan lain, selain kedaulatan rakyat, yaitu kedaulatan Tuhan.<sup>4</sup> Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ketiga disebutkan, “Atas berkat rahmat Allah Yang Mahakuasa dan

---

<sup>3</sup> Anonimous, *UUD 1945 Hasil Amandemen dan Proses Amandemen UUD 1945 secara Lengkap (Pertama 1999-Keempat 2002)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 3.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ihtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 59. Lihat Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 73.

dengan didorongkan oleh keinginan yang luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.” Dengan pernyataan ini, bangsa Indonesia menyadari bahwa kemerdekaan yang diperolehnya bukan merupakan hasil usaha dan perjuangan manusia semata-mata, namun juga berkat Kemahakuasaan Allah.

Demikian pula rumusan dalam Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Indonesia adalah negara hukum menunjukkan Indonesia juga menganut ajaran kedaulatan selain kedaulatan rakyat, yaitu kedaulatan hukum.<sup>5</sup> Dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 sesudah amandemen disebutkan, “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Dari rumusan ini dapat dipahami bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum (*rechtsstaat*). Menurut Miriam Budiardjo, undang-undang dasar dari suatu negara merupakan hukum yang tertinggi (*supreme law*) dari negara tersebut. Dalam sistem demokrasi konstitusional, undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas membatasi kekuasaan, sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang.<sup>6</sup> Membatasi artinya tidak ada yang berkuasa secara mutlak dalam negara demokrasi karena hukumlah yang tertinggi.

Dengan demikian Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Konstitusi Negara Republik Indonesia mengandung ragam kedaulatan yaitu: Kedaulatan rakyat, kedaulatan Tuhan dan kedaulatan hukum. Pengejawantahan ragam kedaulatan tersebut dapat diketahui dari prinsip-prinsip kenegaraan dalam Undang-Undang

---

<sup>5</sup> M. Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 68.

<sup>6</sup> Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hlm. 96.

Dasar 1945 yang menjadi sistem kenegaraan Indonesia. Prinsip-prinsip kenegaraan tersebut diantaranya: Prinsip kekuasaan sebagai amanah, prinsip musyawarah, prinsip keadilan, prinsip persamaan dan kebebasan, prinsip peradilan bebas dan prinsip ketaatan rakyat. Prinsip-prinsip kenegaraan yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 ini dilihat dari aspek ketatanegaraan Islam dapat dianggap memiliki relevansi dengan prinsip-prinsip kenegaraan dalam Islam.<sup>7</sup>

## **B. Perumusan Masalah**

Uraian di atas menunjukkan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 tidak hanya menganut ajaran kedaulatan rakyat saja, namun juga menganut ajaran kedaulatan Tuhan dan ajaran kedaulatan hukum. Hal tersebut merupakan indikasi bahwa Undang-Undang Dasar 1945 mengandung ragam kedaulatan. Di samping itu, berkaitan dengan dikandungnya ragam kedaulatan, dalam Undang-Undang Dasar 1945 terdapat prinsip-prinsip umum kenegaraan yang menjadi landasan bagi sistem politik dan kenegaraan Indonesia.

Berkenaan dengan masalah tersebut di atas, diajukan beberapa pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana rumusan ragam kedaulatan dalam Undang-Undang Dasar 1945? Yang dimaksud rumusan dalam penelitian ini adalah isi dan kandungan makna Pembukaan dan Pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang berkenaan dengan gagasan kedaulatan rakyat, kedaulatan Tuhan, dan kedaulatan hukum.

---

<sup>7</sup> M. Tahir Azhary, *op. cit.*, hlm. 64. Lihat juga Harun Nasution, *Islam Rasional: Gagasan dan Pemikiran*, Mizan, Bandung, 1996, hlm. 218. Lihat juga Amien Rais, *Cakrawala Islam: Antara Cita dan Fakta*, Mizan, Bandung, 1999, hlm. 55.

