

Vol. XV No. 2, September 2005

JURNAL HUKUM

SK Akreditasi Dirjen Dikti No. 26/DIKTI/KEP/2005

ISSN 1412-2723

JURNAL HUKUM	VOL. XV	NO. 2	HALAMAN 209 - 398	FH UNISSULA	ISSN 1412-2723	AKREDITASI No. 26/DIKTI/KEP/2005
-----------------	------------	----------	----------------------	----------------	-------------------	-------------------------------------

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	i
Daftar Isi	ii
Kedaulatan Rakyat Dalam Perspektif Islam <i>Oleh : Djauhari</i>	209 - 220
Hak Perlindungan Hukum Bagi “Anak Korban” Kekerasan <i>Oleh : I Gusti Ayu Ketut rachma Handayani dan Moch. Zamroni</i>	221 - 233
Analisis Kebijakan Publik Terhadap Undang-undang No. 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum <i>Oleh : Abdul Karim</i>	234 - 252
Kebijakan Hukum Pidana dalam Menanggulangi Tindak Pidana Pemilu di Indonesia (Kajian terhadap UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD) <i>Oleh : Fifiana Wisnaeni</i>	253 - 269
Paradigma <i>Good Corporate Governance</i> dalam Perseroan Terbatas <i>Oleh : Lathifah Hanim</i>	270 - 282
Dana Pensiun untuk Kesejahteraan Peserta Berdasarkan UU No. 11 Tahun 1992 <i>Oleh : Anggo Doyoharjo</i>	283 - 297
Produk Berindikasi Geografis Sebagai Bagian dari HAKI <i>Oleh : Anis Mashdurohatun</i>	298 - 308
Istri-istri Rosulullah <i>Oleh : Abdullah Salim Zarkasyi</i>	309 - 321
Mewujudkan Aparat Hukum yang Bersih, Profesional, dan Mandiri dalam Memberantas Tindak Korupsi <i>Oleh : Howard Kowagam dan Suryajaya</i>	322 - 339
Sanksi <i>Bestuurdwang</i> Sebagai Instrumen Yuridis dalam penegakan Hukum Administrasi <i>Oleh : Sri Nur Hari Susanto</i>	340 - 353
Prospek Sentra Hak Kekayaan Intelektual (HKI/HaKI) di Lembaga Perguruan Tinggi <i>Oleh : Ny. Sukarmi dan Howard Kowagam</i>	354 - 367
Peralihan Kekuasaan Presiden Dalam Sejarah Ketatanegaraan Indonesia <i>Oleh : Widayati</i>	368 - 376
Hukum Sebagai Alat Rekayasa Sosial dalam Praktek Berhukum di Indonesia <i>Oleh : Firman Muntaqo</i>	377 - 397
Senarai Penulis	398

KEDAULATAN RAKYAT DALAM PERSPEKTIF ISLAM

Oleh:
Dr.Djauhari, S.H., M.Hum.

Abstraksi

Kedaulatan rakyat yang berlaku di berbagai pemerintahan negara terus mengalami perkembangan seiring dengan isu demokrasi. Tidak ubahnya yang terjadi dalam sejarah pemerintahan negara Indonesia, untuk pertama kalinya menjalankan kedaulatan rakyat secara demokratis yang ditandai dengan pelaksanaan Pemilu 2004, di mana rakyat dapat menjalankan hak pilihannya bagi para anggota DPR, DPD dan Presiden secara langsung.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan negara di dunia dewasa ini ternyata terdapat berbagai cara dalam melaksanakan kedaulatan rakyat, namun semuanya itu masing-masing mengklaim sebagai pemerintahan negara yang demokratis.

Dalam perspektif Islam, kedaulatan itu sebenarnya mutlak di tangan Allah bukan di tangan manusia. Dalam hal melihat kedaulatan dengan penekanan pada konsep kekuasaan hukum (nomokrasi), dan ada pula yang lebih condong kepada konsep Islam mengenai negara sebagai *divine democracy*, yang demikian apakah tidak berbenturan dengan konsep kedaulatan rakyat dalam demokrasi ala Barat.

Kata Kunci: Kedaulatan Rakyat, Perspektif Islam

A. LATAR BELAKANG

Kedaulatan rakyat merupakan paham kenegaraan yang menjabarkan dan pengaturannya dijabarkan dalam konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara, dan penerapan selanjutnya disesuaikan dengan filsafat kehidupan rakyat negara yang bersangkutan.

Berdirinya suatu negara tidak dapat dipisahkan dari konsep tentang kedaulatan yang melekat pada negara yang bersangkutan. Kedaulatan merupakan unsur yang penting dalam suatu negara. Hal ini mengingat negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang merupakan alat untuk mencapai tujuan bersama.

