

TIDAK DIPERJUALBELIKAN



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA  
LEMBAGA PENKKAJIAN

# PROSIDING

*FOCUS GROUP DISCUSSION*  
(DISKUSI KELOMPOK TERFOKUS)

Kerjasama dengan

Universitas Islam Indonesia, Kabupaten Sleman,  
Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

3 Mei 2016

**KEDAULATAN RAKYAT  
DALAM UNDANG-UNDANG DASAR  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA  
TAHUN 1945**

**SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI  
2019**

# **Tim Prosiding**

## **Pengarah**

**Rully Chairul Azwar; Syamsul Bahri;  
Ahmad Farhan Hamid; Arif Budimanta.**

## **Ketua Tim**

**Mohammad Jafar Hafsa**

## **Anggota**

**A.B Kusuma; Alirman Sori; K.H. Bukhori Yusuf; Djamal Aziz;  
Harun Kamil; Ishak Latuconsina; Freddy Latumahina;  
Pataniari Siahaan; KP Permadi Satrio Wiwoho; Sulastomo;  
Zain Badjeber; Satya Arinanto; Valina Singka Subekti;  
Adji Samekto; Benny Pasaribu; Otong Abdurrahman;  
Memed Sosiawan; Yussyus Kuswandana; Nuzran Joher.**

## **Tenaga Ahli/Pendukung**

**Joni Jondriman; Tommy Andana; Agip Munandar;  
Endang Sapari; Rindra Budi Priyatmo; Dina Nurul Fitria;  
Akhmad Danial; Fitri Naluriyanti; Irham Isteen; Lita Amelia;  
Ramos Diaz; Wasinton Saragih; Rahmi Utami Handayani;  
Wafistrietman Corris; Rani Purwanti Kemalasar; Indra Arianto.**



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA  
LEMBAGA PENGAJIAN**

**SAMBUTAN**

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas segala rahmat dan hidayah-Nya sehingga penyusunan buku Prosiding Diskusi Kelompok Terfokus (*Focus Group Discussion-FGD*) dengan Topik **“Kedaulatan Rakyat dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945”** hasil kerjasama Lembaga Pengkajian MPR RI dengan Universitas Islam Indonesia, Provinsi Yogyakarta dapat kita selesaikan tepat waktu.

Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI adalah lembaga yang dibentuk MPR RI berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 05/MPR/2015 tanggal 1 Juli 2015. Lemkaji dibentuk sebagai pelaksanaan Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI masa jabatan 2009-2014.

Lemkaji MPR RI bertugas mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta menyerap aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan Negara.

Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya itu, Lembaga Pengkajian MPR RI mengadakan serangkaian rapat pengkajian tentang beragam isu kebangsaan yang terjadi di tengah masyarakat, dikaitkan dengan norma atau pasal yang ada dalam konstitusi. Hasil akhir dari kajian-kajian itu adalah sebuah rekomendasi pandangan Lembaga Pengkajian atas topik terkait yang diserahkan pada Pimpinan MPR RI sebagai masukan untuk pengambilan keputusan.

Guna mendapatkan rekomendasi yang berkualitas dan obyektif, selain menghimpun pemikiran dari seluruh anggota Lembaga Pengkajian MPR secara internal, Lembaga Pengkajian MPR juga menyerap pemikiran dari pihak eksternal. Dalam rangka itulah, untuk setiap topik kajian yang dibahas, Lembaga Pengkajian MPR RI mengadakan acara Diskusi Kelompok Terfokus bekerjasama dengan lembaga-lembaga pendidikan tinggi dengan melibatkan para pakar dan narasumber terpilih di daerah.

Buku ini merupakan Prosiding hasil Diskusi Kelompok Terfokus Lembaga Pengkajian MPR RI bersama Universitas Islam Indonesia, Provinsi Yogyakarta yang dilaksanakan pada 3 Mei 2016. Buku ini memuat bermacam pendapat dalam Diskusi Kelompok Terfokus di provinsi tersebut, baik berupa makalah ataupun pendapat lisan dalam bentuk risalah rapat yang kemudian dirumuskan sebuah tim perumus.

Penyelenggaraan Diskusi Kelompok Terfokus di Provinsi Yogyakarta diikuti oleh para Pimpinan dan Anggota Lemkaji sebagai berikut: Rully Chairul Azwar, Soedijarto, A.B. Kusuma, A.T. Sugito dan Hamdan Zoelva

Kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus di Daerah Istimewa Yogyakarta ini adalah satu rangkaian dari kegiatan serupa di tiga provinsi lain yaitu Provinsi Jawa Timur, Bali, dan Kalimantan Timur. Hasil Diskusi Kelompok Terfokus dengan

topik yang sama di provinsi-provinsi lainnya itu diterbitkan dalam buku prosiding terpisah.

Kami mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu terwujudnya Buku Prosiding ini. Harapan kami, buku ini dapat menjadi bahan masukan dan bahan pertimbangan bagi semua pihak, khususnya Pimpinan MPR RI, dalam menjalankan tugas-tugas dan kewenangan konstitusionalnya.

Semoga kerja keras dan semua usaha kita bersama ini dapat memberikan hasil yang positif bagi bangsa dan Negara, serta diridhai oleh Tuhan Yang Maha Esa.

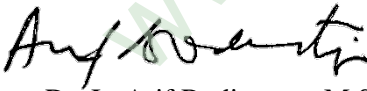
Lembaga Pengkajian MPR RI

Ketua,



Ir. Rully Chairul Azwar, M. Si., I.Pu

Wakil Ketua,



Dr. Ir. Arif Budimanta, M.Sc

Wakil Ketua,



Prof. Dr. Syamsul Bahri, M.Sc

Wakil Ketua,



Dr. Ir. M. Jafar Hafsah, I.Pm

Wakil Ketua,



Dr. Ahmad Farhan Hamid, M.S

## DAFTAR ISI

SAMBUTAN .....	iii
DAFTAR ISI .....	vi
PENGANTAR .....	1
RANGKUMAN .....	4
NOTULENSI .....	7

### LAMPIRAN

#### LAMPIRAN 1 - MAKALAH

- 1. MENEGUHKAN KEDAULATAN RAKYAT MELALUI PENATAAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM LEGISLASI DI INDONESIA**  
Oleh: *Allan Fatchan Gani Wardhana, SH., MH.* 20
- 2. PENGUATAN DESENTRALISASI ASIMETRIS DI NEGARA KESATUAN: Pengejawantahan Kedaulatan Rakyat Daerah Dalam Wacana Amandemen Kelima UUD 1945**  
Oleh: *Achmad Mudatsir, R.* 35
- 3. KEDAULATAN RAKYAT DI INDONESIA PASCA AMANDEMEN UUD 1945: ANTARA KENYATAAN DAN CITA-CITA**  
Oleh: *Dyah Permata Budi Asri* 98
- 4. REKONSTRUKSI MODEL LEGISLASI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA (Upaya Mewujudkan Kedaulatan Rakyat dalam UUD 1945)**  
Oleh: *Despan Heryansyah, MH.* 113

5. **KEDAULATAN RAKYAT DI DALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**  
Oleh: *Endang Sulistyarningsih* 133
6. **MENGEMBALIKAN SPIRIT KONSTITUSIONALISME DALAM KONSTITUSI NEGARA MELALUI AMANDEMEN KE-5 UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**  
Oleh: *Harry Setya Nugraha, SH* 140
7. **REFORMASI KONSTITUSI DAN TANTANGAN SISTEM PERWAKILAN SUBSTANSIAL**  
Oleh: *Humaidi AS* 151
8. **KEDAULATAN RAKYAT BERDASARKAN NEGARA HUKUM PANCASILA**  
Oleh: *Prof. Jawahir Thontowi, SH., Ph.D.* 169
9. **KEDUDUKAN KEDAULATAN RAKYAT DALAM UUD PERUBAHAN; Gagasan Mengembalikan Rezim Perencanaan Dalam UUD Negara Republik Indonesia**  
Oleh: *Muhamad Saleh, SH.,MH* 193
10. **CATATAN SINGKAT KEDAULATAN RAKYAT DALAM AMANDEMEN UUD 1945**  
Oleh : *Sri Roviana, MA* 204
11. **MENGGAGAS PEMILIHAN DEMOKRATIS DI INTERNAL PARTAI POLITIK DALAM PENENTUAN KANDIDAT PEMILIHAN PRESIDEN, PEMILIHAN LEGISLATIF, DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH**  
Oleh: *Maryam Nur Hidayati, SH* 208

- 12. PERIHAL KEDAULATAN DALAM PERUBAHAN UUD 1945**  
Oleh: *Dr. Mochamad Isnaeni Ramdhan, SH., MH* 219
- 13. IMPLEMENTASI KEDAULATAN RAKYAT PASCA AMANDEMEN UUD NEGARA RI TAHUN 1945**  
Oleh: *Takariadinda Diana Ethika, SH., M.Hum* 225
- 14. MENKRITISI KEMBALI KEDAULATAN**  
Oleh: *Sobirin Malian* 235
- 15. BUNG KARNO, PANCASILA DAN KEINDONESIAAN KITA**  
Oleh: *Zuly Qodir* 241
- 16. SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DAN DAERAH BERBASIS KOHERENSI**  
Oleh: *Dr. Zainuddin, S.Ag, SH., MH* 259

**LAMPIRAN 2 - FOTO**



## PENGANTAR

Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya itulah, Lemkaji mengadakan kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus dengan topik “Kedaulatan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Kegiatan ini adalah satu rangkaian dari kegiatan serupa di tiga provinsi lain yaitu Provinsi Jawa Timur, Bali dan Kalimantan Timur.

Di Provinsi DIY ini, kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus dilaksanakan pada hari Selasa, 3 Mei 2016 di Hotel Santika, Yogyakarta, DIY bekerjasama dengan Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta.

Pembahasan tentang “Kedaulatan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” ini dilatari oleh adanya perubahan UUD 1945 yang salah satu perubahan paling mendasarnya adalah diubahnya eksistensi, tugas, dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Dengan demikian, Presiden tidak lagi bertanggung jawab pada MPR dengan tidak harus melaksanakan GBHN seiring hilangnya tugas MPR untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Fungsi dan kewenangan MPR telah berubah, terbatas, jelas dan tertentu.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 sebagaimana diubah pada tahun 1999 hingga 2002, rumusan Pasal 1 Ayat (2) berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa kedaulatan rakyat pada dasarnya dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara yang kewenangannya ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lembaga-lembaga negara dimaksud adalah Presiden, MPR, DPR, DPD, MK, MA, BPK, dan KY.

Dalam UUD NRI Tahun 1945 juga diatur pembentukan lembaga-lembaga negara tersebut; ada yang keanggotaannya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, ada pula yang keanggotaannya dipilih melalui lembaga perwakilan rakyat yang keanggotaannya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Lembaga negara

pelaksana kedaulatan rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum adalah Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR dan anggota DPD. Lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat lainnya keanggotaannya dipilih melalui lembaga perwakilan rakyat. Jadi, kedaulatan rakyat tidak hanya dilaksanakan oleh satu lembaga negara, akan tetapi oleh berbagai lembaga negara. Dengan kata lain telah terjadi diferensiasi dan spesialisasi tugas dan fungsi “lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat”.

Meski begitu dirasakan, perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara paska perubahan UUD NRI Tahun 1945 menunjukkan tumbuhnya paling tidak tiga pandangan di publik terkait UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana tertuang dalam Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI Masa Jabatan 2009-2014. *Pertama*, aspirasi yang menganggap UUD NRI Tahun 1945 perlu disempurnakan kembali untuk mengikuti dinamika perkembangan masyarakat sehingga perlu dilakukan perubahan kembali. *Kedua*, aspirasi yang berpendapat UUD NRI Tahun 1945 baru saja dilakukan perubahan dan belum sepenuhnya dilaksanakan maka kurang tepat apabila dilakukan perubahan kembali. *Ketiga*, aspirasi yang kurang setuju pada usulan perubahan UUD 1945 (termasuk perubahan yang dilakukan dalam periode 1999-2002).

Atas dasar kenyataan tersebut Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI telah melakukan pembahasan tentang pelaksanaan Kedaulatan Rakyat dalam sistem demokrasi Indonesia sebagaimana termaktub dalam Sila ke-4 Pancasila, Alinea ketiga dan keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, dan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Terdapat kesepahaman bahwa setiap perubahan konstitusi harus tetap sesuai dengan semangat dan tujuan bernegara menurut Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Selanjutnya, pelaksanaan Kedaulatan Rakyat dalam sistem demokrasi Indonesia harus mengalir dan sejalan dengan Sila ke-4 Pancasila sebagaimana termuat dalam Alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Dalam pembahasan tentang konsep Kedaulatan Rakyat di Lemkaji MPR RI, tidak ada juga perbedaan pandangan terhadap pengertian Kedaulatan Rakyat; bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Perbedaan pemikiran terjadi menyangkut bagaimana Kedaulatan Rakyat itu dilaksanakan. Terkait masalah itu, terdapat dua

pemikiran. *Pertama*, kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD dan, *kedua*, kedaulatan rakyat dijalankan sepenuhnya oleh MPR.

Atas dasar itulah, Lemkaji MPR RI memandang perlu untuk melakukan Diskusi Kelompok Terfokus dengan berbagai universitas di beberapa daerah guna mendapatkan masukan dari pakar maupun akademisi terhadap wacana perdebatan terkait soal pelaksanaan Kedaulatan Rakyat yang sedang berkembang di masyarakat itu. Dengan demikian nantinya diharapkan pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara akan menjadi lebih baik di masa sekarang dan yang akan datang.

Dalam pelaksanaan diskusi tersebut, diharapkan dapat diperoleh beragam pemikiran yang meninjau konsep Kedaulatan Rakyat dari beragam aspek meliputi;

- *Aspek historis-filosofis* (analisis deskriptif tentang kedaulatan rakyat sebelum dan sesudah perubahan).
- *Aspek sosiologis-politik* (identifikasi praktik-praktik supremasi konstitusi dan supremasi perwakilan dalam sistem demokrasi).
- *Aspek yuridis* (analisis perundang-undangan terhadap konstruksi kedaulatan rakyat dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan dan sesudah perubahan yang menjadi dasar sistem politik dan Pemerintahan dalam pelaksanaan demokrasi).

## RANGKUMAN

Secara umum, para narasumber dan pembahas berpandangan bahwa perubahan UUD 1945 mengandung sejumlah kelemahan seperti inkonsistensi dan paradoks. Karenanya, terdapat keinginan kuat pada sebagian besar peserta forum diskusi agar dilakukan kajian kembali atas hasil perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR.

Terdapat dukungan untuk dilakukannya perubahan ke-lima UUD NRI Tahun 1945 dengan sejumlah usulan perbaikan yang cukup radikal. Dalam perspektif seperti itulah, forum diskusi menilai format Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang ada saat ini mengandung sejumlah kelemahan sehingga patut dikaji lagi secara mendasar untuk kemudian dilakukan reformulasi..

Diskusi Kelompok Terfokus merekam sejumlah kritik tertulis maupun lisan atas Pasal 1 Ayat (2) yang berlaku sekarang antara lain;

1. Pasal 1 ayat (2); Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang undang. Pasal ini menunjukkan tidak adanya kepastian hukum, siapa atau lembaga mana yang menurut UUD yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Sedangkan menurut Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 sebelum perubahan, Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam situasi ini, MPR secara norma imperative adalah “tempat kedaulatan” atau *Locus Sovereignty*.
2. Terdapat beberapa anomali konstitusional yang perlu dijernihkan, antara lain: Perubahan UUD 1945 memberikan peran bagi rakyat dalam menentukan pilihannya melalui pemilhan langsung Presiden dan Wakil Presiden, namun pencalonan tetap dilakukan melalui mekanisme partai politik, sehingga tidak memungkinkan rakyat memilih calon di luar mekanisme pencalonan oleh partai politik.
3. Dalam pemilihan langsung kepala daerah; di satu sisi rakyat diberikan mandat untuk memilih, sedangkan saat laporan pertanggungjawaban sepenuhnya menjadi domain DPRD yang merupakan representasi dari Partai Politik.

4. Pemilihan langsung Presiden (Pasal 6A), DPR, dan DPD (Pasal 20), Pemilihan Kepala Daerah Langsung dan serentak (Pasal 18 ayat 3) berlangsung sangat demokratis, namun tanpa disadari berdampak pada munculnya kontradiksi dengan sila keempat Pancasila; “Kerakyatan yang dipimpin hikmah kebijaksanaan dan permusyawaratan/perwakilan”.
5. Kosekuensi dari pemilihan presiden secara langsung, MPR kehilangan kewenangan menetapkan GBHN sehingga pembangunan nasional yang seharusnya berjalan secara berkesinambungan mengalami distorsi. Penggantinya, UU No 27 Tahun 2004, tentang Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang dirasakan tidak efektif karena visi dan misi pembangunan nasional saat ini lebih ditentukan oleh Presiden yang sedang berkuasa.
6. Dihapuskannya Utusan Golongan di MPR mengundang dua akses sosial politik: (a) Kecemburuan sosial politik yang berujung pada keinginan untuk mengembalikan format lembaga perwakilan sebelum Perubahan UUD 1945 dilakukan dan; (b) Timbulnya hegemoni partai politik dalam penyelenggaraan perwakilan di segala unsur kehidupan masyarakat.
7. Dalam Pasal 1 ayat (2) Perubahan UUD 1945 dinyatakan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Harus dimaknai pelaksanaan Undang-Undang Dasar hanya dapat dilaksanakan dalam bentuk undang-undang, selanjutnya dalam Pasal 20 ayat (1) Perubahan UUD 1945 dinyatakan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membuat undang-undang”. Meskipun Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) Perubahan UUD 1945 menjamin keterlibatan Presiden setiap RUU harus disetujui bersama antara DPR dan Presiden, tapi bukankah Presiden juga berasal dari partai politik (Pasal 6A ayat (2) Perubahan UUD 1945?).
8. Kehendak mengembalikan Kedaulatan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat perlu mendapat apresiasi yang proporsional mengingat analisis sistemik terkait dengan legitimasi pengisian jabatan, pola penugasan, pola

pengawasan, serta pola pertanggungjawaban Presiden selaku Kepala Pemerintahan.

9. Jika tidak terjadi perubahan terkait dengan reposisi MPR, dalam arti fungsi dan kewenangannya, maka tidak mustahil masa transisi Indonesia tidak akan mampu menghantarkan pada tercapainya tujuan Negara secara efisien dan efektif. Untuk itu perlu dilakukan perubahan konstitusi ke-lima.

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

## NOTULENSI

Berikut, adalah rangkuman pendapat narasumber dan para pembahas dalam Diskusi Kelompok Terfokus Lembaga Pengkajian MPR RI bekerjasama dengan Universitas Islam Indonesia di Hotel Santika, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Rabu, 3 Mei 2016.

### **Narasumber I: Prof Jawahir Thontowi Sh, Ph.D**

- Apa yang menjadi harapan era reformasi, perjuangan mengubah UUD 1945 ternyata belum secara optimal menghantarkan Indonesia pada gerbang kemerdekaan, atau kemandirian politik, kemandirian ekonomi dan kemandirian kebudayaan, bahkan ada kecenderungan untuk semakin mendorong lahirnya ketergantungan pada kekuatan negara-negara pemilik modal asing.
- Berbagai hasil kajian menunjukkan ada berbagai kelemahan tidak saja dalam muatan materi perubahan UUD 1945, tetapi juga segi-segi badan kekuasaan Negara paling fundamental sekalipun turut tergusur. MPR, sebagai lembaga tertinggi Negara di Indonesia, semula sebagai wujud penjelmaan kedaulatan rakyat secara fungsional turut lumpuh. Situasi ini timbul sebagai akibat dari gelombang demokrasi liberal yang menyerang (*attack*) dan melumpukan nilai-nilai kebajikan yang ada di MPR.
- Ada beberapa alasan mengapa MPR penting untuk diberdayakan fungsi dan kewenangannya;
  - a. MPR memiliki legal standing tersendiri sebagai lembaga tinggi Negara utama (*Primary State Organ*). Sebagai badan negara tinggi utama yang dilengkapi dengan struktur organisasi yang semi otonom dan memiliki kewenangan konstitusional tersendiri. Kendalanya, adalah bahwa MPR pasca reformasi tidak memiliki kewenangan harian yang lebih strategis, sebagaimana kewenangan MPR pada masa sebelumnya.
  - b. MPR memiliki kewenangan konstitusional, kewenangan asli (*Original authority*) yang melekat pada MPR sebagai badan negara utama dan tidak dapat diambil alih oleh

badan Negara lainnya. Kendalanya, adalah bahwa MPR tidak memiliki kewenangan harian (*ordinary authority*), melainkan hanya memiliki kewenangan luar biasa, dalam menyelenggarakan hal-hal istimewa.

- c. MPR memiliki kewenangan membikin peraturan hukum bernama Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang secara hirarkis berada di bawah substansi UUD 1945 dan di bawah peraturan perundang-undangan. Kendalanya, adalah bahwa MPR tidak memiliki anggota tetap sebagai mesin pembuat peraturan hukum, sebagaimana dijumpai di DPR terdapat Komisi III. Kendala lain, obyek yang diatur dalam TAP MPR belum jelas indikatornya, mengingat kehadiran UU Rencana Pembangunan Jangka Menengah RPJM, seakan-akan telah menggantikan posisi Garis Besar Haluan Negara.
- d. Pada hakikatnya sejak reformasi spirit norma *regulative* Tap MPR tetap masih berfungsi. Misalnya, Tap MPR terkait dengan penyatuan TNI-Polri, Tap MPR tentang penyelenggaraan pemerintah yang baik dan bersih, dan tidak ada KKN. Namun, kendalanya adalah produk hukum MPR kali ini tidak memiliki obyek hukum yang jelas, sehingga memerlukan suatu kesepakatan tersendiri.
- e. Secara sosiologis dan politis, MPR dalam dua periode ini telah meneguhkan fungsinya sebagai lembaga Tinggi Negara yang peduli terhadap tegaknya nilai-nilai kebangsaan, melalui sosialisasi empat pilar kebangsaan, yaitu Pancasila, UUD NRI 1945, Bhineka Tungga Ika dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**Narasumber II: Dr. Mochamad Isnaeni Ramdhan, SH., MH.**

- Perubahan UUD yang dilakukan oleh MPR menyisakan pertanyaan dan permasalahan yang mendasar, diantaranya mengenai pemilihan presiden secara langsung yang masih harus diakomodir melalui pencalonan partai politik sehingga kesempatan individu untuk mencalonkan diri masih terbatas. Tetapi di lain pihak dalam proses *impeachment* presiden



- kewenangan itu diberikan kepada MPR (pemindahan kedaulatan rakyat). Jadi ada kontradiksi diantara keduanya.
- Apakah penerapan kedaulatan rakyat saat ini sudah sesuai dengan makna sila ke 4 Pancasila? Sila keempat mengandung dua makna demokrasi:
    - a. *Demokrasi substansial*: demokrasi dilaksanakan dengan mengutamakan kebijaksanaan dalam perwakilan sehingga tidak dikenal demokrasi langsung.
    - b. *Demokrasi procedural*: demokrasi dilaksanakan melalui musyawarah bukan sistem majoritarian dalam proses pengambilan putusan.
  - Subjek UUD setelah melalui perubahan memberikan hegemoni kepada partai politik, hal tersebut dibuktikan dengan adanya Pasal 1 ayat 2 yang menyatakan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD, dalam pembahasan selanjutnya pasal 20 ayat 1 pemegang kekuasaan membuat undang – undang berada ditangan DPR. Meski ada jaminan keterlibatan Presiden pada setiap RUU, tapi Presiden juga tokoh partai.
  - Harus ada pengembalian komponen MPR dan DPR yang berisikan elemen-elemen representasi masyarakat (utusan golongan, daerah, TNI/ABRI).
  - Wacana amandemen UUD NRI 1945 ke-5 perlu didukung. Akan tetapi perlu diperhatikan bahwa rakyat sekarang sudah pintar, sehingga walaupun MPR kembali menjadi lembaga tertinggi yang bisa memilih presiden dan dapat melakukan pemakzulan, rakyat tetap dapat mengawasi MPR dan DPR.

### **Narasumber III: Prof. Dr. Sudjito, SH, Msi**

- Kedaulatan rakyat harus ditegakan, dimana kedaulatan rakyat dan demokrasi sangat berkaitan.
- Tantangan demokrasi saat ini; (a) keterlibatan rakyat dalam pengambilan keputusan politik; (b) pengakuan penghargaan hak asasi rakyat; (c) persamaan hak bagi seluruh rakyat di segala bidang; (d) adanya lembaga peradilan yang independen; (e) kebebasan dan kemerdekaan bagi warga Negara; (f) peranan media massa yang bebas; (g) pemilihan umum yang bebas jujur adil dan: (h) pengakuan terhadap keberagaman.

- Perspektif politik seyogyanya tidak dijadikan dominan dalam aktifitas negara dan menggeser perspektif lain, hal tersebut menimbulkan kekhawatiran akan tidak sehatnya kehidupan bernegara dan terganggunya pencapaian tujuan negara. Oleh karenanya pemikiran yang berasalkan dari perspektif *social order* (dimensi kemasyarakatan) perlu dihadirkan agar nantinya kedaulatan rakyat dan sekaligus demokrasi memiliki legitimitas dan legalitas.
- Dalam perspektif *social order*, terdapat keterkaitan antara kedaulatan rakyat dan demokrasi yang berbasis sosial. Keterkaitan tersebut menimbulkan perencanaan dalam bentuk design kehidupan individu maupun sebagai bangsa untuk kemudian diraih melalui upaya yang memperhatikan aspirasi masyarakat.
- Dalam penerapannya GBHN diproyeksikan mampu menjadi sarana pertanggungjawaban penyelenggara Negara, pengakomodir tujuan negara dan kebutuhan *social order* (kebutuhan dan ide-ide masyarakat) yang dapat dipertanggungjawabkan oleh penyelenggara negara. Konsep GBHN seharusnya disusun atas dasar platform ideology Pancasila yang bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.
- Kedaulatan rakyat, demokrasi dan GBHN harus dibuat secara holistik bukan parsialistik. Harus merupakan karya moral, akademik, intelektual rakyat dan negarawan, bukan sekedar karya politikus. Disusun berdasarkan platform ideologi Pancasila, berasarkan cita-cita Negara (UUD 45).
- Praktek GBHN di Indonesia dalam 3 periode;
  1. Era Orde Lama; kedaulatan rakyat, demokrasi dan perencanaan pembangunan semesta dikonsepskan meskipun belum dikenal istilah GBHN namun sudah dikenal Undang – undang pembangunan nasional semesta berencana yang disiapkan oleh Dewan Perancang Nasional berdasarkan UU No.80 tahun 1958. Dewan Perancang Nasional menyusun

rencana pembangunan nasional dengan memperhitungkan pembangunan segala kekayaan alam dan pergerakan tenaga rakyat serta meliputi segala segi kehidupan.

2. Era Orde Baru; pemerintahan bersifat otoriter dimana kedaulatan rakyat dan demokrasi kurang berkembang. Di era ini pembuatan GBHN dilakukan oleh MPR (yang cukup memberikan ruang lebar bagi keterlibatan rakyat) selaku representasi seluruh rakyat Indonesia. MPR sebagai miniature kedaulatan rakyat dan bangsa Indonesia namun secara substantive kedaulatan rakyat dan demokrasi bersifat semu karena dalam prakteknya dipolitisir.
3. Era Reformasi; puncak gaung demokrasi dimana manipulasi kedaulatan rakyat berlangsung sedemikian maraknya. Di era ini tidak dikenal GBHN, semangat reformasi memiliki ciri khas sendiri terhadap konsep MPR dan GBHN. MPR tidak lagi berkewajiban membuat GBHN, rencana pembangunan nasional berkiblat pada visi misi pasangan presiden dan wakil presiden pada saat pemilu melalui proses pemilihan langsung. Penyelenggaraan desentralisasi dan penguatan otonomi daerah marak diselenggarakan. Dalam kondisi tersebut rakyat berada pada posisi penoton, obyek, dan nyaris tidak memiliki kesempatan menjadi subyek dalam bernegara.

Selanjutnya, saat sesi pembahasan dan tanya jawab oleh sejumlah pembahas, terdapat sejumlah pendapat sebagai berikut;

**Dr. Dafri Agus Salim (UGM)**

- Pasal 1 ayat (2) UUD '45 mempunyai kelemahan secara konseptual, karena terdapat ketidakjelasan atas konsep kedaulatan dan konsep rakyat (*people sovereignty*).
- Dalam prakteknya, kedaulatan rakyat dijalankan oleh berbagai lembaga, hanya tingkatnya berbeda. Jika kedaulatan rakyat hanya diwakili MPR maka akan terjadinya kekurangan, contoh dalam kesenjangan waktu, dimana MPR hanya rapat beberapa kali, padahal isu yang berkembang itu hampir setiap saat dan dibutuhkan penyelesaian. Kewenangan MPR terbatas, tidak

mencakup aspek keseluruhan yang dimaksud, hanya pemilihan presiden dan GBHN.

- Usulan: perlu dipikirkan adanya penerapan konsep yang benar benar selaras dengan rakyat. MPR harus benar-benar merupakan suara rakyat, dimana *people sovereignty* diwakilkan oleh MPR, dan MPR bukan sebagai lembaga istimewa melainkan sebagai lembaga khusus untuk memberikan ruang rakyat menjalankan konstitusi. Dan harapannya agar pembahasan ini tidak dijadikan ranah yang sarat akan kepentingan politik (*political interest*).

### **Dr. Zuli Qodir (FISIP UMY)**

- Kedaulatan rakyat saat ini berada di tangan yang tidak jelas, “Apakah kedaulatan rakyat ada pada rakyat, partai politik, tengkulak, pedagang, budayawan/filosof, ataukah ahli konstitusi?”.
- Diperlukan ketegasan pihak mana yang bertanggung jawab memikul kedaulatan rakyat, “Apakah lembaga-lembaga negara saja, ataukah akan ada ‘perkawinan’ antara kedaulatan rakyat dengan institusi lain baik government maupun non-government atau malah berdiri sendiri?”.
- Para pengemban amanah rakyat tak lagi ‘beriman’ pada sila ke-1 dan ke-4 Pancasila sehingga membentuk paradigma bahwa politikus sudah kehilangan budaya, norma dan etika.
- Bahwa terdapat *paradox* di dalam sistem kenegaraan dimana sistem yang dianut oleh Indonesia adalah penggabungan antara sistem presidential dengan parlementer. Negara yang didirikan untuk mensejahterakan dan untuk berdaulat pada kenyataannya tidak berjalan dengan baik.
- Kita akan memilih system sekarang yang telah berjalan, atau berubah sedikit dengan maksud untuk mensejahterakan masyarakat?

### **Muhamad Sholeh (Pusat Kajian Pancasila dan Konstitusi)**

- Rencana perubahan UUD 1945 ke-5 masih belum ada konsensus atau diskusi tentang pembangunan Indonesia di masa yang akan datang.

- Ada *gap* dan *misleading* dalam Pembukaan, batang tubuh dan pasal-pasal yang menuntun Indonesia dalam ketidakjelasan akan masa depan seperti apa yang ingin dibangun untuk NKRI. Ini terjadi dikarenakan pemerintah tidak melihat realita yang ada dalam masyarakat, sehingga peraturan yang dibangun belum bisa menampung kebutuhan rakyat.
- Usulan; jika terjadi perubahan UUD ke-5, perlu ada kajian nyata terhadap realita dengan tetap mempertahankan butir-butir Pancasila, negara modern seperti apa yang dikehendaki.

**Prof. Dr. H Soedijarto, MA**

- MPR dibuat agar Negara ini menjadi Negara yang stabil. Partai politik tidak seharusnya dibenci, kontribusi politikus harus diakui telah membantu penciptaan negara Indonesia. Karena *founding father* yang membentuk Negara ini adalah orang-orang politik. Tetapi seharusnya bentuk perwujudan partai politiklah yang perlu diatur dan disepakati oleh bangsa ini.
- Merujuk pada konstitusi Jerman yang secara jelas menyebutkan partai politik adalah perwujudan aspirasi politik rakyat. Pembukaan UUD 1945, sebenarnya adalah ideology Negara kita, yaitu Pancasila. Lembaga kajian dibuat untuk menampung semua masukan dari para akademisi dan pakar.

**Dr. Hamdan Zoelva, SH., MH**

- Dalam sejarah konsep kedaulatan, sering terjadi praktek manipulasi terhadap kedaulatan rakyat. Kedaulatan Tuhan saja di manipulasi, kedaulatan rakyat pun kini dimanipulasi, bahkan komunis saja dimanipulasi. Kecuali kedaulatan hukum yang tidak dimanipulasi karena menempatkan orang pada tempat yang sama. Akhirnya semua kembali kepada rakyat.
- Dalam sejarah tata Negara dan Untuk mendapatkan sistem tata negara yang baru, tidak semata-mata kita menempatkan konsep dan teori dan apa yang diperdebatkan oleh *founding fathers* itu lantas menjadi pegangan kita, karena masyarakat kita sangat berkembang dinamis.
- Kita kaya pengalaman ketatanegaraan, sangat kaya dengan konsep yang sudah diujicoba berkali kali. Dan bila kita ingin

kita ubah konstitusi, perlu direnungkan apa ini sudah final atau perlu diubah kembali.

### **A.B. Kusuma**

- Kedaulatan rakyat bergantung pada paradigma yang berkembang dan dijadikan acuan. Kedaulatan beragama yang terdapat dalam Pancasila dengan kedaulatan Islam berbeda. Syariat Islam membagi hukum dalam 3 golongan (hukum bagi muslim, kafir dzimii dan kafir harbi) sedangkan dalam Pancasila menganut *equality before the law* (persamaan derajat dihadapan hukum). Kontribusi Islam dalam proses penyusunan Pancasila merupakan penghapusan ketentuan mematuhi syariat Islam dan digantikan dengan Ketuhanan YME (ketauhidan).
- *Locus sovereignty* -> dilaksanakan -> dilakukan oleh badan eksekutif pemerintah. (berdasarkan kajian linguistik).
- Dampak perubahan UUD memberikan kebebasan berlebih terhadap pemerintah eksekutif dalam mengeksekusi kekayaan negara baik alam maupun asset negara.

### **Prof. Jawahir Thontowi SH, Ph.D**

- Ketika Indonesia semakin kompleks, kita harus memilih, tetap memilih demokrasi (*direct democracy*, *representative democracy*) atau keluar dari demokrasi. Setelah dikaji, disebutkan bahwa dengan demokrasi langsung korupsi akan berkurang, ternyata tidak juga terlalu berpengaruh.
- Konsisten dengan penyelamatan sila ke-4, dengan adanya demokrasi langsung sila ke-4 itu hilang dan terhapus. Implikasi terhadap aktor terhadap pusat dan daerah akan mudah terseleksi jika dari pusat ke daerah. Oleh karena itu perlu dipilih system yang paling tepat untuk kehidupan berbangsa kita ini sesuai dengan pancasila.

### **Prof. A.T Sugito**

- Kekuasaan tidak mungkin ada tanpa kedaulatan karena keutamaanya untuk kemudian didelegasikan kepada pemerintah yang akan melahirkan kewenangan dan tugas.

- Kedaulatan memiliki karakteristik yang harus dipegang teguh yaitu kekuasaan mutlak dan sempurna, tertinggi, utuh bulat dan abadi serta tidak dapat dialihkan dan diubah. Karakteristik tersebut secara universal sudah menjadi pedoman utama yang diterima secara luas.
- Pertanyaannya dapatkah karakteristik tersebut diimplementasikan di Indonesia? Faktor geografis, demografis, sosial, ekonomi dan budaya menjadi tantangan pelaksanaan demokrasi di Indonesia.
- Dengan mempertimbangkan faktor tersebut demokrasi perwakilan menjadi pilihan paling efektif yang berdampak pada sistem pemerintahan. *Indirect democracy* menimbulkan *representative government* yang penerapan kedaulatan rakyat tidak mungkin dilaksanakan secara langsung oleh rakyat, melainkan melalui lembaga-lembaga negara.
- Pertanyaan kembali mengenai Kedaulatan rakyat di Indonesia:
  1. UUD pra-amandemen berbunyi “Kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR” -> menimbulkan pertanyaan akan adanya pergeseran kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan negara.
  2. UUD 1945 pasca-amandemen “Kedaulatan rakyat berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD” -> membawa masalah baru, siapakah yang bertanggungjawab melaksanakannya? Mengakibatkan proses liberalisasi.
  3. **Alternatif 3**; “Kedaulatan rakyat berada ditangan rakyat berada ditangan MPR dilaksanakan menurut UUD” -> perlu mengkaji posisi MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat, apakah pada kenyataannya sudah mewakili rakyat dalam penerapan kedaulatan rakyat.
  4. **Alternatif 4**; “Kedaulatan rakyat ditangan rakyat dan dilaksanakan oleh lembaga – lembaga negara menurut UUD”; semua lembaga negara mendapat delegasi dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat.

### **Dr Dafri Agus Salim (FISIP UGM)**

- Politik adalah sesuatu yang penting, tapi saat ini yang tidak disukai adalah pelaku politiknya. Demokrasi bukan satu-satunya pilihan, sehingga harus banyak partai.
- Apakah mungkin pelaksanaan kedaulatan rakyat dikaji dengan hal di luar konstitusi tertulis, misalnya melalui konvensi? Sebab konstitusi itu sangat kaku, *out of date* dan sangat sulit diubah. Sedangkan Indonesia sangat suka berdebat dengan tulisan-tulisan tentang konstitusi karena prakteknya saat ini sangat menyimpang.
- Masalah otonomi, saat ini Indonesia bergerak ke arah liberalisme, mengundang *inefficient, overlapping*, dan lain-lain sehingga tidak ada kedaulatan di level bawah. Apakah perlu dalam konstitusi dimasukan pasal-pasal mengenai *responsible government*.

### **Dr. Hamdan Zoelva SH., MH**

- Praktek konvensi, jika kita mengabaikan aturan tertulis maka itu tidak bisa, itu akan membuat hukum yang telah disepakati bersama diabaikan. Jika sesuatu itu tidak dijelaskan di dalam Undang-Undang dan apabila konvensi mengabaikan peraturan tertulis maka sama halnya dengan *otoritarianisme*.

### **Martin (Fakultas Hukum, UMY)**

- Yang diharapkan dari kedaulatan rakyat sejatinya adalah kesejahteraan rakyat. Pada praktiknya, banyak kandidat partai politik yang terpilih seolah-olah mendapatkan legitimasi kekuasaan sehingga rakyat menjadi korban.
- Kaitannya dengan hal tersebut, diharapkan bahwa dalam pemilihan umum, wakil rakyat yang terpilih dan menduduki jabatan pada akhirnya haruslah keluar dari partai dan partai tersebut bubar setelah pemilihan selesai, sehingga tidak ada campur tangan partai dan pemegang jabatan fokus dalam mengemban amanahnya menampung aspirasi dan mensejahterakan rakyat.



### **Ir Rully Chairul Azwar, M. Si**

- Perlu adanya pertimbangan apakah pemikiran para *founding fathers* adalah yang terbaik untuk didiskusikan dan kemudian memilih mana yang terbaik diantara yang terbaik untuk diaplikasikan di masa sekarang dan akan datang.
- Kaitannya dengan *content* Pasal 1 ayat (2) UUD '45 diharapkan MPR diperkuat menjadi lembaga negara tertinggi akan tetapi dengan tetap menjunjung kedaulatan rakyat yang tentunya juga diperkuat.

### **Endang Sulistyarningsih (FH Universitas Janabadra)**

- Indonesia sebagai negara demokrasi tersirat di dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar, serta perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD. Sesungguhnya asas demokrasi sepenuhnya pada rakyat.
- Namun berdasarkan temuan, dalam Pasal 7A tidak ada *check and balance* karena pemberhentian Presiden dan Wakilnya diberhentikan oleh MPR dan hanya atas usul DPR, dan tidak dijelaskan posisi DPD disini.
- Begitu juga dengan Pasal 8 ayat (3) yang menyatakan apabila Presiden mangkat kemudian MPR akan melakukan sidang, yang mana tidak mencantumkan peran demokrasi dalam hal tersebut.
- “Adanya inkonsistensi dalam pasal sebagaimana yang dipaparkan di atas akankah mengakibatkan diadakannya perubahan konstitusi ke-5 ataukah akan kembali pada konstitusi yang sebelumnya?” Pasal 1 ayat (2) UUD sebelum perubahan menjelaskan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh MPR.
- Praktek kedaulatan saat ini adalah bentuk kedaulatan konstitusi, bukan sepenuhnya kedaulatan rakyat.

### **Dr. Hamdan Zoelva, SH., M.H.**

- DPD dan DPR memang memiliki konsep yang berbeda karena tidak pada *level* yang sama secara konseptual. Dan kaitannya dengan penentuan pengisian jabatan/kedudukan Presiden adalah kombinasi langsung MPR ke TAP. Paradigma yang digunakan dalam hal tersebut adalah, apabila Presiden mangkat

maka yang menggantikannya disebut ‘pergantian antar waktu’ dalam masa jabatan 5 (lima) tahun

**Dr. Mochamad Isaeni Ramdan SH, MH S.H., M.H. (Fakultas Hukum, Universitas Pancasila)**

- Bagaimana cara mengisi perwakilan rakyat di MPR, apakah di pilih secara langsung dengan menentukan siapa yang paling bijak diantara yang paling bijak. Karena rakyat dianggap penting pada saat pemilu dan pencoblosan akan tetapi dilupakan setelahnya. Mari elaborasi suatu pengawasan dari rakyat yang terwakilkan oleh MPR.
- Perlu ditentukan secara tegas kedaulatan rakyat seperti apa yang dianut apakah langsung ataukah perwakilan. Oleh karena itu, pengkajian perlu dilakukan untuk menjawab ketidakpastian konstitusi sehingga bisa menilik apa yang keliru dari MPR dan perlu dilakukannya elaborasi mekanisme penguasaan rakyat yang ada di MPR.

**AB Kusuma**

- Bahwasanya terjadi eksperimen terhadap sistem negara yang dilakukan oleh para *founding fathers* berdasarkan konsep kala itu. Dimana pada era Orde Baru, sistem presidensial berubah menjadi sistem semi-presidensial. Memang yang memerdekakan Indonesia pada tahun 1945 semestinya kita kembali kepada sistem semi-presidensial yang kita anut.
- Adanya inkonsistensi dalam pasal dimana dalam hal ini utusan golongan dalam MPR tidak meliputi keseluruhan rakyat. Bahwasanya saat ini terjadi kesalahan pokok bahwasannya *residual power* dibuat di daerah karena takut terbelah, dan karena seharusnya otonomi tidak bisa ditaruh di daerah.

**Ir Rully Chairul Azwar, M. Si, I.Pu**

- Apakah MPR kembali menjadi lembaga Negara tertinggi, atau ada solusi lain seperti MPR tetap tetap menjadi lembaga tinggi tetapi hanya diperkuat ‘*power*’ nya seperti mengubah UUD, membuat GBHN dimana lembaga lain tidak bisa, atau tetap

seperti saat ini. Akan tetapi sebelum itu, kita harus menguatkan kembali kedaulatan rakyat.

- Perlu diberikan pada rakyat hak untuk mengeksaminasi putusan pengadilan, terutama di MK, karena putusan MK katanya tidak bisa digugat kembali.

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

# Meneguhkan Kedaulatan Rakyat Melalui Penataan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Legislasi di Indonesia<sup>1</sup>

Oleh : Allan Fatchan Gani Wardhana, SH., MH<sup>2</sup>

## A. Latar Belakang Masalah

Salah satu materi penting yang dimuat di dalam UUD 1945 pasca perubahan ialah mengenai lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia. Terbentuknya lembaga tersebut merupakan tuntutan untuk mengidealkan sistem legislasi dengan mengajak wakil-wakil daerah untuk berpartisipasi dalam memainkan perannya sebagai pembuat undang-undang.

Gagasan pembentukan lembaga DPD adalah sebagai alat representasi sekaligus sebagai salah satu mesin untuk mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat yang berada di daerah. Selain itu kehadiran DPD ini juga sebagai alat guna memberikan peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan kebijakan nasional untuk permasalahan-permasalahan yang terkait langsung dengan daerah.

UUD 1945 hasil perubahan telah melahirkan DPD sebagai lembaga baru yang anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum dan menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sekaligus sebagai lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya yang mempunyai kewenangan konstitusional tersendiri. Kelahiran DPD bertujuan untuk menjembatani aspirasi daerah dengan kebijakan pembangunan nasional. DPD diharapkan menjadi perekat yang akan memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut juga dimaknai sebagai optimalisasi

---

<sup>1</sup> Makalah ditulis untuk acara *Focus Group Discussion* (FGD) yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Bekerjasama dengan Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2016, di Yogyakarta

<sup>2</sup> Penulis adalah Peneliti pada Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

lembaga perwakilan di Indonesia sekaligus prasyarat agar terjadinya mekanisme *check and balances* dalam lembaga perwakilan itu sendiri.

Kewenangan DPD telah diatur dengan tegas dalam UUD NRI 1945 yang menyatakan<sup>3</sup> :

*“Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama”.*

Uraian kewenangan dan fungsi DPD di atas membuktikan secara tegas kedudukan konstitusional anggota DPD adalah wakil daerah yang hanya akan secara murni menyuarakan kepentingan-kepentingan daerahnya. DPD sebagai representasi rakyat dapat secara leluasa membawa aspirasi daerah. Karena bagaimanapun keanggotaan DPD memiliki legitimasi yang kuat sebagai perwakilan langsung dari suatu wilayah yang dapat berkontribusi untuk kemajuan demokrasi di Indonesia. Sebagai lembaga representasi rakyat yang menyuarakan kepentingan-kepentingan daerahnya, tentu DPD membutuhkan suara dan aspirasi masyarakat di daerah. Adanya suara dan aspirasi ini dijamin semata-mata sebagai sarana partisipasi rakyat untuk merumuskan kebijakan publik terutama yang berkaitan dengan persoalan daerah. Dalam konteks inilah esensi kedaulatan rakyat diterjemahkan.

Akan tetapi yang kemudian menjadi permasalahan adalah bahwa kewenangan DPD yang ditegaskan dalam konstitusi justru membuat DPD belum bisa melakukan apapun. Bagaimana mungkin

---

<sup>3</sup> Lihat Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

DPD dapat bekerja untuk memajukan daerah sementara kewenangan DPD itu sendiri tidak maksimal. Dalam proses legislasi yang menyangkut persoalan daerah, kewenangan DPD hanya terbatas pada “mengajukan” dan “membahas”. Dalam proses persetujuan undang-undang, DPD justru tidak terlibat. Padahal proses persetujuan menjadi hal yang penting terutama untuk menjembatani dan mengawal kepentingan-kepentingan daerah. Fungsi Pengawasan yang dilakukan oleh DPD pun juga terkendala permasalahan konstitusional karena kekuatan pengawasan belum cukup optimal.

Berdasarkan uraian di atas, melihat kewenangan yang sangat terbatas yang dimiliki oleh DPD, dapat dikatakan bahwa kewenangan DPD hanya sebagai formalitas konstitusional belaka disebabkan oleh kompromi yang melatarbelakangi pelaksanaan amandemen.<sup>4</sup> Oleh karena itu, penataan kewenangan DPD dalam sistem legislasi di Indonesia sangat mendesak untuk dilakukan. Hal ini bukan saja agar terwujud sistem legislasi yang ideal, melainkan juga dalam rangka meneguhkan daulat rakyat yang telah diberikan kepada lembaga DPD melalui pemilihan umum.

## **B. Meneguhkan Kedaulatan Rakyat**

Kedaulatan rakyat yang telah dipilih oleh bangsa ini menempatkan bahwa pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam negara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat.<sup>5</sup> Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

Konsep kedaulatan rakyat yang sekarang dianut oleh Indonesia bukanlah kedaulatan rakyat dalam arti yang sebebaskan-bebasnya. Pelaksanaan kedaulatan rakyat dibatasi dan harus tunduk pada aturan

---

<sup>4</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm.70

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, 2011, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Cet 2. Jakarta: Sinar Grafika Offset. Hlm. 58

hukum. Bagaimanapun kedaulatan rakyat (*democratie*) tetaplah mempunyai kelemahan-kelemahan, salah satunya bahwa jika tidak terkontrol dengan baik maka akan menimbulkan tindakan yang anarkis. Oleh karena itu dalam Pasal 1 ayat (2) ditegaskan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD menunjukkan bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*).

Salah satu wujud dari kedaulatan rakyat ialah pemilu, terutama pemilu untuk memilih calon legislatif. Konsep pemilu legislatif dalam UUD NRI 1945 terdiri dari pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dalam memilih calon legislatif itulah kedaulatan rakyat tersalurkan. Maka calon-calon yang telah terpilih melalui pemilu, sejatinya ia mengemban daulat rakyat dan lembaga-lembaga yang akan diduduki merupakan lembaga penerjemah kedaulatan rakyat, terutama lembaga DPD.

Secara tegas kedudukan konstitusional anggota DPD adalah wakil daerah yang hanya akan secara murni menyuarakan kepentingan-kepentingan daerahnya. DPD sebagai representasi rakyat dapat secara leluasa membawa aspirasi daerah. Karena bagaimanapun keanggotaan DPD memiliki legitimasi yang kuat sebagai perwakilan langsung dari suatu wilayah yang dapat berkontribusi untuk kemajuan demokrasi di Indonesia.

### **C. Penataan Kewenangan DPD Dalam Sistem Legislasi di Indonesia**

Berdasarkan perubahan ketiga UUD 1945, gagasan pembentukan Dewan Perwakilan Daerah dalam rangka restrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar telah diadopsikan. Dengan demikian, resmilah pengertian dewan perwakilan di Indonesia mencakup Dewan Perwakilan Daerah yang keduanya secara bersama-sama dapat disebut sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perbedaan antara keduanya terletak pada hakikat kepentingan yang diwakilinya masing-masing. DPR dimaksudkan untuk mewakili rakyat, sedangkan DPD dimaksudkan untuk mewakili daerah-daerah.

Pembedaan hakikat perwakilan ini penting untuk menghindari pengertian ‘double representation’ atau keterwakilan ganda mengartikan fungsi parlemen yang dijalankan oleh kedua dewan tersebut.<sup>6</sup>

Seperti dikatakan oleh Rod Hague dan Martin Harrop, “*The main justification for having two (or occasionally more) chambers within an assembly are first, to present distinct interest within society and secondly to provide check and balances within the legislative branch*”.<sup>7</sup> Dengan demikian perbedaan kedua parlemen Indonesia disebut Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah itu dapat ditentukan oleh dua faktor, yaitu (a) sistem rekrutmen keanggotaannya, dan (b) pembagian kewenangan di antara keduanya dalam menjalankan tugas parlemen.

Ada berbagai gagasan dibalik kelahiran DPD. Pertama, gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar (*bicameral*). DPD dan DPR digambarkan serupa dengan sistem perwakilan seperti di Amerika Serikat yang terdiri dari Senat sebagai perwakilan negara bagian (DPD) dan House of Representative sebagai perwakilan seluruh rakyat (DPR). Di Amerika, kedua unsur perwakilan tersebut dinamakan Kongres (*Congress*). Kedua, gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara. DPD merupakan badan sehari-hari yang turut serta menentukan dan mengawasi jalannya politik dan pengelolaan negara.<sup>8</sup>

Berangkat dari hal di atas, dapat digarisbawahi bahwa gagasan dasar pembentukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah. Keinginan tersebut

---

<sup>6</sup> Jimly Ashiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, Cet 2, 2005, Hlm 50

<sup>7</sup> Rod Hogue and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics*, Humanities Press International Inc., New Jersey, 1989, hal 204-205, *Ibid.*, Hlm 163

<sup>8</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm 53-54



berangkat dari indikasi yang nyata bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan ketimpangan dan rasa ketidakadilan, dan diantaranya juga memberi indikasi ancaman keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Keberadaan unsur Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR RI selama ini (sebelum dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945) dianggap tidak memadai untuk menjawab tantangan-tantangan tersebut.

Kehadiran lembaga DPD ini diharapkan menjadi perekat yang akan memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal tersebut juga dimaknai sebagai optimalisasi lembaga perwakilan di Indonesia sekaligus prasyarat agar terjadinya mekanisme *check and balances* dalam lembaga perwakilan itu sendiri. Optimalisasi fungsi legislasi DPD sebagaimana mandat UUD 1945 dalam pengajuan, pembahasan, dan pemberian pertimbangan atas Rancangan Undang-Undang tertentu menjadi sangat penting.

Realitas yang ada, Denny Indrayana menyebutkan bahwa DPD telah lahir, namun belum sepenuhnya hadir. Keberadaannya hampir sama dengan ketiadaannya. DPD antara (ti)ada dan tiada. Maknanya, dapat dibaca, DPD bisa dianggap antara 'ada' dan 'tiada', atau bahkan DPD berada antara 'tiada' dan 'tiada'.<sup>9</sup> Lebih lanjut Denny mengatakan bahwa DPD 'ada' salah satunya karena legitimasinya yang relatif kuat. Para anggotanya dipilih langsung melalui sistem pemilu distrik berwakil banyak. Namun, DPD juga 'tiada'. Karena kuatnya legitimasi hasil pemilu itu tidak berjalan seiring dengan kewenangannya yang cenderung minimalis, terlebih bila dikomparasikan dengan DPR.<sup>10</sup> UUD NRI 1945 telah menggariskan apa saja yang menjadi kewenangan DPD :

---

<sup>9</sup> Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada : Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 298

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm.299

## Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Berdasarkan landasan konstitusional di atas, kata **“dapat”** dalam Pasal 22D ayat (1) UUD oleh Mahkamah Konstitusi ditafsirkan mempunyai dua makna yaitu:

- a) merupakan **pilihan subjektif DPD “untuk mengajukan”** atau **“tidak mengajukan”** RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan

dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD.<sup>11</sup>

- b) bermakna **hak dan/atau kewenangan yang analog dengan hak dan/atau kewenangan Presiden dalam mengajukan RUU kepada DPR**. Akan tetapi dalam putusannya MK memilih memaknai kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 sebagai hak dan/atau kewenangan sehingga pasal-pasal dalam UU MD 3 dan UU P3 yang menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas Badan Legislasi (Baleg) DPR menjadi RUU DPR dinilai MK sebagai mereduksi kewenangan DPD. Dengan demikian, DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU yang menjadi kewenangan DPD.<sup>12</sup>

Frasa “dapat” yang kemudian maknanya dipertegas oleh Mahkamah Konstitusi seperti tersebut di atas justru esensinya mengerdilkan lembaga DPD itu sendiri. Artinya mengajukan atau tidak mengajukan RUU tertentu yang menjadi kewenangan DPD pun tidak ada permasalahan. Masih ada pintu lain untuk mengajukan RUU yaitu dari Presiden dan DPR. Jika DPD yang digagas dengan keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk hal-hal terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah menjadi kabur tugas dan mandat konstitusionalnya. Seharusnya karena DPD itu merupakan perwakilan daerah, fungsi legislasi DPD diperkuat. Memperkuatnya pun juga hanya yang menjadi kewenangan DPD saja, tidak semua RUU.

Frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 menurut Mahkamah Konstitusi harus dimaknai DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan wewenang DPD, bersama DPR dan Presiden, yang melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada

---

<sup>11</sup> Putusan MK-RI, Nomor Perkara 92/PUU-X/2012, hlm. 244-245

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 245

Tingkat I ( pengantar musyawarah, mengajukan dan membahas DIM serta penyampaian pendapat mini) oleh komisi atau Pansus DPR dan menyampaikan pendapat pada Pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan. Pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden maka Presiden diberi kesempatan menjelaskan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Apabila ada RUU dari DPR, DPR diberi kesempatan menjelaskan sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan, dan apabila terhadap RUU dari DPD maka DPD memberikan penjelasan sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Perlunya DPD untuk ikut membahas RUU yang menjadi wewenangnya juga dikuatkan oleh Putusan MK-RI No.79/PUU-XII/2014 yang isinya juga sejalan dengan Putusan MK-RI, Nomor Perkara 92/PUU-X/2012.

Terkait dengan kewenangan DPD memberikan pertimbangan atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, Mahkamah Konstitusi menafsirkan bahwa makna “memberikan pertimbangan” sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 adalah tidak sama dengan bobot kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU. Artinya, DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menyetujui atau tidak menyetujui pertimbangan DPD sebagian atau seluruhnya. Meskipun begitu, DPR dan Presiden berkewajiban untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.<sup>13</sup>

Kewenangan DPD yang disebutkan dalam pasal 22D UUD NRI 1945 di atas menunjukkan bahwa sesungguhnya DPD yang diharapkan mampu berbuat banyak untuk daerah, akan tetapi terganjal dengan persoalan konstitusional. Oleh karena itu penulis mengusulkan untuk dilakukannya amandemen konstitusi dengan salah satu bahasan ialah merombak ulang kewenangan DPD sebagai representasi daerah.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 249-250

Adapun penulis mengajukan rekomendasi perubahan terhadap pasal 22D UUD NRI 1945 sebagai berikut:

1. Dewan Perwakilan Daerah **memiliki kekuasaan membentuk undang-undang** yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (frasa “memiliki kekuasaan membentuk undang-undang” bermakna bahwa DPD mempunyai hak inisiatif mandiri dalam pembuatan undang-undang)
2. Dewan Perwakilan Daerah **ikut membahas dan memberikan persetujuan** terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta **wajib** memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama (frasa “ikut membahas dan memberikan persetujuan” menegaskan bahwa RUU yang berkaitan dengan kedaerahan dan pengelolaan sumberdaya alam dan sumber daya ekonomi, maka DPD dapat mengambil sikap menyetujui atau tidak menyetujui jika RUU yang berkaitan dengan kedaerahan diajukan oleh DPR atau Presiden)
3. Dewan Perwakilan Daerah **wajib** melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya

ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (frasa “wajib” memiliki makna imperatif, agar DPD proaktif melakukan pengawasan terhadap persoalan yang berkaitan dengan kedaerahan)

Adapun lebih jelasnya bisa melihat dalam tabel berikut ini :

### Rekomendasi Perubahan terhadap Pasal 22D UUD NRI 1945

<b>Ius Constitutum</b> <b>(Hukum yang berlaku saat ini)</b>	<b>Ius Constituendum</b> <b>(Hukum yang dicita-citakan)</b>
<p>(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.</p>	<p>(1) Dewan Perwakilan Daerah <b>memiliki kekuasaan membentuk undang-undang</b> yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah</p> <p>(frasa “memiliki kekuasaan membentuk undang-undang” bermakna bahwa DPD</p>

	<p>mempunyai hak inisiatif mandiri dalam pembuatan undang-undang)</p>
<p>(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama</p>	<p>(2) Dewan Perwakilan Daerah <b>ikut membahas dan memberikan persetujuan</b> terhadap rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta <b>wajib</b> memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.</p> <p>(frasa “ikut membahas dan memberikan persetujuan” menegaskan bahwa RUU yang berkaitan dengan kedaerahan dan pengelolaan sumberdaya alam dan sumber daya ekonomi, maka DPD dapat mengambil sikap menyetujui atau tidak menyetujui jika RUU yang berkaitan dengan</p>

	kedaerahan diajukan oleh DPR atau Presiden)
(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti	(3) Dewan Perwakilan Daerah <b>wajib</b> melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.  (frasa “wajib” memiliki makna imperatif, agar DPD proaktif melakukan pengawasan terhadap persoalan yang berkaitan dengan kedaerahan

Penataan kewenangan DPD menjadi penting karena sudah dinyatakan secara tegas kedudukan konstitusional anggota DPD adalah wakil daerah yang hanya akan secara murni menyuarakan kepentingan-kepentingan daerahnya. DPD sebagai representasi rakyat dapat secara leluasa membawa aspirasi daerah. Karena bagaimanapun keanggotaan DPD memiliki legitimasi yang kuat sebagai perwakilan langsung dari



suatu wilayah yang dapat berkontribusi untuk kemajuan demokrasi di Indonesia. Legitimasi yang kuat inilah yang kemudian harus dibarengi dengan legitimasi kewenangan yang cukup kuat, agar aspirasi daerah yang sudah tertampung tidak terhambat untuk dipenuhi. Legitimasi keterpilihan dan legitimasi kewenangan harus seimbang semata-mata adalah dalam rangka melaksanakan amanat rakyat sebagai mandat politik yang diberikan setiap lima tahun sekali.

Dilakukannya perubahan tersebut, DPD akan mempunyai kedudukan dan posisi yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan dan membahas RUU. Secara politik dan ketatanegaraan, DPD akan mempunyai *bargaining position* yang cukup kuat secara kelembagaan dalam kaitannya dengan proses pengajuan dan pembahasan RUU tertentu. Dengan DPD yang kuat, berarti demokrasi juga akan menguat karena di internal sistem perwakilan sendiri terdapat *check and balances* yang sehat dan saling mengisi.<sup>14</sup> Dengan itu, proses *check and balances* akan terjadi di dalam kamar parlemen.

#### **D. Penutup**

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa penataan kewenangan DPD dalam sistem legislasi di Indonesia mendesak untuk dilakukan. Penataan kewenangan tersebut dilakukan untuk mengidealkan sistem legislasi sekaligus meneguhkan daulat rakyat. Penataan kewenangan DPD akan berimplikasi terhadap kedudukan dan posisi DPD dalam pembuatan undang-undang. DPD akan mempunyai kedudukan dan posisi yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan dan membahas RUU tertentu. Bahkan ke depan, kewenangan DPD tidak hanya terbatas pada proses pengajuan dan pembahasan, melainkan juga diberikan kewenangan “persetujuan” terhadap RUU tertentu. Disamping itu, DPD mempunyai kewajiban untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber

---

<sup>14</sup> DPD-RI, *Bikameral Bukan Federal*, Kelompok DPD di MPR RI Gedung B Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 2010, hlm.148

daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR. sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Penataan kewenangan ini hanya bisa dilakukan dengan cara mengamandemen UUD NRI 1945.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003
- Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada : Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2008
- DPD-RI. *Bikameral Bukan Federal*, Kelompok DPD di MPR RI Gedung B Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 2010
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, Cet 2, 2005
- Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Putusan MK-RI Nomor Perkara 92/PUU-X/2012

# **PENGUATAN DESENTRALISASI ASIMETRIS DI NEGARA KESATUAN: Pengejawantahan Kedaulatan Rakyat Daerah Dalam Wacana Amandemen Kelima UUD 1945**

**Oleh: Achmad Mudatsir R**

## **A. Negara Kesatuan dan Otonomi Daerah dalam Wacana Teoritis**

### **1. Negara Kesatuan**

Sebelum memasuki pembahasan tentang otonomi daerah, terlebih dahulu kita patut paham mengenai otonomi daerah itu sendiri sebagai salah satu pilihan dalam mengatur hubungan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah. Untuk memahami hubungan tersebut secara lebih komprehensif, maka kita terlebih dahulu harus mengetahui tentang bentuk-bentuk Negara. Dalam perbincangan mengenai bentuk Negara (*staat vormen*) terkait dengan pilihan-pilihan antara (a) bentuk Negara Kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*), (b) bentuk Negara Serikat (*federal, bonds-staat*), atau (c) bentuk Konfederasi (*confederation, staten-bond*). Sedangkan perbincangan mengenai bentuk pemerintahan (*regerings-vormen*) berkaitan dengan pilihan antara (a) bentuk Kerajaan (*monarki*), atau (b) bentuk Republik. Sementara dalam sistem pemerintahan (*regering sytem*) terkait pilihan-pilihan antara (a) sistem pemerintahan presidensiil, (b) sistem pemerintahan parlementer, (c) sistem pemerintahan campuran, yaitu quasi preidensiil seperti di Indonesia (dibawah UUD 1945 yang asli) atau quasi parlementer seperti Prancis yang dikenal dengan istilah hybrid system, dan (d) sistem pemerintahan kolegiat seperti Swiss.<sup>1</sup>

Teori-teori bentuk Negara yang dikembangkan para ahli dan berkembang di zaman modern bermuara pada dua paham yang mendasar. Pertama, paham yang menggabungkan bentuk Negara dengan bentuk pemerintahan.<sup>2</sup> Paham ini menganggap bahwa bentuk Negara dengan bentuk pemerintahan, yang dibagi dalam tiga macam ,

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), Hlm.259.

