

BAB II

GAMBARAN TENTANG SISTEM PEMERINTAHAN DAN KEDAULATAN RAKYAT

A. Sistem Pemerintahan

Untuk memahami sistem pemerintahan suatu negara, sangat ditentukan dan berkaitan dengan bentuk pemerintahan negara yang bersangkutan. Nicoelo Machiavelli memulai tulisannya dalam buku yang sangat terkenal, yang berjudul *De Princep* mengatakan: “semua negara, semua kekuasaan yang melakukan pemerintahan atas umat manusia adalah republik atau kerajaan”.¹

Jellinek, yang disebut-sebut sebagai bapaknya ilmu negara yang pertama-tama membedakan kedua bentuk pemerintahan tersebut, sebagai pembagian pokok dan terpenting dalam ilmu negara. Menurut Jellinek, perbedaan monarkhi dengan republik itu ditentukan oleh cara pembentukan kehendak negara (*nach der art der staatli chen williens bilding*).²

Negara didasarkan pada pertimbangan psikologis yang diwujudkan oleh kehendak pribadi seseorang, itulah yang dinamakan monarkhi (*monarchie ist der voriennem psychischen willer gelenktestaat*). Sebaliknya, apabila pembentukan kehendak negara itu dibuat oleh manusia menurut pertimbangan yuridis yang diwujudkan melalui kehendak segolongan orang, baik golongan kecil maupun golongan besar, itulah republik (*Die hochste staatgewalt in der republik iststets wille eines kleineren order grosseren kollegiuni*).

Berdasarkan pemikiran Jellinek ini orang kemudian menyederhanakan perbedaan keduanya, menjadi: Monarkhi yang berarti pemerintahan oleh satu orang yang secara historis dijalankan oleh seorang raja. Perintah raja adalah undang-undang bagi rakyatnya, rajalah yang menetapkan undang-undang, mengadili perselisihan, menghukum yang bersalah, dan

¹ Diponolo, *Ilmu Negara I*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1975), h.44

² *Ibid*

memberikan penghargaan kepada mereka yang beraja. Raja adalah jiwanya pemerintahan yang menentukan segala-galanya.

Adapun Republik, sesuai dengan asal kata latinnya *res publica* berarti urusan umum. Aristoteles yang kemudian mengartikan republik sebagai pemerintahan oleh rakyat, atau sama dengan arti kata demokrasi. Dalam perkembangan sekarang, republik memang lebih dikenal sebagai pemerintahan yang kepala negaranya bukan raja, tetapi dapat dijalankan oleh seorang *consul*, *adikara*, *lord protector*, atau seperti umumnya negara republik modern sekarang yang disebut Presiden.³

Selanjutnya untuk melihat sistem pemerintahan yang diberlakukan pada suatu negara, maka pada garis besarnya sistem pemerintahan yang diterapkan pada negara-negara demokrasi adalah menganut sistem parlementer atau sistem presidensiil.⁴ Sri Soemantri juga mengatakan, bahwa secara mendasar memang dikenal dua sistem pemerintahan pokok yaitu parlementer dan presidensiil.⁵

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah “sistem dan pemerintahan”. Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun antara hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.⁶

Dengan demikian, konsepsi sistem pemerintahan negara mengajarkan, bahwa membicarakan sistem pemerintahan adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.

³ *Ibid*

⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta; Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 1983), h.171

⁵ Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean*, (Bandung: Tarsito, 1976), h.37

⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op Cit.*, h.171

Suatu sistem pemerintahan dinamakan parlementer apabila badan eksekutif (pemegang kekuasaan eksekutif), secara langsung bertanggungjawab kepada badan legislatif (pemegang kekuasaan legislatif). Artinya kelangsungan kekuasaan eksekutif sangat tergantung pada kepercayaan dan dukungan mayoritas suara di badan legislatif. Setiap kali eksekutif kehilangan kepercayaan dan dukungan dari badan legislatif, seperti karena mosi tidak percaya, eksekutif akan jatuh dengan cara mengembalikan mandat kepada Kepala Negara.

