

TIDAK DIPERJUALBELIKAN



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA  
LEMBAGA PENGAJIAN

# PROSIDING

*FOCUS GROUP DISCUSSION*  
(DISKUSI KELOMPOK TERFOKUS)

Kerjasama dengan

Universitas Warmadewa, Kota Denpasar,  
Provinsi Bali

10 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; Yusyus Kuswandana; Nuzran Joher.**

## **Tenaga Ahli/Pendukung**

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



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA  
LEMBAGA PENKAJIAN**

**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 Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945** hasil kerjasama Lembaga Pengkajian MPR RI dengan Universitas Warmadewa, Provinsi Bali 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 Warmadewa, Provinsi Bali yang dilaksanakan pada 10 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 Bali diikuti oleh para Pimpinan dan Anggota Lemkaji sebagai berikut: Mohammad Jafar Hafsa; Ahmad Farhan Hamid; I Wayan Sudirta; Anak Agung Bagus Jelantik Sanjaya; Hajriyanto Y. Thohari; Muhammad Alfian Alfian; Yudi Latif; Yusyus Kuswandana; dan Jakob Tobing.

Kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus di Provinsi Bali ini adalah satu rangkaian dari kegiatan serupa di tiga provinsi lain yaitu Provinsi Jawa Timur, Jogjakarta 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.

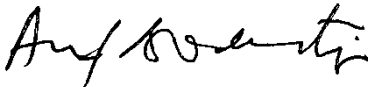
Lembaga Pengkajian MPR RI

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, IPM

Wakil Ketua,



Dr. Ahmad Farhan Hamid, M.S

## DAFTAR ISI

SAMBUTAN.....	iii
DAFTAR ISI.....	vi
PENGANTAR.....	1
RANGKUMAN .....	4
NOTULENSI .....	5

### LAMPIRAN 1 - MAKALAH

<b>1. KEDAULATAN RAKYAT DI DALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945</b> Oleh: <i>I Gusti Bagus Suryawan, SH., MH</i>	23
<b>2. KEDAULATAN RAKYAT DI DALAM UUD NRI TAHUN 1945</b> Oleh: <i>Dr. I Made Arjaya, SH., MH.</i>	38
<b>3. KEDAULATAN RAKYAT PERSPEKTIF AKTUALISASI WEWENANG MPR: DINAMIKA KETATANEGARAAN INDONESIA</b> Oleh: <i>Prof. Dr. I Gede Dewa Atmadja, S.H., M.S.</i>	56
<b>4. KEDAULATAN RAKYAT DALAM KEDAULATAN RAKYAT (Tantangan dan Idealisme Konstitusi)</b> Oleh: <i>Dr. I Nengah Suastika, M.Pd.</i>	72
<b>5. MEMAHAMI KEDAULATAN RAKYAT YANG DILAKSANAKAN MENURUT UUD 1945</b> Oleh: <i>I Nyoman Budiana</i>	82
<b>6. KEDAULATAN RAKYAT DI DALAM UUD-NRI TAHUN 1945</b> Oleh : <i>Dr. I Nyoman Sujana, SH., M.Hum.</i>	88

- 7. KONSTRUKSI PELAKSANAAN KEDAULATAN RAKYAT OLEH MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT (MPR) DALAM KERANGKA HAKEKAT REFORMASI DI INDONESIA**  
Oleh: *Dr. I Wayan Gde Wiryawan, SH.,MH* 94
- 8. REPOSISI MPR DALAM RANGKA PELAKSANAAN KEDAULATAN RAKYAT**  
Oleh: *Ida Ayu Putu Widiati, SH., M.Hum.* 109
- 9. MASIHKAH PERLU MPR SEBAGAI LEMBAGA PERWUJUDAN KEDAULATAN RAKYAT ?**  
Oleh: *Ketut Kasta Arya Wijaya,SH.MH.* 115
- 10. KEDAULATAN RAKYAT BERDASARKAN PANCASILA DAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**  
Oleh: *Prof. Dr. Made Subawa,SH.,MS.* 121
- 11. KEDAULATAN RAKYAT MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**  
Oleh: *Luh Putu Suryani* 130
- 12. KEDAULATAN RAKYAT DALAM UUD NRI 1945**  
Oleh: *DR. Supartha Djelantik, SH., MH.* 137
- 13. PELAKSANAAN KEDAULATAN RAKYAT DI INDONESIA**  
Oleh: *Anonim* 150

## LAMPIRAN 2 – FOTO-FOTO





## PENGANTAR

Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsi untuk mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran terkait dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, Lemkaji mengadakan kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus dengan topik “Kedaulatan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” di empat daerah yaitu Provinsi Bali, Provinsi Jawa Timur, Jogjakarta dan Kalimantan Timur.

Di provinsi Bali ini, kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus dilaksanakan pada hari Selasa, 10 Mei 2016 di Hotel Puri Dalem, Sanur, Bali bekerjasama dengan Universitas Warmadewa, perguruan tinggi swasta tertua di Bali.

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 format Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang ada saat ini sudah tepat dan karenanya layak dipertahankan. Namun terdapat juga kesepakatan, aturan terkait pelaksanaan kedaulatan rakyat itu perlu “disempurnakan” dengan memberikan penguatan pada MPR lewat penambahan kewenangan selain yang telah diatur oleh konstitusi hasil perubahan. Jika hal ini tidak dilakukan, maka posisi MPR dalam sistem ketatanegaraan tidaklah akan berfungsi maksimal.

Penguatan MPR yang disepakati sebagian besar peserta diskusi adalah mengembalikan kewenangan MPR menyusun dan menetapkan pokok-pokok haluan negara, semacam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) di era Orde Baru. Hal itu dilandasi pemikiran, pembangunan bangsa dalam jangka panjang memerlukan arahan dalam sebuah *grand design* pembangunan yang bisa menjadi panduan bagi lembaga-lembaga negara yang dinilai belum mampu berfungsi baik.

Peran MPR adalah menjadi semacam “pengawas” bagi lembaga-lembaga negara dalam menjalankan pokok haluan negara itu. MPR tidak bisa menuntut pertanggungjawaban dari lembaga-lembaga negara lainnya karena posisinya yang setara, namun MPR selaku “pengawas” bisa memberikan penilaian politis atas kinerja lembaga-lembaga negara dalam menjalankan pokok-pokok haluan negara.

Adapun mengenai pelaksanaan kedaulatan rakyat yang saat ini dirasakan belum sepenuhnya berjalan sesuai keinginan publik, hal itu dinilai bukan disebabkan oleh format ketatanegaraan dalam konstitusi namun lebih terkait pada sistem pemilihan para wakil rakyat sebagai pelaksana kedaulatan rakyat di lembaganya masing-masing yang masih dirasa bermasalah. Untuk itu diusulkan untuk fokus juga pada perbaikan sistem pemilihan umum.

## NOTULENSI

Berikut, adalah rangkuman pendapat narasumber dan para pembahas dalam Diskusi Kelompok Terfokus Lembaga Pengkajian MPR RI bekerjasama dengan Universitas Warmadewa di Hotel Puri Dalem, Sanur, Bali, Selasa, 10 Mei 2016.

### **Narasumber I; I Gusti Bagus Suryawan, SH, M.Hum**

- Substansi tentang Kedaulatan Rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat ditemukan dalam rumusan yang mengatur tentang lembaga MPR, DPR, DPD dan juga hal keuangan negara.
- Bahwa MPR sebaiknya berfungsi sebagai *joint session* bagi DPR dan DPD, dalam melaksanakan kedaulatan rakyat menurut UUD NRI Tahun 1945 dengan argumentasi sbb:

1. Kewenangan MPR ada yang bersifat seremonial/formalitas seperti melantik Presiden dan Wapres, melantik Wapres menjadi Presiden jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajiban dalam masa jabatannya, dan melantik Wapres setelah memilihnya dari dua calon yang diajukan Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wapres.

Sedangkan kewenangan yang bersifat temporer hanya pada waktu dan kondisi tertentu saja meliputi: mengubah dan menetapkan UUD, memutus Usul DPR tentang pemberhentian Presiden dan atau Wapres menurut ketentuan UUD, memilih Wapres dari dua calon yang diajukan Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wapres, Memilih Presiden dan Wapres apabila keduanya berhenti secara bersamaan dari dua paket calon yang diusulkan parpol atau gabungan parpol yang paket capres dan cawapresnya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya.

Kedua kewenangan di atas tidak membutuhkan perangkat organisasi yang permanen untuk melaksanakannya. Cukup dibentuk alat kelengkapan secara *ad hoc* selama sidang gabungan dilaksanakan.

2. Keberadaan MPR sebagai lembaga permanen dengan segala perangkat organisasinya membutuhkan pembiayaan yang tidak sepadan dengan tugas dan kewajiban yang dilaksanakan oleh MPR dan anggotanya. Anggota DPR dan DPD juga memiliki hak-hak protokoler dan keuangan sebagai anggota MPR. Padahal keanggotaannya dalam MPR adalah karena statusnya sebagai anggota DPR dan DPD, serta pada saat menjalankan tugas sebagai anggota MPR adalah kelanjutan dari tugas wewenangnya sebagai anggota DPR dan DPD.

Solusi atas pemikiran MPR sebagai sidang gabungan, adalah dengan melakukan perubahan rumusan, seperti usulan Jimly Asshidiqie “*Kekuasaan legislatif dilakukan oleh MPR yang terdiri atas DPR dan DPD*”.

- Dalam konteks ini, MPR sebenarnya tetap mempunyai peranan, tugas dan wewenang yang dapat bermanfaat bagi kehidupan berbangsa, dan bernegara. Pasal 5 UU No 17 Tahun 2014 tentang MD3 mengatur tugas MPR untuk memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhineka Tunggal Ika, yang kemudian dikenal dengan Empat Pilar itu.
- Menyikapi rekomendasi MPR 2009-2014 untuk mengembalikan wewenang MPR menetapkan garis-garis besar dari pada haluan Negara, dapat dilakukan melalui perubahan terbatas terhadap UUD NRI Tahun 1945.
- pada era reformasi ini kita juga mempunyai haluan negara sebagai turunan dari UUD 1945 yang sudah diubah yakni UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Jangkauan pembangunan kita menurut UU SPPN dan UU RPJPN adalah 20 tahunan untuk jangka panjang dan lima tahun untuk jangka menengah, dan tahunan untuk jangka pendek.

- Substansi UU No. 25 Tahun 2004 dan UU No. 17 Tahun 2007 sama dengan TAP MPR tentang GBHN. Bahkan dengan adanya Perpres No. 2 Tahun 2015 yang ditandatangani Presiden Jokowi tanggal 8 Januari 2015, sebenarnya konstruksi haluan negara dan rencana pembangunan kita sama dengan Repelita zaman Orde Baru yang setiap lima tahun dikeluarkan oleh presiden melalui keppres.

**Narasumber II: Dr. I Made Arjaya, SH, MH**

- Kedaulatan rakyat mengandung arti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Dengan demikian makna kedaulatan rakyat adalah demokedaulatan rakyatasi, yang berarti pemerintahan yang kekuasaan tertinggi terletak/bersumber pada rakyat.
- Awalnya, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi “*Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”. Kemudian diubah pada saat perubahan ketiga UUD 1945 sehingga rumusannya menjadi “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.
- Kegagalan tercapainya tujuan demokedaulatan rakyatasi langsung sebagai implementasi Kedaulatan rakyat tergambar dalam fakta-fakta yang terjadi saat penyelenggaraan Pemilihan Umum secara langsung, dari sisi pembiayaan penyelenggaraan pemilihan umum yang begitu besar dan dari sisi tujuan penyelenggaraan demokedaulatan rakyatasi secara langsung yang belum tercapai yaitu Figur yang kompeten dan Keadilan serta Kesejahteraan Rakyat.
- Sebagai Lembaga Negara yang seluruh anggotanya dipilih oleh Rakyat, sebaiknya MPR yang beranggotakan anggota DPR dan anggota DPD bersama-sama Presiden yang juga dipilih langsung oleh Rakyat diberikan kewenangan untuk menyusun GBHN. Produk hukum yang dihasilkan dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR yang disusun MPR dan harus disetujui Presiden, kemudian dilaksanakan Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan dan diawasi oleh DPR.

- Untuk menghindari dampak negatif dari kegagalan pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui demokedaulatan rakyatasi langsung dalam bentuk pemilihan umum, maka Negara harus berani menganggarkan dan mendanai seluruh biaya penyelenggaraan pemilihan umum dan program pendidikan dan pelatihan untuk peningkatan pemahaman rakyat akan pentingnya pemilihan umum dan memilih calon wakil rakyat yang berkompeten. Disisi lain Partai Politik peserta pemilu harus melaksanakan program pengkaderan politik secara baik dan benar, sehingga wakil rakyat yang dipilih betul-betul berkompeten dan berintegritas.

**Narasumber III: Prof. Dr. I Dewa Gede Atmadja, SH, MS**

- Tidak perlu dilakukan perubahan atas Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sesudah perubahan ke bentuk asli sebelum perubahan melalui mekanisme Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945. Mendudukan kembali MPR sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat secara yuridis konstitusional memiliki implikasi yuridis konstitusional yang sangat luas dan mendasar seperti pemilihan presiden tidak secara langsung.
- Pelaksanaan kedaulatan rakyat oleh MPR juga mereduksi hak-hak konstitusional rakyat. Hal itu mengubah supremasi konstitusi kembali ke supremasi MPR.
- Aktualisasi kewenangan MPR, misalnya untuk menetapkan pokok haluan negara, bisa dilakukan tidak dengan mengubah UUD namun lewat ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menempatkan Ketetapan MPR dalam urutan kedua dalam tata urutan perundang-undangan setelah UUD NRI Tahun 1945.
- Pengembalian fungsi MPR untuk “menyusun dan menetapkan garis besar haluan negara” memiliki dasar konstitusional dan legitimasi politik yang kuat karena seperti Presiden, MPR memiliki anggota yang semuanya dipilih langsung dalam pemilihan umum.



- Fungsi MPR yang tidak kalah urgen dan relevan dalam dinamika kehidupan kebangsaan saat ini adalah menjadi “motor dan dinamisator” bagi semua lembaga negara (suprastruktur politik) dan masyarakat sipil (infrastruktur politik) untuk terimplementasinya Demokrasi rakyat Pancasila dari perspektif politik, ekonomi dan sosial budaya lewat pemasyarakatan dan pengawalan Pancasila.

Pandangan ketiga narasumber itu mendapatkan penajaman dan pendalaman dari sejumlah pembahas sebagai berikut;

**Prof. Dr. I Nyoman Budiana, SH, M.Si**

- Ketika MPR zaman dulu diberikan kekuasaan sepenuhnya, alam demokrasi rakyat suram. Perubahan konstitusi adalah titik koreksi pada situasi itu.
- Saya setuju, pasal 1 ayat 2 saat ini merupakan jiwa dengan teori yang kita pahami; kedaulatan adalah perjanjian dengan rakyat, kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Atribusinya adalah ke lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diatur UUD.
- Kalau MPR kembali menjadi *super body*, maka potensi kediktatoran ada.
- Permasalahannya bagaimana evaluasi atas demokrasi rakyat yang selama ini dijalankan di Indonesia. Selama ini memang ada Pemilu lewat pemilihan langsung, tapi dalam pelaksanaannya peran parpol belum optimal baik dari sisi edukasi, komunikasi, kedaulatan rakyat dan politik.

**Prof. Dr. I Made Suwitra, SH, MH**

- Saya sepakat, rumusan yang ada di perubahan konstitusi terakhir, justru menunjukkan Indonesia sudah menuju tahap demokrasi rakyat modern. Oleh karena itu, kita jangan memikirkan perubahan-perubahan norma lagi. Itu akan menimbulkan masalah kembali. Lebih baik kita fokus pada bagaimana lembaga-lembaga yang diatur kewenangannya dalam konstitusi itu bisa melaksanakan fungsi dan tugasnya.

Bagaimana mereka mampu menangkap aspirasi rakyat terkait tugas dalam lingkungannya.

- Fenomena yang terasa saat ini, aspirasi rakyat dinafikan ketika para lembaga negara itu membuat aturan UU. Di Bali, keras menolak reklamasi, namun di Pusat? Soal UU Pemilukada yang justru membatasi calon independen. Jadi, kebijakan-kebijakan cenderung *top up*, bukan *bottom up*. Tidak aspiratif.
- Karena itu saya berpendapat, substansi UUD soal kedaulatan rakyat sudah bagus, tinggal bagaimana masyarakat dan lembaga negara mendukung substansi hukum itu. Bagaimana masyarakat menentukan para elit di lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatannya. Jadi, ini masalah implementasinya. Semua lingkup kekuasaan harus diarahkan agar mampu menangkap aspirasi masyarakat.

#### **Prof. Dr. I Made Subawa, SH, MS**

- Secara prinsip, ide tentang kedaulatan rakyat ada pada Pancasila, utamanya sila ke-4. Namun pemahaman tentang sila ke-4 itu harus holistik, tidak sepenggal-sepenggal, harus dikaitkan dengan sila 1 dan seterusnya. Perlu dilakukan kajian, agar pemahaman komprehensif.
- Konsep kedaulatan rakyat juga bisa dilihat dalam Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.
- Karenanya, kajian tentang kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan UUD harus diawali dengan kajian dan pemahaman tentang Pancasila sebagai (1) jiwa bangsa Indonesia; (2) sebagai pandangan hidup dan kepribadian bangsa Indonesia; (3) sebagai ilmu hukum; (4) sebagai dasar negara/hukum tatanegara dan; (5) sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Dari kajian-kajian itu akan kita dapati konsep tentang Demokedaulatan rakyatasi Pancasila.
- MPR harus dapat mengkaji dan merumuskan Pancasila seperti itu.
- Sepakat dengan rumusan Pasal 1 Ayat (2) hasil perubahan karena rumusan itu sudah tepat, namun konsep kedaulatan

rakyat juga harus dikaitkan dengan Ayat (3) yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum dan hukum haruslah menghasilkan keadilan.

### **Dr. I Nyoman Sujana**

- Kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar perlu dilakukan perubahan, dengan memberikan kewenangan tambahan kepada MPR sebagai lembaga tinggi Negara untuk kembali mempunyai kewenangan menyusun dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).
- Sepakat beri kewenangan lebih ke MPR saat ini; misal GBHN. Kita melihat banyak kegaduhan, misal di era pemerintahan sekarang. Jadi, ada masalah di eksekutif, legislatif, dll. Kalau ada kegaduhan, lembaga-lembaga negara tidak bisa optimal “melayani” rakyat, padahal tantangan eksternal sangat banyak. Kita tanpa arah. Maka perlu MPR diberi kewenangan lagi untuk melahirkan GBHN. Sehingga pasal 1 ayat 2 perlu diperbaiki.
- Sebaiknya ketentuan Pasal 3 UUD-NRI Tahun 1945 ditambahkan satu ayat lagi untuk memberikan kewenangan tambahan kepada MPR, sehingga secara lengkap ketentuan Pasal 3 tersebut berbunyi :
  1. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
  2. Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
  3. Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.
  4. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menyusun dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara.

### **Dr. I Nengah Suastika, M.Pd**

- Setelah perubahan konstitusi, terjadi perubahan besar pada konsep kedaulatan rakyat. Rakyat sudah ditempatkan di posisi yang sebenarnya. Namun yang jadi persoalan, pada beberapa instrumen atau alat yang digunakan untuk melaksanakan

kedaulatan rakyat itu. Kedaulatan rakyat akan sangat baik jika proses2 demokedaulatan rakyatasi efektif.

- Kedaulatan rakyat tidak hanya sebatas pemilihan umum presiden dan wakil presiden secara langsung saja, akan tetapi juga pada pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Bupati, Walikota, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan penentuan kebijakan publik lainnya.
- Banyak masalah dalam upaya penegakan kedaulatan rakyat. Misal, Pemilu, pemilih kita belum rasional dan kedaulatan rakyat, tapi pragmatis. Pemilihan langsung masih diwarnai dengan “politik uang”, intimidasi, *black campaign* serta pola pragmatisme pemilih.
- Yang perlu diperbaiki; (1) perlu efisiensi dan efektifitas DPR agar bisa aspiratif (2) pelibatan rakyat dalam pengambilan kebijakan publik/partisipasi publik dan (3) dalam implementasi kebijakan publik, perlu ditingkatkan melek politik masyarakat. Inilah yang menyebabkan kenapa dahulu kedaulatan rakyat diserahkan pada MPR karena waktu itu tingkat melek huruf belum memadai.

#### **Dr. I Nyoman Putu Budiarta, SH, MH**

- Melihat perbandingan dan diskusi soal kedaulatan rakyat dan kewenangan – dalam diskursus di kampus-kampus, dapat saya asumsikan negara kita memang masih dalam kondisi mencari bentuk kelembagaan negara, seperti apa peran dan fungsi lembaga-lembaga negara guna mewujudkan ideal negara.
- Saya berpandangan, tidaklah salah memberikan kedaulatan rakyat pada lembaga negara selain MPR. Namun ketika kewenangan MPR membuat GBHN dihilangkan, pemerintah terlepas dari kontrol MPR. Pengawasan pembangunan dan pelaksanaan pemerintahan hendaknya dilakukan oleh MPR juga, bukan hanya di DPR.
- Perlu ada perubahan UUD sekali lagi terkait kewenangan MPR terkait program pemerintah tidak semata dalam bentuk UU tapi juga oleh MPR. Selama ini terkesan MPR selama ini

tidak ada tugasnya, padahal lembaga-lembaga lain jelas fungsinya. Perlu ada *empowering* MPR.