<sup>2</sup> Bouger, *Masalah-Masalah Demokrasi*,( Jakarta: Yayasan Pembangunan, 1952), Hlm. 32-33

yaitu (1) bentuk pemerintahan dimana terdapat hubungan yang erat antara eksekutif dan legislatif; (2) bentuk pemerintahan dimana ada pemisahan yang tegas antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif; (3) bentuk pemerintahan dimana terdapat pengaruh dan pengawasan langsung dari rakyat terhadap badan legislatif. Kedua, paham yang membahas bentuk negara atas golongan demokrasi dan diktator.<sup>3</sup> Paham ini membahas bentuk negara atas golongan demokrasi dan diktator. Paham ini juga memperjelas bahwa demokrasi dibagi dalam demokrasi konstitusional (liberal) dan demokrasi rakyat. Dari teori-teori tersebut kemudian berkembang di zaman modern ini, yaitu bentuk negara kesatuan (unitarisme) dan negara Serikat (federalisme) yang dapat berbentuk sistem sentralisasi atau sistem desentralisasi.

Bentuk Negara Kesatuan ataupun Negara federal bukan merupakan sesuatu yang harus dikonfrontasikan secara langsung. Seperti uraian di atas, keduanya lebih sebagai pilihan dalam pengaturan kekuasaan nasional.<sup>4</sup> Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam negara Kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu Pemerintah Pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijakan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.<sup>5</sup>

Secara teoritis, C.F Strong mengemukakan esensi Negara kesatuan adalah sebagai berikut:<sup>6</sup>

*“The essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided. Or, in other word, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of a unitary*

---

<sup>3</sup> Henry B. Mayo, *An Introduction To Democratic Theory*, (New York: Oxford University Press, 1996) Hlm. 218

<sup>4</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI : Kajian Terhadap daerah Istimewa, daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*. (Bandung; Nusa Media: 2014). Hlm.5.

<sup>5</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000) Hlm.224

<sup>6</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitution : An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*, (London: The English Book Society Sidgwick & Jackson Limited, 1966). Hlm.84.

*state does not admit any other law-making body than the central one”.*

(Hakikat Negara kesatuan adalah Negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain Negara yang kekuasaan Pemerintah Pusatnya tidak terbatas karena konstitusi Negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat).

Dalam Negara kesatuan, Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya pada daerah dengan prinsip hak otonomi, akan tetapi akhir dan puncak kekuasaan Negara tersebut berada di tangan Pemerintah Pusat. Lebih lanjut, Strong mengemukakan bahwa terdapat dua ciri utama yang melekat pada Negara kesatuan. *Pertama*, adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat (*the supremacy of the central parliament*); *Kedua*, tidak adanya badan yang berdaulat (*the absence of subsidiary sovereign bodies*).

Berbeda dengan negara federasi, lebih lanjut Soehino menjelaskan, negara federasi adalah negara yang bersusunan jamak, maksudnya negara ini tersusun dari beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, mempunyai Undang-Undang Dasar sendiri . tetapi kemudian karena sesuatu kepentingan, entah kepentingan politik, ekonomi atau kepentingan lainnya, negara-negara tersebut saling menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerja sama yang efektif. Namun disamping itu, negara-negara saling menggabungkan diri tersebut kemudian disebut negara Bagian, masih ingin mempunyai urusan-urusan pemerintahan yang berwenang dan dapat diatur dan di urus sendiri, di samping urusan-urusan pemerintahan yang akan diatur dan di urus bersama-sama oleh ikatan kerja samanya tersebut.<sup>7</sup>

Jika kita merujuk pada pakar dalam teori tentang federalisme atau konsep negara federasi seperti Danial Elazar dan K.C. Wheare,

---

<sup>7</sup> *Ibid*, Hlm.226.

maka kita akan menemukan konsep yang lebih jelas lagi.<sup>8</sup> Elazar mengemukakan bahwa federalisme merupakan suatu sistem politik yang menyatukan berbagai kecenderungan politik daerah dalam satu sistem politik dimana setiap negara bagian dimungkinkan untuk menjaga integritas politiknya di hadapan Pemerintah Pusat. Lebih lanjut, Elazar menjelaskan terdapat enam ciri dan prinsip yang melekat dalam sebuah negara yang berbentuk federasi atau negara federal, keenam ciri tersebut adalah:

- a. Terdapat aturan tertulis dalam konstitusi yang menyatakan bahwa kekuasaan negara dibagi atas Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah;
- b. Terdapat pemahaman yang jelas bahwa non-desentralisasi dipahami sebagai pemisahan kekuasaan terhadap kekuatan politik tertentu yang menjadi sub-ordinat Pemerintah Pusat;
- c. Terdapat area kekuasaan yang jelas yang dimiliki oleh pemerintah regional yang mempunyai otoritas penuh terhadap area kekuasaannya;
- d. Adanya prosedur yang mampu menjaga kesatuan regional dengan adanya ketentuan khusus yang mengatur komunikasi antara penduduk di area tersebut dalam proses demokrasi, dalam arti penduduk di regional tertentu tersebut dapat memilih wakil-wakil mereka sendiri;
- e. Adanya prosedur yang mampu menjaga non-sentralisasi. Dalam arti adanya perimbangan antara tingkat populasi penduduk dengan alokasi anggaran;
- f. Adanya prosedur dalam upaya mempertahankan federalisme. Dalam arti terdapat saluran yuridis yang mampu ditempuh

---

<sup>8</sup> Danial J Elazar., *Exploring Federalism*. (The University of Alabama Press, 1987) dan K. C Wheare. (4th ed), *Federal Government*. (London: Oxford University Press, 1964). Dalam Anastassia Obydenkova, “*Institutional Tools of Conflict Management - Asymmetrical Federalism in Ethnic Territorial Conflicts: Quantitative Analysis of Russian Regions*”, *Peace, Conflict and Development: An Interdisciplinary Journal*, Vol. 7, July 2005. Hlm.257-258.

secara konstitusional untuk mengatur rumah tangga pemerintahan regional tersebut secara mandiri.

## 2. Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Menurut Van Der Pot, setiap Negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama dengan organ yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran wewenang organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang Pemerintah Pusat di daerah dikenal dengan istilah dekonsentrasi (*centralisatie met deconcentratie*). Desentralisasi akan terjadi apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan dalam tingkat lebih rendah yang bersifat mandiri (*zelfstandig*) dan bersifat otonom (territorial maupun fungsional).<sup>9</sup>

Konsep desentralisasi sendiri merupakan konsep yang lumayan kompleks. Kompleksitas tersebut dapat diindikasikan dengan banyaknya perbedaan yang dikemukakan oleh para ahli baik dari pustaka Anglo-Saxon, Belanda, Prancis, maupun Indonesia sendiri.

Pendapat kalangan pakar di negara-negara Anglo Saxon tentang konsep desentralisasi dapat digolongkan menjadi tiga arus utama. *Pertama*, pengertian yang sempit dari konsep tersebut. Desentralisasi tidak mencakup konsep dekonsentrasi ataupun konsep lainnya. Pengertian ini antara lain di anut oleh Alderfer yang berpendapat:<sup>10</sup>

There are two general principles upon which the center allocates power to its subdivisions. In deconcentration, it

---

<sup>9</sup> C.W. Van der Pot, *Haandbook Van Nederlansche Staatrecht*, (Zwolle: Tjeenk Willink, 1983). Hlm.525.

<sup>10</sup> H.F. Alderfer, *Local Government In Developing Countries*. (New York: Mc.Graw Hill. 1964). Hlm.176.

merely sets up administrative units or field stations, singly or in a hierarchy, separately or jointly, with orders as to what they should do it. No major matters or policy are decided locally, no fundamental decisions taken. The central agency reserves all basic powers to itself. Local officials are strictly subordinate; they carry out orders. In decentralization, local units are established with certain powers of their own and certain fields of action in which they may exercise their own judgement, initiative, and administration.

Dari uraian tersebut dapat diperoleh perbedaan antara desentralisasi dan dekonsentrasi. Desentralisasi mewujudkan daerah otonom dengan kekuasaan dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang dijalankan menurut pertimbangan dan inisiatifnya sendiri. Sedangkan dekonsentrasi penciptaan kesatuan administrasi atau instansi vertikal untuk mengemban perintah dari atasan. Kesatuan administrasi atau instansi vertikal tersebut merupakan bawahan dari Pemerintah Pusat. Dalam dekonsentrasi tidak terdapat pembuatan keputusan yang mendasar atau keputusan kebijaksanaan di tingkat daerah.

*Kedua*, pengertian desentralisasi yang luas mencakup konsep dekonsentrasi. Seperti yang dikemukakan oleh Brian C Smith<sup>11</sup> yang menyatakan “Dalam sistem politik negara kesatuan, desentralisasi mencakup devolusi dan dekonsentrasi”. Devolusi adalah penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan dalam bidang kebijaksanaan publik kepada lembaga perwakilan rakyat di tingkat lokal, penyerahan wewenang tersebut didasarkan pada undang-undang. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang untuk mengambil keputusan administrasi atas nama Pemerintah Pusat kepada pejabat di daerah yang bertanggungjawab dalam kebijaksanaan publik dalam wilayah yuridiksi tertentu.<sup>12</sup> Dalam bukunya yang lain, Brian C Smith juga menegaskan pengertian desentralisasi sebagai berikut:<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Bryan C. Smith., *Decentralization : The Territorial Dimension of the State*. (London : George Allen & Unwin. 1985). Hlm.1.

<sup>12</sup> Bryan C. Smith., *Decentralization : The Territorial* ..... Hlm.2.

<sup>13</sup> Bryan C. Smith., *Decentralization : The Territorial* ..... Hlm.1.



Lexicographically, decentralization means both reversing the concentration of administration at a single centre and conferring powers of local government. The dictionary thus captures the idea of decentralization as a political phenomenon involves the delegation of power to lower levels in a territorial hierarchy, whether the hierarchy is one of governments within a state or offices within a large-scale organization.

Bertolak dari pengertian desentralisasi yang luas, A.H. Hanson menyebut devolusi sebagai “desentralisasi politik” (*political decentralization*), karena dalam devolusi wewenang yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah merupakan wewenang untuk mengambil keputusan politik dan administrasi. Menurut Hanson, devolusi sering pula disebut sebagai “desentralisasi demokrasi” (*democratic decentralization*), karena dalam devolusi terjadi penyerahan wewenang kepada lembaga perwakilan rakyat daerah yang didasarkan atas pemilihan. Sedangkan dekonsentrasi di sebut “desentralisasi administrasi” (*administrative decentralization*) atau “desentralisasi birokrasi” (*bureaucratic decentralization*), karena dalam dekonsentrasi wewenang yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada para pejabat di daerah merupakan wewenang untuk mengambil keputusan administrasi.<sup>14</sup>

*Ketiga*, pengertian desentralisasi yang sangat luas mencakup dekonsentrasi dan sub konsep lainnya. Pengertian ini dikemukakan oleh G.Shabbir Cheema dan Dennis A.Rondinelli sebagai berikut :

*Although the authors of various use different terms to identify different degrees or forms of decentralization all agree that the differences are important. They refer to four major forms of decentralization: deconcentration, delegation to semi autonomus or parastatal agencies, devolution to local*

---

<sup>14</sup> Albert H. Hanson, , *Decentralisation* , working paper by Rapporteur -General, Sixth World Congress of International Political Science Association, Geneva. 1964. Hlm.2-3.

*government and transfer of functions from public to non government institutions.*<sup>15</sup>

Bersama John R. Nellis dalam karyanya yang lain kedua penulis tersebut juga menyebut keempat sub konsep dari desentralisasi yakni dekonsentrasi (*deconcentration*), delegasi (*delegation*), devolusi (*devolution*), dan swastanisasi (*privatization*) atau debirokratisasi (*debureaucratization*). Menurut tiga pakar tersebut, dekonsentrasi merupakan penyerahan sejumlah wewenang dan pertanggungjawaban administrasi tertentu kepada jajaran yang lebih rendah dalam lingkungan kementerian atau badan Pemerintah Pusat.<sup>16</sup> Delegasi merupakan penyerahan pertanggungjawaban managerial bagi fungsi-fungsi khusus tertentu kepada organisasi-organisasi yang berada di luar struktur resmi birokrasi dan yang secara tidak langsung dikendalikan oleh Pemerintah Pusat. Dalam kaitannya dengan delegasi ketiga penulis itu menjelaskan lebih lanjut:<sup>17</sup>

*In developing countries, responsibilities have been delegated to public corporations, regional development agencies, special function authorities, semi autonomous project implementation units, and a variety of parastatal organisation.*

Sedangkan devolusi adalah pembentukan atau penguatan secara finansial dan hukum unit-unit pemerintahan di tingkat sub nasional yang aktivitas-aktivitasnya secara substansial di luar kendali Pemerintah Pusat. Dengan adanya devolusi, unit-unit pemerintahan

---

<sup>15</sup> Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli (eds) *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries.*, (Beverly Hills: Sage Publications, 1983) Hlm.18.

<sup>16</sup> Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis, and G. Shabbir Cheema, *Decentralization in Developing Countries A Review of Recent Experience*, (Washington : The World Bank. 1983). Hlm.14.

<sup>17</sup> Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis, and G. Shabbir Cheema, *Decentralization in Developing.....* Hlm.19.

daerah adalah otonom dan bebas.<sup>18</sup> Selanjutnya, swastanisasi diuraikan sebagai berikut:<sup>19</sup>

*Some governments have divested themselves of responsibility for functions and have either transferred to voluntary organizations or allowed them to be performed by private enterprises. In some cases, governments have transferred responsibilities to pararel organizations such as national industrial and trade associations, professional groups, religious organizations, political parties or cooperatives.*

Dalam literatur Belanda, Philip Kleintjes mengemukakan pengertian desentralisasi bahwa untuk mewujudkan otonomi dan administrasi bersama atau *joint administration (medebewind)*, maka perlu penyerahan pengurusan kepentingan kepada pemerintah daerah yang mandiri. Sebagian dari tugas pemerintahan pusat harus dialihkan kepada mereka yang dapat dianggap mengetahui kebutuhan daerah serta alat-alat yang diperlukan.<sup>20</sup>

Seperti halnya dalam pustaka Perancis, dalam pustaka Belanda terdapat penggolongan antara desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional.<sup>21</sup> Mengenai “*teritoriale en functionale decentralisaties*”, Van der Pot menjelaskan bahwa desentralisasi teritorial dilaksanakan untuk mewujudkan “*gebiedscorporaties*”, yakni korporasi yang didasarkan atas wilayah tertentu, sedangkan desentralisasi fungsional menciptakan “*doelcorporaties*” yakni korporasi yang didasarkan atas tujuan atau fungsi tertentu. Dengan

---

<sup>18</sup> Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis, and G. Shabbir Cheema, *Decentralization in Developing.....* Hlm.24.

<sup>19</sup> Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis, and G. Shabbir Cheema, *Decentralization in Developing.....* Dikutip dalam S.S. Meenakshisundaram. “*Decentralization in Developing Countries*” dalam Jha, S. N. & Mathur, P. C. *Decentralization and Local Politics*. (New Delhi : Sage Publications, 1999). Hlm.28.

<sup>20</sup> Philip Kleintjes, *Wetten En Verordeningen Betreffende De Staatsinrichting Van Nederlandsch-Indië*. (Amsterdam: Uitgever/Jaar: de Bussy, 1927). Hlm.2.

<sup>21</sup> Stroink, E.A.M. dan J.G. Steenbeek, *Inleiding in het Staats-en. Administratief Recht*, (Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1985). Hlm.68-74.

demikian apa yang disebut desentralisasi teknik dalam pustaka Perancis di sebut desentralisasi fungsional dalam pustaka Belanda.<sup>22</sup>

Pemisahan yang tajam antara konsep desentralisasi dan konsep dekonsentrasi seperti diutarakan Alderfer pada dasarnya di anut dalam pustaka Perancis. James W. Fesler menyatakan bahwa:

*“Devolution used by English, but rarely by American scholars, generally is equal to the French decentralisation but occasionally embraces deconcentration as well”.*

(Devolusi yang digunakan oleh bangsa Inggris, tapi jarang sekali oleh sarjana-sarjana bangsa Amerika, pada umumnya adalah sama dengan desentralisasi di Perancis, tapi kadang-kadang juga sesuai untuk mendefinisikan dekonsentrasi)

Selanjutnya Fesler mengemukakan:

*In French usage decentralisation is a term reserved for the transfer of power from a central government to an areally or functionally specialized authority of distinct legal personality (for example, the increase of the degree of autonomy for a local government or of a public-enterprise corporation). Deconcentration, on the other hand, is the French equivalent for “administrative decentralization” within a single government’s hierarchy.*<sup>23</sup>

Uraian Fesler tersebut memperlihatkan bahwa konsep desentralisasi dalam pustaka Perancis tidak mencakup konsep dekonsentrasi. Namun konsep desentralisasi meliputi desentralisasi teritorial (*decentralisation territoriale*) dan desentralisasi fungsional atau desentralisasi teknik (*decentralisation technique*). Desentralisasi teritorial menciptakan korporasi otonom yang didasarkan atas wilayah tertentu yang mempunyai pendapatan dan anggaran tertentu,

---

<sup>22</sup> J. H. J. Van der Pot, *Die Bewertung des Technischen Fortschritts. Eine Systematische Ubersich der Theorien*, (Van Gorcum: Assen and Maastircht, 1985). Hlm.525.

<sup>23</sup> James W Fesler., “Centralization and Decentralization,” 1968. Dalam David L. Sills, ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol.2, New York: The Macmillan Company & The Free Press, Hlm. .370-371.

serta mempunyai wewenang mengurus kepentingannya sendiri. Desentralisasi teritorial merupakan padanan devolusi dalam pustaka Inggris atau desentralisasi politik dalam pustaka Amerika Serikat. Sedangkan desentralisasi teknik menciptakan instansi-instansi yang memberikan layanan dalam bidang atau sektor khusus<sup>24</sup>.

Seperti halnya dalam pustaka negara-negara Anglo Saxon, di Indonesia pada umumnya terdapat tiga pengertian dari konsep desentralisasi. *Pertama*, pengertian desentralisasi yang sempit tidak mencakup konsep dekonsentrasi. Pemisahan kedua konsep itu dapat disimak dari berbagai pendapat dikalangan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang dapat kita telusuri dalam buku Prof. Hadji Muhammad Yamin.<sup>25</sup> The Liang Gie juga membedakan desentralisasi dari dekonsentrasi. Tetapi desentralisasi yang dimaksudkan terbatas pada desentralisasi teritorial atau desentralisasi ketatanegaraan. Menurut The Liang Gie, dengan desentralisasi terwujud pemerintahan daerah dengan segenap aparatur kepegawaian dan keuangannya sendiri yang menyelenggarakan pemerintahan dalam lingkungan wilayahnya masing-masing<sup>26</sup>. Di kalangan pakar hukum Indonesia, desentralisasi didefinisikan beragam. Menurut Joeniarto,<sup>27</sup> desentralisasi adalah memeberikn wewenang dari pemerintahan negara kepada pemerintahan lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebgai urusan rumah tangganya sendiri. Amrah Muslimin<sup>28</sup> mengartikan desentralisasi sebagai pelimapahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat di suatu daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Irawan Soejito<sup>29</sup> mengartikan desnetralisasi sebagai

---

<sup>24</sup> Bernard Gournay, *La Decentralization en France*. Makalah ini dipresentasikan di “*the Sixth World Congress of the Internatidnal Political Science Association*”, di Jenewa tahun 1964. Hlm.4.

<sup>25</sup> Prof. MR Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945*, Djilid Pertama, 1959. Hlm.118.

<sup>26</sup> The Liang Gie. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. (Jakarta: Gunung Agung. 1965). Hlm.11.

<sup>27</sup> Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, (jakarta: Bina Aksara, 1992). Hlm.15.

<sup>28</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni, 1986). HI

<sup>29</sup> Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990). Hlm.29.

pelimpahan kewenangan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Sedangkan dekonsentrasi, Amrah Muslimin<sup>30</sup> mengartikannya sebagai pelimpahan sebagian dari kewenangan Pemerintah Pusat kepada alat-alat Pemerintah Pusat yang ada di daerah. Irawan Soejito<sup>31</sup> mengartikan dekonsentrasi sebagai pelimpahan wewenang penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri. Menurut Joeniarto<sup>32</sup>, dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh Pemerintah Pusat (atau pemerintahan atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah. Di samping memisahkan desentralisasi dari dekonsentrasi, Amrah Muslimin membagi desentralisasi ke dalam desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan. Apabila ketiga bentuk desentralisasi itu disimak maka desentralisasi politik menurut Amrah Muslimin sama dengan desentralisasi teritorial menurut pustaka Belanda. Desentralisasi fungsional yang dimaksud Amrah Muslimin sama dengan desentralisasi fungsional menurut pustaka Belanda. Sedangkan desentralisasi kebudayaan menurut pakar itu adalah pengakuan adanya hak pada golongan minoritas dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri.<sup>33</sup>

*Kedua*, pengertian desentralisasi yang luas mencakup dekonsentrasi. Pengertian yang luas ini antara lain dianut oleh RDH. Koesoemahatmadja dan Bayu Surianingrat. Menurut RDH Koesoemahatmadja, secara harfiah kata “desentralisasi” berasal dari dua penggalan kata bahasa Latin, yakni “*de*” berarti lepas dan “*centrum*” yang bermakna pusat. Makna harfiah desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Dalam makna ketatanegaraan, makna desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pusat kepada daerah-daerah. Desentralisasi merupakan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan) atau lebih sering disebut desentralisasi politik, bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya

---

<sup>30</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum*..... Hlm.4

<sup>31</sup> Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat*..... Hlm.34.

<sup>32</sup> Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan*..... Hlm.10.

<sup>33</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum*..... Hlm.4

dekonsentrasi.<sup>34</sup> Dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie*, disebut juga *delegative van bevoegheid*, yakni pelimpahan wewenang dari alat kelengkapan negara pusat kepada instansi bawahan untuk melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah Pusat tidak kehilangan wewenangnya dan instansi bawahan melaksanakan kewenangnya atas nama kewenangan Pemerintah Pusat. Suatu *delegative van bevoegheid* bersifat instruktif, rakyat tidak dilibatkan. Lebih tepatnya, dekonsentrasi disebut *mandaat van bevoegheid*. Menurut R. Tresna, suatu pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* berakibat beralihnya kewenangan Pemerintah Pusat secara tetap. Pemerintah Pusat kehilangan kewenangan yang dilimpahkannya sehingga beralih pada pemerintah daerah.<sup>35</sup> Jadi desentralisasi ketatanegaraan atau desentralisasi politik menurut istilah RDH. Koesoemahatmadja dan Bayu Surianingrat, dibagi ke dalam desentralisasi teritorial (*teritoriale decentralisatie*) dan desentralisasi fungsional (*functionele decentralisatie*). Desentralisasi teritorial adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi). Batas pengaturan tersebut adalah daerah. Sedangkan desentralisasi fungsional adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut adalah fungsi.

*Ketiga*, pengertian desentralisasi yang sangat luas mencakup dekonsentrasi dan konsep lain. Pengertian ini dikemukakan oleh Bintoro Tjokroamidjojo. Di samping devolusi dan dekonsentrasi, pakar administrasi pembangunan Indonesia ini juga menyebut dua bentuk desentralisasi lainnya, yakni sertatantra dan program partisipatif. Sertatantra adalah penyerahan pelaksanaan tugas pekerjaan yang masih menjadi wewenang Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Sedangkan program partisipatif adalah bentuk kegiatan yang merupakan pembinaan pemerintah (Pusat maupun Daerah) tetapi

---

<sup>34</sup> RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Bandung: Binacipta 1979). Dikutip kembali oleh M. Laica Marzuki dalam *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, (Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006). Hlm.151.

<sup>35</sup>M. Laica Marzuki dalam *Berjalan-jalan*..... Hlm.160.

dilakukan berdasarkan prakarsa dan partisipasi masyarakat setempat. Menurut Bintoro, program partisipatif berkaitan dengan kebijaksanaan pemerintah, tetapi pelaksanaannya didesentralisasikan dan bahkan dihubungkan dengan kegiatan masyarakat secara langsung, misalnya perkoperasian.<sup>36</sup>

Dari berbagai pendapat di kalangan para ahli, baik Indonesia maupun Asing, terlihat adanya aneka ragam arti dari konsep desentralisasi. Namun di antara para ahli, sekalipun berasal dari negara yang berbeda dan berlatarbelakang disiplin ilmu yang berlainan, dapat saja mempunyai pengertian yang sama mengenai konsep desentralisasi. Sebaliknya, sekalipun di antara pakar, berasal dari negara dan berlatarbelakang disiplin ilmu yang sama, dapat mempunyai pengertian yang berbeda mengenai konsep tersebut.

Sekalipun di kalangan pakar Indonesia terdapat pengertian yang berbeda mengenai konsep desentralisasi, namun dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah di Indonesias selalu dianut pengertian yang sempit dari konsep desentralisasi. Pengertian desentralisasi tidak mencakup dekonsentrasi dan konsep lainnya. Bahkan sekalipun dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan dianut pula desentralisasi fungsional, namun dalam berbagai peraturan perundang-undangan baik UndangUndang Dasar maupun Undang-Undang tentang pemerintahan daerah di Indonesia hanya di atur desentralisasi teritorial. Hal ini dapat dipahami, antara lain dari pengaturan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Bab I pasal 1 butir e dinyatakan

“Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

---

<sup>36</sup> Bintoro Tjokroamidjojo, *Perencanaan Pembangunan*. (Jakarta: CV Haji Masagung, 1976), Hlm.82



Sedangkan pasal 1 butir f dinyatakan bahwa

“Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau perangka pusat di daerah”.

Dalam Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 8 desentralisasi dinyatakan sebagai berikut:

“Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi”.

Sedangkan penjabaran tentang “asas otonomi” disebutkan dalam Pasal 1 angka 7 yang menyatakan:

“Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah”.

Sedangkan yang dimaksud “otonomi daerah” dijabarkan pada Pasal 1 angka 6 yang menjelaskan:

“Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Ketentuan ini tidak mengalami perubahan dalam Undang-undang Nomor 9 tahun 2015 yang merupakan undang-undang paling mutakhir yang berisi tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Jadi pada hakikatnya desentralisasi teritorial, atau disebut secara singkat desentralisasi, menunjuk pada pembagian wewenang atau kekuasaan atas dasar wilayah. Desentralisasi mengakibatkan pembagian wilayah nasional ke dalam wilayah-wilayah yang lebih kecil dan dalam wilayah-wilayah tersebut terdapat derajat otonomi tertentu. Masyarakat yang berada dalam wilayah-wilayah tersebut akan menjalankan pemerintahan sendiri melalui lembaga politik dan birokrasi daerah yang terbentuk.

Dengan demikian, pengertian desentralisasi yang hanya terpusat pada proses penyerahan wewenang merupakan pengertian

yang tidak lengkap. Secara lengkap, pengertian desentralisasi harus mencakup pembentukan daerah otonom dan atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh Pemerintah Pusat.

Dari uraian-uraian tentang konsep desentralisasi berdasarkan pendapat dari kalangan para pakar baik dari luar negeri maupun dari kalangan Indonesia, terlihat ada perbedaan pendapat disamping persamaannya tentang konsep desentralisasi. Namun dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah di Indonesia selalu dianut pengertian yang sempit dari konsep desentralisasi. Dari beberapa pengertian desentralisasi di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan (wewenang, hak, kewajiban, dan tanggung jawab) sejumlah urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat ke daerah otonom sehingga daerah otonom itu dapat melakukan pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam masalah-masalah pengelolaan pembangunan untuk mendorong dan meningkatkan kinerja pembangunan.

Jika kita rangkum, maka secara umum desentralisasi dapat di-*break down* dalam tiga terminologi utama, yakni dekonsentrasi, delegasi, dan devolusi. *Pertama*, dekonsentrasi adalah sebuah proses dimana Pemerintah Pusat menyebarkan tanggungjawabnya untuk melayani masyarakat pada pemerintah regional tanpa menyerahkan otoritasnya. Banyak para ahli berpendapat bahwa definisi ini bukan definisi desentralisasi yang benar. *Kedua*, delegasi merujuk pada situasi dimana Pemerintah Pusat menyebarkan kekuasaannya untuk membuat keputusan dan fungsi-fungsi administrasi publik. Dalam desentralisasi model ini pemerintah regional tidak dikontrol oleh Pemerintah Pusat, namun tetap bertanggungjawab terhadap Pemerintah Pusat. *Ketiga*, devolusi terjadi ketika pemerintah pusat menyerahkan otoritasnya untuk membuat keputusan, mengatur perekonomian, dan manajemen administratif pada badan khusus di regional.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Stacey White, *Government Decentralization in The 21<sup>st</sup> Century*. (Center for Strategic and International Studies:2011). Hlm.2.

Bila dilihat dari sisi kepentingan Pemerintah Pusat, tulis Smith (1985), sedikitnya ada tiga tujuan utama desentralisasi. *Pertama*, *political education* (pendidikan politik), dalam arti melalui praktik desentralisasi diharapkan masyarakat belajar mengenali dan memahami berbagai persoalan sosial, ekonomi, dan politik yang mereka hadapi; menghindari atau bahkan menolak untuk memilih calon anggota legislatif yang tidak memiliki kualifikasi kemampuan politik; dan belajar mengkritisi berbagai kebijakan pemerintah, termasuk masalah penerimaan dan belanja daerah.<sup>38</sup> Tujuan *kedua* desentralisasi dari sisi kepentingan Pemerintah Pusat adalah *to provide training in political leadership* (untuk latihan kepemimpinan). Tujuan desentralisasi yang kedua ini berangkat dari asumsi dasar bahwa pemerintah daerah merupakan wadah yang paling tepat untuk *training* bagi para politisi dan birokrat sebelum mereka menduduki berbagai posisi penting di tingkat nasional. Kebijakan desentralisasi diharapkan akan memotivasi dan melahirkan calon-calon pimpinan pada level nasional. Tujuan *ketiga* desentralisasi dari sisi kepentingan Pemerintah Pusat adalah *to create political stability* (untuk menciptakan stabilitas politik). Para pendukung dari tujuan desentralisasi yang ketiga ini percaya bahwa melalui kebijakan desentralisasi akan terwujud kehidupan sosial yang harmonis dan kehidupan politik yang stabil.<sup>39</sup>

Desentralisasi memang tidak mempunyai definisi tunggal. Namun, apapun definisi yang dipilih harus mampu menghadirkan harmonisasi yang baik antara desentralisasi politik, administrasi dan fiskal. Desentralisasi politik pada intinya memberikan wewenang pada Pemerintahan Daerah untuk menjalankan suatu kebijakan. Desentralisasi administrasi atau desentralisasi manajerial bermakna memberikan petunjuk bagaimana implementasi dari pengalihan kewenangan fungsi tersebut. Sedangkan desentralisasi fiskal bertugas

---

<sup>38</sup> Henry Maddick (1963), *Democracy, Decentralization and Development*, (London: Asia Publishing House, 1963). Hlm.50-106.

<sup>39</sup> B.C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. (London: Asia Publishing House, 1985). Hlm.23.

untuk menyediakan pembiayaan dalam rangka pengalihan wewenang itu.<sup>40</sup>

Desentralisasi merupakan sebuah konsep yang mengisyaratkan adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada pemerintah ditingkat bawah untuk mengurus wilayahnya sendiri. Desentralisasi bertujuan agar pemerintah dapat lebih meningkatkan efisiensi serta efektifitas fungsi-fungsi pelayanannya kepada seluruh lapisan masyarakat. Artinya desentralisasi menunjukkan sebuah bangunan vertikal dari bentuk kekuasaan negara. Di Indonesia dianutnya Desentralisasi kemudian diwujudkan dalam bentuk kebijakan Otonomi Daerah.<sup>41</sup>

Terminologi “otonomi daerah” terdiri dari dua suku kata, yaitu “otonomi” dan “daerah”. Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendirinya sendiri, sedangkan tugas pembantuan adalah tugas untuk membantu apabila diperlukan. Desentralisasi adalah bentuk dari susunan organisasi Negara yang terdiridari atas satuan-satuan pemerintah dan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah yang dibentuk baik berdasarkan teritorial atau fungsional pemerintahan tertentu. Kesatuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut melaksanakan sebagian dari urusan pemerintahan Negara. Dalam pelaksanaan urusan rumah tangga daerah dikenal sitem rumah tangga formal, material dan nyata. Sitim rumah tangga formal memberikan keleluasaan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dan menjadikan urusan tersebut sebagai urusan rumah tangga daerah.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Bambang Permadi Soemantri Brodjonegoro, *Desentralisasi Sebagai Kebijakan Fundamental Untuk Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Mengurangi Kesenjangan Antar-Daerah di Indonesia*, Pidato pada upacara pengukuhan sebagai guru besar tetap dalam bidang Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 18 Maret 2006. Hlm.8.

<sup>41</sup> Djohermansyah Djohan, *Problematisa Pemerintahan dan Politik Lokal*, Cet I (Jakarta, Bumi Aksara, 1990), Hlm.52

<sup>42</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), Hlm.26.

Sistem rumah tangga material adalah pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab yang dirinci antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Sistem rumah tangga nyata, mengandung ciri sistem rumah tangga formal dan material. Namun demikian sistem rumah tangga yang memiliki ciri khas yang membedakan antara sistem rumah tangga formal dan material sehingga diharapkan dapat mengatasi kesulitan dalam penerapan sistem rumah tangga formal dan material.<sup>43</sup>

## **B. Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia**

### **1. Tinjauan Historis Otonomi Daerah di Indonesia**

#### **a. Otonomi Daerah pada Zaman Hindia Belanda**

Sebelum Indonesia dijajah oleh Belanda, di Pulau Jawa telah berlangsung Pemerintahan Kerajaan Mataram. Berdasarkan buku *Babad Tanah Jawi* versi Meinsma, pada masa tersebut telah dikenal adanya jabatan kekuasaan setingkat bupati yang disebut *tumenggung*. Saat pemerintahan Hindia Belanda berkuasa, terminologi *tumenggung* secara resmi digunakan sebagai nama jabatan pimpinan tingkat kabupaten.<sup>44</sup>

Jika kita telusuri sejarah bumi Nusantara lebih awal, kita akan menemukan realitas bahwa pada masa lalu telah dikenal pemerintahan kerajaan yang kekuasaannya meliputi seluruh wilayah Indonesia, yakni:<sup>45</sup>

- i. Negara Kesatuan / Kerajaan Sriwijaya yang berpusat di Sumatera dengan masa kekuasaan sekitar 1000 tahun sejak tahun 392.

---

<sup>43</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat.....* Hlm.32.

<sup>44</sup> H.J. De Graff, *Awal Kebangkitan Mataram, Masa Pemerintahan Senopati (De Regering Van Pemerintahan Senapati Ingalaga)*. 1954. Toyewaks, Grafitti Pers dan KITLU, Penerbit Pustaka Grafitti Pers. 1981 (I), 1978 (II). Hlm.99. Dimuat dalam H.M. Arief Mulyadi, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah dalam Negeri Kesatuan Republik Indonesia*, (Jakarta: Prestasi Pustaka.2005). Hlm.86.

<sup>45</sup> Prof. MR Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945*, Djilid Pertama, 1959. Hlm.72

- ii. Negara Keprabon / Kerajaan Majapahit yang berdaulat sekitar 232 tahun sejak 1293 sampai tahun 1525. Setelah tahun 1525 inilah Nusantara dikuasai oleh VOC.

Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, *Statern General* di Belanda diberikan kekuasaan untuk mengatur urusan-urusan di wilayah Hindia Belanda yang kemudian menjadi wilayah Republik Indonesia. Akan tetapi, badan ini belum berpikir untuk mengadakan suatu pembahasan susunan pemerintahan atau desentralisasi seperti UUD bagi Hindia Belanda yang disebut *Reegerings Reglement (RR)* sehingga yang berlaku pada saat itu adalah sistem sentralisasi. Namun, terdapat ketentuan pokok dari pemerintahan Hindia Belanda (wilayah Indonesia) yang menyebutkan bahwa kabupaten-kabupaten di Jawa dan Madura, jika dipandang perlu oleh Gubernur Jenderal maka akan dibagi ke dalam distrik-distrik. Hal ini menunjukkan tatanan pemerintahan daerah yang asli Indonesia sudah eksis, bahkan sebelum kedatangan Belanda ke Indonesia.<sup>46</sup>

Ketentuan RR kemudian diganti oleh *Indische Staatregeling (IS)*. Ketentuan IS ini bercorak setralisasi ekstrem untuk wilayah selain Jawa dan Madura, di mana untuk kepentingan penyelenggaraan (*algemene bestuur*), wilayah (*gewest*) diposisikan sebagai kesatuan geografis tanpa perangkat yang mandiri dan tanpa keuangan yang mandiri.<sup>47</sup> Untuk daerah Jawa dan Madura diberlakukan sistem desentralisasi terbatas, hal ini dapat kita temukan sejak diberlakukannya *bestuur hervormings wet* (undang-undang penyesuaian pemerintahan) yang bermaksud menyesuaikan pemerintahan wilayah. Berlakunya undang-undang ini dimaksudkan untuk membentuk suatu dewan lokal yang mempunyai otonomi. Maka kemudian dibentuklah provinsi (*provincie*), kabupaten (*regentschap*) dan kota madya atau kota (*stads/ genente*), dan *hurnine*. Wilayah Jawa dan Madura dibagi atas tiga provinsi (Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur) dan dua *gubernemen* terdiri atas Yogyakarta dan

---

<sup>46</sup> Bayu Suryaningrat, *Sejarah Pemerintahan di Indonesia (Babak Hindia Belanda dan Jepang)*. (Jakarta: Dewa Ruci Press, Cetakan 1, 1981). Hlm.1-3.

<sup>47</sup> *Ibid*, Hlm.51.

Surakarta.<sup>48</sup> Jika melihat pada formulasi era berlakunya *Indische Staatregeling (IS)* tersebut maka kita mengidentifikasi adanya “desentralisasi asimetris” di dalam wilayah kekuasaan pemerintahan Hindia Belanda (wilayah Indonesia).

Corak pemerintahan yang desentralistis ini kemudian berkembang pada masa-masa selanjutnya, terlebih sejak tahun 1905. Selanjutnya, sejak tahun 1938 wilayah *gubernemen* dibagi menjadi tiga, yakni Sumatera, Kalimantan, dan Timur Besar (*groot oost*).<sup>49</sup> Tiap *gubernemen* dikepalai oleh seorang gubernur yang bertugas melaksanakan urusan pemerintahan Hindia Belanda dan departemen-departemennya. Selain melakukan pengawasan atas pemerintahan otonomi dan swapraja-swapraja *gwesten* lama, gubernur juga melakukan pengawasan wilayah administratif yaitu kesatuan pemerintahan yang disebut *karesidenan* yang dikepalai oleh seorang residen yang tugasnya mengurus jalan, jembatan, bangunan, pekerjaan umum, pengairan, kesehatan rakyat, pemerataan pendidikan pribumi, dan pemberantasan penyakit peternakan.<sup>50</sup> Daerah kotamadya atau kota memiliki tingkatan yang sama dengan kabupaten, demikian juga sifat otonominya.<sup>51</sup>

## **b. Otonomi Daerah Pada Zaman Pendudukan Jepang**

Setelah ratusan tahun berkuasa di Indonesia, kekuasaan Hindia Belanda diambil alih oleh Jepang. Jepang berkuasa di Indonesia selama kurang lebih dua setengah tahun. Dalam kurun waktu yang terhitung singkat tersebut, Jepang melakukan perombakan sistem pemerintahan yang cukup fundamental. Jepang membagi Indonesia menjadi 3 (tiga) wilayah militer yang masing-masing disebut *guseikan*. Ketiga wilayah militer tersebut adalah:

---

<sup>48</sup> *Ibid*, 52-54.

<sup>49</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Editor Gadjah Mada Univ. Press, 1993-1994). Hlm.12. dimuat juga dalam *Ibid*, Hlm.15.

<sup>50</sup> *Ibid*, Hlm.53-54.

<sup>51</sup> *Ibid*, Hlm.59-60.

- i. Sumatera menjadi daerah militer angkatan darat yang berpusat di Bukittinggi.
- ii. Jawa, dan Madura menjadi daerah militer angkatan darat yang berpusat di Jakarta.
- iii. Sedangkan wilayah timur Indonesia menjadi wilayah militer angkatan laut dengan pusat di Makassar. Adapun dalam hal administrasi, pemerintahan pendudukan Jepang melakukan penetrasi lebih jauh ke dalam kehidupan masyarakat dibandingkan dengan pemerintahan Hindia Belanda.<sup>52</sup>

Dengan ditetapkannya Indonesia sebagai wilayah militer oleh Jepang, maka Pimpinan bala Tentara Jepang (*Dai Nipon*) memegang kekuasaan yang dulunya dipegang oleh Gubernur Jenderal. Akan tetapi yang membedakannya adalah *Dai Nipon* memutus tradisi dekonsentrasi yang berlangsung selama pemerintahan Hindia Belanda.<sup>53</sup>

Jepang membagi kekuasaan di Indonesia dengan model ala Jepang juga. Pemerintah Pusat dipegang oleh *Dai Nipon* yang dikuasai oleh Angkatan darat dan Angkatan Laut. Adapun pemerintahan daerah dipegang oleh bupati (*kenco*) dan walikota (*sico*) yang keduanya berada di bawah kekuasaan seorang residen orang Jepang yang disebut *syuucokan*. Susunan pemerintahan ini diatur dalam *Osamuserei* Nomor 27 Tahun 1942.<sup>54</sup>

Pada tanggal 11 September 1943, ketiga wilayah militer sebagaimana tersebut di atas dipegang oleh satu tangan yang disebut *saikosikikan* yang kedudukannya setara Gubernur Jenderal. Di bawah *sakosikikan* segala sesuatu dilakukan oleh kepala staf (*gunseikan*) yang sekaligus merangkap sebagai kepala staf angkatan perangnya. Semua peraturan yang dikeluarkan oleh *saikosikikan* disebut *Osamuserei*,

---

<sup>52</sup> Syauckani, H.R. et.al., *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan (PUSKAB* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002). Hlm.54-55.

<sup>53</sup> Koerniatmanto Soetoprawiro, *Pemerintahan dan Peradilan di Indonesia (Asal-usul dan Perkembangannya)*. (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1994). Hlm.13-22.

<sup>54</sup> Bayu Suryaningrat, *Sejarah Pemerintahan.....* Hlm. 70-72.



sedangkan yang dikeluarkan oleh *gunseikan* disebut *osamu kanrei*. Pemberitaan-pemberitaan resminya dimuat dalam Kanpo.<sup>55</sup>

Selama masa pendudukan Jepang, terdapat beberapa peraturan yang mengatur pelaksanaan otonomi daerah, seperti *Osamuserei* Nomor 3 yang dikeluarkan oleh *saikosikikan* mengatur pemberian wewenang pada walikota. Dengan terbitnya aturan ini, walikota mempunyai wewenang tambahan yang sebelumnya hanya berhak mengatur rumah tangga daerahnya saja menjadi berkewajiban menjalankan urusan pemerintahan umum. Urusannya tidak terbatas pada urusan pemerintahan, namun juga semua urusan keperluan masyarakat.

Selanjutnya, *Osamuserei* Nomor 27 Tahun 1942 menetapkan beberapa poin, yakni;

- i. Jawa dan Madura, kecuali wilayah Kasunanan Yogyakarta dan Surakarta dibagi atas beberapa karisedenan (*syuu*), kotapraja (*si*), kabupaten (*ken*), distrik/kawedanan (*gun*), *onder-district* (*son*), dan desa (*ku*). Kepala pemerintahannya disebut *tyo*. Jadi berturut-turut terdapat *syuutyo*, *sityo*, *kentyo*, dan seterusnya.
- ii. Urusan yang semula dijalankan oleh para bupati, wedana, asisten wedana, kepala desa, dan kepala kampung (*wijkmeester*) yang berada di daerah kota (*si*) diambil alih oleh *sityo*.
- iii. Disamping itu terdapat daerah istimewa yang ditentukan oleh *gunseikan* yang disebut *tokubetsu si*.<sup>56</sup>

*Osamuserei* Nomor 28 Tahun 1942 menetapkan pula bahwa Yogyakarta dan Surakarta diubah menjadi *kooti*. *Syuu* dan *kooti* merupakan daerah yang berdiri sendiri, khusus untuk urusan ekonomi/pangan. Sedangkan *si* dan *ken* dinyatakan tetap sebagai daerah otonom, tetapi keputusan-keputusan dapat dibatalkan oleh *syuutyokan*. kemudian untuk karisidenan dibentuklah sebuah dewan

---

<sup>55</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007). Hlm.18.

<sup>56</sup> *Ibid*, Hlm.29.

yang disebut *sangi kai* (*syuu sangi kai*). Dewan ini pada hakikatnya hanya berfungsi mendengarkan ceramah-ceramah, nasihat-nasihat, dan perintah-perintah serta kemauan Pemerintah Bala Tentara Jepang (*Dai Nipon*).<sup>57</sup>

### c. Prinsip Otonomi Daerah Menurut Para *Founding Fathers*

Indonesia merupakan negara terluas di Asia Tenggara. Area wilayahnya terbentang dari Sabang sampai Merauke. Terdiri dari pulau-pulau yang disambungkan oleh lautan. Sejak Negara Republik Indonesia ini merdeka, para pendiri bangsa mencantumkan kalimat “Bhinneka Tunggal Ika” sebagai semboyan resmi termaktub pada lambang negara Garuda Pancasila. Kalimat itu sendiri diambil dari falsafah Nusantara yang sejak jaman Kerajaan Majapahit. Kalimat ini sudah dipakai sebagai motto pemersatu Nusantara, yang diikrarkan oleh Patih Gajah Mada dalam Kakawin Sutasoma, karya Mpu Tantular:

*Rwāneka dhātu winuwus wara Buddha Wiśwa, bhinnēki rakwa ring apan kēna parwanosēn, mangka ng Jinatwa kalawan Śiwatatwa tunggal, bhinnēka tunggal ika tan hana dharmma mangrwa*

Terjemahan:

Konon dikatakan bahwa Wujud Buddha dan Siwa itu berbeda. Mereka memang berbeda. Namun, bagaimana kita bisa mengenali perbedaannya dalam selintas pandang? Karena kebenaran yang diajarkan Buddha dan Siwa itu sesungguhnya satu jua. Mereka memang berbeda-beda, namun hakikatnya sama. Karena tidak ada kebenaran yang mendua. (*Bhinneka tunggal ika tan hana dharmma mangrwa*).<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni, 1978). Hlm.36-37.

<sup>58</sup> Mpu Tantular. *Kakawin Sutasoma*. Penerjemah: Dwi Woro Retno Mastuti dan Hastho Bramantyo. (Jakarta: Komunitas Bambu, 2009) Hlm.504-505.

Meskipun terpisah oleh lautan, namun masyarakatnya tetap bersatu. Seperti yang dikemukakan oleh Soepomo dalam sidang BPUPKI tanggal 31 Mei 1945 bahwa negara Indonesia adalah susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala lapisan, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain, dan merupakan kesatuan masyarakat yang organis.<sup>59</sup>

Indonesia sebagai negara kesatuan (*unitary*) terbentuk sejak disahkannya Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia, yakni pada tanggal 18 Agustus 1945, sehari setelah diproklamákannya kemerdekaan. Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 (sebelum amandemen) menyatakan bahwa “*Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik*”. Dalam penjelasan pasal ini ditetapkan bentuk negara kesatuan dan republik. Di dalamnya terkandung pokok-pokok pikiran tentang kedaulatan rakyat. Dalam sila ketiga Pancasila secara jelas dikemukakan prinsip “Persatuan Indonesia”. Artinya, bentuk negara kesatuan telah dinyatakan secara bulat dan konstitusional oleh para pendiri bangsa sejak awal berdirinya Indonesia dalam dasar negara Indonesia, yakni UUD 1945. Hal ini diharapkan dapat menyatukan berbagai kepulauan yang terpisah (terhubung) oleh lautan yang dihuni oleh beragam suku bangsa.

Prinsip negara kesatuan yang tertuang dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 tidak berubah sampai sekarang walaupun UUD 1945 telah empat kali diamandemen. Luasnya wilayah Indonesia yang merupakan negara terluas di Asia Tenggara maka prinsip negara kesatuan tersebut tidak bisa tidak untuk mengadopsi sistem desentralisasi dalam hubungan Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah. Hal ini sudah terbaca oleh para *founding fathers* dengan adanya ketentuan tentang otonomi daerah yang tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen). Pasal 18 tersebut menyatakan:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar

---

<sup>59</sup> Prof. MR Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan* ..... Hlm.109-121

permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Latar belakang rumusan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen dapat diketahui dari catatan notulen sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945 yang berisi catatan M. Amir (anggota PPKI) yang menyatakan:<sup>60</sup>

“Tuan Ketua, saya banyak mengucapkan terima kasih kepada orang yang mengusahakan menguraikan negara. Saya sebagai orang Indonesia yang ada di Sumatera, saya setuju dengan susunan itu. Hanyalah untuk menyenangkan hati penduduk Sumatera ingin mengemukakan sekarang –walaupun tidak dimasukkan ke dalam *grondwet*- supaya pemerintah kita disusun dengan sedemikian rupa sehingga diadakan *decontrentatie* (dekonsentrasi) sebesar-besarnya. Pulau-pulau di luar Jawa supaya diberi pemerintahan agar rakyat berhak mengurus rumah tangganya sendiri dengan seluas-luasnya, itu saja”.

Setelah M.Amir giliran Ratulangi, anggota PPKI yang lain menyatakan pendapatnya. Beliau berkata:<sup>61</sup>

“.....sebenarnya saya setuju dengan ucapan wakil dari Sumatera Dr. M. Amir. Saya tidak akan mengucapkan perkataan *decontrentatie* atau *decentralisatie*, tetapi artinya, paduka Tuan Ketua, yaitu supaya daerah pemerintahan di beberapa pulau-pulau besar diberi hak seluas-luasnya untuk mengurus keperluannya menurut pikirannya sendiri, menurut kehendaknya sendiri, tentu dengan memakai pikiran persetujuan, bahwa daerah-daerah itu adalah daerah daripada Indonesia, dari suatu negara. Walaupun demikian, menurut perasaan saya, kebutuhan keperluan daerah di sana harus mendapat perhatian sepenuhnya, yaitu dengan mengadakan suatu peraturan yang akan menyerahkan pada pemerintahan daerah kekuasaan penuh untuk mengurus keperluan daerahnya sendiri”.

---

<sup>60</sup> Prof. MR Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan* ..... Hlm.410.

<sup>61</sup> Prof. MR Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan* ..... Hlm.412.

Jadi sedari awal, yakni sejak tanggal 18 Agustus 1945, konstitusi Negara Republik Indonesia sudah mengadopsi prinsip-prinsip desentralisasi yang termaktub dalam Pasal 18 (sebelum amandemen). Pasal 18 ini kemudian mengalami perubahan, terutama pada amandemen kedua UUD 1945 yang berlangsung sejak 18 Agustus 2000. Alasan pemilihan desentralisasi ini dapat kita lacak pidato Soepomo sebagai Ketua Panitia Kecil dalam Panitia Perancang UUD. Soepomo pada tanggal 31 Mei 1945 menyatakan:

“Perbedaan antara uni dan federal yaitu : (1) Uni adalah yang berhak untuk berhubungan dengan luar negeri hanya dan melalui Pemerintah Pusat, (2) federasi yang bercorak *bondstaat* : baik Pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah berhak berhubungan dengan luar negeri. Dan Pemerintah Pusat berhak mengadakan aturan langsung untuk semua penduduk. Adapun perbedaan antara *bondsstaat* dan *statenbond* adalah dalam negara yang bersifat *bondsstaat* baik Pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah berhak berhubungan dengan luar negeri. Tetapi dalam pemerintahan *statenbond* Pemerintah Pusat tidak berhak membuat peraturan untuk penduduk, melainkan hanya dengan perantara pemerintah daerah. Dengan itu saya memilih bentuk uni dalam rancangan undang-undang dasar”.

Selanjutnya pada tanggal 15 Juli 1945, Soepomo berpidato kembali mengenai konsep negara kesatuan, beliau menyatakan:

“Tentang daerah kita telah menyetujui bentuk persatuan, uni oleh karena itu dibawah Pemerintah Pusat, dibawah negara tidak ada negara lain lagi. tidak ada onderstaat, akan tetapi hanya daerah-daerah. Bentukannya itu daerah dan bagaimana bentuk pemerintah daerah, ditetapkan dalam undang-undang. Benginilah bunyinya pasal 16 : pembedaan daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil yang bentuk pemerintahannya ditetapkan oleh undang-undang dan mempertimbangkan musyawarah dan asal usul daerah yang bersifat istimewa.”

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat kita tarik kesimpulan bahwa secara normatif prinsip pembagian urusan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah mengacu pada tiga poin utama, yakni

Pembukaan UUD 1945, Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, dan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen). Prinsip-prinsip itu dapat dijabarkan sebagai berikut:

- i. Penyelenggaraan hubungan Pemerintah Pusat dan daerah berdasarkan pada tujuan negara yang termaktub dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.
- ii. Penyelenggaraan hubungan Pemerintah Pusat dan daerah berdasarkan pada prinsip negara kesatuan sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945.
- iii. Penyelenggaraan hubungan Pemerintah Pusat dan daerah berdasarkan pada prinsip desentralisasi sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen).

Penjabaran prinsip desentralisasi tersebut telah dijabarkan oleh para *founding fathers* bangsa Indonesia dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen), yang memuat ketentuan sebagai berikut:

- i. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

- ii. Dalam *territoir* Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Setelah pemerintahan orde lama tumbang dan digantikan oleh pemerintahan orde baru, maka dibentuklah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah. Pembentukan ini secara politis merupakan sejarah hukum akibat Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 yang dibuat pada masa revolusi disertai tekanan dari penjajah Belanda yang pada waktu itu akan melaksanakan kehendaknya di bumi Indonesia.

Setelah berakhirnya penjajahan Belanda dan berlakunya UUDS 1950 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang pemerintahan daerah tetap berlaku. Setelah kembali ke UUD 1945 diadakan perubahan tentang pemerintahan daerah yang sebelumnya telah diundangkan dengan undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 yang pelaksanaannya dikeluarkan Penpres Nomor 6 Tahun 1959. Kemudian diganti lagi dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 dalam upaya pelaksanaan otonomi kepada daerah. Meskipun Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 dibuat pada masa orde lama, akan tetapi penerapannya mulai berlaku pada orde baru, ini adalah merupakan sejarah hukum dalam sistem ketatanegara kita. Akibat perkembangan politik dan dihubungkan dengan perkembangan ketatanegaraan kita, bahwa Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 dianggap tidak sesuai dengan perkembangan pemerintahan, maka perlu dilakukan perubahan atau diganti dengan undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah.

Setelah seperempat abad Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 berlaku dan diiringi tumbangnya rezim orde baru, maka pemerintahan

yang baru memandang perlu untuk melakukan perubahan terhadap undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pemerintahan daerah. Dengan keluarnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, maka Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang telah berlaku selama 25 Tahun dinyatakan tidak berlaku lagi. Apabila dilihat dari sejarah perjalanan panjang Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dikaitkan dengan perkembangan hukum untuk mendukung otonomi daerah, maka perlu dilakukan perubahan terhadap undang-undang pemerintahan daerah tersebut. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah diundangkan pada tanggal 7 Mei 1999 dengan Lembaran Negara nomor 60 Tahun 1999, dan secara yuridis formal penyelesaian otonomi daerah dapat diharapkan sesuai dengan amanat kontitusi negara kita yaitu dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Akan tetapi masih ada yang tertinggal dalam muatan-muatan hukum terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut, maka pemerintah memandang perlu untuk menyempurnakan dengan mengeluarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

Apabila dilihat sejarah perjalanan panjang undang-undang pemerintahan daerah telah mengalami pasang surut dalam sistem ketatanegaraan kita. Dan setelah berlukunya undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerinthan daerah, diharapkan otonomi dan demokrasi untuk menjalankan kepentingan rakyat di daerah dapat berjalan lancar. Kehadiran satuan pemerintahan tingkat rendah (*lagere rechsgemeen schappen*) dalam sistem ketatageraan Republik Indonesia bukan sekedar tuntutan efesiensi dan efektifitas penyelesaian pemerintahan. Satuan pemerintahan tingkat lebih rendah adalah salah satu sendi ketatanegaraan Republik Indonesia.<sup>62</sup>

Prinsip-prinsip dan konsep-konsep dari para *founding fathers* mengenai pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah tersebut dikuatkan dan diuraikan lagi secara lebih terperinci melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang lahir pasca 18

---

<sup>62</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*. (Bandung: Penerbit Uniska, 1993). Hlm 46



Agustus 1945. Perjalanan otonomi daerah di Indonesia ditandai dengan berlakunya beberapa undang-undang di bawah ini:

- i. Undang-Undang No.1 tahun 1945 Tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah;
- ii. Undang-Undang No.22 tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah;
- iii. Undang-Undang No.1 tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
- iv. Undang-Undang No.18 tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
- v. Undang-Undang No.5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah;
- vi. Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
- vii. Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- viii. Perppu No.3 tahun 2005 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004;
- ix. Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- x. Perppu No. 2 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014;
- xi. Undang-undang No.2 tahun 2015 Tentang Penetapan Perppu No.2 Tahun 2014 Menjadi Undang-Undang;
- xii. Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Banyaknya peraturan perundang-undangan tersebut mengindikasikan bahwa perjalanan otonomi daerah sejak awal kemerdekaan sampai sekarang sangatlah dinamis. Tulisan ini akan membahas secara singkat mengenai peraturan tersebut, akan tetapi lebih

menitik-beratkan pada kajian konstitusi terutama menyorot tentang konsep para *founding fathers* dalam UUD 1945 sebelum amandemen untuk dikomparasikan dengan UUD 1945 hasil amandemen pertama sampai keempat yang dilakukan pada masa awal reformasi.

#### **d. Otonomi Daerah di Era Reformasi**

Bila ditelusuri kembali dinamika perkembangan konsep desentralisasi, akan terlihat bahwa dalam perjalanannya ia tidak pernah luput dari kritik, atau bahkan melahirkan polemik antara pihak yang pro dan kontra. Perdebatan pada tataran konseptual tersebut, tidak saja berimplikasi pada semakin berkembangnya konsep desentralisasi, tetapi juga telah memunculkan kerumitan-kerumitan tertentu dalam memahami konsep desentralisasi. Kecenderungan ini semakin nyata terlihat sejak dekade 1970-an, ketika kajian tentang desentralisasi sudah tidak lagi dimonopoli oleh disiplin ilmu politik dan administrasi negara, tetapi juga telah menarik perhatian disiplin ilmu lain. Hanya menyebut beberapa contoh, di antara disiplin ilmu yang telah memberikan kontribusi dalam kajian desentralisasi dan otonomi daerah adalah ilmu ekonomi, hukum, sosiologi, dan antropologi.<sup>63</sup> Akibatnya, konsep desentralisasi dan otonomi daerah dirumuskan dalam ‘bahasa’ yang berbeda-beda, sesuai dengan disiplin ilmu pengusungnya.

Sebenarnya masalah Otonomi Daerah sudah mendapat perhatian khusus bahkan sebelum periode Orde Baru berkuasa. Tercatat ada beberapa Undang-undang atau peraturan yang dikeluarkan pemerintah yang menyangkut hal ini.<sup>64</sup> Pada masa Orde Baru sesuai dengan pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, pelaksanaan Otonomi Daerah juga diterapkan akan tetapi hasilnya tidak sesuai dengan yang diharapkan. Pelaksanaan Otonomi Daerah berdasarkan Undang-undang No.5 Tahun 1974, ternyata tidak membawa hasil yang memuaskan. Karena yang terjadi adalah Otonomi Daerah hanya menjadi sebuah

---

<sup>63</sup> D. Conyers, *Decentralization and Development: a Review of the Literature*, Public Administration and Development, Vol. 4. Tahun 1986. Hlm.190.

<sup>64</sup> Mengenai penjelasan beberapa Undang-undang tentang Otonomi Daerah lihat, Sujamto, *Otonomi Daerah Yang Nyata Dan Bertanggung Jawab*, edisi revisi(Jakarta, Ghalia Indonesia, 1990), Hlm. 101-121

formalitas untuk memberikan kesan demokratis pada sosok Orde Baru. Otonomi Daerah tidak menjadikan daerah mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri, karena yang terjadi adalah pemerintah daerah hanya menjadi perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat dan sangat sentralistik. Kondisi ini menyebabkan pelaksanaan Otonomi Daerahpun di era Orde Baru menjadi tidak sesuai dengan yang diharapkan. Salah satu contoh yang sangat baik untuk menunjukkan bagaimana pemerintahan Orde Baru begitu jauh dalam melakukan penataan-penataan masyarakat yang justru mengingkari semangat demokrasi adalah penyeragaman pemerintahan desa. Dengan adanya penyeragaman pemerintahan desa menurut keinginan Pemerintah Pusat, tentu saja telah mengingkari keragaman nilai-nilai lokal yang dimiliki oleh berbagai daerah, padahal Bangsa Indonesia adalah bangsa yang terdiri atas berbagai macam suku bangsa tentu saja sangat majemuk.

