

M A K A L A H

MAKNA KEDAULATAN RAKYAT
MENURUT SISTEM-UNDANG DASAR 1945

Dibuat dalam rangka kenaikan jabatan akademik

O L E H : HOTMA P.SIBUEA

Dosen Tetap Fakultas Hukum
Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

Fakultas Hukum
Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

Jakarta, Agustus 2002

M A K A L A H

MAKNA KEDAULATAN RAKYAT
MENURUT SISTEM-UNDANG DASAR 1945

Dibuat dalam rangka kenaikan jabatan akademik

O L E H : HOTMA P.SIBUEA

Dosen Tetap Fakultas Hukum
Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

Fakultas Hukum
Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

Jakarta, Agustus 2002

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	
DAFTAR ISI	
BAB I PENDAHULUAN	1
BAB II MAKNA DAN HAKIKAT PROKLAMASI KEMERDEKAAN SEBAGAI SUATU PERNYATAAN POLITIK	6
BAB III JIWA DAN SEMANGAT PROKLAMASI KEMERDEKAAN SERTA PEMBUKAAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945	14
BAB IV NILAI-NILAI DASAR DALAM KEHIDUPAN BERBANGSA DAN BERNEGARA MENURUT PANDANGAN BANGSA INDONESIA DAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945	23
BAB V KEDAULATAN RAKYAT MENURUT JIWA DAN SEMANGAT PROKLAMASI KEMERDEKAAN BANGSA INDONESIA DAN IMPLEMENTASINYA DALAM SISTEM UNDANG-UNDANG DASAR 1945	36
BAB VI PENUTUP	46
DAFTAR PUSTAKA	49

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang Pengkajian

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menurut Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) berwenang mengubah Undang-undang Dasar 1945. Hal itu diatur dalam Pasal 37 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa :

- (1) Untuk mengubah Undang-undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir,
- (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

Wewenang MPR untuk mengubah undang-undang dasar ex Pasal 37 UUD 1945 di atas tidak pernah dijalankan oleh MPR pada periode 1945-1949 sampai akhirnya berdasarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 Indonesia kembali ke UUD 1945. Wewenang tersebut baru dijalankan oleh MPR pada periode kedua berlakunya UUD 1945 yaitu tahun 1998.

Berdasarkan wewenang dalam Pasal 37 UUD 1945, MPR telah tiga kali melakukan perubahan (amandemen) UUD 1945. Perubahan UUD 1945 yang pertama dan kedua tidak banyak mendapat sorotan (kritikan). Sebab, pada umumnya masyarakat menilai bahwa Perubahan Kedua dan Ketiga UUD 1945 tersebut sesuai dengan aspirasi masyarakat pada umumnya. Sebaliknya, perubahan UUD 1945 yang ketiga mendapat tanggapan masyarakat luas. Berbagai elemen masyarakat yang meliputi praktisi hukum dan politik, lembaga swadaya masyarakat, tokoh masyarakat, kalangan perguruan tinggi menyatakan kritik dan kekecewaannya terhadap Perubahan Ketiga UUD 1945 tersebut.

Bahkan, menjelang Sidang Tahunan MPR bulan Agustus yang mengagendakan Perubahan Keempat UUD 1945 menimbulkan golongan pro perubahan dan golongan yang kontra (menentang) perubahan UUD 1945.

Golongan yang pro (mendukung) perubahan UUD 1945 mengemukakan bahwa Perubahan UUD 1945 dilakukan sesuai dengan dan dalam rangka mewujudkan isi Pembukaan UUD 1945. Golongan ini mendalilkan bahwa UUD 1945 sebelum diamandemen mempunyai kelemahan yang dapat dimanfaatkan pihak yang berkuasa untuk memanipulasi rakyat dalam rangka melanggengkan kekuasaannya. Untuk menghindari hal tersebut, golongan yang menghendaki perubahan mendalilkan bahwa perubahan UUD 1945 adalah suatu keharusan.

Pada pihak lain, golongan yang kontra (menentang) perubahan UUD 1945 mendalilkan bahwa Perubahan Ketiga UUD 1945 dan Perubahan Keempat UUD 1945 menyimpang dari Pembukaan UUD 1945. Menurut golongan ini, perubahan UUD 1945 memiliki sejumlah kelemahan. Perubahan UUD 1945 dinilai bukan semakin baik melainkan semakin jelek. Perubahan itu dinilai telah merusak sistem UUD 1945. Sebab, sistem yang dianut UUD 1945 menjadi tidak jelas. Bukan sistem Presidentil dan bukan pula sistem Parlementer.

Salah satu pasal yang diubah dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 adalah Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Setelah dilakukan perubahan, ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar."

Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang dikemukakan di atas pada hakikatnya merupakan perubahan yang sangat fundamental. Sebab, sangat luas konsekuensinya terhadap berbagai aspek kehidupan ketatanegaraan terutama terhadap sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945. Oleh sebab itu, sebelum melakukan perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut seyogianya dilakukan kajian yang mendalam dan bersifat komprehensif. Akan tetapi, perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang telah dilakukan tersebut menurut penulis merupakan perubahan yang dilakukan secara tergesa-gesa, sepotong-sepotong dan tidak sistematis.

Ada tiga alasan mengapa penulis menyatakan demikian. Pertama, perubahan itu tidak mempunyai motif yang kuat sebagai alasan mengapa harus dilakukan perubahan terhadap pasal tersebut. Kedua, perubahan itu secara konseptual tidak jelas. Sebab, sistem yang dianut UUD 1945 setelah perubahan tersebut menjadi tidak jelas. Ketiga, perubahan itu menurut sistematika tidak baik. Sebab, perubahan pasal tersebut tidak dibarengi dengan perubahan terhadap pasal-pasal lain yang ada hubungannya dengan MPR.

Atas dasar ketiga alasan yang dikemukakan di atas, penulis sampai pada kesimpulan bahwa perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 seharusnya tidak dapat dilakukan tanpa pengkajian yang mendalam dan komprehensif. Pengkajian yang mendalam dan komprehensif terhadap Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 harus bersifat mendasar dan menyeluruh. Makna kajian yang bersifat mendalam dan komprehensif tersebut adalah kajian yang melihat perubahan UUD 1945 dalam kaitannya dengan Pembukaan UUD 1945 dan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945.

kegiatan sebagai berikut.

Dalam rangka kajian yang bersifat seperti dikemukakan di atas, penulis mencoba untuk memahami Makna Kedaulatan Rakyat Dalam Pasal 1 ayat (2) menurut Sistem Undang-undang Dasar 1945 dalam hubungannya dengan Jiwa dan Semangat Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945.

1.2. Identifikasi Masalah

Bertitik tolak dari uraian yang dikemukakan di atas, akhirnya dapat diidentifikasi beberapa masalah kajian ini yakni sebagai berikut :

1. Apakah makna (arti) kedaulatan rakyat dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara menurut pandangan bangsa Indonesia ?
2. Bagaimanakah ajaran kedaulatan rakyat tersebut diimplementasikan dalam sistem Undang-undang Dasar 1945 ?

1.3. Metode Penelitian

Data yang dikaji dalam pengkajian ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh dari sumber data kepustakaan. Data sekunder tersebut terdiri atas bahan hukum primer yang mengikat ditambah dengan bahan hukum sekunder dan tersier.

Teknik penggalan data yang dipergunakan untuk menggali data sekunder tersebut adalah studi pustaka (library-research).

Metode penelitian yang dipergunakan untuk meneliti data sekunder yang dikemukakan di atas adalah metode penelitian yuridis-normatif. Sesuai dengan metode penelitian tersebut dilakukan 2 (dua) macam kegiatan yang pada prinsipnya meliputi kegiatan sebagai berikut.

Pertama-tama, bahan-bahan hukum tersebut dipaparkan (dideskripsikan) untuk kemudian ditafsirkan. Penafsiran dapat dilakukan dengan mempergunakan metode penafsiran gramatika (tata bahasa), sejarah (historis), teleologis (tujuan dan kalaupun perlu penafsiran komparasi (perbandingan). Penafsiran dengan memakai metode yang dikemukakan tersebut di atas bertujuan untuk menentukan arti (makna) bahan hukum primer. Untuk menentukan makna bahan hukum primer yang dideskripsikan itu diperlukan bahan-bahan hukum sekunder dan tersier. Kedua, bahan hukum primer yang telah ditentukan arti atau maknanya tersebut kemudian disistematisasikan.

BAB II

MAKNA DAN HAKIKAT PROKLAMASI KEMERDEKAAN SEBAGAI SUATU PERNYATAAN POLITIK

Pada tanggal 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia memproklamkan kemerdekaannya. Dalam teks Proklamasi Kemerdekaan bangsa Indonesia disebutkan "Kami bangsa Indonesia dengan ini menyatakan kemerdekaan Indonesia. Hal-hal yang mengenai pemindahan kekuasaan dan lain-lain diselenggarakan dengan cara saksama dan dalam tempo yang sesingkat-singkatnya."

Proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia itu merupakan titik kulminasi pernyataan aspirasi politik bangsa Indonesia.¹ Sebagai suatu pernyataan politik, proklamasi kemerdekaan adalah cerminan dari sikap politik bangsa Indonesia terhadap penjajahan. Sikap politik bangsa Indonesia yang terkandung dalam proklamasi kemerdekaan adalah menentang penjajahan dalam segala bentuknya. Bagi bangsa Indonesia, penjajahan oleh suatu bangsa terhadap bangsa lain merupakan perbuatan yang tidak dapat ditolelir dan harus ditentang. Hal itu dinyatakan dalam Alinea Pertama Pembukaan UUD 1945 yang menyebutkan " Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan...." Sebab, penjajahan itu seperti lebih lanjut disebutkan dalam Alinea Pertama UUD 1945 "...tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan." Dengan perkataan lain, penjajahan di atas bumi harus dihapuskan. Sebab, bertentangan dengan kodrat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang memiliki harkat dan martabat serta kedudukan yang sama.

¹ Joeniarto, *Ilmu Hukum Tata Negara dan Sumber Hukum Tata Negara*, Gadjah Mada, Yogyakarta, 1968, hlm. 69.

Proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia sebagai suatu pernyataan politik adalah cerminan dari kesadaran politik bangsa Indonesia untuk mengubah nasibnya dari bangsa yang statusnya terjajah menjadi bangsa yang merdeka dan berdaulat dalam suatu ikatan organisasi negara. Kesadaran politik bangsa Indonesia yang telah dikumandangkan pada saat proklamasi kemerdekaan itu terbentuk atas dasar persamaan nasib (sebagai bangsa yang terjajah) dan kesamaan cita-cita atau tujuan (merdeka).