**Dr. I Wayan Gde Wirjawan, SH, MH**

- Hakekat Reformasi bidang politik adalah meletakkan nilai-nilai pada Alinea II Pembukaan UUD 1945 sebagai basis pengembangan sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam Alinea II Pembukaan UUD 1945 secara eksplisit tercantum cita-cita negara dan kemerdekaan yaitu demokedaulatan rakyatasi (bebas, bersatu, berdaulat, adil dan makmur). Dasar politik ini menunjukkan bahwa demokedaulatan rakyatasi yang dibangun sebagai kehidupan politik diarahkan pada kehidupan masyarakat yang bersatu (sila III), demokedaulatan rakyatasi (Sila IV), berkeadilan dan berkemakmuran (Sila V) serta negara yang memiliki dasar-dasar moral ketuhanan dan kemanusiaan.
- Prinsip-prinsip demokedaulatan rakyatasi tersebut bilamana kita kembalikan pada nilai esensial yang terkandung dalam Pancasila maka kedaulatan tertinggi negara adalah di tangan rakyat. Rakyat adalah asal mula kekuasaan negara, oleh karena itu paradigma ini harus merupakan dasar pijakan dalam reformasi.
- Perubahan UUD 1945 sebagai salah satu produk dari reformasi telah menimbulkan perubahan mendasar terhadap susunan lembaga-lembaga negara yang menyebabkan kompleksitas hubungan kelembagaan negara yang pada akhirnya berpotensi tidak tercapainya tujuan reformasi yaitu mewujudkan sistem ketatanegaraan yang demokedaulatan rakyatatis berdasarkan prinsip bebas, bersatu, berdaulat, adil dan makmur seperti yang tertuang dalam Alinea II Pembukaan UUD 1945.
- Pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan UUD seperti yang tertuang pasal 1 ayat (2) dalam dapat diartikan bahwa implementasi dari kedaulatan rakyat akan ditentukan oleh MPR, karena MPR merupakan lembaga negara yang

- diberikan kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- Sebagai lembaga yang keanggotaannya paling representatif dibandingkan dengan lembaga-lembaga negara yang lain, seharusnya konstruksi lembaga MPR diatur mempunyai kewenangan utama atau kewenangan tertinggi walaupun bukan sebagai lembaga tertinggi. Menempatkan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan utama atau kewenangan tertinggi salah satunya dimaksudkan untuk mengatasi faktor penyebab lemahnya sistem perencanaan pengelolaan negara serta pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.
  - Kewenangan MPR yang selama ini diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membelenggu lembaga MPR, karena MPR tidak mempunyai kewenangan rutin kecuali dalam acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang telah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum setiap 5 (lima) tahun sekali.
  - Pada masa yang akan datang, MPR perlu diberikan kewenangan selain yang telah diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kewenangan tersebut antara lain adalah MPR diberikan kewenangan untuk membuat kebijakan dalam menentukan sistem haluan negara, karena lembaga MPR merupakan lembaga yang anggotanya paling representative dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. Keanggotaan MPR meliputi perwakilan rakyat dan perwakilan daerah. Haluan negara penting untuk merealisasikan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan serta terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah.
  - Konstruksi terhadap lembaga MPR beserta dengan kewenangannya tidak sekedar dilakukan dengan mengubah Undang-Undang yang mengatur mengenai MPR, tetapi perlu dilakukan perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam amandemen UUD Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 semestinya MPR sebagai lembaga negara utama selain diberikan kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD, juga diberikan kewenangan menetapkan haluan negara, dan menerima laporan kinerja lembaga-lembaga negara sebagai bentuk akuntabilitas publik. Meskipun dalam perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 nantinya MPR tidak diberikan kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi MPR mempunyai kewenangan utama atau kewenangan tertinggi.

**Dr. Ni Putu Luh Putu Sudini, SH, MH**

- Terjadi perubahan tugas, fungsi, wewenang MPR. Saya sependapat, jangan mengembalikan supremasi MPR, namun kewenangan diberikan pada lembaga-lembaga lainnya yang terlihat dalam pemerintahan di Indonesia.
- Dalam teori kedaulatan, ada kedaulatan dan kedaulatan Tuhan. Ismail Sunny menambahkan menjadi tiga yaitu kedaulatan hukum. Ini yang harus diperhatikan MPR.

**I Made Aryana Putra Atmaja, SH, MH**

- Menurut hemat saya, kedaulatan rakyat saat ini sudah sesuai dengan semangat reformasi. Konstruksinya sudah sesuai dengan jiwa bangsa. Rakyat terlibat langsung dalam pemilihan-pemilihan.
- Dalam konstruksi kedaulatan rakyat saat ini, MPR masih diberikan fungsi-fungsi yang cukup strategis. Hal itu terlihat paling tidak dalam dua hal;
  1. Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan (TAP) MPR berada di nomor urut dua setelah UUD.
  2. MPR sebenarnya memiliki kewenangan tertinggi karena bisa mengubah dan menetapkan UUD yang merupakan hukum dasar tertulis paling tinggi.

### **Dr. Made Ketut**

- Konsep kedaulatan rakyat saat ini menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan undang-undang dasar. Hal ini menyiratkan bahwa kekuasaan tertinggi ada dalam konstitusi.
- Saya sepakat, kewenangan MPR dalam hal penetapan garis besar haluan negara sebaiknya dikembalikan. Hal itu agar negara bisa memiliki arah kebijakan. Yang dirasakan sekarang, tugas MPR “mengawasi” presiden jadi hilang karena MPR tidak mengeluarkan panduan kebijakan yang harus dilaksanakan Presiden.

### **Drs. I Nyoman Wiraatmaja, M.Si**

- Terdapat “cacat bawaan” reformasi. Lembaga MPR tetap dipertahankan tetapi kewenangannya dipangkas. Mungkin ada kemauan untuk menghapus MPR, tetapi ada rasa sayang juga. Jadi, jika nanti terjadi perubahan konstitusi kembali, harus ada kejelasan sikap, MPR itu mau dihilangkan saja atau diperkuat kembali?
- Pertanyaan lain yang bisa diajukan jika ingin dilakukan perubahan konstitusi, kita ingin memperkuat MPR atau memperkuat DPD? Saya yakin, banyak yang setuju agar DPD diperkuat. Lain soalnya jika masalah ini ditanyakan ke orang MPR, jawabannya ya perkuat MPR. Ini jadi persoalan menarik.
- Jika memang kedaulatan berada di tangan rakyat, seharusnya tidak ada kebijakan yang lahir tanpa adanya persetujuan rakyat. Namun kenyataannya, pertarungan dalam pembuatan kebijakan tidak pada soal kedaulatan rakyat tetapi lebih pada soal bagi-bagi kekuasaan.
- Jadi, sebenarnya tidak ada masalah dengan rumusan kedaulatan rakyat. Perdebatan soal kedaulatan rakyat itu sifatnya lebih politis. Kita tidak bisa kembali ke konsep kedaulatan rakyat seperti dulu.



## **Ida Ayu Putu Widiadi, SH, M.Hum**

- Perumusan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar” dapat dipahami dari suatu pemikiran bahwa kedaulatan rakyat haruslah ada pembatasan. Satu-satunya instrumen yang dapat dipergunakan untuk membatasi kekuasaan adalah Konstitusi (UUD). Dalam suatu negara hukum, Kekuasaan Rakyat haruslah diimbangi oleh Kekuasaan Hukum, dan hukum tertinggi dalam suatu negara adalah Konstitusi (UUD). Itu berarti, Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menekankan suatu keseimbangan antara prinsip Demokrasi dengan konsep Nomokrasi.
- Kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh siapa? Tidak oleh satu lembaga saja, tapi merata. Kenapa begitu? (1) adanya suatu usaha pemisahan kekuasaan cabang kekuasaan secara tegas (2) pemilihan langsung presiden sehingga bertanggungjawab langsung ke rakyat (3) restrukturisasi parlemen untuk mewujudkan otonomi daerah-ada DPD.
- Bagaimana pelaksanaan kedaulatan rakyat? Secara formal sudah diatur UUD. Sekarang, laporan pertanggungjawabannya harus ke rakyat. Mekanismenya seperti apa? Hal itu terkait fungsi DPR yang punya fungsi pengawasan pada presiden. Jika dirasa presiden melanggar, bisa diteruskan ke MPR. Jadi, ada fungsi MPR. DPR adalah pelaksana harian pengawasan.
- MPR juga memiliki posisi lebih dari segi pembuatan produk hukum yang bisa dilihat dalam UU No. 12/2011.
- Dengan kewenangan menetapkan Ketetapan MPR, MPR dapat menetapkan GBHN yang dipandang penting untuk: mengisi kekosongan hukum; menjalankan koridor pemerintahan yang substantif dan aspiratif; serta memberi pedoman penyusunan Rencana Pembangunan Nasional, sehingga memudahkan bagi MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dalam Sidang Istimewa MPR.
- Kedaulatan rakyat bisa lebih terwujud dengan upaya memperkuat posisi MPR. Maka dipandang perlu untuk dilakukan perubahan kembali terhadap UUD NRI Tahun

1945 terkait dengan Reposisi MPR sebagai lembaga negara tertinggi.

**Dr. Ida Bagus Putu Kumara Adi Adyana, SH. MH**

- Saya sependapat, kita kembali pada jati diri kita, Pancasila sebagai filosofi. Kalau baca Pembukaan UUD, jelas, ada kedaulatan rakyat. Kita bicara kedaulatan rakyat, bingkainya harus Pancasila. Andaikan ada rencana MPR melakukan perubahan UUD lagi, kita uji sejauhmana pasal-pasal itu sesuai dengan Pancasila.
- Yang menjadi persoalan, kita tidak menemukan rumusan di UUD berupa penegasan bahwa Pancasila adalah sumber dari segala hukum negara. Mengapa hal itu tidak ada dalam batang tubuh? Jadi tidak ada penegasan yuridis. Harus ada penegasan di batang tubuh terkait Pancasila.

**Prof. dr. Dewa Putu Widiana, DAP & Sp.ParK**

- Dalam Pembukaan, tujuan kita mensejahterakan hidup rakyat, mencerdaskan kehidupan bangsa dan memberikan kesejahteraan buat semuanya. Dalam pelaksanaannya, upaya untuk melakukannya masih sangat amburadul. Trias Politica; Presiden, DPR, lembaga peradilan, semua lembaga-lembaga negara tidak jalan. Persoalannya, tinggal bagaimana kita memperbaiki itu. Tinggal, bagaimana kita memperbaiki lembaga-lembaga itu. Ini permasalahannya. Mari kita perbaiki. Pikirkan caranya, agar semua berjalan dengan UUD yang telah kita sepakati.

**Dr Ketut Wirya**

- Sebaiknya dilakukan perubahan UUD kembali, Cuma jangan waktu-waktu dekat ini. Alasannya, secara filosofis, konstitusi tidak perlu terlalu sering diubah.
- Kalaupun tetap mau dilakukan perubahan, lakukan semacam referendum atau jajak pendapat dahulu.

### **Dr. I Gusti Agung Supartha Jelantik, SH, MH**

- Apa itu MPR? Bagaimana supaya dia menjadi kuat? Kita harus melihat bagaimana MPR terbentuk, bagaimana perannya dalam soal kedaulatan rakyat? Bagaimana proses rekrutmen anggotanya? Menurut saya, ada masalah dalam sistem pemilu kita. Ada persoalan serius dalam UU. Ada juga masalah konsistensi dalam kita menjalankan sistem ketatanegaraan.

### **Dr. I Ketut Widia, SH, MH**

- Soal kedudukan MPR, memang agak berbeda dengan lembaga negara lain. Dilihat dari sisi kewenangan, tidak ada kewenangan yang bersifat urgen. Kondisi urgennya tidak faktual. Jadi hendaknya, kewenangan MPR diperjelas sama dengan lembaga negara lainnya. Harus ada kesetaraan dan persamaan.
- Soal DPD, lembaga itu harus diperkuat.
- Ada aturan mengikat soal bagaimana kedaulatan rakyat ditegakkan, sehingga politik tidak pragmatis.

### **Ketut Kasta Arya Widjaya, SH, M.H**

- Apakah perlu ada perubahan sehingga kembali ke MPR versi awal? Perlu diketahui, MPR saat ini terdiri dari DPR dan DPD. Hal itu melalui proses politik dengan tujuan politik untuk kehidupan bersama.
- Bagi saya yang terpenting adalah, siapapun penyelenggara negara harus komit pada alinea ke IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Apakah nanti MPR kembali seperti semula atau tidak, itu terserah pergulatan politik nanti. Yang pasti tujuannya harus demi mencerdaskan kehidupan bangsa dan kesejahteraan rakyat sesuai pembukaan UUD.

## **Tantri Mantra**

- Menurut saya, harus ada konsistensi dalam rancang bangun sistem ketatanegaraan kita yang tertuang dalam konstitusi kita. Perubahan konstitusi itu rumit. Soal perubahan, harus konsisten pada kepentingan bangsa.

## **Ida Wayan Oka**

- Bagaimanapun baiknya UUD, kalau manusianya masuk kategori kapasitasnya rendah, pamrihnya banyak, maka hancur negara ini.

Sejumlah anggota Lembaga Pengkajian MPR juga menyampaikan sejumlah hal sebagai berikut;

## **Anak Agung Bagus Jelantik Sanjaya**

- Banyak masalah di bidang ketatanegaraan, termasuk soal kedaulatan rakyat ini. Kami di sini ingin menghimpun pemikiran bagi penyelesaian masalah-masalah ketatanegaraan itu. Kita akan lebih banyak mendengar ide-ide dan gagasan di sini dibanding berbicara.

## **Jakob Tobing**

- Konstruksi kedaulatan rakyat dalam konstitusi saat ini menunjukkan adanya supremasi hukum, supremasi konstitusi. Harus ada *check and balances*. Jadi, ini bukan murni soal teori montesquieu. Prinsipnya, jangan serahkan semuanya pada satu orang atau satu lembaga.
- Kita sepakat bahwa demokrasi kita berlandaskan konsep musyawarah dan mufakat, iya. Namun apakah itu hanya bisa dilakukan sepenuhnya lewat MPR? tentu tidak. Jadi, bukan soal ini sistem khas Indonesia.
- Bahwa masih terlihat ada persoalan-persoalan, saya menilai hal itu karena seluruh lembaga negara belum menjalankan fungsi sebagaimana seharusnya diinginkan di konstitusi.

## **Drs. H. Hajriyanto Y. Thohari, MA**

- Dimana posisi rakyat dan kedaulatan rakyat dalam demokrasi perwakilan? Dalam konsep kedaulatan rakyat, rakyat yang berdaulat, namun tetap diperlukan instrumen untuk mengaktualisasikan kedaulatannya itu. Misal, dalam pemilu, rakyat mendapatkan *locus* yang sempurna dalam mengaktualisasikan kedaulatannya, apalagi dalam demokrasi langsung. Namun ketika selesai pemilu, dimana posisi rakyat? Misalnya dalam melakukan perubahan UUD 1945? Di banyak negara, untuk mengubah konstitusi harus ada referendum.
- Dalam soal *impeachment*. Rakyat memilih langsung presiden, itu kedaulatan rakyat yang sempurna. Namun dalam soal *impeachment*? Rakyat lantas absen.
- Dalam soal legislasi, kedaulatan rakyat juga teraktualisasi. UU dibahas oleh DPR dan Presiden sebagai wakil. Meski, daulat presiden lebih besar kedaulatan rakyatnya. Jika presiden tidak setuju satu UU, UU itu tidak bisa disahkan.
- Perlu diberikan pada rakyat hak untuk mengeksaminasi putusan pengadilan, terutama di MK, karena putusan MK katanya tidak bisa digugat kembali.

## **Dr. Yudi Latif, Ph.D**

- Harus ada titik temu dalam perbincangan mengenai kedaulatan rakyat antara konsep dan implementasi. Kekuasaan tertinggi memang diberikan pada rakyat, namun bagaimana kedaulatan rakyat itu diimplementasikan. Indonesia ini bukan negara kecil, tidak seperti Athena yang rakyatnya bisa memberi suara langsung.
- Jadi, kedaulatan rakyat harus diwakilkan. Masalahnya, siapa yang bisa menjalankan kedaulatan rakyat itu? Siapa yang mewakili rakyat? Tidak semua kedaulatan rakyat itu bisa diwakilkan ke parpol! Itu tergantung pada situasi sosial-budaya di satu negara. Di AS, ada Kongres. Itu MPR kalau di sini. Baru lembaganya dibagikan ke Senat. Bagaimana di Indonesia?

- Dalam konteks itulah, maka Utusan Golongan tetap perlu ada di MPR karena dia mewakili golongan-golongan yang tidak terwakili secara politik di DPR atau daerah di DPD.

**Dr. Ir. M. Jafar Hafsah, IPm**

- Apakah implementasi kedaulatan rakyat itu hanya dalam bentuk pemberian suara untuk memilih? Ini menjadi masalah. Lantas, bagaimana perwakilan dari rakyat marjinal? Masalah lain, apakah DPR dan DPD sudah cukup representatif. Bagaimana rakyat menyalurkan kedaulatannya? Apakah perlu perubahan kontitusi? Jika diperlukan, kapan waktu yang tepat untuk melakukan itu?

www.mpr.go.id

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

Oleh : I Gusti Bagus Suryawan<sup>1</sup>

## PENDAHULUAN

Kedaulatan dalam bahasa latinnya disebut *supremus*, dalam bahasa Inggrisnya disebut *sovereignty* yang berarti tertinggi. Kedaulatan dalam bahasa Arab *daulah*, *daulat* yang artinya kekuasaan. Kedaulatan dari berbagai bahasa itu dapat diartikan sebagai wewenang satu kesatuan politik. Jadi, kedaulatan adalah sebagai kekuasaan yang tertinggi dalam suatu negara atau kesatuan yang tidak terletak di bawah kekuasaan lain. Dengan demikian, pengertian kedaulatan adalah *kekuasaan tertinggi dalam suatu negara*.

Teori Kedaulatan dalam khazanah ilmu negara merupakan teori yang sangat penting. Pertanyaan sentral dalam teori ini adalah siapakah atau apakah yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, siapa atau apa pula instrumen yang melaksanakan kedaulatan ini dalam kondisi faktualnya sehingga keberadaan suatu negara dapat berjalan efektif. Salah satu penggagas teori kedaulatan rakyat ini adalah Jean Jacques Rousseau. Rousseau menggambarkan adanya suatu perjanjian masyarakat dinyatakan bahwa dalam suatu negara, *natural liberty* telah berubah menjadi *civil liberty* dimana rakyat memiliki hak-haknya. Kekuasaan rakyat sebagai yang tertinggi dalam hal ini melalui perwakilan yang berdasarkan suara terbanyak (*general will* *volonte generale*). *Volonte generale* harus berdasarkan kepentingan dari golongan yang terbanyak. Kedudukan rakyat dalam

---

<sup>1</sup> Disampaikan dalam kegiatan Fokus Group Discussion kerjasama MPR dengan Fakultas Hukum Universitas Warmadewa di Hotel Puri Dalem Sanur, 9 Mei 2016. Dosen Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, sedang studi S3 di Program Pascasarjana Universitas Hasanudin Makasar

perwakilan dalam konteks gagasan kebebasan dan persamaan dalam demokrasi, menurut Boedisoesetyo adalah sebagai berikut.<sup>2</sup>

Bahwa yang dimaksudkan dengan rakyat itu adalah pengertian abstrak, yang menunjuk kepada rakyat sebagai suatu keseluruhan, suatu keutuhan tanpa memperhitungkan kepribadian dari perseorangan yang merupakan isi keutuhan itu, sebab apabila diperhitungkan kepribadian perseorangan, isinya maka nyatalah bahwa rakyat Indonesia hari ini bukan rakyat Indonesia kemarin dan bukan rakyat Indonesia besok, karena didalamnya setiap detik telah silih berganti orang-orangnya, disebabkan kematian dan kelahiran. Maka rakyat Indonesia adalah tetap rakyat Indonesia sekalipun sudah berlainanan orang-orangnya yang bersama-sama mewujudkan rakyat Indonesia. Tiadanya kejumbuhan dalam perseorangannya, tidak merintanginya adanya kejumbuhan antara rakyat Indonesia kemarin dan rakyat Indonesia sekarang sebagai suatu pengertian.

Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon<sup>3</sup>, pengertian rakyat sebagai berikut: Istilah rakyat sudah mengandung pengertian sebagai lawan dari istilah ‘ pemerintah ’. Istilah rakyat pada hakekatnya berarti yang diperintah (*the governed, geregeerde*). Dengan demikian, istilah rakyat mengandung arti yang lebih spesifik dibandingkan dengan istilah-istilah dalam bahasa asing seperti: *volks, people, people*.

Landasan konstitusional kedaulatan rakyat di Indonesia adalah Pasal 1 (ayat) 2 UUD NRI Tahun 1945 hasil Perubahan Ketiga yang berbunyi “ Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang–Undang Dasar”. Makna kedaulatan rakyat sebagaimana diatur diatas telah merubah makna kedaulatan rakyat sebagaimana dirumuskan dalam UUD 1945 yang menyatakan “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”.

Terhadap rumusan yang lama ini, Penjelasan UUD 1945 memberikan arti bahwa Majelis ialah penyelenggara negara yang

---

<sup>2</sup>Boedisoesetyo dalam R. Wiyono. 1982. *Garis-Garis Besar Pembahasan dan Komentar UUD 1945*. Alumni. Bandung, h.40.

<sup>3</sup>Philipus. M. Hadjon (III). 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu.Surabaya. h. 1.



tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Maksudnya ialah supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat.

Selama Orde Baru, kedudukan tertinggi ini diberi nama Lembaga Tertinggi Negara. Dalam prakteknya, sebutan bagi Lembaga Tertinggi dengan kekuasaan tidak terbatas dipergunakan sebagai alat untuk memperbesar kekuasaan Presiden di luar ketentuan UUD 1945, seperti Tap MPR yang memberikan kekuasaan tidak terbatas kepada Presiden demi pembangunan.<sup>4</sup> Hal sama terjadi pada masa Orde Lama, dengan Tap MPRS Nomor III/MPRS/1963 mengangkat Presiden Soekarno menjadi Presiden seumur hidup. Praktek ketatanegaraan ini merupakan pelanggaran terhadap UUD dan dianggap bersumber dari penyalahgunaan arti MPR sebagai penyelenggara negara tertinggi yang memegang kedaulatan negara yang disertai kekuasaan tidak terbatas.