Perkembangan kedaulatan rakyat di Indonesia tercermin dan dapat dilacak dalam perjalanan bangsa Indonesia dalam tiga kurun waktu, yaitu masa Demokrasi Liberal (1945-1959), Demokrasi Terpimpin (1959-1966) dan Demokrasi Pancasila (1967-sekarang).¹ Selama periode ini Indonesia telah memiliki tiga naskah

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1980, hal. 69-73.

konstitusi, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945),² Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949 (Konstitusi RIS),³ dan Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950 (UUDS 1950).⁴

Kini bangsa Indonesia memasuki era reformasi dengan tekad menegakkan prinsip-prinsip demokrasi (kedaulatan rakyat) dan prinsip-prinsip negara hukum dalam kehidupan Ketatanegaraan Indonesia. Perjalanan ke depan tuntutan masih akan terus menggema agar kedaulatan rakyat di negara Indonesia tercinta ini benar-benar terwujud sesuai dengan substansi demokrasi yang termuat dalam UUD 1945.

Dalam penulisan ini yang menarik untuk diangkat dalam permasalahan adalah, bagaimana pengertian kedaulatan rakyat pada umumnya, dalam konsepsi Islam maupun yang termuat dalam UUD 1945.

B. PEMBAHASAN

1. Pengertian Umum

Kedaulatan lazimnya dipahami dari terjemahan kata seperti "*sovereignty*", "*soverainette*", "*sovereigniteit*", "*souvereyn*", "*superanus*", "*summa potestas*", "*maiestas*" (*majesty*) dan lain-lain⁵ yang diadopsi dari bahasa Inggris, Perancis, Jerman, dan Belanda, yang banyak dipengaruhi Bahasa Latin. Semua perkataan ini menunjuk kepada pengertian kekuasaan tertinggi dalam atau dari⁶ negara yang dalam bahasa Inggrisnya disebut "*sovereignty*" (kedaulatan).

Kedaulatan atau "*sovereignty*" adalah ciri atau atribut hukum dari negara-negara, dan sebagai atribut negara dia sudah lama ada, bahkan ada yang berpendapat bahwa *sovereignty* itu mungkin lebih tua dari konsep negara itu sendiri.⁷

Pada abad ke- 16 Jean Bodin telah memperkenalkan mengenai "*sovereignty*" ini sebagai konsep ilmiah sepadan dengan istilah "*state*" yang pertama kali diperkenalkan ke dalam dunia ilmiah oleh Nichollo Machiavelli (1469-1527) sebagaimana yang dikatakan oleh D'Entreves "*With Bodin the word*

² Sebagai Konstitusi Proklamasi, UUD ini pertama kali diundangkan dalam Berita Negara Repoeblik, Tahun II No. 7, Percetakan Republik Indonesia tanggal 15 Pebruari 1945. Bandingkan dengan LN-RI 1959 No. 75.

³ Diberlakukan dengan Keputusan Presiden RIS No. 48 tahun 1950, tertanggal 31 Januari 1950, LN. tahun 1950 No. 3, diumumkan tanggal 6 Februari 1950.

⁴ Diberlakukan sejak tanggal 15 Agustus 1950 dengan UU No. 7/1950, LN. 1950 No. 56 TLN No. 37, sampai dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 150/1959 mengenai Dekrit Presiden 5 Juli 1959, LN-RI 1959 No. 75, yang menetapkan berlakunya kembali UUD 1945.

⁵ Encyclopedia Internasional, hal. 242, dan Encyclopedia of Social Science, hal. 267. Dalam encyclopedia ini, pengertian istilah-istilah ini dijelaskan secara terinci.

⁶ Kekuasaan tertinggi dalam negara (*sovereignty in the state*) menunjuk kepada pengertian kedaulatan yang bersifat internal, sedangkan kekuasaan tertinggi dari negara (*sovereignty of the state*) menunjuk kepada pengertian yang bersifat eksternal.

⁷ Fred Isywarana, *Pengantar Ilmu Politik*, Dhwiwantar, Bandung, 1964, hal. 92.

“sovereignty” entered the vocabulary of law and politics as the word “state” had done with Machiavelli.⁸

Konsep kedaulatan yang dimaksud Bodin tersebut meliputi tiga unsur, yaitu:

1. Kekuasaan itu bersifat tertinggi, tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi, dan asli dalam arti tidak berasal dari atau bersumber kepada kekuasaan yang lebih tinggi;
2. Mutlak dan sempurna dalam arti tidak terbatas dan tidak ada kekuasaan lain yang membatasinya
3. Utuh, bulat, dan abadi, dalam arti tidak terpecah-pecah dan tidak terbagi-bagi.