Unsur persamaan nasib dalam proses pembentukan bangsa Indonesia antara lain tercermin dari Pidato Proklamasi Soekarno² yang pada intinya mengemukakan “

Berpuluh-puluh tahun kita bangsa Indonesia telah berjuang untuk kemerdekaan tanah air kita. Bahkan, telah beratus-ratus tahun. Gelombang aksi kita untuk mencapai kemerdekaan kita itu ada naiknya dan turunnya, tetapi jiwa kita tetap menuju cita-cita. Juga di dalam zaman Jepang, usaha kita untuk mencapai kemerdekaan nasional tidak berhenti-henti.”

Dalam pada itu, unsur cita-cita atau tujuan yang sama (merdeka) dalam pembentukan kesadaran politik bangsa Indonesia untuk hidup dalam suatu ikatan negara tercermin pula dari pidato yang sama yang antara lain mengemukakan :

Sekarang tibalah saatnya kita benar-benar mengalami nasib bangsa dan tanah air di dalam tangan kita sendiri, akan dapat berdiri dengan kuatnya. Maka kami.....telah mengadakan musyawarah dengan pemuka-pemuka Rakyat Indonesia, dari seluruh Indonesia. Permusyawaratan itu seia-sekata bahwa sekaranglah datang saatnya untuk menyatakan kemerdekaan kita.⁵

Sebagai suatu pernyataan politik, proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia mengandung konsekuensi logis (yuridis) terhadap keberadaan bangsa, negara dan tata hukum Indonesia.

² Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 10.

⁵ Dikutip dari *Ibid.*

Pertama-tama, Proklamasi Kemerdekaan adalah pernyataan (formal) tentang terbentuknya bangsa Indonesia.⁴ Dengan kata lain, secara formal, bangsa Indonesia terbentuk pada detik Proklamasi Kemerdekaan dikumandangkan. Akan tetapi, proses pembentukan kesadaran politik sebagai bangsa (natie) Indonesia tidak terjadi secara tiba-tiba seketika pada saat proklamasi melainkan telah melalui proses yang panjang. Proklamasi kemerdekaan hanyalah titik kulminasi saja sedangkan proses pembentukan kesadaran politik itu sudah jauh sebelumnya. Pernyataan pembentukan bangsa Indonesia itu tercantum dalam Teks Proklamasi Kemerdekaan yang menyatakan "Kami bangsa Indonesia.....dan seterusnya." Dalam pernyataan "Kami bangsa Indonesia dan seterusnya" terkandung makna bahwa pada saat Proklamasi Kemerdekaan dikumandangkan secara formal telah terbentuk suatu bangsa yang baru di tengah-tengah bangsa-bangsa yang sudah terlebih dahulu ada yaitu bangsa Indonesia. Dengan perkataan lain dapat dikemukakan bahwa pada saat proklamasi kemerdekaan dikumandangkan telah terjadi suatu peristiwa penting di belahan bumi Nusantara yaitu peristiwa terjadinya perubahan status (keadaan tertentu) bangsa Indonesia dari bangsa yang terjajah (yang berarti tidak memiliki status) menjadi bangsa yang memiliki status tertentu yaitu bangsa yang merdeka dan berdaulat.

Perubahan status bangsa Indonesia seperti dikemukakan di atas adalah suatu peristiwa luar biasa. Sebab, hal itu terjadi bukan karena suatu perjanjian (kontrak) sosial atau karena penyerahan kekuasaan dari penjajah kepada bangsa Indonesia. Perubahan status itu terjadi karena bangsa Indonesia secara bersama dan serentak bersepakat untuk mengenyahkan kekuasaan kolonial dari bumi Indonesia. Bangsa Indonesia melalui

⁴ Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1995, hlm. 4.

proklamasi telah merebut kembali kedaulatannya yang dirampas oleh penjajah. Tindakan itu dilakukan dengan kekuatan bangsa (rakyat) Indonesia sendiri. Oleh sebab itu, proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia dapat disebut sebagai hasil dari suatu perjuangan rakyat dan buah suatu revolusi sosial.⁵ Formalitas tindakan rakyat Indonesia itu kemudian dikumandangkan sebagai proklamasi kemerdekaan. Secara formal hal itu tercantum dalam Teks Proklamasi Kemerdekaan yang menyatakan "Kami bangsa Indonesia dengan ini menyatakan kemerdekaan Indonesia."

Perubahan status itu membawa akibat (konsekuensi) logis terhadap keberadaan bangsa Indonesia. Sebelum proklamasi kemerdekaan, bangsa Indonesia tidak memiliki kedaulatan untuk mengatur dan menentukan tujuan hidupnya sendiri. Akan tetapi, setelah merdeka, bangsa Indonesia memiliki kedaulatan untuk mengatur dan menentukan nasib dan tujuan hidupnya sendiri (self determination). Proklamasi Kemerdekaan itu sendiri adalah bukti bahwa bangsa Indonesia telah mampu menentukan nasib dan tujuan hidupnya. Oleh sebab itu, pada saat proklamasi kemerdekaan dikumandangkan pada saat itu pula sekaligus terbentuk negara Republik Indonesia.⁶ Secara formal, hal itu ditegaskan dalam Alinea Keempat UUD 1945 yang menyatakan "Kemudian daripada itu (maksudnya setelah proklamasi kemerdekaan ---pen.) untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia...." Dengan demikian, apabila ditinjau dari sudut teori

⁵ Joeniarto, *Op. Cit.*, hlm. 10.

⁶ Padmo Wahyono, *Op. Cit.*, pada hlm. 4-5.

berdirinya negara, proses pembentukan (berdirinya) negara RI melalui proklamasi kemerdekaan mengikuti teori pertumbuhan negara secara sekunder.⁷

Legitimasi pembentukan negara Republik Indonesia tidak didasarkan pada teori kontrak sosial seperti antara lain dikemukakan Thomas Hobbes, John Locke atau Rosseau. Dari sudut pandang teori kontrak sosial, negara terbentuk sebagai hasil perjanjian (Verdrag) antarindividu sehingga kepentingan individu ditempatkan pada kedudukan yang lebih utama daripada kepentingan umum. Akan tetapi, teori yang memberi dasar legitimasi terbentuknya (berdirinya) negara republik Indonesia berbeda dari teori kontrak sosial. Negara Republik Indonesia menurut pandangan bangsa Indonesia terbentuk bukan hasil dari suatu perjanjian melainkan hasil suatu kesepakatan mengenai satu tujuan (Gesamt-akt).⁸ Sebagai hasil dari suatu kesepakatan bersama (bangsa), bangsa Indonesia menempatkan kedudukan kepentingan bangsa (bersama) menjadi lebih utama daripada kepentingan individu. Secara lugas dapat dikemukakan bahwa kepentingan bangsa (kepentingan bersama) mengatasi segala kepentingan perseorangan ataupun golongan. Hal itu ditegaskan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 yang menyatakan bahwa :

“Negara” begitu bunyinya --- yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia. Dalam “pembukaan” itu diterima aliran pengertian Negara persatuan, Negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Jadi, negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan.”

⁷ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara*, Indo-Hill, Jakarta, 1999, hlm. 108.

⁸ Padmo Wahyono, *Konsep Yuridis Negara Republik Indonesia*, dalam Abu Daud Busro, *Capita Selecta Hukum Tata Negara*, Rinneka Cipta, Januari, 1994, hlm. 144.

Dalam negara persatuan Republik Indonesia seperti disebut dalam Penjelasan UUD 1945 yang dikemukakan di atas jelas dapat diketahui bagaimana posisi kepentingan bangsa, kepentingan golongan dan kepentingan individu satu sama lain. Di antara ketiga kepentingan itu yang paling utama menurut pandangan bangsa Indonesia adalah kepentingan bangsa. Sebagai kepentingan yang terutama, kepentingan bangsa berada di atas kepentingan perseorangan dan golongan. Namun, tidak berarti bahwa kepentingan golongan dan perseorangan menjadi diabaikan. Kedua kepentingan itu tetap dilindungi oleh negara. Sebab, merupakan bagian dari kepentingan bangsa (bersama).

Di samping sebagai hasil dari suatu kesepakatan akan satu tujuan (Gesamt-akt), pembentukan negara RI tidak lepas dari campur tangan Tuhan Yang Maha Esa. Bahkan, unsur campur tangan Tuhan harus dipandang sebagai mendahului pernyataan kemerdekaan. Tindakan untuk memproklamkan kemerdekaan sebagai suatu perbuatan luhur yang bertujuan baik tidak lepas dari kesadaran bangsa Indonesia akan kodratnya sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Dengan perkataan lain, bangsa Indonesia menyadari kodratnya sebagai makhluk ciptaan Tuhan sehingga mengakui kemerdekaan adalah berkat dan anugerah dari Tuhan. Pengakuan akan hal itu dinyatakan dalam Alinea Ketiga Pembukaan UUD 1945 yang menyebutkan "Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya."

Konsekuensi terbentuknya Negara Republik Indonesia berkaitan erat dengan terbentuknya (berdirinya) tafa hukum Indonesia.⁹ Sebab, kedaulatan untuk mengatur diri sendiri sebagai konsekuensi proklamasi diwujudkan dalam kewenangan untuk

⁹ *ibid.*

membentuk hukum yang dibuat sendiri. Dalam hubungan ini Arief B. Sidharta¹⁰ mengemukakan bahwa "Dengan proklamasi (yang berarti dengan berdirinya negara RI --- pen.) tersebut, maka dengan satu tindakan tunggal, tatanan hukum kolonial ditiadakan dan di atasnya terbentuk satu tatanan hukum baru." *hukum (meta-yuridis). Proklamasi*

Pembentukan hukum baru di atas tatanan hukum kolonial dengan suatu tindakan sebagaimana dikemukakan Arief Sidharta menunjukkan bahwa bangsa Indonesia memiliki kemampuan untuk memberlakukan hukumnya sendiri. Kemampuan untuk membentuk hukum dan mengatur diri sendiri itu menunjukkan bahwa bangsa Indonesia mampu mengorganisir dirinya dalam suatu ikatan organisasi negara untuk mencapai tujuannya yaitu masyarakat yang adil dan makmur. Akan tetapi, cita-cita masyarakat adil dan makmur tersebut dapat dicapai hanya apabila bangsa Indonesia mampu mengatur dirinya dengan hukum yang dibuat sendiri yaitu tata hukum Indonesia. Apabila bangsa Indonesia diatur oleh tata hukum kolonial, bangsa Indonesia tidak akan pernah dapat berjalan menuju cita-citanya. Sebab, hukum kolonial tidak pernah dibentuk untuk kepentingan daerah jajahan tetapi selalu untuk kepentingan kolonial.