MPR adalah merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Lembaga negara adalah badan yang diatur dalam UUD NRI 1945, yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi MPR, DPR dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta MA, BPK, dan MK sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (*main state organs, principal state organs*). Lembaga-lembaga negara dimaksud secara instrumental mencerminkan pelebagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state functions, principal state junctions*), sehingga lembaga-lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama (*main state organs,*

---

<sup>4</sup>Bagir Manan. 2003. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. FH UI Press. Jakarta. hal.69. TAP MPR dimaksud adalah TAP MPR Nomor VI/MPR/1988 tentang Pelimpahan Tugas dan Wewenang Kepada Presiden Manfdataris MPR dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional.

*principal state organs*, atau *main state institutions*) yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip “*checks and balances*”.<sup>5</sup>

Menurut Philipus M. Hadjon, makna kedudukan suatu lembaga negara dapat dilihat dari dua sisi, yaitu: *pertama*, kedudukan diartikan sebagai suatu posisi yaitu posisi lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. *Kedua*, kedudukan lembaga negara diartikan sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi utamanya.<sup>6</sup>

Berdasarkan uraian di atas, ada 2 issue hukum yang dapat didiskusikan dalam Fokus Group Discussion ini. Pertama adalah kedudukan lembaga negara MPR pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945. Kedua, peranan MPR pasca amandemen sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

## PEMBAHASAN

### 1. Kedudukan MPR Pasca Perubahan UUD 1945

Dalam kaitannya di Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 mengenal ada 3 lembaga negara yang mencerminkan keterwakilan rakyat, yaitu MPR, DPR, dan DPD. Kelembagaan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Kedudukan MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara, karena bukan lagi bertindak sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat sebagai konsekuensi perubahan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945. Secara konseptual ini berarti MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas - tugas politik negara dan pemerintahan adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggungjawab kepada rakyat.

---

<sup>5</sup> KRHN bekerja sama dengan MKRI. 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, hal.61.

<sup>6</sup> Philipus M. Hadjon. 2004. “Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi MPR sebagai lembaga Negara.” *Makalah*. Seminar Peranan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945. Kerja sama MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Surabaya, 20 Desember 2004. hlm. 3. Lihat juga, Philipus M. Hadjon. 1987. *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*. Bina Ilmu. Surabaya. h. x.

Dalam tataran teoritis, perwakilan merupakan salah satu prinsip dasar dari demokrasi. Prinsip-prinsip dasar demokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Couwenberg<sup>7</sup> itu meliputi:

- a. *het beginsel van de politieke grondrechten;*
- b. *het meerderheidsbeginsel;*
- c. *het representatiebeginsel;*
- d. *het verantwoordingsbeginsel;*
- e. *het openbaarheidsbeginsel.*

Couwenberg mengasumsikan bahwa hal yang mungkin terjadi dalam suatu demokrasi adalah fungsi legislatif dijalankan oleh parlemen yang dipilih oleh rakyat, fungsi eksekutif dan yudikatif juga dijalankan melalui pemilihan umum yang dijamin keabsahannya. Pada kondisi ini, Hans Kelsen menyatakan pendapatnya bahwa suatu pemerintahan adalah sebuah “perwakilan” karena sepanjang pejabat-pejabatnya dipilih oleh rakyat, maka pejabat tersebut bertanggungjawab penuh terhadap pemilihnya. Apabila pemerintah tidak bisa bertanggung jawab terhadap pemilihnya, maka hal ini tidak bisa disebut sebagai “perwakilan yang sesungguhnya”.<sup>8</sup>

Pada aspek lain, demokrasi diasumsikan secara substansial tidak hanya berlandaskan kepada konsep perwakilan secara kausal, tetapi juga harus diasumsikan dalam makna persamaan serta kebebasan. Menurut Philipus M. Hadjon, perkembangan hak atas persamaan di Eropa adalah sebagai berikut:<sup>9</sup>

Pada abad XVII mengedepan konsep *'equality before law'*. *Equality before law* pada awalnya hanya merupakan suatu konsep persamaan abstrak formal; dalam perkembangan kemudian (abad XX) meluas menjadi suatu konsep persamaan riil kemasyarakatan. Perkembangan konsep persamaan inipun menandai munculnya konsep

---

<sup>7</sup>Suwoto. 1994. *Sistem Pemilu dan Proses Demokratisasi*. Makalah dalam Seminar Sehari Pemilu. Hak-Hak Asasi Manusia di Universitas Surabaya. 10 Agustus 1994. h.4.

<sup>8</sup>Hans Kelsen. 2006. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara. Cetakan pertama*. Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia. Bandung h. 409.

<sup>9</sup>Philipus M. Hadjon (I). 1993. *Hak-Hak Dasar (fundamental rights: grondrechten)* Dalam Peraturan Perundangan-undangan. Makalah dalam Diskusi di Mahkamah Militer III. Surabaya. 20 Februari 1993. h.10.

'*social rechtstaat*'. Konsep persamaan abad ini melarang diskriminasi atas dasar agama ataupun kebangsawanan. Pada abad XIX mengedepan konsep '*equal opportunity*' dan '*civil equality*'. Gerakan anti diskriminasi terutama diarahkan kepada anti diskriminasi berdasarkan ras, bahasa, etnis dan kebangsaan. Pada abad XX konsep '*equality before law*' yang abstrak formal berkembang menjadi riil kemasyarakatan. Gerakan anti diskriminasi terutama diarahkan kepada larangan diskriminasi berdasarkan sex, umur, intelektualitas dan kekayaan.

Lebih jauh dikemukakan pula oleh Philipus M. Hadjon bahwa ada tiga pemikir terkenal dari landasan kebebasan ini, yaitu:<sup>10</sup> Tiga pemikir tentang kebebasan adalah Rousseau, Kant, Hegel. Rosseau mengetengahkan konsep kebebasan alamiah yang dibawa ke dalam hidup bermasyarakat melalui perjanjian kemasyarakatan. Dengan konsep ini Rosseau mengetengahkan kebebasan dalam pengertian '*zelfbepaling*' atau '*zelwetgeving*' (otonomi). Konsep '*zelfbepaling*' dikembangkan lebih lanjut oleh Kant, beliau mengetengahkan asas universal (*universalisering beginsel*). Dengan asas ini maka terhadap setiap orang berlaku undang-undang yang sama dipandang sebagai suatu kewajiban. Asas ini disebut juga '*de algemene wetmatigheid*'. Konsep kebebasan dari Hegel menghendaki agar dilakukan juga suatu analisis berdasarkan kebutuhan-kebutuhan konkrit.

Berdasarkan atas landasan persamaan dan kebebasan ini, M.C. Burken merumuskan gagasan tujuan minimum asas demokrasi di Eropa sebagai berikut:<sup>11</sup>

- a. pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
- b. pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- c. setiap orang berhak untuk memperjuangkan kekuasaan politik;
- d. setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berkumpul dan berpendapat;

---

<sup>10</sup>*Ibid.* h.21.

<sup>11</sup>Philipus M. Hadjon (II). 1994. *Membangun Hukum Dalam Penyelenggaraan Negara Demokrasi*. Makalah dalam Seminar Nasional di FH Darul Ulum Jombang, 2 Juni 1994, h.1.

- e. badan perwakilan rakyat berperan dalam pengambilan keputusan;
- f. diakuinya asas mayoritas dalam pengambilan keputusan;
- g. asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan
- h. sifat keputusan yang terbuka;
- i. hak kaum minoritas yang dihormati.

Dengan dikemukakan gagasan tujuan minimum asas demokrasi Barat ini, tidaklah berarti bahwa negara Indonesia menganut pola itu, tetapi bahwa landasan dari demokrasi Indonesia itu hendaknya berlandaskan kepada asas kebebasan dan persamaan. Tidak ada demokrasi tanpa diakuinya kedua asas ini, apapun tipe demokrasi yang dianut oleh suatu negara.

Perubahan kedudukan keanggotaan dan mekanisme keanggotaan MPR sebenarnya dimaksudkan sebagai jalan untuk mewujudkan gagasan sistem perwakilan dua kamar (bikameral). MPR menjadi wadah badan perwakilan yang terdiri dari DPR dan DPD. Tetapi dari susunan yang menyebutkan MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD, tidak tergambar konsep dua kamar. Dalam susunan dua kamar, bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan/lembaganya, yaitu DPR dan DPD.

Kalau anggota yang menjadi unsur, maka MPR adalah badan yang berdiri sendiri di luar DPR dan DPD. Berdasarkan pada ketentuan dalam susunan dan kedudukan MPR, MPR adalah sebuah lembaga permanen, maka MPR merupakan kamar tersendiri dari parlemen dan dengan demikian sistem parlemen Indonesia adalah sistem parlemen trikameral<sup>12</sup>.

Sistem parlemen trikameral ini diperkirakan memiliki beberapa kelemahan awal, yaitu dalam kedudukan MPR sebagai lembaga permanen yang kurang efektif yang seharusnya cukup sebagai *joint session*, dan perimbangan kekuasaan antara kekuasaan DPR sebagai kamar pertama dan kekuasaan DPD sebagai kamar kedua.

---

<sup>12</sup> Muchammad Ali Safa<sup>at</sup>,2010, Parlemen Bikameral,UB Press, Malang, hal.122.

MPR sebaiknya hanya merupakan sebuah nama bagi sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD, dengan argumentasi sbb:

1. Kewenangan MPR ada yang bersifat seremonial/formalitas seperti melantik Presiden dan Wapres, melantik Wapres menjadi Presiden jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajiban dalam masa jabatannya, dan melantik Wapres setelah memilihnya dari dua calon yang diajukan Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wapres.

Sedangkan kewenangan yang bersifat temporer hanya pada waktu dan kondisi tertentu saja meliputi: mengubah dan menetapkan UUD, memutus Usul DPR tentang pemberhentian Presiden dan atau Wapres menurut ketentuan UUD, memilih Wapres dari dua calon yang diajukan Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wapres, Memilih Presiden dan Wapres apabila keduanya berhenti secara bersamaan, dari dua paket calon yang diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol yang paket capres dan cawapresnya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya.

Kedua kewenangan di atas tidak membutuhkan perangkat organisasi yang permanen untuk melaksanakannya. Cukup dibentuk alat kelengkapan secara *ad hoc* selama sidang gabungan dilaksanakan.

2. Keberadaan MPR sebagai lembaga permanen dengan segala perangkat organisasinya membutuhkan pembiayaan yang tidak sepadan dengan tugas dan kewajiban yang dilaksanakan oleh MPR dan anggotanya. Anggota DPR dan DPD juga memiliki hak-hak protokoler dan keuangan sebagai anggota MPR. Padahal keanggotaannya dalam MPR adalah karena statusnya sebagai anggota DPR dan DPD, serta pada saat menjalankan tugas sebagai anggota MPR adalah kelanjutan dari tugas wewenangnya sebagai anggota DPR dan DPD.

Solusi atas pemikiran MPR sebagai sidang gabungan, adalah dengan melakukan perubahan rumusan, sebagaimana diusulkan oleh Jimly Asshidiqie “Kekuasaan legislatif dilakukan oleh MPR yang terdiri atas DPR dan DPD”<sup>13</sup>

Menurut JCT Simorangkir<sup>14</sup>, Penyusun UUD 1945 juga mengemukakan adanya kedaulatan rakyat, dalam hubungan dengan keuangan negara. Dalam Pasal 23 (ayat) 1 UUD NRI Tahun 1945 dirumuskan “APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Apabila DPR tidak menyetujui rancangan APBN yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu.

Dari rumusan Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945 ini ternyata sangat ditonjolkan fenomena rakyat yang berdaulat. Demikian juga kedudukan DPR lebih kuat dari Pemerintah. Bahkan kemungkinan DPR sebagai wakil rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.

## 2. Peranan MPR Sebagai Pelaksana Kedaulatan Rakyat

Dalam konteks fungsi perwakilan ini Michael Mezey berpendapat sebagai berikut:<sup>15</sup> *If legislatures were not central to law making yet continued to exist, they had to be performing some other functions for the political systems in which they persisted. Such a line of inquiry yielded several alternative non law making functions, the most important of which centered on the legitimizing effects of the legislation institution and on the representational activities of individual legislator.*

---

<sup>13</sup> Ibid. Hal 126.

<sup>14</sup> JCT Simorangkir, 1986. *Hukum dan Konstitusi Indonesia 2*, PT Gunung Agung, Jakarta, hal. 197

<sup>15</sup> Michael Mezey. 1985. *The Functions of Legislatures in the Third World*. dalam Handbook of Legislatures Research. Harvard University Press. h. 734.

Michael Mezey menunjukkan bahwa aktivitas perwakilan dari anggota-anggota badan legislatif sebagai fungsi penting selain fungsi pembuatan undang-undang. Dalam fungsi perwakilan ini badan legislatif memfokuskan perhatiannya sesuai dengan kapasitasnya untuk menghubungkan rakyat dengan pejabat pemerintah, dimana hubungan ini memungkinkan sistem politik untuk memberikan tanggapan atas kepentingan rakyat.

Michael Mezey lebih lanjut berpendapat:<sup>16</sup> *Representational category share this common characteristic: they involve the connection between the legislative arena and the various publics that comprise the citizenry of a nation. These activities refer directly to one define characteristic of legislatures; the fact that these institutions are comprised of elected officials. This fact carries with it the implication that part of the job of elected officials is to act on behalf of these who have elected them.*

Menurut Michael Mezey, aktivitas perwakilan itu mencakup hubungan antara anggota badan legislatif dengan pihak yang diwakilinya yaitu rakyat, yang menurutnya mencakup dua aspek, ialah:<sup>17</sup> *One aspect of representational activity is expressive function. A second aspect of representational activities refers to the legislators role as an intermediary between citizens and government official.*

Aspek pertama aktivitas perwakilan adalah fungsi ekspresif yang mengungkapkan pikiran-pikiran rakyat tentang persoalan publik (*interest articulation*). Dalam aktivitas perwakilan, anggota-anggota badan perwakilan legislatif berperan sebagai penghubung antara rakyat dengan pejabat pemerintah. Peran atau aktivitas perwakilan sebagai penghubung ini oleh Lyn Ragsdale,<sup>18</sup> disebutnya sebagai "*electoral responsiveness*".

Aspek kedua dari fungsi perwakilan adalah sifat universal. Keuniversalannya disebabkan karena anggota legislatif itu mempunyai akses terhadap pemerintah maupun terhadap rakyat. Keuniversalan

---

<sup>16</sup>*Ibid.*

<sup>17</sup>*Ibid.*, h.9.

<sup>18</sup>Lyn Ragsdale. 1985.*Legislative Election and Electoral Responsiveness*, dalam Handbook of Legislative Research. Harvard University Press. h.59.



perwakilan sebagai penghubung ini dinyatakan oleh Jean Blondel sebagai berikut:<sup>19</sup> *These intermediary activities are a universal function of legislators because legislators enjoy an access to the central government departments an to members of the government that is unquestionably greater than that of most citizen.*

Pemaparan di atas menunjukkan bahwa salah satu kategori tugas perwakilan anggota badan perwakilan di berbagai negara adalah sebagai fungsi penghubung gagasan rakyat dengan pemerintah , yang mengacu kepada tugas anggota badan perwakilan untuk bertindak atas nama rakyat yang diwakilinya.

Dalam konteks ini, MPR sebenarnya tetap mempunyai peranan, tugas dan wewenang yang dapat bermanfaat bagi kehidupan berbangsa, dan bernegara. Pasal 5 UU No 17 Tahun 2014 tentang MD3 mengatur tugas MPR untuk memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhineka Tunggal Ika, yang kemudian dikenal dengan Empat Pilar itu. Secara konseptual – dan ini sudah disadari oleh MPR sendiri, kurangnya tepat menyatakan Pancasila dasar negara kita sebagai pilar. Hal lain yang perlu menjadi perhatian kita semua, adalah “pengawasan secara yuridis “ terhadap Pancasila dasar negara yang seharusnya dilakukan oleh MPR. Hal ini mengemuka jika dianalogikan bahwa peran Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal Konstitusi. Lalu siapa yang bertanggungjawab manakala Pancasila tidak dilaksanakan?

Demikian juga untuk menindaklanjuti rekomendasi MPR 2009 – 2014 untuk mengaktifkan kembali kewenangan MPR menyusun dan menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara. Wacana ini juga a didukung oleh Ketua Dewan Pertimbangan Forum Rektor Ravik Karsidi bahwa keberadaan haluan negara merupakan kebutuhan mendesak sehingga ketiadaan haluan negara ini akan menghilangkan strategi ideologi negara dalam pembangunan.<sup>20</sup> Ravik menjelaskan haluan negara merupakan upaya sistem penancangan yang holistik dan jangka panjang seluruh rakyat Indonesia. Haluan negara sifatnya

---

<sup>19</sup>Jean Blondel.1973.*Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs. Prentice Hall.h.97.

<sup>20</sup> Disampaikan dalam acara bertajuk “Konvensi Nasional tentang Haluan Negara”, di Balai Sidang Jakarta, Rabu, (30/3/2016).

ideologis, berbeda dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) yang berorientasi pada strategi teknokratik pembangunan.

Mahfud MD dalam Koran Sindo 5 Maret 2016 menulis demokrasi Indonesia tidak terarah karena sekarang kita tidak mempunyai haluan negara yang bisa diterapkan dan dikontrol seperti GBHN era Ode Baru. Maka ada yang mengusulkan, sebaiknya menghidupkan kembali GBHN yang dilaksanakan oleh pemerintah dan dipertanggungjawabkan kepada MPR, dikontrol oleh MPR/DPR dengan kemungkinan dilakukannya *impeachment* jika presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara.

Oleh sebab itu diusulkan pula agar dihidupkan kembali Pasal 3 UUD 1945 yang asli yang menyatakan, "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara". Kalau pasal tersebut dihidupkan maka ada dasar konstitusional untuk menghidupkan kembali GBHN dan kita bisa mempunyai haluan negara.

Menurut Mahfud MD,<sup>21</sup> keliru kalau ketentuan Pasal 3 UUD 1945 yang lama itu dinyatakan sebagai dasar adanya GBHN sebagai nama dan bentuk hukum resmi dari haluan negara. Arah atau peta jalan haluan negara memang harus ada tetapi namanya tidak harus GBHN.

Dalam praktik ketatanegaraan kita saat berlakunya UUD 1945 sebelum diamendemen pun turunan pasal 3 yang diberi nama resmi GBHN itu baru dikenal sejak 1973, yakni ketika pemerintahan Orde Baru mengeluarkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/ 1973 tentang Garis Garis Besar Haluan Negara.

Sebelum itu, pada zaman pemerintahan Presiden Soekarno, peta jalan haluan negara bukan bernama GBHN, melainkan bernama Manifesto Politik (Manipol) yang dituangkan di dalam Ketetapan MPRS No. II/ MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahap Pertama 1961-1969 (GBPPNSB).

---

<sup>21</sup> <http://www.koransindo.com/news.php?r=0&n=18date=2016-03-05>

Jadi meskipun dasarnya sama-sama Pasal 3 UUD 1945 namun pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru memberi nama dan masa keberlakuan yang berbeda atas haluan negara. Pada zaman Presiden Soekarno, haluan negara kita adalah Manipol yang dituangkan dalam TAP MPRS tentang GBPPNSB dengan masa berlaku sembilan tahun, sedangkan pada zaman Presiden Soeharto haluan negara kita disebut Repelita dan atau Pelita yang dituangkan ke dalam Tap MPR tentang GBHN.

Artinya, GBHN itu bukanlah nama dan bentuk resmi haluan yang harus lahir dari Pasal 3 UUD 1945, karena yang tertulis adalah garis-garis besar dari pada haluan negara”

GBHN hanyalah nama yang diberikan oleh pemerintahan Orde Baru untuk menentukan haluan negara. Buktinya zaman Presiden Soekarno yang dipakai adalah Manipol dengan Tap MPRS tentang GPPNSB. Dengan demikian membuat haluan negara memang tidak harus dalam bentuk dan nama GBHN.

Harus diingat, pada era reformasi ini kita juga mempunyai haluan negara sebagai turunan dari UUD 1945 yang sudah diamandemen yakni UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). Jangkauan pembangunan kita menurut UU SPPN dan UU RPJPN adalah 20 tahunan untuk jangka panjang dan lima tahun untuk jangka menengah, dan tahunan untuk jangka pendek.

Haluan negara kita di bawah UUD pada era reformasi ini memang tidak diberi landasan hukum TAP MPR karena berdasar sistem ketatanegaraan sekarang MPR tidak lagi mengeluarkan TAP yang bersifat mengatur (*regeling*). Tidak benar juga kalau dalam sistem yang sekarang dikatakan menyebabkan terputusnya pembangunan yang berkesinambungan sehingga kalau ”ganti Presiden, ganti haluan”.

Mahfud MD menyatakan di dalam Pasal 5 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2007 diatur agar pembangunan bisa berkesinambungan maka presiden yang akan mengakhiri masa tugasnya (harus) membuatkan program kerja untuk presiden yang akan menggantikannya.

Sebenarnya persoalannya, bukan kita tidak punya haluan atau salah arah.

Substansi UU No. 25 Tahun 2004 dan UU No. 17 Tahun 2007 sama dengan TAP MPR tentang GBHN. Bahkan dengan adanya Perpres No. 2 Tahun 2015 yang ditandatangani Presiden Jokowi tanggal 8 Januari 2015, sebenarnya konstruksi haluan negara dan rencana pembangunan kita sama dengan Repelita zaman Orde Baru yang setiap lima tahun dikeluarkan oleh presiden melalui keppres.