Sementara itu menurut J.J. Rousseau, konsep kedaulatan itu bersifat kerakyatan dan didasarkan kepada kemauan umum (*volente generale*) rakyat yang menjelma melalui perundang-undangan. Karena itu, menurutnya, konsep kedaulatan mempunyai 4 sifat⁹, yaitu

1. Kesatuan (*unity*)
2. Bulat, tidak terbagi-bagi (*indivisibilite*);
3. Tidak boleh diserahkan (*inalienabilite*)
4. Tetap tidak berubah-ubah (*imprescriptibilite*).

Konsep kedaulatan itu, bersifat *unite* dalam arti, semangat dan kemauan umum rakyat itu adalah suatu kesatuan dengan mana mereka sebagai kesatuan berhak memerintah dan menolak diperintah. Karena rakyat adalah satu maka negara juga adalah satu, dan dengan sendirinya konsep kedaulatan itu juga adalah satu, dan dengan sendirinya konsep kedaulatan itu juga bersifat bulat dan tak dapat dipecah-pecah (*indivisible*). Jika yang berdaulat adalah Raja, maka Rajalah yang merupakan satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara, jika rakyat yang berdaulat, maka rakyatlah satu-satunya pemegang kekuasaan tertinggi, bukan yang lain.¹⁰ Karena itu, kedaulatan tak dapat diserahkan atau diberikan kepada pihak lain (*inalienable*). Kedaulatan adalah milik setiap bangsa sebagai kesatuan yang bersifat turun-menurun,¹¹ sehingga kedaulatan tidak dapat berubah-ubah (*imprescriptible*).

Kedaulatan, menurutnya ada di tangan rakyat dan selamanya akan tetap ada di tangan rakyat. Artinya, *pertama*, kedaulatan bersifat (1) mutlak dan (2)

⁸ Alexander Passerin D’Entreves, *The Nation of The State : An Introduction to the Political Theory*, Oxford, The Clarendon Press, 1967, hal. 102.

⁹ *Ibid.*, hal. 62-63.

¹⁰ Rousseau menolak gagasan bahwa kedaulatan itu dapat dipecah-pecah seperti dalam teori trias politica Montesquieu.

¹¹ Teori penyerahan kekuasaan ini menjadi ciri antara lain dari pemikiran Thomas Hobbes dan Jhon Locke. Menurut Hobbes, ketika negara dibentuk, rakyat menyerahkan hak-hak mereka kepada penguasa. Tetapi menurut Locke, tidak seluruh hak politik rakyat itu diserahkan. Menurut Locke, perjanjian masyarakat itu terjadinya dua kali. Dalam perjanjian pertama, ketika membentuk negara, yang diserahkan hanyalah hak yang berkaitan dengan pembentukan negara itu. Tetapi, hak hak rakyat tetap ada di tangan rakyat. Hak inilah yang kemudian secara ilmiah disebut Hak Asasi Manusia. Teori penyerahan ini, baik dari Hobbes maupun Locke ditolak oleh Rousseau. Lihat Delia Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Rajawali, Jakarta.

abadi, dan karena itu ia juga harus bersifat (3) tunggal dan tak terbagi-bagi atau terpecah-pecah serta (4) bersifat tertinggi dalam arti tidak bersumber dari kekuasaan yang lebih tinggi. *Kedua*, kekuasaan berdaulat untuk menetapkan (dan membuat) hukum atau undang-undang dan atau menghapuskan hukum. *Ketiga*, hukum adalah perintah dari yang berdaulat yang pada zamannya memang berada di tangan raja.

Tetapi pengertian-pengertian di atas sebenarnya, mengandung banyak kelemahan, khususnya jika dibandingkan dengan realitas perkembangan zaman sekarang. Sejak zaman Rousseau (1712-1776), pandangan mengenai keempat sifat kedaulatan tersebut malah sudah menghadapi tantangan. Bahkan, pendahulu Rousseau sendiri, yaitu Montesquieu (1689-1755) misalnya¹² mempunyai pendapat yang sangat berbeda mengenai soal ini. Menurut Montesquieu, kedaulatan yang tak terpecah-pecah itu adalah mitos belaka. Untuk menjamin demokrasi, kekuasaan justeru harus dibagi-bagi ke dalam beberapa kekuasaan yang saling mengendalikan dan saling mengimbangi satu sama lain (*check and balance*). Kekuasaan negara harus dibagikan dalam "trias politica" : legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Membicarakan tentang kedaulatan tidak dapat dilepaskan dengan kekuasaan, sebab pengertian atau makna kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan yang tertinggi untuk memerintah dalam suatu negara. Dalam perkembangan lebih lanjut, sesuatu yang tertinggi dalam negara menimbulkan adanya bermacam-macam pandangan atau teori⁸ yaitu:

1. Yang tertinggi dalam negara itu adalah Tuhan (*Godssouvereiniteit*)
2. Yang tertinggi dalam negara itu adalah negara itu sendiri (*Staatssouvereiniteit*)
3. Yang tertinggi dalam negara itu adalah Hukum (*Rechtssouvereiniteit*)
4. Yang tertinggi dalam negara itu adalah rakyat (*Volkssouvereiniteit*).