Landasan dasar tata hukum bangsa Indonesia yang baru merdeka itu adalah Proklamasi Kemerdekaan itu sendiri. Dalam proklamasi kemerdekaan terdapat nilai-nilai moral yang luhur yang diyakini dan dijunjung tinggi oleh bangsa Indonesia yaitu kehendak untuk hidup bebas, merdeka dan berdaulat.¹¹ Dari segi moral atau formal, nilai-nilai moral yang luhur seperti kehendak untuk hidup bebas, merdeka dan berdaulat adalah

¹⁰ Arief B. Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Ilmu Hukum dan Sifat Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional*. Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm. 1.

¹¹ Padmo Wahyono, *Op. Cit.*

suatu norma. Oleh sebab itu, dari segi moral atau formal, proklamasi kemerdekaan yang mengandung nilai-nilai luhur yang bersifat normatif dengan sendirinya merupakan suatu norma. Akan tetapi, sebagai norma, proklamasi kemerdekaan bukan norma hukum. Proklamasi kemerdekaan mendahului norma hukum (meta-yuridis). Proklamasi kemerdekaan adalah "norma dasar."¹² Sebagai norma dasar, proklamasi kemerdekaan mengandung cita-cita yang luhur yang berfungsi sebagai bintang pemandu bagi penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia. Cita-cita yang luhur dan bersifat abstrak itu harus mendapat bentuk pemositifan supaya menjadi konkrit dan bersifat operasional. Sarana positivisasi cita yang tinggi dan luhur itu adalah norma hukum. Oleh sebab itu, proklamasi kemerdekaan sebagai norma dasar menjadi dasar bagi berlakunya segala macam norma/aturan/ketentuan hukum yang lain-lainnya.¹³ Dengan perkataan lain, norma dasar adalah maha sumber dari segala norma hukum yang terdapat dalam satu negara. Sistem norma hukum dalam negara Republik Indonesia tidak akan memiliki validitas (keabsahan) apabila tidak berpedoman pada norma dasar.

¹² Joeniarto, *Op. Cit.*, pada hlm. 6-7.

¹³ *Ibid.*, pada hlm. 7.

BAB III

JIWA DAN SEMANGAT PROKLAMASI KEMERDEKAAN SERTA PEMBUKAAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Sebagaimana dikemukakan, proklamasi kemerdekaan adalah pernyataan politik tertinggi bangsa Indonesia sebagai manifestasi kehendak untuk hidup sebagai bangsa yang terlepas dari segala bentuk penjajahan dan menjadi bangsa yang “merdeka, bersatu dan berdaulat.”¹⁴ Proklamasi kemerdekaan telah menghapuskan penjajahan dari atas bumi Indonesia dan membawa bangsa Indonesia pada suatu keadaan (realia) dan cita-cita (idealialia) baru yang berbeda dari realia dan idealialia masa kolonial.¹⁵ Oleh sebab itu, proklamasi kemerdekaan menghendaki adanya perombakan secara total.¹⁶ Akan tetapi, kemerdekaan bukanlah tujuan akhir melainkan tahapan menuju tujuan (cita-cita). Proklamasi itu dapat diibaratkan dengan pintu gerbang menuju cita-cita. Untuk mencapai cita-cita itu bangsa Indonesia harus mengisi kemerdekaannya.

Proklamasi kemerdekaan sebagai pernyataan politik merupakan pernyataan keinginan yang paling dalam dari bangsa Indonesia yang ingin hidup merdeka. Oleh sebab itu, proklamasi kemerdekaan tidak mengandung pandangan politik. Proklamasi kemerdekaan hanya mengandung jiwa dan semangat yang mengilhami (meliputi) pandangan (filsafat) politik bangsa Indonesia mengenai sifat hakikat negara dan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara. Jiwa dan semangat proklamasi itu sendiri menginginkan

¹⁴ Padmo Wahyono, *Op. Cit.*, pada hlm 4.

¹⁵ Moh.Koesno “Pokok Permasalahan Hukum Kita Dewasa Ini” dalam Artidjo Alkostar dan M.Shoheh Amin (ed.), ‘Perkembangan Hukum Dalam Perspektif Hukum Nasional,’ LBH Yogyakarta dan Rajawali Press, Jakarta, 1986, hlm. 106.

¹⁶ Mahfud M.D., *Perkembangan Politik Hukum, Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Disertasi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1993, hlm. 11.

perubahan nasib bangsa Indonesia secara revolusioner (fundamental atau mendasar dan secepat-cepatnya). Hal itu dapat disimpulkan dari dalam teks Proklamasi yang menyatakan "Hal-hal yang mengenai pemindahan kekuasaan dan lain-lain diselenggarakan dengan cara saksama dan dalam tempo yang sesingkat-singkatnya." Unsur "pemindahan kekuasaan" dalam teks proklamasi di atas mengandung arti pemindahan kedaulatan dalam arti kekuasaan yang tertinggi. Hal ini mengindikasikan bahwa peristiwa proklamasi kemerdekaan berkaitan dengan masalah yang sangat mendasar (fundamental) dalam kehidupan bangsa Indonesia. Unsur "diselenggarakan dalam tempo sesingkat-singkatnya" mengandung arti bahwa proses pemindahan kedaulatan itu dilaksanakan secara cepat. Jadi, adanya dua macam unsur dalam peristiwa proklamasi kemerdekaan yaitu unsur fundamental (mendasar) dan cepat menunjukkan bahwa jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan adalah bersifat revolusioner.

Jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia yang revolusioner sebagaimana dikemukakan di atas lebih lanjut dimanifestasikan atau dipositivisasikan atau dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 sebagai positivisasi jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan karena itu merupakan satu kesatuan dengan proklamasi kemerdekaan yang tidak dapat diubah dengan jalan apapun juga¹⁷ Pembukaan UUD 1945 sebagai wadah formal yang menampung jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan yang bersifat revolusioner karena itu sarat dengan pandangan-pandangan politik (filsafat politik) bangsa Indonesia. Secara logis-deduktif dapat dikemukakan bahwa pandangan-pandangan politik (filsafat politik) bangsa Indonesia mengenai sifat hakikat negara dan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara

¹⁷ *Ibid.*, pada hlm. 89.

seperti dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945 dengan sendirinya mengandung jiwa dan semangat yang revolusioner sesuai dengan jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan yang revolusioner.

Pembukaan UUD 1945 sebagai positivisasi jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan mengandung motif (keinginan yang mendorong) dan tujuan (cita-cita) bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaannya. Motif yang mendorong bangsa Indonesia memproklamkan kemerdekaannya tercantum dalam Alinea Pertama, Kedua dan Ketiga Pembukaan UUD 1945 sedangkan tujuan bangsa Indonesia memproklamkan kemerdekaannya tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945.

Motif yang mendorong bangsa Indonesia memproklamkan kemerdekaannya sebagai perwujudan dari sikap politik yang anti penjajahan dalam segala bentuknya didasari oleh 2 (dua) macam keyakinan yang tercantum dalam Alinea Pertama Pembukaan UUD 1945. Keyakinan yang pertama terkandung dalam pernyataan "Bahwa sesungguhnya kemerdekaan adalah hak segala bangsa..." Keyakinan yang kedua, sebagai konsekuensi dari keyakinan yang pertama terkandung dalam pernyataan bahwa "...penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan."

Kedua keyakinan dasar yang menjadi motif yang mendasari bangsa Indonesia memproklirkan kemerdekaannya mengandung nilai-nilai moral yang sesuai dengan hakikat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang berakal budi. Kedua keyakinan tersebut satu sama lain adalah berkaitan erat dan mempunyai hubungan yang bersifat kausal.

Pernyataan dalam Alinea Pertama Pembukaan UUD 1945 "bahwa sesungguhnya kemerdekaan adalah hak segala bangsa..."¹⁵ sesungguhnya merupakan pernyataan yang mengandung pemahaman bangsa Indonesia yang mendalam mengenai sifat hakikat atau kodrat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Dengan pernyataan ini, bangsa Indonesia mengakui dan menyatakan keyakinannya bahwa manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan adalah makhluk yang bersifat otonom (merdeka). Tuhan menciptakan manusia sebagai makhluk yang otonom sehingga sebagai makhluk yang otonom manusia memiliki kebebasan (kemampuan) untuk menyatakan kehendaknya (pilihannya). Akan tetapi, sebagai citra (image) Tuhan, manusia yang bertaqwa kepada Tuhan selalu condong untuk melakukan yang hal baik dan menghindari hal yang buruk. Kemampuan manusia untuk selalu cenderung memilih yang baik menunjukkan adanya kemampuan manusia untuk melakukan atau menentukan pilihannya sesuai dengan akal budinya. Jadi, kecenderungan itu merupakan hakikat kodrat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang berakal budi.¹⁵

Kecenderungan manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan seperti dikemukakan di atas mendorong manusia untuk selalu menginginkan kehidupan yang lebih baik dan lebih layak. Untuk bisa hidup lebih layak, manusia harus memiliki kebebasan untuk menentukan kehendaknya (keinginannya) supaya mampu menentukan tujuan hidupnya sendiri. Selama dan sepanjang kebebasan (kemerdekaan) untuk menentukan kehendak, pilihan dan tujuan hidupnya tidak dimiliki oleh manusia tidak mungkin manusia itu dapat memenuhi kodratnya. Jadi, untuk dapat memenuhi kodratnya, setiap orang (manusia) harus hidup dengan merdeka atau bebas dalam menentukan pilihan dan tujuan

¹⁵ A. Sonny Keraf, *Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi*, Kanisias, Yogyakarta, 1997, hlm. 10.

hidupnya sendiri. Dalam hal inilah dapat dipahami pendapat yang dikemukakan oleh John Locke bahwa kemerdekaan adalah salah satu hak (kodrat) manusia.¹⁶ Jadi, demi memenuhi kodratnya, kemerdekaan (kebebasan) manusia itu tidak boleh dirampas oleh siapapun. Untuk itu, setiap bentuk tindakan yang bersifat merampas kemerdekaan atau kebebasan orang atau bangsa lain harus ditentang. Sebab, tidak sesuai dengan kodrat manusia.