## **PENUTUP**

1. Substansi tentang Kedaulatan Rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat ditemukan dalam rumusan yang mengatur tentang lembaga MPR, DPR, DPD dan juga hal keuangan negara.
2. Bahwa MPR sebaiknya berfungsi sebagai *joint session* bagi DPR dan DPD, dalam melaksanakan kedaulatan rakyat menurut UUD NRI Tahun 1945
3. Menyikapi rekomendasi MPR 2009-2014 untuk mengembalikan wewenang MPR menetapkan garis – garis besar dari pada haluan Negara, dapat dilakukan melalui amandemen terbatas terhadap UUD NRI Tahun 1945

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Abu Daud Busroh. 2014. *Ilmu Negara*. Cetakan kesepuluh. Bumi Aksara. Jakarta.
- Allen R. Ball & B. Guy Pieters. 2000. *Modern Politics and Government*. edisi ke-6. Macmillan Press Ltd.
- Bagir Manan. 2003. DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru. FH UI Press. Jakarta
- Boedisoesetyo dalam R. Wiyono. 1982. *Garis-Garis Besar Pembahasan dan Komentor UUP 1945*. Alumni. Bandung.
- F. Isjwara. 1984. *Pengantar Ilmu Politik*. Cetakan ke 7. Bina Cipta. Bandung.

- Hans Kelsen.2006.*Teori Umum Tentang Hukum dan Negara.Cetakan pertama*. Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia. Bandung.
- Jean Blondel.1973.*Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs. Prentice Hall.h.97.
- JCT Simorangkir.1986. *Hukum dan Konstitusi Indonesia 2*. PT Gunung Agung. Jakarta. hal.197
- Lyn Ragsdale. 1985.*Legislative Election and Electoral Responsiveness*, dalam Handbook of Legislative Research. Harvard University Press.
- Michael Mezey. 1985.*The Functions of Legislatures in the Third World*.dalam Handbook of Legislatures Research. Harvard University Press.
- Philipus M. Hadjon (I). 1993. *Hak-Hak Dasar (fundamental rights: grondrechten)* Dalam Peraturan Perundangan-undangan. Makalah dalam Diskusi di Mahkamah Militer III. Surabaya. 20 Pebruari 1993. h.10.
- Philiphus. M. Hadjon (III). 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu.Surabaya.
- Philipus M. Hadjon (II). 1994. *Membangun Hukum Dalam Penyelenggaraan Negara Demokrasi*. Makalah dalam Seminar Nasional di FH Darul Ulum Jombang. 2 Juni 1994.
- Suwoto. 1994. *Sistem Pemilu dan Proses Demokratisasi*. Makalah dalam Seminar Sehari Pemilu. Hak-Hak Asasi Manusia di Universitas Surabaya.10 Agustus 1994.
- W.A. Bongser. 1952. *Masalah-Masalah Demokrasi*. Terjemahan LM Sitorus. Jakarta.
- Pinuji, Sugeng, Surat M. 1999. *Kewarganegaraan SMP*. Bekasi: Pustaka Firdaus
- Google.com. Tanpa Tahun. *System Parlementer*. Dalam <http://id.wikipedia.org>
- <http://www.koransindo.com/news.php?r=0&n=18date=2016-03-05>

# KEDAULATAN RAKYAT DI DALAM UUD NRI TAHUN 1945<sup>1</sup>

Oleh: Dr. I Made Arjaya, SH., MH.<sup>2</sup>

## PENDAHULUAN

Pada awal reformasi, muncul desakan kuat di tengah masyarakat agar dilakukan amandemen (perubahan) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Tuntutan terhadap perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang digulirkan oleh berbagai elemen masyarakat dan kekuatan sosial politik itu didasarkan pada pandangan bahwa UUD NRI Tahun 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan HAM. Selain itu di dalamnya terdapat pasal-pasal yang dianggap multitafsir dan membuka peluang bagi penyelenggaraan negara yang otoriter, sentralistik, tertutup, dan KKN sehingga menimbulkan kemerosotan kehidupan nasional di segala bidang.<sup>3</sup>

MPR hasil Pemilu 1999 telah melakukan suatu rangkaian perubahan UUD NRI Tahun 1945 dalam empat tahapan yang berkesinambungan, sejak Sidang Umum MPR tahun 1999 sampai dengan Sidang Tahunan MPR tahun 2002. Perubahan konstitusi tersebut dilakukan MPR karena lembaga inilah yang berdasarkan UUD 1945 berwenang untuk melakukan perubahan UUD 1945. Perubahan UUD 1945 tersebut dilakukan MPR untuk jangka waktu yang panjang guna menyempurnakan ketentuan fundamental ketatanegaraan Indonesia sebagai pedoman utama dalam mengisi

---

<sup>1</sup> Makalah disampaikan dalam Focus Group Discussion yang diselenggarakan oleh Lembaga Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, bekerjasama dengan Universitas Warmadewa, di Denpasar Bali, 10 Mei 2016.

<sup>2</sup> Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, Denpasar, Bali. Kontak email: [imd.arjaya@gmail.com](mailto:imd.arjaya@gmail.com) atau [aum\\_lawoffice@yahoo.com](mailto:aum_lawoffice@yahoo.com). HP: +62 812 397 2003.

<sup>3</sup> Kerangka Acuan Focus Group Discussion, Lembaga Kajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, bekerjasama dengan Universitas Warmadewa di Denpasar, Bali.

tuntutan reformasi dan memandu arah perjalanan bangsa dan negara pada masa yang akan datang.<sup>4</sup>

Salah satu perubahan UUD 1945 yang paling mendasar adalah telah mengubah eksistensi, tugas, dan wewenang MPR RI, yang tidak lagi menjadi Lembaga Tertinggi Negara pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Dengan demikian, Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR dengan tidak harus melaksanakan GBHN, seiring hilangnya tugas MPR untuk menetapkan GBHN. Fungsi dan Kewenangan MPR telah berubah, terbatas, jelas dan tertentu.<sup>5</sup>

## RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam makalah ini adalah:

1. Bagaimanakah konsep Kedaulatan Rakyat?
2. Bagaimanakah Pengaturan Kedaulatan Rakyat di dalam UUD NRI 1945?
3. Bagaimanakah Implementasi Kedaulatan Rakyat dalam Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia?

## KONSEP KEDAULATAN RAKYAT

Umumnya orang berpendapat bahwa kedaulatan itu ialah suatu pengertian yang sama dengan apa yang dalam bahasa Belanda disebut *souvereiniteit*. Berdaulat atau *souverein* itu adalah *van geen hogere gezag afhankelijk*, jadi kekuasaan yang tertinggi karena tidak berasal dan tidak tergantung pada kekuasaan lain. Bahasa latinnya “*supremus*” sama dengan “*supreme ruler*” yang berarti *highest in authority*.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hal. 126.

Ada empat teori tentang kedaulatan:<sup>7</sup>

1. Teori Kedaulatan Negara (*staats souvereiniteit*). Jelinek menganggap bahwa “kedaulatan negara”-lah sebagai pokok pangkal kekuasaan yang tidak diperoleh dari siapapun juga. Sehingga kekuasaan yang melekat pada suatu pemerintahan, tidak perlu diberi penjelasan lain dari pada bahwa pemerintah adalah alat negara. Demikian penganut teori kedaulatan negara menganggap sebagai dalil yang tidak mungkin dapat dibantah bahwa dalam wilayah suatu negara, maka negara itulah yang berdaulat. Dan inilah dasar dari segala kekuasaan yang ada dalam wilayah suatu negara.
2. Teori Kedaulatan Tuhan (*Gods Souvereiniteit*). Menurut teori kedaulatan Tuhan, bahwa pemerintah suatu negara mendapat kekuasaan dari Tuhan. Seperti misalnya negeri Belanda, rajanya secara resmi menamakan dirinya “raja atas kehendak Tuhan”.
3. Teori Kedaulatan Rakyat (*Volks souvereiniteit*). Teori ini menganggap bahwa segala kekuasaan dalam suatu negara didasarkan pada kekuasaan rakyat bersama. J.J. Rousseau, penganut paham ini, menganggap adanya suatu “*contract social*” atau “perjanjian masyarakat”, yaitu suatu perjanjian antara seluruh rakyat yang menyetujui pemerintah mempunyai kekuasaan.
4. Teori Kedaulatan Hukum (*rechts souvereiniteit*). Menurut H. Krabbe, pelopor teori ini, bahwa segala kekuasaan dalam suatu negara berdasar atas hukum.

Apabila ditinjau lebih jauh, maka masing-masing teori itu mengandung kebenaran, tetapi juga ada keburukannya.

Bahwa Negara yang berdaulat/berkuasa, adalah suatu kenyataan, dimana dalam praktek kenegaraan kepentingan seseorang individu pada akhirnya akan selalu dikalahkan terhadap kepentingan

---

<sup>7</sup> Ibid.



negara. Tapi paham ini pernah disalahgunakan oleh Louis XIV yang menyatakan “negara adalah saya”, untuk melegalisasi semua tindakannya yang terkenal kejam terhadap rakyat Prancis.

Bahwa Tuhan yang berkuasa, adalah benar dan hampir semua manusia mengakuinya, sebagaimana halnya negara Indonesia juga mengakui Ketuhanan Yang Maha Esa dengan mencantumkannya sebagai sila yang pertama dalam Pancasila. Tetapi paham ini pun dapat disalahgunakan oleh seorang *dictator* yang menamakan dirinya “kuasa Tuhan” di dunia.

Bahwa rakyat yang berdaulat, juga benar, di mana negara Indonesia pun menganutnya yang dapat dilihat dalam salah satu sila dari Pancasila. Tapi dalam praktek pernah juga disalahgunakan oleh penguasa seperti Hitler yang menganggap dirinya sebagai orang yang mendapat kuasa penuh dari seluruh rakyat.

Bahwa hukumlah yang berdaulat, benar juga, terutama bagi negara hukum, yang menganggap bahwa segala tindakan pemerintah adalah berdasarkan atas hukum. Tapi paham ini dapat pula disalahgunakan oleh penguasa dengan menafsirkan hukum sedemikian rupa, sehingga tindakan-tindakannya tidak dikatakan melanggar hukum.

## **KEDAULATAN RAKYAT**

Sebagaimana telah diuraikan di atas, kedaulatan rakyat mengandung arti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Dengan demikian makna kedaulatan rakyat adalah demokrasi, yang berarti pemerintahan yang kekuasaan tertinggi terletak/bersumber pada rakyat.

Paham yang menekankan tentang kedaulatan rakyat berkembang mulai abad XVII – XIX hingga sekarang. Paham ini dipengaruhi oleh teori kedaulatan hukum yang menempatkan rakyat sebagai obyek sekaligus sebagai subyek dalam negara (demokrasi).

Tokoh pengamat paham teori kedaulatan rakyat adalah John Locke, Montesquieu, dan Jean John Rousseau.<sup>8</sup>

### 1. John Locke

John Locke berpendapat bahwa, negara dibentuk melalui perjanjian masyarakat. Sebelum membentuk negara, manusia hidup sendiri-sendiri dan tidak ada peraturan yang mengikat mereka untuk memenuhi kebutuhannya kemudian mereka mengadakan suatu perjanjian membentuk negara. Perjanjian itulah yang disebut dengan perjanjian masyarakat atau kontrak sosial. Perjanjian masyarakat ada dua, yaitu perjanjian antar individu dan perjanjian antar individu dengan penguasa. Meskipun demikian rakyat tidak menyerahkan seluruh hak-hak manusia kepada penguasa. Rakyat tetap mempertahankan hak-hak dasarnya seperti hak hidup, hak milik, hak mendapat kemerdekaan. Penguasa tetap melindungi hak-hak tersebut dan mengaturnya dalam UUD negara tersebut. Menurut John Locke kekuasaan negara dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif yang masing-masing terpisah satu sama lain. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat peraturan dan undang-undang. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili, sedangkan kekuasaan federatif adalah segala kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungannya dengan negara lain seperti hubungan luar negeri (*alliansi*).

### 2. Montesquieu

Beberapa puluh tahun kemudian, filsuf Perancis Montesquieu mengembangkan lebih lanjut pemikiran John Locke tentang tiga kekuasaan di atas yang sering kita dengar istilah *Trias Politica*. Dalam uraiannya Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif. Menurut dia kekuasaan itu haruslah terpisah-pisah satu sama lain, baik mengenai tugas atau fungsi mengenai alat perlengkapan atau organ yang menyelenggarakannya, terutama adanya

---

<sup>8</sup> <https://istifunnyassidiq.wordpress.com/bab-v-kedaula>, diunduh pada tanggal 4 Mei 2016.

kebebasan badan yudikatif yang ditekankan oleh Montesquieu. Mengapa? Karena di sinilah letaknya kemerdekaan individu dan hak asasi manusia itu dijamin dan dipertaruhkan. Kekuasaan legislatif menurut Montesquieu adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan menyelenggarakan undang-undang dan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas penyelenggaraan undang-undang.

### 3. Jean Jacques Rousseau

Beliau merupakan pengamat teori perjanjian masyarakat dan dianggap sebagai bapak Teori Kedaulatan Rakyat. Menurutnya, negara dibentuk oleh kemauan rakyat secara sukarela. Kemauan rakyat untuk membentuk negara disebut kontrak sosial. Individu secara sukarela dan bebas membuat perjanjian untuk membentuk negara berdasarkan kepentingan mereka. Negara sebagai organisasi berkewajiban mewujudkan cita-cita atau kemauan rakyat yang kemudian dituangkan dalam bentuk kontrak sosial yang berupa konstitusi negara. Rousseau juga menekankan adanya kebebasan dan persamaan.

Pengertian kedaulatan rakyat yaitu bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, diselenggarakan untuk rakyat dan oleh rakyat sendiri serta dengan terus membuka diri dengan melibatkan seluas mungkin peran serta rakyat dalam penyelenggaraan negara. Dalam praktek pelaksanaan gagasan demokrasi itu memang sering timbul persoalan antara *das sollen* dan *das sein*, antara yang diidealkan dengan kenyataan di lapangan.<sup>9</sup>

Hal yang paling nyata adalah bahwa meskipun hampir 97 persen negara yang ada di zaman modern sekarang mengklaim menganut sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat, tetapi praktek penerapannya di lapangan berbeda-beda antara negara yang satu dengan negara yang lainnya. Perbedaan ini antara lain disebabkan adanya jarak konseptual antara pemikiran kaum individualis dan kolektivis. Kaum liberalis-individualis menganggap rakyat yang

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal. 242.

berdaulat adalah bersifat individu yang otonom, sedangkan kaum kolektivistis menganggap rakyat yang berdaulat itu dalam pengertian kolektif.

## **LEMBAGA NEGARA PEMEGANG KEDAULATAN RAKYAT**

Adalah suatu hal yang lazim dipahami bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945 menganut ajaran kedaulatan rakyat meskipun lazim pula para ahli Hukum Tata Negara menyatakan bahwa selain ajaran kedaulatan rakyat juga terdapat ajaran kedaulatan lain dalam UUD NRI Tahun 1945, misalnya Ismail Sunny menyatakan bahwa UUD 1945 menganut tiga ajaran kedaulatan sekaligus yaitu ajaran kedaulatan tuhan, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan hukum.<sup>10</sup> Hal ini secara tegas dirumuskan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.

Dalam proses perubahan UUD 1945 terjadi pergulatan pemikiran tentang gagasan kedaulatan rakyat. Pergulatan pemikiran tersebut berujung dengan diubahnya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Awalnya, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi “*Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”. Kemudian diubah pada saat perubahan ketiga UUD 1945 sehingga rumusannya menjadi “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.

MPR yang pada mulanya dipahami sebagai pemegang mandat sepenuhnya dari rakyat atau pemegang kedaulatan rakyat yang tertinggi,<sup>11</sup> bergeser ke arah pemahaman bahwa MPR tidak lagi

---

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivismisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, Disertasi Pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 61.

<sup>11</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS, Malang, 2004, hal. 3

sebagai pemegang mandat tertinggi yang tertinggi, melainkan mandat itu dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, mandat rakyat dijalankan oleh cabang-cabang kekuasaan negara berdasarkan UUD, termasuk oleh MPR sebagai salah satu lembaga penyelenggara kekuasaan negara. Alasan perubahan ini menurut Jimly Asshiddiqie dikarenakan rumusan Pasal 1 Ayat (2) sebelum perubahan memuat ketentuan yang tidak jelas, dengan adanya ungkapan “...dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” maka ada yang menafsirkan bahwa hanya MPR sajalah yang melakukan kedaulatan rakyat sehingga DPR yang merupakan wakil rakyat dipandang tidak melaksanakan kedaulatan rakyat.<sup>12</sup>

Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 ini menunjukkan terjadinya perubahan gagasan yang begitu mendasar tentang kedaulatan rakyat dalam UUD 1945. Terjadi pergeseran yang sangat fundamental tentang siapa sebenarnya yang bertindak sebagai pemegang supremasi atau kekuasaan tertinggi. Sebagaimana dikemukakan Soewoto Mulyosudarmo, perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 merupakan perubahan menuju sebuah kondisi yang mencerminkan keadaan yang sebenarnya tentang pengaturan kekuasaan tertinggi.<sup>13</sup> Di mana pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat yang pelaksanaannya sesuai dengan Undang-Undang Dasar.

Perubahan gagasan kedaulatan dalam UUD 1945 sekaligus juga diiringi dengan perubahan terhadap cara rakyat memberikan mandat terhadap penyelenggara kekuasaan negara. Salah satu contoh yang dapat dikemukakan bahwa Presiden sebagai penyelenggara salah satu cabang kekuasaan negara pada awalnya dipilih oleh MPR. Sedangkan berdasarkan UUD 1945 yang telah diamandemen, Presiden dipilih langsung oleh rakyat, tidak lagi oleh MPR. Begitu juga mandat yang diberikan rakyat kepada penyelenggara kekuasaan negara lainnya, seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan

---

<sup>12</sup> Baca Jimly Asshiddiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Sambutan Pada Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) Oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia, Jakarta, 21 November 2005.

<sup>13</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *op.cit.*, hal. 4.

Daerah (DPD). Semua anggota DPR dan DPD dipilih melalui pemilihan umum.

Sebagai wujud dari ide kedaulatan rakyat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan. Pelaksanaan keterlibatan penuh rakyat tersebut haruslah diorganisasikan menurut Undang-Undang Dasar sesuai dengan ketentuan UUD 1945, tidak lagi diorganisasikan melalui institusi kenegaraan Majelis Permusyawaratan Rakyat layaknya ketentuan UUD 1945 sebelum perubahan. Perbedaan yang terjadi setelah perubahan itu sangat jelas dan prinsipil.<sup>14</sup> Pertama, kedaulatan yang berada di tangan rakyat itu sekarang tidak lagi dilembagakan hanya pada satu subjek (*ordering subject*), MPR sebagai penjelmaan tunggal lembaga negara. Dalam rumusan yang baru, semua lembaga negara baik secara langsung ataupun tidak langsung juga dianggap sebagai penjelmaan dan dibentuk dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat. Kedua, pengharusan pelaksanaan tugas menurut ketentuan undang-undang dasar tidak hanya satu lembaga saja, yakni MPR, melainkan semua lembaga negara diharuskan bekerja menurut ketentuan undang-undang dasar.

Dalam rumusan yang baru, subjek pemegang kedaulatan rakyat tidak lagi terkait hanya dengan satu subjek, maka berarti, semua lembaga negara atau jabatan publik baik secara langsung atau tidak langsung juga dianggap sebagai penjelmaan dan dibentuk dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat. Secara langsung penjelmaan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat itu adalah melalui pemilihan umum langsung untuk menentukan pemegang jabatan publik pada suatu lembaga negara sedangkan secara tidak langsung adalah dengan perantara wakil rakyat dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat.

---

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, Op.cit, hal.292.

## **PENYELENGGARAAN KEDAULATAN RAKYAT OLEH LEMBAGA NEGARA**

### **a) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)**

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.<sup>15</sup>

Dari rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut dapat dinyatakan bahwa MPR memperoleh mandat dari rakyat yang berdaulat secara tidak langsung. Walaupun memperoleh mandat secara tidak langsung dari rakyat, MPR seharusnya memiliki kekuasaan yang lebih besar dari Lembaga-lembaga Negara yang lainnya, karena seluruh anggota MPR adalah anggota DPR dan Anggota DPD yang dipilih langsung oleh Rakyat.

MPR berdasarkan Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3) berwenang mengubah dan Menetapkan UUD, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

### **b) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)**

DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 ayat (1) )

DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (Pasal 20A ayat (1))

DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang (Pasal 21)

### **c) Dewan Perwakilan Daerah (DPD)**

---

<sup>15</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005.

DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang berkaitan dengan otonomi daerah (Pasal 22D ayat (1))

d) Presiden

Presiden memegang kekuasaan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) dan (2), Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang.

Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

e) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

DPRD sebagai bagian dari Pemerintahan Daerah bersama-sama Kepala Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah....sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945.

## **GARIS-GARIS BESAR DARIPADA HALUAN NEGARA (GBHN)**

Pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan) menentukan MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Setelah mengalami perubahan (amandemen) sebanyak 4 kali, GBHN tidak diatur lagi di dalam UUD NRI Tahun 1945.

GBHN perlu diatur lagi, sebagai Lembaga Negara yang seluruh anggotanya dipilih oleh Rakyat, sebaiknya MPR yang beranggotakan anggota DPR dan anggota DPD bersama-sama Presiden yang juga dipilih langsung oleh Rakyat diberikan kewenangan untuk menyusun GBHN tersebut. Produk hukum yang dihasilkan dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR yang disusun oleh MPR dan harus disetujui



oleh Presiden, kemudian dilaksanakan oleh Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan dan diawasi oleh DPR.

## **PEMILU SEBAGAI IMPLEMENTASI KEDAULATAN RAKYAT**

Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat (demokrasi).<sup>16</sup> Pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam negara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadri berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar, pelaksanaan kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*).