2. Bagaimana penerapan prinsip-prinsip kenegaraan dalam Undang-Undang Dasar 1945? Yang dimaksud prinsip-prinsip kenegaraan dalam penelitian ini adalah prinsip kekuasaan sebagai amanah, prinsip musyawarah, prinsip keadilan, prinsip persamaan dan kebebasan, prinsip peradilan bebas dan prinsip ketaatan rakyat.

### C. Tujuan Penelitian

Dengan rumusan masalah seperti di atas, dapat diketahui tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui rumusan ragam kedaulatan dalam Undang-Undang Dasar 1945.
2. Mengetahui penerapan prinsip-prinsip kenegaraan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

### D. Tinjauan Pustaka

Penelitian ini berangkat dari pemikiran bahwa manusia di mana dan kapan pun membutuhkan tata aturan dalam hidupnya yang terwujud dalam organisasi kemasyarakatan. Menurut Ibnu Khaldun, terbentuknya organisasi kemasyarakatan umat manusia tersebut adalah suatu keharusan. Manusia berdasarkan tabiatnya adalah makhluk yang bersifat politis (*al-insân madani bi al-thabî'i*).<sup>8</sup>

Secara garis besar, politik berkenaan dengan kekuasaan, kewenangan, pengaruh, pengaturan, dan ketertiban.<sup>9</sup> Oleh karena itu, yang disebut dengan sistem politik adalah konsepsi yang mengatur ketentuan-ketentuan tentang siapa sumber

---

<sup>8</sup> Ibnu Khaldun, *Muqaddimah* (diterjemahkan oleh Ahmadie Thoha), Pustaka Firdaus, 2002, hlm. 71-73.

<sup>9</sup> Abdul Mu'in Salim, *Konsepsi Kekuasaan Politik dalam al-Qur'an*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 37.

kekuasaan dalam negara, siapa pelaksana kekuasaan tersebut, bagaimana menentukan kepada siapa kewenangan menjalankan kekuasaan diberikan dan kepada siapa pula pelaksana kekuasaan tersebut harus mempertanggungjawabkan kekuasaan yang diterimanya tersebut.<sup>10</sup> Dengan demikian, sistem politik selalu berhubungan dengan masalah sumber kekuasaan dalam negara dan bagaimana kekuasaan tersebut dilaksanakan dalam kehidupan negara.

Franz Magnis Suseno menjelaskan bahwa negara adalah lembaga yang memiliki kekuasaan untuk secara efektif menata kehidupan masyarakat. Secara filosofis, fungsi dasar dan hakikat negara sebagai pemersatu masyarakat adalah penetapan aturan-aturan kelakuan yang mengikat. Negara merupakan lembaga yang secara definitif memastikan aturan-aturan kelakuan dalam wilayahnya dapat terungkap dalam istilah kedaulatan. Kedaulatan adalah ciri utama dari organisasi yang disebut negara.<sup>11</sup>

Miriam Budiardjo dalam *Dasar-dasar Ilmu Politik* mengungkapkan bahwa salah satu unsur dari negara, selain adanya wilayah, penduduk dan pemerintah adalah kedaulatan.<sup>12</sup> Kedaulatan menurut Miriam Budiardjo adalah kekuasaan yang tertinggi untuk membuat undang-undang dan melaksanakan undang-undang tersebut dengan semua cara yang tersedia termasuk paksaan. Negara mempunyai kedaulatan atau kekuasaan tertinggi ini untuk memaksa semua penduduknya agar mentaati undang-undang serta peraturan-peraturannya.

---

<sup>10</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, UI Press, Jakarta, 1993, hlm. 2-3.

<sup>11</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia, Jakarta, 2001, hlm. 169-170.

<sup>12</sup> Miriam Budiardjo, *loc. cit.*, hlm. 44.