Apabila bertitik tolak dari jalan pikiran yang sama dengan yang dikemukakan di atas akan mudah menerima penjelasan apa sebab bangsa Indonesia harus merdeka. Bangsa Indonesia sebagai suatu bangsa sebagaimana dikemukakan mengakui Tuhan sebagai penciptanya. Oleh sebab itu, sebagai makhluk ciptaan Tuhan, bangsa Indonesia pada hakikatnya adalah suatu bangsa yang memiliki kebebasan atau kemerdekaan. Sesuai dengan kodratnya sebagai bangsa yang merdeka, bangsa Indonesia memiliki kecenderungan untuk hidup lebih baik dan lebih layak. Keinginan itu sudah sejak lama (dahulu) tersimpan dalam hari nurani bangsa Indonesia. Secara moral bangsa Indonesia berkewajiban untuk melaksanakan kehendak hati nuraninya untuk hidup lebih baik dan lebih layak. Akan tetapi, selama dalam cengkraman kekuasaan penjajah (kolonial), bangsa Indonesia tidak pernah mendapat kesempatan untuk melaksanakan kewajiban tersebut. Sebab, selama dalam penjajahan yang terjadi adalah pengingkaran terhadap kodrat dan martabat bangsa Indonesia. Martabat bangsa Indonesia direndahkan melalui berbagai macam kebijakan dan tindakan kolonial yang menimbulkan penderitaan bangsa

¹⁶ Soehino, *Op. Cit.*, pada hlm. 107.

Indonesia.¹⁷ Untuk memenuhi kodratnya atau kewajiban moralnya, bangsa Indonesia harus merenggut kembali kemerdekaannya dari tangan penjajah. Sebab, tanpa kemerdekaan itu, bangsa Indonesia tidak akan pernah dapat mewujudkan kodratnya atau melaksanakan kewajiban moralnya sebagai suatu bangsa. Dengan perkataan lain, bangsa Indonesia harus merdeka untuk dapat memenuhi kodratnya. Jadi, benar seperti disebut dalam Alinea Pertama Pembukaan UUD 1945 bahwa kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa.

Pernyataan kedua dalam Alinea Pertama Pembukaan UUD 1945 "...penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan" merupakan konsekuensi dari pernyataan "...kemerdekaan adalah hak segala bangsa" yang telah dikemukakan sebelumnya.

Sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang berakal budi, tiap manusia sesuai dengan kodratnya memiliki kesadaran bahwa setiap orang memiliki wajib menghormati kemerdekaan orang lain. Sebab, sikap menghormati kemerdekaan orang lain adalah bukti dari sikap menghormati kemerdekaan diri sendiri. Dengan demikian, pengabaian (pengingkaran) terhadap kewajiban untuk menghormati kemerdekaan orang lain pada hakikatnya merupakan tindakan yang mengingkari kodrat diri sendiri sebagai makhluk yang merdeka. Oleh sebab itu, penjajahan sebagai bentuk perbuatan yang tidak menghormati kemerdekaan orang (bangsa) lain atau malahan perbuatan yang merampas kemerdekaan (kebebasan) orang (bangsa) lain adalah perbuatan yang mengingkari kodrat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Segala bentuk perbuatan yang mengingkari

¹⁷ Sartono Kartodirdjo, *Pengantar Sejarah Indonesia Baru : Sejarah Pergerakan Nasional, Dari Kolonialisme Sampai Nasionalisme*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993, hlm. 13-17.

kodrat manusia (bangsa) pada hakikatnya adalah perbuatan yang mengingkari peri-kemanusiaan. Perbuatan yang mengingkari peri-kemanusiaan itu sendiri adalah perbuatan yang tidak sesuai dengan peri-keadilan. Sebab, dalam penjajahan tidak akan pernah terdapat keadilan dan yang selalu terjadi adalah kesewenang-wenangan yang berujung pada ketidakadilan. Jadi, penjajahan yang selalu menimbulkan kesewenang-wenangan itu adalah suatu perbuatan yang tidak adil.

Penjelasan mengenai hak kodrat (hak moral) bangsa Indonesia atas kemerdekaan secara panjang lebar lebih lanjut dikemukakan dalam Alinea Pertama, Kedua dan Ketiga Pembukaan UUD 1945.¹⁸ Atas dasar hak moral (hak kodrat) itulah, bangsa Indonesia kemudian menyatakan sikap politiknya terhadap tindakan penjajahan yakni menolak dan menentang segala bentuk penjajahan.

Motif yang mendorong bangsa Indonesia memproklamkan kemerdekaannya lebih lanjut berkaitan atau mempengaruhi tujuan proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia atau tujuan bangsa Indonesia membentuk negara Republik Indonesia yang secara formal tertuang dalam Alinea Keempat UUD 1945.

Dalam Alinea Keempat UUD 1945 antara lain dikemukakan mengenai tujuan bangsa Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam garis besarnya, tujuan tersebut terdiri atas tujuan internal dan tujuan eksternal. Tujuan internal ialah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum serta mencerdaskan bangsa. Secara formal disebut dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 bahwa tujuan kemerdekaan bangsa Indonesia adalah "...membentuk suatu Pemerintah Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap

¹⁸ Pengurus Senat Universitas Gadjah Mada, *Pembahasan Ilmiah Mengenai Susunan Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Yogyakarta, tanpa tahun, hlm. 15.

bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum....” Sementara itu, tujuan eksternal seperti disebut dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 ialah “...melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social....”

Untuk mewujudkan tujuan internal dan eksternal bangsa Indonesia seperti tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 yang dikemukakan di atas, bangsa Indonesia mendirikan negara Republik Indonesia. Oleh sebab itu, menurut cara pandang bangsa Indonesia, eksistensi negara Republik Indonesia sebagai konsekuensi proklamasi kemerdekaan bukanlah tujuan melainkan hanya suatu sarana (alat) bagi bangsa Indonesia untuk mewujudkan tujuannya yaitu masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan sosial. Negara bagi bangsa Indonesia adalah sarana untuk mengorganisir segenap bangsa Indonesia dan potensi seluruh tumpah darah Indonesia dalam suatu ikatan yang tertib dan teratur untuk mencapai tujuan atau cita-cita.

Bagaimanakah bentuk bangunan negara sebagai organisasi bangsa Indonesia yang dibentuk berdasarkan jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan itu? Bentuk bangunan negara yang hendak dibangun oleh bangsa Indonesia yang sesuai dengan jiwa dan semangat proklamasi kemerdekaan ditentukan oleh cara pandang bangsa Indonesia mengenai sifat hakikat negara. Cara pandang bangsa Indonesia mengenai sifat hakikat negara itu sendiri ditentukan oleh nilai-nilai dasar yang diyakini oleh bangsa Indonesia. Jadi, untuk memahami sifat dan hakikat negara menurut cara pandang bangsa Indonesia harus lebih dahulu memahami nilai-nilai dasar bangsa Indonesia.

Nilai-nilai dasar yang bagaimanakah yang diakui oleh bangsa Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara? Nilai-nilai dasar yang diakui oleh bangsa Indonesia

dalam kehidupan berbangsa dan bernegara secara formal dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945. Nilai-nilai dasar dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut lebih lanjut akan menjiwai batang tubuh UUD 1945. Dengan demikian, Pembukaan UUD 1945 dan batang tubuh UUD 1945 adalah suatu kesatuan yang berkaitan erat dan tidak terpisahkan. Pembukaan UUD 1945 itu adalah sumber semangat yang menjiwai batang tubuh UUD 1945.

BAB IV

NILAI-NILAI DASAR DALAM KEHIDUPAN BERBANGSA DAN BERNEGARA MENURUT PANDANGAN BANGSA INDONESIA DAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

3.1. Hakikat dan Fungsi Nilai-nilai Dasar Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara

Undang-undang Dasar (konstitusi) pada dasarnya adalah kaidah hukum yang mengatur tentang keorganisasian suatu negara sehingga undang-undang dasar (konstitusi) dapat disebut sebagai pedoman penyelenggaraan negara suatu negara. Pada umumnya dalam undang-undang dasar (konstitusi) sebagai pedoman penyelenggaraan negara yang diatur adalah hal-hal pokok mengenai negara dan penyelenggaraan negara sedangkan hal-hal lain diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah sekalipun berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Hal-hal pokok mengenai negara yang lazim diatur dalam suatu undang-undang dasar antara lain adalah :

- (a) jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara,
- (b) susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental,
- (c) dan adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.¹⁹

Dalam hubungan dengan hal-hal pokok mengenai negara yang lazim diatur dalam suatu undang-undang dasar (konstitusi) sebagaimana dikemukakan di atas timbul pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut. Pertama, apakah patokan (dasar) yang dipakai untuk menentukan hal-hal apa saja yang termasuk sebagai hak-hak asasi manusia atau warga negara yang ditetapkan dalam undang-undang dasar (konstitusi) ? Kedua, apakah patokan (dasar) yang dipakai untuk menentukan bagaimana bentuk susunan

¹⁹ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, hlm. 51.

ketatanegaraan yang hendak ditetapkan dalam undang-undang dasar (konstitusi) ? Ketiga, apakah patokan (dasar) yang dipakai untuk menetapkan pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental yang hendak ditetapkan dalam undang-undang dasar (konstitusi) ?

Sudah barang tentu, penetapan mengenai hal-hal pokok tentang negara dalam undang-undang dasar (konstitusi) didasarkan pada sesuatu hal yang lebih mendasar lagi bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu hal yang sangat mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah mengenai tujuan negara sehingga tujuan negara menentukan apa hal-hal pokok mengenai negara dan penyelenggaraan negara yang perlu dicantumkan dalam suatu undang-undang dasar (konstitusi). Tujuan negara itu sendiri ditentukan oleh persepsi suatu bangsa terhadap sifat dan hakikat negara.

Cara pandang suatu bangsa terhadap sifat hakikat negara lebih jauh ditentukan oleh nilai-nilai dasar apa yang diyakini oleh suatu bangsa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai dasar yang diyakini oleh suatu bangsa pada hakikatnya merupakan pencerminan dari kesadaran hukum bangsa tersebut terhadap dirinya sendiri dalam hubungan dengan lingkungan dan penciptanya. Kesadaran hukum suatu bangsa terhadap diri, lingkungan dan penciptanya terletak dalam struktur kerohanian bangsa yang bersangkutan. Pada akhirnya kesadaran hukum itu sendiri dipengaruhi oleh berbagai faktor yang bersifat material dan immaterial. Oleh sebab itu, nilai-nilai dasar yang diyakini oleh tiap bangsa pada dasarnya adalah berbeda sesuai dengan sudut pandangnya terhadap diri, lingkungan dan penciptanya.