Lahirnya Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian dianggap membawa semangat demokrasi didalamnya karena memuat kebijakan Otonomi Daerah, yang akan memberikan kewenangan yang luas kepada Daerah untuk mengatur dan menata Rumah tangganya sendiri. Artinya Undang-undang ini kemudian membawa dua hal pokok dalam kehadirannya yakni adanya Otonomi Daerah yang merupakan konsekuensi logis dari dianutnya asas Desentralisasi, serta adanya jiwa demokratis yang terkandung didalamnya. Namun dalam pelaksanaan Undang-Undang No.22 tahun 1999 masih ditemukan berbagai kekurangan sehingga mengalami revisi dan digantikan dengan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang ini juga menyatakan bahwa daerah otonom adalah kewenangan daerah otonom daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan. Kehadiran kebijakan Otonomi Daerah

yang diterapkan melalui UU No. 32 Tahun 2004 diharapkan akan memberikan wewenang yang besar kepada Daerah untuk mengatur wilayahnya sesuai dengan aspirasi masyarakatnya. Undang-undang ini dianggap berwatak demokratis karena didalamnya memuat aturan yang dianggap akan memberikan jalan bagi terjadinya proses pemberdayaan bagi masyarakat di daerah termasuk masyarakat Desa. Karena Undang-undang ini juga memuat kebijakan mengenai desa yang mengarah kepada adanya Otonomi Desa yang luas.

## 2. Desentralisasi Asimetris di Indonesia

### a. Perdebatan Teoritis Negara Kesatuan *Vis A Vis* Desentralisasi Asimetris

Sebelum membahas tentang “desentralisasi asimetris” terlebih dahulu patut kita mengetahui bahwa dengan dianutnya asas desentralisasi tidak berarti asas sentralisasi ditinggalkan, karena dalam kenyataan penyelenggaraan pemerintahan di suatu negara asas sentralisasi meskipun dalam kapasitas tertentu secara implisit tetap ada. Asas sentralisasi dan desentralisasi tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi, sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghadirkan disintegrasi.<sup>65</sup> Oleh karena itu otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan Pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara daerah otonomi dan Pemerintah adalah hubungan antarorganisasi dan bersifat resiprokal.<sup>66</sup>

Selanjutnya, untuk memahami “desentralisasi asimetris” maka kita patut terlebih dahulu mengetahui tentang “desentralisasi simetris”. Julius Mbeya menjelaskan bahwa desentralisasi simetris akan terjadi apabila jika semua unit dalam tingkatan yang lebih rendah dalam suatu

---

<sup>65</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2007), Hlm.13

<sup>66</sup> Benyamin Hoessein, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*, dalam Soetandyo Wignosubroto dkk., *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Development Yayasan Tifa, 2005, Hlm.199.

Negara mempunyai alokasi otonomi sama dalam melakukan berbagai peran dan fungsi yang didesentralisasikan tanpa memperhatikan perbedaan fisik, etnis, maupun budayanya.<sup>67</sup> Ini bermakna bahwa desentralisasi simetris berdasarkan pada asumsi bahwa seluruh provinsi memiliki kondisi yang sama. Asumsi ini digunakan oleh pemerintah pusat untuk memberikan sistem regulasi dan tekanan politik.<sup>68</sup>

Terminologi “asimetris” telah disinggung oleh William Livingstone sejak tahun 1952 ketika mendiskusikan “*asymmetrical federalism*” yakni hal-hal seputar perbedaan-perbedaan yang terdapat dalam konsep negara federal dalam artikel berjudul *A Note On The Nature Of The Federalism* dalam buku *Political Science Quarterly*. Namun, Livingstone tidak mendeskripsikan secara jelas tentang kalimat tersebut.<sup>69</sup> Kemudian, Charles Tarlton adalah pakar yang mengawali diskusi dengan tema “*asymmetric decentralization*”. Pada tahun 1965, Tarlton menyatakan:<sup>70</sup>

*“The distinction between symmetric and asymmetric decentralization lied in the level of conformity and commonality in relation to a level of government with the political system, with the central government and between states. Asymmetrical decentralization pattern is marked by “the level of conformity and commonality in the political relations of each separate unit of the system to both the system as a whole and to the other component units”.*

(Pembeda substansial antara desentralisasi biasa (simetris) dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*), dan keumuman (*communability*) pada hubungan

---

<sup>67</sup> J. Mbeya, “*Unity And Diversity In Symmetrical Decentralization*,” Working paper, Institute of Federalism, 2012, dalam Indra Kesuma Nasution, *The Challenge of Decentralization in Indonesia: Symmetrical and Asymmetrical Debate*. International Journal of Social Science and Humanity, Vol. 6, No. 9, September 2016. Hlm.6

<sup>68</sup> A. A. Dwipayana, “*Mengelola Desentralisasi Di Indonesia*,” (Yogyakarta: UGM, 2011) dalam *Ibid*.

<sup>69</sup> W.S. Livingston, ‘*A Note on the Nature of Federalism*’, *Political Science Quarterly*, 67 (March 1952), Hlm.81-95.

<sup>70</sup> C.D. Tarlton, ‘*Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*’, *Journal of Politics*, 27 (1965), Hlm.867.

suatu level pemerintahan (negara bagian atau daerah) dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun dengan antar negara bagian atau daerah. Pola simetris ditandai oleh *the level of conformity and commonality in the political relations of each separate unit of the system to both the system as a whole and to the other component units.*

Sementara dalam pola asimetris. Satu atau lebih unit politik atau pemerintahan lokal “*possessed of varying degrees of athonomy and power*”. Berbedanya derajat otonomi kekuasaan berupa ketidakseragaman pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik lainnya, baik secara horisontal (antar daerah) maupun secara vertikal (dengan Pemerintah Pusat). Khusus mengenai pola asimetris, Tarlton menekankan:<sup>71</sup>

*“In the model asymmetrical system, each component unit would have about it a unique feature or set of features which would separate its interests in important ways from those of any other state or the system considered as a whole”.*

Meski pada walnya Tarlton menulis tema asimetris dalam kerangka negara federal, namun dalam perkembangan di kemudian hari menunjukkan bahwa penerapan konsep dan kebijakan tersebut mulai di adopsi di negara kesatuan (*unitary state*). Hal ini karena memang dalam negara kesatuan pun, meski setiap daerah memiliki sistem hubungan politik yang sama dengan Pemerintah Pusat, keberagaman merupakan hal yang tidak pernah bisa dinafikan baik dalam sejarah, budaya, ekonomi, dan sebagainya. Akibatnya, kemudian bermunculan beberapa kontekstual asimetrisme, termasuk di dalamnya asimetrisme dalam konsep desentralisasi yang dikenal dengan desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*).<sup>72</sup>

*Asymmetrical decentralization* juga bukan merupakan sebuah jalan melingkar karena kegagalan desentralisasi, tetapi merupakan

---

<sup>71</sup> C.D. Tarlton, ‘Symmetry and Asymmetry as.....’, Hlm.869.

<sup>72</sup> Ni’ matul huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI : Kajian.....* Hlm.60.

upaya yang dilakukan dengan serius dan seksama untuk menciptakan demokrasi lokal, efisiensi, dan efektivitas pemerintahan. Artinya, pemberian desentralisasi asimetris pada sebuah daerah tertentu tidak berarti daerah yang bersangkutan gagal melakukan desentralisasi simetris sebagaimana berlaku di daerah lainnya. Akan tetapi merupakan sebuah upaya sengaja yang didesain untuk mengakomodasi kebutuhan daerah. Dengan demikian desentralisasi asimetris bukanlah tahap antara untuk mencapai bentuk negara federal, tetapi secara konseptual justru merupakan proses selanjutnya dari evaluasi terhadap desentralisasi simetris.<sup>73</sup> Dalam beberapa literatur juga disebutkan bahwa tidak semua negara federal menganut desentralisasi asimetris. Bahkan, J. Bryce menyebut negara federal yang tidak negara bagiannya disamaratakan hak konstitusionalnya dengan sebutan “*de jure federal*”. J. Bryce mengatakan bahwa federalisme *de jure* merupakan konsep ketatanegaraan federal yang hanya tertulis dalam undang-undang. Dalam kenyataannya tidak ada kekuatan yang dimiliki negara bagian untuk membuat suatu formulasi kebijakan yang dapat dipaksakan keberlakuannya pada penduduk negara bagian tersebut.<sup>74</sup> Federalisme simetris dapat ditemukan dalam sistem kenegaraan Amerika Serikat, Jerman, Austria, Swiss, Argentina, dan Brazil dimana setiap negara bagiannya mempunyai hak konstitusional yang sama.<sup>75</sup>

Joachim Wehner mengatakan bahwa pemberian otonomi khusus untuk satu daerah atau wilayah adalah praktek yang sangat umum dari pengaturan pengalaman politik di banyak negara. Tradisi ini berlangsung baik dalam negara kesatuan atau maupun federal. Desain pengaturan yang berbeda tersebut disebut sebagai desentralisasi asimetris, devolusi asimetris, federalis asimetris, atau *asymmetrical intergovernmental arrangement*.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Miftah Adhi Ikhsanto dan Wawan Mas’udi (Editors), *Decentralized Governance: Sebagai Wujud Nyata dari Sistem Kekuasaan Kesejahteraan dan Demokrasi*, (Yogyakarta: Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, 2011). Hlm.31.

<sup>74</sup> J. Bryce, *The American Commonwealth*, (London: Macmillan & Co. 1919). Vol.II. Hlm.56.

<sup>75</sup> Alfred Stepan, *Multi-Nationalism, Democracy and “Asymmetrical Federalism”*. (Princeton, NJ: Princeton UP, 1978) Hlm.3.

<sup>76</sup> Djojosoekarto, Agung, dkk., *Kebijakan Otonomi Khusus Di Indonesia, Pembelajaran Dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta, Dan Yogyakarta* (Jakarta: Kemitraan, 2008), Hlm. 10.

Perkembangan mutakhir, penerapan konsep desentralisasi asimetris di negara kesatuan (*unitary state*) dapat kita lihat di beberapa negara, misalnya Spanyol. Di Spanyol, pelaksanaan desentralisasi asimetris diatur dalam pasal 2 dan pasal 143 Undang-Undang Dasar Spanyol 1978 yang diamandemen pada tahun 1992. Dalam konstitusi tersebut diatur secara eksplisit tentang penggunaan desentralisasi asimetris dengan menggunakan istilah “*self-government*”. Selain itu, desentralisasi asimetris diatur dalam undang-undang otonomi, yang berlaku untuk 17 daerah otonom.<sup>77</sup>

Dalam pasal 2 Undang-Undang Dasar Spanyol disebutkan bahwa Spanyol merupakan sebuah negara yang tegas menganut sistem kesatuan (*one and indivisible*)<sup>78</sup>.

*The Constitution is based on the indissoluble unity of the Spanish Nation, the common and indivisible homeland of all Spaniards; it recognises and guarantees the right to self-government of the nationalities and regions of which it is composed and the solidarity among them all.*

Selanjutnya Pasal 143 menyebutkan

*(1) In the exercise of the right to self-government recognized in section 2 of the Constitution, ordering provinces with common historic, cultural and economic characteristics, insular territories and provinces with a historic regional status may accede to self-government and form Self-governing Communities (Comunidades Autónomas) in conformity with the provisions contained in this Part and in the respective Statutes.*

*(2) The right to initiate the process towards self-government lies with all the Provincial councils concerned or with the corresponding inter-island body and with two thirds of the municipalities whose population represents at least the majority of the electorate of each province or island. These requirements*

---

<sup>77</sup> Amrizal J Prang, *Jika Self-Government (Aceh) Diatur Konstitusi* (Opini: Serambi Indonesia, February, 4, 2010).

<sup>78</sup> *Spanish Constitution of 1978*, didownload dari

[https://www.constituteproject.org/constitution/Spain\\_2011.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011.pdf), diakses 1 Oktober 2015



*must be met within six months from the initial agreement reached to this aim by any of the local Corporations concerned.*

*(3) If this initiative is not successful, it may be repeated only after five years have elapsed.*

Lebih lanjut, Undang-Undang Dasar Spanyol 1978 setelah jatuhnya Franco menetapkan adanya “*historical rights*” serta memberikan otonomi khusus dan dipercepat di beberapa daerah yaitu Castle-Leon, Catalonia, Valencia, dan Basque.<sup>79</sup>

Selain Spanyol, negara yang tidak memiliki sistem ketatanegaraan federal namun memiliki sistem desentralisasi asimetris adalah China. China tidak memiliki sistem ketatanegaraan federal. Namun, seiring berjalannya waktu, China secara terus-menerus mempraktekkan sistem politik ketatanegaraan federal. Terdapat beberapa hal yang dapat menjadi indikator bahwa China secara de facto merupakan negara federal, seperti berikut:<sup>80</sup>

- a. Susunan hirarki pemerintahan terdiri dari provinsi-provinsi dan pemerintah pusat.
- b. Terdapat pengaturan mengenai hubungan antar lembaga pemerintahan pusat dan provinsi dimana pemerintah pusat hampir bisa dipastikan tidak dapat memaksakan kehendaknya terhadap pemerintah provinsi.
- c. Pemerintah provinsi memiliki tanggungjawab utama dalam mengatur permasalahan ekonomi, bahkan dalam beberapa hal dalam urusan politik sesuai dengan yurisdiksinya.

Dalam hubungan antara pusat-daerah di China, memang terdapat beberapa hal yang menjadi domain pemerintah pusat seperti urusan

---

<sup>79</sup> Cornelis Lay, dkk (Tim Peneliti), *Pengembangan Asymmetrical Decentralization Sebagai Model Pengelolaan hubungan Pusat dan Daerah di Indonesia*, Laporan Akhir Hibah Kompetensi Tahun Anggaran 2009, Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat, Universitas gadjah Mada, 2009. Hlm.9.

<sup>80</sup> Zheng Yongnian, “*China’s De Facto Federalism*,” dalam *Federalism in Asia*, edited by Baogang He, Brian Galligan and Takashi Inoguchi (Cheltenham: Edward Elgar, 2007); Hlm. 213-41

negara yang berkaitan dengan pertahanan keamanan dan keluarga berencana, namun terdapat pula domain-domain yang tidak dapat dicampuri oleh pemerintah pusat seperti urusan keamanan lokal, pembangunan jalan raya, dan pembangunan sekolah.<sup>81</sup>

Desentralisasi asimetris di China dapat diindikasikan dengan adanya perbedaan status di antara daerah-daerahnya. Cina dibagi menjadi dua wilayah administratif khusus (Hong Kong dan Macau), 23 provinsi (*sheng*), lima daerah otonom (*zizhiqu*), dan empat kota langsung di bawah Central Pemerintah (*zhixiashi*).<sup>82</sup>

Selain Spanyol dan China ada contoh lain negara kesatuan (*unitary state*) yang memakai sistem desentralisasi asimetris, yaitu Prancis. Perancis adalah negara kesatuan klasik, di mana semua kekuasaan dapat dikatakan berada dan berasal dari pemerintah pusat di Paris. Kekuasaan yang berada di daerah (subdivisi) merupakan unit administrasi yang diatur oleh Pemerintah Pusat.<sup>83</sup> Desentralisasi asimetris di Prancis dapat kita lihat dengan adanya perlakuan khusus untuk daerah teritorial Corsica.<sup>84</sup> Di antara 22 daerah di Perancis, Corsica memperoleh otoritas yang lebih besar dari daerah lainnya. Latar belakang sejarah dari Corsica jelas menunjukkan bahwa daerah ini memiliki pengaturan yang berbeda dari daratan Perancis, dan itulah alasan mengapa Corsica layak perlakuan luar biasa dari pemerintah Perancis. Seperti layaknya otonomi khusus pada umumnya, otonomi khusus yang diberikan oleh Pemerintah Prancis pada Corsica awal mulanya dikhawatirkan menimbulkan tuntutan otonomi khusus dari daerah yang lain. Tetapi kekhawatiran tersebut tidak berlaku di Prancis,

---

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> LooSee Beh, , *Public Administration in China and Malaysia: Evidence of Reforms*, Working Paper ICS No. 2. (Kuala Lumpur: University of Malaya: Institute of China Studies. 2007). Hlm.7.

<sup>83</sup> William Safran, "*France*" dalam M. Donald Hancock et al, *Politics in Europe*, 5th edition, (Washington, D. C.: CQ Press, 2012). Hlm.141.

<sup>84</sup> Corsica adalah pulau terbesar keempat di Laut Mediterania setelah Sisilia, Sardinia, dan Siprus. Pulau ini terletak di sebelah barat Italia dan sebelah tenggara dari daratan Perancis. Pulau Corsica terpisahkan dari benua Eropa oleh Laut Liguria. Pulau ini lebih dekat ke daratan Italia daripada daratan Perancis. Dalam sejarahnya, Corsica pernah sebentar menjadi Republik Korsika yang merdeka, sampai akhirnya masuk ke Prancis pada 1768. Lihat: <https://en.wikipedia.org/wiki/Corsica>

karena rakyat Prancis percaya bahwa persatuan dan kesatuan mereka tidak akan rusak dan Prancis tidak akan menjadi negara federal.<sup>85</sup>

### **b. Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945**

Dalam Bab VI Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) dinyatakan:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) dinyatakan

“Dalam terroir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.”

Sejak saat Negara Indonesia berdiri, desentralisasi asimetris sudah diterapkan oleh Indonesia melalui Undang-undang No.1 Tahun 1945 yang mengecualikan daerah Surakarta dan Yogyakarta dalam pembentukan Komite Nasional Daerah. Tradisi desentralisasi asimetris ini dilanjutkan melalui Undang-undang No.22 Tahun 1948 sampai dengan tahun 2012 melalui Undang-undang No.13 Tahun 2013 yang mengatur secara khusus pengisian jabatan dan urusan keistimewaan Yogyakarta dibandingkan dengan daerah lainnya di Indonesia karena

---

<sup>85</sup> David Lawday, *Could Corsica Break Up France?*, New Statesman, 28 August 2000. Hlm.2.

Yogyakarta diberi status sebagai daerah Istimewa Yogyakarta. Status daerah istimewa dan otonomi khusus juga diberikan kepada Provinsi Aceh dengan sejumlah urusan yang diistimewakan dan dikhususkan untuk mengurangi potensi konflik yang tidak berkesudahan. Demikian pula dengan Provinsi Irian Jaya yang juga diberikan status otonomi khusus. Dan untuk Jakarta diberikan status daerah khusus karena sebagai ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>86</sup>

Di era reformasi, jika kita merujuk ketentuan yang terdapat dalam Pasal 18 UUD 1945 (setelah amandemen) maka kita akan menemukan beberapa prinsip terkait otonomi daerah sebagai bentuk desentralisasi asimetris yang terjadi di beberapa daerah tersebut, prinsip-prinsip itu adalah:<sup>87</sup>

- a. Prinsip (Pasal 18 ayat (2)), menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, bupati, walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah. “daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”;
- b. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)). Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, maka yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju

---

<sup>86</sup> Ni'matul huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI : Kajian.....* Hlm.54.

<sup>87</sup> Ni'matul Huda, *Berkayuh Diantara Bentuk Negara Kesatuan Dan Federal*, artikel dalam Jurnal Konstitusi, PSHK FH UII. Vol.1. Oktober, 2008.

- sentralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.
- c. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat (1)). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (uniformitas). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.
  - d. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2)). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meusanah, huta, negorij dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat – bersifat teritorial atau genealogis – yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota.
  - e. Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Pembatasan ini perlu, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau hapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip negara kesatuan.

- f. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1)). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota, atau desa). Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3)). Hal ini telah terrealisir dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- g. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat (2)). Prinsip ini diterjemahkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat (5) dan (6)).

Selanjutnya, prinsip-prinsip tersebut diejawantahkan dalam bentuk undang-undang. Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua diberikan oleh Negara Republik Indonesia melalui Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 yang telah diubah dengan Perpu No. 1 Tahun 2008. Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 yang terdiri dari 79 pasal ini mengatur kewenangan-kewenangan Provinsi Papua dalam menjalankan Otonomi Khusus. Selain hal-hal yang diatur secara khusus dalam undang-undang ini, Provinsi Papua masih tetap menggunakan undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku secara umum bagi seluruh daerah di Indonesia.

Bagi Aceh diberlakukan Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Hal-hal mendasar yang menjadi isi UU Pemerintahan Aceh ini antara lain:

1. Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem NKRI berdasarkan UUD Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.
2. Tatanan otonomi seluas-luasnya yang diterapkan di Aceh berdasarkan undang-undang Pemerintahan Aceh ini merupakan subsistem dalam sistem pemerintahan secara nasional.
3. Pengaturan dalam Qanun Aceh maupun Kabupaten/Kota yang banyak diamanatkan dalam undang-undang Pemerintahan Aceh merupakan wujud konkret bagi terselenggaranya kewajiban konstitusional dalam pelaksanaan pemerintahan tersebut.
4. Pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada.
5. Implementasi formal penegakan syari'at Islam dengan asas personalitas ke-Islaman terhadap setiap orang yang berada di Aceh tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan, dan status dalam wilayah sesuai dengan batas-batas daerah Provinsi Aceh.

Selanjutnya untuk Daerah Istimewa Yogyakarta diterbitkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012. Dalam undang-undang ini keistimewaan DIY meliputi:

1. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
2. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
3. kebudayaan;
4. pertanahan; dan
5. tata ruang.

Keistimewaan dalam bidang tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur antara lain syarat khusus bagi calon gubernur DIY adalah Sultan Hamengku Buwono yang bertahta, dan wakil gubernur adalah Adipati Paku Alam yang bertahta. Gubernur dan Wakil Gubernur memiliki kedudukan, tugas, dan wewenang sebagaimana Gubernur dan Wakil Gubernur lainnya, ditambah dengan penyelenggaraan urusan – urusan keistimewaan. Keistimewaan dalam bidang kelembagaan Pemerintah Daerah DIY dengan Perdais guna mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli. Keistimewaan dalam bidang kebudayaan yaitu memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY, yang diatur dengan Perdais. Keistimewaan dalam bidang pertanahan yaitu Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Keistimewaan dalam bidang tata ruang yaitu kewenangan Kasultanan dan Kadipaten dalam tata ruang pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.

Untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta diatur dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-undang ini mengatur kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu kota Negara. Aturan sebagai daerah otonom tingkat provinsi dan lain sebagainya tetap terikat pada peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Beberapa hal yang menjadi pengkhususan bagi Provinsi DKI Jakarta antara lain:

1. Provinsi DKI Jakarta berkedudukan sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.



2. Provinsi DKI Jakarta adalah daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi.
3. Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional.
4. Wilayah Provinsi DKI Jakarta dibagi dalam kota administrasi dan kabupaten administrasi.
5. Anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta berjumlah paling banyak 125% (seratus dua puluh lima persen) dari jumlah maksimal untuk kategori jumlah penduduk DKI Jakarta sebagaimana ditentukan dalam undang-undang.
6. Gubernur dapat menghadiri sidang kabinet yang menyangkut kepentingan Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Gubernur mempunyai hak protokoler, termasuk mendampingi Presiden dalam acara kenegaraan.
7. Dana dalam rangka pelaksanaan kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu kota Negara ditetapkan bersama antara Pemerintah dan DPR dalam APBN berdasarkan usulan Pemprov DKI Jakarta.

Dalam praktek di lapangan juga banyak kuta temukan desain kelembagaan yang berangkat dari konsep *asymmetrical decentralization*. Kita mengenal adanya pengembangan ragam zona spesifik seperti Kapet (Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu), pusat-pusat pertumbuhan ekonomi, kawasan otoritas, misalnya Otorita Batam, berikut kota-kota mandiri seperti Bumi Serpong Damai (BSD), dan sebagainya. Kesemuanya berangkat dari logika *asymmetrical decentralization*. Hanya saja praktek-praktek pengaturan daerah atau kawasan secara asimetris di atas belum terintegrasi sebagai bagian dari “rezim desentralisasi” yang dikembangkan di Indonesia. Masing-

masingnya berdiri sebagai “rezim sendiri” tanpa ada kaitan satu sama lainnya.<sup>88</sup>

### C. Agumentasi Penguatan Desentralisasi Asimetris Sebagai Tawaran dalam Amandemen Kelima UUD 1945

#### 1. Argumentasi Historis-Filosofis

##### a. Perdebatan Individualisme *vis a vis* Kolektivisme

Bagi orang Amerika modern, menjadi individualis tidak hanya hal yang baik, akan tetapi merupakan sifat dasar yang asli Bangsa Amerika. Jika ditelusuri jejaknya, terminologi “individualisme” sendiri memiliki akarnya di luar Amerika, tepatnya di Revolusi Perancis. Pada titik ini, individualism digunakan untuk menjelaskan pengaruh negatif dari kekuatan Negara terhadap hak-hak individu. Merebaknya gerakan hak-hak individu kemudian dianggap sebagai hal yang menakutkan. Individualisme dianggap hal yang akan membuat masyarakat “ambruk dan terputus ke dalam debu dan bubuk individualitas”.<sup>89</sup> Dalam konteks seperti ini, terminologi “individualisme” dianggap sebagai sebuah cara pandang yang antagonis terhadap struktur sosial yang komunal dan bersifat kolektif.

Jika kita telusuri lebih jauh, dalam tradisi barat memang terdapat kebiasaan lama mengkontradiksikan antara “individual” dan “kolektif”. Misalnya, Emile Durkheim menggunakan istilah “solidaridarisitas organik (*organic solidarity*)” untuk menjelaskan hubungan yang bersifat temporal dalam suatu masyarakat yang kompleks dan berbeda-beda, kemudian dia menggunakan istilah “solidaritas mekanik (*mecanic solidarity*)” untuk menjelaskan *ajeg*-nya pola hubungan yang terjadi dalam suatu masyarakat tradisional. Contoh lainnya adalah Max Weber yang menghadap-hadapkan antara pola hubungan yang terjadi antara

---

<sup>88</sup> Cornelis Lay, “*Desentralisasi Asimetris Bagi Indonesia*”, makalah dipresentasikan dalam seminar nasional “*Menata Ulang Desentralisasi dalam Perspektif Otonomi Daerah*” yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Politik Fisipol UGM kerjasama dengan USAID dan DSRP, Yogyakarta, 25 Januari 2010. Hlm.2.

<sup>89</sup> E. Burke., *Reflections On The Revolution In France*.Garden City, (New York: Anchor Press. 1973), Original work published 1790. Hlm.109.

penganut Kristen Protestan di Eropa Barat yang bercorak individualistis dan mendahulukan kepentingan pribadi dengan pola hubungan yang terjadi antara penganut Kristen Katolik yang mempunyai kecenderungan mempertahankan pola hirarkis yang permanen. Hal serupa dilakukan oleh Ferdinand Tönnies yang membedakan antara pola hubungan yang terjadi antara orang Jerman yang tinggal di pedesaan (*gemeinschaft*) dengan pola yang terjadi di masyarakat urban Jerman (*gesellschaft*).<sup>90</sup>

Biasanya, para ahli mengkonsepsikan individualisme sebagai lawan kata dari kolektivisme, terlebih ketika membandingkan pola sosial kemasyarakatan yang terjadi di Eropa dan Amerika dengan yang terjadi di Asia Timur. Para ahli tersebut mengasumsikan bahwa individualisme cocok untuk masyarakat industri seperti dunia Barat dibandingkan dengan masyarakat tradisional negara berkembang.<sup>91</sup>

Hofstede mendefinisikan individualisme sebagai penekanan pada hak-hak daripada kewajiban, perhatian untuk diri sendiri dan keluarga dekat, kebebasan pribadi, dan mendasarkan identitas seseorang pada pencapaian pribadi orang itu. Waterman mendefinisikan individualisme normatif (*normative individualism*) sebagai penekanan pada tanggung jawab pribadi dan kebebasan memilih, pengembangan potensi seseorang, dan penghormatan atas harga diri orang lain. Schwartz mendefinisikan masyarakat individualis (*individualistic society*) sebagai kontrak sosial yang fundamental antara kelompok utama dalam masyarakat dan kelompok kedua dalam pola hubungan sosial dengan hak dan kewajiban tertentu. Sedangkan menurut Taylor, Individualisme adalah konsepsi yang menegaskan prioritas hak atas tugas dan independensi individu dari masyarakat.<sup>92</sup> Pada intinya, semua definisi tersebut mengkonsepsikan individualisme

---

<sup>90</sup> Daphna Oyserman, Heather M. Coon, and Markus Kimmelmeier, *Rethinking Individualism and Collectivism: Evaluation of Theoretical Assumptions and Meta-Analyses*, Psychological Bulletin, The American Psychological Association, Inc. 2002, Vol. 128, No. 1, Hlm.3.

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> Ch Taylor, *Atomism*, dalam *Philosophy and the Human Sciences*. Philosophical Papers 2, Cambridge. 1985. Hlm. 187-210.

sebagai cara pandang yang lebih berpusat pada tujuan-tujuan pribadi daripada sosial.<sup>93</sup> Elemen terpenting dari individualisme adalah asumsi bahwa tiap-tiap individu adalah merdeka.<sup>94</sup>

Sedangkan dalam kolektivisme, asumsi dasar yang digunakan adalah pada dasarnya tiap individu dalam suatu kelompok merupakan suatu kesatuan yang saling mengikat dan masing-masing mempunyai kewajiban tertentu satu sama lain.<sup>95</sup> Menurut Scwartz, suatu masyarakat kolektivis dapat dicirikan sebagai masyarakat yang menganggap setiap orang mempunyai hak dan kewajiban yang sama berdasarkan statusnya. Dalam masyarakat ini, tiap-tiap anggotanya beranggapan mempunyai nasib, cita-cita, dan nilai-nilai luhur yang sama. Masyarakat kolektivis berpandangan bahwa individu-individu hanyalah bagian dari masyarakat.<sup>96</sup> Konsep kolektivisme menekankan adanya saling ketergantungan antara individu dan kelompok atau masyarakat. Hal ini menyiratkan bahwa masyarakat kolektivis lebih menekankan pada tercapainya tujuan kolektif yang dipandu oleh norma yang dipatuhi kelompok masyarakat tersebut atau figur yang memiliki otoritas secara tradisional.<sup>97</sup>

## **b. Hubungan Antara Filsafat Kolektivisme dan Konstitusi Negara Integralistik di Indonesia**

Salah satu perdebatan ideologis yang menarik secara historis dalam Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) adalah diskursus antara Moehammad Hatta dan Soepomo. Hatta menganjurkan liberalisme sebagai basis ideologis bangsa Indonesia dan berhasil memasukkan ide kebebasan berserikat, berkumpul dan mengemukakan pendapat ke dalam konstitusi NKRI (Pasal 28).

---

<sup>93</sup> Daphna Oyserman, Heather M. Coon, and Markus Kimmelmeyer, *Rethinking.....*, Hlm.4-5.

<sup>94</sup> *Ibid*, Hlm.3.

<sup>95</sup> *Ibid*, Hlm.5.

<sup>96</sup> *Ibid*, Hlm.5.

<sup>97</sup> Markus Kimmelmeyer. dkk, *Individualism, Collectivism, And Authoritarianism In Seven Societies*, Journal Of Cross-Cultural Psychology, Vol. 34 No. 3, May 2003, Western Washington University. Hlm.306.

Sementara itu Soepomo mengusulkan konsep negara integralistik (holistik) sebagai ideologi bangsa Indonesia karena integralisme atau holisme dianggap sesuai dengan nilai-nilai budaya bangsa Indonesia yakni azas gotong-royong dan kekeluargaan.

Seperti para *founding fathers* yang lain, kedua orang ini memiliki wawasan pemikiran politik yang sangat luas. Hatta dan Soepomo sudah cukup lama menggeluti dan mendalami pemikiran politik Barat. Liberalisme Hatta dipengaruhi oleh pemikiran Adam Smith, John Locke dan J.J. Rousseau. Cita-cita Revolusi Prancis yakni *liberte, egalite* dan *fraternite* bagi Hatta juga merupakan cita-cita Indonesia merdeka.<sup>98</sup> Sedangkan konsep negara integralistik Soepomo dipengaruhi oleh konsep integralisme Adam Müller yang berada dalam tradisi filsafat Hegel.<sup>99</sup> Filsafat politik Hegel merupakan satu contoh paradigma holisme dalam pemikiran politik.<sup>100</sup> Secara metodologis filsafat politik dan juga filsafat hukum Hegel bersifat holistik karena ia berpijak pada prinsip-prinsip yang bergantung dari sistem filsafat roh objektif. Secara ontologis pemikiran politik Hegel bersifat holistik karena roh dari konstitusi yang hidup dan institusi negara memiliki prioritas ontologis berhadapan dengan individu-individu yang bertindak.

Karakteristik kebangsaan Soepomo nampak sekali dalam mewujudkan konstitusi yang hidup (*living constitution*). Sebagai buah dari filsafat holisme Hegelian, konsepsi *living constitution* adalah sebuah refleksi atas metafisika kebangsaan. Sebagai pakar hukum adat, Soepomo menjadikan nilai-nilai yang bersumber dari masyarakat sebagai pilar pembangunan konstitusi. Hal ini sejalan dengan pendapat George McT Kahin yang mengungkapkan bahwa konstitusi Indonesia punya kesepakatan besar dengan hukum kebiasaan Indonesia.<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> Mohamad Hatta, *Kumpulan Karangan (1)*, (Jakarta: Penerbit Bulan Bintang, 1976). Hlm.11.

<sup>99</sup> Franz Magnis Suseno, (2005), *Pijar-Pijar Filsafat*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2005) Hlm.58.

<sup>100</sup> L. Siep (Hrsg.), *Ethik als Anspruch an die Wissenschaft*, (München/Zürich 1988). Hlm.69-80.

<sup>101</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusionalisme dalam Pemikiran Soepomo*, dalam *Soepomo: Pergulatan Tafsir Negara Integralistik*. (Yogyakarta: Penerbit Thafa Media, 2015). Hlm.74.

Konstitusi yang mengandung akar kebudayaan dan nilai-nilai basis metafisika kebangsaan ini sangatlah penting. Urgensi meng-*upload* hukum adat ke dalam norma konstitusi sesuai dengan kebanyakan konstitusi di berbagai negara. Konstitusi dalam pengertian umum, *Droit Constitutionnel, Loi Constitutionnel, Grondwet, Staatsregeling*, sejatinya bukan hanya undang-undang dasar ataupun aturan tertulis belaka melainkan norma kehidupan yang dipraktekkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara dan pedoman moral bagi organ negara beserta komposisi dan fungsinya baik di tingkat pusat maupun daerah.<sup>102</sup>

Jika kita telusuri lebih jauh, pemikiran Soepomo tentang masyarakat Indonesia adalah bercorak kolektivis. Menurut Soepomo, hidup bersama dalam masyarakat Indonesia itu bercorak kemasyarakatan dan komunal. Individu merupakan warga dari suatu golongan dan masyarakat. Tiap-tiap individu mempunyai hak dan kewajiban menurut kedudukannya dalam golongan atau persekutuan tersebut. Hak-hak subyektif yang berupa hak individu atas harta benda harus mempunyai fungsi sosial, artinya hak tersebut tidak boleh digunakan secara bebas, melainkan setiap penggunaan hak harus dibenarkan oleh nilai-nilai tertentu yang dianut oleh suatu golongan atau masyarakat di mana hak itu berada.<sup>103</sup>

Menurut Soepomo, kepala desa adalah simbol dari keutuhan sebuah masyarakat komunal di Indonesia. Soepomo percaya bahwa kedudukan Kepala Desa tidak hanya menyerupai walikota Inggris yang hanya mempunyai fungsi administrasi. Tetapi ia ditasbihkan sebagai kepala leuarga dari seluruh keluarga besar desanya seperti yang disebut-sebut dalam hukum adat dan kebiasaan di Indonesia. Demokrasi di Indonesia tidak hanya sesederhana suara mayoritas saja, melainkan sebuah diskusi yang hangat untuk mencapai kesepakatan. Itulah konsepsi demokrasi pemerintahan lokal tradisional yang kita miliki dan masih eksis sampai saat ini. Musyawarah mufakat adalah demokrasi

---

<sup>102</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006). Hlm.121-123.

<sup>103</sup> Soepomo, *Bab-bab Tentang Hukum Adat*, (Jakarta: Pradnya Paramitha, 1964). Hlm.73.

deliberatif versi Indonesia yang dipergunakan untuk menyelesaikan sengketa kelembagaan, reformasi birokrasi, penataan keuangan negara, mengatur hubungan pusat dan daerah, serta permasalahan ketatanegaraan yang lain. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*living constitution*) harus terinspirasi dari norma hukum adat, pelebagaan adat, dan aliran demokrasi deliberatif melalui musyawarah mufakat.<sup>104</sup>

Pendapat Soepomo ini dijustifikasi oleh Sathipto Rahardjo yang menyatakan bahwa pasca amendemen konstitusi, konsolidasi dan penataan kelembagaan secara menyeluruh baik di bidang politik, ekonomi, maupun kebudayaan akan jauh lebih baik disandarkan pada semangat “Kosmologi Timur”.<sup>105</sup>

Dengan modal nilai-nilai adat ketimuran, masalah bangsa ini bisa diperbaiki melau filter yuridis yakni konstitusi sebagai dasar dari penyelenggaraan negara. Konstitusi bukanlah dasar hukum formil saja, melainkan konstitusi yang hidup (*living constitution*), dan bercitarasa kerakyatan.<sup>106</sup> Maka dari itu, pantas sekali jika hukum adat digunakan sebagai pedoman berkonstitusi sebab Soepomo percaya bahwa “*hukum adat adalah hukum yang memenuhi rasa keadilan rakyat Indonesia*”.<sup>107</sup>

## **2. Korelasi Antara Kolektivisme, Negara Integralistik, dan Penguatan Desentralisasi Asimetris**

Pada tanggal 31 Mei 1945, Soepomo berpidato di depan sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Soepomo menyebutkan:<sup>108</sup>

“Sungguh benar, dasar dan bentuk susunan dari suatu negara itu berhubungan erat dengan riwayat hukum (*rechtsgeschiedte*) dan

---

<sup>104</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusionalisme dalam Pemikiran Soepomo*..... Hlm.81.

<sup>105</sup> Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010). Hlm.13-25.

<sup>106</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusionalisme dalam Pemikiran Soepomo*..... Hlm.82.

<sup>107</sup> Soepomo, *Kedudukan Hukum Adat di Kemudian Hari*, (Penerbitan PT Pustaka Rakyat, 1959). Hlm.6-7.

<sup>108</sup> Prof. MR Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan* ..... Hlm.111-112

lembaga sosial (*sociale structuur*) dari negara itu. Berhubung dengan itu, apa yang baik dan adil untuk satu negara belum tentu baik dan adil untuk negara lain, oleh karena keadaan tidak sama. Tiap-tiap negara mempunyai keistimewaan sendiri-sendiri berhubung dengan riwayat dan corak masyarakatnya. Oleh karena itu, politik pembangunan Negara Indonesia harus disesuaikan dengan *sociale structuur* masyarakat Indonesia yang nyata pada masa sekarang, serta harus disesuaikan dengan panggilan zaman, misalnya cita-cita Negara Indonesia dalam lingkungan Asia Timur Raya”.

Kemudian Soepomo mengeksplorasi beberapa contoh dari negara-negara lain. Soepomo berpendapat bahwa individualisme diterapkan di negara-negara Eropa Barat telah melahirkan imperialisme dan sistem eksploitasi (*uitbuitingssystem*) yang merusak tatanan dunia. Kemudian tentang Rusia, Soepomo mengatakan bahwa sistem kediktatoran proletariat memang cocok dengan kondisi sosial Rusia tapi akan bertentangan dengan sifat masyarakat Indonesia yang otentik. Kemudian Soepomo merujuk Nazi Jerman dengan konsep *ganze der politischen einheit des volkes* (kesatuan politik rakyat secara keseluruhan), *führung als kernbegriff eines totalen führerstaats* (negara di bawah kepemimpinan totaliter) dan *blutund-boden theorie* (teori tentang tumpah darah). Selanjutnya, Soepomo mengeksplorasi sistem ketatanegaraan Jepang di mana antara kaisar, negara, dan rakyat Jepang dapat dikatakan sebagai satu kesatuan yang tidak terpisah. Soepomo menyebutkan bahwa corak yang berdasar atas persatuan dan kekeluargaan ini cocok dengan corak masyarakat Indonesia.<sup>109</sup>

Lebih lanjut menurut Soepomo, sifat tatanegara Indonesia yang asli adalah para pemimpin rakyat bersatu-jiwa dengan rakyatnya. Kepala Desa atau kepala rakyat wajib memenuhi rasa keadilan rakyatnya. Oleh karena itu, kepala daerah merupakan “pemegang adat” yang senantiasa memperhatikan dan bermusyawarah dengan rakyatnya guna pencapaian rasa keadilan tersebut.<sup>110</sup> Dalam konteks Pemerintahan Daerah, ini merupakan hal penting guna mengatur pola

---

<sup>109</sup> Prof. MR Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan* ..... Hlm.112-113.

<sup>110</sup> Prof. MR Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan* ..... Hlm.114.



hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Menurut Livingstone, masyarakat di tiap-tiap daerah dalam suatu negara mempunyai kecenderungan berbeda-beda. Livingstone berpendapat bahwa hal yang paling mendasar dalam desentralisasi bukanlah tentang pembagian kekuasaan dalam politik, bukan pula tentang kerangka kelembagaan yang dapat dibentuk. Tapi hal yang paling esensial adalah menghargai perbedaan yang hidup dalam masyarakat itu sendiri. Bahkan, Livingstone berpendapat bahwa pada hakikatnya, secara alamiah, masyarakat dalam suatu daerah di suatu negara (baik dalam negara kesatuan atau negara federal) adalah federal.<sup>111</sup>

Di awal sudah dijelaskan bahwa luasnya wilayah dan keanekaragaman suku bangsa di Indonesia tidak bisa tidak menuntut untuk mengadopsi sistem desentralisasi dalam hubungan Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah. Hal ini sudah terbaca oleh para *founding fathers* dengan adanya ketentuan tentang otonomi daerah yang tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen). Pasal 18 tersebut menyatakan:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”

Latar belakang rumusan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen ini dapat dilacak dari catatan notulen sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945 yang berisi catatan M. Amir (anggota PPKI) yang menyatakan:<sup>112</sup>

“Tuan Ketua, saya banyak mengucapkan terima kasih kepada orang yang mengusahakan menguraikan negara. Saya sebagai orang Indonesia yang ada di Sumatera, saya setuju dengan susunan itu. Hanyalah untuk menyenangkan hati penduduk Sumatera ingin mengemukakan sekarang –walaupun tidak dimasukkan ke

---

<sup>111</sup> William S. Livingston, *Federalism and Constitutional Change*. (Oxford: Oxford University Press, 1956) Hlm. 81-95

<sup>112</sup> Prof. MR Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan .....* Hlm.410.

dalam *grondwet*- supaya pemerintah kita disusun dengan sedemikian rupa sehingga diadakan *decontrentatie* (dekonsentrasi) sebesar-besarnya. Pulau-pulau di luar Jawa supaya diberi pemerintahan agar rakyat berhak mengurus rumah tangganya sendiri dengan seluas-luasnya, itu saja”.

Setelah M.Amir giliran Ratulangi, anggota PPKI yang lain menyatakan pendapatnya. Beliau berkata:<sup>113</sup>

“.....sebenarnya saya setuju dengan ucapan wakil dari Sumatera Dr. M. Amir. Saya tidak akan mengucapkan perkataan *decontrentatie* atau *decentralisatie*, tetapi artinya, paduka Tuan Ketua, yaitu supaya daerah pemerintahan di beberapa pulau-pulau besar diberi hak seluas-luasnya untuk mengurus keperluannya menurut pikirannya sendiri, menurut kehendaknya sendiri, tentu dengan memakai pikiran persetujuan, bahwa daerah-daerah itu adalah daerah daripada Indonesia, dari suatu negara. Biarpun demikian, menurut perasaan saya, kebutuhan keperluan daerah di sana harus mendapat perhatian sepenuhnya, yaitu dengan mengadakan suatu peraturan yang akan menyerahkan pada pemerintahan daerah kekuasaan penuh untuk mengurus keperluan daerahnya sendiri”.

Jadi sedari awal, yakni sejak tanggal 18 Agustus 1945, konstitusi Negara Republik Indonesia sudah mengadopsi prinsip-prinsip desentralisasi yang termaktub dalam Pasal 18 (sebelum amandemen). Alasan pemilihan desentralisasi ini dapat kita lacak pidato Soepomo sebagai Ketua Panitia Kecil dalam Panitia Perancang UUD. Soepomo pada tanggal 31 Mei 1945 menyatakan:

“Perbedaan antara uni dan federal yaitu : (1) Uni adalah yang berhak untuk berhubungan dengan luar negeri hanya dan melalui Pemerintah Pusat, (2) federasi yang bercorak *bondstaat* : baik Pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah berhak berhubungan dengan luar negeri. Dan Pemerintah Pusat berhak mengadakan aturan langsung untuk semua penduduk. Adapun perbedaan antara *bondsstaat* dan *statenbond* adalah dalam

---

<sup>113</sup> Prof. MR Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan .....* Hlm.412.

negara yang bersifat *bondsaat* baik Pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah berhak berhubungan dengan luar negeri. Tetapi dalam pemerintahan *statenbond* Pemerintah Pusat tidak berhak membuat peraturan untuk penduduk, melainkan hanya dengan perantara pemerintah daerah. Dengan itu saya memilih bentuk uni dalam rancangan undang-undang dasar”.

Selanjutnya pada tanggal 15 Juli 1945, Soepomo berpidato kembali mengenai konsep negara kesatuan, beliau menyatakan:

“Tentang daerah kita telah menyetujui bentuk persatuan, uni oleh karena itu dibawah Pemerintah Pusat, dibawah negara tidak ada negara lain lagi.tidak ada onderstaat, akan tetapi hanya daerah-daerah. Bentukannya itu daerah dan bagaimana bentuk pemerintah daerah, ditetapkan dalam undang-undang. Benginilah bunyinya pasal 16 : pembaagian daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil yang bentuk pemerintahannya ditetapkan oleh undang-undang dan mempertimbangkan musyawarah dan asal usul daerah yang bersifat istimewa.”

Pasal 18 ini kemudian mengalami perubahan, terutama pada amandemen kedua UUD 1945 yang berlangsung sejak 18 Agustus 2000. Secara jelas UUD 1945 (Amandemen) mengatur tentang desentralisasi dan satuan pemerintahan daerah di Indonesia, yaitu selain menganut model desentralisasi simetris (seragam) dan mengakui pula desentralisasi asimetris. Pengaturan tentang desentralisasi asimetris ditemukan dalam Pasal 18A ayat (1), Pasal18B ayat (1 & 2). Dalam Pasal 18A ayat (1) diamanatkan bahwa:

“Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”.

Lebih lanjut dalam Pasal 18B ayat (1 dan 2) diatur bahwa satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa diakui dan dihormati. Juga diakui dan dihormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan pekerbangan masyarakat dan prinsip

Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Politik hukum tentang desentralisasi yang gariskan UUD 1945 tersebut mengisyaratkan, *Pertama*, pengembangan desentralisasi asimetris, yang menekankan kekhususan, keistimewaan, keberagaman daerah, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional; *Kedua*, pengembangan disentralisasi asimetris dimaksud diatur lebih lanjut dengan Undang Undang atau dengan memasukkannya dalam amandemen kelima UUD 1945.

Realitas juga menunjukkan bahwa pemberlakuan desentralisasi yang simetris (*symmetrical decentralization*) dengan adanya Undang-Undang Pemerintahan Daerah disebabkan pemerintah tidak memiliki desain desentralisasi asimetris untuk diterapkan di daerah. Kalaupun desain itu ada, lebih disebabkan oleh tuntutan dari daerah tertentu akibat munculnya berbagai permasalahan dan ancaman disintegrasi. Hal mana terungkap dalam bab-bab sebelumnya yang menemukan adanya praktik otonomi dan kekhususan di beberapa daerah, antara lain, di Aceh, Batam, Daerah Khusus Ibu Kota, Daerah Istimewa Yogyakarta, Kalimantan Barat, dan Papua. Penerapan desentralisasi asimetris itu sangat tergantung pada kekuatan *leadership* (kepemimpinan), bahkan capaian politik sangat ditentukan oleh kekuatan figur dan lobi politik. Sebagaimana dicontohkan, munculnya kewenangan desentralisasi khusus di daerah pada awalnya dilakukan oleh tokoh, antara lain, Teuku Daud Beureuh dan Hasan Tiro di Nanggroe Aceh Darussalam, Ali Sadikin dan Sutiyoso di DKI Jakarta, Hamengku Buwono IX di Daerah Istimewa Yogyakarta, serta Sultan Hamid II di Kalimantan Barat. Mereka adalah para tokoh pengawal desentralisasi asimetris. Kendati demikian, penerapan desentralisasi asimetris masih terhambat oleh persoalan regulasi. Sebagai contoh, di Aceh, baru ada 3 Peraturan Pemerintah (PP) dari 7 Peraturan Pemerintah yang diharapkan untuk menindaklanjuti UU Otonomi Khusus. Sementara di Batam, belum ada satu pun PP yang dikeluarkan.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Pratikno, dkk, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi, Jurusan Politik dan Pemerintahan*, Hasil Penelitian, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2010, hlm. 139.

Argumentasi tentang pentingnya pengembangan desentralisasi asimetris dalam wacana amandemen kelima UUD 1945 didasarkan pada argumentasi sebagai berikut:

- i. Desain asimetris dirancang untuk menjawab persoalan lokal/daerah dengan menggunakan kapasitas *governability* suatu sebagai tolok ukur utama;
- ii. Desain asimetris dirancang untuk menjawab tantangan globalisasi;
- iii. Desain asimetris harus diletakkan di atas prinsip kebineka-an sosio-kultural Indonesia;
- iv. Asimetris tidak hanya menjangkau masalah-masalah lokal, juga kebutuhan nasional.

Fakta di berbagai daerah memperlihatkan betapa otonomi yang dimiliki telah memberikan ruang gerak untuk berinovasi dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang lebih baik bagi masyarakat, serta pengembangan tata pemerintahan yang baik. Namun, dalam banyak hal, pelaksanaan politik hukum desentralisasi dan otonomi daerah 13 tahun terakhir juga dinilai gagal memenuhi janji awalnya, yaitu menyelesaikan masalah ketegangan hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara komprehensif, serta dipertanyakan komitmennya untuk peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.<sup>115</sup> Berdasarkan hasil penelitian dan diskusi-diskusi yang diselenggarakan tercatat sejumlah permasalahan Desentralisasi Indonesia, antara lain:<sup>116</sup>

- i. Ketidakjelasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang berakibat pada perbedaan interpretasi, tumpang

---

<sup>115</sup> Ari Dwipayana, *Menata Desentralisasi Indonesia*, Makalah Jurusan Ilmu Politik dan Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2011. Hlm. 1-2.

<sup>116</sup> Tim Peneliti Fakultas Hukum Universitas Mataram Kerja Sama Dengan Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, *Laporan Penelitian Konstruksi Pola Hubungan Pusat Daerah Dalam Menegakkan Prinsip Negara Kesatuan*. (Universitas Mataram, 2009). Hlm.v-ix.

- tindih, dan tarik menarik kewenangan antar level pemerintahan;
- ii. Kerancuan yang terjadi menyusul model susunan pemerintahan yang menempatkan provinsi sebagai daerah otonom sebagaimana kabupaten/kota, padahal wilayah provinsi meliputi wilayah kabupaten/kota, dan pada saat bersamaan juga merupakan wakil Pemerintah Pusat di daerah;
  - iii. Prosedur pemberhentian Kepala Daerah tidak tepat.
  - iv. Situasi pembuatan kebijakan desentralisasi/otonomi daerah yang cenderung terpecah-pecah sehingga menghasilkan peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan atau tdk tepat sasaran, baik dlm lingkup nasional maupun lokal;
  - v. Kecenderungan pemerintah nasional tidak melakukan penyesuaian kelembagaan dengan rezim desentralisasi sehingga yang terjadi justru “pembengkakan” struktur kelembagaan di pusat;
  - vi. Adanya kerancuan dalam pelaksanaan pengawasan produk hukumdaerah oleh pusat, yaitu adanya ketentuan bahwa pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk pembatalan peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
  - vii. Pembagian kewenangan yang menjadi urusan wajib dan urusan pilihan yang belum jelas dan cenderung seragam untuk seluruh daerah sehingga banyak menimbulkan banyak kesulitan karena tak seluruhnya sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah;
  - viii. Dalambidang keuangan, hubungan pemerintah daerah dengan Pusat terganggu dengan sistem penentuan tahun anggaran. Menurut ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Tahun Anggaran meliputi

masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampaidengan tanggal 31 Desember. Hal ini menimbulkan kesulitan untuk menyusun APBD Propinsi karena sesuai dengan ketentuan Pasal 20 (4), Pengambilan keputusanoleh DPRD mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelumtahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Sementara APBN belum ditetapkan. Apalagi APBD Kabupaten harus disesuaikan pula dengan APBD Propinsi.

Selain itu, dalam pelaksanaannya di Indonesia terdapat sejumlah tantangan Desentralisasi, yaitu problem uniformitas yang dirinci sebagai berikut:<sup>117</sup>

- i. Desain tunggal desentralisasi di tengah keberagaman karakteristik dan kebutuhan lokal tidak menjadi jawaban atas variasi tantangan lokal Indonesia;
- ii. Karakteristik khusus misalnya Daerah kepulauan, daerah perbatasan, kawasan rawan bencana, kawasan-kawan dengan keunikan budaya dan kesejarahan, daerah-daerah dgn keterbatasan kapasitas dalam pengelolaan fungsi dasar pemerintahan, daerah-daerah yang menyimpan konflik dengan nasional.
- iii. Daerah-daerah tersebut, uniformitas desain desentralisasi gagal menjadi kerangka untuk menyelesaikan berbagai masalah yang dihadapi.

#### **D. Kesimpulan**

Sebagai konstitusi yang hidup (*living constitution*), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 secara meta-yuridis bersumber dari sejarah, adat-istiadat, dan budaya Bangsa Indonesia itu sendiri. Adanya keragaman dan ke-bhinneka-an dalam kehidupan

---

<sup>117</sup> Ari Dwipayana, *Menata Desentralisasi*..... . Hlm.1-2.

bangsa Indonesia sudah terjadi beratus-ratus bahkan beribu-ribu tahun sebelum Negara Indonesia diproklamkan pada tanggal 17 Agustus 1945. Ke-bhinneka-an ini juga menjadi simbol utama bangsa Indonesia, yakni dengan dicantumkannya slogan “*bhinneka tunggal ika*” dalam lambang resmi Negara ini. Hal itu sebagai sebuah bentuk kesadaran bahwa sejarah bangsa Indonesia merupakan bagian dari sejarah peradaban panjang peradaban bangsa Nusantara.

Dalam proses berdirinya negara Indonesia terdapat beberapa hal pokok tentang urgensi dianutnya sebuah sistem bernegara yang menghargai dan ramah pada akar budaya bangsanya. Hal ini tercermin dalam diskusi panjang para *founding fathers* dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Bangsa Indonesia (BPUPKI). Sifat asli dan ciri khas ketatanegaraan Negara Indonesia tercermin dari adanya kesadaran para *founding fathers* untuk bernegara sesuai dengan cara pandang orang Indonesia, yang oleh Soepomo disebut dengan istilah “*Indonesian way of life*”<sup>118</sup>.

Salah satu diskursus yang mengemuka dalam rapat BPUPKI adalah tentang bentuk negara dan kemudian Indonesia telah memilih untuk menjadi negara kesatuan (*unitary state*). Perdebatan yang mengemuka saat itu salah satunya adalah tentang desentralisasi. Wacana desentralisasi ini terus menemukan momentumnya pada masa reformasi di mana banyak kalangan di daerah berkehendak untuk meneguhkan prinsip desentralisasi asimetris dengan merujuk pada fakta perjalanan bangsa Nusantara yang beraneka ragam suku, adat istiadat, dan budaya. Jika kita telaah secara teoritis, perkembangan mutakhir dari desentralisasi asimetris tidak bisa dihaap-hadapkan dengan negara yang bentuknya kesatuan (*unitary state*) seperti Indonesia. Desentralisasi asimetris bukanlah ciri negara federal, mengingat pada prakteknya di berbagai belahan dunia banyak negara kesatuan yang mengusung desentralisasi asimetris seperti Spanyol, China, dan Prancis. Jadi, adalah tidak benar jika desentralisasi asimetris disebut atau dicurigai sebagai jalan antara menuju bentuk negara federal. Dalam beberapa literatur juga disebutkan bahwa tidak semua negara federal menganut

---

<sup>118</sup> Soepomo, *Facing Problem of New Life and Reintegration*, (Jakarta: Penerbitan Universitas Indonesia, 1958). Hlm.53.



desentralisasi asimetris. Bahkan, J. Bryce menyebut negara federal yang tidak negara bagiannya disamaratakan hak konstitusionalnya dengan sebutan “*de jure federal*”. Federalisme simetris dapat ditemukan dalam sistem kenegaraan Amerika Serikat, Jerman, Austria, Swiss, Argentina, dan Brazil dimana setiap negara bagiannya mempunyai hak konstitusional yang sama.<sup>119</sup>

Berbagai persoalan yang timbul di Indonesia tentang desentralisasi di era otonomi daerah seperti di bahas pada bab sebelumnya lebih dikarenakan karena dalam UUD 1945 (setelah amandemen) lebih karena persoalan hanya ada desain tunggal desentralisasi di tengah keberagaman karakteristik dan kebutuhan lokal yang semakin mendesak. Oleh karena itu, dalam amandemen kelima UUD 1945 ide penguatan desentralisasi asimetris layak dijadikan pijakan supaya tercipta suatu tatanan bernegara yang sesuai dengan cita rasa asli Indonesia dan cara pandang orang Indonesia (*Indonesian way of life*).

---

<sup>119</sup> Alfred Stepan, *Multi-Nationalism, Democracy and “Asymmetrical Federalism”*. (Princeton, NJ: Princeton UP, 1978) Hlm.3.

# KEDAULATAN RAKYAT DI INDONESIA PASCA AMANDEMEN UUD 1945 ANTARA KENYATAAN DAN CITA-CITA<sup>1</sup>

Oleh: Dyah Permata Budi Asri<sup>2</sup>

## A. Pendahuluan

Negara Indonesia menganut kedaulatan rakyat atau *democratie* (*democracy*), dimana rakyat memiliki kekuasaan yang tertinggi. Kedaulatan rakyat memberi gambaran, bahwa rakyatlah pemegang kekuasaan tertinggi dalam setiap kehidupannya dalam bermasyarakat dan bernegara. Kekuasaan yang sesungguhnya adalah berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pemerintahan dari rakyat berarti mereka yang duduk sebagai penyelenggara pemerintahan terdiri atas rakyat itu sendiri dan memperoleh dukungan rakyat. Pemerintahan oleh rakyat mengandung pengertian, bahwa pemerintahan yang ada diselenggarakan dan dilakukan oleh rakyat sendiri baik melalui demokrasi langsung maupun demokrasi perwakilan. Keterlibatan rakyat membentuk pemerintahan sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum. Pemerintahan untuk rakyat artinya pemerintahan yang dilaksanakan sesuai dengan kehendak rakyat.

Penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan kedaulatan rakyat tersebut akan terlihat dalam sistem pemerintahan Indonesia. Pada sistem pemerintahan Indonesia akan tergambaran peran lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.. Di Indonesia, lembaga-lembaga yang memiliki tugas pokok menyalurkan kehendak (aspirasi) rakyat adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

---

<sup>1</sup> Makalah yang disampaikan pada FGD dalam rangka memberi masukan dalam diskusi Ketatanegaraan Kerjasama UII dan MPR dengan Tema “Kedaulatan Rakyat di Dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, di Yogyakarta, Rabu 11 Mei 2016

<sup>2</sup> Dosen Fakultas Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta, Mahasiswa Program Doktorat Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia

Untuk mempertajam pembahasan dalam makalah ini perlu kajian-kajian yang mendasar mengenai sistem kenegaraan di Indonesia dengan mendasarkan pada UUD 1945 yang telah diamandemen, khususnya berkaitan dengan permasalahan kedaulatan rakyat dengan kenyataannya di Indonesia dalam penerapan Kedaulatan Rakyat. Dalam makalah ini sengaja akan diulas makna kedaulatan rakyat sesungguhnya dengan mendasarkan pada berbagai teori dan sistem pemerintahan kedaulatan rakyat yang sesungguhnya dianut dalam praktek bernegara di Indonesia.

## **B. Makna Kedaulatan Rakyat**

Indonesia sebagai negara yang merdeka, berhak untuk menentukan kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negaranya atau yang sering disebut dengan istilah kedaulatan. Semenjak Proklamasi Negara Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, Indonesia sudah dinyatakan sebagai negara yang menganut paham kedaulatan rakyat. Bukti ini dapat terdapat pada alinea ke-4 pembukaan UUD 1945 Amandemen pada Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Maknanya terhadap pernyataan yang terkandung pada Pasal 1 ayat (2) hasil Amandemen ke empat UUD 1945 adalah bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat, selanjutnya disebut MPR sudah bukan lagi merupakan lembaga yang tertinggi lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, sehingga menimbulkan lembaga-lembaga Negara lain yang terkait dengan pelaksana kedaulatan rakyat. Dimana pernyataan dalam Pasal 1 ayat (2) hasil amandemen UUD 1945 mempunyai makna yang berbeda dengan pernyataan Pasal 1 ayat (2) sebelum dilakukannya Amandemen, yang masing menganggap MPR sebagai pelaksana dari kedaulatan rakyat.

Dengan perubahan tersebut mempunyai konsekwensi yang luas terhadap pelaksana kedaulatan rakyat tersebut, termasuk makna kedaulatan rakyat itu sendiri. Sebelum mengarah pada konsekwensi tersebut, ada baiknya dilakukan pembahasan mengenai makna kedaulatan rakyat mendasarkan pada teori maupun pendapat yang ada.

Definisi dari Kedaulatan Rakyat ini menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>3</sup> yaitu rakyat adalah penguasa tertinggi di dalam suatu negara; demokrasi. Bisa dikatakan juga bahwa kekuasaan negara yang tertinggi adalah rakyat. Teori ini menekankan bahwa rakyatlah pemegang kekuasaan tertinggi. Teori ini muncul sebagai akibat kekuasaan seorang raja yang mutlak dan juga menekan.