Istilah kedaulatan atau *sovereignty* (bahasa Inggris) mempunyai persamaan kata dengan *souveriniteit* (bahasa Belanda), diambil dari bahasa latin *superanus* yang berarti maha, yang teratas atau yang tertinggi.<sup>13</sup> Secara terminologis, kata *sovereignty* selalu berarti otoritas pemerintahan dan hukum.<sup>14</sup> Kata kedaulatan dalam bahasa Indonesia secara etimologis berasal dari bahasa Arab, yaitu *daulah* yang artinya negara, pemerintah, kerajaan, dinasti.<sup>15</sup> Kemudian diserap dalam bahasa Indonesia menjadi *daulat* yang artinya berkat kebahagiaan (pada raja), tula, kekuasaan, pemerintahan. Kemudian terbentuk kata kedaulatan yang mengandung pengertian kekuasaan tertinggi atas suatu pemerintahan negara.<sup>16</sup> Dalam bahasa Arab sendiri, istilah kedaulatan disebut *siyâdah* dari akar kata *sâda yasûdu*.<sup>17</sup> Selain itu, menurut Riza Sihbudi dalam literatur bahasa politik Islam dikenal istilah *wilâyah*. Istilah *wilâyah* ini dari bentuk kata *waliyan* yang berarti dekat dan memiliki kekuasaan atas sesuatu. Secara teknis, istilah *wilâyah* berarti pemerintahan (*rule*), supremasi, atau kedaulatan.<sup>18</sup>

Untuk memperoleh perspektif yang utuh tentang kedaulatan yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945, maka perlu diketahui tentang ajaran kedaulatan yang berkembang selama ini. Di antara ajaran-ajaran tersebut adalah: Ajaran kedaulatan Tuhan, kedaulatan raja, kedaulatan negara, kedaulatan rakyat, dan ajaran

---

<sup>13</sup> Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Yapemdo, Bandung, 2000, hlm. 505.

<sup>14</sup> Abul A'la al-Maududi, *Hukum dan Konstitusi: Sistem Politik Islam* (Diterjemahkan oleh Asep Hikmat), Mizan, Bandung, 1995, hlm. 237. Lihat juga Astim Riyanto, *op. cit.*, hlm. 503-506.

<sup>15</sup> Ahmad Warson Munawwir *Kamus al-Munawwir Arab-Indonesia*, Pustaka Progressif, Surabaya, 1997, hlm. 434.

<sup>16</sup> Anonimous, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 188.

<sup>17</sup> Ahmad Warson Munawwir, *op. cit.*, hlm. 676.

<sup>18</sup> M. Riza Sihbudi, "Bahasa Politik dalam Mazhab Syi'ah: Kasus "Vilâyat-i Faqîh" dalam *Islamika (Jurnal Dialog Pemikiran Islam)*, No. 5 Juli September 1994, Mizan, Bandung, hlm. 47.

kedaulatan hukum. Menurut ajaran kedaulatan Tuhan, kekuasaan tertinggi itu ada pada Tuhan. Teori ini berkembang pada abad pertengahan, perkembangannya sangat erat dengan perkembangan agama Kristen.<sup>19</sup> Raja dianggap wakil Tuhan untuk melaksanakan atau memegang kedaulatan di dunia. Raja tidak bertanggungjawab terhadap siapapun kecuali kepada Tuhan.<sup>20</sup> Pemerintahan yang berdasarkan teori ini disebut teokrasi, yang dalam prakteknya raja memiliki kekuasaan yang absolut.

Mengenai teori kedaulatan negara, menurut Jean Bodin negara barulah dapat dikatakan negara jika mempunyai kekuasaan tertinggi, jika kuasa negara dapat menempatkan diri di atas segala kuasa. Kuasa ini disebut kedaulatan. Jika kedaulatan negara tidak ada timbullah kekacauan, dan anarki. Kedaulatan tersebut dapat ada pada raja, raja dan perwakilan, dan pada *respublica* (republik). Akan tetapi bagi Jean Bodin, kedaulatan itu sebaiknya ada pada raja, karena raja dari asal mula telah memiliki kedaulatan.<sup>21</sup> Dalam negara, kemerdekaan asasi individu hilang karena diserahkan kepada negara. Tujuan negara menurut Machiavelli adalah mengusahakan terselenggaranya ketertiban, keamanan dan ketenteraman. Hal ini hanya dapat dicapai oleh raja yang menghimpun kekuasaan yang sebesar-besarnya.<sup>22</sup>

Teori kedaulatan rakyat menyebutkan bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara dimiliki oleh rakyat. Teori ini dikembangkan oleh Jhon Locke dan J.J. Rousseau. Menurut John Locke kehendak rakyat dalam bentuk kehendak umum menjadi dasar

---

<sup>19</sup> M. Hasbi Amiruddin, *Konsep Negara Islam menurut Fazlur Rahman*, UII Press, 2000, hlm.103.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 104-105.