Demokrasi tidak boleh hanya dijadikan hiasan bibir dan bahan retorika belaka. Demokrasi juga bukan hanya menyangkut pelembagaan gagasan-gagasan luhur tentang kehidupan bernegara yang ideal, melainkan juga merupakan persoalan tradisi dan budaya politik yang egaliter dalam realitas pergaulan hidup yang berkeragaman atau plural, dengan saling menghargai perbedaan satu sama lain. Karena itu, perwujudan demokrasi haruslah diatur berdasarkan atas hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrument hukum, efektifitas dan keteladanan kepemimpinan, dukungan sistem pendidikan masyarakat, serta basis kesejahteraan sosial ekonomi yang berkembang makin merata dan berkeadilan.<sup>17</sup>

Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama.<sup>18</sup> Untuk itulah, maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia hendaklah menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah

---

<sup>16</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal. 70.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hal.71.

<sup>18</sup> *Ibid.*

Negara Hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokratis yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.<sup>19</sup>

Kedaulatan rakyat (*democratie*) Indonesia itu diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara tidak langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai pemegang kewenangan legislatif; Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif; dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang (fungsi legislatif), serta dalam menjalankan fungsi pengawasan (fungsi kontrol) terhadap jalannya pemerintahan, pelebagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Di daerah-daerah propinsi dan kabupaten/kota, pelebagaan kedaulatan rakyat itu juga disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum, dan pemilihan presiden.<sup>20</sup>

## **BIAYA PEMILU DAN PEMILIHAN FIGUR YANG KOMPETEN**

Dalam penyelenggaraan pemilihan umum sebagai implementasi kedaulatan rakyat secara langsung terdapat beberapa kendala seperti biaya penyelenggaraan pemilihan umum yang begitu besar dan tujuan diselenggarakannya pemilihan umum secara langsung yaitu untuk memenuhi keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia serta terpilihnya wakil-wakil rakyat yang berkompeten tidak tercapai.

---

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid, hal.72.

Kegagalan tercapainya tujuan demokrasi langsung sebagai implementasi Kedaulatan rakyat tergambar dalam fakta-fakta yang terjadi saat penyelenggaraan Pemilihan Umum secara langsung, dari sisi pembiayaan penyelenggaraan pemilihan umum yang begitu besar dan dari sisi tujuan penyelenggaraan demokrasi secara langsung yang belum tercapai yaitu Figur yang kompeten dan Keadilan serta Kesejahteraan Rakyat.

Dari sisi pembiayaan penyelenggaraan demokrasi secara langsung, Pemerintah telah mengalokasikan dana sebesar Rp16 triliun untuk penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) 2014. Anggaran itu jauh lebih besar dibandingkan penyelenggaraan Pemilu sebelumnya. Pemilu 2009 dianggarkan sebesar Rp13 triliun.<sup>21</sup>

Pemilihan umum kepala daerah yang digelar serentak pada 9 Desember 2015 membebani keuangan sejumlah daerah. Semangat efisiensi yang diusung dalam penyelenggaraan pilkada serentak belum terlihat. Pilkada serentak di 269 daerah menelan biaya Rp 6,7 triliun. Biaya untuk menggelar pilkada di setiap daerah jauh meningkat dibandingkan dengan pilkada sebelumnya.<sup>22</sup>

Kementerian Dalam Negeri mengubah skema pembiayaan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Biaya penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang sebelumnya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dengan disokong Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, kini bersumber dari APBN didukung APBD.<sup>23</sup>

Dari sisi pencapaian tujuan penyelenggaraan demokrasi secara langsung untuk mendapatkan wakil rakyat yang berkompeten, perlu mendapat perhatian: Pertama, rekam jejak. Calon wakil rakyat harus punya rekam jejak yang baik; tidak pernah tersangkut masalah

---

<sup>21</sup> Anggaran total Pemilu 2014 Rp24,1 T, Sindonews.com, 15 Maret 2013, <http://nasional.sindonews.com/read/727799/12/anggaran-total-pemilu-2014-rp24-1-t>, diunduh pada tanggal 4 Mei 2016.

<sup>22</sup> Biaya Pilkada Membengkak, Semangat Efisiensi dalam Penyelenggaraan Belum Terlihat, 3 Juni 2015, Jakarta, Kompas, <http://print.kompas.com/baca/2015/06/03/biayapilkada>, diunduh pada tanggal 4 Mei 2016.

<sup>23</sup> Biaya Penyelenggaraan Ditanggung Pusat, [www.otda.kemendagri.go.id/.../2441-biaya-penyeleng](http://www.otda.kemendagri.go.id/.../2441-biaya-penyeleng), Kompas, 9 Februari 2016, diunduh tanggal 4 Mei 2016.

kejahatan, tindak asusila, praktik korupsi, dan sebagainya. Dengan rekam jejak yang baik, calon wakil rakyat bisa dicontoh dan diteladani rakyatnya. Demikian juga, dalam menilai caleg petahana, rakyat perlu melakukan evaluasi atas kinerja mereka selama menjadi anggota DPR, DPD, dan DPRD lima tahun ini.

Kedua, kompetensi. Calon wakil rakyat harus punya kapasitas dan kapabilitas dalam menjalankan fungsi-fungsinya sebagai anggota parlemen jika terpilih nanti. Dalam menjalankan fungsi legislasi, anggota dewan harus punya pengetahuan teknik dalam membentuk sebuah UU, yaitu mulai perencanaan, perumusan, pembahasan, hingga pengesahan UU.

Selain itu, caleg harus memahami hierarki perundang-undangan sehingga ketika membentuk sebuah UU tidak menyimpang dari UUD 1945 yang merupakan UU tertinggi dari hierarki perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam menjalankan fungsi pengawasan, calon wakil rakyat harus memiliki sikap independen dan keberpihakan kepada rakyat.

Dalam menjalankan fungsi anggaran, calon wakil rakyat harus punya pengetahuan bagaimana mekanisme penyusunan anggaran negara (APBN-APBD) yang prorakyat, bukan proasing atau pemodal besar. Sehingga penyusunan anggaran itu benar-benar mendorong adanya kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Yang paling penting adalah integritas. Calon wakil rakyat harus punya sifat tidak hanya jujur, tetapi juga amanah. Jujur saja tidak cukup tanpa adanya keberpihakan kepada kebenaran dan keadilan. Dengan integritas, calon wakil rakyat akan mampu mengemban tanggung jawab yang diberikan rakyat, melunasi janji-janjinya pada waktu kampanye, dan akan merealisasikan apa yang diaspirasikan rakyat.

Sebagai pemilih cerdas, rakyat seharusnya mengetahui pentingnya pemilu sebagai sarana peralihan kekuasaan dan kepemimpinan yang akan menentukan masa depan rakyat lima tahun ke depan. Pemilu bukan hajatan biasa-biasa saja, melainkan hajatan yang akan menentukan nasib rakyat. Oleh karena itu, rakyat harus

terlibat langsung dengan cara memilih wakil-wakil rakyat yang punya rekam jejak baik, kompeten, dan berintegritas.

Untuk menghindari dampak negatif dari kegagalan pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui demokrasi langsung dalam bentuk pemilihan umum, maka Negara Indonesia harus berani menganggarkan dan mendanai seluruh biaya penyelenggaraan pemilihan umum dan program pendidikan dan pelatihan untuk peningkatan pemahaman rakyat akan pentingnya pemilihan umum dan memilih calon wakil rakyat yang berkompeten. Disisi lain Partai Politik peserta pemilu harus melaksanakan program pengkaderan politik secara baik dan benar, sehingga wakil rakyat yang dipilih betul-betul berkompeten dan berintegritas.

## KESIMPULAN

1. Kedaulatan rakyat mengandung arti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Dengan demikian makna kedaulatan rakyat adalah demokrasi, yang berarti pemerintahan yang kekuasaan tertinggi terletak/bersumber pada rakyat.
2. Awalnya, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi "*Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*". Kemudian diubah pada saat perubahan ketiga UUD 1945 sehingga rumusannya menjadi "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".
3. Kegagalan tercapainya tujuan demokrasi langsung sebagai implementasi Kedaulatan rakyat tergambar dalam fakta-fakta yang terjadi saat penyelenggaraan Pemilihan Umum secara langsung, dari sisi pembiayaan penyelenggaraan pemilihan umum yang begitu besar dan dari sisi tujuan penyelenggaraan demokrasi secara langsung yang belum tercapai yaitu Figur yang kompeten dan Keadilan serta Kesejahteraan Rakyat.

## REKOMENDASI

1. GBHN perlu diatur lagi, sebagai Lembaga Negara yang seluruh anggotanya dipilih oleh Rakyat, sebaiknya MPR yang beranggotakan anggota DPR dan anggota DPD bersama-sama Presiden yang juga dipilih langsung oleh Rakyat diberikan kewenangan untuk menyusun GBHN tersebut. Produk hukum yang dihasilkan dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR yang disusun oleh MPR dan harus disetujui oleh Presiden, kemudian dilaksanakan oleh Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan dan diawasi oleh DPR.
2. Untuk menghindari dampak negatif dari kegagalan pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui demokrasi langsung dalam bentuk pemilihan umum, maka Negara Indonesia harus berani menganggarkan dan mendanai seluruh biaya penyelenggaraan pemilihan umum dan program pendidikan dan pelatihan untuk peningkatan pemahaman rakyat akan pentingnya pemilihan umum dan memilih calon wakil rakyat yang berkompeten. Disisi lain Partai Politik peserta pemilu harus melaksanakan program pengkaderan politik secara baik dan benar, sehingga wakil rakyat yang dipilih betul-betul berkompeten dan berintegritas.

## DAFTAR PUSTAKA

Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, *Disertasi*, Pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1993.

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.

Jimly Asshidiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.

Jimly Asshiddiqie, Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional, Sambutan Pada Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) Oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia, Jakarta, 21 November 2005.

Kerangka Acuan Focus Group Discussion, Lembaga Kajian Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, bekerjasama dengan Universitas Warmadewa Bali.

Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan INTRANS, Malang, 2004.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005.

<https://istifunnyassyidiq.wordpress.com/bab-v-kedaula>, diunduh pada tanggal 4 Mei 2016.

Anggaran total Pemilu 2014 Rp24,1 T, Sindonews.com, 15 Maret 2013, <http://nasional.sindonews.com/read/727799/12/anggaran-total-pemilu-2014-rp24-1-t>, diunduh pada tanggal 4 Mei 2016.

Biaya Pilkada Membengkak, Semangat Efisiensi dalam Penyelenggaraan Belum Terlihat, 3 Juni 2015, Jakarta, Kompas, <http://print.kompas.com/baca/2015/06/03/biayapilkada>, diunduh pada tanggal 4 Mei 2016.

Biaya Penyelenggaraan Ditanggung Pusat, <http://www.otda.kemendagri.go.id/.../2441-biaya-penyeleng>. Kompas, 9 Februari 2016, diunduh tanggal 4 Mei 2016.

# KEDAULATAN RAKYAT PERSPEKTIF AKTUALISASI WEWENANG MPR : DINAMIKA KETATANEGARAAN INDONESIA<sup>1</sup>

Oleh: Atmadja

## PENDAHULUAN

Kedaulatan merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi, sampai saat ini kepustakaan Hukum Tata Negara mencatat bahwa **Jean Bodin** (Perancis) dalam bukunya berjudul “*Six Livres de la Republique*” yang pertama memberi makna ‘kedaulatan’ adalah kekuasaan tertinggi. Dari segi filsafat hukum dan politik, Thomas Hobbes penganut aliran Hukum Alam, mengemukakan konsep kedaulatan merupakan konsep yang sangat penting yang membedakan antara negara dengan organisasi lainnya. Kedaulatan adalah jiwa dari lembaga politik yang dinamakan negara yang oleh Hobbes disimbolkan sebagai monster kebal yang tak terkalahkan yang bernama “*Leviathan*”. Bersebrangan dengan Hobbes, J. J. Rousseau bapak ajaran kedaulatan rakyat, memaknai konsep kedaulatan sebagai simbol dari kehidupan masyarakat yang tertib dan tentram bagi pergaulan hidup manusia. (Moh. Kusnardi dan Hamaili Ibrahim, 1988: 124). Jack H. Stuart Nagel dalam *The Descriptive of Power* (1986), dalam konsep kedaulatan ada dua hal penting yang terkait, yaitu: domain kekuasaan (*domain of power*) dan lingkup kekuasaan (*scope of power*). Disebutkan pula paling sedikit ada lima ajaran tentang kedaulatan, yaitu: kedaulatan Tuhan, kedaulatan raja, kedaulatan negara, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan hukum. Menurut penelitian **Amos J. Peaslee**, tahun 1950 ada 90 persen negara di dunia dengan tegas mencantumkan dalam konstitusinya masing-masing mengatur bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. (Jimly Asshiddiqie, 1994: 11). Ajaran atau doktrin kedaulatan rakyat inilah menurut d’Entreves dalam bukunya “*The Notion of the State: An*

---

<sup>1</sup> Makalah Disampaikan dalam *Focus Groups Discussion* MPR, di ....., 10 Mei 2016



*Introduction of Political Theory*”, diterima sebagai dasar dari negara demokrasi modern.

Beranjak pada konsep kedaulatan sebagai “kekuasaan tertinggi” (*sovereignty*) dan rohnya lembaga politik dalam suatu negara demokrasi, cakupan kajiannya yang penting menyangkut jangkuan kekuasaan (*domain power*) berkenaan dengan lokus, badan pemegang kedaulatan rakyat dan lingkup kekuasaan (*scope of power*) menyangkut aktivitas yang tercakup dalam fungsi kedaulatan rakyat. Konsep dari Nagel itu, penulis jadikan pijakan analiis “Kedaulatan rakyat dan aktualisasai wewenang MPR sesuai ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam makalah ini, penulis mengemukakan tiga persoalan, yaitu:

1. Persoalan lokus keaulatan rakyat dalam konstitusi dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia. Issu hukumnya berada ditangan siapa kedaulatan rakyat menurut UUD 1945 sesudah perubahan?
2. Persoalan wujud fungsi dari kedaulatan rakyat itu, berkaitan dengan wewenang MPR terkait cara memperoleh kekuasaan. Issu hukumnya apakah wujud dari figur hukum wewenang aktual dan potensial dari MPR?
3. Persoalan kebutuhan mengkaper isu hukum perlukah aktualisasi kewenangan MPR berdasarkan wewnang aktual dan potensial yang dimiliki dalam mendinamisasi penyelenggaraan negara yang demokratis?

Ketiga persoalan di atas tercermin dalam alur pemikiran penulis pada analisis halaman-halaman berikutnya. Harapan penulis, alur pemikiran itu dapat memenuhi *Terms of Refrence* (TOR) dari Panitia *Focus Groups Discussion*, dan dapat mengundang diskusi interaktif para peserta yang hadir dalam pertemuan ilmiah yang sangat berharga ini.

## LOKUS KEDAULATAN RAKYAT DALAM SEJARAH KETATANEGARAAN INDONESIA

Secara teoritis, **Mac Iver** dalam bukunya *Modern State* (, menulis: ...“*the sovereignty , so we shall name the power which ultimately determines the policy of the state*”. (...kedaulatan yang kita beri nama kekuasaan yang pada akhirnya menentukan kebijakan negara). Dimaksudkan apabila kedaulatan berada ditangan rakyat (kedaulatan rakyat) maka rakyatlah yang menentukan kebijaksanaan negara melalui lembaga yang diberi mandate oleh rakyat. Dinamika ketatanegaraan Indonesia dengan merujuk tradisi masyarakat desa telah mengenal demokrasi sebagai cerminan kedaulatan rakyat yang lokusnya pada umumnya berada pada “Musyawarah”, sebagaimana terungkap dalam patitih adat Minang, “*bule aer de pambuluah, bule kato de mufakat*”. Misalnya muyawaraha pola Adat Bodi Caniago, muyawaraha pola Koto-Piiang, selain ditentukan oleh rapat gabungan antar para penghulu kekerabatan, juga ditentukan oleh *urang ampek jinih* (orang empat jenis), yaitu: Penghulu, Manti (administrator), Malim (pejabat agama), Hulubalang (Panglima) (Jimly Asshiddiqie, op. cit., 1994 : 39).

Sejalan dengan paham konstitusionalisme modern di dunia Barat ajaran kedaulatan rakyat masuk ke dalam gagasan Konstitusi, seperti Inggris dikenal pusat dari doktrin kedaulatan parlemen yang dikenal dengan istilah *parliamentary sovereignty*. Di negeri Belanda mekipun jabatan Kepala Negara berdasarkan warisan dari keluarga Raja, tetapi secara konstitusional, Belanda juga menganut sistem pemerintahan parlementer, sebagaimana ditentukan dalam *Grond Wet* 1983. Dikemukakan oleh Leonard F.M. Besselink (2004), antara lain:

*“The Netherlands has a parliamentary system of Government. ... Government depends on politically on parliamentary. Government is not elected by the citizens, but is formed on the basis of the political coalitions in the Lower House of Parliament. ... the Lower House is directly elected on the basis of a system proportional representation.; whereas the Upper House is elected by the State Provincial. .. While the system is strictly parliamentarian, parliament is not sovereign in the way Parliament in Westminster is said to be sovereign. In the*

*Netherlands, parliament is bound by the Constitution and the Charter of the Kingdom and other constitutional rules, which by law it not ignore*". (Leonard F.M. Besselink, 2004: 14) T erjemahan bebas: "Nederland menganut sistem parlementer ... Pemerintahan tergantung pada kekuatan politik di parlemen... Pemerintah tidak dipilih langsung oleh warga negara, tetapi dibentuk berbasis pada koalisi di Majelis Rendah Parlemen. Majelis Rendah dipilih secara langsung oleh rakyat berdasarkan sistem perwakilan proporsional. Sementara itu Majelis Tinggi dipilih oleh Provinsi. ... Meskipun sistem yang dianut strik parlementer, namun parlemen tidak memegang kedaulatan seperti cara yang yang ditentukan dalam Konstitusi Westminster, yang menyatakan tentang kedaulatan. Di Negeri Belanda, parlemen dilahirkan oleh Konstitusi dan Piagam Kerajaan dan peraturan sesuai dengan konstitusi, yang menurut hukum tidak boleh diboikan).

Dari padangan **Besselink** itu, nampak meskipun Konstitusi atau *Grond Wet* (UUD) Belanda menentukan sistem parlementer dan parlemen yakni Majelis Rendah (dalam sistem bikameral) dipilih langsung dalam sistem Pemilu proporsional yang diikuti oleh partai-partai politik tetapi Majelis Rendah bukan pemegang kedaulatan rakyat. Dengan demikian ada kemiripan jika dibandingkan dengan Konstitusi Indonesia sesudah Amendemen UUD1945. Di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diformulasikan: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Juga mirip dengan Konstitusi Amerika Serikat, negara demokrasi yang dijadikan rujukan ilmuwan sedunia untuk sistem pemerintahan presidensial; berdasarkan doktrin "*separation of powers*" baik horizontal maupun vertikal. Dalam pembagian kekuasaan horizontal, Konstitusi USA, memisahkan tiga cabang kekuasaan yaitu; kekuasaan legislatif berada di tangan *Congress* (*Senat* dan *House of Representative*), kekuasaan eksekutif, dipimpin oleh *President*, dan kekuasaan yudisial, dijalankan oleh *Supreme Court* (Mahkamah Agung). Pemisahan vertikal, konstitusi USA, merinci wewenang federal (Pemerintah Federal) yang disebut "*enumerated powers*", dan residua atau sisanya menjadi wewenang negara-negara bagian, disebut "*police powers*". Dilandasi oleh prinsip *check and balances*,

meskipun ketiga cabang kekuasaan menurut Konstitusi USA, terpisah satu dengan yang lainnya tetapi konvensi ketatanegarannya melengkapinya dengan prinsip *chek and balances*, yakni kekuasaan mengontrol kekuasaan (*powers check to powers*). Diilustrasikan oleh Suzanne Bailey dan Chana Barron (2006; 17), “*Separation of powers the division of the federal government (and the state governments) into legislative (law making), judicial (law interpreting), executive (law carrying out) branches, each acts to prevent the others from becoming powerful*”. Ini berarti lembaga pada pemerintah federal dan pemerintah negara tidak ada pemegang supremasi kekuasaan karena satu sama lain saling mengawasi, dan supremasi berada pada Konstitusi.

Beda halnya dengan doktrin kedaulatan parlemen Inggris yang dilembagakan melalui ketentuan Parliament Act yang oleh Tim Koopman (ahi HTN Belanda),dikatakannya menurut doktrin konstitusional dinamakan “model parlementer” artinya Parlemen yang memegang supremasi. Dalam bahasa Inggris, ia menulis: “*The British doctrine of the sovereignty of Parliament embodied that rule by issuing: a statute, an Parliament Act, the legislative bodies had the final say. No court was entitled to question the validity of a statute; and every law making body in the country was subject to it*”. (Tim Koopmans, 2003: 13).

Ini menunjukkan menurut doktrin kedaulatan parlemen di Inggris bahwa locus kedaulatan berada di tangan Parlemen yakni House of Common dan *House of Lord*. Oleh karena itu sebagai pemegang kedaulatan, maka Parlemen Inggris memegang supremasi kekuasaan, tidak ada badan tandingan dan pengadilan tidak dapat melakukan pengujian atas validitas undang-undang yang ditetapkan Parlemen, karena semua lembaga negara Inggris tunduk kepadanya. Doktrin Parlementer Inggris ini ada kemiripan dalam hal locus kedaulatan rakyat dengan UUD 1945 sebelum Amendemen, Pasal 1 ayat (2) berbunyi: “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawarata Rakyat”. Locus kedaulatan rakyat jelas berada ditangan MPR, sehingga secara konstitusional MPR memiliki supremasi, konsekuensi yuridisnya MPR dapat mendistribusikan kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara lainnya.

MPR dalam Ketetapan MPR No III Tahun 1978, mengkonstruksikan kelembagaan negara secara hirarkhis terdiri atas “Lembaga Tertinggi Negara”, MPR, dan “Lembaga Tinggi Negara”, DPR, BPK, MA, Presiden, dan DPA.