Sementara sistem pemerintahan presidensiil, adalah sistem pemerintahan yang pemegang kekuasaan eksekutif tidak harus bertanggungjawab kepada badan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh atau melalui badan legislatif meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui atau bahkan ditentang oleh pemegang kekuasaan legislatif. Dalam hal ini pemegang kekuasaan eksekutif terpisah dari badan legislatif.

Selain dari dua sistem pemerintahan yang dikemukakan di atas, Moh. Mahfud berpendapat, bahwa ada sistem pemerintahan lain di samping sistem pemerintahan parlementer dan presidensiil. Sistem pemerintahan yang dimaksud adalah sistem pemerintahan referendum. Di dalam sistem pemerintahan referendum badan eksekutif merupakan bagian dari badan legislatif. Badan eksekutif yang merupakan bagian dari badan legislatif (seperti di Swiss yang disebut *Bundesrat*) adalah badan pekerja legislatif (yang di Swiss disebut *Bundesversammlung*). Jadi, di dalam sistem ini badan legislatif membentuk sub badan yang di dalamnya sebagai pelaksana tugas pemerintah. Kontrol terhadap badan legislatif di dalam sistem ini dilakukan langsung oleh rakyat melalui lembaga referendum.⁷

Dilihat dari kekuasaan yang menjalankan pemerintahan, juga dapat dibedakan dalam dua jenis eksekutif nominal dan eksekutif riil. Eksekutif riil adalah eksekutif yang riil

⁷ Moh. Mahfud, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), h.84

menjalankan dan bertanggungjawab atas jalannya pemerintahan. Adapun eksekutif nominal adalah eksekutif yang menjalankan pemerintahan tetapi tidak memikul tanggung jawab atas jalannya pemerintahan.

Negara dengan sistem pemerintahan parlementer akan memiliki sekaligus eksekutif nominal dan eksekutif riil. Eksekutif nominal ada dan dijalankan oleh kabinet yang dipimpin Perdana Menteri. Kabinet inilah yang bertanggungjawab dan dapat dijatuhkan oleh badan legislatif. Adapun Kepala Negara tidak dapat diganggu gugat, karena semua tindakan pemerintahan yang dilakukan oleh Kepala Negara dipertanggungjawabkan oleh kabinet atau oleh menteri yang bersangkutan. Itulah sebabnya, sistem pemerintahan parlementer ini disebut juga dengan pemerintahan kabinet (*cabinet government*), karena yang bertanggungjawab kepada badan legislatif adalah kabinet.

Sebaliknya, di negara dengan sistem pemerintahan presidensiil hanya mengenal satu jenis eksekutif, yaitu eksekutif riil yang sekaligus ada pada Kepala Negara. Kepala Negara tidak mempunyai hubungan dengan badan legislatif dalam urusan mempertahankan kelangsungan kekuasaan, karena dalam sistem pemerintahan presidensiil eksekutif tidak bertanggungjawab kepada badan legislatif sebagai konsekuensi pemegang kekuasaan eksekutif tidak dibentuk oleh atau melalui badan legislatif. Sistem seperti ini oleh Strong dinamakan *the non parliamentary executive*, karena masa jabatan pemegang kekuasaan eksekutif ditentukan untuk suatu waktu tertentu yang berarti selama masa jabatannya itu, pemegang kekuasaan tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif.

Tatanan pemerintahan demokratis selalu memperhatikan secara timbal-balik hubungan antara infrastruktur dan suprastruktur. Infrastruktur utama yang berperan dalam sistem pemerintahan adalah sistem kepartaian. Sistem kepartaian mempunyai pengaruh yang berbeda terhadap sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan parlementer sangat dipengaruhi oleh susunan kepartaian, dan tidak demikian dalam sistem presidensiil.