<sup>21</sup> Astim Riyanto, *op. cit.*, hlm. 511.

<sup>22</sup> George H. Sabine, *Teori-teori Politik: Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangannya* (Diterjemahkan oleh Soewarno Hadiatmodjo), Binacipta, 1981, Jakarta, hlm. 13-14.

kekuasaan negara. Pemerintahan merupakan wakil rakyat untuk mewujudkan kebaikan dan kesejahteraan bersama, sementara Rousseau menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi itu ada berdasarkan hasil perjanjian masyarakat (*social contract*) yang kemudian diserahkan kepada pemimpin negara.<sup>23</sup> Namun penyerahan itu tidak berarti kedaulatan itu telah pindah pada pemimpin negara, tetapi tetap masih pada rakyat, karena rakyat dapat mengambilnya kembali apabila pemimpin negara menyalahgunakan atau menyelewengkan perjanjian yang dibuatnya.

Teori kedaulatan hukum dikembangkan oleh Hugo Krabbe dan kemudian dilanjutkann oleh muridnya R. Kranenburg. Hugo Krabbe berpendapat bahwa hukumlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam negara. Hukum merupakan penjelmaan dari kemauan negara, akan tetapi negara sendiri harus tunduk kepada hukum yang dibuatnya. Semua kegiatan lembaga pemerintahan dan perangkat politik lainnya haruslah berdasarkan dan dibatasi oleh hukum.<sup>24</sup>

Para teoritis politik Islam klasik tidak memberi perhatian secara khusus terhadap persoalan konsep kedaulatan, namun perhatian mereka lebih ditekankan pada masalah adanya negara apakah wajib secara syara' atau secara akal, pemilihan dan kriteria kepala negara (*khalifah, imâm*), konsep *ahl al-hall wa al-'aqd*, dan konsep *bai'at*. Karena kalau kedaulatan dipahami sebagai kekuasaan tertinggi, dalam Islam sudah jelas bahwa pemegang kekuasaan tertinggi adalah Allah Swt. manusia hanya sebagai pengemban amanat (*khalifah*) di muka bumi. Menurut Yusuf

---

<sup>23</sup> M. Hasbi Amiruddin, *op. cit.*, hlm. 106-107. Lihat juga George H. Sabine, *op. cit.*, hlm. 222-233. Lihat juga Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Mizan, Bandung, 1997, hlm. 162-163.

<sup>24</sup> *Ibid.*

Qardhawy dalam kitab-kitab ushul fiqh klasik ada pembahasan seputar pemilik kedaulatan hukum. Ulama fuqaha telah sepakat bahwa pemilik kedaulatan hukum adalah Allah. Pemikiran ini misalnya, dapat ditemukan dari pendapat al-Ghazali dalam *al-mustashfâ*.<sup>25</sup>