Sejarah konstitusi Indonesia juga menentukan secara jelas lokus kedaulatan rakyat berurut turut: Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, mengatur di dalam Pasal 1 ayat (2) dengan rumusan: “Kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat”. Kemudian Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950, berbunyi: “Kedaulatan Republik Indonesia adalah ditangan rakyat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat”. Ini menunjukkan bahwa kedaulatan secara konstitusional berada ditangan “lembaga gabungan”; KRIS, gabungan tiga “Alat Perlengkapan Negara” yaitu Pemerintah, DPR, dan Senat; UUDS 1950 lokus kedaulatan rakyat di tangan Pemerintah dan DPR. Namun seperti halnya Konstitusi (*Grond Wet*) Belanda baik KRIS 1949 maupun UUDS 1950, tidak menganut doktrin supremasi Parlemen.

Analisis di atas menunjukkan problem ketidakjelasan “lokus” kedaulatan rakyat pada Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga menimbulkan multitafsir. Multi tafsir tampak dari pendapat tiga Guru Besar HTN, berturut-turut:

- Bagir Manan (Unpad), memahami, perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berbunyi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Ketentuan baru ini dimaksudkan:
  - menegaskan kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi dalam Negara Republik Indonesia akan selalu di tangan rakyat. Selama ini ada semacam tafsir bahwa MPR yang memegang kedaulatan rakyat (Penjelasan Pasal 3). Rakyat seolah-olah mengalihkan kedaulatan kepada MPR, sehingga rakyat pun tergantung kepada kemauan MPR. Ada semacam pengalihan kedaulatan seperti ajaran Hobbes (Leviathan). Perbedaanannya, pengalihan itu pada ajaran Hobbes, pengalihan kedaulatan itu dari rakyat kepada

*primus inter pares* yang kemudian berkuasa secara mutlak (absolutism). Di lain pihak, pengalihan menurut Pasal 1 ayat (2) lama, kepada badan perwakilan, tetapi dengan wujud yang sama yaitu kekuasaan MPR tidak terbatas (absolut) seperti bumi Penjelasan Pasal 3.

- kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD juga harus dimaknai bahwa MPR bukan satu-satunya yang melaksanakan kedaulatan rakyat; kedaulatan rakyat juga dijalankan oleh lembaga-lembaga lain. Ketentuan ini juga bermaksud, kekuasaan semua alat kelengkapan negara terbatas dibatasi UUD. (2004: 53).
- Soewoto Mulyosudarmo, alm. (Unair), “Perubahan formula Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, berbunyi: Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Rumusan demikian lebih mencerminkan keadaan sebenarnya tentang pengaturan kekuasaan tertinggi. Formula demikian lebih realistic, dalam artian menampung prinsip ketatanegaraan sekaligus yaitu *kedaulatan hukum, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan parlemen*. (2004: 4).
- M. Solly Loebis (USU), berbeda dengan pendapat kedua Guru Besar di atas, pendapatnya, dapat di ringkas sebagai berikut: “Sebelum amendemen, ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi, “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan sepenuhnya dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Mengandung paradigma yang sama dengan demokrasi (*demos + kratos*) yang berarti kemauan politik rakyatlah yang menjadi parameter untuk menilai dan menentukan jalannya kekuasaan pemerintahan. Ini berarti MPR mewakili kemauan politik rakyat yang dituangkan dalam produk hukum Tap MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Kemudian mandat penjabarannya diserahkan kepada Presiden setelah terlebih dahulu di buat konsep pelaksanaannya Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun), hasil kesepakatan Presiden dan DPR, yang ditetapkan melalui UU, kemudian Presiden harus mempertanggungjawabkannya pelaksanaannya kepada MPR. Jika pertanggungjawabannya ditolak, Presiden dapat diberhentikan sebelum masa jabatannya

berakhir (impeachment). Di balik itu esudah perubahan UUD 1945, ketentuan Pasal 1 ayat (2) berbunyi, Kedaulatan beraa di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Ini berarti berarti siapa atau lokus kedaulatan rakyat, dan kepada siapa harus dipertanggungjawabkan tidak jelas”. Karena tidak ada diatur pertanggungjawaban Presiden kepada MPR (2008: 211). Pemakanaan M. Solly Loebis, terkesan bernostalgia pada struktur ketatanegaraan lama, pada hal sesudah amendemen UUD 1945 terjadi perubahan paradigma dalam makna UUD 1945 dari sudut pandang cita negara integralistik, gaya kepemimpinan Orba, bergeser pada paradigma demokrasi-libertarian (HAM). Penguatan sistem pemerintahan presidensial dengan prinsip *check and balances*. Tidak ada lembaga yang memiliki supremasi semua kekuasaannya tunduk pada konstitusi, supremasi konstitusi.

Penulis mencoba memberikan pandangan dengan mencermati, cara memperoleh kewenangan menurut Hukum Tata Negara dan lingkup wewenang MPR dan Lembaga pemegang mandat rakyat melalui pemilihan umum yang demokratis menurut UUD Negara Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945).

## **CARA MEMPEROLEH KEKUASAAN, FIGUR HUKUM WEWENANG AKTUAL DAN POTENSIAL MPR**

Kewenangan dan wewenang dua konsep yang seringkali dipertukarkan dalam penggunaan dan pemahamannya. Prajudi Atmosudirdjo membedakan konsep kewenangan dan wewenang. Ia mengemukakan bahwa kewenangan dalam istilah Inggris disebut *authority* atau *jurisdiction* (yurisdiksi) sedangkan wewenang disebut dengan istilah *competence* atau istilah Belanda *bevoegheid*. *Authority* (Kewenangan) diartikan kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap suatu bidang pemerintahan. Kekuasaan itu dapat berasal dari kekuasaan legislatif maupun eksekutif, sedangkan *competence* atau *bevoegheid* hanya mengenai bidang tertentu. Secara yuridis wewenang diartikan kemampuan untuk melakukan tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk

melakukan perbuatan hukum. Pembentuk undang-undang juga membedakan konsep wewenang dan kewenangan, diatur dalam Pasal 1 angka 1 dan angka 6 UU No. 30 Tentang Administrasi Pemerintahan, diformulasikan berurutan: “Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan /atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”. “Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik”. Dari definisi otentik itu, pembentuk undang-undang member makna bahwa wewenang lebih luas daripada kewenangan, wewenang mencakup hak untuk mengambil keputusan dan juga tindakan baik dalam ranah hukum publik maupun ranah hukum privat, sedangkan kewenangan kekuasaan untuk bertindak hanya dalam ranah hukum publik, sesuai dengan konsep *power* dan *authority* yang dipahami sebagai *legal power* (kekuasaan hukum).

Dalam konsep kewenangan yang identik dengan *legal power*, secara teoritis ada tiga cara memperoleh kewenangan sebagai kekuasaan yang legal yaitu:

- (1) **Atribusi**, disebut kewenangan asli, pemberian kewenangan kepada organ atau lembaga negara terutama oleh konstitusi atau undang-undang dasar menurut ajaran pembagian kekuasaan horizontal atau kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dalam hukum positif kita, contoh pemberian kewenangan atribusi, antara lain: Pasal 4 ayat (1) UUD 1945: Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal 76 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup, menentukan: Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota memberikan sanksi administrasi kepada penanggung jawab kegiatan....dst. (Philipus M. Hadjon, 2011: 11), Dengan demikian ciri-ciri atribusi, yaitu:
  - a. Atribusi menciptakan kewenangan baru ;
  - b. Pemberian kewenangan atribusi tidak menimbulkan kewajiban bertanggung jawab, dalam arti tidak diwajibkan menyampaikan laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan kewenangan;



- c. Pemberian kewenangan atribusi harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan; dan
  - d. Pada dasarnya pemegang kewenangan atribusi dapat melimpahkan kewenangannya kepada lembaga atau badan-badan lain tanpa terlebih dahulu memberitahu kepada lembaga pemberi kewenangan. (Soewoto, 1990: 79).
- (2) **Delegasi**, penyerahan kewenangan untuk bertindak dalam ranah hukum publik oleh badan dan/atau pejabat yang memiliki wewenang atribusi kepada badan dan/atau pejabat lain dan kewenangan bertindak tersebut menjadi tanggung jawab dan tanggung gugat pihak penerima delegasi. Pihak penerima delegasi disebut delegataris, sedangkan yang melimpahkan disebut delegans. Syarat delegasi yang penulis sering jumpai, dalam praktek sering dijumpai, yakni “delegasi tidak boleh kepada bawahan”, pada pelimpahan wewenang kepada bawahan adalah mandat.
- (3) **Mandat**, pelimpahan yang berisi penugasan kepada bawahan untuk bertindak atas nama pemberi mandat, karena wewenang atau kewenangan tetap berada pada pemberi mandat yang disebut mandatars, maka penerima mandate yang disebut mandataris tidak bertanggung jawab atau bertanggung gugat, jadi tanggungjawab dan tanggunggugat tetap ditangan mandatars.

Cara memperoleh kewenang atau kekuasaan yang legal sesuai dengan sistem ketatanagara menurut UUD 1945, lembaga-lembaga negara sebagai lembaga konstisi (constitution institution) mendapatkan Kewenangan Atribusi dari UUD, lembaga yang mendapat mandate langsung dari rakyat melalui Pemilu berdasarkan Pasal 22E UUD 1945 jo. Pasal 18 ayat (4), Yakni MPR yang terdiri atas seluruh anggota DPR dan DPD hasil Pemilu; juga DPRD; Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih dalam Pilkada Langsung. Analisis ini membantu menjawab persoalan perlukah MPR melalui kewenangan atribusi menyempurnakan rumusan kedaulatan rakyat? Penulis analisis sub bahasan berikut ini.

Jika kita cermati kewenangan MPR berdasarkan UUD 1945 (sesudah perubahan), kewenangan atribusinya dapat dikatakan bersifat limitatif dari segi efektivitas fungsi penyelenggaraan negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 UUD, kewenangan yang diberikan (**atribusi**) UUD kepada MPR adalah:

- a. Wewenang mengubah dan menetapkan UUD (*grondwetgeving*);
- b. Wewenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- c. Wewenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Perlu pula dicermati, bahwa UUD dibuat bukan untuk dirubah-rubah, meskipun dalam rangka mengantisipasi perubahan teks UUD disediakan mekanisme atau cara formal perubahan UUD yang disebut dalam istilah bahasa Jerman oleh Jellinek disebut **Verfassung Anderung** yakni perubahan UUD yang dilakukan dengan sengaja dengancara yang disebut dalam UUD itu sendiri. (lihat Pasal 37 UUD 1945)<sup>2</sup>. Perubahan UUD (*grondwetgeving functie*) berbeda dengan suatu fungsi legislasi (*wetgeving*) merupakan fungsi rutin. Pembentukan dan perubahan UU berlangsung kurun waktu singkat, oleh Karen itu pembentuk UU melalui UU P3 (Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 12 Tahun 2011) mengharuskan baik Pemerintah maupun DPR pada tingkat nasional wajib menyusun Prolegnas (Program Legislasi Nasional) dan diangkat Daerah, Gubernur dan DPRD Provisi; Bupati, Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota menyusun Prolegda (Program Legislasi Daerah). Memang selain pemberian wewenang (atribusi) berdasarkan Pasal 3 UUD, kewenangan MPR diatr pula dalam Pasal 8 yakni tentang pengisian lowongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersama-sama ataupun bilamana Wakil Presiden berhalangan tetap. Kewenangan atribusi ini hanya berlaku situasi yang tidak normal, sama seperti kewenangan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil

---

<sup>2</sup> **Catatan**, masih ada mekanisme perubahan yang disebut **Verfassung Wandlung**, perubahan UUD terjadi karena konvensi ketatanegaraan, praktek, Maklumat Wakil Presiden No. X, Tanggal 16 Oktober 1945; “Perubahan Kabinet Presidensial ke- Kabinet Parlemen, dengan Maklumat Pemerintah 14 Nopember 1945

Presiden bersifat sangat restriktif. (lihat Pasal 3 ayat 3 UUD 1945, formulasinya MPR **hanya dapat**....dst. cetak tebal dari penulis).

## **FORMULA “KEDAULATAN RAKYAT”, AKTUALISASAI WEWENANG MPR DAN DINAMIKA KETATANEGARAAN**

Dari analisis sub 1 dan sub 2 di atas tersebut, timbul pertanyaan masih perlukah MPR melalui kewenangan atribusi yang diberikan oleh UUD melakukan penyempurnaan terhadap rumusan “kedaulatan rakyat” (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sesudah amendemen)? Penulis memberikan jawaban dari dua sudut pandang sebagai berikut:

*Pertama*, apabila penyempurnaan itu dilakukan melalui mekanisme perubahan UUD sesuai ketentuan Pasal 37 UUD 1945 dengan maksud mengembalikan formulasi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sesudah amendemen keaslinya seperti sebelum amendemen, menurut pendapat penulis tindakan itu tidak perlu. Argumentasinya, mengembalikan kedudukan MPR “melakukan sepenuhnya” kedaulatan rakyat” berarti mengembalikan supremasi MPR. Secara yuridis konstitusional menimbulkan implikasi yang sangat luas dan mendasar. Serta mereduksi hak-hak konstitusional rakyat. Dengan merujuk pendapat Tim Ahli bidang Politik BP MPR pada sidang tanggal 21 Mei 2001, yang memandang bahwa rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD sesudah perubahan tepat, lebih mencerminkan keadaan yang sebenarnya tentang prinsip pengaturan dalam dinamika ketatanegaraan yaitu:

- (1) Formula “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar 1945”, menormalkan kedaulatan rakyat, sekaligus menyatu dengan kedaulatan hukum, dan kedaulatan parlemen. Indonesia negara hukum yang demokratis, dan kedaulatan pada MPR, DPR, DPD, Presiden dan instansi pemegang mandat langsung rakyat di daerah-daerah.
- (2) Dasar yuridis-konstitusional pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, serta pilkada langsung; dan
- (3) Dasar pengujian UU terhadap UUD oleh Mahkamah Konstitusi dan pengujian Peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU oleh Mahkamah Agung. (vide, Suwoto Mulyosudarmo, 2004: 4).

Secara politik dapat dikatakan jika MPR menggunakan kewenangan mengubah dan menetapkan UUD mengembalikan rumusan “kedaulatan rakyat” seperti aslinya, maka MPR dapat dinilai mengembalikan kekuasaan tertinggi dijalankan oleh MPR, berarti MPR mereduksi hak-hak rakyat dan supremasi Konstitusi. Implikasi yuridis-konstitusional yang ditimbulkan antara lain (a) pemilihan langsung Presiden/Wakil Presiden kehilangan validitas, dan (b) begitu pula pengujian undang-undang, sehingga tidak ada lagi *check and balances*, yang merupakan salah satu spirit reformasi yakni meruntuhkan paham otoritarian dan usaha memperkuat sistem presidensial.

MPR sendiri, mengakui bahwa rumusan baru, kedaulatan rakyat dimaksudkan untuk mengoptimalkan dan mengukuhkan paham kedaulatan rakyat yang dianut oleh UUD 1945. Dikutip pandangan MPR (2014), antara lain: “Rumusan baru itu justru merupakan penjabaran langsung paham kedaulatan rakyat yang dinyatakan pada Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, alinea IV (Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Indonesia yang..., maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...). Rumusan atau formula asli, “kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR”, justru telah mereduksi paham kedaulatan rakyat itu menjadi paham kedaulatan negara, suatu paham yang hanya lazim dianut oleh negara yang masih menerapkan paham totalitarian dan/atau otoritarian”. (Sekretariat Jendral MPR RI, 2014: 65).

Kutipan itu jelas merupakan sikap MPR sesuai dengan cita negara yang berdasar atas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila sesuai Pembukaan UUD 1945, alinea IV. Oleh karena itu isu penggunaan kewenangan aktual dalam bentuk figur atribusi kekuasaan, “mengubah dan menetapkan UUD digunakan untuk mengembalikan rumusan “kedaulatan rakyat” menurut ketentuan “asli, Pasal 1 Ayat (2) sebelum perubahan, disadari MPR mereduksi kedaulatan rakyat sesuai dengan jiwa UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Isu

itu tentu bukan cermin dari pandangan dinamika ketatanegaraan di MPR.

**Kedua**, penyempurnaan aktualisasi wewenang potensial MPR dalam memaknai penyempurnaan “kedaulatan rakyat” perlu dilakukan melalui kewenangan MPR yang secara yuridis-konstitusional legitimit berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Merujuk Ketentuan Pasal 2 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa “Pancasila sumber dari segala sumber hukum negara”, merupakan ladsan filosofis “Tata urutan Peratuan perundang-Undangan”, di mana Ketetapan MPR menempati urutan kedua di bawah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang sama –sama merupakan produk hukum MPR. Penulis berpendapat melalui Ketetapan MPR dapat melakukan mengaktualisasikan “kedaulata rakyat” dalam mendinamisasi penyelenggaraan negara. Isu yang berkembang untuk mengembalikan fungsi MPR “menyusun dan menetapkan GBHN” memiliki dasar konstitusional karena MPR bersama-sama DPR < DPD, Presiden dan lembaga negara yang mendapat mandat langsung melalui Pemilu pelaksana “kedaulatan rakyat” menurut Undang-Undang Dasar”. Fungsi MPR yang juga tidak kalang urgen dan relevan dalam dinamika ketatanegaraan yakni fungsi “motor dan dinamisator” bagi semua lembaga negara (uprastruktur politik) dan masyarakat sipil (infrastruktur politik) dalam implementasi realisasi “konsepsi” Demokrasi Pancasila. Salah satu agenda besar yang seyogyanya juga mengaktualissaikan kewenangan MPR yakni memantapka konsep Demokrasi Pancasia baik perspektif politik, konomi, sosal-budaya yang diharapkan dapat mendinamisasi penyelrnngaraan negara untuk mewujudkan masyarat yang sejahtera,adail-mamur dala bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## PENUTUP

Mengakhiri makalah ringkas ini penulis mempertegas pendirian yang telah dikemukakan di atas, dengan mengemukakan dua rekomendasi, yaitu:

1. MPR tidak perlu kembali menjadi lembaga yang memegang supremasi, supremasi konstitusi, jaminan bagi perwujudan kedaulatan berada di tangan rakyat;
2. MPR melalui aktualisasi kewenangan potensial membuat produk MPR, atribusi wewenang yang diberikan oleh UUD atau UU, tidak dapat digunakan mencampuri wewenang atribusi yang dimiliki oleh lembaga-lembaga negara lainnya. Aktualisasi kewenangan MPR diwujudkan dalam fungsi MPR sebagai motor dan dinamisator demokrasi dalam rangka dinamisasi penyelenggaraan negara.
3. Dalam memantapkan konsep “Demokrasi Pancasila” sesuai makna kedaulatan rakyat dalam alinea IV Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia, MPR, melalui aktualisasi wewenang potensial membantu Ketetapan MPR sebagai produk hukum tentang norma dan standar Demokrasi Pancasila.

Dalam hal rekomendasi angka 3, MPR dapat memantapkan dan secara sungguh-sungguh membina Focus Groups Discussion serta melakukan kerjasama pengkajian atau penelitian berkenaan dengan nilai-nilai luhur Pancasila, dalam rangka menetapkan etika bernegara>

### Daftar Pustaka

Asshidhiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaanya Di Indonesia*, PT. Ichtiar Baru Hoeve, Jakarta.

Atmadja, I Dewa Gede, dkk., 2015, *Teori Kostituti & Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang.

- Atmosudirdjo, Prajudi, 1982, *Hukum Administrasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Besselink, Leonard, F.M., 2004, *Constitutional Law Of The Netherlands*, ARS Aequi Ducth Law Nijgmehen
- Hadjon Philipus, M., dkk., 2011, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Jogjakarta.
- Hadjon Philipus M., 2008, “Eksistensi, Kedudukan Dan Fungsi MPR Sebagai Lembaga negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, dalam *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*, Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- Koopmans, Tim, 2003, *Courts and Political Institutions: A Comparative View*, Cambridge University Press.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Soewoto, Mulyosudarmo, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, In-Trans, Malang.
- Suwoto, *Kekuasaan Dan Tanggung Jawab Presiden: Suatu Penelitian Segi-segi Teoritik dan Yuridik Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1990.
- Suny, Ismail, 1977, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta.
- Sekretariat Jenderal MPR RI 2014, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*.