²⁶ Mardiana Simanjorang, *Pandangan Negara Integratif*, Grafiti, Jakarta, 1994, hlm. 1.

²⁷ *Ibid.*

Nilai-nilai dasar tersebut pada umumnya tercantum secara eksplisit ataupun implisit dalam konstitusi.²⁰ Oleh sebab itu, dalam hubungan dengan hal yang dikemukakan di atas, nilai-nilai dasar yang tercantum dalam konstitusi tiap negara pun dengan sendirinya akan berbeda pula.

Nilai-nilai dasar yang secara eksplisit atau implisit tercantum dalam undang-undang dasar (konstitusi) lebih lanjut dijabarkan dalam pasal-pasal undang-undang dasar (konstitusi) itu sendiri. Oleh sebab itu, Undang-undang Dasar (konstitusi) dapat disebut sebagai bentuk penormaan nilai-nilai dasar yang pertama dan terutama. Sebagai bentuk penormaan yang pertama dan terutama, undang-undang dasar (konstitusi) berkedudukan sebagai figur hukum yang pertama dan umumnya merupakan norma hukum yang tertinggi dalam negara yang bersistem undang-undang dasar. Ia adalah *causa prima* dari segala bentuk norma hukum yang berlaku dalam negara sehingga segala bentuk norma hukum yang lain tidak boleh menyimpang dari undang-undang dasar. Sesuai dengan kedudukan undang-undang dasar tersebut, nilai-nilai yang terdapat dalam semua bentuk norma hukum dalam suatu negara harus berpatokan pada nilai-nilai dasar dalam undang-undang dasar itu," baik isinya, arahnya maupun batasannya.²¹ Fungsi nilai-nilai dasar demikian itu membuat validitas nilai dalam semua norma hukum harus dapat diuji dengan nilai-nilai dasar tersebut. Sebagai konsekuensinya, nilai-nilai dalam suatu norma hukum yang bertentangan dengan nilai-nilai dasar dalam undang-undang dasar

²⁰ Marsillam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, Grafitti, Jakarta, 1994, hlm. 1.

²¹ *Ibid.*

(konstitusi) pada hakikatnya merupakan suatu penyimpangan dari nilai-nilai dasar yang tidak dapat dibenarkan.

Penormaan nilai-nilai dasar ke dalam konstitusi pada umumnya dilakukan oleh tokoh-tokoh bangsa yang bersangkutan. Oleh sebab itu, suatu konstitusi dapat atau tidak salah kalau disebut sebagai dokumen formal yang memuat "pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan pada masa sekarang maupun pada masa yang akan datang."²² Pandangan tokoh-tokoh bangsa tersebut pada hakikatnya adalah "suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin."²³ Jadi, undang-undang dasar (konstitusi) yang mengandung pandangan tokoh-tokoh bangsa mengenai perkembangan kehidupan ketatanegaraan tersebut pada hakikatnya merupakan pencerminan dari kehidupan ketatanegaraan ideal yang hendak diwujudkan oleh suatu bangsa pada masa kini maupun pada masa yang akan datang. Maka, dapat disebut bahwa fungsi nilai-nilai dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah pedoman atau patokan dasar dalam mengatur kehidupan ketatanegaraan.²⁴ Apabila nilai-nilai dasar tersebut kemudian diwujudkan ke dalam undang-undang dasar (konstitusi). Maka, fungsi undang-undang dasar (konstitusi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan demikian adalah memberikan arah dan tuntunan terhadap kehidupan ketatanegaraan supaya kehidupan berbangsa dan bernegara berkembang ke arah yang dicita-citakan oleh bangsa yang bersangkutan. Dengan demikian, sebagai penuntun terhadap perkembangan kehidupan ketatanegaraan, nilai-

²² Sri Soemantri M., *Op. Cit.*, pada hlm. 2.

²³ *Ibid.*,

²⁴ Marsillam Simanjuntak, *Op. Cit.*,

nilai dasar akan menentukan semua aspek kehidupan bernegara baik mengenai sifat hakikat negara, dasar pembenaran adanya negara, tujuan negara, kedaulatan, bentuk negara, bentuk pemerintahan, sistem pengorganisasian negara, asas-asas yang dianut dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dan lain-lain sebagainya.

Nilai-nilai dasar yang berfungsi sebagai pedoman atau patokan dalam pengaturan kehidupan berbangsa dan bernegara sebagaimana dikemukakan disebut sebagai "staatsidee atau cita negara"²⁵ atau menurut istilah Soepomo²⁶ dasar pengertian negara. Dengan demikian, staatsidee atau dasar pengertian negara atau citra negara adalah pangkal yang menentukan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk pertumbuhan isi dan arah pembentukan hukum dalam suatu negara. Beranjak dari dasar pemikiran demikian, citra negara atau dasar pengertian negara atau hakikat negara yang paling dalam merupakan titik tolak atau batu penjurur yang menentukan apakah suatu negara akan menjadi negara yang menganut paham demokrasi atau tidak; berbentuk pemerintahan republik atau monarkhi; berasas negara hukum (rechtstaat) atau asas kekuasaan belaka (machtstaat); menganut paham konstitusionalisme atau tidak dan lain-lain sebagainya. Prinsip-prinsip itu kemudian akan dituangkan dalam undang-undang dasar sebagai hukum dasar yang pertama dan terutama dalam negara yang menganut

²⁵ A. Hamid Attamimi, *Cita Negara Persatuan Indonesia Dalam UUD 1945*, Makalah Seminar yang diselenggarakan oleh BP-7 Pusat, Jakarta, 1994, hlm. 4.

²⁶ Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, Jakarta, 1998, hlm. 51.

hukum dasar yang tertulis. Jadi, konkretisasi citra negara secara positif dalam kaidah-kaidah hukum tertuang dalam kaidah-kaidah undang-undang dasar (konstitusi). Oleh sebab itu, ketentuan undang-undang dasar (konstitusi) yang mengatur bentuk negara, bentuk pemerintah, asas-asas hukum yang dianut, sistem pemerintahan, paham kedaulatan yang dianut dan lain-lain sebagainya.

3.2. Hakikat dan Fungsi Pancasila Sebagai Nilai-nilai Dasar Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara Indonesia

Bagi bangsa Indonesia, UUD 1945 adalah hukum dasar yang mengatur organisasi negara dan penyelenggaraan negara Republik Indonesia (RI) sehingga berfungsi sebagai pedoman penyelenggaraan negara. Dalam UUD 1945 diatur hal-hal pokok mengenai negara dan penyelenggaraan negara sebagaimana lazim terdapat dalam suatu undang-undang dasar yaitu hak-hak rakyat (warga negara), susunan ketatanegaraan yang fundamental dan pembagian wewenang serta tugas lembaga-lembaga negara yang bersifat fundamental.

Dalam hubungan dengan hal-hal pokok mengenai negara RI yang diatur dalam UUD 1945 timbul pertanyaan sebagai berikut. Apakah patokan (dasar) dalam menentukan hal-hal pokok apa saja mengenai negara RI yang perlu ditetapkan dalam UUD 1945? Penetapan mengenai hal-hal pokok tentang negara RI yang perlu ditetapkan dalam UUD 1945 didasarkan pada sesuatu hal yang lebih mendasar lagi bagi kehidupan bernegara dan berbangsa Indonesia yaitu tujuan negara. Tujuan bernegara bangsa Indonesia sebagaimana dikemukakan tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945. Tujuan bernegara bangsa Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut ditentukan oleh cara pandang bangsa Indonesia mengenai sifat hakikat negara.

Menurut cara pandang bangsa Indonesia, negara dalam sifat dan hakikatnya adalah alat (organisasi) untuk mencapai tujuan bernegara bangsa Indonesia. Sebagai alat, negara tidak mempunyai kehendak. Sebab, yang mempunyai kehendak adalah bangsa Indonesia sehingga negara (kalaupun mempunyai kehendak) harus tunduk pada kehendak bangsa. Cara pandang yang demikian didorong oleh kesadaran bahwa negara RI didirikan oleh bangsa Indonesia melalui proklamasi kemerdekaan untuk mewujudkan tujuannya.

Kemampuan bangsa Indonesia mendirikan negara RI melalui proklamasi kemerdekaan bukan didasarkan atas kekuatan sendiri tetapi tidak terlepas dari faktor campur tangan Tuhan sebagai faktor yang utama. Hal itu diakui oleh bangsa Indonesia dalam Alinea Ketiga Pembukaan UUD 1945. Pengakuan bangsa Indonesia seperti tercantum dalam Alinea Ketiga Pembukaan UUD 1945 tersebut menunjukkan cara pandang (persepsi) bangsa Indonesia terhadap dirinya sebagai suatu bangsa dalam hubungannya dengan Tuhan penciptanya. Negara yang didirikan dengan berkat rahmat Tuhan Yang Maha Esa itu bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini menunjukkan cara pandang (persepsi) bangsa Indonesia terhadap dirinya sebagai suatu bangsa. Di samping itu, tujuan eksternal bangsa Indonesia untuk ikut menciptakan ketertiban dunia dan perdamaian abadi menunjukkan cara pandang (persepsi) bangsa Indonesia terhadap dirinya dalam hubungannya dengan bangsa-bangsa lain (lingkungannya).

Hal-hal yang dikemukakan di atas pada akhirnya menunjukkan cara pandang bangsa Indonesia terhadap dirinya sebagai suatu bangsa, cara pandangnya terhadap bangsa lain (lingkungannya) dan cara pandangnya terhadap diri sendiri dalam hubungan dengan Tuhan penciptanya.

Cara pandang bangsa Indonesia terhadap dirinya, lingkungan dan Tuhan penciptanya sebagaimana dikemukakan di atas menentukan nilai-nilai dasar apa yang diyakini oleh bangsa Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan perkataan lain, bagaimana bangsa Indonesia mempersepsi dirinya sebagai suatu bangsa dalam hubungan dengan bangsa lain (lingkungan) dan penciptanya tergambar dari nilai-nilai apa yang dianutnya. Nilai-nilai dasar itu sendiri merupakan pencerminan dari kesadaran hukum bangsa Indonesia mengenai dirinya sebagai suatu bangsa dalam hubungan dengan lingkungan dan penciptanya.