Ajaran kedaulatan rakyat, pada pokoknya terkait dengan konsep yang dikenal sebagai demokrasi. Demokrasi berasal dari perkataan '*demos*' yang berarti rakyat dan '*kratien*' atau '*cratie*' yang berarti kekuasaan. Dengan demikian demokrasi berarti kekuasaan rakyat, yaitu sebagai suatu konsep tentang pemerintahan oleh rakyat atau '*rule by the people*'.<sup>4</sup>

Istilah demokrasi (*demos + cratos*) dalam sejarah Yunani kuno sebetulnya tidaklah dipandang ideal. Di zaman Plato, yang dianggap ideal adalah republik impian (*ideal state*) yang dipimpin oleh Raja-Filosof atau "*the Philosopher's King*"<sup>5</sup>

Cakupan pengertian yang sering dipopulerkan sehubungan dengan konsep demokrasi itu mencakup prinsip dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan saya sering menambahkan satu prinsip lagi yaitu prinsip bersama rakyat. Jadi, demokrasi itu tidak lain adalah prinsip dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, dan bersama rakyat. Itulah demokrasi atau kedaulatan rakyat, yaitu satu ajaran yang memandang kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, berasal dari rakyat, untuk kepentingan rakyat, dan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat pula.<sup>6</sup>

Dalam isu kedaulatan rakyat, pemikir yang seringkali dirujuk adalah J.J.Rousseau. Dalam bukunya *Contract ,Sodale* (1763), Rousseau berpendapat bahwa manusia dengan moralitas yang tidak

---

<sup>3</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Balai Pustaka Jakarta, 2005, hlm. 240

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ihtiar Baru-van Hoeve, 1994

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, BIP-Gramedia, Jakarta, 2009, hlm. 395.

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi Versus Ekokrasi*, Tulisan ini disarikan sebagian dari materi buku Jimly Asshiddiqie, "Green Constitution: Nuansa Hijau UUD 1945", Rajagrafindo/Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm. 6

dibuat-buat justru waktu manusia berada dalam keluguan. Sayangnya, keluguan ini hilang ketika membentuk masyarakat dengan lembaga-lembaganya. Pada saat itu, manusia beralih menjadi harus taat pada peraturan yang dibuat oleh penguasa yang mengisi kelembagaan dalam masyarakat. Peraturan itu menjadi membatasi dan tidak bermoralitas asli karena dibuat oleh penguasa. Dengan demikian, manusia menjadi tidak memiliki dirinya sendiri. Bagaimana cara mengembalikan manusia kepada keluguan dengan moralitas alamiah dan bermartabat? Menurut Rousseau hanya ada satu jalan: kekuasaan para raja dan kaum bangsawan yang mengatur masyarakat harus ditumbangkan dan kedaulatan rakyat harus ditegakkan. Kedaulatan rakyat berarti bahwa yang berdaulat terhadap rakyat hanyalah rakyat sendiri. Tak ada orang atau kelompok yang berhak untuk meletakkan hukumnya pada rakyat. Hukum hanya sah bila ditetapkan oleh kehendak rakyat. Fahaman kedaulatan rakyat adalah penolakan terhadap fahaman hak raja atau golongan atas untuk memerintah rakyat. Juga, penolakan terhadap anggapan bahwa ada golongan-golongan sosial yang secara khusus berwenang untuk mengatur rakyat. Rakyat adalah satu dan memimpin dirinya sendiri.<sup>7</sup>

Kedaulatan rakyat berarti juga, pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pemerintahan dari rakyat berarti mereka yang duduk sebagai penyelenggara pemerintahan terdiri atas rakyat itu sendiri dan memperoleh dukungan rakyat. Pemerintahan oleh rakyat mengandung pengertian, bahwa pemerintahan yang ada diselenggarakan dan dilakukan oleh rakyat sendiri baik melalui demokrasi langsung maupun demokrasi perwakilan.

Sejak awal kemerdekaan, Indonesia telah menerapkan konsep yang terdapat dalam teori kedaulatan rakyat. Dimulai dari pengesahan UUD 1945 sebagai konstitusi sampai pengangkatan Soekarno dan Mohammad Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden, seluruhnya dilaksanakan dengan prinsip demokrasi. Walaupun selanjutnya banyak terjadi penyimpangan dalam sistem pemerintahan, baik pada masa Orde

---

<sup>7</sup> [http://interseksi.org/publications/essays/articles/telaah\\_konstitusional.html](http://interseksi.org/publications/essays/articles/telaah_konstitusional.html), diakses Rabu, 4 Mei 2016

Lama maupun Orde Baru, tetapi pada akhirnya, kedaulatan rakyatlah yang menentukan ke mana arah tujuan negara berikutnya.

Dalam Teori Kedaulatan Rakyat menurut Montesquieu, mengenal pembagian kekuasaan yang dipisahkan menjadi kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislative, dan kekuasaan yudikatif. Kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang termasuk mengadakan perjanjian dengan negara lain. Kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan untuk membuat undang-undang. Kekuasaan yudikatif yaitu kekuasaan untuk mengadili terhadap pelanggar undang-undang. Menurut Montesquieu ketiga jenis kekuasaan itu harus dipisah satu sama lain. Berarti lembaga negara yang lain tidak boleh ikut campur dalam urusan lembaga negara lain.

Jenis-jenis kedaulatan rakyat negara dapat dibedakan berdasarkan beberapa teori yakni sebagai berikut :

1. Kedaulatan Rakyat, teori ini mengajarkan bahwa kekuasaan tertinggi suatu negara di tangan rakyat.
2. Kedaulatan Tuhan, teori ini mengajarkan bahwa penguasa mendapat kekuasaan yang tertinggi dari Tuhan.
3. Kedaulatan Negara, teori ini mengajarkan kekuasaan tertinggi terletak pada negara.
4. Kedaulatan Raja, teori ini mengajarkan kekuasaan tertinggi di tangan raja dan keturunannya.
5. Kedaulatan Hukum, teori ini mengajarkan kekuasaan tertinggi terdapat pada hukum.

Dewasa ini, memang ada usaha untuk membatasi pengertian demokrasi itu hanya untuk negara-negara tertentu saja. Misalnya, Indonesia di masa Orde Lama dan Orde dipandang tidak demokratis dan baru sesudah masa reformasi Indonesia dianggap sebagai negara demokrasi. Dari segi jumlah penduduknya, Indonesia bahkan sering disebut sebagai *'the third largest democracy in the world'* sesudah India dan Amerika Serikat. Republik Federasi Russia yang sekarang dibandingkan dengan Uni Soviet yang ada sebelumnya, juga dinilai merupakan hasil perubahan dari komunisme ke demokrasi. Russia

sekarang, dari segi jumlah penduduknya, merupakan *'the fourth largest democracy in the world'*. Semua negara bekas komunis di Eropah Timur biasa disebut sebagai *'new democracies'* atau negara-negara demokrasi baru.<sup>8</sup>

Dalam rangka pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat itu di lapangan, diperlukan mekanisme yang secara substansial menjamin penyaluran aspirasi, pendapat, kehendak rakyat yang berdaulat itu. Karena itu, orang menciptakan lembaga perwakilan rakyat dan lembaga partai politik sebagai penyalurnya. Bahkan, kepala pemerintahan eksekutif juga dipilih langsung ataupun tidak langsung oleh rakyat, sehingga baik pejabat yang menjalankan fungsi legislatif maupun eksekutif merupakan wujud dari rakyat yang berdaulat. Malah, di negara demokrasi, para hakim agung juga dipilih melalui mekanisme di parlemen, sehingga dapat dikatakan bahwa para pejabat di lingkungan cabang kekuasaan yudikatif juga mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat itu, meskipun hanya secara tidak langsung.<sup>9</sup>

Indonesia selama ini menganut demokrasi tidak langsung, hal ini tercermin dengan adanya Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya disebut DPR, suatu lembaga perwakilan rakyat yang anggota merupakan wakil dari rakyat, dimana rakyat memilih perwakilan mereka dalam Pemilihan Umum (Pemilu DPR) untuk menyampaikan pendapat dan sebagai pengambil keputusan bagi rakyat. Dalam demokrasi tidak langsung, semua rakyat memiliki hak dan daulat, namun kedaulatan tersebut diwakilkan melalui perwakilan, sehingga disebut disebut dengan demokrasi tidak langsung (perwakilan). Demokrasi tidak langsung juga mempunyai makna seluruh rakyat Indonesia telah diwakili oleh wakilnya (DPR) untuk menyampaikan pendapat dan pengambilan keputusan pemerintah.

Di Indonesia sulit untuk diterapkan Demokrasi Langsung. Beberapa hal karena di Indonesia memiliki jumlah penduduk yang sangat banyak, selain itu wilayah negaranya juga sangat luas, sehingga akan sangat sulit dalam melakukan dmokrasi secara langsung.

---

<sup>8</sup> op.cit, Ji Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Lingkungan:.....*, hlm. 7-8

<sup>9</sup> *Ibid*

Namun di sisi lain dalam melaksanakan Pemilu, baik Pemilu Presiden maupun Pemilu DPR, Indonesia menganut asas demokrasi langsung, karena sejak tahun 2004 di Indonesia dilakukan pemilu langsung untuk memilih presiden. Dari kenyataan tersebut berarti Indonesia bisa dikatakan menerapkan demokrasi tidak langsung dalam hal pengambilan kebijakan kenegaraan dan menerapkan demokrasi langsung dalam melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian makna kedaulatan rakyat yang direpresentasikan dalam perwakilan anggota DPR apakah sudah sesuai dengan filosofis kedaulatan rakyat dimana kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat. Bagaimanakah aspek pertanggungjawaban terhadap seseorang yang dipilih secara langsung oleh rakyat selama ini, apakah sudah mencerminkan makna dari kedaulatan rakyat, mengingat selama ini rakyat tidak mendapatkan hak untuk meminta pertanggungjawaban secara langsung kepada Presiden.

### **C. Kedaulatan Rakyat Pra Amandemen dan Pasca Amandemen UUD 1945**

Indonesia pasca era reformasi telah melakukan Amandemen UUD 1945 sebanyak empat kali, dimana amandemen-amandemen tersebut bertujuan untuk memberi payung hukum bagi reformasi dan berbagai perubahan yang terjadi dan akan terjadi. UUD 1945 yang merupakan norma dasar (*ground norm*) dari pembentukan norma-norma hukum lainnya, harus dapat memayungi secara legal perubahan yang terjadi.

Sebelum membicarakan dan menelaah amandemen-amandemen UUD 1945 dan konsekwensinya, terlebih dahulu perlu dipahami makna amandemen itu sendiri. Amandemen itu sendiri dapat diartikan sebagai perubahan konstitusi <sup>10</sup>mencakup pengertian :

1. Penggantian naskah yang satu dengan naskah yang sama sekali berbeda;

---

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, Gagasan Perubahan Kelima UUD 1945, Makalah pada Seminar Nasional Perubahan UUD 1945 yang diselenggarakan atas Kerjasama Dewan Perwakilan Daerah dengan President University, 28 April 2011, hlm. 1



2. Perubahan dalam arti dalam naskah UUD dengan menambahkan, mengurangi, atau merevisi sesuatu rumusan dalam naskah UUD itu menurut tradisi negara-negara Eropah Kontinental,
3. Perubahan dengan cara melampirkan naskah perubahan itu pada naskah UUD yang sudah ada, dan inilah yang biasa disebut dengan istilah amandemen menurut tradisi Amerika Serikat. Dalam bahasa Indonesia, semua bentuk perubahan itu dapat disebut sebagai perubahan, atau dalam bahasa Inggrisnya biasa juga disebut dengan istilah amendment (*constitutional amendment*).

Dalam amandemen UUD 1945 kiranya jelas bahwa tidak ada maksud-maksud mengganti dasar negara Pancasila, bentuk negara Kesatuan, maupun bentuk pemerintahan presidensiil. Salah satu bentuk komitmen untuk tidak melakukan perubahan terhadap hal-hal mendasar di atas adalah kesepakatan untuk tidak melakukan perubahan atas Preambul/Pembukaan UUD 1945. Dari penjelasan tersebut jelas bahwa yang harus mendasari Amandemen UUD 1945 adalah semangat menyempurnakan, memperjelas, memperbaiki kesalahan, dan melakukan koreksi terhadap pasal-pasal yang ada, tanpa harus melakukan perubahan terhadap hal-hal yang mendasar dalam UUD 1945 itu sendiri.

Amandemen atas UUD 1945 adalah suatu keharusan dan merupakan amanat dari konstitusi itu sendiri, hanya saja upaya reformasi itu harus dilakukan dengan logika dan akar argumen yang jelas serta dijauhkan dari upaya mempermainkannya untuk kepentingan jangka pendek. Hal ini karena hasil amandemen akan sangat menentukan nasib, perjalanan dan kehidupan berbangsa dan bernegara di masa mendatang.<sup>11</sup>

Meskipun dilakukan secara terbuka serta berusaha melibatkan dan memahami kehendak rakyat, sampai sekarang perdebatan ikhwal

---

<sup>11</sup> Udiyo Basuki, *Amandemen Kelima UUD 1945 Sebagai Amanat Reformasi dan Demokrasi*, Pangung Hukum, Jurnal Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia Cabang Daerah Istimewa Yogyakarta, Vol. 1, No. 1, Januari 2015, hlm.7

UUD 1945 hasil perubahan tidak pernah akan selesai karena memang tak ada satu UUD pun yang sama dan tidak ada satu konstitusi pun di Negara manapun yang sesuai dengan teori bernegara yang selama ini dipelajari dan dipahami. Yang pasti, Konstitusi harus sesuai dengan latar belakang sejarah pembentukan Negara itu.<sup>12</sup>

Pada hakekatnya, UUD 1945 adalah kristalisasi bukan saja pemikiran dari mereka yang memiliki kewenangan untuk mengubah konstitusi, tetapi disesuaikan dengan kondisi situasi dan tuntutan kebutuhan masyarakat. Dan jika dibedah dari keseluruhan UUD 1945, hanya 5 persen yang tidak berubah. Jika dilihat pasal per pasal yang tidak berubah hanya 11 persen dan 89 persen diantaranya berubah. Dari ayat per ayat yang berubah mencapai 85 persen. Secara keseluruhan, yang sedang dilakukan dengan perubahan pertama sampai keempat konstitusi adalah pembaruan dalam empat tahap. Artinya, yang lahir sepertinya adalah konstitusi baru.<sup>13</sup>

Amandemem UUD 1945 dari pertama hingga keempat jelas bersifat mendasar dan mencakup materi yang sangat banyak, sehingga telah mengubah sistematika berpikir UUD 1945. Dengan demikian, perubahan UUD 1945 sudah tidak dapat lagi disebut menggunakan tradisi Amerika Serikat yang dijadikan rujukan dalam rangka pelaksanaan perubahan UUD 1945. Sebagian dari ketentuan-ketentuan yang diubah menyangkut materi yang bersifat teknis prosedural yang tidak mempengaruhi paradigma pemikiran UUD, tetapi sebagian lainnya bersifat mendasar dan mempengaruhi sistematika pemikiran hukum dasar, yang seharusnya sudah dipahami dalam konteks keseluruhan pokok pikiran yang tercermin dalam pasal-pasal lain dalam UUD yang tidak ikut diubah. Sehingga bisa dimengerti, jika UUD 1945 seolah dilupakan, rakyat tak lagi hapal dan paham konstitusinya.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> “Tarik Menarik Yang Belum Tentu Usai”, Kompas, 19 Februari 2009, hlm.9

<sup>13</sup> *Ibid*

<sup>14</sup> Ni'matul Huda, “Problematisa Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945”, Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas Membicarakan UUD 1945 Pasca Amandemen Bersama MPR RI, diselenggarakan oleh Departemen HTN, PSHK FH UII Bekerjasama dengan MPR RI, Yogyakarta, 30 Mei 2007, hlm. 3

Berikut tahapan-tahapan dalam Amandemen UUD 1945 :<sup>15</sup>

1. Perubahan pertama disahkan 19 Oktober 1999

Perubahan terdiri dari 9 pasal, inti perubahan adalah pergeseran kekuasaan Presiden yang dipandang terlalu kuat (*executive heavy*).

2. Perubahan kedua disahkan 18 Agustus 2000

Perubahan terdiri dari 5 Bab dan 25 Pasal. Inti dari perubahan ini adalah Pemerintah Daerah, DPR dan kewenangannya, Hak Asasi Manusia, Lambang Negara dan Lagu Kebangsaan

3. Perubahan ketiga disahkan 10 November 2001

Perubahan terdiri dari 3 Bab dan 22 Pasal. Inti dari perubahan adalah Bentuk dan Kedaulatan Negara, Kewenangan MPR, Kepresidenan, Impeachment, Keuangan Negara, Kekuasaan Kehakiman.

4. Perubahan keempat disahkan 10 Agustus 2002

Perubahan terdiri dari 2 Bab dan 13 Pasal. Inti dari perubahan adalah DPD sebagai bagian dari MPR, Penggantian Presiden, pernyataan perang, perdamaian dan perjanjian, mata uang, bank sentral, pendidikan dan kebudayaan, perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial, perubahan UUD.

Dari tahapan-tahapan yang telah disampaikan di atas, makna dan implementasi kedaulatan rakyat berbeda antara sebelum amandemen dan setelah amandemen UUD 1945. Sebelum UUD 1945 diamandemen kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen. Sehingga menjadikan MPR sebagai lembaga tertinggi Negara. Namun pasca amandemen UUD 1945 ini, kedaulatan rakyat yang dianut di Indonesia berubah cara pelaksanaannya menjadi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sebagaimana pasal 1

---

<sup>15</sup> R. Herlambang Perdana Wiratraman, SH.,MA, *Amandemen UUD 1945 (I-IV)*, <https://herlambangperdana.files.wordpress.com/2008/06/herlambang-amandemen-uud-1945-iv1.pdf>, diakses Rabu tanggal 5 Mei 2016

ayat (2) UUD 1945 pasca amandemen. Hal ini mengakibatkan kedaulatan rakyat hanya di simbolkan pada pelaksanaan pemilihan umum presiden dan wakil presiden secara langsung. Padahal kedaulatan rakyat tidak hanya sebatas pemilihan umum presiden dan wakil presiden secara langsung saja,

Padahal kedaulatan rakyat tidak hanya sebatas pemilihan umum presiden dan wakil presiden secara langsung saja, Kedaulatan Rakyat Seharusnya Dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca amandemen, dikatakan bahwa “kedaulatan berada ditangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar,” seharusnya Majelis Permusyawaratan Rakyat tetap menjadi lembaga tertinggi negara, karena dalam Undang-Undang Dasar pasca amandemen, tidak ada pasal yang menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sebelumnya sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara yang setingkat dengan lembaga tinggi negara yang lain.

Sebelum UUD 1945 diamandemen, dinyatakan bahwa MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sepenuhnya karena MPR berhak memilih Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan suara yang terbanyak, oleh karena itu Presiden merupakan mandataris MPR karena dipilih oleh MPR, sehingga bertanggungjawab kepada MPR.

Dalam alinea ke-4 pembukaan UUD 1945, disebutkan bahwa “kerakyatan dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Apabila benar bangsa Indonesia yang berkedaulatan rakyat, dan kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, maka seharusnya MPR tetap menjadi lembaga tertinggi Negara. Karena kata permusyawaratan/perwakilan yang terdapat dalam alinea ke-4 pembukaan UUD 1945 tersebut, hanya tersemat pada lembaga negara MPR.

Walaupun MPR menjadi lembaga tertinggi negara, tidak akan menimbulkan situasi politik seperti pada masa orde baru. Karena kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, bukan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Maka keadaan pada masa orde baru tidak akan terulang apabila saat ini MPR menjadi lembaga tertinggi negara lagi, selama aturan yang ada pada UUD tetap seperti UUD yang ada saat ini.

Konsekuensi logis dari hal ini adalah MPR tidak lagi berwenang meminta pertanggungjawaban Presiden kecuali ada usulan dari DPR. Pertanyaan yang mendasar terjadinya perubahan terhadap makna dan implikasi kedaulatan rakyat pasca amandemen adalah, pertanggungjawaban Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu langsung tidak lagi pada MPR, karena MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk memilih Presiden, namun seharusnya pertanggungjawaban Presiden tersebut ditujukan rakyat yang memilih Presiden.

Sejalan dengan diadakannya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat maka sudah selayaknya pula Presiden membacakan laporan pertanggungjawaban secara langsung dihadapan seluruh rakyat Indonesia. Rakyatlah yang menilai apakah laporan pertanggungjawaban tersebut layak diterima atau tidak.

Indonesia sebagai negara yang menganut kedaulatan rakyat, yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, seharusnya bukan hanya diwajibkan untuk memilih pemimpin saja, namun setidaknya mempunyai hak untuk memperoleh laporan pertanggung jawaban tentang apa saja yang telah dilakukan dan dicapai oleh presiden yang dipilih oleh seluruh rakyat dalam pemilihan umum. Karena pertanggung jawaban presiden dan wakil presiden merupakan hak rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.

#### **D. Kesimpulan**

Indonesia menganut kedaulatan rakyat, dimana rakyat menjadi pemegang kekuasaan tertinggi, yang mempunyai hak dalam memilih presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan secara langsung, hanya diwajibkan untuk memenuhi kewajibannya kepada negara, yaitu ikut serta dalam pelaksanaan pemilihan umum. Apakah hanya dengan melaksanakan pemilihan umum presiden dan wakil presiden secara langsung, sudah dapat dikatakan melaksanakan kedaulatan rakyat, ?

Pasca amandemen UUD 1945 terjadi perubahan yang mendasar dari pertanggungjawaban Presiden, dimana Presiden dipilih

secara langsung oleh rakyat melalui mekanisme pemilu langsung. Hal ini berbeda dengan ketentuan sebelum terjadinya amandemen UUD 1945, dimana Presiden bertanggungjawab kepada MPR selaku mandatarisnya, karena MPRlah yang memilih Presiden berdasarkan suara yang terbanyak.

Kekuasaan Presiden merupakan kekuasaan, yang dapat menimbulkan tindakan hukum ataupun tindakan yang bersifat politis dalam hal mengeluarkan kebijakan dalam pelaksanaan undang-undang. Tindakan politis Presiden atau untuk kebijakannya, pertanggungjawabannya memang tidak diatur secara eksplisit. Namun, fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR dengan beberapa hak, yaitu hak angket, hak interpelasi, dan hak menyatakan pendapat, dapat mengawasi pelaksanaan undang-undang dan menilai kebijakan Presiden. Sehingga DPR dapat memanggil Presiden untuk memberikan laporannya, yang dapat diartikan sebagai pertanggungjawabannya.

Walaupun telah memberikan perubahan yang cukup besar terhadap tata pemerintahan, namun amandemen yang telah dilakukan sebanyak empat kali itu tidak mengatur secara eksplisit tentang pertanggungjawaban Presiden. Padahal, pertanggungjawaban merupakan ciri dari paham demokrasi konstitusional, tidak ada ruang bagi kekuasaan tanpa pertanggungjawaban, sekecil apapun kekuasaan itu, terlebih lagi terhadap Presiden yang memiliki kekuasaan yang cukup besar.

Kedaulatan rakyat tercermin dari kekuasaan yang tertinggi ada di tangan rakyat, seharusnya rakyat tidak hanya diberikan kekuasaan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung melalui mekanisme Pemilu Langsung, namun lebih dari itu, fungsi kedaulatan rakyat mestinya ditopang juga dengan fungsi pengawasan rakyat terhadap Presiden yang dipilihnya melalui hak untuk memperoleh pertanggungjawaban Presiden atas penyelenggaraan pemerintahan. Walaupun DPR selama ini diberikan wewenang untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dengan memakai hak-hak yang melekat padanya, namun fungsi DPR tersebut merupakan serangkaian hak atas fungsi pengawasan DPR terhadap Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan secara hukum, artinya manakalah Presiden dinilai telah

melakukan penyimpangan dan pelanggaran hukum dalam menyelenggarakan pemerintahan. Sehingga dapat dikatakan bahwa bentuk pertanggungjawabannya adalah pertanggungjawaban hukum.

## DAFTAR PUSTAKA

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Pertama Sampai Keempat, Serbajaya Surabaya, 2014

[http://interseksi.org/publications/essays/articles/telaah\\_konstitusional.html](http://interseksi.org/publications/essays/articles/telaah_konstitusional.html), diakses Sabtu, 11 Mei 2013

Jimly Asshiddiqie, Gagasan Perubahan Kelima UUD 1945, Makalah pada Seminar Nasional Perubahan UUD 1945 yang diselenggarakan atas Kerjasama Dewan Perwakilan Daerah dengan President University, 28 April 2011

-----, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru-van Hoeve, 1994

-----, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, BIP-Gramedia, Jakarta, 2009

-----, *Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi Versus Ekokrasi*, Tulisan ini disarikan sebagian dari materi buku Jimly Asshiddiqie, "Green Constitution: Nuansa Hijau UUD 1945", Rajagrafindo/Rajawali Pers, Jakarta, 2009

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Balai Pustaka Jakarta, 2005

Ni'matul Huda, "Problematika Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945", Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas Membicarakan UUD 1945 Pasca Amandemen Bersama MPR RI, diselenggarakan oleh Departemen HTN, PSHK FH UII Bekerjasama dengan MPR RI, Yogyakarta, 30 Mei 2007

R. Herlambang Perdana Wiratraman, SH.,MA, Amandemen UUD 1945 (I-IV),

<https://herlambangperdana.files.wordpress.com/2008/06/herlambang-amandemen-uud-1945-i-iv1.pdf>, diakses tanggal 5 Mei 2016

Surat Kabar Harian Kompas, 19 Februari 2009, “Tarik Menarik Yang Belum Tentu Usai”

Udiyo Basuki, Amandemen Kelima UUD 1945 Sebagai Amanat Reformasi dan Demokrasi, Panggung Hukum, Jurnal Perhimpunan Mahasiswa Hukum Indonesia Cabang Daerah Istimewa Yogyakarta, Vol. 1, No. 1, Januari 2015

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)



**REKONSTRUKSI MODEL LEGISLASI DALAM SISTEM  
KETATANEGARAAN INDONESIA  
(Upaya Mewujudkan Kedaulatan Rakyat dalam UUD 1945)**

**Oleh : DESPAN HERYANSYAH, MH<sup>1</sup>**

**BAB I**

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang Masalah**

Prinsip dasar negara demokrasi selalu menuntut mengharuskan adanya pemencaran kekuasaan, agar kekuasaan tak terpusat di satu tangan. Kekuasaan yang berpusat pada satu tangan bertentangan dengan prinsip demokrasi karena ia membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan korupsi. Doktrin umum yang dikenal tentang masalah ini adalah pernyataan Lord Acton bahwa *“power tends to corrupt but absolut power corrupts absolutely”* (kekuasaan itu cenderung pada kesewenang-wenangan (korup) dan kekuasaan absolut/terpusat sewenang-wenang secara absolut).<sup>2</sup>

Pada mulanya, semua cabang kekuasaan dalam sebuah negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) berada di tangan satu orang yakni kepala negara (raja).<sup>3</sup> Raja adalah penguasa tunggal dalam sebuah negara, ia pembentuk undang-undang, pelaksana undang-undang sekaligus pengadil tindak pidana yang dilakukan oleh rakyatnya. Selain memiliki otoritas karena keturunannya, raja juga memiliki otoritas dari pemimpin gereja untuk melaksanakan

---

<sup>1</sup> Penulis adalah Peneliti pada Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

<sup>2</sup> Despan Heryansyah, Proposal Judul Tesis FH Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, *Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*, hlm. 1.

<sup>3</sup> Dalam sejarah, ada daerah yang langsung menamai mereka sebagai negara dan ada juga yang dalam bentuk kerajaan. Di Yunani misalnya muncul istilah “polis” yang diartikan sebagai negara kota, atau dalam sejarah Islam sendiri muncul nama Madinah (yang sebelumnya bernama Yatsrib), sedangkan di daerah lain seperti Inggris dan Romawi, masih dalam bentuk kerajaan.

pemerintahan. Gereja “memfatwakan” bahwa kedaulatan yang dimiliki oleh raja adalah berasal dari Tuhan, raja adalah wakil Tuhan di muka bumi, maka siapa saja yang berani menentang raja berarti menentang Tuhan.

Kondisi di atas berlangsung selama beberapa abad lamanya, seiring dengan perkembangan jaman pada abad ke-12 M dibuatlah perjanjian *magnacharta* antara Raja Jhon dan para bangsawan di Inggris. Perjanjian ini sedikit mengurangi kekuasaan raja, namun tetap menyisakan kesewenangan-wenangan dari raja. Baru kemudian pada puncaknya yaitu abad ke-19 Jhon Locke mengemukakan sebuah teori tentang pembagian kekuasaan dalam sebuah negara. Ia membagi kekuasaan negara pada tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (pembentuk undang-undang), kekuasaan eksekutif (pelaksana undang-undang), dan kekuasaan federatif (pembuat perjanjian internasional). Tidak lama setelah itu, kemudian Montesqueu seorang parlemen dari Prancis menyempurnakan penemuan dari pendahulunya Jhon Lock, Montesqueu membagi cabang kekuasaan negara juga kepada 3 kekuasaan, yaitu legislatif (pembentuk undang-undang), eksekutif (pelaksana undang-undang), dan yudikatif (pengawas pelaksanaan undang-undang). Setelah kekuasaan negara terbagi atas tiga cabang kekuasaan ini, maka kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh kepala negara (raja) menjadi berkurang, karena raja hanya memiliki kekuasaan untuk menjalankan undang-undang dan itupun tidak lepas dari pengawasan cabang yudikatif, jika suatu ketika raja melakukan penyimpangan ia akan diproses sebagaimana mestinya. Beberapa tahun kemudian, teori tersebut disebut oleh Imanuel Kant sebagai *Tri as Politica*, yang sampai sekarang kita kenal dengan teori *Trias Politica*.

Inti dari teori di atas adalah adanya konstotusionalisme, yaitu pembatasan kekuasaan terhadap alat kelengkapan negara agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Karena kekuasaan yang besar dapat menimbulkan kesewenang-wenangan yang berujung pada

otoritarianisme, sebagai mana Lord Acton menyatakan, *power tends to corrupt but absolut power corrupt absolutely*.<sup>4</sup>

Saat ini, hampir seluruh negara di jagat raya ini mengaku menggunakan teori *Trias Politica* meskipun dalam prakteknya terdapat perbedaan antara suatu negara dengan negara yang lainnya. Indonesia sebagai sebuah negara yang memproklamirkan diri sebuah negara demokrasi, maka pemisahan kekuasaan adalah suatu keniscayaan. Meski tidak menganut *Trias Politica* murni tetapi paling tidak cabang-cabang kekuasaan tidak terpusat pada satu lembaga negara. Pasca amandemen UUD 1945, lembaga negara terdiri atas 8 bagian, yaitu MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, MK, dan KY. Fungsi legislatif dilakukan oleh DPR dan DPD (namun dalam UUD dan UU kewenangan membentuk UU ada pada DPR, sedangkan DPD hanya berwenang mengajukan RUU tertentu saja), fungsi eksekutif dilakukan oleh presiden dan para menteri, dan fungsi yudikatif dilakukan oleh MA dan MK. Sementara lembaga negara lainnya, MPR, BPK, dan KY, sebagai bentuk kekuasaan lain di luar *Trias Politica*.<sup>5</sup>

Jika berpegang pada teori *Trias Politica* murni, maka seharusnya kewenangan DPR adalah membuat undang-undang, presiden melaksanakan undang-undang seperti halnya yang dipraktekkan di beberapa negara lain, dan MA serta MK melakukan pengawasan dan penghukuman apabila suatu ketika terjadi pelanggaran atas undang-undang. Namun tidak demikian halnya yang diterapkan dalam konstitusi Indonesia baik sebelum amandemen ataupun setelah amandemen. Sebelum amandemen bahkan UUD 1945 menyatakan bahwa kekuasaan membentuk UU berada di tangan presiden, tentu ini merupakan suatu penyimpangan yang nyata atas teori pemisahan kekuasaan dan trias politica. Karena besarnya kekuasaan presiden ini menjadikan Indonesia berada

---

<sup>4</sup> Jauh sebelum Lord Acton, sebenarnya Jhon Lock telah menyatakan bahwa apabila suatu lembaga negara diberikan lebih dari satu cabang kekuasaan maka akan berpotensi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

<sup>5</sup> Ada juga yang menyebutnya sebagai lembaga negara penunjang lembaga negara lain, misalnya keberadaan KY adalah sebagai penunjang kekuasaan kehakiman dibawah MA. Namun hal ini masih menimbulkan perdebatan.

dibawa otoritarianisme selama hampir 40 tahun. Sedangkan pasca amandemen, UUD memang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk UU bergeser ke tangan DPR, memang sepertinya terdapat kemajuan yang besar terhadap fungsi legislasi Indonesia jika kita melihat pada teks pasal ini, namun dalam pasal lain dan dalam UU nya kewenangan ini direduksi sedemikian rupa sehingga menjadikan kekuasaan membentuk UU pada kenyataannya belum berubah, masih ditangan presiden.

Kondisi di atas mengindikasikan adanya penyimpangan terhadap fungsi legislasi dari sebagaimana mestinya. Terbentuknya cabang legislatif pada mulanya adalah untuk membatasi kekuasaan cabang eksekutif agar tidak terjadi kesewenang-wenangan, serta keberadaan cabang kekuasaan legislatif tidak dapat dipisahkan dari fungsi legislasi itu sendiri. Oleh karena itu, sejatinya kekuasaan membentuk UU sepenuhnya berada di tangan legislatif karena memang mereka dibentuk untuk itu, sedangkan eksekutif adalah melaksanakan pemerintahan dan menyusun program kebijakan.

Lebih dari itu, bahkan setelah suatu RUU disetujui bersama oleh DPR dan presiden, RUU yang bersangkutan harus terlebih dahulu mendapatkan pengesahan dari presiden, meskipun dalam UUD dinyatakan apabila presiden tidak menanda tangani RUU yang telah disetujui bersama tersebut maka dalam waktu 30 hari RUU itu tetap sah menjadi UU, namun kenyataan ini setidaknya menandakan kewenangan presiden yang masih begitu besar. Tidak hanya sampai di sana, setelah suatu UU dinyatakan sah, presiden masih berwenang untuk mengeluarkan peraturan pemerintah atau peraturan presiden sebagai aturan pelaksana dari undang-undang yang bersangkutan. Maka wajar saja jika Prof. Saldi Isra dalam disertasinya mengatakan bahwa sesungguhnya pada kenyataannya kewenangan membuat UU di Indonesia masih berada di tangan presiden, bukan DPR, meskipun secara formal berada di tangan DPR.

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis uraikan di atas, dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah problematika fungsi legislasi di Indonesia pasca amandemen UUD 1945 ?
2. Bagaimanakah format ideal fungsi legislasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

## BAB II PEMBAHASAN

### A. Sejarah Kekuasaan Legislatif

Asal mula lahirnya lembaga perwakilan rakyat muncul di Athena (Yunani). Jika ditelusuri maka warga Athena yang menjadi Dewan Polis (*ekklesia*) atau utusan, mempunyai kesempatan untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan, sekalipun sejumlah kecil diantara mereka mendominasi sidang dewan tersebut.<sup>6</sup> Dewan yang mendampingi badan limaratus (*Vouli ton pentakision*) selaku badan eksekutif ini, bertugas mempertimbangan keputusan badan eksekutif tersebut dan mengeluarkannya dalam bentuk melalui perbedaan antar anggota.

Lama kelamaan, gagasan tentang lembaga yang dapat mempengaruhi proses pembuatan kebijakan ini menyebar sampai ke imperium Romawi. Senat romawi memiliki kewenangan sebagai badan pertimbangan pada akhir abad V Sebelum Masehi. Di pertengahan abad IV SM badan tersebut diberikan kewenangan untuk mengukuhkan keputusan (*Comitia Centuriata*), suatu badan yang sifat atau karakternya semi-militer yang terdiri dari 100

---

<sup>6</sup> Paimin Napitupulu, *Peranan Pertanggungjawaban DPR, Kajian di DPRD Provinsi DKI Jakarta*, (Bandung: Alumni, tt), hlm. 32.

orang. Pada penghujung abad III SM dan seterusnya semua keputusan lembaga yang disebut dengan *plebeian (Concilium Plebis)* diberlakukan ekspansi sehingga senat dan lembaga dibentuk di semua negara yang pernah ditaklukkannya atau negara jajahan.<sup>7</sup>

Walaupun dapat dikatakan hebatnya kewenangan lembaga perwakilan tersebut, namun raja dengan kemaharajaannya atau kekuasaannya, Romawi pada saat itu beserta para penguasaannya yang melakukan pemusatan atau pengambilalihan seluruh kekuasaan pada akhirnya melemahkan peran badan perwakilan sebagai lembaga penghasil hukum secara khusus. Dengan tumbuhnya kekuasaan agama atas negara yang disusul oleh pertumbuhan paham feodalisme di Eropa lebih memperkecil peranan lembaga perwakilan dan menghasilkan hukum dengan cara yang berbeda.<sup>8</sup>

Kekuasaan gereja yang sangat besar menghilangkan kewenangan badan perwakilan karena hukum didasarkan pada ajaran agama. Sementara itu kaum feodal meruntuhkan kekuasaan sentral negara yang berakibat melemahnya peran badan perwakilan sebagai bagian dari lembaga negara yang mengandung kekuasaan sentral tersebut. Badan perwakilan rakyat sebagai badan pembuat hukum (fungsi legislasi) baru mulai menguat kembali sekitar abad XI. Dimana waktu kekuatan kaum feodal mulai melemah yang kemudian digantikan dengan kekuasaan sentral negara serta menguat kembali pemikiran tentang hukum, bahkan di akhir abad XVII di Inggris, hukum yang dihasilkan badan tersebut telah berhadil mengatasi kekuasaan raja.<sup>9</sup>

Jika ditelusuri, terjadinya pembentukan parlemen parlemen dalam bentuknya bermula di Inggris marak pada penghujung abad XII, dimana *Magnum Concilium* dijadikan sebagai dewan kaum feodal yang dinamakan parlemen sebagai

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 33.

<sup>9</sup> Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen dalam Perspektif Ketatanegaraan di Indonesia (Membangun Checks and Balances dalam Parlemen dengan Model Strong Bicameral)*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2014), hlm. 97-98.

wadah para baron atau tuan tanah untuk membahas segala sesuatu termasuk mendapat kesempatan untuk meningkatkan kontribusinya bagi kerajaan. Pada abad ke XV parlemen berfungsi sebagai badan pembuat hukum, sungguhpun dari segi keanggotaan badan tersebut belum sepenuhnya sebagai badan perwakilan rakyat. Parlemen sebagai badan pembuat hukum dan badan perwakilan dipilih melalui pemilihan baru terjadi pada abad XVIII di Inggris. Sebelumnya semua badan yang dibentuk saat itu bersifat utusan dan ditunjuk atau diangkat, tujuannya adalah untuk membawa aspirasi penduduk. Paham ini sebagai bentuk kepedulian atas hak-hak rakyat sipil.<sup>10</sup>

Berdasarkan uraian di atas, peran lembaga pemerintahan yang sekarang dikenal dengan badan legislatif sudah dikembangkan secara berangsur-angsur selama 25 abad, mulai dari abad V SM di Yunani Kuno dan Romawi sampai abad XIV di Inggris, namun peran legislatif secara penuh baru berlangsung dalam 5 abad terakhir ini.

Begitupun dengan keberadaan badan legislatif di Indonesia yang juga mengalami sejarah panjang dalam menemukan bentuk idealnya. Mengingat Indonesia pernah beberapa kali mengganti konstitusinya yang juga secara bersamaan merubah kedudukan dan kewenangan badan legislatif. Berikut penjelasan secara singkat mengenai keberadaan badan legislatif dalam konstitusi Indonesia.

#### 1. Fungsi Legislasi Menurut UUD 1945 Hasil Kerja BPUPKI

Setelah Indonesia mencapai kemerdekaannya yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, Indonesia masih belum memiliki bentuk parlemen yang dapat menampung aspirasi rakyat secara keseluruhan.<sup>11</sup> Walaupun demikian UUD 1945 telah mengatur lembaga parlemen

---

<sup>10</sup> Paimin Napitupulu, *Op.Cit.*

<sup>11</sup> Karena situasi dan kondisi yang baru lahir tidak memungkinkan untuk dapat membentuk badan legislasi, bahkan UUD 1945 yang disahkan sehari setelah proklamasipun dinyatakan masih bersifat sementara dan harus secepat mungkin dilakukan perubahan. Untuk mengatasi kendala ini, dalam peraturan peralihan dinyatakan bahwa segala kewenangan yang dimiliki oleh lembaga negara lain yang belum sempat dibentuk dilaksanakan oleh presiden.

Indonesia, yaitu MPR dan DPR. Eksistensi DPR dalam UUD 1945 dimasa itu dalam kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara, memiliki tiga fungsi utama yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Dalam praktek keberadaan DPR sebagai lembaga yang diharapkan memberikan peran penting dalam mewakili rakyat tidak serta merta dapat menjalankan tugas sesuai fungsinya. Hal itu disebabkan karena konstitusi memberikan kewenangan yang sangat luas kepada MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Lebih ironis lagi ketika terjadi penggabungan dimana Ketua DPR juga sebagai Ketua MPR.<sup>12</sup>

Fungsi legislasi dimasa UUD 1945 ada pada DPR dan Presiden, namun UUD menyatakan bahwa kekuasaan membentuk UU ada di tangan presiden sehingga keberadaan DPR hanya membahas dan menyetujui saja apa yang diajukan oleh presiden. Ditambah lagi kondisi dimana sebagian besar anggota DPR ditunjuk oleh presiden, sehingga dapat ditebak mereka adalah orang-orang yang pro terhadap presiden.

Dengan kentalnya semangat bersama-sama antara presiden atau pemerintah dan DPR dalam membentuk UU, maka tidak tepat untuk mengatakan bahwa gagasan fungsi legislasi dalam BPUPKI adalah legislasi sebagaimana dipraktikkan dalam sistem pemerintahan presidensial. Meski selama perubahan sering dikemukakan bahwa fungsi legislasi yang digagas adalah fungsi legislasi dengan model sendiri, namun dengan adanya frasa “bersama-sama” antara presiden dan DPR dalam bentuk UU, model sendiri yang dikemukakan oleh perumus rancangan UUD di BPUPKI lebih dekat dengan fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan parlementer.<sup>13</sup>

## 2. Fungsi Legislasi Menurut Konstitusi RIS Tahun 1949-1950

---

<sup>12</sup> Nelman Kusuma, *Op.Cit.*, hlm. 102.

<sup>13</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 103.



Pada masa berlakunya konstitusi RIS, terjadi perubahan nama perwakilan rakyat dipusat. Berbeda dengan masa-masa sebelumnya, ada pergeseran dalam bidang lembaga perwakilan rakyat. Ketika RIS belaku, sistem parlemen berbentuk bicameral atau dua majelis yakni Senat dan Badan DPR.<sup>14</sup>

Berdasarkan ketentuan dalam Konstitusi RIS, Indonesia meneguhkan praktik sistem pemerintahan parlementer (sistem tanggung jawab menteri) seperti yang termaktub dalam maklumat 14 November. Karakter sistem pemerintahan parlementer dalam konstitusi RIS yaitu: pemisahan antara kepala negara dan kepala pemerintahan, sebagai kepala negara kekuasaan presiden tidak dapat diganggu gugat, menteri-menteri bertanggung jawab kepada DPR, lembaga legislatif merupakan badan perwakilan dengan sistem dua kamar sehingga fungsi legislasi dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah dan DPR serta senat.<sup>15</sup> Pada masa ini, kekuasaan pemerintah untuk membentuk UU juga sangat dominan, memang dalam Konstitusi RIS memberikan kewenangan yang luas kepada DPR dan senat dalam fungsi legislasi, namun Konstitusi RIS juga memberikan peluang kepada pemerintah untuk membuat peraturan setingkat uu tanpa persetujuan legislatif dalam keadaan tertentu. Dengan adanya ketentuan ini menjadikan banyaknya peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang setingkat UU tetapi tanpa persetujuan DPR.

### 3. Periode Legislasi menurut UUDS 1950-1959

UUDS ini secara substantif isinya sama dengan Konstitusi RIS, hanya saja aturan yang berkaitan negara serikat dihapus dan digantikan dengan bentuk negara kesatuan. Dalam bidang legislasipun tidak jauh berbeda dengan periode sebelumnya, hanya saja dalam UUDS tidak mengenal sistem bicameral mengingat senat sebagai perwakilan negara serikat telah

---

<sup>14</sup> Kedua badan ini memiliki hak legislasi, pengawasan dan anggaran (*budget*, hak amendemen, hak inisiatif dan hak kontrol seperti hak bertanya, interpelasi, angket dan mosi. Lihat Meriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2008), hlm. 332.

<sup>15</sup> Saldi Isra, *Op.Cit.* hlm. 115.

dihapuskan. Dalam UU ini masih menunjukkan besarnya pengaruh pemerintah dalam membentuk UU, padahal amanat awal pembentukan konstitusi Indonesia adalah dengan sistem presidensial dimana secara teoritis seharusnya presiden tidak dilibatkan dalam pembentukan UU.

Namun demikian, pada periode ini berhasil diselenggarakan pemilu pada tahun 1955 yang menurut sebagian ahli merupakan pemilu paling demokratis di Indonesia. pemilu ini memilih anggota DPR dan anggota Konstituante, meskipun pada akhirnya kedua lembaga ini dibubarkan oleh presiden. Badan Konstituante dibubarkan karena dianggap gagal membentuk UUD dan DPR dibubarkan karena menolah APBN yang diajukan oleh presiden.<sup>16</sup>

#### 4. Fungsi Legislasi Periode 1959-1999

Pada periode ini, dikenal pemerintahan yang dipimpin oleh dua orde yaitu orde lama yang dipimpin oleh presiden Soekarno dan orde baru yang dipimpin oleh presiden Soeharto. Namun karakteristik dari kedua orde ini sama yaitu besarnya kekuasaan yang dimiliki oleh presiden sehingga menjadikan presiden penguasa tunggal yang otoriter. Meskipun dekret presiden 5 juli mengakhiri berlakunya UUD sementara 1950 dan sistem pemerintahan parlementer, fungsi legislasi tetap dilakukan dengan pola pembahasan bersama antara presiden dan DPR. Namun sesungguhnya, fungsi legislasi dilakukan dibawah kendali presiden soekarno pada 1960. Ketika itu presiden membubarkan DPR hasil pemilu karena terjadi perbedaan pendapat atas APBN, padahal dalam UUD jelas dinyatakan bahwa presiden tidak dapat membubarkan DPR.<sup>17</sup>

Pada masa orde baru juga tidak jauh berbeda dengan orde lama, sebelum dilakukannya pemilu 1971 telah dibuat regulasi yang menentukan sepertiga dari anggota DPR diangkat

---

<sup>16</sup> Lihat Moh Mahfud MD, *Sistem Politik Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm.

<sup>17</sup> Dasar yang digunakan oleh presiden soekarno ketika itu adalah DPR tidak bisa bekerja saling membantu dengan pemerintah sehingga menimbulkan suasana ketatanegaraan yang membahayakan.

oleh presiden. Terang saja ketentuan ini tidak akan memperbaiki sistem legislasi Indonesia karena menjadikan DPR tunduk dan patuh kepada presiden. Bahkan presiden kerap kali mengeluarkan peraturan yang substansinya setingkat UU namun dengan baju ketetapan presiden atau keputusan presiden.<sup>18</sup>

## **B. Fungsi Legislasi dalam UUD 1945 Pasca Amandemen dan Problematikanya**

Berdasarkan paparan di atas, dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, Indonesia pernah menggunakan sistem pemerintahan yang berbeda, yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensiil. Namun meskipun demikian, kekuasaan pembentukan UU (fungsi legislasi) berada dalam pola yang hampir sama, yaitu dilakukan bersama-sama antara pemerintah dan DPR. Misalnya, pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR”, dan penjelasannya menyatakan, “Presiden bersama-sama DPR menjalankan “*legislative power*” dalam negara”. Kemudian, pasal 127 Konstitusi RIS 1949 mengatakan bahwa, “kekuasaan perundang-undang federal dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR”.<sup>19</sup> Terakhir pasal 89 UUD Sementara 1950 menegaskan bahwa, “kekuasaan perundang-undangan dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan dewan perwakilan rakyat”.

Bagi Ismail Suny, frasa “bersama-sama” yang terdapat dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 tersebut menyerupai fungsi legislasi dalam negara-negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer.<sup>20</sup> Pandangan yang sama juga

---

<sup>18</sup> Mengenai ketentuan ini, telah dijelaskan dalam disertasi Hamid S Attamimi yang menyatakan bahwa sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi, melekat di tangan presiden kewenangan untuk membentuk kebijakan lain yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan.. lihat Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden*, Diesertasi pada UI Jakarta.

<sup>19</sup> Karena konstitusi RIS 1949 menggunakan model lembaga legislatif dua kamar (bicameral), pemerintah dan DPR melibatkan senat dalam pembentukan UU menyangkut hubungan antara Negara RIS dengan daerah-daerah bagian.

<sup>20</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1977), hlm. 17.

dikemukakan oleh Moh. Kusnardi dan Harmaili Ibrahim, jika ketentuan yang terdapat dalam pasal 5 Ayat 1 dihubungkan dengan pasal 21 Ayat (2) sebelum perubahan, UUD tidak sepenuhnya menggunakan sistem pemerintahan presidensial karena presiden dan DPR bersama-sama membuat Undang-Undang.<sup>21</sup>

Pada saat amandemen UUD 1945,<sup>22</sup> disepakati 5 ketentuan dasar untuk melakukan perubahan, diantaranya adalah memperkuat sistem presidensial<sup>23</sup>. Karenanya sebagai bagian dari upaya memurnikan sistem pemerintahan presidensial itu, pasal 5 UUD yang sebelumnya berbunyi, “presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR” diubah menjadi “Presiden berhak mengajukan rancangan UU kepada DPR”. Tidak berhenti sampai perubahan Pasal 5 Ayat (1), Pasal 20 Ayat (1) juga diubah dari “Tiap-tiap UU menghendaki persetujuan DPR”, menjadi “DPR mempunyai kekuasaan membentuk UU”.

Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, setelah perubahan Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 terjadi pergeseran kekuasaan substantif dalam kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan undang-undang dari tangan presiden ke tangan DPR.<sup>24</sup> Sejalan dengan pandangan Jimly Asshiddiqie, Wicipto Setiadi mengatakan, sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara, presiden hanya berhak mengajukan rancangan UU kepada DPR.<sup>25</sup> Artinya, perubahan atas Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 menggeser bandul kekuasaan pembuatan UU dari eksekutif ke legislatif.

---

<sup>21</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaili Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi HTN UI & Sinar Bakti, 1983), hlm. 180.

<sup>22</sup> Khususnya menjelang amandemen kedua kesepakatan ini baru dibuat, karena khawatir perubahan akan menyentuk pada hal-hal yang tidak diinginkan oleh beberapa pihak untuk dilakukan perubahan, mengingat pada perubahan pertama yang begitu radikal maka mungkin saja perubahan berikutnya akan lebih radikal jika tidak diberi batasan.

<sup>23</sup> Kelima kesepakatan itu adalah, tidak merubah pembukaan, tidak merubah bentuk negara kesatuan, memperkuat sistem presidensial, perubahan dilakukan dengan sistem addendum. Lihat Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen*.

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK, 2006), hlm. 135.

<sup>25</sup> Wicipto Setiadi, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 1, No. 2, Dirjen Perundang-undangan Depkumham, Jakarta, 2004, hlm. 21.

Sekiranya pengaturan fungsi legislasi hanya dilihat dari perubahan pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1) saja, tidaklah keliru mengatakan bahwa bandul kekuasaan legislasi bergeser dari eksekutif ke legislatif atau bergeser dari presiden ke DPR. Namun, dengan hadirnya pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa, “setiap rancangan UU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama” dan Pasal 20 Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, “jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh di ajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu” tidak berarti DPR lebih kuat dan dominan dibanding dengan presiden dalam fungsi legislasi.<sup>26</sup> Terkait dengan kehadiran Pasal Ayat (2) dan (3), Mohammad Fajrul Falaakh mengemukakan bahwa perubahan yang dimaksudkan untuk memberdayakan DPR itu tidak berarti banyak dalam fungsi legislasi karena setiap rancangan UU hanya sah jika disetujui bersama oleh presiden dan DPR.<sup>27</sup>

Dengan adanya pembahasan untuk mencapai persetujuan bersama, hasil perubahan UUD 1945 memperkenalkan formula kesebandingan<sup>28</sup> antara DPR dan presiden dalam persetujuan rancangan UU menjadi UU. Dalam pengertian itu, jika DPR tidak menyetujui RUU yang berasal dari pemerintah atau sebaliknya presiden menolak RUU yang berasal dari DPR, UU tidak akan dihasilkan.<sup>29</sup> Dengan pola seperti itu, penolakan yang dilakukan oleh salah satu pihak membuka kemungkinan terjadinya ketegangan hubungan antara DPR dan presiden. Dalam hal ini Fajrul Falaakh mengemukakan bahwa pola demikian berpeluang melahirkan ketegangan permanen dalam proses legislasi, bahkan kemacetan, karena presiden sama-sama memperoleh mandate dari rakyat melalui pemilihan umum secara langsung.

---

<sup>26</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Mode Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 5.

<sup>27</sup> Fajrul Falaakh, *Presidensiil dan Proses Legislasi Pasca-Revisi Konstitusi*, dalam Saldi Isra, *Ibid.*

<sup>28</sup> Fajrul Falaakh menyebutnya dengan *fifty-fifty formula*. Artinya kekuatan antara presiden dan DPR sama kuat atau seimbang.

<sup>29</sup> Saldi Isra, *Ibid.* hlm. 6.

Selain itu, DPR sendiri merupakan lembaga politik yang sudah barang tentu setiap kebijakan yang dikeluarkan tidak bisa lepas dari konfigurasi politik yang melatar belakungnya, bahkan tidak jarang kebijakan yang dikeluarkan hanya berorientasi pada kepentingan elit-elit politik saja. Terlebih lagi jika kondisi politik seperti pada masa presiden Jokowi saat ini dimana DPR terpecah kepada dua poros utama, yaitu KMP dan KIH, sedangkan suara mayoritas dipegang oleh KMP, koalisi yang menjadi oposisi presiden Jokowi. Maka dengan kondisi yang demikian potensi untuk terjadinya *deadlock* sangat besar. Terutama jika diletakkan dalam sistem pemerintahan presidensial, keterlibatan presiden dalam proses legislasi (pembentukan UU) yang begitu dalam dan jauh, potensial menambah ketegangan hubungan antara eksekutif dan legislatif. Giofani Sartori mengingatkan, *the problems of presidentialism is not in the executive arena but in the legislative arena*.<sup>30</sup>

Masalah fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan Indonesia tidak hanya masalah pembahasan bersama dan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, tetapi juga menyangkut pengesahan oleh presiden. Dalam praktik sejumlah RUU telah disetujui bersama oleh presiden dan DPR, tetapi tidak ditandatangani oleh presiden. Padahal RUU tersebut telah disetujui oleh menteri yang mewakili presiden dan DPR ketika pembahasan bersama.

Masalah di atas akan semakin komplis karena perubahan UUD 1945 berakibat pada terbentuknya sejumlah lembaga baru yang bersentuhan langsung dengan fungsi legislasi, seperti kehadiran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai kamar kedua (*the second chamber*) di lembaga legislatif. Meskipun pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa fungsi legislasi hanya dimiliki oleh DPR, Pasal 22D Ayat (1) dan (2) memberikan kesempatan kepada DPD terlibat dalam proses legislasi yaitu

---

<sup>30</sup> Giovanni Sartori, *Comparatif Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes*, (New York: New York University Press, 1997), hlm. 161.

untuk dapat mengajukan RUU<sup>31</sup> dan ikut membahas RUU<sup>32</sup> tertentu. Katena terbatasnya fungsi legislasi yang dimiliki DPR, Stephen Sherlock menyatakan bahwa fungsi legislasi yang dimiliki DPD tidak ditemukan dalam praktek di tempat lain di dunia.

Masalah lain yang mengemuka adalah sistem presidensial Indonesia setelah perubahan UUD 1945 dibangun di atas sistem kepartaian majemuk (multipartai). Dalam fungsi legislasi sulit mencapai kesepakatan antar presiden dan DPR yang sama-sama mendapat mandate langsung dari rakyat. Dalam situasi seperti itu, sebuah RUU yang telah lembaga legislatif besar kemungkinan akan ditolak oleh presiden atau eksekutif. Berkaitan dengan itu, mengutip pendapat dari Scott Mainwaring, Saiful Mujani menjelaskan, sistem multipartai dan sistem pemerintahan presidensial adalah kombinasi yang sulit untuk sebuah pemerintahan yang demokratis. Kesulitan ini terletak bukan saja pada masalah tidak mudahnya mencapai consensus antara dua lembaga, antara presiden dan lembaga legislatif, tetapi juga kekuatan-kekuatan dilembaga legislatif sendiri.<sup>33</sup>

Selain itu, wewenang presiden dalam bidang legislasi sangat besar, tidak hanya berhenti pada kewenangan dalam membentuk UU mulai dari pengajuan rancangan, pembahasan, dan pengesahan, namun juga sampai pada tingkat pengundangan. Bahkan setelah suatu UU disahkan oleh presiden, presiden masih memiliki kewenangan untuk mengeluarkan peraturan pemerintah, dan peraturan presiden, dan tidak jarang PP yang dikeluarkan

---

<sup>31</sup> Pasal 22D Ayat (1) UUD 19945 menyatakan DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

<sup>32</sup> Pasal 22D Ayat (2) UUD 19945 menyatakan DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

<sup>33</sup> Saiful Mujani, *Jadikan Presiden Hanya Sebagai Kepala Negara: Gerak Politik yang Tertawan, Menggagas Ulang Prinsip-Prinsip Lembaga Kepresidenan*, (Jakarta: The Center for Presidential and Parliamentary Studies, 2002), hlm. 10-11.

dalam rangka melaksanakan UU malah mereduksi makna normatif dari undang-undangnya. Dalam keadaan memaksa dan darurat, presiden juga berhak mengeluarkan peraturan perundang-undangan tanpa persetujuan dari DPR yang mana materi muatannya setingkat dengan UU. Oleh karena itu, dalam konteks negara demokrasi hal ini menjadi tidak relevan, apalagi jika dikaitkan dengan sistem pemerintahan presidensiil.

### **C. Format Ideal Fungsi Legislasi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**

Ciri utama dari negara demokrasi adalah menuntut adanya pembatasan dan pemisahan kekuasaan antar lembaga negara, legislatif focus pada fungsinya membuat UU, eksekutif focus pada fungsinya memnjalankan UU, yudikatif focus pada fungsinya mengawasi pelaksanaan UU, dan begitupun dengan lembaga negara lainnya. Apalagi dalam konteks negara dengan prinsip konstitusionalisme, dimana komponen utamanya adalah pembatasan kekuasaan antar lembaga negara agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Karena sudah menjadi doktrin umum yang sejak abad ke 17 telah dikenalkan oleh Jhohn Locke bahwa apabila satu lembaga negara memegang lebih dari satu fungsi kekuasaan sekaligus maka pasti terjadi kesewenang-wenangan.

Begitu pula dalam konteks fingsi legislasi dalam sistem pemerintahan Indonesia, seharusnya fungsi legislasi murni diserahkan kepada DPR dan DPD, karena memang itulah fungsi awal pembentukan lembaga ini. Pembentukan undang-undang diserahkan sepenuhnya kepada DPR dan DPD untuk mengajukan rancangan undang-undang, membahas untuk disetujui menjadi undang-undang. Sementara eksekutif (presiden) tidak lagi diberikan kewenangan untuk memberikan persetujuan bersama, presiden fokus pada fungsinya menjalankan undang-undang. Namun demikian, presiden masih diberikan hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR dan DPD.

Apalagi jika kita kaitkan dengan sistem pemerintahan presidensiil yang dianut oleh Indonesia, dan bahkan kesepakatan



awal saat melakukan amandemen UUD 1945 salah satunya adalah memperkuat sistem presidensiil, namun kesepakatan itu dikebiri dalam bidang legislasi ini. Idealnya di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil, presiden tidak ikut terlibat dalam pembentukan suatu UU, semuanya diserahkan kepada parlemen. Karena presiden dan DPR adalah lembaga yang terpisah, yang dipilih langsung oleh rakyat, hal ini berbeda di dalam negara dengan sistem pemerintahan parlementer, dimana pemerintah dan DPR memang tidak dipisahkan dan bersama-sama menjalankan fungsi legislasi. Meskipun di beberapa negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil presiden diberikan hak veto untuk memveto undang-undang yang disahkan oleh DPR (Parlemen).

Tawaran komisi konstitusi saat pasca amandemen ke-empat UUD 1945 dalam kaitannya dengan fungsi legislasi patut untuk dipertimbangkan. Gagasan fungsi legislasi yang ditawarkan oleh komisi konstitusi menyangkut tiga hal pokok yang mendasar, yaitu *peratama*, presiden atau eksekutif tidak lagi menjadi bagian dalam proses pembahasan dan persetujuan rancangan undang-undang. Dengan usulan seperti itu, tidak ada lagi frasa “pembahasan dan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden”. *Kedua*, dengan tidak ada lagi peran dalam pembahasan dan persetujuan bersama, presiden dapat menolak (tidak mengesahkan) rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR. Penolakan ini dikenal dengan hak veto presiden dalam fungsi legislasi. *Ketiga*, penolakan presiden bukan harga mati karena hal tersebut dapat dibahas kembali oleh DPR. Jika kemudian, DPR menyetujui kembali dengan dukungan sekurang-kurangnya dua-pertiga anggota DPR, presiden harus mengesahkan RUU itu menjadi undang-undang.

## BAB III

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Model legislasi yang melibatkan DPR dan Presiden secara bersamaan dalam prakteknya menimbulkan beberapa masalah. Secara teoritis hal tersebut bertentangan dengan konsep demokrasi dimana terdapat pembatasan kekuasaan yang tegas antar lembaga negara, karena kekuasaan yang luas berpotensi terjadinya otoritarianisme dan otoritarianisme bertentangan dengan demokrasi. Juga sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, seharusnya presiden (eksekutif) tidak diberikan wewenang untuk melakukan pembahasan dan persetujuan bersama dalam bidang legislasi, fungsi legislasi murni dijalankan oleh DPR. Sedangkan secara praktis, konfigurasi politik di DPR berpotensi menjadikan hubungan presiden dan DPR *deadlock*, apalagi dengan sistem pemerintahan multipartai seperti saat ini. Jika Presiden tidak mendapatkan dukungan mayoritas di DPR maka besar kemungkinan RUU yang diajukan oleh presiden akan selalu ditolak oleh DPR dan begitupun sebaliknya.
2. Format ideal fungsi legislasi di Indonesia sebagai *ius constitutum* adalah *peratama*, presiden atau eksekutif tidak lagi menjadi bagian dalam proses pembahasan dan persetujuan rancangan undang-undang. Dengan usulan seperti itu, tidak ada lagi frasa “pembahasan dan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden”. *Kedua*, dengan tidak ada lagi peran dalam pembahasan dan persetujuan bersama, presiden dapat menolak (tidak mengesahkan) rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR. Penolakan ini dikenal dengan hak veto presiden dalam fungsi legislasi. *Ketiga*, penolakan presiden bukan harga mati karena hal tersebut dapat dibahas kembali oleh DPR. Jika kemudian, DPR menyetujui kembali dengan dukungan sekurang-kurangnya dua-pertiga anggota DPR, presiden harus mengesahkan RUU itu menjadi undang-undang.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku

- Abdul Mukti Fadzar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Setara Press, Malang, 2013.
- A.S.S Tambunan, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Puporis, Jakarta, 2002.
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Giovani Sartori, *Comparatif Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press, New York, 1997.
- Hayatun Na'imah, *Peralihan Kekuasaan Presiden (Kajian Hukum Tata Negara)*, Eja Publisher, Yogyakarta, 2009.
- Inu Kencana Syafiie, *Sistem Pemerintahan Indonesia (Edisi Revisi)*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.
- Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1977.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekjen dan Kepaniteraan MK, Jakarta, 2006.
- Meriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2008.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN UI & Sinar Bakti, Jakarta, 1983.
- Moh Mahfud MD, *Sistem Politik Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998.
- Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen dalam Perspektif Ketatanegaraan di Indonesia (Membangun Checks and Balances dalam Parlemen dengan Model Strong Bicameral)*, Cetakan Pertama, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014.