John L. Esposito (2001: 241) mencatat, dalam *al-Ahkâm al-Sulthâniyah*, al-Mawardi mengemukakan bahwa dalam negara Islam, kedaulatan adalah milik Tuhan, dan perintah-Nya yang diwahyukan dalam al-Qur'an dan dilengkapi Sunnah Nabi adalah dasar utama hukum Islam (syari'at). Khalifah adalah wali, tetapi bukan pembuat hukum, dan dipilih setelah dibai'at oleh *ahl al-ikhtiyâr* (*ahl al-hall wa al-'aqd*). Konsep *ahl al-ikhtiyâr* al-Mawardi ini, menurut Munawir Sjadzali dapat dianggap sebagai kontrak sosial (*social contract*) yang melahirkan kewajiban dan hak bagi kedua belah pihak atas dasar timbal balik.<sup>26</sup> Al-Mawardi menjelaskan bahwa, "Sesungguhnya imam (khalifah) itu diproyeksikan untuk mengambil alih peran kenabian dalam menjaga agama dan mengatur dunia."<sup>27</sup> Namun demikian, imam atau khalifah tidak dipahami sebagai seorang yang mempunyai legitimasi langsung dari Allah Swt. Keabsahan Khalifah sebagai penguasa melalui prosedur penunjukkan atau pemilihan oleh umat atau badan perwakilan. Karena itu seorang khalifah tidak bersifat *ma'shûm* (can do no wrong) dan jika dianggap telah menyalahgunakan (*abuse*) kekuasaannya, khalifah tidak boleh lagi ditaati dan harus dimakzulkan.

---

<sup>25</sup> Yusuf al-Qardhawy, *Pedoman Bernegara dalam Persepektif Islam* (Diterjemahkan oleh Kathur Suhardi), Pustaka al-Kautsar, Jakarta, 1999, hlm. 26-27.

<sup>26</sup> Munawir Sjadzali, *op. cit.*, hlm. 67.

<sup>27</sup> Al-Mawardi, *al-Ahkâm al-Sulthâniyah: Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara Islam* (Diterjemahkan oleh Fadhli Bahri), Darul Falah, Jakarta, 2000, hlm. 1.

Konsep kedaulatan secara lebih sistematis di kalangan pemikir politik Islam dikemukakan oleh Abul A'la al-Maududi. Al-Maududi mengungkapkan bahwa istilah kedaulatan digunakan untuk mengartikan kemaharajaan mutlak. Seseorang atau suatu lembaga disebut berdaulat jika kata-kata orang tersebut dianggap sebagai hukum. Kedaulatan memiliki hak yang tak dapat diganggu gugat. Hukum tercipta melalui kehendak kedaulatan.<sup>28</sup> Dengan kata lain, kedaulatan adalah otoritas mutlak. Menurut teori ini kedaulatan ada di tangan Allah. Namun kedaulatan Tuhan dalam pemikiran al-Maududi tidaklah sama dengan teokrasi Barat, kedaulatan Tuhan dalam Islam tercermin dari hukum-hukum-Nya dengan kedaulatan rakyat yang terbatas, yang disebut *Teo-Demokrasi*.<sup>29</sup>

Majid Khadduri menekankan bahwa tata aturan pemerintahan Islam adalah nomokrasi,<sup>30</sup> yaitu pemerintahan yang berdasarkan kedaulatan ada pada hukum. Kedaulatan hukum mengandung pengertian bahwa yang memiliki bahkan yang merupakan kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum itu sendiri.<sup>31</sup> Karena baik raja atau penguasa maupun rakyat, bahkan negara itu sendiri semuanya tunduk kepada hukum. Semua sikap, tingkah laku dan perbuatannya harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan hukum.

Walaupun secara teoritis kedaulatan diklasifikasi ke dalam berbagai bentuk, namun dalam prakteknya kedaulatan tersebut kadang-kadang terkumpul dalam suatu negara, artinya kedaulatan tersebut mempunyai saling keterkaitan dan tidak dapat

---

<sup>28</sup> Abul A'la al-Maududi, *op. cit.*, hlm. 236-237.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 160.

<sup>30</sup> Hasbi ash Shiddiqie, *Ilmu Kenegaraan dalam Fiqih Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1991, hlm. 123.

<sup>31</sup> M. Hasbi Amiruddin, *op. cit.*, hlm. 108.

dipisahkan satu sama lainnya. Demikian pula dengan Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia ini antara gagasan kedaulatan rakyat, kedaulatan Tuhan dan kedaulatan hukum tidak terdapat pertentangan, namun memiliki keterkaitan dan hubungan yang erat.