Nilai-nilai dasar bangsa Indonesia digali dari bumi Indonesia dan kemudian diperdebatkan, dirumuskan dan dikritisasikan oleh tokoh-tokoh bangsa Indonesia. Hal itu dapat diketahui dari sidang-sidang BPUPKI dan PPKI. Nilai-nilai dasar itu kemudian disepakati oleh tokoh-tokoh bangsa Indonesia sebagai sistem nilai yang akan memandu perkembangan kehidupan ketatanegaraan Republik Indonesia pada masa sekarang dan masa yang akan datang. Dengan demikian, nilai-nilai dasar tersebut merupakan hasil konsensus tokoh-tokoh bangsa Indonesia pada masa itu. Nilai-nilai dasar hasil konsensus para tokoh bangsa yang memandu perkembangan kehidupan ketatanegaraan tersebut membentuk citra negara atau hakikat negara Republik Indonesia yang paling dasar.

Nilai-nilai dasar yang membentuk citra negara atau hakikat negara Republik Indonesia yang paling dasar kemudian dikongkretisasi secara positif dalam Pembukaan UUD 1945. Nilai-nilai dasar yang dimaksud terdiri atas :

1. Ketuhanan Yang Maha Esa,
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab,
3. Persatuan Indonesia,

4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan

5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Nilai-nilai dasar dalam Pembukaan UUD 1945 yang melandasi batang tubuh UUD 1945 tersebut tidak lain adalah Pancasila. Dengan perkataan lain, Pancasila sebagai nilai-nilai dasar yang menentukan hakikat negara RI yang paling dasar adalah citra negara Republik Indonesia.

Pancasila sebagai nilai-nilai dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara atau sebagai citra negara Republik Indonesia berkedudukan sebagai dasar negara.²⁷ Hal itu berarti bahwa Negara Republik Indonesia berdiri di atas Pancasila sebagai dasarnya. Sebagai dasar negara, Pancasila merupakan nilai dasar yang bersifat normatif terhadap seluruh aspek penyelenggaraan negara Republik Indonesia.²⁸ Pancasila “memuat norma-norma yang paling mendasar untuk mengukur dan menentukan keabsahan bentuk-bentuk penyelenggaraan negara serta kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambil dalam proses pemerintahan.”²⁹ Oleh sebab itu, Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 disebut juga sebagai Kaidah Fundamental Negara³⁰ atau Norma fundamental negara.³¹

²⁷ Soerjanto Poespowardoyo, ‘Pancasila Sebagai Ideologi Ditinjau Dari Segi Pandangan Hidup Bersama’ dalam Oetjo Oesman dan Alfian “Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara, BP-7 Pusat, Jakarta, 1992, hlm. 44.

²⁸ *Ibid.*,

²⁹ *Ibid.*,

³⁰ Pengurus Senat Universitas Gadjah Mada, *Op. Cit.*, pada hlm. 15.

³¹ A.Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden...*, *Op. Cit.*, pada hlm. 311.

Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai Kaidah Fundamental Negara atau Norma fundamental negara atau citra negara RI dengan sendirinya menentukan segala aspek yang berkaitan dengan negara Republik Indonesia. Pancasila sebagai citra negara Republik Indonesia menentukan sifat hakikat negara, tujuan negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, tata organisasi negara, tata hukum, ajaran kedaulatan, asas-asas kehidupan bernegara dan lain-lain sebagainya.

Pancasila dalam bentuk pokok-pokok pikiran sebagaimana tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 merupakan cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara Indonesia.³² Cita hukum (*rechtsidee*) bangsa Indonesia dalam bentuk pokok-pokok pikiran yang terdapat dalam Penjelasan UUD 1945 terdiri atas pokok-pokok pikiran sebagai berikut :

1. negara yang melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia,
2. negara yang mencita-citakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia,
3. negara yang berkedaulatan rakyat dan
4. negara yang berketuhanan Yang Maha Esa.

Sebagai cita hukum, pokok-pokok pikiran dalam Penjelasan UUD 1945 tersebut kemudian "meliputi suasana kebathinan" UUD 1945. Dalam pengertian cita hukum yang meliputi suasana kebathinan UUD 1945 terkandung makna bahwa Pancasila sebagai cita hukum lebih lanjut diwujudkan dalam pasal-pasal UUD 1945. Dengan demikian, pasal-pasal UUD 1945 tersebut merupakan perwujudan dari Pancasila sebagai cita hukum yang

³² A. Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 63.

³³ *Bagi Manda, Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Manda Maju Bandung, 1995, hlm. 1.

berbentuk pokok-pokok pikiran. Bahkan, bukan itu saja, Pancasila sebagai cita hukum dalam bentuk pokok-pokok pikiran harus meliputi suasana kebathinan seluruh norma hukum dalam negara Republik Indonesia baik hukum dasar tertulis maupun hukum dasar yang tidak tertulis. Hal ini berarti bahwa keseluruhan norma-norma hukum dalam negara Republik Indonesia baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis harus diliputi oleh jiwa dan semangat Pancasila sebagai cita hukum. Oleh sebab itu, jika hendak memahami UUD 1945 tidak ada jalan selain dari memahami Pancasila sebagai cita hukum dalam bentuk pokok-pokok pikiran dalam Penjelasan UUD 1945 yang tiada lain adalah Pancasila sebagai kaidah fundamental negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

Undang-undang Dasar 1945 "sebagai kaidah yang mengatur susunan organisasi negara"³³ Republik Indonesia merupakan penormaan Pancasila sebagai cita hukum atau nilai-nilai dasar yang pertama dan terutama. Oleh sebab itu, UUD 1945 berkedudukan sebagai bentuk norma hukum yang tertinggi dalam tata hukum Republik Indonesia. Dalam kedudukan demikian, UUD 1945 berfungsi sumber hukum formal bagi seluruh tata (norma) hukum dalam negara Republik Indonesia. Dalam kedudukannya sebagai sumber bagi seluruh norma hukum yang lain, UUD 1945 berfungsi sebagai pedoman atau penuntun dalam perkembangan hukum. Sebab, validitas setiap norma hukum harus diuji terhadap UUD 1945.

UUD 1945 bersifat sebagai aturan-aturan pokok. Sebab, hanya mengatur hal-hal yang pokok mengenai susunan organisasi negara Republik Indonesia. Sebagai Aturan Dasar Negara atau aturan-aturan pokok, UUD 1945 adalah kaidah hukum yang bersifat

³³ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 1.

kaidah tunggal.³⁴ Sebagai kaidah yang bersifat kaidah tunggal, UUD 1945 masih harus dijabarkan oleh (dengan) bentuk peraturan perundang-undangan lain yang lebih rendah. Hal itu secara jelas diakui oleh pembentuk UUD 1945. Sebab, seperti disebut Dalam Angka Romawi IV Penjelasan UUD 1945 :

Maka telah cukup jika Undang-undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara baru dan negara muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok, sedangkan aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah caranya membuat, mengubah dan mencabut.

Aturan-aturan pokok dalam UUD 1945 adalah hasil pergulatan pikiran tokoh-tokoh bangsa sehingga untuk memahami jiwa, semangat dan sistem ketatanegaraan dalam UUD 1945 pergulatan pemikiran para tokoh bangsa tersebut harus dipahami. Berkaitan dengan hal itu, Penjelasan UUD 1945 antara lain menyebutkan:

Memang untuk menyelidiki hukum dasar (*droit constitutionelle*) suatu negara, tidak cukup hanya menyelidiki pasal-pasal Undang-undang Dasar (*loi constitutionelle*) saja, akan tetapi harus menyelidiki juga bagaimana praktiknya dan bagaimana suasana kebathinannya (*geislichten hintergrund*) dari Undang-undang Dasar itu.

Betapa pentingnya memahami pergulatan pemikiran yang berlangsung dalam sidang-sidang BPUPKI dan PPKI tersebut ditegaskan dalam Penjelasan UUD 1945 yang antara lain menyebutkan bahwa :

Undang-undang Dasar Negara manapun tidak dapat dimengerti kalau hanya dibaca teksnya saja. Untuk mengerti sungguh-sungguh maksudnya Undang-undang Dasar dari suatu negara kita harus mempelajari juga bagaimana terjadinya teks itu, harus diketahui keterangan-keterangannya dan juga harus diketahui dalam suasana apa teks itu dibikin.

³⁴ Maria Farida Indriati, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 30.

Gambaran mengenai suasana pada waktu pembentukan teks UUD 1945 dapat diketahui dari risalah sidang BPUPKI dan PPKI. Pembentukan teks UUD 1945 dalam sidang BPUPKI dan PPKI diwarnai dengan suasana perdebatan konsep dan pemikiran di antara tokoh-tokoh bangsa ketika itu. Gambaran mengenai suasana perdebatan itu barangkali dapat digambarkan dengan mengemukakan bahwa keputusan yang diambil dalam sidang-sidang tersebut tidak selalu secara aklamasi (bulat) tetapi sering harus melalui mekanisme voting.³⁵

Perdebatan di antara tokoh-tokoh bangsa sebagaimana dikemukakan di atas berakhir dengan baik. Sebab, UUD 1945 sebagai kaidah-kaidah hukum yang mengatur tentang tatanan organisasi negara Republik Indonesia pada akhirnya dapat dirancang, dirumuskan dan ditetapkan.

³⁵ Voting dalam sidang tersebut dilakukan antara lain pada saat pengambilan keputusan mengenai bentuk pemerintahan dan penentuan luas wilayah negara Republik Indonesia. (Lihat, Sekretariat Negara RI, Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI, Jakarta, hlm. 148-180).

KEDAULATAN RAKYAT MENURUT JIWA DAN SEMANGAT PROKLAMASI KEMERDEKAAN BANGSA INDONESIA DAN IMPLEMENTASINYA DALAM SISTEM UNDANG-UNDANG DASAR 1945

5.1. Makna Kedaulatan Rakyat Dalam Konteks Kehidupan Berbangsa dan Bernegara Menurut Proklamasi (Pandangan) Bangsa Indonesia

Undang-undang Dasar 1945 sebagai norma hukum dasar tertulis yang tertinggi dalam tatanan hukum positif di Indonesia, pada dasarnya adalah kristalisasi kesadaran hukum bangsa Indonesia. Sebab, UUD 1945 dibentuk berdasarkan nilai-nilai dasar yang terdapat dan hidup dalam struktur kerohanian bangsa Indonesia. Oleh sebab itu, UUD 1945 yang mengatur struktur organisasi negara RI seyogianya dipahami sebagai wujud konkrit dari kesadaran hukum bangsa Indonesia mengenai prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, upaya untuk mengamandemen UUD 1945 mengandung makna sebagai upaya yang bertujuan untuk mengubah prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan bernegara. Bahkan, upaya mengamandemen UUD 1945 lebih jauh dapat dimaknai sebagai proses perubahan kesadaran hukum bangsa Indonesia mengenai prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan bernegara.