Sistem pemerintahan parlementer dengan sistem partai banyak selalu dibentuk berdasarkan koalisi yang setiap saat terancam pecah yang akan mengurangi dukungan terhadap pemerintah. Pemerintah dapat jatuh bangun sesuai dengan keutuhan koalisi. Tetapi tidak selalu demikian, dalam praktik didapati pemerintah koalisi yang stabil atau cukup stabil seperti Pemerintahan Barisan Nasional di Malaysia, pemerintahan koalisi di Belanda, dan Belgia.⁸

Sistem kepartaian tidak mempengaruhi stabilitas pemerintahan presidensiil. Presiden tidak dapat dikenakan mosi tidak percaya oleh parlemen. Sistem kepartaian hanya berpengaruh pada saat pemilihan presiden. Dalam pemilihan tidak langsung, dukungan partai di badan perwakilan sangat menentukan. Tetapi setelah terpilih, Presiden tidak dapat lagi dijatuhkan oleh badan perwakilan yang bersangkutan karena alasan-alasan kebijakan politik kecuali terkena impeachment seperti di India.⁹

Selanjutnya Bagir Manan menanggapi sistem campuran yang diajukan oleh Sri Soemantri. Menurut Bagir Manan, sistem campuran dapat dijumpai di negara seperti Perancis dan Finlandia. Di Perancis seperti halnya dalam sistem parlementer terdapat dua lembaga eksekutif, yaitu Presiden dan Kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri. Presiden Perancis menjalankan kekuasaan riil (menjalankan kekuasaan pemerintahan), tetapi tidak semua kekuasaan ada padanya. Dan Kabinet Perancis juga tetap melaksanakan kekuasaan riil di samping kekuasaan riil yang ada pada Presiden. Demikian juga halnya bahwa Presiden Perancis tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan (Majelis Nasional), sebagaimana yang berlaku di Indonesia.¹⁰

B. Kedaulatan Rakyat

⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH Fak. Hukum UII, 2001), h.254

⁹ *Ibid*

¹⁰ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: PSH UII dan Gama Media, 1999), h.40

Kedaulatan rakyat atau paham demokrasi yang dianut Republik Indonesia, mengandung dua pengertian: *Pertama*, kedaulatan rakyat (demokrasi) yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan yang *kedua*, kedaulatan rakyat (paham demokrasi) sebagai asas yang dipengaruhi oleh keadaan kultural, historis suatu bangsa, sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi Pancasila.

Dalam hal ini yang jelas bahwa di setiap negara dan setiap pemerintahan modern pada akhirnya akan berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara rakyat sering dianggap hulu dan sekaligus muaranya. Rakyat adalah titik sentral, karena rakyat di suatu negara pada hakekatnya adalah pemegang kedaulatan, artinya rakyat menjadi sumber kekuasaan.¹¹

Dengan demikian sebenarnya kekuasaan tertinggi dalam Negara Republik Indonesia adalah berada pada rakyat. Hal ini terlihat bahwa dalam setiap pelaksanaan roda kenegaraan dan pemerintahan selalu bermuara dari, oleh dan untuk rakyat.

Kedaulatan berasal dari kata *daulat* yang berarti: negeri; kuasa; atau pemerintahan negara; kekuasaan; bahagia.¹²

Adapun arti kedaulatan atau *sovereignty* adalah ciri atau atribut hukum dari negara. Istilah kedaulatan rakyat berasal dari bahasa latin *superanus* yang berarti *maha*.¹³ Kata *superanus* ini kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris menjadi *sovereignty* atau *soverainete* dalam bahasa Prancis, *soveranus* dalam bahasa Italia, dan *souveriniteit* dalam bahasa Belanda. Pengertian dasar dari kedaulatan ini adalah yang tertinggi (*supreme*).¹⁴

Dalam perkembangan lebih lanjut, sesuatu yang tertinggi dalam negara menimbulkan adanya bermacam-macam pandangan atau teori, yaitu:

a) Yang tertinggi dalam negara adalah Tuhan (*Godssouveriniteit*)

¹¹ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), h.7

¹² C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), h.195

¹³ Abul A'la al Maududi, *Hukum dan Konstitusi; Sistem Politik Islam*, (Bandung: Mizan, 1990), h.237

¹⁴ F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, (Bandung: Bina Cipta, 1978), h.107

- b) Yang tertinggi dalam negara adalah negara itu sendiri (*Staatssouvereiniteit*)
- c) Yang tertinggi dalam negara itu adalah hukum (*Rechtssouvereiniteit*)
- d) Yang tertinggi dalam negara itu adalah rakyat (*Volkssouvereiniteit*).¹⁵

Sebagai teori tidak satupun ajaran itu yang dapat disebut paling modern. Hanya saja harus diakui, hampir semua negara modern dewasa ini secara formil mengaku menganut asas kedaulatan rakyat.¹⁶

Kedaulatan rakyat atau kerakyatan secara harfiah berarti, kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi ada pada rakyat, disebut negara demokrasi. Adapun secara simbolis sering digambarkan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*from the people, of the people, for the people*).