Sementara itu Jimly Asshiddiqie mengatakan, bahwa dalam ilmu hukum dikenal adanya 5 (lima) teori⁹ atau ajaran mengenai siapa yang berdaulat itu, meliputi: (1) Teori Kedaulatan Tuhan; (2) Teori Kedaulatan Raja; (3) Teori Kedaulatan Negara; (4) Teori Kedaulatan Rakyat; (5) Teori Kedaulatan Hukum. Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie mengatakan,¹⁰ *pertama*, ajaran Kedaulatan Tuhan menganggap Tuhan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Dalam prakteknya, kedaulatan Tuhan ini dapat menjelma dalam hukum yang harus dipatuhi oleh kepala negara atau dapat pula menjelma dalam kekuasaan raja

¹² Delar Noer, *Ibid*.

⁸ Sri Soemantri, *Masalah Kedaulatan Rakyat Berdasarkan UUD 1945*, Dalam Padmo Wahyono, (Ed), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hal. 67.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, Ichtisar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hal. 10.

sebagai kepala negara yang mengklaim wewenang untuk menetapkan hukum atas nama Tuhan. *Kedua*, ajaran Kedaulatan Raja beranggapan bahwa rajalah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Raja bahkan dianggap sebagai pemimpin suci yang dipilih atau, seperti pandangan Romawi kuno, pemegang kedaulatan untuk menciptakan hukum dan sekaligus melaksanakannya. *Ketiga*, ajaran Kedaulatan Negara, adalah reaksi terhadap kesewenang-wenangan raja yang muncul bersamaan dengan timbulnya konsep negara bangsa dalam pengalaman sejarah Eropa. Masing-masing kerajaan di Eropa melepaskan diri dari ikatan negara dunia yang diperintah oleh raja yang sekaligus memegang kekuasaan sebagai Kepala Gereja. *Keempat*, setelah itu muncul pula ajaran Kedaulatan Hukum yang menganggap bahwa negara itu sesungguhnya tidaklah memegang kedaulatan. Sumber kekuasaan tertinggi adalah hukum dan setiap kepala negara harus tunduk kepada hukum. *Kelima*, kemudian muncul pula ajaran Kedaulatan Rakyat yang meyakini bahwa yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah.

Perwujudan kedaulatan rakyat selalu terkait dengan sistem demokrasi yang berlaku, karena itu Dahlan Thaib dengan mendasarkan pendapat Usep Rānuwidjaja mengatakan¹¹, pengaruh kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi dilembagakan melalui kaedah hukum:

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

¹⁰ *Ibid.*, hal. 10 – 11.

¹¹ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum Dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 200, hal. 8.

8. Desentralisasi teoritik kekuasaan negara untuk memperluas partisipasi rakyat dalam pengelolaan negara;
9. Lembaga perwakilan yang bebas dari kekuasaan badan eksekutif

Rumusan demokrasi tersebut dan masih banyak lagi pada hakekatnya merupakan pemahaman prinsip kedaulatan rakyat yang diartikan sebagai suatu pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat (*the government of the people, by the people and for the people*).

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

2. Pengertian Menurut Islam

Perkembangan dikalangan sarjana Muslim terdapat dua penafsiran mengenai konsep kekuasaan. *Pertama*, melihat kedaulatan dengan penekanan pada konsep kekuasaan hukum (*nomokrasi*). *Kedua*, lebih cenderung kepada konsep Islam mengenai negara sebagai "*devine democracy*". Muhammad Muslehuddin berbeda dengan pandangan Barat yang menganggap kedaulatan ada di tangan rakyat. Ia berpendapat, bahwa dalam Islam kedaulatan itu ada di tangan Tuhan. Negara dalam perspektif Islam, menurutnya adalah : *....is state ruled in Devine Laws which precede it and to whose dictates is has ideally to conform.*¹⁷

Sementara itu Tahir Azhary mengatakan, bahwa predikat yang tepat untuk konsep negara dalam Islam ialah "nomokrasi" (Islam)¹⁸ Sedangkan nomokrasi Islam adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut :¹⁹

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;
2. Prinsip musyawarah (musyawarat);
3. Prinsip keadilan;
4. Prinsip persatuan;
5. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
6. Prinsip peradilan bebas;
7. Prinsip perdamaian;
8. Prinsip kesejahteraan;
9. Prinsip ketaatan rakyat.

¹⁷ Muhammad Muslehuddin, *Philosophy of Islamic Law and Orientalism (A Comparative Study of Islamic Legal System)*, Lahore Islamic Publications Ltd., 1980, hal. 57.