Proses perubahan kesadaran hukum mengenai prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan bernegara itu sendiri bukan merupakan suatu hal yang terlarang. Akan tetapi, amandemen UUD 1945 itu berkaitan dengan hal-hal yang pokok dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Maka, amandemen sebagai suatu proses perubahan yang bersifat fundamental seyogianya dilakukan secara hati-hati, cermat dan komprehensif. Sebelum melakukan amandemen sebaiknya dilakukan terlebih

dahulu studi yang mendalam mengenai prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan bernegara yang tercantum dalam UUD 1945.

Salah satu upaya untuk memahami prinsip-prinsip yang dimaksud adalah dengan mempelajari latar belakang sejarah pembentukan UUD 1945. Untuk itu dokumen sejarah yang perlu dipelajari tentunya adalah Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI.

Sangat menarik mengikuti dialog dan proses perdebatan atau pergulatan pemikiran yang terjadi dalam Sidang-sidang BPUPKI dan PPKI di antara tokoh-tokoh bangsa Indonesia dalam proses perumusan UUD 1945.

Sidang-sidang BPUPKI dan PPKI yang terjadi pada waktu itu bukan proses yang berlangsung secara datar tanpa dinamika, melainkan berlangsung secara hangat dan akrab. Perdebatan mengenai citra negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, asas-asas atau prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan bernegara berlangsung seru dan tajam. Suasana sidang barangkali dapat dibayangkan dengan mengemukakan bahwa pengambilan keputusan harus dilakukan dengan mekanisme voting. Meskipun perdebatan berlangsung seru, namun perbedaan pendapat di antara tokoh bangsa ketika itu selalu dapat diselesaikan secara demokratis dan akrab.

Salah satu topik yang menarik dalam pergulatan pemikiran dalam sidang-sidang BPUPKI dan PPKI adalah mengenai kedaulatan rakyat.³⁵ Bahkan, topik kedaulatan rakyat merupakan salah satu tema sentral dalam persidangan tersebut. Hal itu disebabkan topik kedaulatan rakyat merupakan salah satu segi yang sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara menurut sistem UUD 1945.

Dalam salah satu Sidang BPUPKI Soekarno mengemukakan :

³⁵ Jimly Asshidiqqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru-Van Hove, Jakarta, 1994, hlm. 28.

“Tuan-tuan dan nyonya-nyonya yang terhormat. Kita rancang Undang-undang Dasar dengan kedaulatan rakyat dan bukan kedaulatan individu, Inilah menurut paham Panitia Perancang Undang-undang Dasar satu-satunya jaminan bahwa bangsa Indonesia seluruhnya akan selamat di kemudian hari.”

Prinsip kedaulatan ini kemudian dicantumkan dalam Pembukaan UUD 1945 dan dirumuskan sebagai “...Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan....” Makna pernyataan ini kemudian mendapat penegasan (penjelasan) dalam Penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan :

Pokok ketiga yang terkandung dalam “pembukaan” ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakayatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Memang aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia.

Prinsip kedaulatan rakyat yang disebut dalam Pembukaan dan Pokok Pikiran Ketiga UUD 1945 sebagaimana dikemukakan di atas kemudian tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum diamandemen yang berbunyi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

Apakah maknanya kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR ? Arti kedaulatan adalah kekuasaan yang tertinggi,³⁶ sehingga frasa kedaulatan adalah di tangan rakyat mengandung arti bahwa kekuasaan yang tertinggi berada di tangan rakyat. Apabila demikian, bangsa Indonesia dalam rangka kehidupan berbangsa dan bernegara memberikan penghargaan (kedudukan) yang sangat tinggi terhadap rakyat (bangsa Indonesia). Bangsa Indonesia mengakui bahwa kekuasaan yang tertinggi dalam negara adalah di tangan rakyat dan bukan di tangan negara.³⁷

³⁶ Jimly Assidqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat.....*, Op.Cit., hlm. 59.

³⁷ Untuk makna mengetahui teori kedaulatan negara lihat, Soehino, *Ilmu Negara, Liberty*, Yogyakarta, 1986, hlm. 154.

Pokok pendirian yang menempatkan kedaulatan (kekuasaan tertinggi) di tangan rakyat mengandung implikasi penting terhadap hubungan bangsa (rakyat) dan negara. Dari perspektif kedaulatan rakyat, kedudukan rakyat tidak subordinasi terhadap negara. Bahkan, rakyat ditempatkan pada kedudukan (posisi) yang sangat istimewa yakni pemegang kekuasaan tertinggi yang berarti bahwa kedudukannya lebih tinggi daripada negara. Hal ini berarti pula bahwa "segala pola yang mengatur kegiatan kenegaraan, baik yang berupa kegiatan penguasa negara maupun penyelenggara negara lainnya haruslah ditentukan/dirumuskan terlebih dahulu oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan/kekuasaan tertinggi.³⁸ Dengan demikian, dalam hubungan antara bangsa (rakyat) dengan negara harus dipandang (dipahami) bahwa kedudukan rakyat menurut pandangan bangsa Indonesia adalah di atas negara. Hal ini mengandung arti bahwa negara subordinasi terhadap bangsa dan bukan sebaliknya. Jadi, negara tidak lebih dari alat (instrumen) belaka bagi bangsa (rakyat) Indonesia untuk mencapai cita-citanya.³⁹

Bertitik tolak dari perspektif kedaulatan rakyat seperti dikemukakan di atas, bangsa Indonesia kemudian menetapkan fungsi-fungsi negara dan lembaga-lembaga negara yang mengabdikan pada tujuan (cita-cita) bangsa Indonesia. Oleh karena itu, bagi bangsa Indonesia, negara adalah suatu instrumen yang fungsinya mengabdikan pada kepentingan bangsa. Hal itu antara lain tampak dalam Pokok Pikiran Pertama UUD 1945 yang menyebutkan "Negara begitu bunyinya ----- yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia."

³⁸ Padmo Wahyono, *Negara Republik...*, Op.Cit., hlm. 16.

³⁹ *Ibid.*

Selanjutnya, menurut Pokok Pikiran Kedua UUD 1945, fungsi (tugas) negara adalah mewujudkan tujuan bangsa Indonesia yakni "Keadilan sosial bagi seluruh bangsa Indonesia." Tujuan keadilan sosial bagi seluruh bangsa Indonesia tidak mungkin dibangun di atas dasar pengertian negara yang mengutamakan kepentingan individual di atas kepentingan bersama atau atas dasar pengertian negara yang mengutamakan kelas (golongan) daripada kepentingan bersama. Dasar pengertian negara yang cocok dengan tujuan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia adalah dasar pengertian negara seperti dikemukakan dalam Pokok Pikiran Pertama UUD 1945 yaitu negara yang mengatasi segala paham golongan dan mengatasi segala paham perseorangan. Meskipun negara mengatasi segala paham golongan dan perseorangan tidak berarti bahwa negara adalah segala-galanya. Sekalipun peranan negara menjadi dominan dalam rangka mencapai tujuan keadilan sosial bagi seluruh bangsa Indonesia, tujuan akhir didirikannya negara RI bukanlah kebesaran dan kekuasaan negara itu sendiri. Pada tingkatan yang terakhir harkat dan martabat bangsa Indonesia tetap harus di atas segala-galanya yakni mengatasi harkat dan martabat negara. Hanya dengan jalan demikianlah dapat dipahami makna makna kedaulatan rakyat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum diamandemen yang menyebutkan bahwa "Kedaulatan adalah di tangan rakyat...."

5.2. Impelementasi Makna Kedaulatan Rakyat Dalam Sistem Undang-undang Dasar 1945

Dalam kedudukan yang bersifat unggul atau "supreme" atas negara, rakyat menurut Sri Soemantri⁴⁰ menjalankan kedaulatan politik atau kekuasaan dasar yang

⁴⁰ Sri Soemantri M. Undang-undang Dasar dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebagai Produk Majelis Permusyawaratan Rakyat, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1987, hlm. 17.

antara lain dijalankan dalam suatu pemilihan umum yang diselenggarakan sekali dalam lima tahun. Kedaulatan politik atau kekuasaan dasar itu "sehari-hari" dijalankan oleh organ negara yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Itulah makna Penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa "Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan bernama "Majelis Permusyawaratan Rakyat" sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia...Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi...." Dengan perkataan lain, MPR sebagai lembaga negara tertinggi menjalankan kedaulatan hukum (legal sovereignty).⁴¹ Di sini tampak bahwa prinsip kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 adalah prinsip kedaulatan rakyat dalam rangka sistem perwakilan.

Menurut Joeniarto⁴² sistem UUD 1945 menganut 2 (dua) macam asas yaitu asas kedaulatan rakyat dan asas permusyawaratan perwakilan. Dalam rangka penyelenggaraan kedua asas tersebut, MPR berkedudukan sebagai mandataris rakyat.⁴³ Istilah MPR sebagai mandataris rakyat mengandung arti bahwa rakyat menyerahkan kepada MPR pelaksanaan sepenuhnya kedaulatan yang dipunyainya.⁴⁴ Penyerahan pelaksanaan kekuasaan sepenuhnya dari rakyat kepada MPR membuat dalam sistem pemerintahan Indonesia terdapat supremasi MPR. Bertitik tolak dari prinsip supremasi MPR tersebut Padmo Wahyono akhirnya sampai pada kesimpulan bahwa sistem pemerintahan

⁴¹ Padmo Wahyono dalam Binan R. Saragih, *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI, Gaya Hidup Prastawa*, Jakarta, 1992, hlm. 26.

⁴¹ Ibid.,

⁴² Juniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 9

⁴³ Ibid., pada hlm. 13.

⁴⁴ Harmaily Ibrahim, *Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Sinar Bhakti, Jakarta, 1979, hlm. 13.