Dari rakyat maksudnya, bahwa rakyat yang duduk sebagai penyelenggara negara atau pemerintahan, harus terdiri dari rakyat itu sendiri atau yang disetujui atau didukung oleh rakyat. Oleh rakyat, maksudnya bahwa penyelenggaraan negara atau penyelenggaraan pemerintahan dilakukan sendiri oleh rakyat atau atas rakyat yang mewakili rakyat.¹⁷

Asas kedaulatan rakyat atau paham demokrasi mengandung dua arti: *Pertama*, demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan yang *kedua*, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi kultural, historis suatu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi Pancasila. Namun yang jelas di setiap negara dan setiap pemerintahan modern pada akhirnya akan berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara sering rakyat dianggap hulu dan sekaligus muaranya. Rakyat adalah titik sentral

¹⁵ *Ibid*, h.92

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ihtiar Baru Van Hoeve, 1994), h.11

¹⁷ Bagir Mana dan Kuntana Magnar, "Mewujudkan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilihan Umum", dalam Bagir Manan (editor), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, (Jakarta: Gama Media Pratama, 1996), h.56

karena rakyat di suatu negara pada hakekatnya adalah memegang kedaulatan, artinya rakyat menjadi sumber kekuasaan.¹⁸

Menurut Andrew Vincent dalam bukunya yang berjudul *Theories of the State*, mengatakan bahwa kedaulatan rakyat dapat dipahami dalam beberapa pengertian, yaitu:¹⁹

1. Kedaulatan rakyat berarti bahwa “seluruh rakyat”, dalam suatu territorial negara, memegang kedaulatan;
2. Rakyat dapat ditafsirkan sebagai “bangsa” (*the nation* atau *das Volk*);
3. Rakyat atau *populus* termasuk juga ke dalamnya penguasa dan pemerintahan. Pengertian ini merupakan pengertian korporatis yang memberikan pengertian rakyat atas dasar istilah *populus* yang termasuk ke dalamnya raja atau penguasa;
4. Kedaulatan terletak pada suatu pemilihan (*the electorate*);
5. Kekuasaan rakyat direpresentasikan dalam suatu majelis.

Sedangkan menurut *J.J Rousseau*, kedaulatan rakyat adalah penguasa menjalankan kekuasaan tidak karena haknya sendiri, melainkan sebagai mandataris dari rakyat. Sewaktu-waktu rakyat bisa mengambil atau menarik kembali mandat itu. Secara lebih jauh ia berpendapat sesungguhnya rakyat yang berdaulat hanyalah fiksi, sebab pada kenyataannya rakyat dapat mewakilkan kepada seseorang saja atau beberapa orang atau kepada korps pemilih, bahkan dapat juga turun temurun.²⁰

Bentuk kedaulatan rakyat, melalui perwakilan menurut *J.J Rousseau*, diekemukakan dalam dua kehendak rakyat. Kehendak rakyat tersebut disampaikan dalam dua cara. Pertama, *volunte de tous*, dimana menurut yang pertama ini kehendak seluruh rakyat digunakan hanya sekali pada saat negara hendak dibentuk. Kedua, *volunte generale*, ialah kehendak sebagian

¹⁸ Dahlan Thaib, *Kedaulatan, Op Cit.*, h.7

¹⁹ Aidul Fitriadi Azhari, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, (Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2000), h.29

²⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar...., Op Cit.*, h.122

besar warga masyarakat dinyatakan setelah negara beridir atau ada.²¹ Dalam konsep negara modern penentuan suara terbanyak dilakukan melalui pemungutan suara atau pemilihan umum.