¹⁸ "Nomos" berarti hukum, "cracy" kekuasaan. Lihat : Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hal. 64.

¹⁹ *Ibid.*

Prinsip-prinsip tersebut tercantum dalam Al Qur'an dan diterapkan oleh Sunnah Rasulullah. Al Qur'an secara tegas menyatakan, : "Kepunyaan Allah-lah Kerajaan Langit dan Bumi dan Allah Maha Perkasa atas segala sesuatu".²⁰

Sedangkan Maududi menggunakan istilah "divine democracy" (demokrasi suci) atau "popular vigerency" (kekuasaan suci yang kerakyatan) untuk menyebut konsep negara dalam Islam itu.²¹

Terlepas dari perbedaan itu, para sarjana Muslim umumnya memahami kekuasaan pertama-tama bersumber ke Maha Kekuasaan Tuhan. Tuhanlah yang sebenarnya berdaulat, bukan manusia. Dalam hal ini A. Hasjimy mengatakan, bahwa negara pada dasarnya adalah kepunyaan Allah, demikian pula kedaulatan negara itu adalah milik Allah.²² Dalam Al Qur'an menyatakan : "Kerajaan langit dan bumi adalah milik Allah, dan kepada Allah-lah segala sesuatu dikembalikan."²³ Dalam ayat yang lain Allah menyatakan : "Kerajaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi, Allah menghidupkan dan mematikan, dan Allah berkuasa atas segala-galanya."²⁴ Maha suci Allah yang dalam tangan-Nya (kekuasaan-Nya) kerajaan, dan Allah menguasai segala yang ada.²⁵

Dalam filsafat hukum Islam, hukum ada sebelum terwujudnya negara. Artinya, negara itu dibentuk dan dijalankan atas dasar hukum yang bersumber dari Allah S.W.T. Negara didirikan justeru untuk mendukung usaha penegakan itu. Seperti dinyatakan oleh Ibnu Taimiyah²⁶, "Memimpin ummat merupakan kewajiban, dan agama tidak akan tegak kokoh tanpa pemimpin. Karena Allah telah mewajibkan kaum Muslimin untuk menyeru kepada kebaikan dan melarang setiap kemungkaran, membela orang teraniaya, berjihad, melaksanakan ketentuan-ketentuan Allah, berlaku adil dalam menjatuhkan hukum, halmana memerlukan kekuasaan dan komando".

Sejalan dengan itu, Abdul Karim Zaidan mengatakan, bahwa negara harus diadakan untuk terlaksananya hukum (Islam).²⁷ Artinya, negara dalam konsep Islam pertama-tama adalah "nomokrasi". Namun demikian, untuk mendirikan negara dan menjalankan fungsi-fungsi negara itu sendiri, selain harus didasarkan

²⁰ Q.S. Al Maidah : 189).

²¹ Abul 'Ala Maududi, *Islamic Law and Constitutions*, translated and edited by Kurshid Ahmed, Lahore, 1962, hal. 138-139.

²² A. Hasjimy, *Di mana Letaknya Negara Islam*, Bina Ilmu, Surabaya, 1984, hal. 27.

²³ Q.S. Al Hadid : 5.

²⁴ Ibid., Al-Hadid : 6.

²⁵ Ibid., Al-Malik : 1

²⁶ Ibn Taimiyah, *Al-Siyasah al-Syari'ah*, hal. 172-173.

²⁷ Abdul Karim Zaidan, *Rakyat dan Negara dalam Islam*, Media Dakwah, Jakarta, 1984, hal. 5.

kepada standar yang ditentukan oleh hukum (syari'at), harus pula didasarkan kepada musyawarah antara sesama warga masyarakat.

Dengan demikian keberadaan negara itu diperlukan sebagai alat kehidupan bersama warga masyarakat yang diikat atas dasar solidaritas bersama untuk bersama-sama dan sendiri-sendiri berlomba-lomba melakukan kebajikan-kebajikan kemanusiaan sesuai dengan perintah Tuhan. Dengan demikian, fungsi negara menjadi sekedar alat bantu yang diperlukan untuk menegakkan syari'at. Tetapi alat bantu ini tidak boleh keluar dari kerangka Hukum Tuhan itu sendiri. Dalam hal ini, kedaulatan yang dimiliki oleh setiap manusia (rakyat) itu haruslah mengikuti standar-standar yang ditentukan oleh hukum (kedaulatan hukum) yang telah ditentukan oleh Tuhan. Karena, kedaulatan rakyat itu hanyalah merupakan "cermin" dari kedaulatan yang hakiki, yaitu Kedaulatan Allah S.W.T.