Studi tentang masalah kedaulatan dalam Undang-Undang Dasar 1945 hingga kini sudah banyak dilakukan oleh sejumlah sarjana dalam berbagai sisi. Dalam *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jimly Assiddiqie mengarahkan penelitiannya pada kedaulatan rakyat dalam konstitusi-konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Setelah itu, Jimly menjelaskan pergeseran keseimbangan individualisme dan kolektivisme dalam kebijakan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi dari 1945-1980.<sup>32</sup> Sedangkan mengenai pendapat bahwa terdapatnya ragam kedaulatan dalam Undang-Undang Dasar 1945, Jimly Assiddiqie mengutip pendapat Ismail Sunny bahwa Undang-Undang Dasar 1945 mengandung ajaran kedaulatan rakyat, ajaran kedaulatan Tuhan dan kedaulatan hukum sekaligus.<sup>33</sup> Dalam hal ini Jimly Assiddiqie tidak menguraikan lebih lanjut rumusan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menunjukkan adanya ragam kedaulatan tersebut. Hal tersebut memang bukan tujuan penelitiannya.

Sementara Hazairin dalam *Demokrasi Pancasila* membahas masalah kedaulatan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam satu bab (8).<sup>34</sup> Menurut Hazairin di dalam Demokrasi Pancasila ada lagi kedaulatan, bukan kedaulatan rakyat,

---

<sup>32</sup> Jimly Assiddiqie, *op. cit.*, hlm. 27, 127, 177.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 61-62.

<sup>34</sup> Hazairin, *op. cit.*, hlm. 73.

tetapi kedaulatan Allah Swt., yang disebut Ketuhanan Yang Maha Esa, yaitu sila pertama dan utama dalam Pancasila. Yang relevan dari kekuasaan Allah ialah semua ajarannya mengenai baik-buruk, yaitu norma-norma (kaidah-kaidah) di bidang moral dan hukum dalam kitab-kitab suci-Nya. Hazairin dalam penelitian ini tidak menyinggung kedaulatan hukum dalam Undang-Undang Dasar 1945, penegakkan supremasi hukum baginya merupakan konsekuensi dianutnya demokrasi.

Kajian terhadap masalah kedaulatan dalam Undang-Undang Dasar 1945, terutama yang berkaitan dengan adanya ragam kedaulatan, juga dilakukan oleh Kuntowijoyo dalam *Identitas Politik Umat Islam*.<sup>35</sup> Kajian ini lebih banyak memfokuskan pada pola hubungan ideologi negara Indonesia, yaitu Pancasila dengan Islam. Kuntowijoyo menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia dengan dasar negara Pancasila adalah negara teodemokrasi, bahwa dalam Pancasila ada kedaulatan Tuhan dan kedaulatan rakyat. Keunikan negara Pancasila menurut Kuntowijoyo, kekuasaan diletakkan di bawah Tuhan dan rakyat sekaligus.

Masalah kedaulatan dalam Undang-Undang Dasar 1945 juga menjadi perhatian Harun Nasution.<sup>36</sup> Dalam *Islam Rasional: Gagasan dan Pemikiran*, Harun Nasution secara teologis berusaha menjelaskan Pancasila sebagai dasar negara Indonesia yang memiliki relevansi dengan sistem keyakinan dan prinsip-prinsip bermasyarakat dalam Islam. Menurutnya Pancasila memang tidak bertentangan, melainkan sejalan dengan Islam. Bahkan lebih dari itu, sila-sila Pancasila adalah juga ajaran-ajaran dasar yang terdapat dalam Islam. Untuk itu, ia berpendapat bahwa kedaulatan dalam soal hidup

---

<sup>35</sup> Kuntowijoyo, *Identitas Politik Umat Islam*, Mizan, Bandung, 1997, hlm. 61.