Paimin Napitupulu, *Peranan Pertanggungjawaban DPR, Kajian di DPRD Provinsi DKI Jakarta*, Alumni, Bandung, tt.

Saiful Mujani, *Jadikan Presiden Hanya Sebagai Kepala Negara: Gerak Politik yang Tertawan, Menggagas Ulang Prinsip-Prinsip Lembaga Kepresidenan*, The Center for Presidential and Parliamentary Studies, Jakarta, 2002.

Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.

Wicipto Setiadi, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 1, No. 2, Dirjen Perundang-undangan Depkumham, Jakarta, 2004.

### **Karya Ilmiah, Surat Kabar dan Internet**

Despan Heryansyah, Proposal Judul Tesis FH Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, *Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*.

Aulia A. Rahman, *Interpelasi, DPR, dan Sistem Presidensial*, Gatra, 27 Juni 2007.

[https://www.google.co.id/?gws\\_rd=ssl#q=sejarah+mencatat+multipartai+dan+sistem+presidensial](https://www.google.co.id/?gws_rd=ssl#q=sejarah+mencatat+multipartai+dan+sistem+presidensial) diunduh selasa 18 November 2014. Dalam Dodi Nur Adrian, *Hubungan Sistem Multi Partai dengan Sistem Pemerintahan Presidensial dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*.

[https://www.google.co.id/?gws\\_rd=ssl#q=sejarah+mencatat+multipartai+dan+sistem+presidensial](https://www.google.co.id/?gws_rd=ssl#q=sejarah+mencatat+multipartai+dan+sistem+presidensial), diunduh selasa 18 November 2014. Dalam Dodi Nur Adrian, *Hubungan Sistem Multi Partai dengan Sistem Pemerintahan Presidensial dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*.

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

# KEDAULATAN RAKYAT DI DALAM UNDANG- UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Oleh: Endang sulistyaningsih

## A.PENDAHULUAN

Tahun 1999 merupakan tahun penting dan bersejarah bagi bangsa dan negara Indonesia. Pemilu dan Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat yang diselenggarakan dalam tahun tersebut telah berhasil dilaksanakan dengan baik dan membuka peluang demokratisasi di Indonesia. Majelis Permusyawaratan Rakyat telah menetapkan perubahan terhadap UUD Tahun 1945 sebanyak empat kali. Empat kali perubahan dalam waktu empat tahun ( 1999 – 2002 ) mengubah sebagian besar ketentuan asli karena perubahan diarahkan hampir semua aspek.

**Perubahan pertama** mengubah ketentuan yang berkaitan dengan presiden, wakil presiden, sumpah/janji presiden, MPR, DPR, dan para menteri. **Perubahan kedua** mengubah berkaitan dengan pemerintah daerah, DPRD, wilayah negara, warga negara, HAM, pertahanan dan keamanan, bendera, bahasa, lambing negara, serta lagu kebangsaan. **Perubahan ketiga** berkaitan dengan kedaulatan rakyat, negara hukum, MPR, pemberhentian presiden, mekanisme pencalonan presiden dan wakil presiden, DPD, pemilu dan KPU, BPK, kekuasaan kehakiman, MA, KY dan MK. **Perubahan keempat** berkaitan dengan MPR, DPR, DPD, Presiden dan wakil Presiden, DPA, pendidikan dan kebudayaan dan ekonomi.

Pasca perubahan keempat dan beberapa tahun implementasi UUD Negara RI Tahun 1945 terdapat beberapa kelemahan terhadap hasil perubahan UUD 1945. Segi proses, MPR RI tidak menggunakan mekanisme sebagaimana

seharusnya dalam memperlakukan perubahan sebuah UUD dengan melalui proses transparan dan partisipatoris, karena penentu keputusan mengenai perubahan diambil di belakang pintu oleh Tim lobby dan tim perumus, sebagian besar anggota MPR tidak dilibatkan dalam proses pembuatan keputusan.<sup>1</sup> Namun sebagian yang lain menilai perubahan UUD 1945 masih jauh dari memuaskan. Tiadanya kerangka acuan atau naskah akademik dalam melakukan perubahan UUD 1945 merupakan salah satu sebab timbulnya inkonsistensi teoritis dan konsep dalam mengatur materi muatan UUD. Hal ini juga berlaku terhadap prosedur perubahan yang tidak melibatkan rakyat.<sup>2</sup>

## B. TEORI KONSTITUSI

Konstitusi diartikan sebagai aturan dasar ketatanegaraan yang setelah disarikan dari ajaran kedaulatan rakyat JJ. Rousseau, dipandang sebagai perjanjian masyarakat yang berisi pemberian arah oleh masyarakat dan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara. Dengan kata lain konstitusi sebenarnya lain dari realisasi demokrasi dengan dengan kesepakatan bahwa penguasa ditentukan oleh warga masyarakatnya dan bukan sebaliknya dimana kebebasan msyarakat ditentukan oleh penguasa.<sup>3</sup>

Konstitusi didefinisikan sebagai suatu kerangka masyarakat politik ( Negara ) yang diorganisir dengan dan melalui hukum, hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah

---

<sup>1</sup> Pudja Pramana Kusuma Adi, "Perubahan dan Penetapan UUD 1945 di Era Reformasi Ditinjau dalam Perspektif Pelaksanaan", ( Yogyakarta : FH UJB Yogyakarta), 3 September 2007.

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, Diskusi terbatas " Membicarakan UUD 1945 Pasca Amandemen Bersama MPR RI", PSHK FH UII, Yogyakarta, 30 Mei 2007.

<sup>3</sup> Moh. Mahfud MD, Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara ,( Yogyakarta : UII Press, 1999 ), hlm. 60

ditetapkan.<sup>4</sup> Menurut Djokosutono, letak teori konstitusi ialah diantara *algemene staatsleer* dan *positive staatsrecht* mendekati ilmu politik (*sociologie van de staat*).<sup>5</sup> Konstitusi tidak hanya menyuguhkan pasal-pasal yang tersurat hitam diatas putih, melainkan juga doktrin-doktrin atau paham kenegaraan seperti negara hukum (*rechtsstaat*), asas legalitas, hak-hak asasi manusia dan sistem perwakilan rakyat (*bicameral dan unicameral*).

Permasalahan yang fundamental sudah dapat diatasi dalam merubah UUD 1945 karena sebelum merubah telah ada kesepakatan dasar yaitu, pertama tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, kedua tetap mempertahankan Negara Kesatuan RI, ketiga mempertegas sistem pemerintahan presidensial, keempat penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normative dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal, kelima Perubahan dilakukan secara “*addendum*”.<sup>6</sup> Berdasarkan beberapa teori tersebut menunjukkan belum tuntasnya merubah UUD 1945, karena hasilnya belum merupakan satu kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia di masa depan. Menurut Jimly Asshiddiqie, konstitusi yang baik isinya mencakup dasar-dasar normative yang berfungsi sebagai sarana pengendali (*tool of social and political control*) terhadap penyimpangan dan penyelewengan dalam dinamika perkembangan zaman dan sekaligus sarana pembaharuan masyarakat (*tool of social and political reform*) serta sarana perekayasaan (*tool of social and political engineering*) ke arah cita-cita kolektif bangsa.<sup>7</sup> Dengan

---

<sup>4</sup> C.F. Strong, Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia, ( Bandung : Nusa Media, 2004 ), hlm. 21

<sup>5</sup> Djokosutono, dalam Harun Alrasyid, Hukum Tata Negara, ( Jakarta : Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 147

<sup>6</sup> Ni'matul Huda, Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945, ( Yogyakarta : FH UII Press, 2003), hlm. 13

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, ( Jakarta : MK dan PS HTN FH UI, 2004 ), hlm. 30

kata lain bahwa proses dan mekanisme merubah UUD 1945 belum benar sehingga hasilnya belum komprehensif.

### C. KEDAULATAN RAKYAT PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Negara Indonesia menganut paham demokrasi. Dasarnya secara konstitusional dan fundamental adalah Pembukaan UUD 1945, alinea IV yang antara lain menegaskan salah satu dasar negara, berbunyi : “ Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dalam permusyawaratan/perwakilan”. Kemudian Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 menegaskan bahwa “ Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Dari dua dasar konstitusional dan fundamental tersebut jelaskan bahwa Indonesia sebagai negara demokrasi tidak dapat dibantah. Kata “kerakyatan” dan “kedaulatan adalah di tangan rakyat” itulah yang menunjukkan asas demokrasi, artinya kekuasaan sepenuhnya ada pada rakyat. Menurut Jean Bodin ( 1530 1596 ) ahli hukum di Toulouse dan Paris serta pembela hak-hak rakyat Prancis dalam bukunya *Six Lives de la Republique* ( 1675 ),<sup>8</sup>Bodin mengemukakan pendapatnya bahwa kedaulatan adalah kekuasaan yang mengatasi warga negara dan anak buah, malahan mengatasi undang-undang, atau dengan kalimat lain, dikatakan oleh Bodin bahwa kedaulatan adalah kekuasaan yang penuh dan langgeng kepunyaan satu Republik (Muh. Yamin). Jadi satu kedaulatan itu tidaklah dipecah-pecah karena dalam satu negara hanya ada satu kekuasaan yang tertinggi. Asli karena kekuasaan tertinggi itu tidak berasal dari kekuasaan yang lebih tinggi lagi. Tidak terbatas karena tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi yang dapat membatasi kekuasaan itu.

---

<sup>8</sup> Moh. Mahfud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, (edisi Revisi) , (Jakarta : Rineka Cipta, 2001), hlm. 103



Berdasarkan Pasal 1 ayat 2 dan Pembukaan UUD 1945 Pasca Amandemen alinea ke-4 maka MPR bukan lagi menjadi lembaga yang menentukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat, melainkan hanya lembaga negara yang terdiri dari anggota DPR dan DPD yang kesemuanya dipilih baik melalui partai politik maupun perorangan. Dari segi fungsinya, selain masih memiliki wewenang untuk mengubah dan menetapkan UUD, MPR hanya berhak untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, tidak lagi memilih mereka.

Ada beberapa pasal yang menunjukkan bahwa konsep kedaulatan rakyat tidak diterapkan secara konsisten, antara lain Pasal 7 A UUD 1945, apabila dilihat dari aspek *checks and balances* yang menyangkut misalnya hak dan kewajiban serta hubungan antara lembaga negara seperti antara Presiden dan DPR dan DPD terdapat ketidakseimbangan. DPR misalnya dapat mengimpeach Presiden dan/atau wakil presiden melalui mekanisme pengajuan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi (MK).

Pasal 8 ayat 3 UUD 1945, dimana ketentuan dalam pasal ini tidak sesuai dengan paham kedaulatan rakyat yang dianut oleh UUD 1945, sebagaimana ditegaskan dalam pasal 1 ayat 2. Berdasarkan Pasal 1 ayat 2 ini seharusnya Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 6A ayat 1, demikian pula jika terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden, penggantinya dikembalikan kepada rakyat untuk memilih siapa pengganti Presiden dan Wakil Presiden yang kosong itu, bukan diambil oper oleh MPR. Karenanya materi muatan pasal 8 ayat 3 perlu disempurnakan dengan mencantumkan secara eksplisit “ Jika.....dalam masa jabatannya secara bersamaan....Selambat-lambatnya tiga bulan setelah itu diselenggarakan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.”

Perubahan UUD 1945 dari sudut pandang hukum ketatanegaraan merupakan *condition sine quo non* bagi penataan ulang kehidupan ketatanegaraan Indonesia dalam rangka mendesain demokrasi atau kedaulatan rakyat yang berorientasi pada tegaknya *rule of law*, pengendalian kekuasaan, *civil society* dan *checks and balances*. Pasca amandemen UUD 1945 ada beberapa hal yang perlu diperhatikan antara lain :

1. MPR tidak lagi sepenuhnya sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.
2. MPR tidak lagi memilih Presiden/Wakil Presiden... (Pasal 3 ayat 3 UUD 1945)
3. Pasal 8 ayat 2A...kalau jabatan wakil presiden tidak kosong dalam lima tahun maka tentunya fungsi MPR itu menjadi fiktif.
4. Karena MPR tidak lagi memilih Presiden/Wakil Presiden, maka tidak ada lagi GBHN. Karena tidak ada GBHN maka MPR tidak lagi dapat meminta pertanggungjawaban Presiden, dan arena itu MPR tidak lagi dapat mengimpeach Presiden atau wakil presiden.
5. Pasal 22 ayat 2. Jadi dalam proses pengambilan keputusan di MPR, pihak DPR kelihatannya akan menang.
6. Pasal 7 B ayat 3 dan pasal 7A.
7. Kekuasaan Presiden/ Eksekutif , Pasal 5 ayat 1. Yang memegang kekuasaan membentuk UU kini adalah DPR ( Pasal 20 ayat 1). ; Pasal 6 ayat 1; Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR tetapi langsung oleh rakyat dari pasangan calon yang diusulkan parpol; Pasal 7; Pasal 13 ayat 2 dan 3; Pasal 14 ayat 1; Pasal 15 : Kewenangan Presiden member gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan diatur dengan UU , jadi DPR berperan lagi

dalam mengatur pemberiannya, Pasal 17 ayat 4 : Kewenangan Presiden ...disini DPR juga memegang kekuasaan.

Ada beberapa hal yang positif diadakannya pemilihan presiden secara langsung yaitu Presiden yang dipilih secara langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih nyata dari rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dengan tokoh yang dipilih, pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat secara otomatis akan menghindari intrik-intrik politik dalam proses pemilihan dengan sistem perwakilan, pemilihan presiden langsung akan memberi kesempatan luas kepada rakyat untuk menentukan pilihan secara langsung tanpa mewakilkan kepada orang lain. Kecenderungan sistem perwakilan adalah terjadinya penyimpangan antara aspirasi rakyat dengan wakilnya. Ini makin diperparah dengan makin dominannya pengaruh partai politik yang telah mengubah fungsi wakil rakyat menjadi wakil partai politik, pemilihan langsung dapat menciptakan perimbangan antara berbagai kekuatan dalam penyelenggaraan negara terutama dalam menciptakan mekanisme checks and balances antara presiden dengan lembaga perwakilan karena sama-sama dipilih rakyat.

Terlepas dari apa yang dikemukakan di atas, dan sambil menjalankan proses kehidupan ketatanegaraan ke depan maka jujur kita akui bahwa konstitusi baru hasil perubahan ini telah memberikan angin segar dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia, khususnya praktek pemilihan Presiden langsung oleh rakyat.

**MENGEMBALIKAN SPIRIT KONSTITUSIONALISME  
DALAM KONSTITUSI NEGARA MELALUI  
AMANDEMEN KE-5 UNDANG-UNDANG DASAR  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**OLEH: Harry Setya Nugraha, S.H<sup>1</sup>**

Mengawali tulisan hukum ini, terdapat beberapa hal yang perlu disampaikan oleh penulis. *Pertama*, bahwa menjadi keniscayaan suatu negara mempunyai peraturan dasar negara (konstitusi) yang diubah seiring dengan perubahan dinamika suatu negara sebagai implikasi dari ketidak sempurnaan konstitusi yang dimiliki oleh setiap negara. *Kedua*, bahwa dengan konstitusi yang jauh lebih sempurna pun belumlah cukup menjamin bahwa implementasi dari mandat konstitusi bisa dijalankan sebagaimana rumusan substantifnya.

Menyadari ketidak sempurnaan tersebut, dalam pemikiran yang paling sederhana, konstitusi sebagai kontrak sosial politik haruslah memiliki konstruksi konstitusionalisme yang menegaskan pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat melalui implementasi daripada konstitusi itu sendiri.<sup>2</sup> Oleh karenanya untuk menentukan kemana konstitusi menjadi lebih baik, tidaklah cukup jika hanya melalui proses yang demokratis dengan menggali akar kesejahteraan sosial, ekonomi, budaya dan politik suatu bangsa, melainkan juga harus mampu memberikan ruang transformatif yang cukup guna membangun karakter konstitusionalisme.

Menurut Carl J. Friedrich dalam bukunya yang berjudul *Constitutional Government and Democracy*, konstitusionalisme mengandung gagasan bahwa pemerintahan yang diselenggarakan

---

<sup>1</sup> Peneliti pada Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

<sup>2</sup> Herlambang Perdana Wiratramo. Disampaikan pada Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara dengan tema “Memperkuat Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Melalui Perubahan Kelima UUD Negara Republik Indonesia”, diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi (PusKon) Universitas 45 Makassar dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), 29 Juni-1Juli 2007.

oleh dan atas nama rakyat dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwasanya kekuasaan yang diselenggarakan tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.<sup>3</sup> Dalam pengertian demikian persoalan yang dianggap penting dan menjadi ruh dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan.<sup>4</sup> Pemberlakuan paham konstitusionalisme dalam konstitusi, antara lain dipandang perlu mengadopsi:<sup>5</sup>

1. Sistem *Separation of Power* atau *Distribution of Power* yang disertai *checks and balances*;
2. Sistem Kekuasaan Peradilan yang merdeka dan mandiri, utamanya lebih memberdayakan peradilan administrasi;
3. Pengakuan hak-hak sipil dan politik warga, utamanya yang berkaitan dengan pemilihan umum dan pemilukada;
4. Pembatasan masa jabatan-jabatan publik dalam negara;
5. Memberikan kewenangan pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) bagi Mahkamah Konstitusi.

Lebih lanjut konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu: *pertama* bahwa kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*). *Kedua* bahwa kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*). Dan *ketiga* bahwa kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur

---

<sup>3</sup> M. Laica Marzuki, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 4, Agustus 2010, hlm. 4

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 18.

<sup>5</sup> M. Laica Marzuki, *Konstitusi dan... Op.Cit.*

ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).<sup>6</sup>

Inilah yang kemudian menjadi dasar bahwa konstitusi sebenarnya tidak dapat dilihat lepas dari konsep konstitusionalisme.<sup>7</sup> Artinya dapat dipahami bahwa konstitusi haruslah berdasarkan konstitusionalisme, atau dengan kata lain konstitusi yang ideal adalah konstitusi yang mampu memuat pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan kekuasaan pemerintah secara tegas. Hal ini diperkuat oleh Harjono dalam bukunya “Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum”. Ia menganalogikan konstitusi laksana bangunan rumah, sedang konstitusionalisme adalah ilmu arsitektur atau teknik sipilnya.<sup>8</sup>

Dalam teori arsitektur dan teknik sipil terdapat semacam hukum baku yang harus dipertimbangkan untuk membuat suatu bangunan. Di antaranya harus memiliki pondasi yang kuat, mempunyai keseimbangan tertentu, pertimbangan aspek variasi, aspek seni, dan kekhususan-kekhususan tertentu, serta aspek lingkungan. Hal tersebut akan sangat berpengaruh baik terhadap kenyamanan sang penghuni maupun ketahanan bangunan rumah itu sendiri. Harus ada keseimbangan antara rumah sebagai bangunan (*house*) dan rumah sebagai tempat tinggal (*home*). Analogi dengan membangun rumah, membangun konstitusi harus bisa menjadi tempat tinggal yang nyaman bagi sebuah bangsa. Demi menyelaraskan aspek *house* dan *home* dalam sebuah konstitusi inilah, doktrin konstitusionalisme berperan.<sup>9</sup> Dengan demikian, secara sederhana dapat disimpulkan bahwa konstitusi adalah produk konstitusionalisme, sementara konstitusionalisme merupakan teori atau doktrin tentang konstitusi itu sendiri.

---

<sup>6</sup> William G. Andrew, misalnya, dalam bukunya *Constitutions and Constitutionalism* (3<sup>rd</sup> edition, 1968) Menyatakan: “*The members of a political community have, by definition, common interests which they seek to promote or protect through the creation and use of the compulsory political mechanisms we call the State*”, Van Nostrand Company, New Jersey. hlm. 9 Dalam: Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 26.

<sup>7</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 171

<sup>8</sup> Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum Dr. Harjono*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hlm. 21.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 22.

Namun realitanya saat ini, konstitusi negara Indonesia atau yang lazim kita sebut dengan nama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 masih jauh dari ruh konstitusionalisme itu sendiri, meskipun dalam perjalanannya telah mengalami perubahan sebanyak 4 (empat) kali yakni pertama pada tahun 1999, kedua tahun 2000, ketiga tahun 2001, dan perubahan keempat di tahun 2002. Bahkan yang sangat disayangkan adalah dalam praktik ketatanegaraan selama berlakunya UUD NRI 1945 justru membawa negara Indonesia ke dalam otoritarianisme politik dan pengabaian terhadap prinsip-prinsip negara hukum.<sup>10</sup>

Sebagai contoh, pada waktu berlakunya UUD NRI 1945 periode pertama (1945-1949) dan periode kedua (1959-1999) penyelenggaraan pemerintah tidak sepenuhnya menganut sistem presidensial, tetapi juga mengandung unsur parlemen. Pertimbangan dan pengawasan kekuasaan tidak cukup jelas, sedangkan batas-batas kekuasaan juga sering dilanggar. Selain itu ketentuan hak asasi manusia belum dicantumkan secara luas dalam UUD NRI 1945.<sup>11</sup> Kondisi yang demikian secara tidak langsung memberikan citra yang negatif terhadap Indonesia sebagai negara hukum.

Dimasa kekinian, contoh lain adalah sebelum terjadinya proses amendemen, banyak ahli yang menyebut bahwa konstitusi kita menganut paham *executive heavy*.<sup>12</sup> Oleh karena itu amendemen dilakukan dengan maksud untuk membatasi kekuasaan eksekutif agar tidak terlalu dominan, namun ternyata substansi amendemen yang telah dilakukan sebanyak 4 (empat kali) tersebut hanya menggeser paham *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Secara prosedural amendemen berhasil dilakukan. Namun dari segi substansi, ruh konstitusionalisme

---

<sup>10</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Buku I: Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, MPR RI, Jakarta, 2004, hlm. 12

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 13

<sup>12</sup> Moh Mahfud MD., *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, dalam: Ni"matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004, hlm. 7.

sebagai tujuan amandemen gagal terwujudkan.

Hal ini dibuktikan dengan betapa besarnya kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang ternyata jika ditelusuri sangat berimplikasi terhadap bangunan sistem presidensialisme yang dianut oleh bangsa Indonesia. Sebut saja terkait kewenangan DPR dalam hal memberikan pertimbangan guna menerima penempatan duta negara lain. Di dalam ketentuan Pasal 13 ayat (3) UUD NRI 1945 menyebutkan “Presiden menerima penempatan duta negara dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”. Biasanya kewenangan menerima duta negara lain adalah domain eksekutif atau Presiden, maka ketentuan adanya pertimbangan DPR menunjukkan dominasi kekuasaan DPR yang telah memasuki domain Presiden.<sup>13</sup>

Setelah ditelusuri lebih lanjut, ternyata permasalahannya tidak hanya sebatas pada gagalnya tujuan amandemen untuk membatasi kekuasaan eksekutif yang terlalu besar sehingga menimbulkan permasalahan baru saat ini yakni beralihnya paham *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Melainkan, secara substantif UUD NRI 1945 juga masih banyak mengandung kelemahan. Hal itu dapat diketahui antara lain; *pertama*, bahwa rumusan ketentuan UUD NRI 1945 sebagian besar masih bersifat sangat sederhana, umum, bahkan tidak jelas (*vague*), sehingga banyak pasal yang menimbulkan multi tafsir; *kedua*, unsur-unsur konstitusionalisme tidak dielaborasi secara memadai dalam UUD NRI 1945, sementara telah kita singgung sebelumnya bahwa konstitusionalisme adalah ruh dan basis dalam konstitusi itu sendiri. Contoh lain sebagai bukti tidak dielaborasikannya unsur-unsur konstitusionalisme secara memadai dalam UUD NRI 1945 adalah dengan munculnya lembaga negara independen atau komisi-komisi negara independen yang akhir-akhir ini marak terjadi, juga seringkali menimbulkan benturan kewenangan

---

<sup>13</sup> Albert Hasibuan, *Politik: Amandemen ke 5 UUD*, dalam: <<http://www.slideshare.net/AritonagKurus/amandemen-kelima-uid-1945>> [diakses pada 10/5/2016]



(*overlapping*) antar lembaga independen atau juga lembaga negara lainnya, misalnya konflik Mahkamah Agung (MA) dengan Komisi Yudisial (KY), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan Kepolisian dan Kejaksaan, KPK dengan MA, KPK dengan Menteri Sekretaris Negara, dan lain-lain, karena belum didesain secara jelas dalam ketatanegaraan kita; *ketiga*, UUD NRI 1945 terlalu menekankan pada semangat penyelenggara negara; *keempat*, belum tegasnya sistem presidensial dalam sistem ketatanegaraan Indonesia; *kelima*, belum sempurnanya aturan dasar mengenai lembaga negara; *keenam*, banyak muatan yang penting justru diatur di dalam Penjelasan UUD NRI 1945; *dan ketujuh*, kenyataan bahwa UUD NRI 1945 sebagai subsistem tatanan konstitusi dalam pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan *staatside* mewujudkan negara berdasarkan konstitusi seperti tegaknya tatanan demokrasi, negara berdasarkan atas hukum yang menjamin hal-hal seperti hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman yang merdeka, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Yang terjadi adalah etatisme, otoritarianisme atau kediktatoran yang menggunakan UUD NRI 1945 sebagai sandaran.<sup>14</sup>

Berdasarkan hasil kajian komprehensif yang dilakukan sejak bulan Oktober 2003 sampai dengan bulan April 2004 terhadap hasil perubahan UUD NRI 1945 oleh MPR, Komisi Konstitusi berpendapat<sup>15</sup> bahwa tiadanya kerangka acuan atau naskah akademik dalam melakukan perubahan UUD NRI 1945 merupakan salah satu sebab timbulnya inkonsistensi teoritis dan konsep dalam mengatur materi muatan UUD NRI 1945. Hal ini juga berlaku terhadap prosedur perubahan UUD NRI 1945 yang tidak melibatkan rakyat. Metode *participatory* yang dipergunakan oleh kebanyakan negara-negara modern, perlu digunakan dalam melakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945.

---

<sup>14</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm. 11.

<sup>15</sup> Komisi Konstitusi, *Buku I Naskah Akademik Kajian Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, MPR RI, Jakarta: 2004, hlm. 122.

Kritik tajam juga dilontarkan oleh Mukthie Fadjar<sup>16</sup> yang mengatakan bahwa dalam melakukan perubahan-perubahan terhadap UUD NRI 1945, MPR memang tidak memiliki visi dan misi yang jelas yang disepakati dan dirumuskan secara tegas, atau dengan kata lain tidak memiliki paradigma perubahan yang diinginkan dengan perubahan konstitusi, sehingga menuai banyak kritik baik dalam proses, substansi, dan bahkan secara ekstrim ada dua kubu pendapat yang berhadapan secara diametral, yaitu menilai MPR telah “kebablasan” dalam melakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945 sehingga harus dihentikan, dan yang lain menganggap MPR tidak mampu atau “kacau balau” dalam melakukan perubahan.

Permasalahan ini menurut penulis merupakan hal yang serius mengingat bahwa tujuan nasional sebagaimana tertuang di dalam pembukaan UUD NRI 1945 adalah “memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”. Akan tetapi, sebagaimana kita ketahui bersama bahwa sekarang kenyataannya terbalik. Bagaimana bisa mewujudkan tujuan nasional jika dalam hal ini UUD NRI 1945 yang merupakan fasilitator untuk mencapai itu semua masih memiliki kekurangan dan kelemahan.

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah bagaimana seharusnya kita bersikap terhadap UUD NRI 1945 saat ini? Apakah kita harus kembali kepada UUD secara murni seperti sejak awalnya dibentuk? Disempurnakan saja secara terbatas terhadap permasalahan yang kini masih terjadi? Atau justru dilakukan perubahan secara menyeluruh terhadap UUD NRI 1945?

Berkaitan dengan pertanyaan tersebut, sedikitnya terdapat tiga kelompok masyarakat yang berebut pengaruh mengenai eksistensi konstitusi. *Kelompok pertama*, boleh disebut Komite Nasional Penyelamat Pancasila dan UUD NRI 1945. Di dalam

---

<sup>16</sup> Ni“matul Huda, *Gagasan Amandemen (ulang) UUD 1945 (Usulan untuk Penguatan DPD dan Kekuasaan Kehakiman)* Jurnal Hukum No.3, Vol.5, Juli 2008, hlm. 376.

Presidium Komisi Nasional Penyelamat Pancasila terdapat nama KH Abdurrahman, Soetardjo Soerjonoeritno, Amin Aryoso, Ridwan Saidi, dan Tyasno Sudarto yang memimpin gerakan Revolusi Nurani.<sup>17</sup> Mereka menilai, diubahnya UUD 1945 menjadi UUD 2002 adalah bentuk intervensi asing yang menyebabkan kehidupan kenegaraan mengarahkan pada individualisme, materialisme, dan liberalisme, sehingga menjauh dari masyarakat yang adil dan makmur. Mereka menuntut supaya kembali saja ke naskah UUD 1945 asli<sup>18</sup> (sebelum perubahan) bahkan kalau perlu dengan Dekrit.<sup>19</sup>

*Kelompok kedua*, mendorong dilakukannya Perubahan Kelima UUD NRI 1945. Dimotori oleh 128 anggota DPD dan didukung oleh anggota Fraksi Kebangkitan Bangsa MPR, anggota Fraksi PKS, dan Fraksi PBR. Kelompok ini mengusulkan perubahan Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3). Alasan yang diajukan, untuk mengefektifkan posisi DPD dalam memperjuangkan kepentingan daerah, serta dalam rangka meningkatkan peran DPD dalam sistem ketatanegaraan RI, khususnya dalam mengembangkan sistem *checks and balances* antar lembaga negara.

*Kelompok ketiga*, didominasi kekuatan politik mayoritas

---

<sup>17</sup> Budiman Tanuuredjo, *Konstitusi di Tengah Tarikan Kepentingan*, Kompas 7 Maret 2007, dalam: Dahlan Thaib (et.al.), *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012, hlm. 146

<sup>18</sup> Menurut Buyung Nasution sikap yang menuntut kembali ke UUD 1945 yang “asli” atau yang “murni dan konsekuen” ibarat memutar jarum jam sejarah ke belakang, ke zaman Demokrasi Terpimpin (Orde Lama) atau Demokrasi Pancasila (Orde Baru) yang anti demokrasi. Banyak hasil penelitian ilmiah menunjukkan, UUD 1945 memiliki kelemahan atau cacat konseptual bagi pegangan berbangsa dan bernegara. Lihat dalam Adnan Buyung Nasution, “kembali ke UUD 45 Anti demokrasi”, Kompas 10 Juli 2006. Pendapat senada dikemukakan Koalisi Konstitusi Baru. Keinginan kelompok warga yang secara sistematis berkampanye untuk kembali ke UUD 1945 sebelum perubahan harus dilawan. Keinginan kembali ke UUD 1945 sebelum perubahan akan membawa ke zaman dengan sistem pemerintahan otoritarian-birokratik lagi. Bahkan ide itu bisa jadi cuman pintu masuk mencapai agenda tersembunyi lain. Lihat “Upaya Kembali ke Konstitusi Lama Harus “Dilawan”, *Kompas*, 6 Februari 2007, dalam: Dahlan Thaib (et.al.), *Teori dan... Op.cit.* hlm. 147.

<sup>19</sup> Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam pidato sambutan di depan peserta Kursus Singkat Angkatan Ke-14 Lembaga Ketahanan Nasional di Istana Negara tanggal 6 Juli 2006, menyatakan menghormati pemikiran sejumlah pihak yang menginginkan kembali ke UUD 1945 sebelum empat kali diubah. Namun, kalau ada pikiran kembali ke UUD 1945, solusinya bukan dengan Dekrit Presiden. Bertanyalah kepada seluruh rakyat Indonesia dan bagaimana MPR. Lihat “Dekrit Bukan Solusi”, *Kompas*, 7 Juli 2006, dalam: Dahlan Thaib (et.al.), *Teori dan... Ibid*

di DPR, Partai Golkar, PDIP, PPP dan PAN. Mereka menolak ide perubahan UUD NRI 1945. Menurut Wakil Ketua Umum PPP, perubahan konstitusi hanya untuk meningkatkan peran DPD dirasa terlalu cepat dan waktunya tidak tepat. Demikian pula pendapat Sekjen PDIP, perubahan konstitusi hanya menjadi keinginan elite politik.<sup>20</sup>

Diluar ketiga kelompok tersebut, ada pula yang mengusulkan restorasi perubahan UUD NRI 1945. Dalam konsep ini, konstitusi dikembalikan pada naskah asli, sementara hasil perubahannya ditempatkan pada bagian tambahan (*adendum*). Gagasan ini dimunculkan oleh ahli hukum Dimiyati Hartono dalam bukunya Restorasi Amandemen UUD 1945. Tahapan yang diusulkan Dimiyati, kembali dulu ke naskah asli UUD 1945, kemudian menganalisis hasil perubahan konstitusi mengenai apa yang salah dan mana yang bisa diteruskan, kemudian menyusun hasilnya dalam tata naskah restorasi perubahan UUD 1945 yang lengkap. Dalam naskah itu dimuat naskah Proklamasi 17 Agustus 1945, Pembukaan UUD 1945, Batang Tubuh, Penjelasan, dan hasil analisis terhadap perubahan yang diformat dalam tambahan.<sup>21</sup>

Dari ketiga pendapat yang berkembang tersebut, penulis mengambil sikap untuk melakukan amandemen ke 5 terhadap UUD NRI 1945 dengan terbatas pada permasalahan-permasalahan yang kini masih terjadi. Betapapun konstusi adalah penentu awal dan akhir segala kegiatan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara untuk mewujudkan kebenaran dan keadilan bagi setiap orang. Serta secara filosofis, tidak dapat dinafikan bahwa UUD NRI 1945 disusun oleh manusia yang sesuai kodratnya tidak akan sampai kepada tingkat kesempurnaan.<sup>22</sup> Pekerjaan yang dilakukan manusia tetap memiliki berbagai kemungkinan kelemahan maupun kekurangan sehingga harus terus dilakukan evaluasi dan

---

<sup>20</sup> Dahlan Thaib (et.al.), *Teori dan...*, *Ibid.* hlm. 148.

<sup>21</sup> *Kompas*, 6 Maret 2007, dalam: Dahlan Thaib (et.al.), *Teori dan...*, *Ibid.* hlm. 148.

<sup>22</sup> Wawancara Bagir Manan di "*Panji Masyarakat*", No. 16 Tahun III, 4 Agustus 1999, dalam: Ni"matul

Huda, *Politik Ketatanegaraan...*, *Op.Cit.*, hlm. 3-4.

pembaharuan mengikuti perkembangan zaman.

Betapapun konstusi adalah penentu awal dan akhir segala kegiatan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara untuk mewujudkan kebenaran dan keadilan bagi setiap orang. Dengan konstitusi baru hasil amandemen, peneliti optimis terhadap masa depan demokrasi di Indonesia. Bangsa yang mampu bersikap optimis akan mempunyai energi mental untuk berkembang menjemput kemajuan dan perubahan, sebagaimana pesan Allah dalam Al-Qur'an surat Ar Ra'ad ayat 11, "...Allah tidak akan mengubah nasib suatu bangsa kecuali apabila bangsa itu sendiri berusaha untuk mengubahnya".

### Daftar Pustaka:

#### Buku-buku:

- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Dahlan Thaib (et.al.), *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012.
- Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum Dr. Harjono*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Buku I: Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, MPR RI, Jakarta, 2004.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.

Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.

Komisi Konstitusi, *Buku I Naskah Akademik Kajian Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, MPR RI, Jakarta: 2004.

### **Jurnal, Artikel dan Media Masa:**

Herlambang Perdana Wiratrama. Disampaikan pada Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara dengan tema “*Memperkuat Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Melalui Perubahan Kelima UUD Negara Republik Indonesia*”, diselenggarakan oleh Pusat Studi Konstitusi (PusKon) Universitas 45 Makassar dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), 29 Juni-1Juli 2007.

M. Laica Marzuki, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 4, Agustus 2010.

Ni'matul Huda, *Gagasan Amandemen (ulang) UUD 1945 (Usulan untuk Penguatan DPD dan Kekuasaan Kehakiman)* Jurnal Hukum No.3, Vol.5, Juli 2008.

### **Situs Internet:**

Albert Hasibuan, *Politik: Amandemen ke 5 UUD*, dalam:

<<http://www.slideshare.net/AritonagKurus/amandemen-kelima-uud-1945>> [diakses pada 10/5/2016]

# Reformasi Konstitusi dan Tantangan Sistem Perwakilan Substansial<sup>1</sup>

Oleh: Humaidi AS<sup>2</sup>

## Pendahuluan

Indonesia merupakan laboratorium bagi dinamika praktek demokrasi. Proses demokratisasi yang dibangun terus mengalami *trial and error*. Dinamika politik berkembang dari rezim represif-otoriter hingga dibukanya kran reformasi yang mengundang euforia nafas segar hadirnya demokrasi sebagaimana diidam-idamkan. Setelah lebih dari 15 (lima belas) tahun berproses, transformasi demokrasi yang substansial (*substantive democracy*) agaknya masih jauh panggang dari api. Indonesia nyatanya hingga saat ini masih mencari bentuk arsitektur sistem politik dan pemerintahan Indonesia yang ideal.

Torehan sejarah jbangsa ini menahbiskan perjalanan itu sungguh demikian terjal nan berliku: pernah menghadapi politik yang hiruk pikuk. Kondisi yang penuh pergolakan politik, kerusuhan-kerusuhan, kesulitan ekonomi, lemahnya pemerintahan dan agresi dari Belanda. Tekanan internal dan eksternal selama kurang lebih empat tahun, membuat pemerintah Republik Indonesia dapat dikatakan tidak berdaya untuk membenahi semua aspek kehidupan masyarakat, pun terjadi pergantian bentuk negara dan pemerintahan, Perdana Menteri/kabinet datang dan pergi. Tidak kurang dari 7 (tujuh) kali kabinet mengalami perubahan selama kurun waktu 1950-1959. Usai masa itu, hadir kehidupan politik yang dibungkam: Orde Baru dengan politik kooptasi terhadap kekuatan-kekuatan politik atau partai-partai politik, merangkul militer, menciptakan kekuasaan yang besar dan hampir-hampir absolut ketika tidak ada lagi partai politik atau kekuatan-kekuatan politik lain yang dapat melakukan *checks and balances*. Fusi partai-partai

---

<sup>1</sup> Makalah ini disampaikan pada Forum FGD *Kedaulatan Rakyat di dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* kerjasama MPR – CLDS UIL, Hotel Santika Premiere, Rabu, 11 Mei 2016 M / 4 Sya'ban 1437 H

<sup>2</sup> Peneliti pada *Pusat Kajian Pancasila dan Konstitusi (Puka Paku) Yogyakarta*

politik pada akhir dekade 1970-an diikuti oleh pemilu yang penuh rekayasa dan intimidasi, yang sesungguhnya telah mematikan kehidupan demokrasi, lalu muncullah politik eforia saat kran reformasi menyeruak pada 1998 setelah 32 tahun rakyat berada dalam politik pembungkaman. Perubahan politik besar pun tak terbendung, yang ditandai oleh lengsernya Presiden Soeharto. Fenomena ini mempunyai implikasi yang luas, salah satu diantaranya adalah kembalinya demokrasi dalam denyut kehidupan politik nasional.

Sejarah juga mencatat, sebagai salah satu pilar demokrasi, proses pemilihan umum (selanjutnya disebut pemilu) dari waktu ke waktu tidak sepenuhnya mulus. Padahal, pemilu (*general election*) merupakan pranata terpenting dalam tiap negara demokrasi, terlebih bagi negara yang berbentuk republik seperti Indonesia. Pranata itu berfungsi untuk memenuhi tiga prinsip pokok demokrasi, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintah dan pergantian pemerintahan secara teratur. Ketiga prinsip tersebut bertujuan untuk menjamin terjaga dan terlaksananya cita-cita kemerdekaan, mencegah bercokolnya kepentingan tertentu di dalam pemerintahan atau digantikannya kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan penguasa.

Apabila sebagian besar atau seluruh kelompok sosial politik yang ada dalam masyarakat terwakili dalam lembaga-lembaga perwakilan baik di pusat maupun daerah, niscaya terwakililah prinsip kedaulatan rakyat. Pun demikian, apabila mekanisme pemilu berjalan sebagaimana mestinya, yakni berlangsung secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur adil, tertib aman serta damai, maka akan terpenuhi pula sebagian dari prinsip keabsahan pemerintahan, yakni keabsahan prosedural yang selanjutnya harus diikuti pemenuhan keabsahan esensial yang mensyaratkan adanya keterbukaan pertanggungjawaban politik dan mekanisme kontrol yang kuat dan efektif. Akhirnya, prinsip kedaulatan rakyat<sup>3</sup> dan keabsahan

---

<sup>3</sup> Dalam berbagai literatur politik, hukum, dan teori ketatanegaraan pada jaman sekarang, terminologi kedaulatan (*sovereignty*) itu pada umumnya diakui sebagai konsep yang dipinjam dari bahasa latin, *soverain* dan *superanus*, yang kemudian menjadi *sovereign* dan *sovereignty* dalam bahasa Inggris yang berarti penguasa dan kekuasaan yang tertinggi. Dalam



pemerintahan harus diiringi oleh prinsip pergantian pemerintahan secara teratur.<sup>4</sup>

Lengsernya Orde Baru serta merta membuka peluang perubahan konstitusi kita, Undang-undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Amandemen atau perubahan UUD 1945 itu dalam batas dan konteks tertentu bagi sebagian pihak telah membawa kemajuan bagi kehidupan politik dan ketatanegaraan kita, misalnya dalam hal pembatasan kekuasaan dan mekanisme *check and balances*, dalam hubungan antarlembaga negara atau poros-poros kekuasaan. Watak *executive heavy* dalam sistem politik dan kenegaraan pasca perubahan, sudah jauh berkurang. Kehidupan demokrasi (kedaulatan rakyat) sudah diimbangi dengan kehidupan nomokrasi (kedaulatan hukum) seperti banyaknya keputusan-keputusan politik yang diambil secara demokratis di lembaga legislatif dapat dibatalkan melalui pengujian yudisial (*judicial review*). Beberapa menilai perubahan itu justru menimbulkan polemik ketatanegaraan yang mengkhawatirkan karena poros kekuasaan yang awalnya diharapkan mempertegas prinsip *check and balances*, justru menumpuk kekuasaan pada DPR yang notabene representasi partai politik (coraknya berbalik dari *executive heavy* kepada *legislative heavy*). Secara fundamental, bangunan konstitusi hasil perubahan juga dianggap sangat individualistik-liberalistik.

Kelemahan lainnya juga berkisar pada isu penegasan tentang sistem pemerintahan presidensial, penguatan peran Dewan

---

teori kedaulatan rakyat berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai. Dalam negara modern sekarang ini, dimana penduduknya sudah banyak, dan wilayahnya cukup luas, adalah tidak mungkin untuk meminta pendapat rakyat seorang demi seorang untuk menentukan jalannya pemerintahan. Oleh karena itu, keadaan menghendaki bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan dengan perwakilan. Selengkapnya lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalitas Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 115-116.

<sup>4</sup> A. Mukhtie Fadjar, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi: Membangun Pemilu Legislatif, Presiden dan Kepala Daerah & Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu secara Demokratis*, (Setara Press, Malang, 2013), hlm. 1-2.

Perwakilan Daerah (DPD) sebagai kamar perwakilan rakyat (kekuasaan fungsi legislasi, *anggaran dan pengasawasan*), antisipasi terhadap penggantian Prpresiden dalam masa jabatannya [Pasal 8 ayat (3)], penegasan kewenangan Komisi Yudisial (KY), penambahan cakupan kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) dan lain sebagainya.<sup>5</sup> Tulisan ini, secara singkat akan mendedah ihwal konvergensi DPR pasca perubahan UUD 1945.

## Dinamika Sistem Perwakilan Kita

Setiap negara mempunyai sistem perwakilan yang berbeda, ada yang menganut sistem perwakilan bikameral, yaitu badan yang terbagi dalam dua kamar seperti di Amerika Serikat dengan *Senate* dan *House of Representative*-nya, Inggris dengan *House of Lord* dan *House of Commonds*-nya, dan Philipina dengan *Senat* dan *House of Assembly*-nya. Negara Indonesia mempunyai satu badan yang menyelenggarakan kekuasaan legislatif yng disebut DPR dan menggunakan sistem satu kamar. Menurut Dahlan Thaib, dalam pembukaan, batang tubuh dan Penjelasan UUD 1945 tidak adaindikasi yang menunjukkan bahwa Indonesia menganut sistem dua kamar, karena itu dalam praktek penyelenggaraannya negara di bawah UUD 1945, sistem yang dipraktekkan adalah sistem satu kamar (unikameral).<sup>6</sup>

Menurut UUD 1945 sebelum perubahan, DPR merupakan satu dari lima lembaga tinggi negara selain Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Dewan Pertimbangan Agung yang berada di bawah MPR sebagai lembaga tertinggi negara. secara keanggotaan, sebagaimana pasal 2 ayat (1)<sup>7</sup>, DPR adalah bagian dari keanggotaan MPR sebagai perwujudan

---

<sup>5</sup> Moh. Mahfud, MD, *Konstisusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu* (jakarta, Rajagrafindo Press, 2009), hlm. 174.

<sup>6</sup> Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty,1994), hlm 32.

<sup>7</sup> Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berbunyi: “MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”.

prinsip kedaulatan rakyat bersama utusan golongan dan daerah. Sebelum dilakukan perubahan, MPR merupakan perwujudan rakyat yang berdaulat, dengan tiga unsur kelembagaan:

- (1) Anggota lembaga perwakilan rakyat yang dipilih melalui proses politik yang melibatkan partai politik berdasarkan prinsip perwakilan politik dan demokrasi politik
- (2) Utusan-utusan daerah yang mencerminkan prinsip perwakilan kedaerahan yang mencerminkan prinsip perwakilan kedaerahan (*regional representative*) yang sangat penting dalam upaya untuk menjamin persatuan bangsa dan kesatuan negara; dan
- (3) Utusan-utusan golongan fungsional yang dapat menutupi kelemahan sistem rekrutmen politik berdasarkan prinsip perwakilan politik melalui perananan partai politik.

Unsur-unsur keanggotaan MPR ini dimaksudkan sebagai cerminan semangat kolektivisme<sup>8</sup> dan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Unsur anggota MPR mencerminkan prinsip demokrasi politik (*political democracy*) sebagai representasi perwakilan politik (*political representation*) dalam rangka menyalurkan aspirasi dan kepentingan seluruh bangsa dan negara, sedangkan utusan golongan mencerminkan prinsip demokrasi ekonomi (*economical democracy*) yang menjadi representasi perwakilan fungsional (*functional representation*). Sistem perwakilan fungsional ini dimaksudkan untuk mengatasi dan menutupi kelemahan sistem demokrasi politik atau sistem perwakilan politik. Jika DPR merupakan representasi dari kepentingan nasional untuk seluruh negara dan bangsa, Utusan Daerah diadakan untuk menjamin agar kepentingan-kepentingan daerah tidak terabaikan.

Nyatanya, sebelum dan sesudah perubahan, tidak ada perubahan yang mendasar pada MPR. Lembaga MPR tidak mempunyai kelembagaan tersendiri, hanya unsur keanggotaan dan

---

<sup>8</sup> Jimly menyebut keanggotaan MPR sebagai kombinasi antara tradisi liberalisme Barat dengan sosialisme Timur, baca Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme.....*, hlm. 169.

rekrutmennya saja yang berbeda. Sebelum perubahan, keanggotaan MPR terdiri dari unsur DPR, utusan daerah dan unsur utusan golongan, sesudah perubahan, hanya terdiri dari unsur DPR dan DPD saja, dengan menghapus utusan golongan. Sistem rekrutmennya, jika sebelum perubahan UUD 1945, keanggotaan MPR ada yang dipilih dan diangkat, tetapi sesudah perubahan, seluruh anggota MPR merupakan derivasi dari DPR dan DPD secara keseluruhan dipilih melalui pemilihan umum.

## **DPR Sebelum dan Sesudah Perubahan**

Sebelum amandemen, dari sisi keanggotaan, UUD 1945 tidak secara tegas mengatur tentang pembentukan DPR melalui pemilihan umum atau pengangkatan. Isi pokok UU No. 2/1985<sup>9</sup> mencakup susunan keanggotaan, Pimpinan DPR, Kedudukan Protokoler, Keuangan, Peratauran Tata Tertib, Rangkap Jabatan dan cara Kerja DPR terlihat dinamika susunan DPR yang mengalami perubahan dari waktu ke waktu sesuai dengan konfigurasi politik ketika itu. Lebih jauh, susunan DPR sebagaimana di atur dalam pasal 10 No. 2/1985 yaitu:

- 1) Dewan Perwakilan rakyat selanjutnya disebut DPR terdiri atas wakil-wakil dari:
  - a. Organisasi peserta pemilu
  - b. Golkar dan ABRI
- 2) Pengisian anggota DPR dilakukan dengan cara pemilihan umum dan pengangkatan.
- 3) Jumlah anggota DPR ditetapkan sebanyak 500 (lima ratus) orang terdiri atas 400 (empat ratus) orang dipilih dalam pemilu dan 100 (seratus) orang diangkat.
- 4) Anggota DPR yang diangkat sebanyak 100 orang sebagaimana yang dimaksudkan dalam ayat (3) diambil dari Golongan karya

---

<sup>9</sup> Sebelum UU No. 2/1985, susunan DPR diatur dalam UU Pelaksanaan pasal 19 ayat (1) UUD 1945 dengan UU No. 16/1969, UU No. 5/1975.

ABRI dan pengangkatannya ditetapkan oleh Presiden atas usul Panglima ABRI.

Keberadaan DPR dalam ketentuan UUD 1945 diatur dalam pasal 5 ayat (1)<sup>10</sup>, pasal 19<sup>11</sup>, 20<sup>12</sup>, 21<sup>13</sup>, 22<sup>14</sup>, dan 23<sup>15</sup>. Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut maka ada beberapa fungsi kekuasaan legislatif, yakni<sup>16</sup>:

#### 1. Fungsi Pengaturan (*legislation*)

Fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Fungsi pengaturan (*regelende functie*) berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Dalam sistem UUD 1945, peraturan inilah yang dinamakan Undang-undang yang dibentuk oleh DPR atas persetujuan bersama dengan Presiden.

---

<sup>10</sup> Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan: "*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*".

<sup>11</sup> Pasal 19 UUD 1945 berbunyi: "*(1) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang. (2) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun*".

<sup>12</sup> Pasal 20 UUD 1945 berbunyi: "*(1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. (2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu*".

<sup>13</sup> Pasal 21 UUD 1945 berbunyi: "*Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang. (2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu*".

<sup>14</sup> Pasal 22 UUD 1945 berbunyi: "*(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut*".

<sup>15</sup> Pasal 23 UUD 1945 berbunyi: "*(1) Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu. (2) Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang. (3) Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. (4) Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang. (5) Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat*".

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 299-310.

Di Amerika Serikat, Undang-undang itu disebut *law* atau *legislative act*, di Belanda disebut *wet*, sedangkan di Jerman disebut *gesetz*. Untuk menjalankan semua bentuk undang-undang, *wet*, *gesetz*, atau *act* tersebut, biasanya diperlukan peraturan pelaksanaan, seperti di Indonesia yaitu dengan Peraturan Pemerintah ataupun Peraturan Presiden.

Selain itu, fungsi legislatif juga menyangkut empat bentuk sebagai berikut:

- a. Pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
- b. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- c. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*);
- d. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*Binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).

## 2. Fungsi Pengawasan (*Control*)

Lembaga perwakilan rakyat diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol dalam tiga hal itu, yaitu:

- a. kontrol atas pemerintahan (*control of executive*),
- b. kontrol atas pengeluaran (*control of expenditure*), dan
- c. kontrol atas pemungutan pajak (*control of taxation*).

Bahkan, secara teoritis, jika dirinci, fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat pula dibedakan sebagai berikut:

- a. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*);

- b. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);
  - c. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*);
  - d. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*);
  - e. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*);
  - f. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, atau pun bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.
3. Fungsi Perwakilan (*Representation*)

Fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali. Jimly Asshiddiqie menyebutkan antara pengertian *representation in presence* dan *representation in ideas*. Pengertian pertama bersifat formal, yaitu keterwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan, pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea. Dalam pengertian yang formal, keterwakilan itu sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat. Akan tetapi, secara substansial, keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka itu sudah benar-benar diperjuangkan sehingga mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen. Untuk

menjamin keterwakilan substantif itu, prinsip perwakilan dianggap tidak cukup hanya apabila sesuatu pendapat rakyat sudah disampaikan secara resmi ke lembaga perwakilan rakyat. perwakilan formal memang dapat dianggap penting, tetapi tetap tidak mencukupi (*it's necessary, but not sufficient*) untuk menjamin keterwakilan rakyat secara sejati dalam sistem demokrasi perwakilan yang dikembangkan dalam praktik.

Dalam rangka pelembagaan fungsi representasi itu, dikenal pula adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi. Ketiga fungsi itu adalah:

- a. Sistem perwakilan politik (*political representation*);
- b. Sistem perwakilan teritorial (*territorial* atau *regional representation*);
- c. Sistem perwakilan fungsional (*functional representation*)

Dianutnya ketiga sistem perwakilan politik (*political representation*), perwakilan teritorial (*territorial representation*), dan perwakilan fungsional (*functional representation*) menentukan bentuk dan struktur pelembagaan sistem perwakilan itu di setiap negara. Pilihan sistem perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut di suatu negara. Pada umumnya, di setiap negara, dianut salah satu atau paling banyak dua dari ketiga sistem tersebut secara bersamaan. Dalam hal negara yang bersangkutan menganut salah satu dari ketiganya, maka pelembagaannya tercermin dalam struktur parlemen satu kamar. Artinya, struktur Lembaga perwakilan rakyat yang dipraktikkan oleh negara itu mestilah parlemen satu kamar (*unicameral parliament*). Jika sistem yang dianut itu mencakup dua fungsi, maka kedua fungsi itu selalu dilembagakan dalam struktur parlemen dua kamar (*bicameral parliament*).

Di banyak negara, dua kamar parlemen terdiri dari Majelis Rendah (*Low House*) yang diberi wewenang untuk mengambil prakarsa mengajukan rencana anggaran dan pendapatan negara dan majelis tinggi (*Upper House*) berperan dalam pembuatan dan



perumusan kebijaksanaan luar negeri. Kedudukan keduanya sederajat, tidak saling membawahi baik secara politik maupun legislatif. Undang-undang tidak dapat ditetapkan tanpa persetujuan dua kamar ini.

Dari ketentuan dalam UUD 1945 ataupun UU Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD dan DPRD, mekanisme pengisian jabatan keanggotaan DPD tampak lebih berat bila dibandingkan dengan mekanisme pengisian keanggotaan DPR. Peserta pemilu menjadi anggota DPD adalah perorangan, sedangkan peserta pemilu untuk anggota DPR adalah partai politik. Artinya, dapat terjadi tokoh perorangan yang akan tampil sebagai calon anggota DPD menghadapi kesulitan luar biasa dalam menggalang dukungan bagi dirinya, sedangkan calon anggota DPR cukup memanfaatkan struktur partai politiknya sebagai mesin penghimpun dukungan suara dalam pemilihan umum. Meskipun demikian, eksistensi anggota DPD dipandang lebih memiliki legitimasi sosial yang kuat karena dipilih langsung oleh masyarakat local, sedangkan rekrutmen atau pencalonan dan penetapan anggota DPR/DPRD sesuai UU No. 12 Tahun 2003 masih terbuka peluang untuk berperan kuatnya para pimpinan parpol dalam menentukan siapa yang akan ditempatkan menjadi anggota DPR/DPRD<sup>17</sup>.

Secara umum, basis komunitas dari setiap calon anggota DPD setidaknya berasal dari empat unsur utama. *Pertama*, basis komunitas spatial (*space base community*) dengan kemungkinan bersumber dari etnik atau daerah pemilihan kabupaten/kota tertentu (yang tidak ditentukan semangat etnik, tetapi lebih pada semangat asal daerah). *Kedua*, basis komunitas dari suatu organisasi tertentu yang memiliki basis dukungan massa yang kuat di tingkat lokal (provinsi/kabupaten/kota), misalnya dari unsur Nahdlatul Ulama (NU), Muhammadiyah, unsur pimpinan agama tertentu yang membasis di tingkat lokal, dan sebagainya. *Ketiga*, dari figur publik yang dikenal atau akan dipilih lebih karena kepopulerannya, baik dari kalangan kampus maupun aktivis kondang, LSM dan

---

<sup>17</sup> Ibid, hlm. 177-178.

sebagainya. Keempat, elit ekonomi, yakni mereka yang memiliki kekuatan materi sehingga dikenal masyarakat dan apalagi bila dalam proses-proses kampanye. Persaingan dari figur keempat unsur ini, akan mewarnai proses-prose kampanye dan pemilihan anggota DPD dalam 2004<sup>18</sup>.

Eksistensi DPD berupa posisi tawar, kapasitas dan citra kelembagaan jelas akan dipengaruhi latarbelakang figur-figur yang mengisinya. Keanggotaan DPD seharusnya adalah figur yang kritis, independen dan memiliki kapasitas individu sebagai anggota DPD, yang mampu mengekspresikan aspirasi masyarakat daerah secara langsung dalam proses-proses pengambilan keputusan di tingkat nasional. Faktanya, DPD dalam sistem pengambilan keputusan dan konstelasi nasional tidak lebih dari lembaga penasehat DPR dan meminjam istilah Ni'matul Huda, sebagai “tempat mangkal pemain-pemain lama”<sup>19</sup>

### **Reformulasi Susunan MPR**

Pasca perubahan UUD 1945, gagasan pembentukan DPD dalam rangka restrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar telah diadopsi. Pengertian Dewan Perwakilan di Indonesia mencakup Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan perwakilan Daerah, yang kedua-duanya secara bersama-sama dapat disebut sebagai MPR. Sistem bikameral yang disarankan oleh banyak kalangan adalah sistem bikameral yang kuat (*strong bicameralism*) dalam arti sistem dua kamar dengan kewenangan yang sama-sama kuat dan saling mengimbangi satu sama lain. Faktanya, kedua kamar dewan tersebut tidak dilengkapi dengan kewenangan yang sama kuat.

Perbincangan mengenai tujuan dibentuknya parlemen bikameral itu memang biasanya dihubungkan dengan bentuk negara federal yang dimaksudkan untuk melindungi formula federasi itu sendiri, tetapi dalam perkembangannya, bersamaan dengan

---

<sup>18</sup> Ibid, hlm. 179.

<sup>19</sup> Ibid, hlm. 179.

kecenderungan desentralisasi kekuasaan dalam bentuk negara kesatuan, sistem bikameral juga dipraktekkan di banyak negara kesatuan. Dalam sistem parlementer, ada dua alasan yang sering digunakan untuk menerapkan sistem bikameral ini, yaitu: (1) adanya kebutuhan untuk menjamin keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif; dan (2) keinginan untuk membuat sistem pemerintahan benar-benar berjalan lebih efisien dan setidaknya lebih lancar (*smooth*) melalui apa yang disebut '*revising chamber*'. Istilah ini yang disebut oleh para ahli dengan sistem "double-check" yang memungkinkan setiap produk benar-benar sesuai dengan aspirasi rakyat. Posisi DPD sebagai kamar lain agaknya masih diperlakukan "setengah hati", DPD hanya dijadikan sebagai asesoris untuk memberi pertimbangan kepada DPR. Dalam memproduksi legislasi—misalnya—DPR-lah yang secara final menentukan keputusan akhir dalam pembuatan Undang-undang. Dalam sistem ketatanegaraan seperti itu, jelas bukan format yang ideal.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif ke dalam komposisi 7 (tujuh) lembaga yang dikenal dengan lembaga (tinggi) negara atau lembaga-lembaga utama (*main state organs/prinsipal state organs*). Lembaga-lembaga itulah yang secara instrumental mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama, dimana hubungan satu dengan lainnya diikat dengan prinsip '*check and balances*'. Kenyataannya, amandemen UUD selama 1999-2002 justru tidak meneguhkan prinsip tersebut, yang terjadi adalah pemindahan kekuasaan dari *eksekutif heavy* ke *legislatif heavy*. DPR sebagai kelompok perwakilan politik menjadi muara terjadinya tarik-menarik konflik ketatanegaraan di seputar lembaga negara. gagasan amandemen yang (secara tidak langsung) menempatkan kekuasaan tertinggi kepada DPR, padahal DPR berasal dari partai politik. kedaulatan yang tadinya di tangan rakyat melalui MPR sebagai wujud kekuasaan tertinggi dicabut kewenangannya. Maka, sesungguhnya sekarang yang ada bukan lagi kedaulatan rakyat, akan tetapi kedaulatan politik. Kesepakatan yang diberikan oleh rakyat dengan mekanisme keterwakilannya itu,

sebenarnya adalah unsur esensial yang harus selalu menjadi dasar keputusan yang harus dibuat oleh para wakil. Mereka harus berpegang kepada mandat yang diebrikan oleh rakyat. Para wakil itu merupakan orang-orang pilihan yang harus bersikap amanah dalam arti benar-benar menjalankan komitmen yang dibuat bersama rakyat yang diwakili. Mereka tidak boleh menyelewengkan mandat yang diberikan oleh rakyat. Wakil harus selalu bertindak untuk dan atas nama rakyat yang diwakili. Akan tetapi sebagaimana yang terjadi antara rakyat yang diwakili dengan para wakil yang terdiri dari sebagian kecil dari rakyat tersebut selalu tercipta jarak, bahkan ada dinding pembatas yang memisahkan para wakil rakyat dengan rakyat yang diwakili. Aktivitas yang dilakukan oleh para wakil dalam posisi keterwakilannya, seringkali justru kebalikan dari kehendak rakyat yang diwakilinya. Sebagian besar penyebabnya adalah mereka melakukan aktivitasnya berdasarkan kehendak organisasi politik yang mendudukannya, atau dengan kata lain, berdasarkan atas kepentingan organisasi politik atau partai politik, bukan untuk rakyat yang diwakilinya<sup>20</sup>.