Suatu negara dikatakan menjalankan demokrasi, apabila dipenuhi unsur-unsur sebagai berikut:²²

1. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan
2. Ada kebebasan menyatakan pendapat
3. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara
4. Ada kesempatan untuk dipilih dan menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara
5. Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara
6. Terdapat berbagai sumber informasi
7. Ada pemilihan yang bebas dan jujur
8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijaksanaan pemerintah, harus tergantung pada keinginan rakyat.

Selanjutnya Usep Ranawidjaya,²³ menyatakan pengaruh kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi dilembagakan melalui kaedah hukum, sebagai berikut:

1. Jaminan mengenai hak-hak asasi manusia, syarat dapat berfungsinya kedaulatan rakyat
2. Penentuan dan pembatasan wewenang pejabat negara
3. Sistem pembagian tugas antar lembaga negara yang bersifat saling membatasi dan mengimbangi (*check and balance*)
4. Lembaga perwakilan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dengan tugas perundang-undangan dan mengendalikan badan eksekutif

²¹ *Ibid*, h.126

²² *Ibid*, h.56

²³ Usep Ranawidjaya, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), h.205

5. Pemilihan umum yang bebas dan rahasia
6. Sistem kepartaian yang menjamin kemerdekaan politik rakyat (multi atau dua partai)
7. Perlindungan dan jaminan bagi kelangsungan oposisi mereka sebagai potensi alternatif pelaksanaan kedaulatan rakyat
8. Desentralisasi teoritik kekuasaan negara untuk memperluas partisipasi rakyat dalam pengelolaan negara
9. Lembaga perwakilan yang bebas dari kekuasaan badan eksekutif

Rumusan-rumusan tersebut di atas memberikan gambaran bahwa pada hakekatnya, negara adalah tidak lain dari pada suatu organisasi dalam bentuk pemerintahan sebagai alat untuk mencapai tujuan yaitu melindungi dan menjaga kepentingan rakyat.

Kedaulatan rakyat atau demokrasi modern adalah demokrasi dengan sistem perwakilan, artinya rakyat memilih seseorang dari dirinya untuk mewakilinya.²⁴ Dengan demikian seseorang yang dipilih tersebut merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat yang akan melaksanakan kekuasaan sesuai dengan aspirasi rakyat secara keseluruhan.

Sehubungan dengan uraian di atas, apabila dilihat dalam UUD 1945 dapat diketahui bahwa penentuan pelaksanaan kedaulatan rakyat tidaklah dilaksanakan secara langsung, melainkan melalui wakil-wakil rakyat dalam suatu badan atau lembaga negara yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Ini berarti bahwa MPR adalah perwakilan rakyat yang bertindak atas nama rakyat untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat dan sekaligus melaksanakan kekuasaan tertinggi negara. Hal ini terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

²⁴ Dahlan Thaib, *Kedaulatan....., Op Cit.*, h.9

Dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut dapat diketahui, bahwa kedaulatan rakyat yang diterapkan dalam UUD 1945, adalah kedaulatan rakyat yang tidak langsung atau melalui perantaraan perwakilan. Dengan demikian, kedaulatan rakyat akan dilakukan melalui permusyawaratan/perwakilan, artinya setiap warga negara melaksanakan hak-haknya dengan perantaraan wakil-wakilnya yang duduk dalam lembaga perwakilan.²⁵

Selanjutnya menurut Dahlan Thaib, dalam disertasinya mengatakan bahwa dihubungkan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang mengatakan kedaulatan rakyat adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, menunjukkan UUD 1945 menganut konsep kedaulatan politik dan kedaulatan hukum. Dalam hal ini kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat Indonesia mencakup kedaulatan politik (ditetapkan melalui kekuasaan menetapkan atau mengubah UUD, menetapkan GBHN, pemilihan dan pengangkatan Presiden, dan kedaulatan hukum (pembentukan UU sebagai pelaksanaan UUD dan TAP MPR, yang dikuasakan kepada Presiden) atau kepada pemerintah atas persetujuan DPR.