<sup>36</sup> Harun Nasution, *op. cit.*, hlm. 218.

kemasyarakatan di dunia terletak di tangan rakyat di bawah bimbingan prinsip-prinsip al-Qur'an dan hadits. Lembaga perwakilan membuat undang-undang yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip dan ajaran-ajaran al-Qur'an dan hadits.<sup>37</sup>

Muhammad Tahir Azhary juga melakukan studi terhadap masalah kedaulatan dalam *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode negara Madinah dan Masa Kini*.<sup>38</sup> Menurut Tahir Azhary, Penguasa Hakiki dan Mutlak adalah Allah Swt. Kekuasaannya sangat luas dan tidak terbatas, mencakup segala sesuatu yang ada di alam semesta ini. Apabila manusia berkuasa, maka kekuasaan itu diperoleh sebagai pendelegasian dari Allah. Pada hakikatnya Allah Yang Maha Kuasa yang menjadi sumber kedaulatan dan manusia hanya sebagai pelaksana dari kedaulatan tersebut.

Dalam penelitian ini diungkapkan bahwa sistem kenegaraan Indonesia yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 mengandung prinsip-prinsip umum negara hukum (nomokrasi) Islam, diantaranya adalah prinsip kekuasaan sebagai amanah, prinsip keadilan, prinsip persamaan dan kebebasan, prinsip peradilan bebas, prinsip ketaatan rakyat. Karena itu, sistem kenegaraan Indonesia apabila dilihat dari sisi ini identik dengan nomokrasi Islam.

Dari studi pustaka tersebut terlihat bahwa suatu studi tentang ragam kedaulatan dalam Undang-Undang Dasar 1945 serta penerapan prinsip-prinsip kenegaraan yang berkaitan dengan ragam kedaulatan dalam Undang-Undang Dasar 1945, belum mendapat perhatian yang utuh dari banyak peneliti.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 227.

<sup>38</sup> M. Tahir Azhary, *op. cit.*, hlm. 77-78.

## E. Kerangka Berpikir

Jack H. Nagel mengungkapkan bahwa ada dua hal penting yang terkait dalam setiap analisis mengenai konsep kekuasaan, yaitu jangkauan kekuasaan (*domain of power*) dan lingkup kekuasaan (*scope of power*).<sup>39</sup> Pendekatan Jack H. Nagel tersebut dapat juga digunakan sebagai kerangka untuk menganalisis kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam negara, yaitu jangkauan kedaulatan (*domain of sovereignty*) yang berkaitan dengan subjek dan pemegang kedaulatan dalam negara. Sedangkan lingkup kedaulatan (*scope of sovereignty*) yang menyangkut soal aktivitas yang tercakup dalam fungsi kedaulatan.

Gagasan kedaulatan dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam negara, dalam kaitannya dengan lingkup kedaulatan, meliputi proses pengambilan keputusan. Misalnya seberapa besar kekuatan keputusan-keputusan yang ditetapkan baik di lapangan legislatif maupun eksekutif. Sedangkan jangkauan kedaulatan, melalui analisis relasional, terkait soal siapa atau apa yang memegang kedaulatan tertinggi tersebut dalam suatu negara, dan siapa atau apa yang menjadi obyek dalam arti sasaran yang dijangkau oleh konsep kekuasaan tertinggi itu.

Dalam konteks penelitian ini, kajian akan lebih difokuskan pada pendekatan yang kedua, yaitu konsep mengenai jangkauan kedaulatan (*domain of sovereignty*). Dalam konsep ini ada dua hal yang perlu diperhatikan, yaitu tentang siapa yang memegang kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam negara Indonesia berdasarkan

---

<sup>39</sup> Jimly Assididqie, *op. cit.*, hlm. 9.

Undang-Undang Dasar 1945 dan apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi tersebut. Pembahasan mengenai kekuasaan tertinggi dalam negara tentunya jika dikaitkan dengan pertanyaan bagaimana kedaulatan tersebut diorganisasikan dalam sistem kenegaraan, dalam hal ini sistem kenegaraan Indonesia, terdapat prinsip-prinsip umum kenegaraan yang menunjukkan bagaimana kedaulatan tersebut diwujudkan dalam kehidupan bernegara.