# **KEDAULATAN RAKYAT DALAM NKRI**

## **(Tantangan dan Idealisme Konstitusi)**

**Oleh: Dr. I Nengah Suastika, M.Pd.**

### **PENDAHULUAN**

Secara teoretik terdapat lima teori kedaulatan, yaitu teori kedaulatan Tuhan, kedaulatan Raja, kedaulatan Rakyat, kedaulatan Negara dan kedaulatan Hukum (Maksudi, 2012). Teori kedaulatan Tuhan mengajarkan bahwa negara dan pemerintah mendapat kekuasaan yang tertinggi dari Tuhan. Menurut teori ini, sesungguhnya segala sesuatu yang terdapat di alam semesta berasal dari Tuhan, oleh karenanya kedaulatan dalam suatu negara yang dilaksanakan oleh pemerintah negara juga berasal dari Tuhan. Negara dan pemerintahan mendapat kekuasaan dari Tuhan karena tokoh-tokoh negara itu, yang secara kodrati telah ditetapkan menjadi pemimpin negara. Para tokoh-tokoh agama yang telah ditentukan oleh Tuhan kemudian berperan sebagai wakil Tuhan di dunia (Augustinus, Thomas Aquino, dan Friedrich Julius Stahl). Berbeda dengan teori kedaulatan Tuhan, teori kedaulatan raja menyatakan kedaulatan tertinggi terletak di tangan raja sebagai penjelmaan kehendak Tuhan. Agar negara kuat, raja harus berkuasa mutlak dan tidak terbatas (kedaulatan tertinggi). Posisi raja selalu berada di atas undang-undang untuk dapat menentukan berbagai kehendak yang tidak dibatasi oleh undang-undang. Rakyat harus rela menyerahkan hak asasinya dan kekuasaannya secara mutlak kepada raja (Niccollo Machiavelli, Jean Bodin Thomas Hobbes, dan Hegel). Sedangkan teori kedaulatan rakyat mengatakan bahwa kekuasaan suatu negara berada di tangan rakyat sebab yang benar-benar berdaulat dalam suatu negara adalah rakyat. Sumber ajaran kedaulatan rakyat ialah ajaran demokrasi yang telah dirintis sejak jaman Yunani oleh Solon. Istilah demokrasi berasal dari kata Yunani, *demos* (rakyat) dan *kratein* (memerintah) atau *kratos* (pemerintah). Demokrasi secara hakiki mengandung pengertian pemerintahan rakyat, yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (Solon, J.J. Rousseau, Montesquieu, dan John Locke). Sedangkan teori kedaulatan



negara menyatakan kekuasaan tertinggi terletak pada negara. Sumber atau asal kekuasaan yang dinamakan kedaulatan itu ialah negara. Negara sebagai lembaga tertinggi kehidupan suatu bangsa, dengan sendirinya memiliki kekuasaan. Jadi, kekuasaan negara ialah kedaulatan negara yang timbul bersamaan dengan berdirinya negara. Teori kedaulatan negara yang bersifat absolut dan mutlak ini berdasarkan pandangan bahwa negara adalah penjelmaan Tuhan. Hegel mengajarkan bahwa negara dianggap suci karena, sesungguhnya negara adalah penjelmaan kehendak Tuhan. Negara mewarisi kekuasaan yang bersumber dari Tuhan. Berdasarkan teori kedaulatan negara, pemerintah adalah pelaksana tunggal kekuasaan negara. Teori ini dianggap sebagai sebuah ajaran yang paling absolut sejak zaman Plato hingga Hitler-Stalin (Paul Laban, George Jellinek, dan Hegel). Teori kedaulatan hukum, yaitu paham yang tidak disetujui oleh paham kedaulatan negara. Menurut teori kedaulatan hukum, kekuasaan tertinggi dalam negara terletak pada hukum. Hal ini berarti, bahwa yang berdaulat adalah lembaga atau orang yang berwenang mengeluarkan perintah atau larangan yang mengikat semua warga negara. Lembaga yang dimaksud adalah pemerintah dalam arti luas. Di Indonesia, lembaga itu adalah presiden bersama para menteri sebagai pembantunya dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Di Inggris, lembaga itu adalah raja bersama parlemen (Immanuel Kant, H. Krable, dan Leon Dubuit).

Sejalan dengan kondisi sosial budaya masyarakat Indonesia dan adat istiadat yang telah diwariskan oleh nenek moyang, maka dari kelima model kedaulatan di atas, Indonesia menganut dan mengimplementasikan teori kedaulatan rakyat. Tradisi musyawarah mufakat atau "*sangkepan*" merupakan implementasi kedaulatan rakyat yang telah dikenal dan dipraktikkan oleh masyarakat Indonesia sejak dulu kala. Soekarno, (dalam Soediman 2010: 163) kalau manusia Indonesia hendak mewujudkan kehidupan yang bahagia sebagai mana tujuan dan cita-cita Negara, maka cara mencari jalan untuk sampai hidup bahagia itu, jalan untuk mempergunakan alat-alat perlengkapan hidupnya sebaik-baiknya, ialah cara musyawarah, cara mufakat. Kemudian cara musyawarah mufakat ini dinamakan demokrasi dan kemudian diterjemahkan lagi menjadi kedaulatan rakyat. Lebih lanjut

Soekarno mengungkapkan, (1951: 20) “maka demokrasi dus, bagi kita bukan sekedar satu alat teknik saja, tetapi satu “*geloof*” (keyakinan), satu kepercayaan dalam usaha mencapai bentuk masyarakat sebagai yang kita cita-citakan. Bahkan dalam segala perbuatan-perbuatan kita yang mengenai hidup bersama, dalam istilah Jawa: hidup “*beberayan*”, kita selalu hendak berdiri di atas kekeluargaan, di atas dasar musyawarah, di atas dasar demokrasi, di atas yang kita namakan kedaulatan rakyat. Pemikiran para pendiri bangsa ini kemudia dapat dilihat pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke-4, yang berbunyi “*maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*”. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke-4 ini memberikan dasar dan legitimasi akan pengakuan kedaulatan rakyat. Stangkep dengan pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke-4, sistem demokrasi juga mempertegas pelaksanaan kedaulatan rakyat, dimana rakyat menjadi inti dari pelaksanaan sistem pemerintahan. Walaupun secara tegas telah termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan sistem demokrasi yang dianut, pelaksanaan kedaulatan rakyat dari masa kemasa mengalami artikulasi dan pemaknaan yang berbeda, sesuai dengan semangat dan upaya pengambil kebijakan dimasanya. Kondisi ini tercermin melalui ketentuan Undang-Undang Dasar yang diterjemahkan dalam Undang-Undang dan melalui pada praktik penyelenggaraan negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah. Senada dengan apa yang disampaikan oleh Gafar, (2000: 117) yang mengatakan ciri pemeritahan yang demokratis adalah adanya konstitusi yang membatasi kewenangan penguasa, adanya pengakuan akan hak asasi manusia, ada lembaga kehakiman yang bebas dan merdeka, adanya lembaga perwakilan rakyat, adanya pemilihan umum yang dilakukan secara berkala, adanya partai politik dan proses rekrutment kader-kader pemimpin. Pada masa pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru, lembaga perwakilan rakyat yang menjadi

penciri utama kedaulatan rakyat belum mampu memainkan peran sebagaimana yang diinginkan oleh rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Masa reformasi yang mencoba untuk mengubah tatanan kehidupan negara yang lebih baik, melalui amandemen Undang-Undang Dasar 1945, mampu menempatkan kedaulatan rakyat secara konstitusional. Namun dalam praktiknya, masih menyisakan berbagai persoalan, khususnya pada kedudukan warganegara dimata hukum dan pemerintahan, hak warganegara dan lembaga perwakilan rakyat yang menjadi cerminan kedaulatan rakyat dalam berbagai kebijakan politik. Berdasarkan pada analisis konseptual dan kondisi empirik sebagaimana diuraikan di atas, maka pada kesempatan yang berbahagia ini kita akan mengkaji secara mendalam dan komperhensif mengenai **kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia**, baik secara konstitutif maupun secara praksis.

## PEMBAHASAN

Secara konstitusi kedaulatan rakyat terlegitimasi melalui Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea ke-4 dan pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945. Sebelum diamandemen kedaulatan rakyat secara tegas dimuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 Ayat (2) *Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Ketentuan ini menunjukkan bahwa pemilik kedaulatan adalah rakyat, namun secara implementatif berada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia (lembaga tertinggi Negara). Rakyat hanyalah pemilik kedaulatan yang bersifat semu, sedangkan kenyataannya Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menentukan “alat-alat perlengkapan Negara”. Bertalian dengan itu, pemilihan umum yang ditujukan untuk memilih wakil-wakil rakyat telah ditentukan oleh partai politik. Rakyat ibarat “memilih kucing dalam karung”, dimana karungnya adalah partai politik yang telah menentukan orang-orangnya yang akan di dudukkan di parlemen. Tujuannya adalah untuk mengamankan kekuasaan Pemerintah dari pemikiran yang konstruktif dan kritis. Proses rekrutment kader-kader pemimpin tidak terjadi secara demokratis,

namun lebih banyak diwarnai dengan nuansa “kolusi dan nepotisme”, bahkan tak jarang berbau korupsi (Rahmat, 2011). Kondisi ini secara perlahan tapi pasti menuju pada arah demokrasi semu, dimana proses-proses demokrasi telah ditentukan dan diskenario oleh segelintir elit politik. Disisi lain, demokrasi menghedaki adanya partisipasi dan keterlibatan rakyat secara rasional serta bertanggungjawab dalam setiap penentuan kehidupan negara. Sedangkan untuk memilih dan menentukan Presiden dan Wakil Presiden sebelum diamandemen ada ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 6 Ayat (2) *Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak*. Eksistensi lembaga perwakilan rakyat (Majelis permusyawaratan Rakyat) sebagai lambang kedaulatan dan pelaksana kedaulatan rakyat belum menunjukkan kinerja yang maksimal untuk kepentingan rakyat. Secara historis ketentuan Pasal 1 Ayat (2) mengandung bevalensi, di satu sisi menempatkan kedaulatan di tangan rakyat, namun disisi lain menjadikan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi yang melaksanakan kedualutan rakyat. Kondisi ini tidak terlepas dari kesiapan dan kemampuan rakyat pada saat itu sebagai pemilik kedaulatan. Di satu sisi, proses peralihan dari sistem pemerintahan kolonial yang otoriter menuju pada proses sistem pemerintahan yang demokratis memerlukan kemampuan dan kedewasaan politik rakyat secara menyeluruh (Winataputra, 2001). Untuk itu, para pendiri bangsa secara lebih bijak menterjemahkan kedaulatan rakyat yang bersifat “setengah hati”. Oleh Pemerintahan Orde Baru, ketentuan Pasal 1 Ayat (2) ini, kemudian diatikusasi secara kaku, sehingga menguntungkan bagi penguasa pada masa itu. Kekuatan politik terpusat pada kalangan elit, Partai Golkar, ABRI dan Birokrasi yang pada akhirnya menjadi mesin penguasa.

Sebelum amandemen, secara lebih detail pengakuan akan kedaulatan rakyat juga dapat dilihat dan termuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 Ayat (1) *Segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wadajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*, dan Ayat (2) *Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan*. Pasal 28

*Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang. Pasal 29 Ayat (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Pasal 30 Ayat (1) Tiap-tiap warga Negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan Negara. Pasal 31 Ayat (1) Tiap-tiap warga Negara berhak mendapat pengajaran. Pasal 33 Ayat (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pasal 34 yaitu Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara. Hanya saja dalam implementasinya masih banyak yang tidak sejalan dengan sebagaimana mestinya. Beberapa persoalan utama dalam upaya mewujudkan kedaulatan rakyat sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen adalah mewujudkan kedaulatan rakyat secara nyata dalam berbagai kehidupan politik, kesamaan kedudukan dimata hukum dan pemerintahan, mendapatkan pekerjaan dan perhidupan yang layak dan menyampaikan pemikiran secara lisan dan tertulis.*

Setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, kedaulatan rakyat yang dianut di Indonesia berubah cara pelaksanaannya menjadi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal 1 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi sebagai berikut: Ayat (2) “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”, dan Ayat (3) “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Ketentuan ini menjadi dasar legitimasi adanya pengakuan kekuasaan tertinggi pada rakyat dalam kehidupan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dijamin oleh Undang-Undang. Namun pasca amandemen UUD 1945 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, akan tetapi juga pada pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Bupati, Walikota, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan penentuan kebijakan publik lainnya. Ketentuan ini termuat dalam Pasal 6A ayat (1) *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu*

*pasangan secara langsung oleh rakyat.* Realisasi dari pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung ini di satu sisi menjadi momentum kedaulatan rakyat yang bersifat utuh dan asli pada rakyat sebagai pengejawantahan negara demokrasi. Kepercayaan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan sepenuhnya, terakomodasi dalam salah satu indikator negara demokrasi. Namun disisi lain, proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung ini masih diwarnai dengan “politik uang”, intimidasi, *black campaign* serta pola pargantisme pemilih.

Pola perubahan penentuan pelaksanaan kedaulatan rakyat juga termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 19 Ayat (1) *Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum.* Ketentuan ini menjadikan rakyat sebagai pemegang kedaulatan dengan menentukan wakil-wakilnya pada Lembaga Legislatif yang akan memiliki kewenangan untuk mengawasi, membuat undang-undang dan menentukan anggaran dan pendapatan belanja negara. Tujuan utama pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat secara langsung adalah untuk memberikan kesempatan kepada rakyat mengenal lebih dalam visi, misi dan rekam jejak calon wakil yang akan dipilih. Kedaulatan rakyat juga terejawantahkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22C Ayat (1) *Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.* Calon anggota Dewan Perwakilan Daerah harus berasal dari daerah yang akan diwakili, agar memahami secara nyata kondisi sosial budaya, masalah dan potensi yang ada di daerahnya masing-masing. Dengan demikian, masalah yang ada dapat di selesaikan secara rasional, berbudaya dan bertanggungjawab dan potensi daerah yang ada dapat dikembangkan secara maksimal untuk kemajuan daerah, bangsa dan negara. Secara lebih rinci, implementasi kedaulatan rakyat yang bersifat terbuka dimuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22E Ayat (1) sampai Ayat (4), yaitu: Ayat (1) *Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.* Ayat (2) *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.* Ayat (3) *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan*

*Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Ayat (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.* Ketentuan yang termuat di atas, menunjukkan adanya upaya untuk mewujudkan proses pelaksanaan kedaulatan rakyat secara murni dan konstitusional. Reformasi yang paling tampak dalam amandemen ini adalah adanya upaya untuk senantiasa melakukan rotasi kepemimpinan, dimana pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali dan menentukan Presiden dan Wakil Presiden menjabat selama lima tahun dan dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan (Wahab, 2001).

Dalam prinsip kesamaan dihadapan hukum “*equality before the law*” perwujudan kedaulatan rakyat diimplementasikan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 27 Ayat (1) yang menyatakan “*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*”. Negara Republik Indonesia menjamin adanya kesamaan dihadapan hukum dan pemerintahan terhadap warga negara. Keberadaan warga negara haruslah mendukung keberadaan hukum di Negara Republik Indonesia serta pemerintahan yang sedang menjalankan hukum tersebut. Oleh karena itu, dalam rangka mendorong terciptanya kedaulatan rakyat berjalan seiring dengan kedaulatan hukum maka diperlukan pengawasan oleh badan yudikatif, terhadap penggunaan kekuasaan yang tidak berdasarkan atas hukum (Simanjuntak, 1994). Selain itu, pengawasan oleh badan yudikatif dilakukan dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi warga negara terhadap sikap dan tindakan pemerintah yang melanggar hak asasi manusia. Upaya penegakan hak asasi manusia dalam amandemen juga diatur secara lebih nyata dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28A sampai Pasal 28J. Ketentuan ini memuat secara rinci hak asasi yang dimiliki oleh seorang warganegara. Namun yang lebih utama dari itu adalah upaya realisasinya dalam kehidupan nyata masyarakat. Bagaimana hak asasi manusia ini dapat dilaksanakan oleh penyelenggara negara dengan piranti-pirantinya dengan melibatkan partisipasi seluruh rakyat Indonesia.

Beberapa upaya strategis yang dapat dilakukan dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat adalah: (1) efektivitas dan efisiensi peran lembaga-lembaga perwakilan rakyat, (2) pelaksanaan prinsip kesamaan di dalam hukum dan pemerintahan “*equality before the law*” bagi seluruh warga negara Indonesia, (3) adanya jaminan negara terhadap perlindungan HAM bagi warga negara Indonesia, (4) adanya supremasi hukum dalam penyelenggaraan kedaulatan rakyat, (5) penyelenggaraan pemerintah sebagai amanat kedaulatan rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan hukum yang berlaku, (6) penyelenggaraan proses peradilan administrasi yang bebas dan mandiri, (7) penyelenggaraan Pemilu sebagai perwujudan demokrasi diselenggarakan secara Luber (Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia) dan Jurdil (Jujur dan Adil), (8) meningkatkan pelibatan masyarakat luas dalam penentuan kebijakan publik, dan (9) perumusan kebijakan yang bersifat pro-rakyat (Winataputra, 2007).

## **PENUTUP**

Secara konstitusional kedaulatan rakyat diatur dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Alenia ke-4, yang berbunyi “*maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*”. Lebih lanjut legitimasi kedaulatan rakyat termuat dalam Pasal 1 Ayat (2) Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ketentuan ini masih bersifat mendua, di satu sisi kedaulatan diberikan kepada rakyat, namun disisi lain menjadikan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi yang melaksanakan kedualuatan rakyat. Kondisi ini diamnfaatkan dengan baik pada Pemerintahan Orde Lama. Setelah dilakukan amandemen pelaksanaan kedaulatan mengalami perubahan



yang amat mendasar. Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang berbunyi sebagai berikut: Ayat (2) “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Realisasi ketentuan ini dilaksanakan melalui proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung. Implementasi proses demokratisasi juga telah tampak dalam Pasal-Pasal Undang-Undang Dasar 1945 amandemen. Yang perlu dipertajam dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat adalah partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, serta pengembangan program kebijakan yang lebih pro-rakyat sebagai pengejawantahan kedaulatan rakyat.

#### Daftar Pustaka

- Hatta, M. (2014). *Kedaulatan Rakyat, Demokrasi, dan Otonomi*. Bantul: Kreasi Wacana.
- Maksudi, (2012). *Sistem Politik Indonesia: Pemahaman Secara Teoretik dan Empirik*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, (2006). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Soediman, (2010). *Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa*. Jakarta: Gatra Pustaka
- Simanjuntak, M. (1994). *Pandangan Negara Integralistik*. Jakarta: Pustaka Utama.
- Rahmat, (2011). *Sistem Pemerintahan Daerah*. Bandung: Laboratorium Pendidikan Kewarganegaraan.
- Winataputra, (2007). *Civic Education: Konteks, Landasan, Bahan Ajar dan Kultur Kelas*. Bandung: Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan
- Wahab, (2011). *Teori dan Landasan Pendidikan Kewarganegaraan*. Bandung: Alfabeta

# MEMAHAMI KEDAULATAN RAKYAT YANG DILAKSANAKAN MENURUT UUD 1945

Oleh : I Nyoman Budiana

## PENDAHULUAN

Kedaulatan sebagai suatu konsep yang diberi makna sebagai kekuasaan tertinggi dalam negara merdeka, perlu ditegaskan baik dalam konteks internal maupun eksternal negara. Dengan demikian, maka negara manapun yang berdaulat dapat saling menghormati, dan menghargai martabat termasuk yurisdiksi suatu negara untuk membangun kerjasama dengan seluruh negara di dunia dengan semangat duduk sama rendah dan berdiri sama tinggi. Semua negara berdaulat di dunia idealnya menjalankan kedaulatan rakyat dan bertanggung jawab atas demokrasi dengan basis kemanusiaan, keadilan berdasarkan semangat perdamaian abadi.

Kedaulatan (*souvergnity*), berarti kekuasaan tertinggi atau kekuasaan yang tidak terletak di bawah kekuasaan tertentu atau kekuasaan yang tertinggi yang ada dalam suatu negara. Menurut Jean Bodin, kedaulatan dalam negara adalah kekuasaan tertinggi dalam negara yang tidak berasal dari kekuasaan lain. Berdasarkan pengertian tersebut menurut Jean Bodin, kedaulatan memiliki sifat : asli, tidak terbagi-bagi, mutlak, tunggal dan permanen.

Pengertian kedaulatan rakyat berhubungan erat dengan perjanjian masyarakat dalam pembentukan asal mula negara. Negara terbentuk karena adanya perjanjian masyarakat (kontrak sosial). Berdasarkan konsep teori perjanjian masyarakat bahwa kekuasaan negara terbentuk melalui dua perjanjian yaitu *factum unionis* dan *factum subjktionis*. Sebagai tokoh yang memperkenalkan teori adalah Thomas Hobbes, John Locke, JJ Rousseau. Kosekuensi karakter negara yang dihasilkan pun berbeda yakni Thomas Hobbes dengan monarki absolutnya, John Locke dengan monarki konstitusinya dan JJ Rousseau dengan demokrasi konstitusinya.

## TEORI KEDAULATAN

Berdasarkan siapa dan apakah yang berdaulat dalam suatu negara, dapat dikemukakan sejumlah teori sbb : Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Raja, Kedaulatan Negara, Kedaulatan Negara dan Kedaulatan Hukum.

- Kedaulatan Rakyat, teori ini lahir dari reaksi terhadap kedaulatan raja. Sebagai pelopor dari teori ini adalah Jean Jacques Rousseau (1712-1778). Menurut beliau bahwa raja memerintah hanya sebagai wakil rakyat, sedangkan kedaulatan penuh di tangan rakyat dan tidak dapat dibagikan kepada pemerintah itu. Teori ini menjadi inspirasi banyak negara termasuk Amerika Serikat dan Indonesia , dan trend atau simbol di abad 20 adalah tentang kedaulatan rakyat. Menurut teori ini, rakyatlah yang berdaulat dan mewakilkan atau menyerahkan kekuasaannya kepada negara. Kemudian negara memecah menjadi beberapa kekuasaan yang diberikan pada pemerintah, ataupun lembaga perwakilan. Bilamana pemerintah dalam melaksanakan tugasnya tidak sesuai dengan kehendak rakyat, maka rakyat akan bertindak mengganti pemerintah itu. Kedaulatan rakyat, didasarkan kepada kehendak umum yang disebut “volonte generale” oleh Rousseau. Apabila raja memerintah hanya sebagai wakil, sedangkan kedaulatan penuh di tangan rakyat dan tidak dapat dibagikan kepada pemerintah.

Dalam negara yang menganut teori kedaulatan rakyat, terdapat beberapa ciri sbb :

1. Adanya lembaga perwakilan rakyat atau dewan perwakilan rakyat sebagai badan atau majelis yang mewakili dan mencerminkan kehendak rakyat.
2. Untuk membentuk dan menetapkan anggota majelis tersebut, pemilihan dilaksanakan untuk jangka waktu tertentu. Rakyat yang telah dewasa secara bebas dan rahasia memilih wakil atau partai yang disenangi dan dipercaya.
3. Kekuasaan atau kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh badan perwakilan rakyat yang bertugas mengawasi pemerintah.

4. Susunan kekuasaan badan atau majelis itu ditetapkan dalam undang-undang negara.

Pelopop Teori Kedaulatan Rakyat :

- J.J. Rousseau, berpendapat bahwa negara dibentuk oleh kemauan rakyat secara sukarela. Kemauan untuk membentuk negara itu disebut kontrak sosial. Rousseau juga berpendapat bahwa negara yang terbentuk melalui perjanjian masyarakat harus menjamin kebebasan dan persamaan.
- Montesquieu, beranggapan bahwa agar kehidupan bernegara dapat teratur dalam mengimplementasikan kedaulatan rakyat, maka sebaiknya kekuasaan dalam negara dipilah menjadi 3 yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif.
- John Locke, berpendapat bahwa manusia mempunyai hak dasar yaitu hak hidup, hak kemerdekaan dan hak milik.