Konsep kedaulatan rakyat juga termuat dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang berbunyi: “....., maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu UUD negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada”

Selanjutnya pokok pikiran kedaulatan rakyat juga diuraikan dalam Penjelasan Umum UUD 1945, angka II No.3 yang berbunyi:

“Pokok yang ketiga yang terkandung dalam Pembukaan ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam UUD harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan memang aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia.”

²⁵ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Mewujudkan....., Op Cit.*, h.55

Dari beberapa penjelasan tersebut jelas, bahwa kekuasaan tertinggi rakyat Indonesia tidak dijalankan sendiri secara langsung, akan tetapi melalui perwakilan yang oleh UUD 1945 diserahkan untuk dijalankan oleh sebuah Badan Negara Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi sangat penting, karena tanpa adanya Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat dikatakan kedaulatan rakyat menurut UUD 1945 tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Menurut Sri Soemantri, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah satu-satunya lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat.²⁶ Sebagai lembaga negara yang menjalankan aturan atau mendapat perintah dari rakyat, maka MPR bertanggungjawab dalam menjalankan kekuasaannya kepada rakyat. Wujud nyata pertanggungjawaban MPR kepada rakyat yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat tidak menunjuk atau memilih kembali anggota MPR yang dianggap tidak menjalankan kekuasaannya sesuai dengan aspirasi rakyat. Selain itu sebagai lembaga negara, MPR terikat kekuasaannya kepada ketentuan yang membatasi tugas dan wewenangnya. Dengan demikian kedaulatan rakyat akan menjelma dalam bentuk kekuasaan, tugas dan wewenang yang dijalankan oleh MPR.

Dalam melaksanakan tugasnya, pengawasan terhadap MPR dapat dilakukan oleh seluruh rakyat Indonesia, karena pada hakekatnya kedaulatan dalam negara Indonesia tetap berada di tangan rakyat. Adapun bukti kedaulatan tersebut dijalankan oleh rakyat, yaitu pada saat diselenggarakannya pemilihan umum. Kedaulatan terwujud menjadi *representative democracy* dan direalisasikan melalui pemilihan umum, yaitu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di MPR dan DPR. Menurut teori Hukum Tata Negara, maka melalui

²⁶ Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), h.71

pemilihan umum inilah rakyat melaksanakan kedaulatannya, yakni kedaulatan politiknya (*the political sovereignty*).²⁷

Dari semua penjelasan yang disebutkan di atas, pada akhirnya dapat dikatakan bahwa pada hakekatnya kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Tumbuh dan berkembangnya pengertian kedaulatan (kekuasaan) berubah sesuai dengan perkembangan zaman.

C. Pembagian Kekuasaan

Masalah pembagian kekuasaan selalu dihubungkan dengan ajaran Montesquieu yang terkenal dengan sebutan *Trias Politica*, yang menghendaki pembagian kekuasaan negara dalam tiga bidang pokok yang masing-masing berdiri sendiri, lepas dari kekuasaan lainnya. Satu kekuasaan mempunyai satu fungsi saja, yaitu:²⁸

1. Kekuasaan legislatif, menjalankan fungsi membentuk undang-undang
2. Kekuasaan eksekutif, menjalankan undang-undang/pemerintahan
3. Kekuasaan yudikatif, menjalankan fungsi peradilan.

Dengan adanya pemisahan kekuasaan ini maka tidak ada campur tangan antara organ-organ negara terhadap operasional kekuasaan masing-masing. Dengan sistem yang demikian maka di dalam ajaran *Trias Politica* terdapat suasana *checks and balance*, di mana di dalam hubungan antara lembaga-lembaga negara itu terdapat sikap saling mengawasi, saling menguji, sehingga tidak mungkin masing-masing lembaga negara itu melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan. Dengan demikian terdapat hubungan kekuasaan antar lembaga-lembaga negara tersebut.²⁹

Menurut Djokosutono, bahwa negara dapat pula diartikan sebagai suatu organisasi manusia atau kumpulan manusia-manusia yang berada di bawah suatu pemerintahan yang