Kedaulatan dalam suatu negara dibedakan: Pertama, kedaulatan ke dalam (*internal sovereignty*), yang berarti bahwa masalah apa saja dapat menjadi bahan penentuan negara dan negara tidak bergantung dari pihak yang mempunyai wewenang yang lebih tinggi. Kedua, kedaulatan ke luar (*external sovereignty*), yang berarti tidak ada pihak dari luar negara yang berhak untuk mengatur sesuatu dalam wilayah negara tersebut.<sup>40</sup> Dalam penelitian ini tidak akan disinggung tentang konsep kedaulatan ke luar, karena hal tersebut termasuk persoalan hukum internasional.

## **F. Langkah-langkah Penelitian**

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan langkah-langkah sebagai berikut:

### **1. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis isi (*content analysis*) yaitu menganalisis isi permasalahan yang sedang diteliti. Selain itu, digunakan metode studi kepustakaan (*book survey*) yang diarahkan dalam penelitian yang menggunakan pendekatan normatif moralistik (Cik Hasan Bisri, 1999: 55).

---

<sup>40</sup> Franz Magnis Suseno, *op. cit.*, hlm.175.

## 2. Jenis data

Jenis data yang digunakan adalah data-data yang diperlukan dan relevan dengan permasalahan yang dibahas, diantaranya data-data tentang rumusan gagasan kedaulatan rakyat, kedaulatan Tuhan dan kedaulatan hukum dalam Undang-Undang Dasar 1945 baik sebelum amandemen maupun sesudahnya, Penerapan prinsip-prinsip kenegaraan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang berkaitan dengan dianutnya ragam kedaulatan dalam Undang-Undang Dasar 1945 seperti prinsip kekuasaan sebagai amanah, prinsip musyawarah, prinsip keadilan, prinsip persamaan dan kebebasan, dan prinsip ketaatan rakyat.

## 3. Sumber Data

Penentuan sumber data didasarkan atas jenis data yang telah ditentukan. Dalam menentukan sumber data yang memuat data yang diperlukan, dilakukan dengan menelusuri dan mempelajari kepustakaan yang tersedia. Dari sumber yang dapat ditelusuri diantaranya dijadikan sebagai sumber primer, yaitu *Teks Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen (1999-2002)*.

Adapun data sekunder diantaranya: (1) *Demokrasi Pancasila* (Hazairin, 1985), (2) *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jimly Asshiddiqie, 1994), (3) *Piagam Jakarta 22 Juni 1945: Sebuah Konsensus Nasional tentang Dasar Negara Republik Indonesia* (Endang Saifuddin Anshari, 1997), (4) *Teori Konstitusi* (Astim Riyanto, 2000), (5) *Susunan Pembagian Kekuasaan menurut Sistem UUD 1945* (Moh. Kusnardi dan Bintang Saragih, 1989), (6) *Sekitar Proses Perumusan Pancasila Dasar Negara dan Undang-Undang Dasar 1945* (Kaelan, 1985), (7) *Amandemen UUD 1945: Menuju Konstitusi yang*

*Berkedaulatan Rakyat* (Hendarmin Ranadireksa, 2002), (8) *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Segi Hukum Islam* (M. Tahir Azhary, 1992), (9), *Konsepsi Kekuasaan Politik dalam al-Qur'an* ( Abd. Mu'in Salim, 1995), dan (10) *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Moh. Mahfud MD., 1993).

#### 4. Pengumpulan dan Analisis Data

Untuk mengumpulkan sejumlah data yang diperlukan, penulis menggunakan tehnik yang bersifat alternatif dan kumulatif yang saling melengkapi. Tehnik tersebut adalah studi kepustakaan (*library research*) yaitu mendayagunakan informasi dalam bentuk penelaahan kepustakaan dan dokumentasi. Data yang terkumpul kemudian dianalisis dengan menggunakan langkah-langkah sebagai berikut:

- a) Editing, yaitu menyunting dan menyeleksi data yang ada.
- b) Kategorisasi, yaitu mengklasifikasi data menurut jenis dan golongannya.
- c) Mengadakan perbandingan dan menghubungkan antara satu data dengan data yang lain.
- d) Interpretasi data sebagai langkah atau tahap akhir penelitian.