Reformulasi komposisi ini menjadi penting, Jika suksesi keanggotaan utusan politik (DPR) melalui pemilihan, maka dalam suksesi keanggotaan utusan daerah dan golongan berdasarkan atas semangat prinsip hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan permufakatan, dengan cara tiap-tiap golongan berhak mengajukan wakil dengan mekanisme dan tata cara yang diatur dengan TAP MPR. Dalam pelaksanaannya, MPR membentuk 'semacam' panitia seleksi. Jadi, susunan keanggotaan MPR dibagi menjadi dua golongan besar: golongan politik yang dipilih dan golongan masyarakat yang ditunjuk atau melalui mekanisme perwakilan. Keanggotaan utusan lainnya secara konsep benar-benar mencerminkan komposisi penduduk Indonesia dengan corak masyarakat daerah/adat (utusan daerah) dan golongan profesional (Utusan Golongan).

---

<sup>20</sup> Ibid, hlm 18-19

Dengan komposisi ini pula, produk yang dihasilkan oleh MPR selaku kekuasaan tertinggi rakyat tidak semata-mata bernuansa politis. Ada kekuatan penyeimbang yang secara mekanisme pemilihannya dan wewenangnya bersifat apolitis. Sehingga ada kekuatan penyeimbang dalam mekanisme pengambilan keputusan di MPR. DPR mencerminkan bangunan representasi rakyat dan utusan golongan/daerah menegaskan berkembangnya aspirasi rakyat di rumah rakyat. DPR dengan demikian benar-benar secara konstitusional menjadi satu-satunya lembaga legislatif, yang memiliki fungsi legislasi (*legislating*), penganggaran (*budgeting* bersama BPK), dan pengawasan (*monitoring*). DAR menjadi lembaga penampung aspirasi rakyat, baik dalam hal pengawasan (*monitoring*) hal yang terkait pelaksanaan UU, berhak melakukan uji materi UU (*judicial review*) dan mengusulkan GBHN kepada MPR untuk selanjutnya dijalankan oleh eksekutif.

## Penutup

Sebagai wujud kedaulatan rakyat melalui sistem demokrasi adanya partisipasi rakyat dalam setiap pengambilan kebijakan dalam menjalankan poros-poros kekuasaan. Salah satu konsekuensinya, hadir apa yang disebut demokrasi perwakilan yang mewakili rakyat yang berdaulat dengan pemerintahan yang dibentuk untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. Malfungsi dan ketiadaan jaminan partisipasi rakyat dalam bernegara sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat akan berakibat konsep kedaulatan rakyat hanya akan dikebiri dan terjebak dalam pengertian kedaulatan rakyat yang prosedural, bahkan totaliter. Jika demikian, sistem perwakilan hanya akan menjadi arena manipulasi dan paksaan (*coercion*) oleh pemegang kekuasaan. Untuk itu, dibutuhkan sistem perwakilan yang tidak sekedar artifisial, tetapi substansial.

Dalam demokrasi atau kedaulatan rakyat, dapat dijamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak dapat

ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan hanya untuk menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua. Dengan demikian, negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechstaat*, melainkan *democratische rechstaat*.<sup>21</sup> Konsepsi demokrasi adalah yang memberikan landasan dan mekanisme kekuasaan berdasarkan prinsip persamaan dan kesederajatan manusia. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan.<sup>22</sup>

Secara mendasar, gerakan reformasi harus diinterpretasikan sebagai suatu upaya yang terorganisir dan sistematis dari bangsa Indonesia untuk mengaktualisasikan nilai-nilai dasar demokrasi, yang ketika dalam kekuasaan rezim Orde Baru dimanipulasi dan diselewengkan. Semangat perubahan UUD 1945 yang salah satunya adalah prinsip *check and balances* akan selalu digugat eksistensi dan efektifitasnya dalam memperjuangkan kepentingan rakyat.

Substansi pokok reformasi konstitusi dalam konteks menuju demokrasi adalah merumuskan peran dan fungsi masing-masing cabang-cabang pemerintahan sedemikian rupa sehingga dapat saling mengawasi dan mengimbangi demi terhindarnya dominasi kekuasaan salah satu cabang tertentu terhadap cabang kekuasaan pemerintahan lainnya. Terjadinya pergeseran kekuasaan besar-besaran pasca-amandemen UUD 1945, telah mendorong DPR menjadi lembaga yang *supreme* dibanding lembaga negara lainnya. Realitas ini sulit terbantahkan karena hampir semua kekuasaan negara bertumpu pada DPR yang membuka peluang akan memunculkan *concentration of power and responsibility upon the DPR*, seperti halnya terhadap kekuasaan Presiden di bawah UUD

---

<sup>21</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 152-162.

<sup>22</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Cetakan I, (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 532.

1945 pra-amandemen.<sup>23</sup> Karenanya, tuntutan akan adanya pembaruan sistem perwakilan yang berorientasi pada penguatan struktur dan sistem kelembagaan akan terus menggema di masa mendatang. Gema dan ikhtiar menggelorakan pembaruan dalam sistem perwakilan tersebut harus dimaknai sebagai upaya untuk mendekatkan tujuan ideal pembentukannya, yakni memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat secara maksimal, efektif dan demokratis. Konstitusi memiliki alur sejarahnya, sesuai dengan konteks *resultante*-nya masing-masing. Kenyataan itu pula yang menjadi argumentasi akan kemungkinan perlunya gagasan perubahan UUD 1945. *Wallahu a'lam*.

### **Bahan Referensi**

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Kostitusionalitas Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

\_\_\_\_\_, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Cetakan I. Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008,

Fadjar, A. Mukhtie. *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi: Membangun Pemilu Legislatif, Presiden dan Kepala Daerah & Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu secara Demokratis*. Malang: Setara Press, 2013.

Fajrul Falaakh, Muhammad. *Pertumbuhan dan Model Konstitusi serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi*. Cetakan 2, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014.

Huda, Ni'matul. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2011.

---

<sup>23</sup> Muhammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan 2, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), hlm. 178-179.

\_\_\_\_\_. *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*. Jakarta: Rajawali Pres, 2014.

\_\_\_\_\_. *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: Rajawali Pres, 2008.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku V Pemilihan Umum*. Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

MD, Moh. Mahfudh. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

Thaib, Dahlan. *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1994.

Yamin, Muhammad. *Naskah persiapan Undang-undang Dasar 1945 Jilid pertama (I)*. 1959.



# KEDAUALATAN RAKYAT BERDASARKAN NEGARA HUKUM PANCASILA <sup>1</sup>

Oleh : Jawahir Thontowi <sup>2</sup>

## 1. Pendahuluan

Bagi Negara demokrasi, perubahan suatu Hukum Dasar atau Konstitusi bukan persoalan tabu, melainkan suatu keniscayaan sejarah dalam upaya merespon perkembangan zaman yang harus selalu adaptatif dengan hal-hal baru. Hanya Negara-negara otoritarianismelah, yang acapkali mensacralkan atau mengkultuskan UUD sebagai alat kekuasaan penguasa tertentu.

Sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia merupakan laboratorium cukup lengkap ketika terkait dengan keberadaan UUD 1945 dari masa yang pemerintahan autoritarianisme (18 Agustus 1945, pemerintahan orde lama dan 1965 sd 1997 dan pemerintahan oder baru). Sedangkan sejak tahun 1998 lahir era reformasi dengan kecenderungan kuat pada bekerjanya sistem pemerintahan demokrasi liberal.

Pengaruh nasionalisme telah berperan mendorong terjadinya transformasi sosial, politik, hukum dan ekonomi, dan kebudayaan secara nasional. Akan tetapi, dalam konteks pencapaian tujuan Negara, semangat nasionalisme tersebut belum mampu terealisasikan, sehingga hasil kemedekaan ini belum dirasakan oleh sebagian terbesar warga Negara Indonesia. Sebagaimana halnya, setiap masa transisi dar orde lama ke pemerintahan orde baru, dan juga lahir era reformasi dengan demokrasi liberal tampaknya

---

<sup>1</sup> Disampaikan dalam acara *FOCUS GROUP DISCUSSION*, diselenggarakan oleh Majelis Permusyawarata Rakyat bekerjasama dengan Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, dengan Tema: **Kedaulatan Rakyat di Dalam UUD NRI Tahun 1945**, Rabu 11 Mei 2016, di hotel Santika Jalan Sudirman Yogyakarta,

<sup>2</sup> Guru Besar Ilmu Hukum, dan Direktur Centre for Local Laws Development Studies, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, dan anggota Dewan Pertimbangan Majelis Ulama Indonesia, Pusat, Jakarta.

keberhasilannya hanya baru dirasakan beberapa kelompok tertentu saja.

Apa yang diharapkan era reformasi, perjuangan mengamandemen UUD 1945 ternyata belum secara optimal menghantarkan Indonesia pada gerbangan kemerdekaan, atau kemandirian politik, kemandirian ekonomi dan kemandirian kebudayaan, bahkan ada kecenderungan untuk semakin mendorong lahirnya ketergantungan pada kekuatan Negara-negara pemilik modal asing. Tak terbatas ada sekedar demokrasi liberal, bahkan kecenderungan pada fekonema hukum liberalis itupun begitu terbuka. Suatu paham yang mendorong setiap individu memiliki autonomi sebagai nilai utama yang tidak terpisahkan dari kebebasan atau the freedom, dan kebebasan merupakan jarak dari orang lain dan hal itu merupakan syarat bagi muncul ruang sosial dalam pencapaian tujuan. Kebebasan dan kemandirian atau autonomi erupakan nilai resmi atau formal dari kebebasan dan harapan, kebebasan dari rasa takut, dan kerentanan dari ancaman kemiskinan dan juga rasa takut atau keterpisahan dari yang lain, atau ketekucilan dari Negara.<sup>3</sup>

Situasi tersebut terbukti dari berbagai hasil kajian menunjukan ada berbagai kelemahan tidak saja dalam muatan materi amandemen UUD 1945, tetapi juga segi-segi baddan kekuasaan Negara paling fundamenta sekalipun turut tergusur. Pertama, fakta bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai lembaga tertinggi Negara di Indonesia, semula sebagai wujud penjelmaan kedaulatan rakyat secara fungsional turut lumpuh. Situasi ini timbul sebagai akibat dari gelombang demokrasi liberal yang menyerang (attack) dan melumpukan nilai-nilai kebajikan yang ada di MPR.

Kedua, fakta bahwa pemilihan langsung Presiden (Pasal 6A), DPR, dan DPD (Pasal 20), Pemilihan Kepala Daerah Langsung dan serentak (Pasal 18 ayat 3) adalah betul-betul sangat demokratis dan

---

<sup>3</sup> Lihat karya Wayne Morrison. Dalam Jurisprudence: From the Greeks to post-modernism. London – Sydney Gavensdih Publishing Limited. 2005 504.

banrangkali satu-satunya di dunia. Dampak yang tidak disadari adalah terjadinya kontradiksi dengan sila keempat Pancasila. Kerakyatan yang dipimpin hikmah kebijaksanaan dan permusyawaratan/perwakilan.

Ketiga, kosekuensinya adalah pembangunan nasional yang seharusnya berjalan secara berkesinambungan mengalami distorsi sebagai akibat hilangnya Garis Besar Haluan Negara, GBHN merupakan produk hukum MPR. Sebagai penggantinya, UU No 27 Tahun 2004, tentang Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang dirasakan belum berfungsi efektif =f dalam menuntun dan mengendalikan pembangunan nasional. Salah satu, sebabnya adalah visi dan misi pembangunan nasional saat ini lebih ditentukan oleh Presiden yang seang berkuasa. Dengan kata lain, jika tidak terjadi perubahan terkait dengan reposisi MPR, dalam arti fungsi dan kewenangannya, maka tidak mustahil masa transisi Indonesia tiada akan mampu menghantarkan pada tercapainya tujuan Negara secara efisien dan efektif.

Makalah ini dimaksudkan sebagai upaya menjawab persoalan bagaimana seharusnya kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam lembaga-lembaga Negara tidak menurup proses demokrasi yang telah berlangsung, tetapi juga mampu mengakomodir implementasi sila keempat Pancasila. Sebelum menjawab persoalan tersebut alangkah baiknya dikemukakan beberapa asas dan teori yang digunakan sebagai pisau analisis sekaligus memberikan justifikasi atas pemilihan model kedaulatan rakyat yang sesuai dengan sendi-sendi nilai nilai budaya Indonesia. Pertama, bagaimana relevansi pandangan Karl Schimit dan Faucolt terjait teori kedaulatan rakyat dan teori Negara hukum kontempoere mutakhir, biladibandingkandengan Jean Bodin, John Lock, Thomas Hobbes, dan Jean Rossoe?, Kedua, mengapa MPR sebagai lembaga tinggi Negara kehilangan roh kedaulatan rakyatnya? Ketiga, bagaimana prospek system parlemen Trikameral, digunakan sebagai model check and balancaces dalam pola hubungan antara lembaga legislative, dan utamanya dngan Presiden sebagai kepala Ngara dan Kepala Pemerintahan?

## 2 Landasan Teori tentang Kedaulatan

### a. Teori Kedaulatan Rakyat

Selama ini landaan teori terkait kedaulatan rakyat bermula dari Jean Bodin, John Locke, Thomas Hobbes, dan Jeanquear Rissiseau, bahwa kekuasaan tidak boleh dilakukan secara tunggal melainkan harus dilakukan pembiasaan dan pemisahan antara suatu badan dengan badan lainnya dalam suatu organisasi kekuasaan yang terkordinasi. Raja dan Ratu yang pada abad kelima belas keenam belas begitu dominan sebagai penguasa tunggal.

Namun, pembagian kekuasaan antara legislative dan eksekutif dan judikati juga timbul penyalahgunaan kekuasaan. Sehingga apa yang menjadi tujuan Negara dalam prakteknya tidak mampu menghasilkan output yang menguntungkan warga Negara. Pandangan bahwa kedaulatan atau sovereignty itu adalah sebagai Negara merupakan kemauan bersama “the a general will”. Bahkan Rousseau, lebih lanjut mengatakan bahwa *sovereign power must be general: The sovereign power, absolute, sacred, and inviolable, as it is, does not and cannot exceed the limits of general conventions, and that every man may dispose at will of such goods and liberty as these conventions leave him,*”. Sebab, kekuasaan yang terselenggara selain ada kecenderungan menyimpang. Seorang Filofosof Politik Inggris Sir John Emierich Edward Albert (1834-June 1902) atau lebih dikenal Lord Acton, mengatakan bahwa *“power generally tend to corrupt and absolute power corrupts absolutely*. Tentu saja korupsi tidak sekedar berdimensi ekonomi atau harta benda semata, melainkan juga korupsi kekuasaan atau korupsi politik.<sup>4</sup>

### b. Teori Kedaulatan Tuhan (*Theocracy*)

Suatu teori yang diyakini masyarakat bahwa kepemimpinan memiliki hubungan dengan dasar ketuhanan.

---

<sup>4</sup> Lihat Artidjo Alkostar. Dalam karyanya, Korupsi Politik di Negara Moderen.

Nabi Musa, dipandang sebagai pimpinan sekaligus Nabi bagi Bani Israel. Nabi Muhammad saw, sebagai pemimpin agama Islam, sebagai Nabi dan Rasul atau uusan Tuhan. Selain itu, dalam khazanah agama Katholik, theocaray dipandang sebagai pandangan yang cukup besar pengaruhnya. Vatikan, di Romawi sebagai tempat suci agama Katholik Kristen, yang dipimpin seorang Paus, dan segala hukum “Cananic diyakini sebagai peraturan hukum suci yang diberlakukan bagi pemeluk agama Kristen dan Katholik di aga raya. Sebagian pandangan berkembang di Barat, bahwa kedaulatan Tuhan digunakan dalam system pemerintahan di Republik Islam Iran dengan menempatkan ulama-ulama fiqih (*wilayatul faqih*), pengawal peraturan perundang-undangan yang tidak bleh betentangan dengan hukum syariah.<sup>5</sup>

### c. Teori Kedaulatan Hukum.

Penggagas kedaulatan hukum adalah Krabbe dari pemikir hukum dan politik Belanda. Berikutnya dikembangkan tokoh seperti Carl Schmitt, dalam karyanya *The Political Theology*, 1922, seorang Filosof politik Jerman, bahwa kedaulatan dimaknai sebagai suatu keputusan tentang pengecualian and karenanya memfokuskan secara mendalam pada pembatasan yang memisahkan antara kedaulatan dengan hukum itu sendiri. Perhatian utama pendekatan juridis adalah fungsi hukum yang membatasi kekuasaan atau kedaulatn Negara yang sentralistik. Sehingga hukum dapat berfungsi mencegah timbulnya kekuasaan yang menyimpang atau *abuse of power*.

Pandangan ini juga didukung oleh Foucault, dalam karyanya *Society Must Be Defended* (2003) menyatakan bahwa setiap individu memiliki efek kekuasaan (that the

---

<sup>5</sup> Lihat tentang Vatikan, dalam buku Harvey Cock. *The Secular City*. 1987. Dan sejarah hukum dan subyek hukum intrnsional tentang kedudukan Vatikan sebagai the Holy City. Jawahir Thontowi dan Pranoto Iskandar. *Hukum Internasional Kontemporer*. Bandung. Grafity pRes. 2015.

individual is as a power effect, sebagai basis kekuasaan, dan bahwa kekuatan tersebut berdasarkan pada individu dan pendukungnya. Kekuasaan yang terletak pada individu, dimaknai sebagai *non-sovereign power or disciplinary power, can be exercised, circulates, and forms networks. Rather than the attention given to determining the juridical limits of sovereign, or relationship between sovereign and law.* Foucault, menegaskan bahwa bagaimana seharusnya kekuasaan dapat menerobos badan-badan kekuasaan an negara, dan bagaimana pula badan tersebut dapat menciptakan kondisi normal yang mengatur perilaku kekuasaan”.

Keberadaan hukum berfungsi membatasi kedauataan Negara yang totliater (*totalizing sovereign power*) dan kedaulatan sacral tidak lagi terjadi. Ada beberapa sebab mengapa kedaulatan negara saat ini bergeser fungsinya memuliakan manusia di atas perkaku binatang. Pola kebahagiaan yang melahirkan sikap manusia yang rakus atau greedy, menjadi cikap bakal umat nauisa untuk korupsi. Hal ini timbul sebagai akibat kekosongan akan kesucian manusia yang berkaitan dengan pola hidup saat ini. Giorgio Agamben, dalam karyanya, *Homo Sacer, Sovereign Power, and Bare Life* (1998) menegaskan bahwa suatu tempat atau the camp, merupakan suatu paradigm modern, *the hollowness of the sacredness of life associated with the elevation of the human above 'the animal' is exposed. Life is rendered bare, subject to sovereign calculation and beyod legal protection.*<sup>6</sup> Dengan demikian kedaulatan Negara yang dapat dibuatasi oleh adanya hukum mutlak menjadi prasyarat adanya kemuliaan pada diri manusia, dan akan mampu mencegah dari sifat-sifat kekuasaan yang rakus dan menyimpang.

---

<sup>6</sup> Penjelasan lebih lanjut tentang andangan Karl Schmitt, Foucault dan Girogo Agamden, bisa dibaca dala karyanya atau dalam Peter Cane and Joanne Conaghan 2008. *The New Osformd Companion of law.* The Oxford University Press. 1102-3

- d. Dalam upaya merespon dan menyesuaikan dengan perkembangan zaman begitu cepas, maka konstitusi, yang dipandang sebagai *Supreme law of the land*, jika konstitusi itu tidak bersifat kaku atau mati (*death constitution*). Melainkan suatu Hukum Dasar harus selagi hidup (*Living Constitution*). Karena itu, suatu paham bahwa suatu Hukum Dasar yang hidup suatu keadaan berevolusi untuk terus berubah dan berubah sepanjang zaman tanpa harus ada suatu amandemen secara formal. Karena itu, dalam rangka memaknai *living constitution* tidak ada alternatif yang riilistik. Namun, Konstitusi tidak dapat dihindarkan dari perubahan pula. Sebab, jika tidak ada perubahan konstitusi boleh jadi perubahan masyarakat akan menuju situasi lebih buruk.

David Strauss, *So it seems inevitable that Constitution will change too. It is also a good thing because an unchanging Constitution would leave our society badly. Either it would be ignored or, worse, it would be a hindrance that keeps us from making progress and prevents our society from working in the way it should.*<sup>7</sup> Jadi, tidak kalah pentingnya dengan adanya amandemen Konstitusi agar berfungsi mengarahkan perubahan masyarakat yang lebih baik dan lebih ber peradaban.

- e. Indonesia adalah Negara Hukum, sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945. Prinsip Negara hukum ini sudah sejak Indonesia merdeka telah dijadikan prinsip dasar. Namun, kehidupan bernegara dan bermasyarakat masih tetap saja tidak berkesesuaian dengan cita-cita Negara hukum tersebut. Kondisi tersebut terjadi karena merupakan konsekuensinya dari lambatnya penerapan paradigma baru prinsip-prinsip Negara hukum, seperti pembatasan kekuasaan pemerintah (*the limit of government*), terselenggaranya sistem pemerintahan yang transparan (*transparent government*) tidak adanya kejahatan korupsi (*the absence of corruption*), terselenggaranya ketertiban dan keamanan (*established order and security*),

---

<sup>7</sup> Lihat David Strauss. *The Living Constitution*. The University of Chicago, The law of Scholl.

terselenggaranya efektifitas keteraturan penegakkan hukum (*an effective regularity law enforcement*),.. adanya akses secara adil terhadap pengadilan perdata (*an equal access to civil court*), system peradilan pidana terpadu (*an integrated criminal justice system*), dan pengakuan terhadap pengadilan informal masyarakat (*regognition of an informal legal syste*) .<sup>8</sup>

Hasil konggres internasioal tentang *the new frame work of rule of law* telah menjadi indikator internasional paling baru, utamanya dengan memasukan tiga prinsip paling baru, yaitu tidak adanya korupsi, terselenggaranya ketertiban dn keamanan serta terelenggaranya keteratruan penegekkan hukum yang tidak ada konflik kepentingan seharusnya diadopsi di Indonesia. Apalagi saat ini, prinsip Negara hukum sejak amandemen tekah menjadi salah satu Pasal 1 ayat (3) Negara Indonesia adalah Negara Hukum.

### **3. Penerapan Kedaulatan dalam Empat Kali Transisi**

Terdapat empat kali transisi dimana system kedaulatan Negara telah memberikan karakter masing-masing, teori teori kedaulatan sebagaimana dikemukakan di atas menjadi relevan. Pertama, masa transisi sangat frontal dan heroik ketika Indonesia merebut dan memproklamasikan kemerdekaan RI 17 Austus 1945, masa transisi awal dan dikenal dengan sebuahn pemerintahan Orde Lama. Kedua, masa transisi pemerinrahan Orde Lama ke era Orde Baru 1965, G 30 September PKI oleh Letjen Suharto. Ketiga, masa transisi sosial politik, dalam melawan Orde Baru, 1974-1977, Malari dan NKK Daud Yusuf. Keempat, masa transisi di lahirnya era reformasi dan tumbangnya Orde Baru 1998.

Akan tetapi, keempat masa transisi tersebut tidak lepas dari semangat nasionalisme, sebagai semangat gerakan sosial

---

<sup>8</sup> Lihat Juan G Bortero dan Alejandro Poce. *Measuring Rule of Law. The World Justice Project.* November. 20011.



diperankan pemuda Indonesia untuk memperjuangkan tercapai atas cita-cita kehidupan berbangsa dan bernegara.

Ada dua pendekatan untuk bagaimana para pemuda menggunakan nasionalisme dalam perjuangan.

Pertama, nasionalisme ideologis dan kedua nasionalisme pragmatis. Nasionalisme ideologis, adalah spirit atau semangat para pemuda datang dari berbagai suku dan bangsa untuk bersatu menyerang (*attack*), dan mengusir (*expel*) kekuatan asing, dan mempertahankannya (*to defend*) serta memelihara atau merawat (*maintain*), melindungi (*to protect*), dan serta menghormatinya (*to respect*) warisan suatu kedaulatan wilayah Negara, nilai budaya dan bangsa dan Negara yang bermanfaat bagi kelangsungan mengisi kemedekaan.

Kedua, nasionalisme pragmatis, digunakan para pemuda dengan semangat kedaerahan dan kebangsaan untuk bersatu hanya untuk melakukan perlawanan atau penyerangan (*to attack*) dan pertahanan (*to defend*) terhadap suatu system yang dipandang kurang baik sehingga kebaikan-kebajikan di masa lalu turut termusnahkan. Hal ini lebih dipengaruhi oleh nilai-nilai budaya tradisional dari pada rasional, *tumpes kelor*, dari Tunggul Ametung, kerajaan Majapahit. Hasil perubahan umumnya hancur lebur dan nilai-nilai lama turut hancur lebur karena lebih didorong oleh sentiment emosional dari pada yang rasional.<sup>9</sup>

- a. Era proklamasi kemerdekaan RI 17 Agustus 1945, pintu gerbang kemerdekaan mulai terbuka sejak UUD NRI 1945 disyahkan pada tanggal 18 Agustusnya. Negara Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Kemenangan merebut kemerdekaan RI dari penjajahan Belanda, dengan seluruh tumpah darah dan wilayah terpadu tampaknya dipandang sebagai keberhasilan

---

<sup>9</sup> Lihat Jawahir Thontowi, dalam Makalah. **Transformasi Nasionalisme dan Kebangsaan Paska Amandemen UUD NRI 1945 dari perspektif Hukum dan Dasar Nwegara Pancasila**. Diampaikan dalam Diskusi Publik diselenggarakan oleh Alumni HMI UII, Sabtu 3 Mei 2016 di Kampus Terpadu UII, Jalan Kaliurang KM 13.50, Sleman Yogyakarta.

semangat kebangsaan dan nasionalisme ideologis. Pemikiran teoritis, Jean Bodin, Joh Locke, Thomas Hobbes dan juga Jean Jaquest Rossoeau begitu kuat berpengaruh pada pemuda-pemuda Indonesia yang nanti tertuang dalam panitia BPUPKI, PPKI dan anitia Sembilan.

Pemuda Indonesia ketika itu, selain mampu melakukan perlawanan atau penyerangan (*attack*) dan juga pertahanan (*defend*) ketika Belanda melakukan agresi ke Yogyakarta 1946-1949. Namun, perlawanan terhadap Belanda yang heroik dan sengit tersebut tidak sampai meluluh lantakan warisan-warisan penjajahan Belanda. Dalam arti yang bersifat fisik (*intangibile component*), berupa artifact bangunan sejarah hingga kini masih dapat dijadikan saksi sejarah. Ratusan peraturan hukum yang dibuat pemerintahan Belanda juga sebagian masih berlaku. KUH-Perdata, KUH- Dagang, KUH-Pidana, dan hukum acara lainnya.

- b. Dalam era pemerintahan Orde Lama, penerapan kedaulatan dan kekuasaan Negarameskipun sudah diatur dalam UUD 1945, karena adanya agresi militer Belanda, maka pemerintahan transisi itupun tidak dapat dicegah. Sehingga, bukan saja corak ketatanegaraan Indonesia tidak pernah stabil. Indonesia pernah menjadi Negara federalistik, terkecuali Daerah Istimewa Yogyakarta, juga selain mengenal Sistem Presidentiel Ir Soekarno berubah ke system Parleментар, Perdana Menteri Moh Natsir, dan Amir Syarifuddin. Pemilu Pertama, 1955 telah menunjukan Indonesia sebagai Negara yang mampu melaksanakan demokrasi secara murni, jujur dan adil. Namun, karena intervensi kekuatan asing, kecenderungan system ketatanegaraan mengalami perubahan karena selain mucnul demokrasi terpimpin, yang bertentangan dengan Sila keempat Pancasila, juga upaya penyelewengan terhadap Pancasila mulai terendus. Pemerasan terhadap

Pancasila dengan Trisila, Eka Sila (Gotong Royong), dan Nasakom (Nasionalis, Agama dan Komunis) menandakan penyimpangan.

Penerapan terhadap prinsip-prinsip kedaulatan Negara, MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat, ternyata tidak mampu menegakkan UUD 1945. Sebab, pernyataan Presiden seumur hidup termasuk pembubaran konstituante, dan keluarnya dekrit Presiden 5 Juli pada tahun 1959 menunjukan Kedaulatan Negara berubah pada authoritarianisme. Presiden Soekarno, bertindak sebagai actor utama dalam membawa negara pada ranah otoriter. Secara teoritis tindakan tersebut mendapatkan pembenaran dari Lord Acton, kekuasaan cenderung korup atau menyimpang. Prinsip-prinsip negara hukum juga tidak diterapkan. Penyimpangan tersebut berakhir, dengan kekuatan Politik Komunis yang melakukan penggantian kekuasaan secara inkonstitusional, 30 September 1965. Suatu momen sejarah penting, dimana semangat kebangsaan dan nasionalisme dimana kekuatan gerakan Pemuda Indonesia, KAPI dan KAMI serta organisasi lainnya secara heroic bersama TNI untuk membubarkan PKI dan menurunkan Presiden Soekarno. Kepemimpinannya telah gagal dalam membawa Indonesia inkonsisten dari Pancasila dan UUD 1945.

c. Orde Baru dan Hasrat Mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekuensi

Awal mula muncul orde baru, karena orde lama gagal melaksanakan amanah Pembukaan UUD 1945 yaitu tidak melaksanakannya secara murni dan konsekuen. Karena itu, kondisi kedaulatan negara kembali pada penegakan pengalaman Pancasila dan UUD 1945 wajib diamalkan secara murni dan konsekuen. Untuk memperkuat suatu kedaulatan negara, lalu diterbitkan tentang pembubaran PKI dan dikeluarkan Tap MPRS XX

tahun 1966 tentang Sumber Sumber Hukum Indonesia. Semangat untuk membangun masyarakat dan bangsa yang memiliki nasionalisme yang tinggi adalah dengan dikeluarkannya P4 sebagai model doktrinasi atas Pancasila dan UUD 1945. MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara, memiliki kemampuan selain menjadi lembaga negara yang melahirkan GBHN, juga mampu meneguhkan Pancasila dalam rumah hukum yang jelas dalam hirakis perundang-undangan di Indonesia. Utamanya karena lahirnya Tap MPRS XX tahun 1966.

Namun, kendatipun orde baru terbaca sebagian menggunakan nasionalisme ideologis ketika menurunkan kekuasaan Orde Lama, penyimpangan atas kedaulatan negara tak terhindarkan juga. Kedaulatan negara berada pada satu tangan Presiden cukup jelas. MPR dan DPR sebagai lembaga stempel kemauan Presiden dengan mengatasnamakan rakyat.

MPR mampu menetapkan Preisden ketujuh kali selama 32 tahun sesungguhnya hampir sama dengan orde baru. Presiden ditetapkan sebagai Presiden seumur hidup, Walliyul Amri. Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip negara hukum dan Ham mulai merebak. Protes keras dari mahasiswa karena teruka investas Asing khususnya Jepang membuka demonstrasi besarobesar Malari, 1974 dipimpin Hariman Siregar. Begitu juga, para aktifis Petisi 50 yang menghendaki adanya amandemen sebagai pandangan politiknya berbeda dikucilkan dan ada sebagian dikebumikan tanpa proses hukum. Tak cukup puas, Presiden Suharto menginginkan Pancasila sebagai asas tunggal, untuk menyatukan Indonesia tanpa adanya demokrasi dengan jaminan keaneka ragaman.

Pancasila dan UUD 1945 disakralkan dengan harapan adanya kekuasaan yang dapat diperpanjang, khususnya dalam mengukuhkan politik dynasty. Beberapa keluarga

Presiden masuk dalam jaringan Parai dan juga bisnis, berakibat tumbuh suburnya lumbung Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di kalangan keluarga Cendana dan para taipun lainnya memperoleh keuntungan. Dalam akhir kekuasaan Presiden Suharto, dan menjadi faktor pemicu timbulnya era resformasi, adalah pelanggaran HAM, semakin kuatnya jurang pemisah antara kaya dan miskin, krisis ekonomi yang tak terkendalikan, dan situasi sosial da politik tak stabil, semangat nasionalisme kembali untuk melakukan perubahan muncul kembali. Namun, sayang sekali semangat nasionalism di era refromasi lebih terbaca dominan pramatisme dari pada ideologinya.

### **MPR Lembaga Tinggi Negara Dalam Sistem Tri-Kameral**

Bagaimana melihat peluang peran strategis MPR sebagai lembaga tinggi Negara Tahapan yang harus dilakukan adalah peneguhan status dan fungsi MPR sebagai lembaga tinggi negara dalam UUD NRI 1945. Hal ini dimaksudkan sebagai upaya menggeser pemikiran hukum MPR, sebagai join session, menjadi Lembaga Tinggi Negara menjadi lebih jelas. Konsekuensi hukumnya adalah, MPR ibarat Kongres yang memiliki anggota Parlemen terdiri dari *House of Representative* (DPR) dan Senator (wakil negara bagian atau provinsi). Pasal 1 ayat (2) Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang undang. Pasal ini menunjukan tidak adanya kepastian hukum, siapa atau lembaga mana yang menurut UUD yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Sedangkan menurut Pasal 1 ayat 2 UUD 1945, Kedaaulatan adalah ditangan rakyat dan **dilaksanakan sepenuhnya** oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam situasi ini, MPR secara norma imperative adalah “tempat kedaulatan” atau *Locus Sovereignty*.

Kedua, tahapan identifikasi masalah secara politik dan hukum semakin nyata dirasakan para penyelenggara negara dan masyarakat. Di satu sisi, sejak refromasi, tahapan pembangunan

terkesan tidak fokus dengan menggunakan kebijakan prolegnas setiap tahun hingga lima tahun. Kendatipun tidak sempurna, GBHN melalui produk legislatif MPR (Tap MPR) dirasakan efisiensi pembangunan nasional dapat dibaca melalui strategi Pembangunan Lima Tahun (Pelita), dan Rencana Pembangunan Lima Tahunan (Repelita). Prioritas program tampak jelas, sehingga tidak mungkin terjadi RUU digolkan tanpa ada skala prioritas. Memang stabilitas politik nasional, keamanan serta pertahanan rakyat telah menjadi tulang punggung orde baru, bukan karena kemerdekaan bebas berpendapat, melainkan karena tekanan politik.

Adapun potensi pemberdayaan peran MPR, dalam waktu saat ini adalah dimasukkannya Tap MPR, menjadi sumber hukum kedua setelah UUD NRI 1945. Bahkan kecenderungan kuat, Presiden Joko Widodo, untuk menggunakan istilah atau konsep GBHN tampak semakin relevan. Memberdayakan fungsi dan kewenangan MPR, dalam *core business, day by day practice* kenegaraan sesuai dengan harapan masyarakat. Tanpa harus menunggu amandemen UUD NRI 1945, GBHN dalam UU MD3 seharusnya dapat dilakukan. Diharapkan bahwa MPR kedepan memiliki kewenangan lebih untuk menata sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk tata cara MPR dan penguasaan fungsi serta peran DPD. MPR memang harus diperkuat sebagai penerapan dan implementasi Pancasila sebagai ideologi negara.<sup>10</sup>

Diakui bahwa penerapan dan implementasi nilai-nilai Pancasila saat ini semakin relevan dan dibutuhkan, mengingat globalisasi nilai-nilai demokrasi liberal telah berdampak negatif terhadap masyarakat untuk patuh pada Pancasila sebagai ideologi negara. Karena itu, kondisi titik nadir ideologi negara ditengah kecenderungan demokrasi liberal, tidak mungkin dapat diterapkan tanpa sebelumnya ditegakkan, baik secara politis maupun secara

---

<sup>10</sup> Panitia *Ad Hoc* II, MPR 2009-2014 membahas pembentukan kajian MPR yang bertugas mempersiapkan haluan negara. Lihat dalam *Harian Media Indonesia*, Kamis, 25 September 2014, hlm: 6.

juridis. Secara politis, anggota-anggota MPR 2014 harus memiliki komitmen tinggi terhadap pentingnya penegakan Pancasila sebagai dasar falsafah bangsa. Sedangkan secara juridis, komitmen tersebut wajib disepakati melalui baju hukum Ketetapan MPR, yang sekaligus dapat dijadikan pedoman dan GBHN yang mengikat masyarakat.

Setidaknya, ketika usulan MPR wajib melindungi Pancasila, maka dokumen politik atau naskah akademik sangat diperlukan. Mengingat urgensi Pancasila sebagai ideologi negara wajib dilindungi untuk merumuskan dasar pemikiran, selain filosofis, historis, sosio-politis dan juridis, termasuk fakta-fakta lapangan yang mengindikasikan adanya kerugian dan ancaman serius ketika Indonesia tanpa Pancasila. Pemerintah dan Perguruan Tinggi di era reformasi telah mulai menyadari akan pentingnya ideologi Pancasila tersebut, puluhan Pusat Studi tentang Pancasila diberbagai PTN/PTS sejak lima tahun lalu telah kembali menggelorakan pentingnya Pancasila.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga telah membentuk Pusat Pancasila di bawah Mahkamah Konstitusi. Namun, hasil yang diharapkan masih jauh dari kebutuhan melawan tantangan ideologi negara yang terbaca semakin kritis. Perdebatan pro-kontra Pilkada langsung dan Pilkada oleh DPR, juga hampir luput pembahasannya tersebut dari Pancasila. Mengingat kondisi yang termarginalkan tersebut tidak terbatas pada Pancasila dan lembaga MPR, maka *political will* dan pengukuhan juridis atas peran MPR untuk melindungi Pancasila sejatinya diperlukan konstruksi juridis yang pasti, bermanfaat dan berkeadilan. Itulah sebabnya, bahwa perlindungan Pancasila oleh MPR harus sekaligus MPR membentuk lembaga ideologi Pancasila, termasuk Pusat-pusat Kajian dan Pendidikan tentang Pancasila.

Ada beberapa alasan mengapa MPR penting untuk diberdayakan fungsi dan kewenangannya, baik secara secara juridis konstitusional, dan secara out-put legislative product. Pertama, bahwa MPR sebagaimana dalam pendekatan konstitusi,

merupakan *legal standing* tersendiri sebagai lembaga tinggi Negara utama (*Primary State Organ*). Sebagai badan Negara tertinggi utama. Pasal 1 ayat (2) bahwa MPR terdiri dari DPR dan DPD yang dilengkapi dengan struktur organisasi yang semi otonom dan memiliki kewenangan konstitusional tersendiri. Hal tersebut dapat dibuktikan: (a) Adanya struktur kepemimpinan yang mandiri, terdiri dari Pemimpin dan Wakil MPR, ada anggotanya terdiri dari DPR dan DPD RI, ada Kesekretariatan MPR, dan adanya Fraksi MPR sebagai alat kelengkapannya, dan dibentuk adanya lembaga kajian konstitusi (ada kemungkinan sebagai cikal bakal lahirkannya Komisi Konstitusi, saat ini dipimpin oleh Dr. Hamdan Zoelva), dan didukung oleh alokasi anggaran APBN tersendiri. Kendalanya, adalah bahwa MPR pasca reformasi tidak memiliki kewenangan harian yang lebih strategis, sebagaimana kewenangan MPR pada masa sebelumnya.

(b). Adapun kewenangan konstitusional, kewenangan asli (*Original intent*) yang melekat pada MPR sebagai badan Negara Utama dan tidak dapat diambil alih oleh badan Negara lainnya. Kewenangan, menyumpah Presiden dan Wakil Presiden, kewenangan melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam keadaan khusus, karena berhalangan sementara atau tetap, melakukan perubahan UUD NRI 1945 dengan suara sekurang-kurangnya 2/3 anggota MPR menyetujuinya, memajukan Presiden dan Wakil Presiden yang nyata-nyata terbukti melakukan pelanggaran UUD 1945 dan melakukan perbuatan terkait dengan hukum pidana dan kejahatan korupsi lainnya, membentuk Komisi Konstitusi. Kendalanya, adalah bahwa MPR tidak memiliki kewenangan harian (*ordinary authority*), melainkan hanya memiliki kewenangan luar biasa, dalam menyelenggarakan hal-hal istimewa.

(c). MPR memiliki kewenangan membikin peraturan hukum bernama Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang secara hirarkis berada di bawah substansi UUD 1945 dan di bawah peraturan perundang-undangan. Jaminan kepastian hukumnya, diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan, adalah Pasal 7 ayat



(2), yang menyatakan bahwa Tap MPR secara hirarkis, memiliki “rumah hukum” sebagai dengan peraturan hukum yang dapat diberlakukan di Indonesia. Kendalanya, adalah bahwa MPR tidak memiliki anggota tetap sebagai mesin pembuat peraturan hukum, sebagaimana dijumpai di DPR terdapat Komisi III. Bidang Hukum. Kendalanya, adalah obyek yang diatur dalam TP MPR belum jelas indikatornya, mengingat kehadiran UU Rencana Pembangunan Jangka Menengah RPJM, seakan-akan telah menggantikan posisi Garis Besar Haluan Negara.

(d). Kendatipun rapat Tap MPR, sebagai *legislative product*, pernah dibatalkan (Pancasila sebagai asas Tunggal, tentang P 4 Pancasila, pembubaran BP7, pencabutan Tap MPR XX tahun 1966), pada hakikatnya sejak reformasi spirit norma regulative Tap MPR tetap masih berfungsi. Misalnya, Tap MPR terkait dengan penyatuan TNI-Polri, Tap MPR tentang penyelenggaraan pemerintah yang baik dan bersih, dan tidak ada KKN. Namun, kendalanya adalah adalah produk hukum MPR kali ini tidak memiliki obyek hukum yang jelas, sehingga memerlukan suatu kesepakatan tersendiri.

(e). Secara sosiologis dan politis, MPR dalam dua periode ini telah meneguhkan fungsinya sebagai lembaga Tinggi Negara yang peduli terhadap tegaknya nilai-nilai kebangsaan, melalui sosialisasi empat pilar kebangsaan, yaitu Pancasila, UUD NRI 1945, Bhineka Tungga Ika dan Negara Kesatuan Republik Indonesia., meskipun penggunaan istilah empat pilar kebangsaan telah dibatalkan Mahkamah Konstitusi Tahun 2013, namun karena kebutuhan akan pentingnya pemahaman ideologis kehidupan berbangsa dan Negara secara komprehensif oleh Lembaga Ketahanan Nasional penggunaan frasa empat pilar kebangsaan diganti dengan empat kesepakatan dasar kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan harapan, bahwa posisi keempat kesepakatan tersebut tetap berada dalam koridor dan hirarkinya masing-masing. Pancasila, sebagai landasan ideal, atau dasar filosofis dan/atau ideology berbangsa dan bernegara. UUD NRI 1945, sebagai landasan konstitusional Negara Republik Indonesia. NKRI,

sebagai landasan pembangunan berbasis pada “ketahanan nasional dan kewaspadaan nasional, guna meneguhkan Negara berdaulat, mandiri dan komitmen pada persatuan dan kesatuan RI. Terakhir, Bhineka Tunggal Ika sebagai landasan operasional kebijakan pembangunan nasional yang berbasis pada Wawasan Nusantara dengan upaya menjunjung tinggi nilai-nilai jati bangsa tanpa memisahkan antara aspek globalitas, regionalitas seta lokalitas.

#### **4. Pembangunan Nasional Tanpa GBHN**

Ada beberapa pandangan yang menyatakan bahwa GBHN tidak diperlukan lagi karena akan mengganggu tatanan politik yang demokratis paska reformasi 1995. Akibat dari munculnya kembali gagasan GBHN dalam ketanegaraan Indonesia ke depan, maka timbul tiga pendapat sbagai berikut.

Pertama, kelompok yang menyimpulkan bahwa GBHN tidak perlu dikembalikan dalam system pemerintahan Indonesia mengingat akan merusak tatanan pemerintahan yang sudah berlangsung. Pakar Hukum Tatanegara, seperti Saldi Isra, Fakultas Hukum Universitas Andalas, dan Bavitri Susanti, dari Sekolah Tinggi Indonesia Jentera. Saldi Isra mengargumentasikan, “pengembalian kewenangan MPR akan membawa konsekuensi perubahan Konstitusi. Hal ini akan mengacaukan system pemerintahan tata Negara dan pemerintahan yang berlaku sekarang, yakni presidensial”. Selain itu, dengan memulihkan kepada system dulu, maka system pemilihan Presiden secara langsung akan berubah pada system parelementer lagi.<sup>11</sup>

Sementara itu, Bavitri Susanti tidak setuju GBHN kembali karena akan merenggut kondisi Indonesia hari ini yang sudah bergerak menuju penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Selain itu penolakan juga didasarkan kepada tidak adanya dasar argumentasi yang logis dan merupakan langkah mundur dari

---

<sup>11</sup> Radar Politik.com Jakarta. Tanggal 22 Bulan Januari 2016.

penyelenggaraan yang demokratis, terbuka dan partisipatif. Ditambahkan bahwa GBHN tidak perlu sebab sudah terjawab oleh adanya UU Nomor 25 Tahun 2004, tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Kedua, pandangan bahwa GBHN bisa saja digagas kembali diberlakukan tetapi jangan hanya merupakan isu tunggal, melainkan harus melibatkan aspek-aspek lainnya yang berkaitan. Misalnya, pemikir Islam dan Kenegaraan, Ketua Harian Pusat Studi Pancasila, Universitas Pancasila Yudhi Latief, dalam desain pemerintahan Negara kita hati ini masih tetap, memungkinkan untuk mengimplementasikan gagasan ini” (GBHN).<sup>12</sup> Hal ini hampir sama dengan Fadli John, dari Partai Gerindra yang jelas setuju terhadap gagasan GBHN dihidupkan kembali, sebagai pedoman pemerintah dalam menjalankan program-program. Program ini bisa dikaitkan dengan secara periodic, jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang. Akan tetapi, tidak mudah mengembalikan model GBHN yang dulu. Kalau yang sekarang memang agak problematik terkait dengan amandemen. Jika memang kembali pada GBHN yang dulu perlu suatu proses yang panjang.<sup>13</sup>

Ketiga, golongan yang menyetujui perlunya GBHN dihidupkan kembali dengan beberapa alasan dan jalan keluarnya. Misalnya Partai Golkar, PDIP, HANURA, PAN, TNI-Polri, Muhammadiyah dan NU menyetujui kembalinya GBHN dalam ketatanegaraan RI. Pada umumnya, mereka pada umumnya berargumentasi, kendatipun sudah tersedia UU No 25 tahun 2004 Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional belum dapat digunakan secara efektif.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Golkar ingin Hidupkan Kembali GBHN Sebagai Blue Print Sistem Pembangunan Nasional. Jakarta Kompas.com.

<sup>13</sup> Lihat Liputan 6. Jakarta-Wacana Menghidupkan Kembali GBHN.

<sup>14</sup> Mayoritas Parpol Setuju GBHN dihidup kembali, yang juga didukung oleh organisasi social keagamaan seperti Muhammadiyah dan juga Nahdhatul Ulama. Lihat Mayoritas Parpol setuju GBHN. Berita tirto.id. Lihat juga Deti News, 19 Januari 2016.

Beberapa ketua parpol, misalnya Abu Rizal Bakri mengatakan perusan kembali GBHN sebagai Blueprint, system pembangunan nasional, dipandang sebagai jalan untuk mendorong adanya perubahan ke 5 dan juga bertujuan untuk menguatkan peran MPR. Hampir sama dengan itu, Ibu Megawati menyatakan bahwa Indonesia sudah kehilangan arah pembangunan sehingga diperlukan kembali GBHN. GBHN sebagai produk legislasi MPR, sebagai *primary rules* dapat digunakan sebagai pedoman atau *giding principle* dari rencana pembangunan nasional dilaksanakan pemerintah perlima tahun.

Terakhir, pandangan yang menegaskan bahwa dalam situasi saat ini dengan system Presidensil, maka diperlukan suatu Tim yang mampu merumuskan Garis Haluan Negara, seperti diusulkan Prof Sudjito dari UGM. Sementara itu, Prof Sri Sumantri dan Prof Ade Saptono, mengusulkan agar dibentuk Badan Pertahanan dan Keamanan Nasional, semacam National Defence and Security Council di Amerika Serikat sebagai Badan Negara yang berfungsi membantu Presiden dalam menyiapkan Rancangan Pembangunan Nasional Berkelanjutan. Gagasan ini tampaknya, terkait dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004.

Diantara pro-kontra tersebut, tampak jelas bahwa ada peluang untuk mengembalikan GBHN, atas pandangan pandangan mayoritas, kendatipun para pakar dan kekuatan LSM lainnya mengisyarakan betapa tidak mudahnya dilakukan karena terkait dengan prosedur amandemen.

## 5. GBHN sebagai *Primary Rules* Obyek Utamanya

Bilamana kedudukan Pancasila, dalam system hukum Indonesia sebagai Sumber dari Segala Sumber hukum positif (Hans Kelsen, *Pure Theory of Law, or Stoven Theory*) dan UUD NRI 1945, sebagai *Supreme Law of the Land*, dan Tap MPR inklusi di dalamnya GBHN, sebagai *primary rules* (L.A. Harts), maka peluang menghidupkan kembali GBHN adalah bukan mustahil. Akan tetapi memerlukan adanya perubahan terhadap status dan

kewenangan MPR. Sebab, sebagaimana diisyaratkan oleh akar hukum tatanegara, bahwa lahirnya GBHN tidak seluruhnya karena tiadanya model GBHN para era reformasi, setelah terdapat UU nomor 25 Tahun 2004, melainkan karena jika dirubah secara parsial akan melahirkan gangguan pada system demokrasi yang sedang berlangsung.

Pandangan tersebut ada benarnya dengan harapan setiap gagasan berkaitan dengan mengemblikan, atau menambah dan menyempurnakan suaperauran yang beada dalam tingkat Suprema Law, UUD memerlukan, suatu kajian kritis dan kreatif sebelumnya. Sebagaimana halnya DPR di era refomasi mengembalikan Tap MPR, sebagai hirarkis peraturan perundang-undangan Indonesia dapat dilakukan sebagaimana diatur dalam Pasal 7. UU Nomor 12 tahun 2011.

Pertama, GBHN yang dirasakan perlu dihidupkan kembali berdasarkan teori *the Living Constitution*, suatu teori yang menegaskan bahwa suatu peraturan yang diatur dalam tingkat Hukum Dasar (*Basic Law*) dimungkinkan untuk dilakukan perubahan, agar dapat mengikuti dan mampu merespon perkembangan zaman yang selalu berubah. Hal itu, dilakukan dengan cara, mengurangi, menghapuskan, menambah, membuat yang baru, dengan tujuan untuk menyempurnakan berbagai praktek amandemen sebelumnya. Hanya saja dalam implementasinya amademen hanya dilakukan dengan syarat-syarat yang sangat berat (*rigid*) diusulkan oleh 1/3 anggota MPR dan dalam pengambilan keputusan memerlukan surat sekurangnyanya-kurangnyanya 2/3 anggota.

Kedua, pengusulan GBHN untuk dihidupkan kembali melalui amandemen begitu mahal harga social dan politik politiknya. Karena itu tidak diberlakukan secara runggal, melainkan harus dilakukan secara komprehensif, dengan mempersiapkan kajian, agar diperleh suatu grand design yang obyektif dan komprehensif. Menhidupkan kembali GBHN, harus dilakukan secara bersama-sama dengan upaya reitalisasi tugas dan

kewenangan konstitusional MPR, DPD, Pemilihan Presiden dan Kepala Daerah lainnya. Mengingat belum adanya kajian-kajian yang holistic, komprehensif dan integral, dengan pendekatan analisis dampak system perundang-undangan yang sudah dan sebangun berlaku saat ini.

Ketiga, karena menghidupkan kembali GBHN , merupakan *qonditio sine quanon* dari revitalisasi fungsi dan kewenangan MPR alam tugas keseharian (*ordinary duties*), maka kedudukan GBHN dengan “baju hukum Tap MPR”, maka kedudukan GBHN bukan saja berfungsi sebagai primary rules yang harus berfungsi sebagai indikator-indikator penjabaran sila-sila Pancasila. Sebab, tidak akan banyak makna tambahan bagi perkembangan Indonesia ke depan, jika Pancasila, sebagai dasar Negara, dan Sumber dari Segala Sumber Hukum Positif manakala substansi hasil amandemen yang bertentangan dengan sila-sila Pancasila tidak turut terkoreksi atau terevisi saat ini dan ke depan.

Keempat, usaha mengembalikan GBHN sebagai Blueprint, grand design bagir pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*) yang kreatif dan kritis, juga harus diarahkan pada upaya peningkatan pemahaman dan kesadaran masyarakat dan bernegara, karena itu obyek utama, pengaturan GBHN harus ditujukan kepada Konvensi Montavideo, 1938, sebagai asas utama dalam berdirinya Negara bangsa (nation states), yaitu pembangunan difokuska pada penguatan Negara terhadap kedaulatan Negara secara utuh (territorial integrity), khususnya Pasal 33 UUD NRI 1945, peningkatan kualitas penduduk (permanent population), peningkatan system pemerintahan yang transparan dan pemerintahan yang bersih (*the limit government and the absence of corruption*), dan perumusan kembali secara progresif dan terhadap kemampuan dalam hubungan dan politik luar negeri (*ability to communicate with other countries*).

## 6. Penutup

Dari pemaparan di atas, mengisyaratkan bahwa menghidupkan kembali GBHN cukup optimis jika dilakukan secara komprehensif dan terpadu dengan mempertimbangkan maksud dan tujuan dari pendirian Negara bangsa yang mensejahterakan penduduknya. Beberapa argumentasi yang eleven sebagai berikut:

1. Usulan GBHN merupakan pintu gerbang ke arah proses amandemen kelima yang tidak boleh dilakukan secara tunggal, mengingat mayoritas kekuatan parati politik, TNI Polri, organisasi social keagamaan NU-Muhammadiyah, dan stake holder masyarakat Indonesia menyetujuinya.
2. Pembangunan Indonesia yang didasarkan pada Visi dan Misi Presiden Berkuasa cenderung tidk focus, kurang stabil, dan pula menjadi silang sengketa parpol dan pemerinrtahan yang berkuasa, sehingga Presiden terpilih terkadang tersandra oleh parpol yang berkoalisi. Sehingga arah pembangunan nasional tidak memiliki kepastian hukum sebagai akibat dari kegagalan perencanaan perundang-undangan, banyak perundang-undangan yang dibatalkan MK adalah bukti kecil dari ketiak hadiran GBHN, sementara UU Nomor 25 Tahun 2004 belum dapat dijadikan instrument unggulan yang dpat menandingi GBHN produk MPR.
3. Menghidupkan kembali GBHN optimis untuk sukses bilamana fungsi MPR dapat direvitalisasi tugas dan kewenangan konstitusional melalui amandemen ke lima, selain MPR memiliki tugas-tugas harian juga berfungsi sebagai pelindung dasar Negara Pancasila.
4. Mengidupkan kebal GHBN sebagai grand design atau blue print pembangunan nasional harus menjadi bagian dari amandemen kelima, bilamana substansi mampu menjabarkan sial-sila Pancasila sebagai indikator pengukuran pembangunan berdasarkan nasional, yang mampu merevisi dan mengkoreksi, berbagai kesalahan dalam amandemen ke satu dan keempat, utamanya koreksi terhadap empa unsure berdirinya Negara, dan utamanya penjabaran Pasal 33 UUD NRI 1945, sebagai *the siprem law of the land*.\*\*\*

# KEDUDUKAN KEDAULATAN RAKYAT DALAM UUD PERUBAHAN GAGASAN MENEMBALIKAN REZIM PERENCANAAN DALAM UUD NEGARA REPUBLIK INDONESIA<sup>1</sup>

Oleh : Muhamad Saleh, SH, MH<sup>2</sup>

## Pendahuluan

Paska reformasi 1998, Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilu 1999 melakukan amandemen UUD 1945 sebanyak 4 kali, dan berlangsung dari tahun 1999-2002. Amandemen yang dilakukan ketika itu didorong oleh keinginan untuk memperbaiki iklim demokrasi, penghormatan terhadap hak asasi manusia, dan penguatan otonomi daerah.

Alasan melakukan amandemen tersebut didasari oleh pandangan bahwa pemerintah Orde Baru merupakan rezim otoriter, dan otoritarian Orde Baru itu memperoleh pembenaran dari UUD 1945. UUD 1945 dianggap sangat *executive heavy*, dan memberi peluang pada presiden untuk memegang kekuasaan tanpa bisa dikontrol oleh kekuasaan negara yang lain. Karena UUD 1945 dianggap sebagai sumber penyalahgunaan kekuasaan, maka dengan semangat reformasi, kehendak mayoritas rakyat yang tercermin dari anggota MPR ingin memangkas peluang kembalinya pemerintah yang otoriter dari sumbernya.

Semangat 'emosional' anti Orde Baru yang dijadikan dasar pijak untuk membedah konstitusi, dan dorongan untuk sesegera mungkin melakukan perubahan UUD, membuat pembahasan amandemen UUD dilakukan secara terburu-buru, dan bersifat parsial. Pembahasan yang memfokuskan pada pasal demi pasal dalam melakukan amandemen, merupakan bukti bahwa amandemen

---

<sup>1</sup> Disampaikan sebagai makalah untuk Focus Group Discussion dengan tema "Kedaulatan Rakyat di Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945," yang diselenggarakan oleh Lembaga Pengkajian MPR bekerjasama dengan Fak. Hukum UII, 11 Mei 2016.

<sup>2</sup> Direktur Pusat Kajian Pancasila dan Konstitusi (PUKAPAKU)



dilakukan secara parsial, disesuaikan dengan suasana kebatinan ketika MPR hasil Pemilu 1999 bersidang.

Hasil amandemen UUD 1945 itu telah mengubah secara fundamental citanegara Indonesia. Hal itu dapat dilihat dari :

- 1) Dihapusnya MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara (pasal 1 ayat (2) UUD 1945), dan menjadikan MPR hanya sebagai Lembaga Negara yang susunan dan kedudukannya diatur oleh UU yang dibuat oleh DPR (Pasal 2 ayat (1) UUD Perubahan).
- 2) Kuatnya kedudukan DPR. Selain sebagai lembaga legeslatif, DPR juga bisa ikut terlibat dalam urusan eksekutif (pasal 11 ayat 1), juga menentukan susunan dan kedudukan, serta pengisian jabatan lembaga tinggi lain : MA (pasal 24 A ayat 3), MK (24 C ayat 3), KY (24 B ayat 3), BPK (Pasal 23 F ayat 1).
- 3) Penerapan demokrasi liberal dengan model pemilihan langsung (pasal 6 A ayat 1, pasal 19 ayat 1, pasal 22 C ayat 1 pasal 22 E). Rakyat 'diminta' memilih wakil-wakilnya yang disodorkan oleh partai politik (Pasal 23 E ayat 3). Karena itu tidak salah jika dengan model seperti itu, demokrasi hanya dilaksanakan secara prosedural belaka.
- 4) Dihapusnya lembaga Dewan Pertimbangan Agung (Bab VI UUD 1945). Gagasan *founding fathers* tentang Dewan Pertimbangan Agung adalah untuk menjadi 'juru damai dan juru nasehat' Lembaga Tinggi Negara. Sehingga jika ada ketidakharmonisan antar Lembaga Tinggi Negara dapat diselesaikan melalui peran DPA. Namun oleh anggota MPR yang melakukan amandemen, DPA dianggap tidak memiliki fungsi dan hanya dijadikan alat kekuasaan Orde Baru.
- 5) Diadopsinya secara bulat *declaration of human right* dalam UUD (Pasal 28 A-J). Padahal para *founding fathers* Indonesia mengakui hak-hak individu, namun hak-hak

individu itu dalam bingkai kesadaran sosial. Sedang dalam semangat demokrasi liberal yang menjadi spirit UUD amandemen, hak-hak individu benar-benar diterapkan untuk kepentingan individu.

Amandemen dengan semangat Anti Orde Baru yang dilakukan secara terburu-buru dan parsial itu akhirnya berdampak pada ketatanegaraan Indonesia. Dan hal itu disesalkan oleh banyak pihak, termasuk Prof. Dr. Sofian Effendi.

“Sistem kenegaraan dan model pemerintahan negara yang ditetapkan melalui 4 kali amandemen pada kurun waktu 1999-2002 jelas amat berbeda dari sistem negara dan model pemerintahan negara yang dicita-citakan oleh para pendiri negara. Bahkan, model pemerintahan negara yang berlaku, sistem presidensial, dianggap oleh *founding fathers* tidak cocok untuk Negara Republik Indonesia yang sedang mereka bentuk karena secara empiris banyak negara baru yang awalnya memilih model pemerintahan tersebut kemudian berganti sistem karena sistem presidensial tidak mampu menciptakan stabilitas pemerintahan yang sangat diperlukan oleh negara-negara yang baru merdeka.<sup>3</sup>”

Keprihatinan Sofian Effendi didasari oleh pergeseran sistem pemerintahan Indonesia yang tidak sesuai dengan karakter masyarakat Indonesia. Penerapan sistem pemerintahan dan sistem hukum yang tidak sesuai, menurut Robert B. Seidman bisa membuat negara mengalami keterpurukan dan konflik horizontal berkepanjangan<sup>4</sup>.

### **Kolektivisme sebagai Rejim Perencanaan**

Republik, pemerintahan oleh rakyat, menjadi dasar bahwa negara Indonesia yang akan didirikan mengakui kedaulatan rakyat.

---

<sup>3</sup> Sofian Efendi, *Sistem Pemerintahan Negara Berdasarkan Faham Kekeluargaan dan Idiologi Negara Pancasila*, makalah disampaikan pada Seminar Wawasan Kebangsaan dan Pengamalan Pancasila. <https://duniaipkb.wordpress.com/sistem-pemerintahan-negara/>.

<sup>4</sup> Ann Seidman and Robert B. Seidman, *Law-Making, Development and The Rule Of Law*, <http://media.leidenuniv.nl/legacy/Seidmanforth.pdf>.

Anggota BPUPKI bersepakat bahwa kedaulatan rakyat merupakan pondasi utama bangsa Indonesia. Dan bentuk kedaulatan rakyat dalam negara Indonesia, menurut para *founding fathers*, harus **mencerminkan kehidupan asli bangsa Indonesia**, bukan kedaulatan rakyat berdasarkan teori atau mencontoh negara Barat. Dan bentuk kedaulatan rakyat yang dikehendaki oleh bangsa Indonesia itu, dirumuskan secara tepat oleh BPUPKI.