²⁷ Dahlan Thaib, *Kedaulatan, Op Cit.*, h.13

²⁸ Kotan Y. Stefanus, *Perkembangan Kekuasaan Pemerintahan, Dimensi Pendekatan Politik Hukum Terhadap Kekuasaan Presiden Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Atmajaya, 1998), h.29

²⁹ Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1994), h.7

sama. Pemerintah ini sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan organisasi negara, antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan dan lain-lain. Untuk dapat bertindak dengan sebaik-baiknya guna mencapai tujuan tersebut, pemerintah mempunyai wewenang, wewenang mana dibagikan lagi kepada alat-alat kekuasaan negara, agar tiap sektor tujuan negara dapat bersamaan dikerjakan. Berkenaan dengan pembagian wewenang ini, maka terdapatlah suatu pembagian tugas negara kepada alat-alat kekuasaan negara.³⁰

Adapun pengertian pembagian kekuasaan berbeda dari pengertian pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasaan negara itu terpisah-pisah dalam beberapa bagian, baik mengenai orangnya maupun mengenai fungsinya. Kenyataan menunjukkan bahwa suatu pemisahan kekuasaan yang murni tidak dapat dilaksanakan. Oleh karena itu maka pilihan Indonesia jatuh kepada istilah pembagian kekuasaan, yang berarti bahwa kekuasaan itu memang dibagi-bagi dalam beberapa bagian, tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa di antara bagian-bagian itu dimungkinkan adanya kerja sama.

Sedangkan inti dari ajaran *trias politica* ialah adanya pemisahan kekuasaan dalam negara, sehingga dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan negara tidak berada dalam kekuasaan satu tangan. Sementara kekuasaan cenderung bersalah guna (*power tends to corrupt*). Pemegang kekuasaan ada kecenderungan untuk menyalahgunakan kekuasaan, dan dalam konteks ini diperlukan adanya pembatasan kekuasaan.³¹

Pada kenyataannya ajaran Montesquieu sulit untuk dilaksanakan, bahkan J.J. Von Schmid mengatakan, bahwa ajaran Montesquieu dalam bentuk yang digagas itu ternyata ia tak mungkin dilaksanakan di mana-mana, bahkan di Amerika Serikat pun tidak, karena alasan-alasan yang telah lebih dahulu diketemukan Rousseau, yaitu apabila pemisahan

³⁰ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1986), h.88

³¹ Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1992), h.46

dalam tiga bagian itu dijalankan, tentulah terdapat persatuan lagi. Selanjutnya Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim juga sependapat dengan J.J. Von Schmid, yang menyatakan bahwa Amerika Serikat yang oleh banyak sarjana disebut sebagai satu-satunya negara yang ingin menjalankan teori *trias politica*, dalam kenyataannya mempraktekkan sistem saling mengawasi dan saling mengadakan perimbangan antara kekuasaan-kekuasaan negara (*check and balance system*), sehingga akibatnya teori *trias politica* itu tidak dipraktekkan secara murni.³²

Namun demikian ajaran Montesquieu itu mengingatkan kepada penyelenggara negara, bahwa kekuasaan negara itu harus dicegah jangan sampai berada di dalam satu tangan, karena jika itu terjadi akan timbul kekuasaan yang sewenang-wenang. Oleh sebab itu kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisahkan satu sama lain.

Hal yang sama juga disampaikan oleh Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, bahwa untuk mencegah jangan sampai suatu parlemen mempunyai kekuasaan yang melebihi badan-badan lain, bisa diadakan suatu sistem kerja sama dalam suatu tugas yang sama, yaitu membuat undang-undang antara parlemen dan pemerintah, atau di dalam parlemen itu sendiri dibentuk dua kamar yang saling mengadakan perimbangan kekuatan. Demikian juga halnya dengan kekuasaan eksekutif untuk mencegah jangan sampai kekuasaan itu melebihi dari pada kekuasaan-kekuasaan yang lainnya, dengan membatasi kekuasaan untuk tunduk kepada badan legislatif, misalnya dengan menetapkan parlemen sebagai badan pengawas terhadap pemerintah.³³

³² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar...., Op Cit.*, h.142

³³ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, (Jakarta: Gramedia, 1983), h.32