Konsep demikian ini sama sekali berbeda dengan konsep teokrasi warisan bangsa Eropa abad pertengahan yang mewujudkan gagasan Kedaulatan Tuhan dalam sistem kependetaan yang menyatu dengan kekuasaan para Raja.²⁸ Seperti halnya dalam konsep Islam, teokrasi Baratpun menganggap Tuhan sebagai sumber dan pemegang kedaulatan. Tetapi terdapat perbedaan, di mana teokrasi Barat menjelmakan kedaulatan Tuhan itu ke dalam diri jabatan kepala negara. Bahkan pada perkembangan di zaman abad pertengahan, kekuasaan Kepala Negara (Raja) itu sendiri menyatu dengan konsep kependetaan dalam agama Nasrani, sehingga teokrasi melahirkan sistem yang absolut. Hukum Tuhan dijalankan oleh Raja-Pendeta atas nama Tuhan yang mutlak. Karena itu, istilah teokrasi di zaman modern sekarang selalu digambarkan sebagai kejahatan dan kengerian yang dilakukan atas nama Tuhan. Akibatnya, konsep "negara Islam" sendiri harus turut merasakan penderitaan akibat implikasi yang menyertai penggunaan istilah yang menyerupai konsep "teokrasi" ini.²⁹

Padahal menurut Said Ramadhan, bertolak belakang dengan konsep "teokrasi" Barat, konsep Islam bahkan merupakan pemberontakan total terhadap segala bentuk penuhunan terhadap sesama manusia.³⁰ Sistem kependetaan demikian

²⁸ "Theos" berarti Tuhan, dan "Cracy" berarti kekuasaan. Jadi "theocracy" adalah pemerintahan oleh Tuhan. Dalam *The Concise Oxford Dictionary*, hal. 1321, misalnya, istilah ini jelas dikaitkan dengan pengertian pemerintahan atau negara yang diperintah oleh Tuhan langsung atau melalui suatu kelas kependetaan. Dalam sistem kependetaan ini, pemahaman keagamaan distrukturkan secara hirarkis di tangan pada "ahbar" (para pemimpin hirarki keagamaan), para "ruhban" (orang-orang suci), atau masalah "andad" (orang-orang yang dalam wewenang keagamaannya menjadi semacam "saingan" Tuhan). Lihat pula Nurholish Madjid, *Khazanah Intelektual Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1984, hal. 88.

²⁹ Istilah ini menurut Majid Khadduri, pertama kali digunakan oleh Flavius Josephus untuk memperlihatkan ciri negara Yahudi pada permulaan era Kristen (kira-kira 37-100 Masehi). Istilah ini kemudian dipakai pula secara tidak tepat oleh J.Wellhausen untuk menyebut tipe negara-negara Arab (Islam). Lihat Tahir Azhary, *Negara Hukum,.....Op.cit.*

³⁰ *Ibid.*, hal. 149.

ini ditentang keras oleh Islam, sebagaimana dinyatakan dalam Q.S.; 9 : 31 dan 2 : 165. Demikian pula dalam hadits nabi yang terkenal dinyatakan : "Tidak boleh ada kerahiban (rahbaniyah) dalam Islam". Bahkan dalam Q.S.: 57 : 27 dinyatakan bahwa sistem kerahiban ini adalah bentuk penyimpangan dari agama yang besar.³¹

Dengan demikian jelas berbeda sekali konsep negara dalam perspektif Islam ini dengan konsep teokrasi barat abad pertengahan. Seperti dinyatakan oleh Maududi, konsep negara dalam perspektif Islam, bukanlah "*theocracy*", melainkan "*popular vicegerency*"³²

3. Islam dan Kedaulatan dalam UUD 1945

Telah sama-sama dimaklumi bahwa UUD 1945 menganut ajaran Kedaulatan rakyat. Hal ini secara tegas dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan : "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."³³ (Setelah amandemen berubah menjadi: Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar). Apabila diteliti lebih mendalam terutama dengan turut mempertimbangkan perumusan dan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan, Batang Tubuh UUD 1945 dan Penjelasan (sebelum dilakukan amandemen), akan tampak bahwa UUD 1945 ternyata juga menganut ajaran kedaulatan rakyat. Jika kedaulatan tersebut dipahami sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi, maka konsep mengenai ke-Maha Kuasaan Tuhan yang dirumuskan dalam alinea ketiga Pembukaan UUD 1945 misalnya, adalah juga merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi.

Dalam alinea ketiga Pembukaan UUD 1945, digunakan istilah "Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan keinginan yang luhur, supaya berkehidupan yang bebas, maka rakyat Indonesia dengan ini menyatakan kemerdekaannya".³⁴ Sedangkan dalam rumusan Pancasila yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, istilah yang digunakan adalah "Ke-Tuhanan Yang Maha Esa". Demikian pula perkataan yang digunakan dalam rumusan Pasal 29 ayat (1), adalah "Ke-Tuhanan Yang Maha Esa", bukan "Ke-Tuhanan Yang Maha Kuasa". Artinya, dalam UUD 1945 ini diakui adanya konsep mengenai "Ke-Maha Esaan Tuhan" dan Ke-Maha Kuasaan Tuhan sekaligus.