Menurut Soepomo, bentuk kedaulatan rakyat Indonesia :  
“...*Negara tidak lain ialah seluruh masyarakat atau seluruh rakyat Indonesia sebagai persatuan yang teratur dan tersusun*<sup>5</sup>...*negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis*<sup>6</sup>. Bagi Soepomo, hal itu tidak lain merupakan ciptaan kebudayaan Indonesia sendiri<sup>7</sup>.”

Anggota BPUPKI bersepakat bahwa negara Indonesia mengakui kedaulatan rakyat, bukan hanya secara prosedural (melalui pemilihan umum), tapi juga substansial (pemerintah memiliki kewajiban untuk menyejahterakan rakyat). Dan paham kedaulatan rakyat Indonesia, seperti dikatakan oleh Soekarno, adalah rakyat keseluruhan, bukan kedaulatan individu<sup>8</sup>.

Dari perdebatan di BPUPKI tentang bentuk kedaulatan rakyat itu, maka terumuskanlah konsep kedaulatan rakyat bercitarasa Indonesia dalam Pasal 1 ayat 2 UUD 1945, “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Dengan rumusan itu, maka sesungguhnya Indonesia mengakui kedaulatan berada di tangan rakyat, dan untuk melaksanakan agar kedaulatan itu benar-benar dilaksanakan, tidak diselewengkan menjadi kedaulatan satu orang atau sekelompok orang/golongan, maka kedaulatan itu dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

---

<sup>5</sup>Muhammad Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, jilid pertama, (Jakarta, tanpa penerbit, 1959), hlm. 114.

<sup>6</sup>*Ibid*, hlm. 111.

<sup>7</sup>*Ibid*, hlm. 112.

<sup>8</sup>*Ibid*, hlm. 297.

Soekarno dalam pidatonya tanggal 1 Juni 1945, mengatakan:

*“Dasar itu ialah dasar mufakat, dasar perwakilan, dasar permusyawaratan. Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan satu negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya. Tetapi kita mendirikan negara”semua buat semua”, “satu buat semua, semua buat satu”. Saya yakin, bahwa syarat yang mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan<sup>9</sup>..... Dengan cara mufakat, kita perbaiki segala hal, juga keselamatan agama, yaitu dengan jalan pembicaraan dan permusyawaratan di dalam Badan Perwakilan Rakyat.<sup>10</sup>”*

Gagasan-gagasan Soepomo, M. Yamin, Soekarno dan M. Hatta dalam sidang BPUPKI/PPKI, semua merujuk pada spirit kebudayaan asli Indonesia. Kebudayaan asli Indonesia yang tercermin dalam masyarakat Indonesia tersebut bercirikan kolektif.

Kedaulatan rakyat menurut gagasan para *Founding fathers*, dan hal ini memperjelas *staatsidee* Kolektivisme, memiliki ciri-ciri :

- A. Kedaulatan bagi seluruh rakyat, bukan kedaulatan individu
- B. Kedaulatan rakyat dilaksanakan secara langsung (pemilihan umum), dan oleh wakil-wakil rakyat (perwakilan)
- C. Bahwa wakil-wakil rakyat terdiri atas unsur politik, kedaerahan, dan golongan,
- D. Para wakil rakyat tersebut, dalam menjalankan amanat rakyat harus melakukan permusyawaratan, dengan mengedepankan kebijaksanaan untuk kesejahteraan rakyat, bukan mengedepankan kepentingan golongan/partai, bukan pula untuk kepentingan orang seorang atau kelompok.

Para ahli menerjemahkan kolektivisme sebagai “rezim perencanaan”<sup>11</sup>. Menurut penganut madzhab kolektif, problem manusia

---

<sup>9</sup>M. Yamin, Op.cit hlm. . . 74

<sup>10</sup>*Ibid*,

<sup>11</sup> Frederich A. Hayek, *Ancaman Kolektivisme*, Freedom Institute-Friederich Naumann Stiftung, Jakarta, 2011, hlm 42.

dalam paham individuistik-liberalistik ialah monopoli, dan dalam madzhab kolektivisme, monopoli harus ditekan melalui **kontrol negara**<sup>12</sup>. Monopoli industri yang dibiarkan, akan melahirkan penindasan dan penghisapan individu pada individu lain, dan karena itu negara –dalam paham kolektivisme—harus mengambil alih dengan kekuasaan yang dimilikinya. Negara harus diberi wewenang untuk menjalankan sistem tujuan-tujuan tersendiri dan sarana-sarana tersendiri untuk merealisasi tujuan-tujuan bersama mereka (individu-individu)<sup>13</sup>. Namun hak atau kebebasan negara untuk menjalankan sistem tujuan-tujuan dan sarana itu dibatasi oleh sebuah kesepakatan dari individu-individu tersebut.

Mengutip pendapat Hayek, setiap tindakan politis adalah (atau seharusnya) tindakan perencanaan. Tindakan perencanaan –sebagai cara menyelesaikan problem secara rasional—ialah pemanfaatan yang rasional atas sumber-sumber daya kita memerlukan arah dan organisasi terpusat atas semua kegiatan kita menurut suatu “cetak biru” yang dikonstruksi dengan sadar<sup>14</sup>.

Dari batasan itu, maka kita bisa memahami mengapa konstruksi pemerintahan Indonesia dalam UUD 1945, menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi dan pelaksana kedaulatan rakyat. Karena MPR dinobatkan sebagai “Perencana Pusat”, yang memiliki tugas mengarahkan semua kegiatan (*distribution of power*) seluruh lembaga negara, menurut suatu “cetak biru”, yang disebut Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN dikonstruksi secara rasional dengan melibatkan seluruh *resource* yang ada, mengingat anggota MPR terdiri atas tiga golongan : Golongan Politik (Partai/DPR), Golongan masyarakat adat/masyarakat representasi daerah (Utusan Daerah), dan kelompok cerdik-pandai, kelompok agama, kelompok profesional (Utusan Golongan).

Dan sebagai negara demokrasi, maka konstitusi meletakkan prinsip anggota MPR seluruhnya dipilih. Namun mekanisme

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm 50.

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 74.

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 43

pemilihannya tidak tunggal, ada tiga sistem pemilihan anggota MPR menurut UUD :

- a. Dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum anggota DPR. Dengan sistem kepartaian yang dianut di Indonesia, maka calon anggota MPR yang berasal dari anggota DPR, diusulkan oleh partai dan ditawarkan kepada rakyat untuk dipilih. Mereka mewakili kepentingan ideology partai dari daerah tertentu.
- b. Dipilih oleh organisasi profesi dan organisasi keagamaan, atau oleh kelompok masyarakat yang diakui oleh negara. Mereka mewakili dan menyuarakan kepentingan kelompok fungsional, kelompok agama, ataupun kelompok lain yang diakui.
- c. Dipilih oleh masyarakat suatu daerah, untuk mewakili dan menyuarakan kepentingan rakyat di daerah yang diwakili.

Dan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh MPR itu dilakukan :

- 1) MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, MPR yang memiliki kekuasaan tertinggi, maka MPR lah yang punya kewenangan untuk mendistribusikan kekuasaan untuk menjalankan negara. Oleh MPR kekuasaan didistribusikan : Eksekutif pada Presiden; Legeslatif pada DPR; Yudikatif pada Mahkamah Agung; Konsultatif pada Dewan Pertimbangan Agung; Auditif pada Badan Pemeriksa Keuangan
- 2) Karena masing-masing pemegang kuasa itu memperoleh kekuasaan dari MPR, maka diantara mereka tidak bisa saling menjatuhkan seperti di negara liberalistik-individualistik. Di antara mereka hanya menjalankan fungsi *check and balances*. Hal itu sekaligus menyiratkan kuatnya gagasan kolektivisme.

Posisi MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, dan karena itu menjadi Lembaga Tertinggi Negara, menunjukkan supremasi suatu negara, yang mengandung dua prinsip penting<sup>15</sup>:

- a. Badan berdaulat itu mempunyai “legal power”, kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh konstitusi.
- b. Di samping itu tidak ada sesuatu otorita tandingan (*no rival authority*) baik perseorangan atau badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah di diputuskan oleh badan berdaulat itu.

Namun, hasil dari amandemen UUD telah mengubah *staatsidee* Kolektivisme, dan menyebabkan perubahan secara mendasar bangunan ketatanegaraan di Indonesia<sup>16</sup>, dan pada akhirnya menimbulkan anomali.

1. MPR tidak lagi berfungsi sebagai '*supreme body*' yang memiliki kewenangan tertinggi dan pelaksana kedaulatan rakyat, melainkan hanya menjadi Lembaga Negara, setara dengan lembaga negara lain.
2. Susunan keanggotaan MPR diubah dengan menghapuskan Utusan Golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional (*functional representation*) dari unsur keanggotaan MPR.
3. Diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif. Dengan perubahan ini berarti UUD 1945 tidak lagi menganut “Sistem MPR” berdasarkan prinsip 'supremasi parlemen' dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi MPR ke lembaga-lembaga negara di bawahnya.

---

<sup>15</sup>*Ibid*, hlm. 84.

<sup>16</sup> Perubahan bangunan mendasar itu tidak dilakukan berdasarkan kajian yang komprehensif atas bentuk negara maupun cita negara Indonesia.

4. Dengan diadopsinya prinsip pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dalam Pasal 6A ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, maka konsep dan sistem pertanggungjawaban Presiden tidak lagi dilakukan oleh MPR, tetapi langsung oleh rakyat.<sup>17</sup>
5. Dihilangkannya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai konsekuensi hilangnya kewenangan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. dan arah negara diserahkan pada presiden yang terpilih melalui pemilihan langsung. Dan presiden berasal dari partai politik, sehingga arah pembangunan negara, sangat ditentukan oleh partai politik.

Dorongan menjadikan negara Indonesia menjadi negara demokratis dengan menyerahkan hak rakyat kepada rakyat melalui mekanisme pemilihan umum, telah mengubah secara fundamental *staatsidee* Indonesia. Bila konsisten mengembalikan kedaulatan rakyat pada rakyat secara langsung tanpa perwakilan, maka seharusnya rakyat memiliki akses untuk melakukan peninjauan atas konstitusi. Dan bila konsisten hal itu dijalankan, maka mekanisme amandemen UUD dilakukan dengan model referendum.

Namun ternyata terjadi inkonsistensi, hak rakyat untuk mengakses peraturan yang ingin dibuatnya tidak diberikan pada rakyat, melainkan dikembalikan pada MPR, Pasal 37 ayat (1) “*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.*” Sementara kedudukan MPR bukan lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Dengan demikian pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam UUD Perubahan telah diturunkan kedudukannya. Rakyat tidak lagi memiliki “kemewahan” diwakili oleh lembaga tertinggi, melainkan dilakukan oleh lembaga negara yang memiliki kedudukan setara dengan lembaga negara lainnya.

---

<sup>17</sup>Ni' matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia edisi revisi, Rajagrafindo Persada, cetakan ke-9, 2014, Yogyakarta, hlm 171.



## Kesimpulan

Karena kolektivisme tidak lagi menjadi *staatsidee*, dan perencanaan terpusat tidak lagi diterapkan, maka kewenangan MPR merumuskan GBHN juga dihilangkan. Selain itu, hak-hak rakyat untuk terlibat dalam urusan kenegaraan, telah diambil alih oleh partai politik, karena peserta Pemilu untuk duduk di DPR dan MPR berasal dari partai politik. Meskipun DPD secara konstitusional merupakan individu non partai, namun dalam kenyataannya, anggota DPD selalu berasal atau berafiliasi dengan partai politik. Karena partai politik dominan di MPR, maka menjadi kewenangan partai politik juga untuk mengusulkan sekaligus melakukan perubahan UUD. Dengan kata lain, kedaulatan rakyat telah digantikan oleh kedaulatan partai politik. Partai politik telah menjelma menjadi pelaksana kedaulatan rakyat.

Berdasarkan pemaparan dan analisis yang penulis lakukan, maka untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan Indonesia perlu dilakukan perubahan/amandemen UUD. Dalam konteks perumusan *staatsidee* dan amandemen/perubahan UUD itu, penulis ingin memberikan saran :

- 1) *Staatsidee* kolektivisme yang dirumuskan oleh para *founding father* dan tercermin dalam Pembukaan UUD perlu ditegaskan kembali. Esensi dari kolektivisme ialah paham perencanaan.
- 2) Dalam hal kedaulatan rakyat, sebaiknya kedaulatan rakyat tetap diberikan pada rakyat tanpa dikurangi atau digantikan oleh partai politik, sebagaimana kondisi saat ini.
- 3) Dalam kaitan dengan saran kedua tersebut, penulis menyarankan agar susunan, kedudukan, kewenangan dan tugas MPR dikembalikan sebagaimana diatur dalam UUD 1945. MPR tetap sebagai lembaga tertinggi negara, pelaksana kedaulatan rakyat. Demikian pula dengan susunan MPR yang terdiri dari representasi politik (Partai Politik/DPR), representasi kewilayahan (Utusan Daerah), dan representasi golongan fungsional (Utusan Golongan).

- 4) Pengalaman traumatik penyimpangan UUD 1945 yang dilakukan oleh Orde Lama maupun Orde Baru, dapat diperbaiki dengan memperbaiki pasal-pasal yang dinilai memberi peluang otoritarianisme, tanpa mengubah bangunan ketatanegaraan Indonesia sebagaimana dirumuskan oleh UUD 1945.

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

## CATATAN SINGKAT KEDAULATAN RAKYAT DALAM AMANDEMEN UUD 1945

Oleh : Sri Roviana, MA

Teori kedaulatan yang selama ini kita pahami mencakup 5 hal :

### 1. Kedaulatan Tuhan

Adalah teori kedaulatan yang bersumber dari Tuhan. Di dalam teori ini, seorang Raja merupakan penguasa yang mendapatkan kekuasaannya dari Tuhan. Pelopor teori ini adalah Thomas Aquino, Frederich Julius Stahl.

### 2. Kedaulatan Raja

Adalah teori kedaulatan yang menyatakan Raja sebagai penguasa dan pemegang kekuasaan tertinggi di sebuah negara, dan dapat dilanjutkan oleh keturunannya secara mutlak. Pelopor teori ini adalah Nicollo Machiavelly, Jean Bodin Thomas Hobbes, dan Hegel.

### 3. Kedaulatan Negara

Adalah kekuasaan tertinggi di dalam sebuah negara dipegang oleh negara tersebut. Negara adalah suci, karena negara sesungguhnya adalah penjelmaan dari Tuhan dan mewarisi kekuasaan Tuhan. Pelopor teori ini adalah Plato, Hegel, dilanjutkan Paul Laban, George Jellinek. Sementara pengikut teori ini adalah Hitler-Stalin.

### 4. Kedaulatan Hukum

Adalah kedaulatan sepenuhnya dipegang oleh hukum, baik yang tidak tertulis maupun yang tertulis. Seorang penguasa bersikap tidak mutlak dan sudah diatur oleh hukum. Di Indonesia lembaga itu adalah Presiden beserta menteri. Di Inggris lembaga itu adalah Raja bersama parlemen. Yang dimaksud dengan hukum adalah hukum tertulis dan tidak

tertulis (convensi). Pelopor teori ini adalah Immanuel Kant, H. Krabe, dan Leon Dubuilt.

5. Kedaulatan Rakyat adalah kedaulatan yang dipegang sepenuhnya oleh rakyat. Dari rakyat, untuk rakyat biasa disebut dengan demokrasi. Negara dibentuk oleh rakyat secara sukarela. Kemauan rakyat untuk membentuk negara disebut kontrak sosial, sehingga negara harus menjamin kebebasan dan persamaan bagi warganya. Pelopor teori ini adalah JJ Rousseau. Montesquieu menyatakan agar kehidupan negara berjalan baik sebaiknya kekuasaan dibagi 3, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. John Locke juga menyatakan bahwa individu dalam negara memiliki hak pokok 3 : hak hidup, hak kemerdekaan, dan hak milik. John Locke menyatakan azas terbentuknya negara ada 2
  - a. Pactum Unionis yaitu perjanjian antar individu untuk membentuk negara
  - b. Pactum Subjectionis yaitu perjanjian antara individu dengan negara yang dibentuk selama pemerintah memerintah berdasarkan undang undang.

Kedaulatan berasal dari kata “daulat”, dalam bahasa Arab artinya kekuasaan atau dinasti pemerintahan. Dalam bahasa Inggris kedaulatan artinya SOUVERIGNITY, bahasa perancisnya Souverainete, bahasa Italia Sovransi, bahasa Latin Superamus. Makna istilah diatas memiliki arti tertinggi, atau kekuasaan yang tidak berada dalam kekuasaan tertentu dalam suatu negara.

Jenis kedaulatan, menurut Jean Bodin 1500-1590 ada 2

1. Kedaulatan Kedalam (intern) : kedaulatan negara untuk mengatur fungsinya, tanpa campurtangan negara lain, sesuai perundangan yang berlaku, dan rakyat harus tunduk dan patuh pada peraturan yang digariskan pemerintah.
2. Kedaulatan Keluar (ekstern) adalah kedaulatan negara untuk menjalin hubungan dengan negara luar untuk kepentingan

nasionalnya. Hal ini digunakan untuk menjaga keutuhan wilayah suatu negara yang sepatutnya dihormati oleh negara lain seperti hubungan diplomatik, perjanjian antar negara, hubungan dagang, hubungan sosial dan budaya.

Secara teori Ciri ciri Negara yang Berkedaulatan rakyat adalah sbb;

1. Adanya lembaga perwakilan rakyat sebagai majelis yang mencerminkan kehendak rakyat.
2. Adanya pemilu dalam jangka waktu ttt oleh rakyat yang telah dewasa.
3. Majelis Perwakilan Rakyat bertugas mengawasi pemerintah.
4. Susunan kekuasaan majelis berdasarkan undang undang.

Dalam konteks tata negara saya lebih setuju jika kedaulatan rakyat maknanya adalah kedaulatan rakyat berdasarkan musyawarah perwakilan dan perundangan yang berlaku. Menjadi kurang tepat jika kedaulatan rakyat sekaligus menarapkan 3 kedaulatan, yakni kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum, karena dengan memasukkan pengertian kedaulatan tuhan, maka apapun keputusan pemimpin tertinggi negara menjadi kebenaran yang harus diterima rakyat.

Sementara itu jika kemudian muncul pertanyaan mana yang paling mencerminkan kedaulatan rakyat? kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh MPR atau kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh Undang Undang. Secara teori MPR merupakan majelis perwakilan yang mencerminkan fungsi musyawarah tinggi wakil wakil rakyat, namun sejarah mencatat bahwa MPR tidak steril dari kepentingan politik pihak pihak yang harus melindungi kepentingannya. Sehingga beberapa Tap MPR mengalami gap dan koreksi di tingkat peraturan perundangan dibawahnya. Sementara jika kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan UU, maka UU juga tidak lepas dari kepentingan pihak pihak yang menginginkan keuntungan dari pelaksanaan UU. Sehingga menurut hemat saya, kedaulatan rakyat yang semestinya mendasarkan pada check and balance antara MPR dan UU, dan meniscayakan koreksi perubahan ke arah yang lebih baik jika

memang diperlukan. Kritik muncul pada UUD 45 pasca amandemen, yang merubah kata Kedaulatan berada ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, diganti menjadi kedaulatan berada di tangan rakyat berdasar UU. Kalimat yang muncul pada pasal 1 ayat 2 UUD 45 ini tidak menunjukkan subjek yang ditunjuk, sehingga ayat ini menunjukkan kelemahan pada subjek yang diunjuk, tidak ada.

Fungsi Pengawasan lembaga lembaga negara tidak lagi hanya dilakukan oleh MPR karena MPR bukan merupakan lembaga tertinggi negara. Pasca amandemen, hanya ada lembaga tinggi negara yang menjalankan amanat rakyat berdasarkan UU. Hal ini terjadi karena adanya kepentingan sektoral, political interest, yang dilakukan oleh para pembuat UU, dan para perumus UU yakni MPR. Pelaksanaan UUD 1945 dan amandemennya itulah yang paling harus dioptimalkan. Indonesia cukup berani melakukan eksperimen perubahan struktur lembaga tinggi negara. Hal ini tidak lepas dari perubahan landasan filosofis, landasan hukum, dan landasan sosiologis yang dikendalikan oleh kepentingan ekonomi politik. Hal ini bertentangan dengan sila ke 4 Pancasila dan sila ke 5. MPR perlu dihadirkan untuk menjalankan anamat keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Selanjutnya, saya setuju MPR perlu dinaikkan lagi fungsinya pada waktu yang akan datang. Termasuk tidak adanya GBHN dalam pembangunan membuat pembangunan berjalan tanpa arah. Rekomendasinya sebaiknya dikembalikan ke masa lalu, jika memang ini membawa kebaikan. Peninggalan orde baru yang harus dilanjutkan adalah dimilikinya GBHN dalam pembangunan. Amandemen UUD 1945 tidak mengalir dari rujukan pancasila, sehingga terjadi kepincangan dalam pelaksanaan azas negara Pancasila.

Usulan selanjutnya perlu dihidupkan lagi utusan golongan, karena mereka menjalankan fungsinya sebagai agamawan, ABRI, Polisi, Daerah Tertinggal, tidak memiliki dana untuk membiayai diri dalam pemilu. Yang terjadi saat ini adalah kedaulatan rakyat telah diambil oleh partai poliik sehingga sesungguhnya yang terjadi di Indonesia adalah kedaulatan partai politik. Perlu dilakukan amademem ke 5 mengembalikan UUD 1945 sesuai dengan Pancasila.

# MENGGAGAS PEMILIHAN DEMOKRATIS DI INTERNAL PARTAI POLITIK DALAM PENENTUAN KANDIDAT PEMILIHAN PRESIDEN, PEMILIHAN LEGISLATIF, DAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH<sup>1</sup>

Oleh: Maryam Nur Hidayati, S.H.<sup>2</sup>

## A. Evaluasi Mendasar bagi Partai Politik

Partai politik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sebuah sistem demokrasi seperti Indonesia. Keduanya mempunyai keterkaitan satu sama lain, partai politik menciptakan demokrasi dan demokrasi modern tidak terbayangkan tanpa partai.<sup>3</sup> Daniel Sparringa, Sosiolog Universitas Airlangga menyatakan, layaknya penyelenggaraan pemilu yang bebas sebagai kongkritisasi dari sebuah sistem demokrasi, membangun partai politik yang efektif juga merupakan syarat penting dalam negara demokrasi.<sup>4</sup> Pentingnya keberadaan partai politik tersebut tidak dapat dipisahkan dari fungsi yang tidak dapat digantikan oleh organisasi lainnya. Diantara banyak fungsi demokratisasi oleh partai politik, menurut Meyer terdapat lima hal yang sangat penting yaitu (i) mengagregasikan kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai dari berbagai kalangan masyarakat; (ii) menjajaki, membuat, dan memperkenalkan kepada masyarakat platform pemilihan umum partai politik mereka; (iii) mengatur proses pembentukan kehendak politis (*political will*) dengan menawarkan alternatif-alternatif kebijakan yang lebih terstruktur; (iv) merekrut, mendidik, dan mengawasi staf yang kompeten untuk kantor publik mereka dan untuk menduduki kursi parlemen; dan (v) memasyarakatkan, mendidik, serta menawarkan kepada anggota-

---

<sup>1</sup> Makalah ditulis untuk acara *Focus Group Discussion* (FGD) yang diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat bekerjasama dengan Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2016, di Yogyakarta.

<sup>2</sup> Peneliti pada Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

<sup>3</sup> Richard S. Katz dan William Crotty, *Handbook Partai Politik*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm. 52

<sup>4</sup> Thomas Meyer, *Peran Partai Politik Dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*, Cetakan Ketiga, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Jakarta, 2012, hlm. 9

anggotanya atas jalan mana yang efektif bagi partisipasi politik mereka.<sup>5</sup> Di samping itu, menurut Miriam Budiardjo, fungsi partai politik diantaranya adalah sarana komunikasi politik, sosialisasi politik (*political socialization*), sarana rekrutmen politik, dan pengatur politik.<sup>6</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, disebutkan fungsi-fungsi partai politik dalam Pasal 11 ayat (1) diantaranya adalah sebagai sarana pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; (ii) penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat; (iii) penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara; (iv) partisipasi politik warga negara Indonesia; dan (v) rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Beberapa fungsi partai politik di atas mempunyai keterkaitan antara satu sama lain dan pada keempat fungsi partai politik tersebut, rekrutmen politik mempunyai peran yang sangat penting. Hal ini dikarenakan tetap eksisnya suatu partai politik ditentukan dengan adanya kader-kader partai yang mampu bersaing dan layak mengisi jabatan politik di negara Indonesia. Sebagai satu kesatuan yang saling berkaitan, rekrutmen politik tentunya berimplikasi pada fungsi partai politik yang lain, misalnya dalam konteks komunikasi politik dimana partai melalui kader-kadernya yang menduduki jabatan publik berperan dalam upaya mengartikulasikan kepentingan atau *political interest* masyarakat untuk diadvokasikan sehingga diharapkan dapat memengaruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi.

---

<sup>5</sup>*Ibid...* hlm. 33

<sup>6</sup> Miriam Budiardjo, *Pengantar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2000, hlm. 163-164



Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa secara idealita partai politik mempunyai peran yang penting dalam kehidupan bernegara dan mempunyai kewajiban untuk menyiapkan calon terbaik untuk diikutkan dalam kontestasi pemilihan baik pemilihan umum presiden, legislatif, maupun kepala daerah. Akan tetapi, terdapat banyak evaluasi mendasar bagi partai politik dalam pelaksanaan proses rekrutmen politik untuk menduduki jabatan publik. *Pertama*, berdasarkan survei Direktur Eksekutif Polcomm Institute sebagaimana dirilis oleh harian Kompas menyatakan bahwa mayoritas publik tidak mempercayai partai politik. Publik yang tidak percaya partai politik sebesar 58,2 persen, sedangkan yang menyatakan percaya 26,3 persen dan menyatakan tidak tahu sebesar 15,5 persen.<sup>7</sup> Rendahnya kepercayaan publik terhadap partai politik tersebut tentunya akan berdampak pada interes masyarakat untuk berpartisipasi dalam politik yang tentunya juga menghambat fungsi partai politik dalam konteks rekrutmen politik. Hal tersebut juga diperparah dengan hasil persepsi siswa Sekolah Menengah Atas di Yogyakarta yang menunjukkan bahwa lebih dari 50% responden menyatakan bahwa politik penting bagi kehidupan bernegara di Indonesia. Akan tetapi, lebih dari 50% menyatakan tidak tertarik terhadap politik yang didasarkan atas citra politikus dari partai politik yang buruk dan tidak efektifnya pendidikan politik melalui media oleh partai politik.<sup>8</sup> Hasil demikian menimbulkan pertanyaan tentang kinerja dari partai politik itu sendiri dalam menjalankan fungsinya.

*Kedua*, besarnya biaya yang harus dikeluarkan oleh seseorang yang ingin ikut dalam proses pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah. Dengan cara berhitung sederhana, jika setiap kepala daerah mengeluarkan dana minimal Rp. 7-8 miliar, maka betapa banyaknya dana yang harus dikeluarkan untuk memperoleh kekuasaan politik

---

<sup>7</sup> Dian Maharani, "Survei: Mayoritas Publik Tak Percayai Partai Politik", <http://nasional.kompas.com/read/2014/02/09/1551505/Survei.Mayoritas.Publik.Tak.Percaya.Partaai.Politik> diakses pada tanggal 2 Mei 2016.

<sup>8</sup> Hasil Penelitian Hibah Dekan FH UII Maryam Nur Hidayati, dkk, *Menggagas Model Pendidikan Politik bagi Pemilih Pemula*, Yogyakarta, 2016, hlm 44.

lokal.<sup>9</sup> Tidak hanya bagi pengurus partai politik, namun partai politik sendiri juga mendapatkan keuntungan dari proses pilkada. Saldi Isra menyebutkan: “begitu proses pencalonan Pilkada dibuka, partai politik meraup uang bagi mereka yang berminat. Mirip dengan pukut harimau, jumlah uang yang diraup juga bervariasi, mulai dari ratusan juta rupiah sampai dengan tawaran ratusan miliar rupiah. Setidaknya, testimoni Slamet Kribiyantoro memberikan Rp. 1,5 miliar kepada Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dan Djasri Marin memberikan Rp. 2 miliar kepada PDI-P dan PPP cukup menjelaskan bagaimana partai bekerja menjadi mesin uang.<sup>10</sup> Para pasangan calon kepala daerah biasanya membeli tokoh-tokoh masyarakat yang mempunyai pengaruh terhadap demi meraih suara dalam pemilihan langsung. Bagi kandidat yang berasal dari luar partai, karena tidak didukung oleh partai yang mencalonkannya harus membentuk tim sukses sendiri. Pembelian suara pemilih dalam sistem pemilihan langsung menjadi lebih mudah melalui peran-peran tokoh masyarakat pengumpul suara baik yang duduk di tim sukses maupun tidak.<sup>11</sup> Semakin tingginya mahar politik yang diberikan maka para calon akan berusaha nantinya ketika menduduki jabatan publik melakukan segala cara untuk “balik modal”.

*Ketiga*, masyarakat masih cenderung disodorkan nama-nama calon yang akan menduduki jabatan publik tanpa mengetahui *track record* maupun asal-usulnya. Proses seleksi yang ada di partai politik masih bersifat tertutup dan rawan terjadi jual beli kursi calon oleh elite partai. Oleh karena itu, menjadi hal yang tidak mengagetkan apabila terdapat pejabat publik yang justru tidak menguasai bidangnya ketika terpilih. Kondisi demikian tentunya tidak akan memberikan pintu keluar dalam menghadapi permasalahan bangsa apabila praktik-praktik tidak tepat tersebut terus dianggap *lumrah*.

---

<sup>9</sup> Gregorius Sahdan & Muhtar Haboddin (Editor), *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia*, The Indonesian Power for Democracy (IPD), Yogyakarta, November 2009, Hlm. 132.

<sup>10</sup> Saldi Isra, “Perahu Pukat Harimau”, *Kompas*, 25 Juli 2007, dalam, Gregorius Sahdan, *ibid.* Hlm. 138.

<sup>11</sup> Teten Masduki, “Lingkar Setan Korupsi Politik”, dalam Ibrahim Fahmi Badoh dan Luky Djani, *Korupsi Pemilu*, ICW, Jakarta, 2006, Hlm. xvii, dalam, Gregorius Sahdan, *ibid.* Hlm. 132.

Permasalahan-permasalahan yang telah dipaparkan di atas pada dasarnya dapat diselesaikan oleh partai politik itu sendiri. Kondisi demikian menjadi sangat fundamental bagi kedudukan partai politik sebagai cerminan demokrasi perwakilan. Hal ini dikarenakan partai politik dijadikan sebagai gerbang untuk mencetak calon-calon yang menduduki lembaga perwakilan di Indonesia. Berdasarkan deskripsi yang telah penulis uraikan di atas, maka permasalahan yang harus dijawab dalam makalah ini adalah bagaimana mekanisme pemilihan demokratis di internal partai politik dalam penentuan kandidat pemilihan presiden, pemilihan legislatif, dan pemilihan kepala daerah? Besar harapan penulis, bahwa gagasan ini dapat memberikan solusi bagi terwujudnya demokrasi perwakilan yang substansial dan partisipatif.

## **B. Selayang Pandang tentang Partai Politik**

Carl J. Friedrich mengartikan partai politik sebagai sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil serta materiil.<sup>12</sup> Kemudian, Sigmund Neumann mengartikan partai politik sebagai organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.<sup>13</sup> Berdasarkan kedua definisi tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pada dasarnya partai politik merupakan sebuah kelompok atau organisasi dalam kehidupan masyarakat yang bertujuan untuk mempertahankan kepentingan golongan atau golongan lain atau dapat dikatakan sebagai wadah untuk menampung aspirasi.

---

<sup>12</sup> Miriam budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 404

<sup>13</sup> *Ibid*

Di Indonesia, partai politik diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 *jo* Undang-Undang No 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Undang-Undang ini dirancang untuk mengatur kehidupan organisasi partai. Mengapa perlu adanya aturan yang mengatur partai politik? Salah satu alasannya adalah kekuasaan. Partai politik telah membangun dirinya sebagai mesin dari proses politik abad ke-20. Partailah yang memberikan napas kehidupan bagi institusi-institusi formal pemerintah dan karenanya membuat aturan untuk diri mereka sendiri.<sup>14</sup>

Salah satu fungsi partai politik adalah rekrutmen politik. Baik rekrutmen politik untuk mengajukan calon dalam pemilihan presiden, pemilihan legislatif, dan pemilihan kepala daerah. Aturan yang mengatur mengenai proses rekrutmen adalah Undang-Undang Nomor 2 tahun 2008 *jo* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik (UU Parpol). Terkait pentingnya rekrutmen itu, setiap parpol dalam Anggaran Dasar/ Anggaran Rumah Tangga (AD/ART)-nya wajib mencantumkan prosedur rekrutmen politik bagi setiap jabatan politik termasuk dalam hal jabatan kepala daerah. Pasal 2 huruf g UU Parpol menegaskan, bahwa Anggaran Dasar memuat paling sedikit peraturan dan keputusan partai politik terkait rekrutmen politik.

Sehingga, semangat Pasal 2 huruf g UU Parpol menunjukkan bagaimana partai politik di Indonesia itu harus melaksanakan dengan sungguh-sungguh mengenai rekrutmen politik untuk jabatan-jabatan politik di Indonesia. Rumusan Pasal 2 huruf g tersebut harus dihubungkan pula dengan Pasal 29 angka (1) UU Parpol yang berbunyi bahwa partai politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi :

- a. anggota Partai Politik;
- b. bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c. bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- d. bakal calon Presiden dan Wakil Presiden

---

<sup>14</sup> Richard S. Katz dan William Crotty, *Handbook Partai ...*, *Op.Cit.*, hlm. 720

Kemudian ditambahkan dalam Pasal 29 angka (2), bahwa rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan huruf d dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD/ART serta peraturan perundang-perundangan. Akan tetapi, kebebasan dari partai politik dalam proses rekrutmen yang diatur dalam AD/ART partai belum mampu memberikan jaminan bahwa calon-calon yang diajukan telah dipilih melalui mekanisme demokratis sesuai dengan prinsip hidup bernegara di Indonesia.

### C. Pemilihan Demokratis di Internal Partai Politik

Demokrasi dapat dimaknai dengan tiga macam pendekatan, *pertama*, demokrasi sebagai sistem atau struktur dimana terdapat beberapa lembaga misalnya lembaga perwakilan, lembaga pemilu, lembaga peradilan yang dijalankan berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan. *Kedua*, demokrasi dapat dimaknai sebagai sebuah rangkaian nilai dimana terdapat nilai-nilai kesamaan, kesetaraan, partisipasi, dan lain-lain. *Ketiga*, demokrasi dapat didekati dengan melihat adanya praktik-praktik demokrasi yang nyata dalam keseharian masyarakat semisal praktik musyawarah dalam masyarakat tradisional. Ketiga pendekatan ini tidak selalu hadir secara bersamaan.<sup>15</sup>

Berkaitan dengan inti dari paham demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung adalah rakyat menyerahkan kedaulatannya kepada para wakil yang telah dipilih dan dipercaya melalui sistem pemilihan yang berlaku di suatu negara. Rousseau dalam teori mandatnya menyatakan bahwa anggota parlemen atau perwakilan rakyat mendapatkan mandat untuk mewakilinya atau disebut sebagai mandataris.<sup>16</sup> Sehingga, dalam melaksanakan demokrasi perwakilan memang dilaksanakan oleh lembaga perwakilan, namun pada dasarnya wewenang yang dimiliki wakil rakyat diperoleh dari rakyat melalui pemilu. Indonesia memang menganut demokrasi Pancasila, namun juga

---

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press: Jakarta, 2005, hlm 142

<sup>16</sup> Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gama Media Pratama, 1988, hlm. 82

mengadopsi demokrasi perwakilan yang ditandai dengan adanya lembaga perwakilan yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tidak terkecuali perwakilan rakyat di bidang eksekutif yakni presiden dan kepala daerah.

Berdasarkan teori demokrasi yang dikemukakan Abraham Lincoln bahwa demokrasi adalah sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*democracy is government of the people, by the people, for the people*) yang kemudian kita kenal dengan demokrasi modern.<sup>17</sup> Menurut Robert Dahl demokrasi mengandung dua dimensi “kontes dan partisipasi”.<sup>18</sup> Memaknai demokrasi dari kedua prinsip di atas tentu harus diimplementasikan dalam proses bernegara sehingga memunculkan ciri tersendiri sebagai negara demokrasi. Wujud dari demokrasi tersebut dapat dilakukan dengan menyelenggarakan pemerintahan yang demokratis. Demokratis dalam arti sifat dari penyelenggaraan negara yang menegakkan prinsip-prinsip demokrasi.

Salah satu bentuk gagasan dalam rangka mewujudkan demokrasi perwakilan yang substansial adalah melalui pelaksanaan pemilihan demokratis di internal partai politik dalam rangka penentuan kandidat calon. Adapun tahapan yang harus dilakukan dengan tetap mempertahankan prinsip demokrasi adalah sebagai berikut: *Pertama*, rekrutmen calon yang ingin menduduki jabatan publik. Partai politik harus mulai mengubah pola bahwa pencarian baik kader maupun tokoh masyarakat yang akan diusung oleh partai tersebut dilakukan hanya pada saat mendekati pelaksanaan pemilihan, melainkan harus dilakukan jauh-jauh hari. Hal ini dikarenakan para calon diharapkan telah melalui suatu pembinaan yang cukup baik dan telah memiliki pemahaman mengenai tugas dan fungsinya nanti setelah menduduki jabatan publik.

*Kedua*, adanya proses *fit and proper test* bagi para calon. Tahapan ini memang secara idealita telah menjadi suatu tahapan yang biasa dilakukan oleh partai politik. Akan tetapi karena prosesnya tidak

---

<sup>17</sup> Jimmly Asshiddiqie, *Konstitusi.., ibid.* hlm 141

<sup>18</sup> Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Grafiti, Jakarta, 1995, hlm 6.

transparan, maka masyarakat tidak memberikan kepercayaan sepenuhnya kepada calon yang diusung. Kondisi demikian harus menjadi cermin bagi partai politik untuk dapat berubah. Tahapan ini juga sesuai dengan kehendak demokrasi bahwa menginginkan adanya kontes dan partisipasi yang baik dari para calon untuk bersaing. Dengan melaksanakan proses *fit and proper test*, masyarakat akan diberikan jaminan bahwa partai politik telah bersungguh-sungguh dalam menyiapkan calon untuk diajukan menduduki jabatan publik.

*Ketiga*, pengaturan secara proporsional untuk mahar politik. Mahar politik merupakan suatu keniscayaan dalam bagian partai politik. Hal ini dikarenakan salah satu sumber keuangan partai adalah dari iuran kader-kader partai. Akan tetapi, permasalahan yang muncul adalah partai cenderung “memeras” para calon yang ingin menjadikan partai tersebut menjadi kendaraan politik mereka. Kondisi demikian diperparah dengan tidak perlu lagi bagi suatu calon untuk melewati proses-proses rekrutmen politik, cukup dengan memberikan mahar politik yang lebih besar sehingga dapat ditetapkan sebagai calon yang diusung dari partai tersebut. Praktik pemberian mahar yang fantastis tersebut justru membuka peluang lebih besar bahwa para calon yang berhasil menduduki jabatan publik akan berusaha dengan segala cara untuk balik modal, sehingga kekhawatiran terjadi korupsi akan sangat besar.

Oleh karena itu, partai diharapkan mempunyai kebijakan yang mengatur bahwa pemberian “mahar” dapat diklasifikasikan sesuai dengan kemampuan calon atau dengan membendakan antara calon baru dengan calon yang telah menduduki suatu jabatan dan akan mencalonkan kembali. Sehingga bentuk iuran dari calon dilihat sebagai bentuk loyalitas calon kepada partai, bukan sebagai beban yang dapat menimbulkan potensi korupsi dikemudian hari apabila menduduki jabatan publik.

*Keempat*, adanya transparansi dan akuntabilitas. Meskipun pelaksanaan pemilihan kandidat dilakukan oleh internal partai, akan tetapi hasil dari proses seleksi harus diinformasikan kepada masyarakat luas. Tahapan ini dilakukan sebagai wujud dari partai bahwa adanya

partai merupakan wujud dari loyalitas kepada rakyat, bukan hanya kepada kepentingan partai semata. Oleh karena itu, masyarakat berhak mengetahui proses rekrutmen calon yang akan menduduki jabatan publik.

Beberapa tahapan di atas merupakan kesatuan dan saling mendukung dalam mewujudkan pemilihan yang demokratis. Agar tahapan tersebut menjadi tahapan yang harus dilalui oleh partai politik dalam proses rekrutmen, maka perlu dimasukkan dalam revisi Undang-Undang Partai Politik.

#### **D. Penutup**

Berdasarkan uraian evaluasi pada bagian awal makalah ini menunjukkan bahwa terdapat permasalahan-permasalahan yang harus diselesaikan oleh partai politik agar mampu mewujudkan demokrasi perwakilan yang substansial. Oleh karena itu, melalui pemilihan demokratis di internal partai politik dalam menyiapkan kandidat untuk menduduki jabatan publik merupakan suatu hal yang mendesak untuk dilakukan. Melalui proses rekrutmen yang tidak terburu-buru, dilakukannya *fit and proper test* yang akuntabel, pengaturan mahar politik yang proporsional, dan transparan kepada masyarakat merupakan langkah nyata yang dapat dilakukan oleh partai untuk memperbaiki diri dan mengembalikan kepercayaan publik kepada partai politik.

### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **Buku**

- Bintan R. Saragih. 1988. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gama Media Pratama.
- Gregorius Sahdan & Muhtar Haboddin (Editor). 2009. *Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia*, Yogyakarta: , The Indonesian Power for Democracy (IPD).



- Jimly Asshiddiqie. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Miriam Budiardjo. 2000. *Pengantar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia.
- Richard S. Katz dan William Crotty. 2014. *Handbook Partai Politik*, Cetakan Pertama, Bandung: Nusa Media.
- Samuel P. Huntington. 1995. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta: Grafiti.
- Thomas Meyer. 2012. *Peran Partai Politik Dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

## **Penelitian**

- Hasil Penelitian Hibah Dekan FH UII Maryam Nur Hidayati, dkk, *Menggagas Model Pendidikan Politik bagi Pemilih Pemula*, Yogyakarta, 2016.

## **Internet**

- Dian Maharani, "Survei: Mayoritas Publik Tak Percayai Partai Politik", <http://nasional.kompas.com/read/2014/02/09/1551505/Survei.Mayoritas.Publik.Tak.Percaya.Partai.Politik>

# PERIHAL KEDAULATAN DALAM PERUBAHAN UUD 1945

Oleh : Mochamad Isaneni Ramdhan

## PENGANTAR

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR 1999-2002 masih menimbulkan persoalan serius bidang ketatanegaraan, bahkan usai disahkan MPR membentuk Komisi Konstitusi untuk melakukan pengkajian secara komprehensif terhadap Perubahan UUD 1945.

Terdapat beberapa anomali konstitusional yang perlu dijernihkan, antara lain: Perubahan UUD 1945 memberikan peran bagi rakyat dalam menentukan pilihannya melalui pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden.

Namun pencalonan tetap dilakukan melalui mekanisme partai politik, sehingga tidak memungkinkan rakyat memilih calon di luar mekanisme pencalonan oleh partai politik

2

## PENGANTAR

Demikian pula halnya dalam pemilihan langsung kepala daerah; di sisi pemilihan rakyat diberikan mandat untuk memilih, sedangkan saat laporan pertanggungjawaban sepenuhnya menjadi domain DPRD yang merupakan representasi dari Partai Politik.

Mengacu pada persoalan tersebut muncul persoalan mendasar, apakah kedaulatan yang diatur dalam Perubahan UUD 1945 telah sesuai dengan sila keempat Pancasila, bahwa Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan?

3

## ASPEK FILOSOFIS MAKNA SILA KEEMPAT PANCASILA

Sila Keempat harus dimaknai sebagai suatu pedoman pelaksanaan kedaulatan rakyat bagi bangsa Indonesia, sehingga kedaulatan yang dilakukan merupakan kedaulatan rakyat (baca: demokrasi Pancasila)

Berbeda dengan pelaksanaan demokrasi pada banyak negara yang hanya mengutamakan demokrasi prosedural, dalam sila keempat terkandung dua makna demokrasi secara inheren, yakni demokrasi substansial serta demokrasi prosedural

Yang dimaksud dengan demokrasi substansial, bahwa demokrasi di Indonesia diselenggarakan dengan mengutamakan sikap kebijaksanaan dalam perwakilan, sehingga tidak dikenal demokrasi langsung.

Selanjutnya demokrasi prosedural, bahwa dalam melaksanakan demokrasi, pengambilan putusan dilakukan melalui musyawrah bukan sistem *majoritarian*

4

## PERBANDINGAN

Sebelum Perubahan  
(UUD 1945)

Accumulation

Long-term growth

Consistent

Time to recover

Sesudah Perubahan  
(UUDNRI Tahun 1945)

Distribution

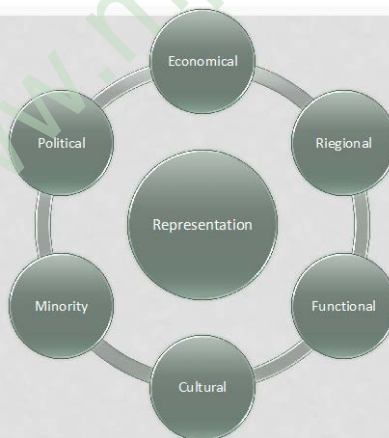
Current income

No Consistency

Lack of recovery time

5

## ASPEK SOSIOLOGIS-POLITIS



6

## EKSES SOSIAL POLITIK

Ketiadaan institusi politik dari beberapa komponen masyarakat dalam lembaga perwakilan mengundang dua eksekusi sosial politik:

- a. Kecemburuan sosial politik yang berujung pada keinginan untuk mengembalikan format lembaga perwakilan sebelum Perubahan UUD 1945 dilakukan
- b. Timbulnya hegemoni partai politik dalam penyelenggaraan perwakilan di segala unsur kehidupan masyarakat

7

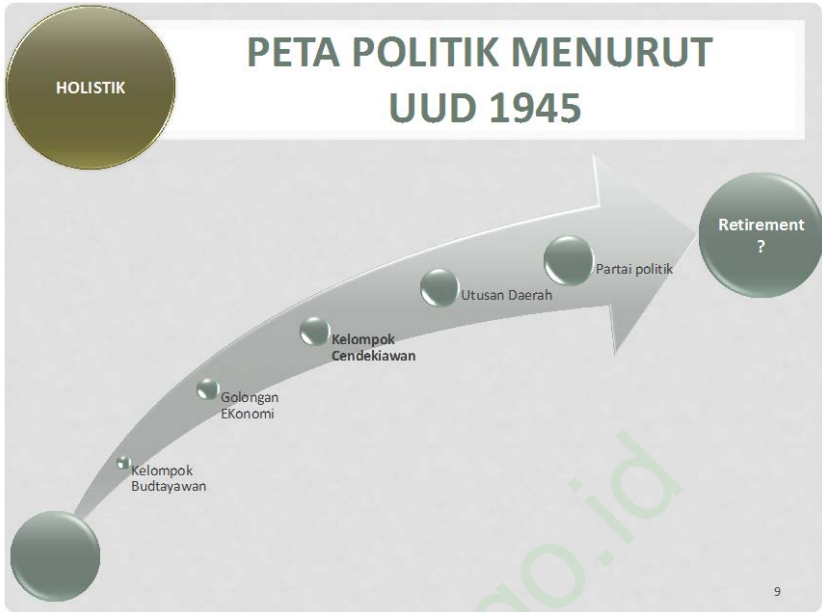
## ASPEK KONSTITUSIONAL

Dalam Pasal 1 ayat (2) Perubahan UUD 1945 dinyatakan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”

Harus dimaknai pelaksanaan Undang-Undang Dasar hanya dapat dilaksanakan dalam bentuk undang-undang, selanjutnya dalam Pasal 20 ayat (1) Perubahan UUD 1945 dinyatakan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membuat undang-undang”.

Meskipun Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) Perubahan UUD 1945 menjamin keterlibatan Presiden setiap RUU harus disetujui bersama antara DPR dan Presiden, tapi bukankah Presiden juga berasal dari partai politik (Pasal 6A ayat (2) Perubahan UUD 1945)?

8



## KOMPOSISI MPR



11

## PENUTUP

Dalam pertemuan Konvensi Nasional tentang Haluan Negara, sepertinya ada kehendak mengembalikan Kedaulatan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini perlu mendapat apresiasi yang proporsional mengingat pada analisis sistemik terkait dengan legitimasi pengisian jabatan, pola penugasan, pola pengawasan, serta pola pertanggungjawaban Presiden selaku Kepala Pemerintahan, sehingga perlu dibahas pada sesi yang terfokus dan spesifik.

Kota Republik, 11 Mei 2016

Mochamad Isnaeni Ramdhan

12

# IMPLEMENTASI KEDAULATAN RAKYAT PASCA AMANDEMEN UUD NEGARA RI TAHUN 1945

Oleh: Takariadinda Diana Ethika, SH., M. Hum <sup>1</sup>

## A. Latar Belakang

Kelahiran teori kedaulatan rakyat pada abad ke 18 di Perancis tidak terlepas dari adanya absolutisme kekuasaan raja-raja pada waktu itu berakibat pada penderitaan rakyat yang sangat luar biasa. Akhir dari perjuangan rakyat melawan kesewenang-wenangan penguasa mencapai puncaknya dengan terjadi revolusi Perancis yang ditandai dengan hancurnya penjara Bastille sebagai simbol hancurnya absolutisme raja Perancis. Rakyat mengambil alih kekuasaan yang ditandai dengan lahirnya faham kedaulatan rakyat sebagai faham baru yang dianggap sebagai faham yang mewakili kepentingan rakyat pada waktu itu.

J.J. Rousseau merupakan tokoh penting dibalik lahirnya faham kedaulatan rakyat di Perancis khususnya dan di eropa umumnya pada abad ke 18 tersebut. Faham kedaulatan rakyat adalah faham yang menghendaki rakyat dilibatkan dalam setiap proses pengambilan keputusan di dalam negara karena rakyat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi di dalam negara. J.J. Rousseau dalam bukunya *Du Contract Social* menyatakan bahwa manusia itu dilahirkan bebas dan sederajat dalam hak-haknya sedangkan hukum merupakan ekspresi dari kehendak umum (rakyat) <sup>2</sup> yang disebut dengan *volonte generale*. *Volonte generale* merupakan kehendak rakyat tertinggi dalam negara dan inilah yang kemudian disebut dengan kedaulatan rakyat.

Pada era negara moderen saat ini semua negara menyatakan diri sebagai negara yang menggunakan faham kedaulatan rakyat di

---

<sup>1</sup> Dosen Fakultas Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta.

<sup>2</sup> H. Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, hal.4.



dalam pelaksanaan pemerintahannya, bahkan di era moderen sekarang paham kedaulatan rakyat disandingkan dengan penggunaan paham demokrasi , demokrasi merupakan paham yang bersumber pada kedaulatan rakyat.

Alinea keempat Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas sudah menyatakan bahwa negara Indonesia merupakan negara yang berkedaulatan rakyat. Asas kedaulatan rakyat dalam pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” ( UUD Negara Republik Indonesia setelah amandemen).

Isi Pasal 1 Ayat (2) ini sangat berbeda dengan isi Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen, isi Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen berbunyi “ Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Berdasarkan isi pasal ini kedaulatan rakyat dilaksanakan dan menjelma pada suatu lembaga negara yang disebut Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Jadi jika dulu sebelum amandemen UUD 1945 kedaulatan rakyat secara tegas dikatakan dilaksanakan oleh MPR tetapi setelah amandemen UUD 1945 dikatakan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut ketentuan UUD . Ketentuan baru ini tidak menjelaskan bagaimana sesungguhnya mekanisme implementasi dari kedaulatan rakyat ini setelah terjadinya amandemen terhadap UUD Negara Republik Indonesia di era reformasi . Karena itu perlu dibahas lebih lanjut seperti apa kira-kira mekanisme pelaksanaan kedaulatan rakyat di era reformasi setelah terjadinya amandemen .

## **B. PEMBAHASAN**

Kata kedaulatan atau *sovereignty* adalah ciri atau atribut hukum dari negara dan sebagai atribut negara ia sudah lama ada, bahkan ada yang berpendapat bahwa *sovereignty* itu mungkin lebih

tua dari konsep negara itu sendiri.<sup>3</sup> Perkataan *sovereignty* mempunyai arti yang sama dengan *sovereiniteit* yang berarti tertinggi. Membicarakan tentang kedaulatan berarti membahas tentang kekuasaan, sebab pengertian atau makna kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan yang tertinggi untuk memerintah dalam suatu negara.<sup>4</sup>

Menurut Harold J.Laski yang dimaksud dengan *sovereignty* ialah kekuasaan yang sah ( menurut hukum) yang tertinggi , kekuasaan tersebut meliputi segenap orang maupun golongan yang ada di dalam masyarakat yang dikuasainya. <sup>5</sup>Sedangkan menurut C.F Strong yang dimaksud dengan *sovereignty* ialah kekuasaan untuk membuat dan melaksanakan undang-undang dengan segala cara pemaksaan yang diperlukan. Kedaulatan memiliki defenisi dalam aspek ganda yaitu kedaulatan internal dan eksternal. Secara eksternal istilah ini bermakna supremasi seseorang atau sekumpulan orang di dalam Negara atas individu-individu atau perkumpulan orang individu dalam wilayah yurisdiksinya. Secara eksternal berarti independensi mutlak satu Negara sebagai suatu keseluruhan dalam hubungannya dengan negara-negara lainnya. <sup>6</sup>

Memang demikian kiranya bahwa dilihat dari segi hukum sebenarnya yang dimaksud dengan *sovereignty* ialah kekuasaan yang tertinggi yang harus dimiliki negara. Memiliki kekuasaan tertinggi berarti bahwa negara harus dapat menentukan kehendaknya sendiri serta mampu melaksanakannya. Adapaun kehendak negara penjelmaannya adalah hukum , oleh karena itu kekuasaan menentukan kemauannya sendiri serta melaksanakannya pada hakekatnya ialah berupa kekuasaan untuk menentukan serta melaksanakan hukum.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Fred Isyana (Pengantar Ilmu Politik) dalam H. Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1999, hal. 6

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, 1990, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, hal.12

<sup>6</sup> C.F Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Moderen*, 2004, Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, Bandung, hal.8-9

<sup>7</sup> Joeniarto, *loc.cit*, hal 12.

Asas kedaulatan rakyat atau faham demokrasi mengandung 2 (dua) arti; *Pertama* , demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan *kedua*, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan kultural, historis suatu bangsa sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat , dan demokrasi Pancasila .<sup>8</sup> Di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 45 tercantum adanya kalimat “ kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan”. Di dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, Bagian Umum tentang Pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan pada no. 3 dijelaskan bahwa: “ Pokok-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 Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasarkan atas permusyawaratan perwakilan”.<sup>9</sup>

Dari kalimat-kalimat di atas dapat diketahui bahwa sistem pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar ini antara lain mengandung dua asas yaitu :

- a. Asas kedaulatan rakyat
- b. Asas permusyawaratan perwakilan.<sup>10</sup>

Kedua asas tersebut tercantum secara jelas di dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 sebelum terjadinya amandemen sedangkan setelah terjadinya amandemen asas yang terkandung di dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berubah menjadi asas kedaulatan rakyat dan asas dilaksanakan menurut ketentuan UUD. Hal ini membawa konsekuensi bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan oleh MPR dan ini juga berarti bahwa MPR bukan merupakan penjelmaan

---

<sup>8</sup> H. Dahlan Thaib, *Op. cit.*, hal. 7

<sup>9</sup> Joeniarto, *Op.cit.*, hal.9.

<sup>10</sup> *Ibid.*

seluruh rakyat Indonesia dan bukan pemegang kekuasaan tertinggi di dalam negara. Konsekuensi lebih lanjut dari amandemen terhadap Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedudukan MPR bukan lagi merupakan lembaga tertinggi dalam negara tetapi hanya merupakan lembaga tinggi negara sama halnya dengan kedudukan DPR dan Presiden.

Sebenarnya ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca amandemen jika dikaitkan dengan bunyi sila keempat Pancasila yang terkandung dalam Alinea keempat Pembukaan UUD akan mengalami sedikit pergeseran makna, karena dulu kata permusyawaratan sebelum amandemen selalu dimaknai dengan lembaga MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat tertinggi dan merupakan penjelmaan seluruh rakyat. Tetapi setelah amandemen makna seperti ini sudah tidak ada lagi bahkan menurut sebagian orang ada kecenderungan sebenarnya bunyi Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah amandemen sangat bertentangan dengan bunyi sila keempat Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alinea keempat.

Tetapi sebenarnya anggapan seperti ini tidaklah tepat sebab sebenarnya makna kata permusyawaratan/perwakilan pasca amandemen dapat dimaknai bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan dengan menggunakan mekanisme melakukan musyawarah untuk mufakat dalam arti setiap persoalan yang muncul di dalam penyelenggaraan negara harus selalu diselesaikan secara musyawarah sebagai salah satu sendi demokrasi yang ada di Indonesia . Mekanisme musyawarah di era pasca amandemen seharusnya dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat Indonesia yang disebut dengan DPR dan seharusnya praktek perdebatan sengit yang tidak mengedepankan etika musyawarah yang sering dipertontonkan oleh wakil rakyat pada rapat-rapat di lembaga perwakilan rakyat tidak perlu terjadi lagi.

Pasca amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 implementasi kedaulatan rakyat sangat berbeda dengan

sebelum dilakukannya amandemen terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Satu hal yang sangat jelas berbeda terutama terkait dengan eksistensi MPR setelah amandemen bukan lagi merupakan lembaga tertinggi negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, MPR hanyalah lembaga tinggi negara sama halnya seperti DPR, Presiden dan DPD.

Pasca amandemen meskipun MPR bukan lagi merupakan lembaga tertinggi negara tetapi kedudukan dan eksistensinya tetap penting karena sesungguhnya MPR secara teori tetap merupakan penjelmaan dari rakyat Indonesia, karena keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPD dan anggota DPR yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum (pemilu). Pemilu merupakan salah satu upaya untuk melaksanakan kedaulatan rakyat karena pada pemilu rakyat memiliki hak untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di MPR.

MPR tetap memiliki peran penting dalam melaksanakan kedaulatan rakyat pasca amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hal ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 7A, Pasal 7B dan Pasal 8 Ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kedua pasal ini mengatur kewenangan MPR dalam hal terjadinya *impeachment* terhadap presiden dan/atau wakil presiden. Eksistensi kedua pasal ini menunjukkan bahwa kedudukan MPR sangat krusial pada saat terjadinya upaya *impeachment* terhadap presiden dan/ atau wakil presiden baik dalam proses pengusulannya maupun pemberhentiannya. Sedangkan pada Pasal 8 Ayat (2) peran MPR sangat penting dalam pemilihan wakil presiden bila kursi wapres dalam keadaan kosong serta Pasal 8 Ayat (3) menyatakan jika pasangan presiden/wapres mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat menjalankan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan MPR akan bersidang untuk memilih presiden dan wakil presiden yang baru sampai habis masa jabatannya.

Bahkan sebenarnya masih ada satu lagi mekanisme pelaksanaan kedaulatan rakyat yang lahir di era reformasi seiring dengan terjadinya amandemen terhadap UUD Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 yaitu adanya pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Presiden dan wakil presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat ini merupakan pengemban amanat kedaulatan rakyat yang baru karena itulah presiden dan wakil presiden terpilih harus benar-benar mengedepankan kepentingan rakyat yang sudah memilihnya.

DPR sebagai lembaga terdepan pengemban kedaulatan rakyat pasca amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah seharusnya benar-benar dapat menjalankan kepercayaan masyarakat dengan sebaik-baiknya, anggota DPR seharusnya dalam perkataan dan tindakannya sebagai wakil rakyat dapat secara konsisten dan konsekuen melaksanakan tugas, fungsi dan kewenangannya secara bertanggung jawab. Jangan hanya mengaku sebagai wakil rakyat tetapi tindakan dan perbuatannya tidak mencerminkan upaya-upaya untuk memperjuangkan kepentingan dan aspirasi rakyat.

DPR di era pasca amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diberikan kedudukan yang kuat dan kekuasaan yang sangat besar (*heavy legislative*) sudah seharusnya benar-benar menjalankan tugas yang diembannya sebaik mungkin, kepercayaan masyarakat sebagai pemilik kedaulatan di negara Indonesia ini jangan disalah gunakan untuk mencari keuntungan baik untuk dirinya sendiri maupun untuk orang lain. Praktek KKN yang ada di DPR sudah saatnya di hilangkan dan DPR harus benar-benar dapat merepresentasikan diri sebagai wakil rakyat pengemban amanat kedaulatan rakyat.

Penguatan kedudukan DPR dapat dilihat dari perubahan bunyi Pasal 20 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memberikan hak /kekuasaan membentuk UU pada DPR hanya saja penguatan dibidang legislasi ini hingga saat ini belum berjalan secara maksimal. Penguatan kedudukan DPR lainnya terkait dengan 3 fungsi yang dimiliki DPR yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, juga terkait dengan beberapa hak yang diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 agar

DPR dapat menjalankan tugasnya dengan baik yaitu diberikannya hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.<sup>11</sup>

Penguatan kedudukan DPR juga tampak pada saat ada upaya impeachment terhadap presiden dan/atau wakil presiden, karena hanya DPR lah yang dapat mengusulkan pemberhentian presiden dan/atau wakilnya kepada MPR jika presiden dan/atau wakilnya melakukan pelanggaran hukum.<sup>12</sup>

DPD sebagai salah satu lembaga yang anggotanya juga dipilih secara langsung oleh rakyat juga harus dapat merepresentasikan diri sebagai wakil rakyat pengemban kedaulatan rakyat, anggota DPD harus mampu menyuarakan aspirasi rakyat daerah yang diwakilinya meskipun kewenangan yang dimiliki DPD berdasarkan ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 saat ini sangat terbatas.<sup>13</sup> Sudah saatnya kewenangan yang dimiliki oleh DPD untuk diperluas melalui amandemen terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 agar DPD dapat secara nyata menjalankan aspirasi rakyat yang diwakilinya.

Presiden dan wakil presiden yang juga dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu<sup>14</sup> juga merupakan representasi dari kedaulatan rakyat. Sebab presiden dan wakil presiden terpilih dipilih langsung oleh rakyat sebagai pengemban amanat rakyat kedudukan presiden dan wakil presiden pasca amandemen jelas merupakan salah satu penjelmaan kedaulatan rakyat. Rakyat sudah memilih presiden dan wakilnya melalui pemilu dan pemilu merupakan salah satu sarana mengimplementasikan kedaulatan rakyat, jadi sudah seharusnya suara rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara harus didengarkan oleh presiden dan wakil presiden terpilih.