Indonesia adalah sistem (supremasi) MPR.⁴⁵ Sistem pemerintahan RI yang berporoskan pada MPR sebagai lembaga-tertinggi negara dengan prinsip keterkaitan secara fungsional antara MPR dengan Presiden dan DPR membuat adanya keseimbangan antara Presiden dengan parlemen.⁴⁶ Sebagai pemegang kedaulatan hukum (legal sovereignty), MPR memilih dan mengangkat Presiden. Soepomo⁴⁷ dalam sidang BPUPKI mengemukakan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan rakyat ialah Badan yang mengangkat kepala Negara. Hendaknya kepala negara itu diberi gelar "Presiden." Kedaulatan rakyat yang dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR itu, menurut Abdul Hamid Attamimi⁴⁸ akan "mengalir" kepada Presiden. Dengan pengertian seperti itu dapat ditafsirkan bahwa menurut Abdul Hamid Attamimi Presiden adalah penjelmaan kedaulatan rakyat sehari-hari.

Sebagai suatu jabatan ketatanegaraan, lembaga kepresidenan adalah jabatan yang bersifat individual. Sebab, dijabat oleh satu orang penjabat⁴⁹ dan hal ini berbeda dengan jabatan MPR sebagai jabatan yang bersifat kolektif.⁵⁰

Menurut Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 amandemen keempat "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-undang Dasar." Makna

⁴⁵ Padmo Wahyono dalam Bintang R. Saragih, *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI)*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1992, hlm. 26.

⁴⁶ Untuk Penjelasan selanjutnya lihat Bintang R. Saragih dalam *Ibid* pada hlm. 26-27.

⁴⁷ Sekretariat Negara, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI... Op.Cit.*, hlm. 294.

⁴⁸ Abdul Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden... Op.Cit.*, hlm. 80.

⁴⁹ Lihat Harun Al Rasid, *Pengisian Jabatan Presidenan*, Pustaka Utama Grafitti, Jakarta, 1999, hlm. 7.

⁵⁰ *Ibid.*, pada hlm. 14.

memegang kekuasaan pemerintahan menurut pasal di atas ialah menyelenggarakan pemerintahan seperti ditegaskan dalam Penjelasan UUD 1945 bahwa "Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah Majelis." Artinya, Presiden menurut UUD 1945 adalah pemegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) yang berada di bawah pengawasan (tunduk kepada) MPR. Hal itu ditegaskan kembali oleh Penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa "Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara Pemerintah Negara yang tertinggi." Kekuasaan dan pertanggungjawaban Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan lebih lanjut ditegaskan dalam Penjelasan UUD 1945 bahwa " Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (concentration of power and responsibility upon the President)."

Di samping sebagai kepala pemerintahan, Presiden menurut Penjelasan UUD 1945 adalah mandataris MPR. Penjelasan UUD 1945 menyebutkan "Presiden yang diangkat oleh Majelis tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia adalah "mandataris" dari Majelis. Ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak "neben" akan tetapi "untergeordnet kepada Majelis."

Apabila berpedoman pada uraian tentang makna Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dan konsekuensinya terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia seperti sudah diuraikan di atas lalu timbul pertanyaan sebagai berikut. Ke dalam sistem pemerintahan apakah sistem pemerintahan Indonesia dapat digolongkan? Apakah ke dalam sistem pemerintahan presidential? Apakah ke dalam sistem pemerintahan parlementer? Apakah menganut sistem pemerintahan yang tertentu?

Di antara para pakar tidak ada kesatuan pendapat mengenai sistem pemerintahan Indonesia. Pendapat mengenai karakteristik sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 beraneka ragam.

Ada yang berpendapat bahwa sistem pemerintahan Indonesia termasuk ke dalam sistem pemerintahan Presidensial.⁵¹ Pendapat ini bertitik tolak dari kedudukan dan kewenangan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Sebagai kepala negara, Presiden adalah simbol bangsa dan negara Indonesia terhadap bangsa dan negara lain. Sebagai kepala pemerintahan (Eksekutif), Presiden berfungsi menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan demi tercapainya tujuan (cita-cita) bersama bangsa Indonesia. Untuk itu, Presiden berwenang memilih dan mengangkat menteri-menteri sehingga menteri-menteri bertanggung-jawab (hanya) kepada Presiden dan bukan kepada MPR (Parlemen) seperti lazim terdapat dalam sistem keparlemenan. Di samping itu Presiden mempunyai masa jabatan yang pasti yaitu 5 (lima) tahun (fixed executive system). Mirip seperti sistem masa jabatan Presiden Amerika.

Selain pendapat di atas, ada pendapat lain yang berbeda yang bertitik tolak dari pola hubungan antara kekuasaan legislatif dengan kekuasaan eksekutif.⁵² Bertitik tolak dari pola hubungan kekuasaan legislatif dengan kekuasaan eksekutif tersebut, Sri Soemantri⁵³ mengemukakan bahwa sistem pemerintahan Indonesia mempunyai kecenderungan yang menyerupai sistem keparlemenan Inggris. Sri Soemantri memberi

⁵¹ Lihat Moh.Kusnardi dan Bintan R.Saragih, *Pembagian KekuasaanOp.Cit.*, pada hlm. 62. Demikian pula lihat C.S.T.Kansil, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 150.

⁵² Sri Soemantri M., *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Tarsito, Bandung, 1976, hlm. 22.

⁵³ *Ibid.*, pada hlm. 53.

BAB VI

PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang dikemukakan di atas jelas dapat diketahui adanya hubungan yang tidak dapat dipisahkan antara Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia dengan Pembukaan UUD 1945 dan hubungan antara Pembukaan UUD 1945 dengan pasal-pasal UUD 1945. Lebih khusus lagi, ada hubungan antara Proklamasi Kemerdekaan bangsa Indonesia dengan pengertian kedaulatan rakyat dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara menurut pandangan bangsa Indonesia. Atas dasar hubungan yang dikemukakan di atas dapat disimpulkan bahwa :

1. kedaulatan rakyat dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara menurut pandangan bangsa Indonesia dapat diartikan (mengandung arti) sebagai kedaulatan bangsa Indonesia. Kedaulatan (rakyat) itu dimiliki oleh bangsa Indonesia sejak Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945. Sebab, proklamasi itu adalah tindakan politik tertinggi dari bangsa Indonesia yang bertitik tolak dari hak moral bangsa Indonesia untuk merdeka sama seperti bangsa-bangsa lain yang sudah merdeka. Hak moral untuk merdeka itu dimiliki bangsa Indonesia untuk merdeka seperti layaknya bangsa-bangsa lain yang hidup merdeka dan berdaulat dimiliki oleh bangsa Indonesia sebagai mahluk ciptaan Tuhan. Bertitik tolak dari kemerdekaan dan kedaulatan yang dimilikinya, bangsa Indonesia kemudian membentuk negara Republik Indonesia sebagai organisasi bangsa Indonesia untuk mencapai cita-citanya yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Cita-cita proklamasi kemerdekaan itu

kemudian secara positif dituangkan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945. Oleh sebab itu, isi Pembukaan UUD 1945 harus dipandang sebagai wujud positif (konkrit) cita-cita Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia. Dalam Pembukaan UUD 1945 itulah tercantum filsafat politik bangsa Indonesia mengenai kehidupan berbangsa dan bernegara. Filsafat politik bangsa Indonesia itu disebut Pancasila. Pokok-pokok pendirian (prinsip) politik mengenai kehidupan berbangsa dan bernegara yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 lebih lanjut dipositifkan dalam Batang tubuh (pasal-pasal) UUD 1945. Sesuai dengan falsafat politik Pancasila, rakyat memiliki kedudukan yang sangat penting dan istimewa dalam negara sebagai organisasi bangsa Indonesia, Sebab, rakyat (bangsa Indonesia) menurut UUD 1945 berkedudukan di atas negara. Negara bagi bangsa Indonesia adalah alat untuk mencapai tujuan. Hal itu disebabkan bangsa Indonesia mengakui bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat. Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, rakyat harus terlibat dalam segala aspek penyelenggaraan negara. Semua urusan negara harus dengan persetujuan rakyat dan tidak ada satu urusan negara yang lepas dari jangkauan kekuasaan rakyat.

2. makna kedaulatan rakyat seperti dikemukakan di atas diimplementasikan dalam UUD 1945. Dalam sistem UUD 1945, kedaulatan politik berada di tangan rakyat yang antara lain diwujudkan dalam pemilihan umum berkala sedangkan kedaulatan hukum dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Seluruh bangunan ketatanegaraan menurut sistem UUD 1945 bertitik tolak dari dasar pemikiran mengenai kedaulatan rakyat yang telah disebut.

6.2.Saran-saran

Berkaitan dengan kesimpulan yang dikemukakan di atas dapat pula dikemukakan saran sebagai berikut :

- 1.untuk mengubah UUD 1945 sebaiknya dilakukan secara berhati-hati dan secara seksama supaya hasilnya menjadi baik. Sebab, UUD 1945 menyangkut hal-hal yang mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara,
- 2.untuk mencapai hasil perubahan yang baik, sebaiknya dibentuk suatu tim pakar yang bersifat independen yang tidak dapat dipengaruhi oleh MPR sehingga keputusannya harus disepakati sebagai keputusan yang terakhir.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Hamid Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Negara, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Abu Daud Busro, *Capita Selecta Hukum Tata Negara*, Rinneka Cipta, Jakarta, 1994.
- Arief B. Sidharta, Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Penelitian tentang Pundasi Kefilsafatan dan Sifat Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- Artidjo Alkostar dan M. Shoheh Amin (ed.), *Perkembangan Hukum Dalam Perspektif Hukum Nasional*, LBH, Yogyakarta dan Rajawali Press, Jakarta, 1986.
- A. Sonny Keraf, *Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi*, Kanisius, Yogyakarta, 1997.
- Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- Bintan R. Saragih, *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1992.
- Harun Al-Rasid, *Pengisian Jabatan Kepresidenan*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1999.
- Jimly Asshidiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Ichtiar Baru-Van Hove, Jakarta, 1994.
- Joeniarto, *Ilmu Hukum Tata Negara dan Sumber-sumber Hukum Tata Negara*, Gadjah Mada, Yogyakarta, 1968.
- , *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984.
- Mahfud MD., *Perkembangan Politik Hukum, Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Disertasi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1993.
- Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Marsillam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, Grafiti, Jakarta, 1994.
- Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1995.
- , *Ilmu Negara*, Indo-Hill, Jakarta, 1999.

Sartono Kartadirdjo, Pengantar Sejarah Indonesia Baru : Sjarah Pergerakan Nasional, Dari Kolonialisme Sampai Nasionalisme, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI, Jakarta, 1998.

Sri Soemantri M., Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Alumni, Bandung, 1986.

-----, Undang-undang Dasar dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebagai Produk Majelis Permusyawaratan Rakyat, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1987.

-----, Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN, Tarsito, Bandung, 1976.