Dalam UUD 1945, cita ke-Tuhanan dapat ditemukan dalam 3 rumusan, yaitu dua kali dalam Pembukaan dan satu kali dalam Batang Tubuh. Sedangkan

³¹ Lihat Nurchholish Madjid, *Op.cit.*

³² Tahir Azhary, *Op.cit.*

³³ UUD 1945 Dan Perubahannya, Amandemen I,II,III, dan IV.

³⁴ *Ibid.*

kata “agama” dirumuskan dua kali, masing-masing dalam Pasal 9 mengenai sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden, dan Pasal 29 ayat (2) tentang kemerdekaan beragama. Karena itu cita ke-Tuhanan dan keagamaan merupakan dua hal yang erat berkaitan dengan UUD 1945.³⁵

Semua tersebut di atas, menunjukkan bahwa UUD 1945 mengandung pengakuan yang sangat tegas mengenai cita ke-Tuhanan dan keagamaan bangsa Indonesia dalam konteks kehidupan kenegaraan.

Dengan demikian, baik konsep “Ke-Maha Esaan Tuhan” maupun Ke-Maha Kuasaan Tuhan” yang berkaitan erat dengan cita keagamaan dalam rumusan UUD 1945 itu, merupakan kerangka pikiran yang penting sebagai perwujudan cita ke-Tuhanan bangsa Indonesia dalam konteks kehidupan bernegara.

Jika dihubungkan dengan pandangan Islam mengenai negara, lebih khusus lagi mengenai konsep kedaulatan, kedua konsep itu nampak tidak berbeda. Dasar kekuasaan negara itu dalam pandangan Islam, seperti sudah diuraikan terdahulu dilandasi oleh konsep Tauhid (ke-Maha Esaan Allah) dan konsep kedaulatan Tuhan (ke-Maha Kuasaan Allah). Dengan konsep ke-Maha Kuasaan Allah, manusia dituntut untuk memutlakkan Allah, dan dengan konsep Tauhid (ke-Maha Esaan Allah), manusia dituntut untuk menafikan semua bentuk “tuhan” yang selain Allah dan menyembah hanya kepada Allah Yang Maha Esa sebagai satu-satunya Tuhan. Artinya, dengan konsep Tauhid itu, semua orang dan semua makhluk Tuhan haruslah dinisbikan (relatif), tidak multak. Karena itu, dalam rumusan Pancasila, sila kemanusiaan yang adil dan beradab adalah rumusan sila kedua setelah sila ke-Tuhanan Yang Maha Esa. Hubungan-hubungan kemanusiaan itu merupakan konsekuen langsung dari konsep Pancasila dan UUD 1945 mengenai konsep ke-Maha Esaan Tuhan dan konsep ke-Maha Kuasaan Tuhan.

Karena itu, sangatlah tepat jika dikatakan bahwa UUD 1945 itu, selain menganut ajaran Kedaulatan Rakyat, juga menganut ajaran Kedaulatan Tuhan. Namun Kedaulatan Tuhan di sini haruslah dibedakan dari ajaran Kedaulatan Tuhan dalam konsep “teokrasi” yang pernah muncul dalam sejarah barat. Dalam teokrasi barat, perwujudan Kedaulatan Tuhan itu dalam praktik diwujudkan dalam pribadi Raja (Kepala Negara) ataupun dalam Hukum yang penafsirannya dikuasai oleh Raja juga. Berbeda dengan Kedaulatan Tuhan dalam perspektif UUD

³⁵ Pasal 29 ayat (2) yang sering ditafsirkan memberikan dasar bagi adanya aliran kepercayaan non agama, sebenarnya tidak mungkin dilepaskan dari cita keagamaan itu. Bab XI UUD 1945 yang berisikan Pasal 29 ayat (1) dan (2) itu sendiri, adalah Bab mengenai Agama. Karena itu, rumusan “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya dan kepercayaannya itu” dalam Pasal 29 ayat (2) itu, tidak dapat tidak, haruslah dipahami sebagai jaminan kemerdekaan beragama dalam arti positif dan jaminan kemerdekaan untuk menjalankan ibadah menurut agama yang dipeluk masing-masing itu.