Semoga saja para pengemban amanat kedaulatan rakyat di Indonesia berdasarkan ketentuan UUD Negara Republik Indonesia

---

<sup>11</sup> Lihat ketentuan Pasal 20 A UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>12</sup> Lihat ketentuan Pasal 7A dan 7B UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>13</sup> Lihat ketentuan Pasal 22 C dan 22 D UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>14</sup> Lihat ketentuan Pasal 6A UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Tahun 1945 yaitu MPR, DPD, DPR dan Presiden/wakil presiden benar-benar dapat menjalankan amanat kedaulatan rakyat dengan sebaik-baiknya agar rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia benar-benar mendapatkan haknya sebagai penguasa tertinggi dalam negara.

### C. Kesimpulan

1. Terjadi pergeseran implementasi kedaulatan rakyat pasca amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. MPR tidak lagi sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara ;
2. Pasca amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat disimpulkan ada 3 lembaga tinggi negara yang merepresentasikan implementasi kedaulatan rakyat di Indonesia yaitu DPD, DPR dan Presiden/wakil presiden;
3. Kedudukan MPR tetap penting meskipun bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara yaitu dalam hal memproses *impeachment* jika presiden dan/atau wakil presiden dianggap telah melakukan pelanggaran hukum, saat terjadi kekosongan kursi wapres maupun pada saat pemasangan presiden/wapres mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat menjalankan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan MPR akan bersidang untuk memilih presiden dan wakil presiden.

### DAFTAR PUSTAKA

- C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Moderen*, 2004, Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, Bandung.
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, 1999, Penerbit Liberty, Yogyakarta.
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, 2004, Penerbit PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.



Joeniarto, *Demokrasi Dan Sistem Pemerintahan Negara*, 1990,  
Penerbit PT. Rineka Cipta, Jakarta.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

## MENINGKATKAN KEMBALI KEDAULATAN

Oleh : Sobirin Malian

Perubahan memang sulit dibendung. Perubahan adalah sunatullah karena ia seirama dengan pergerakan waktu dan ruang. Namun wajar pula kiranya jika setiap perubahan itu dievaluasi dan dikritisi terus menerus agar perubahan itu dapat diantisipasi dan masih dalam koridor yang terukur terutama dalam konteks bernegara dengan parameter konstitusi.

Secara formal yang paling berkompeten mengevaluasi dan mengkritisi perubahan adalah lembaga negara dengan membuka akses seluas-luasnya kepada publik untuk berkontribusi seperti yang saat ini kita lakukan.

KEDAULATAN khususnya pasca reformasi 1998 telah banyak dilekatkan pada objek-objek tertentu dengan makna positif sebagai kreativitas, pengembangan yang linier dengan bidangnya, seperti kedaulatan rakyat, kedaulatan Tuhan, kedaulatan hukum, kedaulatan pangan, kedaulatan politik, kedaulatan Parpol, dan lain-lain. Namun, disadari atau tidak, seringkali makna “kedaulatan” memang mengalami penyempitan dan pembiasan arti sehingga jika tidak dikontrol bisa lepas dan melenceng dari makna filosofi atau paradigma yang diinginkan semula oleh para inisiatornya.

### **Kedaulatan Politik**

Dibanding kedaulatan lain kedaulatan politik\_\_terutama di lembaga legislatif\_\_ paling banyak mengalami pembiasaan makna dan filosofi. Hal ini nampaknya seiring dengan terbukanya kran politik terutama demokrasi yang identik dengan kebebasan berbuat apa pun. Kedaulatan politik juga paling dinamis sebagai konsekuensi dari demokrasi yang menempatkan politik sebagai panglima dalam negara, dan kedaulatan politik pula yang paling inkonsistensi dalam dirinya dan diluar dirinya, sehingga dunia politik termasuk para politisinya paling

mudah dipuja sekaligus dicela. Berkali-kali dalam kasus yang sebetulnya merupakan kewajiban moral mereka untuk menyelesaikan kasus itu dengan cepat dan bijaksana, mereka adalah penderita inersia kelas ulung. Mereka cenderung menunda-nunda penyelesaian cepat dan bijaksana yang merupakan tanggungjawab moral mereka. Contoh kasus, “Papa Minta Saham” dan “Sejumlah anggota DPR ikut dalam kampanye Donald Trump”, bagaimana saat itu berlarut dan sulitnya Badan Kehormatan DPR memutuskan kasus ini. Bahkan, hukum pun tak berdaya dibuatnya. Seperti disinggung Budi Darma (Kompas,10/12/15), mungkin ada bedanya antara inersia orang-orang culun dan para politisi kelas berat. Orang culun menderita inersia karena memang dia hanya mampu bermimpi tak mampu bertindak, sedangkan inersia politikus kelas berat mungkin dilandasi strategi dan taktik serba cangguh. Menunda untuk kepentingan politik, menunda untuk keuntungan mereka. Akhirnya kasus itu menguap begitu saja, hilang dari tuntutan lembaga hukum dan hilang dari memori publik. Dari uraian singkat ini layak kita mempertanyakan kembali kemana sebenarnya arah kedaulatan politik itu, kalau tidak hanya di pusaran kepentingan sempit para politisinya dan kelompoknya.

Melampaui lembaga eksekutif dan lembaga yudikatif, lembaga legislatif adalah tempat sejatinya menuntut komitmen tertinggi pada etika dan/atau moralitas. Tidak hanya Aristoteles yang menyatakan tugas legislator sebagai pembangun dan penjunjung utama kebijakan. Juda Dennis Thompson saat menulis buku *Political Ethics and Public Office* (1987) bahwa, “Kepentingan umum tidak muncul hanya dari kumpulan pilihan subyektif, melainkan juga harus diciptakan dalam proses legislatif.”

Jadi, di dalam lembaga legislatiflah etika dituntut terbangun dan berkiprah. Tugas terpenting seorang legislator, menurut Aristoteles, tak lain menanamkan pertama-tama pada dirinya sendiri, kemudian kepada segenap warga negara, kebiasaan berlaku dan berbuat baik dan bijak. Etika pribadi seorang legislator hanya bisa lahir dari kebiasaan berbuat baik, bijak dan darin regularitas penyebarannya di tengah masyarakat.

Sebagai lembaga pembuat undang-undang, parlemen dituntut untuk benar-benar memahami segala hal yang baik dan yang buruk dalam kehidupan suatu bangsa dan mematri setiap yang baik dan/atau bertujuan baik dalam undang-undang.

Jika, masih ditemukan bahwa parlemen berkubang dalam kegelapan dan terus bekerja sebagai kutukan bagi bangsa kita, tak ada jalan lain bagi seluruh komponen bangsa kita selebihnya selain mengarahkan segenap potensi akal budi politik dan hukum untuk mengenyahkan kegelapan dan menghapus kerja kutukan itu.

### **Kedaulatan Partai Politik**

Isu yang juga banyak menyita perhatian publik adalah tentang kedaulatan parpol. UUD 1945 menetapkan dua peran parpol. Pertama, mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan kedua, menjadi peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD. Setelah itu, UU yang mengatur pemilihan gubernur, bupati dan wali kota juga menugaskan parpol untuk mengajukan pasangan calon kepala dan wakil kepala daerah. Dengan kata lain, UUD 1945 menugaskan parpol untuk menggerakkan DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, dana memfasilitasi pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah.

Sebagai peserta pemilu anggota DPR dan DPRD, parpol tak saja bersaing dengan partai lain untuk menraik simpati dan kepercayaan rakyat melalui kampanye pemilu, tetapi juga menentukan siapa calon anggota DPR dan DPRD, dan menetapkan visi, misi, dan program partai sebagai materi kampanye. Singkatnya, parpol ditugaskan terutama mempersiapkan calon pemimpin dan menyiapkan rencana kebijakan publik untuk ditawarkan kepada rakyat pada masa kampanye pemilu.

Dalam ilmu politik, khususnya perbandingan politik, parpol dipandang sangat mutlak diperlukan untuk berfungsinya demokrasi. Akan tetapi, parpol saja tidak cukup untuk membuat demokrasi berfungsi. Diperlukan faktor lain, seperti pembagian kekuasaan negara

secara berimbang dan saling mengecek (*check and balance*), *rule of law* (nomokrasi), dan partisipasi politik warga negara. Parpol dipandang sebagai faktor mutlak untuk menggerakkan demokrasi perwakilan dan pemerintahan demokratis karena tiga peran yang dilaksanakan.

*Pertama*, parpol sebagai jembatan antara warga negara dengan negara. Untuk itu parpol melakukan rekrutmen warga negara menjadi anggota parpol, dan menjadikan parpol wahana partisipasi politik warga negara. Kedua, parpol menyiapkan calon pemimpin dan menawarkan ke rakyat pada masa kampanye pemilu.

*Kedua*, parpol melakukan kaderisasi anggota menjadi kader partai, menugaskan kader partai melakukan berbagai jenis kegiatan partai, seperti mendampingi anggota DPR dan DPRD, mendampingi kader partai yang menjadi kepala daerah atau menteri, memimpin kepastiaan kegiatan partai, mendengarkan dan merumuskan suara rakyat, dan menominasikan kader partai yang telah teruji menjadi calon berbagai pemilu.

Dan *ketiga*, merumuskan pola dan arah kebijakan publik dalam berbagai bidang isu publik dan kemudian menawarkannya kepada rakyat pada kampanye pemilu. Untuk fungsi ini, parpol melakukan tiga hal: berinteraksi dengan dan mendengarkan aspirasi berbagai lapisan masyarakat, menjabarkan ideologi partai menjadi preskripsi yang berfungsi sebagai penuntun kebijakan partai, dan merumuskan pola dan arah kebijakan publik.

Dengan begitu, parpol melakukan tiga hal dalam menggerakkan rakyat pemilih kedaulatan untuk berperan serta dalam pemilu: membuat warga negara peduli politik, menyiapkan dan menyederhanakan alternatif pilihan pola dan arah kebijakan publik. Dengan fungsi seperti ini, parpol memang sangat membantu rakyat menyatakan kedaulatannya.

Parpol akan dapat melaksanakan ketiga fungsi ini bila parpol dikelola berdasarkan tiga karakteristik berikut. *Pertama*, parpol sebagai pengorganisasian warga negara dikelola secara demokratis (bukan oligarkis) berdasarkan prinsip "kedaulatan partai berada ditangan anggota." Pengelolaan parpol secara demokratis berarti pengambilan

keputusan partai dilakukan secara inklusif (melibatkan semua anggota dan semua unsur partai) dan desentralisasi (pengambilan keputusan untuk sebagian persoalan partai diserahkan kepada cabang/daerah, tetapi cabang juga harus inklusif). Pertanyaannya kemudian, adakah partai yang bermodel demikian ini.

Sejauh yang dapat dilihat parpol di Indonesia umumnya masih bercorak oligarkis yang berarti sebagai penyokong iklim sistem politik demokrasi, dalam kenyataannya di dalam (internal) parpol sendiri masih memiliki masalah sendiri. Apakah masih dapat disebut parpol demikian ini memiliki kedaulatan ?

Robert Michels dalam *Iron Law of Oligarchy*, mengakui parpol yang oligarkis memiliki kecenderungan dikelola secara tidak demokratis. Selanjutnya, menurut Michels, kecenderungan parpol yang dikelola secara oligarkis menjadikan kepentingan sendiri lebih diutamakan daripada kepentingan organisasi. Hal ini yang kemudian membuat anggota parpol kesulitan memperoleh akses terkait bagaimana keputusan-keputusan krusial parpol dikeluarkan. Pemimpin atau elit parpol lebih mengontrol proses pengambilan keputusan dan juga saluran informasi, bahkan bisa memanipulasi dukungan anggota yang kurang informasi (Heidar,2006).

Oleh karena itu, kedaulatan anggota parpol menjadi penting ketika dimaknai sebagai salah satu langkah tangkal untuk meminimalkan kecenderungan oligarki di tubuh parpol. Parpol harus memastikan setiap anggotanya untuk aktif dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan di parpol.

## Penutup

Kedaulatan sebagai teks atau teori yang terakumulasi dalam bentuk produk hukum sebenarnya relatif sudah baik rumusan-rumusannya. Jadi, kedaulatan sebagai *das sollen* bisa kita simpulkan relatif tidak *debatable*. Namun, yang paling banyak menimbulkan masalah dalam isu kedaulatan adalah pada tataran implementasinya. Bagaimana perwujudan kedaulatan politik yang beretika, bagaimana

bentuk kedaulatan parpol, mewujudkan kedaulatan pangan, taat pada kedaulatan hukum, dalam tataran *das sein* telah banyak yang mengalami pembiasaan. Bahkan, kita seolah sedang berada dipersimpangan jalan bagaimana kedaulatan dapat terbukti sebagai hal yang sudah benar karena dalam praktiknya kita sendiri masih ragu benarkah semua itu sebagai bentuk wujud kedaulatan.

Kebutuhan kita sekarang sejatinya mewujudkan bentuk kedaulatan itu sebagai riil membumi. *Wallahu 'alam bissawab.*

[www.mpr.go.id](http://www.mpr.go.id)

## BUNG KARNO, PANCASILA DAN KEINDONESIAAN KITA

Oleh : Zuly Qodir



Saya akan memulai dengan pidato Soekarno di depan Sidang PBB tanggal 30 September tahun 1960, begini : “Maafkan, Lord Russell. Saya kira tuan melupakan adanya lebih daripada seribu juta rakyat, rakyat Asia dan Afrika, dan mungkin pula rakyat-rakya Latin Amerika, yang tidak menganut ajaran Manifesto Komunis atau pun Declaration of Independence”. Dari pengalaman Kami sendiri dan dari sejarah kami sendiri tumbuhlah sesuatu yang lain, sesuatu yang jauh lebih sesuai, sesuatu yang jauh lebih cocok. Sesuatu itu kami namakan Pancasila. Gagasan dan cita-cita itu, sudah terkandung dalam bangsa Kami. Telah timbul dalam bangsa kami dua ribu tahun peradaban kami dan selama berabad-abad kejayaan bangsa, sebelum imperialisme menenggelamkan kami pada suatu saat kelemahan nasional”. (Soekarno, seperti dikutipkan Adhiat K Mihardja, 2005)

“Nasionalisme yang sejati, nasionalismenya itu bukan semata-mata foto copie atas tiruan dari Nasionalisme Barat, akan tetapi timbul dari rasa cinta akan manusia dan kemanusiaan”. [Di bawah Bendera revolusi, hlm. 5]

“Apakah Kelemahan kita: Kelemahan kita ialah, kita kurang percaya diri kita sebagai bangsa, sehingga kita menjadi bangsa



penjiplak luar negeri, kurang mempercayai satu sama lain, padahal kita ini asalnya adalah Rakyat Gotong Royong” (Pidato HUT Proklamasi, 1966 Bung Karno)

“Ini dadaku, mana dadamu? Kalau Malaysia mau konfrontasi ekonomi, Kita hadapi dengan konfrontasi ekonomi. Kalau Malaysia mau konfrontasi politik, Kita hadapi dengan konfrontasi politik. Kalau Malaysia mau konfrontasi militer Kita hadapi dengan konfrontasi militer”. (Bung Karno)

Kutipan pidato diatas sengaja saya tampilkan untuk menunjukkan bahwa Bung Karno bisa menjadi ilham untuk masa depan Bangsa dan Para petinggi bangsa ini, termasuk para petinggi partai politik dan elit agama yang seringkali “keblinger” dengan kondisi zamannya.

### **Pertarungan politik Keindonesiaan**

Ada tarik menarik yang kuat antara kubu nasionalis versus Islamis, ketika bangsa ini hendak diproklamirkan. Pancasila sebagai dasar Negara ataukah Islam. Pilihan akhirnya jatuh pada Pancasila sebagai dasar Negara, bukan Islam. Tetapi perdebatan tentang Islam sebagai dasar Negara sampai sekarang tidak pernah padam. Pengikutnya sedikit tetapi berpengaruh di tengah muslim Indonesia bahkan muslim internasional.

Sampai tahun 2009 bahkan sampai sekrang 2013, kelompok kecil dalam Islam Indonesia masih berkehendak menjadikan Islam sebagai dasar Negara. Dukungannya tidak kuat karena hanya mencapai 8,7 % yang menghendaki Indonesia berdasarkan Islam dengan jumlah penduduk muslim mencapai 88,57 % total penduduk Indonesia tahun 2005, 215 juta jiwa. Tahun 2012 penduduk Indonesia mencapai 240 juta. Tetapi ketika memberikan pertimbangan dan pendapat bahwa apakah Pancasila sesuai dengan prinsip demokrasi, umat muslim Indonesia 87,3% mendukungnya.

Dari data yang ada sebenarnya antara Pancasila dengan Islam tidak serta merta dipersoalkan di Indonesia, terutama oleh mayoritas.

Tetapi dalam perjalanannya terdapat “riak-riak kecil” yang tetap menghendaki Islam sebagai dasar Negara atau sekurang-kurangnya Perda Syariah menjadi bagian inhern dalam Negara Pancasila. Hal ini dapat diperhatikan sampai tahun 2009 telah muncul lebih dari 89 perda syariah yang beredar di Indonesia yang berkisar di masalah moralitas, seperti Perda Jilbab, Perda Zakat, Perda miras, Perda Pelacuran dan Perda khalwat.

Oleh sebab masyarakat muslim Indonesia (jumlah mayoritas) maka memperbincangkan antara Islam dan Pancasila dan keindonesiaan menjadi penting dipertimbangkan. Hal ini tentu saja diharapkan menjadi diskusi yang sehat dan kondusif, sehingga membuahkan pikiran-pikiran yang segar untuk kemajuan bangsa ini yang tengah terpuruk dengan banyaknya penyakit social yang bernama kemungkaran social. Beberapa kemungkaran social seperti korupsi, ketidakadilan hokum, ketidkadilan ekonomi dan ketidakadilan politik merupakan hal yang mestinya direspon segera oleh umat beragama.

Kritik-kritik dan ketegangan antara kelompok Islam versus nasionalis dapat dikatakan terus berlangsung hingga kini dalam intensitas yang beragam. Pada tiap Pemilu pasca reformasi adalah salah satu puncak ketegangan kelompok nasionalis versus Islamist sehingga dalam tiga Pemilu muncul partai-partai berideologi non Pancasila (baca: Ideologi Islam) turut dalam Pemilu. Namun hal yang menarik sebenarnya adalah, bahwa partai-partai berideologi Islam sejak Pemilu 1999 sampai Pemilu 2009 senantiasa mengalami kekalahan dalam hal perolehan suara, hanya mencapai 37,7 % jumlah pemilih Indonesia yang mencapai 180 juta. Namun suara Islamist tetap muncul dan tampaknya berharap suara Islam menjadi basis dari partai-partai Islam.

Dalam konteks kebangsaan yang tengah terpuruk itulah, tulisan ini hendak memberikan catatan-catatan tentang hubungan agama dan Negara dalam struktur Negara Pancasila sebagai ideology berbangsa yang telah berjalan selama 67,5 tahun, mengapa seringkali mendapatkan kritik keras dari kelompok “islamist” yang berkehendak menjadikan Islam sebagai dasar Negara dan bagaimana praktek

demokrasi Pancasila berlangsung. Ulasan dalam tulisan ini tentu sepintas-sepintas namun diharapkan memberikan gambaran tentang pentingnya Pancasila sebagai ideology berbangsa dan bernegara dipraktekkan sehingga demokrasi yang diharapkan sesuai dengan keinginan banyak pihak tidak hanya segelitir orang.

## **Ideologi Pancasila dan Partai Politik**

Sebagai dasar Negara, Pancasila telah teruji selama enam puluh lima tahun kemerdekaan, sekalipun belum sempurna dalam pelaksanaan. Pancasila dalam kadar tertentu dapat dikatakan tahan banting. Hal ini bukan karena Pancasila berbunyi sendiri, tetapi sebagai Ideologi Pancasila memang memiliki nilai yang dapat diperjuangkan dan dianut sebagai paham yang harusnya dicapai oleh sebuah bangsa. Pancasila sebagai ideology merupakan ideology terbuka, karena itu siapa pun boleh menafsirkan, hanya beberapa tahu lamanya tafsir hanya boleh dilakukan oleh rezim kekuasaan politik. Di luar rezim tidak ada tafsir alternative, Pancasila akhirnya menjadi ideology tertutup dan terjadi rezimintasi tafsir.

Pancasila sebenarnya merupakan ideology murni yang luhur dan harus diperjuangkan. Ideology murni Pancasila tertuang dalam pembukaannya, yakni menghargai keragaman, mencerdaskan bangsa dan memakmurkan bangsa Indonesia dalam landasan kemerdekaan. Merdeka dari rasa takut (terorisme, begal, pengrusakan dan pencurian), serta merdeka dari kekurangan dan kemiskinan, karena Pancasila mengamanatkan adanya kesejahteraan untuk bangsa Indonesia, serta merdeka dari tidak dapat mengenyam pendidikan dasar karena Pancasila mengamanatkan untuk mencerdaskan Bangsa.

Gagasan ideologis Pancasila yang demikian luhur tersebut sebenarnya telah tertanam dalam sejarah bangsa ini. Pancasila terlahir dari khazanah masa lampau yang dalam prakteknya sebenarnya dapat diamati dalam kehidupan sehari-hari. Kehidupan sehari-hari dalam masyarakat sekalipun tidak memahami sisi filosofis dan mungkin juga rigid prakteknya, tetapi masyarakat mempraktekkan. Berbeda dengan para politisi yang belakangan tampak lebih mementingkan diri dan

kelompoknya sehingga tidak memberikan cerminan atas filosofi dan nilai-nilai dasar Pancasila. Praksis hidup politisi bertabrakan. Disinilah kritik atas ideology murni Pancasila mendapatkan relevansinya. Praktek berbangsa dan bernegara seringkali bertabrakan dengan gagasan ideology murni Pancasila yang luhur. Ideology murni Pancasila seringkali hanya berjalan dalam retorika politik, tetapi tidak teraktualkan dalam kehidupan nyata sehari-hari.

Partai politik yang berasaskan Pancasila dan yang berasaskan Islam sama-sama berjalan nyaris sempurna ngangkangi Ideologi murni Pancasila. Partai-partai politik sibuk dengan urusannya sendiri tanpa secara sungguh-sungguh memperjuangkan apa yang menjadi amanat ideology Pancasila. Partai politik sibuk dengan agenda politiknya untuk kemenangan pada pemilu berikutnya. Partai politik sibuk dengan bagaimana memenangkan calon-calon kepala daerah tingkat satu atau tingkat dua dalam Pilkada (Pilkada), sehingga nyaris sempurna dalam meninggalkan amanat ideology Pancasila.

Partai politik akan tampak sibuk dengan gagasan ekonomi Pancasila, gagasan mencerdaskan bangsa, menghargai keragaman dan menjunjung kemerdekaan pada saat Pemilu tiba, tetapi selepas Pemilu, partai politik nasionalis dan Islam kembali lagi pada agenda utamanya yakni mengurus partainya dan dirinya untuk kemenangan pada Pemilu berikutnya. Disinilah kritik pada partai politik layak ditempatkan sebab partai itulah yang paling berkepentingan dengan Pancasila sehingga ideology murni Pancasila benar-benar dapat menjadi pijakan dalam membangun sebuah bangsa dan peradabannya.

Dalam proses sejarah bangsa ini, Pancasila telah terbukti menjadi perekat seluruh komponen bangsa yang sangat beragam, dari Papua sampai Aceh. Dari keturunan suku Jawa, Sumatera, Papua, Ambon, Sulawesi maupun Borneo semuanya menjadi satu dalam rumpun Indonesia. Ini membuktikan bahwa proses sejarah bangsa ini dibawah Pancasila tetap terjaga dengan baik. Jika dipaksakan untuk merobah ideologi berbangsa dari Pancasila menjadi yang lainnya, tentu akan berdampak pada munculnya apa yang dinamakan ethno nasionalisme yang bersifat chauvinism (kedaerahan) sehingga Indonesia bubar.

Kasus yang menimpa Uni Soviet menjadi tercerai berai dalam Negara-negara merdeka sendiri karena paham yang dibangun dihancurkan sendiri oleh para politisinya. Jika Indonesia tidak berhati-hati dengan suka bermain-main dengan gagasan ideologi lain, apa yang terjadi di Uni Soviet tahun 1989 akan menimpa Indonesia Raya. Indonesia akan berubah dari Sabang sampai Merauke menjadi dari Jakarta sampai Banyuwangi saja bahkan mungkin lebih sempit lagi. Gagasan federasi yang pernah muncul pada masa menjelang reformasi mungkin saja akan menjadi kenyataan, sekalipun pada akhirnya kita terpuruk karena urusa dalam negeri yang semakin bertumpuk. Kasus Timor Timur adalah pelajaran yang sangat berharga untuk memikirkan bagaimana Indonesia akan dibangun ke masa depan. Indonesia akan dijadikan Negara yang semacam apa dan ideology macam apa menjadi penting dipertimbangkan.

Ideologi Murni Pancasila dengan begitu memiliki dua dimensi yang dapat membenarkan; yakni gagasan idealism dalam Pembukaan UUD 1945, yakni kemerdekaan, keadilan, dan kecerdasan serta praktek sejarah social yang telah mengujinya sehingga Pancasila bukanlah ideology kosong yang dirumuskan secara serampangan oleh para pendiri bangsa. Bahwa ada perdebatan semua itu tidak terhindarkan namun terbukti Pancasila memiliki daya rekat dan kohesivitas antar suku bangsa Indonesia. Pancasila sesungguhnya menjadi bagian penting dari sejarah bangsa ini, karena Pancasila dalam kadar tertentu telah menciptakan ruang dialog tentang kemajuan bangsa. Hanya dalam perjalanannya, Pancasila mendapatkan pembajakan dari kalangan elit politik tertentu yang hanya memanfaatkan kekuasaannya untuk kepentingan diri dan kelompoknya.

Sebagai ideology, Pancasila memiliki cita-cita universal yang hendak diperjuangkan, seperti telah disinggung yakni kemerdekaan, kedaulatan, keadilan, dan kecerdasan bangsa. Hanya cita-cita universal ini seringkali kontradisi dengan perjalanan panjang sejarah bangsa Indonesia. Keadilan yang hendak diwujudkan ternyata berujung pada ketidakadilan. Kemerdekaan yang diharapkan banyak pihak ternyata berujung pada penghakiman oleh kelompok. Kecerdasan bangsa yang menjadi tumpuhan membangun peradaban bangsa ternyata

terkonsentrasi pada kelompok mempunyai saja. Kedaulatan yang diharapkan menjadi karakter bangsa ternyata terkoyak karena kepentingan segelintir orang dan lemahnya pemerintah dalam bargaining politik dengan Negara lain. Kasus Indonesia versus Malaysia, Indonesia versus Singapura dan Indonesia versus Australia adalah pertarungan kedaulatan bangsa yang diinjak-injak tetapi Negara tampak lemah dihadapan Negara lain.

Ketakutan Presiden RI untuk mendatangi Pengadilan Negeri Belanda pada bulan Oktober 2010 juga merupakan bukti bahwa harga diri bangsa ini seringkali dipertaruhkan hanya dengan hal-hal kecil yang tidak jelas apa maknanya. Negara hanya tampak kuat dihadapan rakyatnya sendiri, sehingga tampak sekali jika Indonesia sebenarnya merupakan “Negara lemah” atau malahan lebih tepat dikatakan bahwa Indonesia kini adalah “Negara gagal” dan “Negara yang abai” dengan rakyatnya. Negera sibuk dengan agendanya sendiri sebagai bagian dari politik pencitraan yang menjadi landasan dalam memimpin bangsa, karena itu, sebenarnya sosok pemimpin bangsa di negeri ini benar-benar absen, karena yang muncul adalah pelbagai macam pencitraan-pencitraan bahwa Negara dalam kondisi krisis, terancam dan seterusnya sehingga kepala Negara sering diancam oleh warganya. Hal seperti ini tentu saja menggelisahkan banyak pihak. Negara mungkin tidak gelisah karena disitulah kekuatan hipnotis hendak dibangun oleh rezim kekuasaan. Namun akhirnya Pancasila sebagai landasan filosofis bernegara dan membangun bangsa hanya pepesan kosong yang senantiasa dipasung keberadaannya.

### **Prinsip Demokrasi Indonesia**

Memerhatikan praktek ideologi Pancasila yang seperti itu, perlu kita tengok kebelakang apakah ideologi Pancasila sebenarnya sesuai dengan prinsip-prinsip nilai demokrasi yang menjadi harapan banyak orang di muka bumi. Demokrasi yang oleh sebagian besar ilmuwan politik dikatakan sebagai system politik terbaik diantara system politik modern yang ada di muka bumi. Demokrasi lebih baik dari totalitarianism karena demokrasi memberikan ruang pada masyarakat. Demokrasi lebih baik dari komunisme karena demokrasi memerhatikan

keragaman struktur social yang ada di masyarakat. Demokrasi lebih baik ketimbang kapitalisme karena demokrasi menghendaki adanya pemihakan pada yang kecil. Dan seterusnya, demokrasi memiliki prinsip yang jauh lebih beradab dan manusia. Dari sana orang berharap pada berlakunya demokrasi sehingga dalam system politik modern demokrasi dipandang paling baik ketimbang system politik modern lainnya.

Jika diperhatikan beberapa prinsip yang terkandung dalam demokrasi seperti partisipasi aktif dan efektif warga Negara, kebebasan berpendapat dan berorganisasi, tanggung jawab, keadilan, keterbukaan-inklusivisme, control dan keseimbangan maka demokrasi bisa dipastikan tidak ada yang bertentangan dengan Pancasila, termasuk dengan Islam sekalipun. Demokrasi bahkan menjadi bagian integral dari Pancasila. Pancasila menjadi bagian dari Islam bahkan merupakan jiwa dari Islam yang dirumuskan secara nasional Keindonesiaan. Apakah Pancasila akan dirombak dengan yang lain, karena prinsipnya tidak ada yang bertentangan dengan agama Islam? Inilah yang pantas diajukan pada kelompok yang sampai saat ini masih mengagendakan Islam sebagai dasar Negara dan basis Ideologi Indonesia.

Kita perhatikan prinsip partisipasi efektif dan aktif warga Negara dalam demokrasi. Efektif dan partisipasi warga Negara sudah seharusnya menjadi bagian dalam pengambilan kebijakan yang strategis menyangkut hak dan kewajiban warga Negara. Hal-hal yang menyangkut kepentingan umum dibahas secara bersama untuk menghasilkan keputusan yang mempertimbangkan banyak pihak. Memang hampir dapat dipastikan tidak ada satu keputusan menguntungkan semua pihak apalagi memuaskan, *win win solution* agak sulit dalam praktek politik, namun sekurang-kurangnya akan memberikan pertimbangan atas suara dari partisipasi masyarakat sehingga masyarakat teribat dalam proses pengambilan kebijakan. Inilah yang merupakan kelebihan demokrasi dalam system politik modern dibandingkan dengan system politik lainnya. Mungkin mengecewakan sedikit orang tetapi memberikan kenyamanan pada banyak pihak karena terlibat dalam proses pembuatan kebijakan public dan kebijakan politik yang menyangkut banyak pihak. Dalam system

politik totaliter yang terlibat dalam pengambilan kebijakan hanyalah kelompok penguasa, warga Negara diabaikan.

Dalam prakteknya memang partisipasi efektif dan aktif sebagai prinsip demokrasi di Indonesia masih perlu dipersoalkan, karena perhatian elit politik kita masih sangat kurang, sehingga kepentingan umum seringkali dilupakan bahkan sengaja dibuang jauh-jauh demi kepentingan kelompok dan pendukungnya. Oleh karena itu partisipasi efektif dan aktif warga Negara sudah seharusnya dilakukan sejak pembuatan agenda kebijakan, bukan hanya sekedar sharing pendapat dan setelah itu tidak dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan karena dianggap akan merepotkan. Hal seperti ini semestinya dihindari karena akan menghilangkan prinsip dasar demokrasi, termasuk demokrasi Pancasila.

Partisipasi sangat penting diperhatikan sebab hal ini merupakan hal yang sangat krusial dalam demokrasi. Seringkali partisipasi hanya retorika belaka sementara prakteknya adalah kebijakan keputusan yang sangat tidak partisipatif maupun aspiratif. Disini diperlukan bentuk-bentuk partisipasi yang mendasar seperti partisipasi persuasive, bukan partisipasi koersif karena partisipasi koersif sebenarnya merupakan bentuk lain dari pemaksaan kehendak tetapi dengan cara dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan. Sedangkan partisipasi persuasive merupakan bentuk partisipasi yang memposisikan manusia sebagai manusia-manusia otonom (merdeka) yang sangat mungkin berbeda pemahaman, pandangan dan pendapat. Dari sharing pendapat dan pemahaman itulah kemudian dicari alternative pemahaman dan pendapat yang disepakati bersama sebagai bentuk aspirasi politik warga Negara. Inilah yang dalam beberapa periode politik Indonesia tidak berjalan.

Prinsip demokrasi lainnya adalah adanya persamaan hak warga Negara. Persamaan hak dalam politik dan proses-proses demokrasi menjadi bagian sangat penting dalam demokrasi Pancasila. Pemilihan umum adalah salah satu bentuk bagaimana warga Negara berada dalam persamaan hak, yakni satu suara menentukan suaranya sendiri. *One man one vote* adalah bentuk demokrasi persamaan hak politik warga



Negara yang paling asasi. Apakah dia miskin, kaya, berpendidikan ataukah tidak memiliki hak politik yang sama dengan warga Negara lainnya. Hanya sayang dalam beberapa proses politik yang mempergunakan Pemilu sebagai mekanisme menentukan suara terbanyak dalam memilih kepala Negara atau kepala daerah, seringkali terlibat di dalamnya politik uang yang menghabiskan banyak biaya dan menelan prinsip demokrasi yang transparan dan bertanggung jawab. Proses politik menggunakan suara mayoritas dalam beberapa aspek memang memberikan kesan tidak ada bedanya orang yang sadar politik dengan buta politik, sebab nilai suaranya sama dalam arti nominal. Suara politik masyarakat hanya dibedakan dengan kecerdasan pemilih sehingga memungkinkan adanya golongan putih (golput) atau oposisi partai. Dan sayangnya tradisi oposisi ini tidak berkembang dengan baik di Indonesia. Oposisi partai seringkali identik dengan “pembangkangan” padahal sebagai bentuk control sangat diperlukan Negara.

Bahwa ada perbedaan karakter dan pemahaman antara orang miskin dengan orang kaya tidak terbantahkan. Ada perbedaan pendapat antara orang berpendidikan dengan tidak adalah sebuah realitas yang tidak terbantahkan. Tetapi tidak berarti kaum terdidik dan mempunyai memiliki hak politik istimewa dalam sebuah Negara. Hal yang membedakan adalah aturan yang dipakai bersama. Tentu tidak adil jika antara orang berpendidikan dipersamakan dengan yang tidak berpendidikan. Antara orang kaya dengan orang miskin. Antara orang dewasa dengan anak-anak, demikian seterusnya. Oleh sebab itu, aturan yang disepakati bersama itulah yang mengatur berlangsungnya proses demokrasi. Demokrasi dengan demikian sebuah system politik yang memiliki mekanisme dan aturan yang jelas sehingga Negara dan warga Negara berada dalam koridor peradaban, bukan barbarian.

Persoalan hak politik dan keadilan hukum merupakan hal yang juga sangat krusial dalam demokrasi Pancasila, sebab hak politik seakan-akan menjadi hak warga Negara mempunyai dan terdidik, sementara mereka yang miskin dan tidak terdidik terus menerus tertindas. Hal yang sama juga terjadi dalam hal keadilan hokum, warga Negara kaya dan terdidik seakan-akan mendapatkan hak hokum

istimewa sementara yang miskin dan tidak terdidik menjadi sasaran tembak hokum positif. Disini tentu saja persoalan berat bagi para politisi yang masih memiliki hati nurani, dan hendak menjunjung tinggi politik yang bermartabat sebagaimana pernah dipraktekkan oleh para pendiri bangsa. Para pendiri bangsa sekalipun berbeda pandangan, berbeda partai politik dan sikap politik, namun sangat menghargai perbedaan dan tetap bersahabat sebagai sesama bangsa Indonesia. Inilah yang sekarang ini nihil dalam praktek politik sebagian politisi dan birokrat Indonesia.

Prinsip lain yang penting adalah kebebasan berorganisasi (berserikat) dan berpendapat. Ini merupakan prinsip demokrasi yang universal. Sejak tahun 1999 memang tampak ada kebebasan warga Negara berorganisasi (berserikat) terutama dalam organisasi social keagamaan dan social politik. Sejak tahun 1999 tidak kurang 30 organisasi dari asosiasi-asosiasi dan perserikatakan berdiri. Ormas keagamaan yang selama rezim orde baru tidak diperbolehkan berdiri kemudian merebak bak jamur dimusim penghujan. Sebut saja misalnya dalam Islam, kita akan menemukan FPI, MMI, Laskar Jihad, Ansharu tahuid, GPK, KAMII, KAMI, dan seterusnya. Sementara yang partai politik kita dapat menyebutkan HTI, dan sejumlah partai Islam lainnya seperti PKS, PKNU, PNU, PKU, PBB, PUI, PSII, PSI 1950, Masyumi Baru dan seterusnya sekali hanya dapat mengikuti sekali pemilu karena berdasarkan peraturan jika tak lolos batas minimal perolehan suara harus berhenti alias tidak mendapat dukungan masyarakat. Banyaknya partai politik dan organisasi social keagamaan yang berdiri dapat pula dikatakan sebagai bentuk multi varian aspirasi politik dan keagamaan Indonesia. Indonesia adalah pluralistic, tidak monolitik.

Namun kebebasan berorganisasi hanya tampak artificial, sebab ramai dalam hal mendirikan asosiasi dan partai tetapi minus visi dan agenda yang jelas tentang masa depan Indonesia. Dari sana terlihat ketika partai-partai tersebut turut bertarung dalam Pemilu ternyata tidak memiliki basis massa sementara sebagian dari elitnya mengatakan memiliki basis massa. Ternyata hanya klaim popularitas semata yang senyatanya tidak mendapatkan dukungan apapun kecuali segelintir orang. Kebebasan berorganisasi diterjemahkan sebagai kebebasan

mendirikan partai politik minus agenda kebangsaan. Tentu saja hal ini menjadi beban tersendiri dalam Negara berdasarkan Pancasila. Mungkin suatu saat nanti sekalipun tidak harus dengan cara dipaksakan, ada aturan yang tegas tentang boleh tidaknya pendirian partai politik agar tidak hanya terkesan euporia politik warga Negara yang telah sekian lama terpasung aspirasinya.

Sebagian lainnya mungkin pula menterjemahkan kebebasan berorganisasi adalah kebebasan untuk menjadi organisasi “kaki tangan” partai politik tertentu yang akan mendapatkan “nikmat” ketika partainya mendapatkan keberkahan dalam Pemilu. Ketika partai yang menjadi payungnya menang dalam Pemilu, sehingga organisasi kaki tangannya akan berpesta dalam kemenangan untuk mendapatkan jabatan di lingkaran kekuasaan. Inilah tafsir yang tampaknya berkembang luas ditengah kebebasan berorganisasi dan berserikat sehingga sangat banyak asosiasi dan organisasi sipil dan militer di Negara ini. Dengan demikian sangat krusial karena akan memangkas nilai luhur dari universalisme demokrasi termasuk demokrasi Pancasila.

Sementara dalam hal kebebasan berpendapat belakangan mengalami titik nadir, sehingga warga Negara sekalipun dikatakan memiliki kebebasan berpendapat, namun selalu diiringi dengan kebebasan berpendapat yang bertanggung jawab. Padahal dalam konteks akademik namanya pendapat senantiasa dilandasi dengan argument-argumen atau alasan yang memadai sehingga tidak perlu lagi dipertanyakan tanggung jawab seseorang yang mengemukakan pendapatnya. Pendapat yang hanya sambil lalu dan serampangan tidak masuk dalam kategori pendapat tetapi sekedar “omongan ngawur” alias tidak berdasar yang tidak perlu ditanggapi karena tidak jelas apa tujuan dan maksudnya. Negara tidak perlu menanggapi berbagai macam “umpatan” dan cemoohan dari warga Negara yang sifatnya memang olok-olok, karena akan mengkerdikan Negara itu sendiri. Inilah yang mengkhawatirkan karena belakangan Negara ini dengan gampang sekali menanggapi omongan yang sifatnya isu belaka, tetapi dianggap serius sehingga masalah yang sebenarnya lebih penting direspons tidak menjadi perhatian.

Oleh sebab itu, jika sekarang pemerintah senantiasa mengemukakan bahwa pendapat warga Negara harus bebas bertanggung jawab merupakan bentuk ketakutan Negara atas warganya yang tidak bersedia dikontrol atas apa yang tengah dilakukan. Negara seringkali menyatakan bahwa Negara menjamin warga Negara untuk mengemukakan pendapatnya tetapi harus bertanggung jawab. Ini sebenar-benarnya sebagai bentuk lain dari control Negara atas warganya yang seringkali kritis atas kebijakan yang dibuat tetapi tidak sesuai dengan harapan banyak warga Negara hanya mempertimbangkan kepentingan pasar internasional, memperhatikan kepentingan partai dan hanya mempertimbangkan kepentingan sekelompok orang. Tetapi karena rezim kekuasaan demikian ketakutan maka akan merespons dengan berbagai cara termasuk mengancam dengan akan menuntut balik pendapat seseorang yang dianggap tidak bertanggung jawab. Bahkan dalam kasus penulisan buku, sampai sekarang pelarangan buku masih berlangsung di Indonesia, dan pelarangan buku paling banyak terjadi pada saat rezim reformasi dibawah presiden SBY. Ini tentu saja menyisakan pertanyaan serius, dimanakah yang dinamakan kebebasan berpendapat bisa dilakukan?

Dalam beberapa kasus bahkan Negara sering berlebihan menilai sebuah pertemuan yang dilakukan oleh organisasi keagamaan atau pun organisasi politik. Beberapa pertemuan yang dihadiri tokoh nasional di Jakarta tahun 2009 dan 2010 dianggap sebagai pertemuan yang mengagendakan terjadinya maker alias penggulingan kekuasaan. Hal ini hanya karena disana dibahas mengenai isu-isu yang sensitive terkait dengan beberapa kegagalan Negara memberikan pelayanan public dan perlindungan pada warga Negara. Pertemuan beberapa hari lalu di Kantor PP Muhammadiyah Jakarta, Jumat 8 Oktober yang dihadiri tokoh-tokoh seperti Jendral Purnawirawan Wiranto, Jusuf Kalla, Fuad Bawazier, Taufik Kiemas, Marzuki Alie, M. Din Syamsuddin dan beberapa lainnya ditanggapi demikian serius sebagai arena tokoh nasional untuk melakukan penggulingan kekuasaan. Hal ini jelas sekali berlebihan dan Negara menunjukkan posisinya benar-benar dalam keadaan ketakutan yang sangat tinggi, sehingga apapun pertemuan yang dilakukan jika mengkritis Negara dianggapnya makar.

Persoalan prinsip demokrasi lain adalah keadilan dan keterbukaan. Ini merupakan preseden yang sama buruknya dengan prinsip kebebasan berorganisasi dan berpendapat dalam rezim reformasi (jika kita setuju dengan istilah rezim reformasi). Keadilan yang didambakan banyak orang ternyata bermuara dan berhenti pada segelintir orang. Keadilan ekonomi, keadilan hokum, keadilan pendidikan, keadilan kesehatan buat sebagian besar rakyat Indonesia adalah mimpi besar. Keadilan menjadi sangat mahal dan nyaris tidak terjangkau kalangan rakyat biasa, sementara untuk segelintir orang berpesta pora dalam gelimang kekayaan karena bebas mengkrup uang Negara. Sebagian orang bebas memanfaatkan segala fasilitas public atas nama tugas Negara dan amanat rakyat. Amanat Pancasila tentang menghrai hokum, menjunjung keadilan ekonomi dan mensejahterakan masyarakat benar-benar terbelenggu oleh hasrat jahat para politisi dan birokrat bermental jahat dan kerasukan ruh iblis yang jahat.

Para tersangka pelbagai kasus korupsi, penggelapan uang, kejahatan berpolitik seringkali tetap berkeliaran dapat menikmati kebebasan yang sejatinya merampas kebebasan warga Negara kebanyakan. Tetapi karena memiliki banyak koneksi, memiliki banyak pembela hokum, memiliki banyak uang maka dengan santai tetap menikmati kebebasan di Negara yang hukumnya memang sangat lemah dihadapan para elit politik maupun elit ekonomi (pengusaha). Kongkalikong elit politik dengan elit ekonomi merupakan hal yang tidak terbantahkan di dalam praktek demokrasi di Indonesia.

Itulah beberapa hal krusial di Indonesia yang menganut demokrasi sebagai system politik, serta menjadikan Pancasila sebagai dasarnya. Dari sana kemudian muncul riak-riak kecil tentang alternative dasar Negara lain selain Pancasila dan demokrasi diganti dengan system politik lain karena dianggap demokrasi tidak lagi memenuhi syarat. Pertanyaannya, apakah yang akan diganti adalah dasar Negara dan system politiknya, ataukah prasis bernegaranya yang perlu mendapatkan perhatian serius sehingga bangsa ini tidak terpuruk terus-menerus sehingga menjadi keterpurukan yang sempurna. Inilah yang akan dibahas pada bagian akhir tulisan ini.

## Partisipasi politik Dasar Kebangsaan

Sebuah bangsa merupakan suatu karakter yang tersusun karena adanya persatuan nasib, karakteristik, perilaku dan nilai yang menjadi jati dirinya. Oleh sebab itu, antara satu bangsa dengan bangsa lain cenderung berbeda karena nasib yang berbeda dan nilai yang juga berbeda. Inilah yang menjadi unsure penting dalam sebuah bangsa. Termasuk bangsa Indonesia, yang telah berjalan beberapa tahun lamanya. Buya Syafii Maarif memiliki pendapat bahwa bangsa Indonesia merupakan bangsa yang masih muda, jika sejak tahun 1908 maka belum lebih dari 120 tahun. Sementara jika sejak kemerdekaan 1945 maka baru berusia 65 tahun. Oleh sebab itulah memang Indonesia merupakan bangsa yang masih muda.

Sebagai bangsa yang masih muda, Indonesia sebenarnya memiliki dasar kebangsaan yang kuat yakni Pancasila yang prinsipnya terdiri dari keimanan bangsa sebagai bentuk lain dari ketakwaan kepada Tuhan. *Pertama*, ketakwaan pada Tuhan tentu saja prinsip yang sangat otonom karena itu tidak boleh ada pemaksaan dalam hal ketakwaan bangsa Indonesia. Apalagi memaksakan harus memiliki keimanan yang sama dalam hal menganut agama dan paham keagamaan. Kebebasan beragama adalah prinsipnya. Dalam kebebasan beragama orang tidak boleh dipaksakan harus menganut agama ini atau itu, bahkan harus menganut paham ini atau itu, namun yang sekarang terjadi di Indonesia adalah adanya sekelompok umat beragama yang seringkali memaksakan paham keagamaannya menjadi paham seluruh warga Negara sehingga menjadi paham dominan dan tiranik.

*Kedua*, prinsip keadilan yang merupakan landasan kebangsaan paling krusial, sebab keadilan hanya sering terjadi dalam retorika politik, bukan praksis kehidupan. Seperti sudah diuraikan dibagian awal bahwa keadilan masih berpihak pada yang mempunyai dan berpendidikan. Sementara yang miskin dan bodoh tidak mendapatkan keadilan. Inilah celaknya di Indonesia yang memiliki prinsip keadilan tetapi minus pelaksanaan.

*Ketiga* prinsip keadaban (keberadaban). Prinsip ini mestinya menjadi prinsip berbangsa yang kuat sehingga dalam setiap irama

kehidupan dilandaskan pada keadaban. Keadaban adalah sebuah prinsip yang bersedia menghargai perbedaan, menghargai keragaman, menghargai dan menghormati lain serta menjadi etika sebagai prinsip dalam berpolitik dan kehidupan sehari-hari. Dialog dan saling percaya menjadilah yang terus menerus dikembangkan dalam bermasyarakat. Bukan kekerasan dan koersi-koersi yang diutamakan dalam menentukan sebuah kebijakan. Keadaban karena itu harus dijunjung tinggi dan diparkatekkan sehingga berbangsa memiliki martabat.

*Keempat*, kesejahteraan. Inilah prinsip dasar kebangsaan yang sampai sekarang juga sangat tidak layak dikemukakan. Sebab kesejahteraan untuk semua warga Negara ternyata berhenti menjadi kesejahteraan segelintir orang yang dekat dengan lingkungan kekuasaan alias *inner cycle* kekuasaan dan *the ruling elite* bukan masyarakat warga yang jumlah demikian banyak. Kita dapat menyaksikan betapa kesenjangan antara warga Negara kebanyakan dengan alit kekuasaan dalam hal kesejahteraan hidup. Betapa sulitnya saat ini masyarakat mendapatkan pekerjaan yang layak dan upah yang memadai, tetapi segelintir orang dengan mudah mengeruk kekayaan Negara lewat pelbagai macam manipulasi dan penggelapan pajak dan mark up belanja Negara.

*Kelima*, kebebasan. Seperti telah diuraikan dimuka, bahwa kebebasan yang menjadi dasar kebangsaan ternyata masih sebatas kebebasan retorika politik bukan kebebasan asasi warga Negara sehingga yang terjadi adalah “kebebasan bertanggung jawab” alias kebebasan yang terpasung. Rezim kekuasaan sangat ketakutan dengan kritik dan control warga Negara sehingga kritik dan control Negara diartikan sebagai bentuk lain dari maker dan provokasi yang harus diwaspadai ekstra kuat sekalipun tidak diberlakukan hukuman subversib. Namun yang terjadi sebenarnya adalah murni “kebebasan yang terpasung” oleh rezim politik yang mendekati otoriter bukan demokrasi. Kita berada pada titik adir demokrasi yang lebih menekankan ada apa yang kita namakan procedural demkrasi, bukan substansial dmeokrasi. Tanda procedural demokrasi adalah pemilu berlangsung secara rutin, tetapi substansi pemilihan umum yang bebas,

jujur dan adil, tak terwujud sama sekali, dibuktikan dengan politik uang yang menggilgila.

## **Penutup**

Bung Karno adalah salah satu sosok pemimpin bangsa ini yang telah memberikan kontribusi sangat besar sejak menjelang pendirian Republik sampai akhir hayatnya. Komitmen kebangsaannya tidak perlu diragukan sekalipun terdapat kontroversia dalam beberapa pemikiran dan perilaku manusiawinya. Namun keberaniannya sebagai seorang nasionalis tidak bisa dipandang remeh oleh semua pihak. Gagasannya tentang nasionalisme telah mengilhami para pendiri bangsa ini dan penerusnya. Gagasannya tentang kabangkitan bangsa asia dengan Ganefo ( kekuatan asia baru di muka bumi) merupakan pembelaan atas bangsa bangsa Asia yang terjajah. Semangatnya untuk mandiri secara ekonomi ditunjukkan dengan pembelaannya terhadap ekonomi rakyat yang dirumuskan dalam sosialisme kerakyatan. Semangatnya untuk dekat dengan rakyatnya dinyatakan dalam kesederhanaan seorang pemimpin Bangsa yang menjadi Penyambung Lidah Rakyat.

Bung Karno memberikan spirit dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan pelbagai ungkapan yang membakar semangat kaum muda, kaum Marhainis, dan Islamisme. Tetapi seringkali semangat Nasionalisme, Marhaenisme dan islamisme Bung Karno disalah tafsirkan oleh lawan-lawan politiknya sehingga terjadi pembelotan dan bahkan pemberontakan pasukan pengawal yang dahulu dibentuknya sendiri Cakrabirawa. Bung Karno telah tiada. Bung Karno telah meninggalkan kita semua dari muka bumi Indonesia, tetapi spiritnya untuk Merdeka, Kemajuan, dan Keindonesiaan tidak pernah luntur diserang zaman. Disitulah kita membutuhkan pemimpin yang bersedia memberikan tauladan pada rakyatnya dengan kesederhanaan. Kita membutuhkan pemimpin dengan keberanian melakukan perlawanan jika tidak sepaham. Kita membutuhkan pemimpin yang sanggup berdialog dengan zaman. Kita juga membutuhkan pemimpin yang sanggup mempersatukan perbedaan yang demikian tajam. Bung Karno



jelas memiliki itu semua. Sementara sekarang kita memiliki penguasa tetapi minus pemimpin!

Beberapa catatan dalam tulisan ini akhirnya berkesimpulan bahwa gagasan Bung Karno serta, Pancasila sebagai dasar kebangsaan dan Keindonesiaan sebenarnya memiliki relevansi tinggi, hanya saja dalam prakteknya seringkali tidak sebanding dengan norma dan retorika yang disampaikan pada publik. Bangsa ini yang telah menjadikan Pancasila sebagai ideology murni karena perjalanan sejarah yang panjang dan melelahkan telah membuktikan bahwa Pancasila sebenarnya sebagai karakteristik bangsa ini sangat memenuhi syarat. Hanya saja praktek politik yang berlangsung seringkali memberikan kerangkeng dan melakukan koersi-koersi atas nama Pancasila itu sendiri. Dalam Negara Pancasila, hubungan antara agama dan Negara tampak tidak terlalu bermasalah, jika memperhatikan tidak adanya larangan penganut agama menjalankan perintah agamanya, bahkan mendirikan organisasi-organisas keagamaan pun tidak ada larangan. Itu semua sebenarnya berkah bagi bangsa ini yang berdasarkan Pancasila, sehingga partisipasi politik warga Negara, dalam perspektif sosiologi politik bisa berjalan. Pertanyaannya, apakah kita akan mengganti Pancasila dengan dasar kebangsaan yang lain, atukah yang harus kita kerjakan adalah kita merevitalisasi Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar kebangsaan?

# SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DAN DAERAH BERBASIS KOHERENSI

Oleh : Dr. Zainuddin, S.Ag., SH., MH.

## A. PENDAHULUAN

UUD NRI Tahun 1945 merupakan landasan kebijakan sistem perencanaan nasional. Ini merupakan metanorm yang meletakkan kewajiban positif pada siapapun termasuk negara di dalamnya untuk melakukan tindakan merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi pembangunan nasional.

Negara Ideal mengenai tertib sosial dapat ditelusuri dari Pancasila sebagai *grand norm* kita. Secara hierarki setelah Pancasila adalah UUD NRI Tahun 1945 sebagai sumber hukum positif di Indonesia. Dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 menempatkan Lima Pancasila sebagai prinsip dasar bernegara yaitu keyakinan kepada satu Tuhan, kemanusiaan, persatuan Indonesia, demokrasi dan keadilan sosial.

Untuk mencapai keadaan ideal tatanan sosial, pemerintah Indonesia memperkenalkan pembangunan nasional berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Secara teoretis, semua produk hukum maupun kebijakan harus berasal dari Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, konsekuensi logis dan yuridis dari gagasan ini konstruksi Pancasila sebagai prinsip dasar dari nilai kebenaran, yang melegitimasi konsep hukum lainnya. Dalam hal ini, Pancasila adalah sumber tujuan hukum akhir (*rechtsidee*), yang membangun dan struktur fondasi mendasar untuk prinsip-prinsip hukum dan kebijakan umum di Indonesia.

Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 memuat tujuan nasional yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; mencerdaskan kehidupan bangsa; serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Artinya rencana pembangunan nasional tersebut tidak dapat

dilepaskan dari keempat tujuan tersebut, kalau itu tidak dilakukan maka perencanaan pembangunan nasional dianggap invalid.

Pembangunan yang digalakkan oleh pemerintah bermuara pada keempat tujuan di atas pemajuan kesejahteraan umum yang berdasar pada keadilan sosial. Oleh karena itu, keempat frase yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan elemen konstitutif yang mewajibkan negara dalam segala kebijakan-kebijakan pembangunan yang dilakukannya atas dasar tujuan itu.

## **B. PEMBAHASAN**

Sistem perencanaan pembangunan nasional haruslah koheren karena Koherensi merupakan pengukuran validitas sebuah norma. Koheren itu memiliki tiga syarat validitas.

### **1. Ada konsistensi**

Percanaan pembangunan nasional dalam pelaksanaannya harus konsisten sesuai yang direncanakan dengan yang dilaksanakan. Contoh kecil adalah Musrembang, terkadang kesepakatan di Musrembang tidak sesuai dengan implemetasinya dilapangan. Begitupula konsistensi hirarki kalau ada produk kebijakan daerah bertentangan dengan produk kebijakan nasional dan bertentangan dengan metanorm UUD NRI Tahun 1945 maka kebijakan daerah tersebut bersifat inkonstitusional. Jika ada satu peraturan berbenturan dengan peraturan lain, itu tidak layak dikatakan norma. Validitasnya sudah tidak ada lagi.

### **2. Rasional Komprehensif**

Perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh pusat dan daerah hendaknya dibuat secara rasional komprehensif. Dikatakan rasional karean perencanaan pembangunan itu bersifat rasional dengan menggunakan pendekatan secara keilmuan (*scientific approach*) di dalam proses penganalisan dan cara pemecahan masalah (problem). Sedangkan

komprehensif bahwa perencanaan itu harus bersifat menyeluruh (holistik) bukan sebagian atau beberapa bagian yang terpisah (parsial) dari suatu sistem perencanaan

### **3. Saling berkaitan dan saling dan saling mendukung.**

Pembangunan nasional dan pembangunan daerah saling mendukung. Bukan saling menegaskan. Elemen-elemen ini harus saling berkaitan dan saling men-support. Artinya kebijakan pembangunan daerah harus mendukung kebijakan pembangunan nasional begitupula sebaliknya kebijakan daerah harus didukung oleh pemerintah pusat.

Ada kekeliruan kita selama ini memaknai istilah “pembangunan nasional” karena pemaknaan itu lebih dekat dengan pemaknaan “pembangunan ekonomi” maka yang muncul adalah membangun infrastruktur yang mendukung pembangunan ekonomi. Padahal yang mesti dibangun adalah manusianya terutama kualitas SDM nya.

Konsep paradigma baru pembangunan nasional mendatang itu harus memperhatikan lima hal, sebagai berikut

1. Pembangunan adalah pembangunan nasional yang holistik dan bukan pembangunan yang bertujuan ekonomi (*economic oriented*)
2. Hargai suku sebagai kelompok etnis dari orang-orang yang punya *self-esteem*, bermartabat, turut disertakan dalam usaha kolektif terorganisir yang menentukan nasib bersama. Usaha mengindonesiakan Indonesia mengisyaratkan memanusiakan semua dan setiap warga negara Indonesia di mana pun berada.
3. Selama ini, pengelolaan kekayaan sumber daya alam (*natural endowment*), tidak kohrensi seharusnya SDA bersifat kohrensi karena bagian dari sistem kehidupan. Setiap *living system* memiliki identitas yang ditandai dengan adanya sustainabilitas. Sustainabilitas mensyaratkan adanya keutuhan (*unity*). Keutuhan adalah kondisi ideal yang menjamin semua komponen dalam sistem dapat berinteraksi dan berpartisipasi mendukung

sustainability *living systems*. Keutuhan ini dikonstruksi oleh kualitas interaksi yang baik diantara komponen pemelihara *living systems*.

SDA dikelola diberi pemaknaan penguasaan yang merupakan pewarisan dari nenek moyang kita, padahal sejatinya ia merupakan "pinjaman" dari anak cucu yang harus bisa dikembalikan pada waktunya kepada mereka dalam kondisi bernilai sama, walaupun tak bisa berpotensi lebih besar sebagai bunga pinjaman.

4. Sektor pendidikan formal perlu diberi prioritas pertama dan utama. Satu contoh Perang Rusia dan Jepang 1904-1905, mengatakan, penentu hasil perang itu bukanlah teknologi, tetapi tingkat literasi. Hanya 20 persen personel militer Rusia bisa "membaca dan menulis". Akibatnya, banyak yang tidak mampu mengoperasikan secara benar persenjataan modern (saat itu) dan sistem telegraf nirkabel yang diimpor dari Jerman. Serangan Rusia sering salah sasaran karena salah membaca peta dan salah mengoperasikan jaringan komunikasi. Sebaliknya, hampir semua tentara Jepang tahu "membaca dan menulis". Mereka mahir menggunakan persenjataan militer modern dan memanfaatkan infrastruktur intelijen militer secara benar. Jepang bahkan sudah memodifikasi sistem telegraf nirkabel dari Jerman.
5. Setiap langkah pembangunan tidak boleh keluar dari Lima Prinsip Dasar Pancasila. Artinya, pembangunan nasional dan daerah merupakan amanah Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945

## C. KESIMPULAN

Sistem Perencanaan pembangunan nasional dan daerah harus berbasis koherensi dengan tiga syarat validitas ada konsistensi rasional komprehensif saling berkaitan dan saling dan saling mendukung.

Paradigma baru pembangunan nasional mendatang memperhatikan lima hal pembangunan nasional bersifat holistik, menghargai pluralitas, pengelolaan SDA bersifat sustainabilitas, sektor pendidikan formal perlu diberi prioritas pertama dan utama, pembangunan nasional tidak boleh keluar dari frame prinsip dasar Pancasila

## DAFTAR PUSTAKA

- Daed Joesoef, Indonesia Negara Gagal, KOMPAS, Kamis, 12 Juli 2012.*
- Hayyan ul Haq, “Managing Uncertainty AndComplexity in The Utilization of Biodiversity Through the Tailor-Made Inventor Doctrine and Contract Law” *Paper*, Presented at International Workshop Managing Uncertainty and Complexity in Biodiversity and Climate Change, University Chatolic Louvain La-Neuve, Belgium 15-16 June 2006.
- Mhd Nazir Fahm. “Penegak Hukum Harus Berpikir Fair Bukan Literate”, <http://riaupos.co/25473-arsip-penegak-hukum-harus-berpikir-fair-bukan-literate-.html#.VzzghJaf2fs> diakses 18 Mei 2016.
- Witdarmono, “Literasi Memenangi Kehidupan” *KOMPAS*, Selasa, 23 November 2010



***FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)***  
**Kerjasama dengan Universitas Islam Indonesia,**  
**Kabupaten Sleman, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**  
**3 Mei 2016**





**FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)**  
**Kerjasama dengan Universitas Islam Indonesia,**  
**Kabupaten Sleman, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**  
**3 Mei 2016**







***FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)***  
**Kerjasama dengan Universitas Islam Indonesia,**  
**Kabupaten Sleman, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**  
**3 Mei 2016**





***FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)***  
**Kerjasama dengan Universitas Islam Indonesia,**  
**Kabupaten Sleman, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**  
**3 Mei 2016**