1945/Pancasila ini, justru terjelma dalam paham Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, yang tidak boleh memutlakkan semua manusia. Karena itu, dalam hubungan kenegaraan, Kedaulatan Tuhan itu terjelma pula dalam paham Kedaulatan Rakyat yang egaliter. Oleh sebab itu gagasan Kedaulatan Tuhan dalam UUD 1945 sama sekali tidak bersifat teokratis. Istilah teokrasi itu sendiri, menurut Madjid Khadduri, pertama kali dipakai oleh Flavius Josephus untuk memperlihatkan ciri negara Yahudi pada permulaan era Kristen (k.l.37-100 M), tetapi kemudian dipergunakan oleh J.Wellhausen secara tidak tepat untuk menyebut tipe negara-negara Arab.

Berkaitan kedaulatan rakyat yang termuat dalam UUD 1945 ini Ismail Sunny mengatakan, UUD 1945 menganut ajaran Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Rakyat dan Kedaulatan Hukum sekaligus.³⁶ Ajaran terakhir ini, secara jelas dapat dilihat dalam rumusan UUD 1945 mengenai konsep "*rechtsstaat*" seperti yang disebutkan dalam Penjelasan Umum dan Penjelasan Bab IX mengenai Kekuasaan Kehakiman yang menegaskan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka, terlepas dari pengaruh Pemerintah. (mengenai Penjelasan ini ditiadakan oleh Amandemen UUD 1945).

C. PENUTUP

Tumbuh dan berkembangnya kedaulatan rakyat suatu pemerintahan negara tidak dapat dilepaskan dari perjalanan demokrasi yang diikutinya. Timbul dan perkembangan kedaulatan rakyat dapat dilihat :

1. Awal mula timbulnya pengertian kedaulatan itu sendiri menurut Islam secara tegas dinyatakan dalam Al-Qur'an (Q.S.3 : 140 : *daulah*, Q.S.59 : 7 : *daulatun*). Walaupun demikian tidak dapat dipungkiri bahwa jasa seorang sarjana Barat, Jean Bodin telah mempopulerkan "*soverignty*" sebagai konsep ilmiah sepadan dengan istilah "*state*", dengan mengartikan kedaulatan dengan "*summa in cives ac subditas legibusque saluta potesta*" (kekuasaan tertinggi yang mengatasi warga negara, anak buah, dan undang-undang).
2. Perbedaan pandangan kedaulatan dalam Islam dengan perkembangan yang terjadi di dunia Barat adalah, bahwa Islam memandang kedaulatan di tangan Tuhan sedangkan pandangan Barat menganggap kedaulatan ada di tangan rakyat. Kedaulatan rakyat itu hanyalah merupakan "cermin" dari kedaulatan yang hakiki, yaitu Kedaulatan Allah s.w.t. Konsep demikian ini sama sekali berbeda dengan konsep "teokrasi" warisan bangsa Eropa abad pertengahan

³⁶ Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*. Aksara Baru, Jakarta, 1984, hal. 4.

yang mewujudkan gagasan Kedaulatan Tuhan dalam sistem kependetaan yang menyatu dengan kekuasaan para raja. "Theos" berarti Tuhan, dan "cracy" berarti kekuasaan. Jadi *theocracy* adalah pemerintahan oleh Tuhan. Istilah ini dikaitkan dengan pengertian pemerintahan atau negara yang diperintah oleh Tuhan, langsung atau melalui suatu kelas pendetaan. Karena itulah istilah "teokrasi" di zaman modern sekarang selalu digambarkan sebagai kejahatan dan kengerian yang dilakukan atas nama Tuhan. Akibatnya, konsep negara Islam sendiri harus turut merasakan penderitaan akibat implikasi yang menyertai penggunaan istilah yang menyerupai konsep "teokrasi" ini.

3. Bahwa UUD 1945 selain menganut ajaran Kedaulatan Rakyat, juga menganut ajaran Kedaulatan Tuhan, bahkan Ismail Sunny mengatakan, UUD 1945 menganut ajaran Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Rakyat dan Kedaulatan Hukum sekaligus.

DAFTAR PUSTAKA

- Abul A'la Maududi, *Islamic Law and Constitution, translated and edited by Kurshid Ahmed*, Lahore, 1962
- A Hasjmy, *Di mana Letaknya Negara Islam*, Bina Ilmu, Surabaya, 1984.
- Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, 1984.
- Jimly Asshddiqie, *Ibn Khaldun, Pribadi, Pemikiran, dan Pengaruhnya di Indonesia*, Halaqoh Ilmiah Al-Hurriyah, Jakarta, 1985.
- _____, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH UI, 2002.
- Muhammad Asad, *Sebuah Kajian tentang Sistem Pemerintahan Islam*, Salman, Bandung, 1985
- Muhammad Muslehuddin, *Philosophy of Islamic Law the Orientalism (A Comparative Study of Islamic Legal System)*, Lahore : Islamic Publication, Ltd, 1980
- Tahir Azahary, *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Disertasi, Fakultas Pasca Sarjana UI, Jakarta, 1991