## TEORI KEDAULATAN YANG DIANUT OLEH NEGARA REPUBLIK INDONESIA

Dari paparan tentang teori kedaulatan sebagaimana diuraikan di muka, dapat dijelaskan Bangsa Indonesia menganut kedaulatan rakyat. Hal mana didukung oleh Sila ke-4 dari Pancasila, yakni “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Penjelasan ini sangat beralasan karena Pancasila, kalau dilihat dalam UU Nomor Nomor 12 tahun 2011, disebutkan Pancasila sebagai sumber tertib hukum di Indonesia. Berfungsi sebagai *staatfundamentalnorm* akan memberikan jiwa terhadap UUD yang ada dibawahnya (*gronds gezet*).

Bukti lain bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, dapat kita temukan di dalam isi Pembukaan UUD 1945 pada alenia ke-4 yang perumusannya sebagai berikut “.... *maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan*

*Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerayatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/perwakilan serta dengan mewujudkan suatu Keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.”*

Bagaimana pengaturan kedaulatan rakyat dalam pasal-pasal UUD 1945 ? dapat dijumpai dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945, tertulis bahwa Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar. Dengan mengacu kepada pasal tersebut, jelaslah bahwa negara Indonesia termasuk menganut teori kedaulatan rakyat. Rakyat memiliki kekuasaan yang tertinggi dalam negara, tetapi pelaksanaannya diatur oleh undang-undang dasar. Namun sebelum UUD 1945 diamandemen (perubahan), juga tercantum dalam pasal 1 ayat (2), berbunyi : “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Menurut pasal ini, maka MPR dipandang sebagai penjelmaan rakyat Indonesia sebagai satu-satunya lembaga yang memegang kedaulatan rakyat sepenuhnya.

Menurut saya, kedaulatan rakyat yang dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR seperti di zaman sebelum ferormasi atau juga sebelum diamandemen, sudah tidak tepat lagi karena perkembangan demokrasi dalam era kekinian sudah jauh lebih maju dibanding dengan demokrasi menurut UUD 1945 lama. Pada dewasa ini, kedudukan lembaga negara menurut UUD 1945, adalah sama dengan fungsi yang berbeda-beda sesuai dengan sistem ketatanegaraan. Sebaliknya tidak lagi ada lembaga negara yang dibedakan berdasarkan lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Kalau lagi MPR sebagai pelaksana sepenuhnya dari kedaulatan rakyat, dikhawatirkan akan kembali menjadi lembaga negara *super body*, terjadi kontrol yang amat sangat kuat terhadap lembaga negara yang lain termasuk lembaga kepresidenan.

Jadi perubahan UUD 1945, terkait dengan ketentuan kedaulatan rakyat seperti diatur dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (amandemen) yang berbunyi “ Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar.” membawa konsekuensi dan implikasi yang signifikan terhadap fungsi dan kewenangan dari lembaga negara, terutama pada lembaga MPR sebagai pelaksana

kedaulatan rakyat sepenuhnya. Dengan demikian MPR tidak lagi sebagai satu-satunya lembaga yang melakukan kedaulatan rakyat. Kedaulatan tetap dipegang oleh rakyat, namun pelaksanaannya dilakukan oleh beberapa lembaga negara yang memperoleh amanat dari rakyat dalam menjalankan pemerintahan negara.

Pelaksana kedaulatan negara Indonesia menurut UUD 1945 adalah rakyat dan lembaga-lembaga negara yang berfungsi menjalankan tugas-tugas kenegaraan sebagai refresentasi kedaulatan rakyat. Lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945 adalah MPR, Presiden, DPR, BPK, MA, MK,DPD, Pemerintah Daerah, DPRD, KPU dan Komisi Yudisial.Pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut UUD 1945 inilah sebagai sistem pemerintahan Indonesia. Dengan kata lain sistem pemerintahan Indonesia adalah pemerintahan yang didasarkan pada kedaulatan rakyat sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945.

MPR pada masa sebelum UUD 1945 di amandemen, dalam perspektif demokrasi memegang posisi sentral sebagai refresentasi rakyat dengan segala kekuasaannya yaitu mengubah dan menetapkan UUD, GBHN dan mengangkat serta memberhentikan Presiden mandataris. Kekuasaan dalam mengangkat dan memberhentikan Presiden, tampak sangat besar sekali karena berapa kalipun seorang Presiden dapat kembali asalkan dikehendaki oleh MPR. Di samping itu dari perspektif sistem pemerintahan,Negara Indonesia tampak memiliki sistem campuran antara presidentil dan parlementer.

Pelaksanaan Pemilu dengan sistem proporsional tertutup pada waktu dirasa belum demokratis bahkan sangat kental peran atau ikut campur Presiden dalam menentukan orang untuk duduk di dalam lembaga legislatif lebih2 dalam pengangkatan 100 orang anggota ABRI dalam lembaga legislatif dang utusan daerah dan golongan yang duduk di MPR. Dengan model konstitusi seperti itu, dapat dikatakan sangat belum mencerminkan semangat demokrasi konstitusi.

Sebaliknya dengan menggunakan sistem pemilu langsung seperti sekarang, dengan suara terbanyak banyak penyimpangan yang terjadi seperti kavabilitas calon belum optimal, money politik,

permainan dalam penetapan suara, pembinaan dari parpol yang belum optimal, dll merupakan tantangan bagi demokrasi kini dan ke depan.

Tiang yang paling untuk mengembangkan demokrasi dalam negara, pembenahan terhadap peran partai politik sangat perlu dioptimalkan sebagai agregat pelaksana demokrasi baik sarana edukasi politik, komunikasi politik, partisipasi politik dan rekrutmen politik. Karenanya Parpol sebagai salah satu unsur infra struktur politik yang memberi kontribusi thd supra struktur politik sangat mendasar bagi suatu negara demokrasi.

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

# KEDAULATAN RAKYAT DI DALAM UUD NRI TAHUN 1945<sup>1</sup>

Oleh : Dr. I Nyoman Sujana, SH., M.Hum.

## PENDAHULUAN

Salah satu perubahan mendasar dalam UUD-NRI tahun 1945 adalah perubahan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” . ketentuan ini membawa implikasi bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilakukan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara di atas lembaga-lembaga tinggi Negara.

Berdasarkan pada ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD-NRI Tahun 1945 tersebut, UUD-NRI Tahun 1945 menjadi dasar hukum tertinggi pelaksanaan kedaulatan rakyat. Hal ini berarti kedaulatan rakyat dilakukan oleh seluruh organ konstitusional dengan masing-masing fungsi dan kewenangannya berdasarkan UUD-NRI Tahun 1945. Jika berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD-NRI Tahun 1945 sebelum perubahan kedaulatan dilakukan oleh MPR, kemudian didistribusikan kepada lembaga-lembaga tinggi Negara, maka berdasarkan hasil perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD-NRI Tahun 1945 kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan pelaksanaannya langsung didistribusikan secara fungsional (*distributed functionally*) kepada organ-organ konstitusional.

Konsekuensinya, setelah Perubahan UUD-NRI tahun 1945 tidak dikenal lagi konsepsi lembaga tertinggi dan lembaga tinggi Negara. Lembaga-lembaga Negara yang merupakan organ konstitusional kedudukannya tidak lagi seluruhnya hierarkis di bawah MPR, tetapi sejajar dan saling berhubungan berdasarkan kewenangan masing-masing berdasarkan UUD-NRI tahun 1945.

---

<sup>1</sup> Makalah disampaikan dalam *Focus Group Discussion* dengan Tema Kedaulatan Rakyat Di Dalam UUD –NRI Tahun 1945 kerjasama antara Lembaga Pengkajian MPR-RI dengan Universitas Warmadewa–Denpasar-Bali yang diselenggarakan di Hotel Puri Dalem,Jln. Hang Tuah Sanur-Denpasar pada tanggal 10 Mei 2016. Pemakalah adalah Dosen Tetap Fakultas Hukum Univ.Warmadewa Denpasar



Memperhatikan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara pasca adanya perubahan terhadap UUD-NRI Tahun 1945 menunjukkan tumbuhnya paling tidak tiga pandangan terkait UUD-NRI Tahun 1945 sebagaimana tertuang didalam Keputusan MPR-RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR-RI Masa jabatan 2009-2014, yaitu :

1. Aspirasi yang menganggap UUD-NRI Tahun 1945 perlu disempurnakan kembali untuk mengikuti dinamika perkembangan masyarakat sehingga perlu dilakukan perubahan;
2. Aspirasi yang berpendapat UUD-NRI tahun 1945 baru saja dilakukan perubahan dan belum sepenuhnya dilaksanakan maka kurang tepat apabila dilakukan perubahan kembali;
3. Aspirasi yang kurang setuju pada usulan perubahan UUD 1945 termasuk perubahan yang dilakukan periode 1999-2002;

Mengacu pada adanya perbedaan aspirasi tersebut, maka perlu dikaji lebih mendalam tentang “Konsep Bagaimana Kedaulatan Rakyat itu dilaksanakan”. **Apakah kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar ataukah kedaulatan rakyat itu dilakukan sepenuhnya oleh MPR ?**

## PEMBAHASAN

Untuk menegaskan pilihan terhadap pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut, maka ada baiknya dilihat terlebih dahulu kebelakang bahwa sebelum adanya perubahan terhadap UUD 1945, sistem pemerintahan yang dianut tidak sepenuhnya sistem presidensial. Jika dilihat hubungan antara DPR sebagai parlemen dengan Presiden yang sejajar (*neben*), serta adanya masa jabatan Presiden yang ditentukan (*fix term*) memang menunjukkan ciri sistem presidensial. Namun jika dilihat dari keberadaan MPR yang memilih, memberikan mandate, dan dapat memberhentikan Presiden, maka sistem tersebut memiliki ciri-ciri sistem parlementer. Presiden adalah mandataris MPR dan sebagai konsekuensinya Presiden bertanggungjawab kepada MPR dan MPR dapat memberhentikan Presiden, namun setelah adanya perubahan terhadap UUD 1945 dapat digarisbawahi bahwa salah satu kesepakatan dalam sidang tahunan MPR Tahun 1999 terkait

perubahan UUD 1945 adalah “*sepakat untuk mempertahankan sistem Presidensial (dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensial).*” Penyempurnaan dilakukan dengan perubahan-perubahan ketentuan UUD 1945 terkait sistem kelembagaan. Perubahan mendasar pertama adalah perubahan kedudukan MPR yang mengakibatkan kedudukan MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi Negara. Dan perubahan selanjutnya untuk menyempurnakan sistem presidensial adalah menyeimbangkan legitimasi dan kedudukan antara lembaga eksekutif dan legislatif, dalam hal ini terutama antara DPR dan Presiden. Hal ini dilakukan dengan pengaturan mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat dan mekanisme pemberhentian dalam masa jabatan sebagaimana diatur dalam Pasal 6, 6A, 7, 7A, dan 8 UUD-NRI 1945. Karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka memiliki legitimasi kuat dan tidak dapat dengan mudah diberhentikan kecuali karena melakukan tindakan pelanggaran hukum.

Proses usulan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme politik, tetapi dengan mengingat dasar usulan pemberhentiannya adalah masalah pelanggaran hukum, maka proses hukum melalui MK harus dilalui. Di sisi yang lain, kekuasaan Presiden menurut Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD-NRI Tahun 1945 sebelum perubahan diganti hak mengusulkan rancangan undang-undang dan diserahkan kepada DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD-NRI Tahun 1945. Selain itu juga ditegaskan Presiden tidak dapat membubarkan DPR sebagaimana diatur di dalam Pasal 7C UUD –NRI Tahun 1945.

Terkait dengan opsi mana yang terbaik dianut dalam berbangsa dan bernegara saat ini, apakah kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar ataukah kedaulatan rakyat itu dilakukan sepenuhnya oleh MPR ; Penulis berpendapat bahwa yang terbaik dianut saat ini adalah opsi yang pertama yaitu kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar dengan memberikan kewenangan tambahan kepada MPR untuk menetapkan GBHN. Opsi ini menjadi pilihan karena memperhatikan

pelaksanaan kedaulatan rakyat pada era terpilihnya Presiden Jokowi dimana DPR terbelah menjadi DUA blok yaitu blok Koalisi Indonesia Hebat (KIH) dan Koalisi Merah Putih (KMP) yang sangat banyak menguras tenaga, dimana adanya blok yang ingin menjatuhkan Presiden JOKOWI melalui mekanisme politik dengan cara mencari-cari kesalahan pemerintah dengan dalih telah melanggar Undang-Undang, maka sudah dapat diduga bahwa bilamana masih mengacu pada ketentuan sebelum adanya perubahan terhadap UUD 1945, maka peristiwa jatuhnya Presiden Gus Dur akan terulang kembali melalui kelompok KMP yang saat itu sangat dominan di DPR dimana terbukti semua alat perlengkapan DPR disapu bersih meskipun KIH memenangkan Pemilu dibawah komando PDIP. Dan terbukti KMP mampu mengalahkan Koalisi Indonesia Hebat dalam perebutan pimpinan DPR meskipun memenangkan Pemilu legislatif dan juga memenangkan pemilihan Presiden.

Opsi yang pertama ini tidak serta merta diberikan begitu saja, melainkan perlu diberikan kewenangan tambahan kepada MPR selaku lembaga tinggi Negara untuk kembali diberikan hak untuk menyusun dan menetapkan GBHN; mengingat semenjak reformasi tahun 1999 arah pembangunan jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang yang tertuang didalam GBHN tersebut telah berubah dan bahkan hilang, sehingga sekarang didalam pelaksanaan pemerintahan yang seharusnya diutamakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat sering terjadi tindakan tanpa arah yang jelas, baik dari pihak eksekutif itu sendiri maupun dari pihak legislatif. Di pihak eksekutif terjadinya kegaduhan diantara para menteri yang sepatutnya saling koordinasi, namun justru saling adu argumentasi sehingga terkesan jalannya pemerintahan kurang sinkron. Dan begitu juga di pihak legislatif, terjadinya kegaduhan dalam memperebutkan alat kelengkapan Dewan antara blok KIH dan KMP, sehingga fungsi pengawasan tidak bisa berjalan harmonis. Presiden sebagai kepala pemerintahan yang mendapat mandate langang dari rakyat akan menjadi terhambat. Hal ini dapat dilihat secara nyata pada saat keluarnya berbagai Paket Kebijakan Ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang dilakukan oleh pihak eksekutif, akan tetapi justru pihak legislatif menganggap dan memandang hal tersebut

kurang tepat ditengah krisis ekonomi dunia yang melanda semua Negara di dunia termasuk berdampak kepada perekonomian Negara Indonesia. Dalam posisi seperti ini, sepatutnya antara pihak eksekutif dan pihak legislatif bersinergi untuk mengatasi masalah yang dihadapi Negara, akan tetapi justru dari pihak legislatif sibuk untuk mencari celah dengan adanya niat-niat terselubung agar pemerintahan ini gagal sehingga akan membawa permasalahan ini sebagai pelanggaran hukum untuk menjatuhkan pemerintah dalam hal ini Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian pelaksanaan kedaulatan rakyat sebagaimana terurai didalam alinea ke-empat Pembukaan UUD-NRI Tahun 1945 terlihat tidak sinkron dengan apa yang telah dilakukan oleh pihak eksekutif maupun pihak legislatif. Untuk itu melalui makalah ini penulis berpendapat bahwa sebaiknya ketentuan Pasal 3 UUD-NRI Tahun 1945 ditambahkan satu ayat lagi untuk memberikan kewenangan tambahan kepada MPR , sehingga secara lengkap ketentuan Pasal 3 tersebut berbunyi :

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.
- (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menyusun dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Dengan memberikan kewenangan tambahan di dalam konstitusi kepada MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, maka presiden dan wakil presiden sebagai pihak yang mendapat mandate langsung dari rakyat melalui pemilihan langsung akan tambah diperkuat secara konstitusional, karena jalannya pemerintahan telah ditentukan didalam GBHN.

## **KESIMPULAN**

Kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar perlu dilakukan perubahan, dengan memberikan kewenangan tambahan kepada MPR sebagai lembaga tinggi Negara untuk kembali mempunyai kewenangan untuk menyusun dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Opsi ini menjadi pilihan karena memperhatikan pelaksanaan kedaulatan rakyat pada era terpilihnya Presiden Jokowi dimana DPR terbelah menjadi DUA blok yaitu blok KIH dan KMP yang sangat banyak menguras tenaga dan terkesan mentelantarkan pelayanan kepada rakyat, dimana adanya blok yang ingin menjatuhkan Presiden Jokowi melalui mekanisme politik, maka sudah dapat diduga bahwa bilamana masih mengacu pada ketentuan sebelum adanya perubahan terhadap UUD 1945, maka peristiwa jatuhnya Presiden Gus Dur akan terulang kembali melalui kelompok KMP yang saat itu sangat dominan di DPR dimana terbukti semua alat perlengkapan DPR disapu bersih meskipun KIH memenangkan Pemilu dibawah komando PDIP. Dan terbukti KMP mampu mengalahkan Koalisi Indonesia Hebat dalam perebutan pimpinan DPR meskipun memenangkan Pemilu legislatif dan juga memenangkan pemilihan Presiden.

## **REKOMENDASI**

Sebaiknya ketentuan Pasal 3 UUD-NRI Tahun 1945 ditambahkan satu ayat lagi untuk memberikan kewenangan tambahan kepada MPR, sehingga secara lengkap ketentuan Pasal 3 tersebut berbunyi :

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.
- (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menyusun dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara.

# **KONSTRUKSI PELAKSANAAN KEDAULATAN RAKYAT OLEH MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT (MPR) DALAM KERANGKA HAKEKAT REFORMASI DI INDONESIA**

**Oleh: Dr. I Wayan Gde Wiryawan, SH., MH**

## ***Abstrak***

Amandemen UUD 1945 sebagai salah satu produk dari reformasi telah menimbulkan perubahan mendasar terhadap susunan lembaga-lembaga negara yang menyebabkan kompleksitas hubungan kelembagaan negara yang pada akhirnya berpotensi tidak tercapainya tujuan reformasi yaitu mewujudkan sistem ketatanegaraan yang demokratis berdasarkan prinsip bebas, bersatu, berdaulat, adil dan makmur seperti yang tertuang dalam Alenia II Pembukaan UUD 1945. Metode penelitian dalam tulisan ini menggunakan jenis penelitian hukum normative, dengan pendekatan yuridis yang didukung jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Data Sekunder yang terdiri dari Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder, dan bahan Hukum Tertier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 dengan model demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) atau demokrasi perwakilan (*representative democracy*) seharusnya memiliki lembaga yang dapat merepresentasikan kedaulatan rakyat, yaitu lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tinggi negara yang paling representatif untuk dapat memberikan jaminan dalam berjalannya sistem ketatanegaraan oleh pemerintah dan DPR dari proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan berjalan dalam kerangka reformasi yang memiliki tujuan akhir dari kedaulatan rakyat yaitu tercapainya kesejahteraan masyarakat Indonesia.

## **PENDAHULUAN**

Permasalahan berbagai aspek kehidupan masyarakat dalam masa Orde Baru yang terjadi akibat kegagalan pemerintah Orde baru dalam membangun sistem ketatanegaraan sebagai representasi

prinsip-prinsip negara Hukum modern dan Demokrasi menjadi kunci timbulnya gerakan reformasi yang diawali di beberapa kampus utama di seluruh Indonesia. Timbulnya gerakan reformasi di Indonesia adalah upaya untuk mengadakan penataan kembali berbagai aspek kehidupan masyarakat di bidang politik, ekonomi, hukum dan sosial.

Menurut Imawan<sup>1</sup> tujuan utama gerakan reformasi 1998 dalam bidang politik adalah meningkatkan demokratisasi kehidupan politik dan perbaikan hubungan politik. Oleh karena itu salah satu agenda utama reformasi politik adalah mengadakan amandemen terhadap UUD 1945 untuk meningkatkan demokratisasi hubungan politik antara penyelenggara negara dengan rakyat, dan menciptakan distribusi kekuasaan (*distribution of power*) yang lebih efektif antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif, maupun antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menciptakan mekanisme *check and balances* dalam proses politik.

Tuntutan terhadap Amandemen UUD 1945 merupakan solusi terhadap adanya perubahan sistem ketatanegaraan yang telah dibangun pemerintah Orde Baru semenjak 1968 sampai 1998 yang menjadikan UUD 1945 sebagai justifikasi terjadinya sistem pemerintahan yang otoriter dalam mencapai tujuan pembangunan ekonomi.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagai lembaga pemegang kekuasaan tertinggi yang diberikan kewenangan untuk mengadakan amandemen UUD 1945, munculnya gerakan reformasi tersebut merupakan momentum untuk menciptakan sistem pemerintahan negara yang lebih dapat menjamin kehidupan politik yang lebih demokratis. Tetapi pada kenyataannya momentum tersebut tidak tercapai, tetapi telah menimbulkan kompleksitas baru dalam hubungan eksekutif dan legislative.

Amandemen UUD 1945 telah menimbulkan adanya perubahan mendasar terhadap susunan lembaga-lembaga negara. Adanya perubahan susunan lembaga-lembaga negara disertai dengan perubahan kewenangan masing-masing lembaga negara, termasuk kewenangan MPR. Perubahan kewenangan MPR diantaranya adalah hapusnya kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar dari pada

---

<sup>1</sup> Riswanda Imawan, *Partai Politik Di Indonesia: Pergulatan Setengah Hati Mencari Jati Diri*. Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada, 2004, hal 13-15

haluan negara, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Widayati, Absori, & Aidul Fitriadi Azhari dalam Jurnal Media Hukum<sup>2</sup> kewenangan MPR yang selama ini diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membelenggu lembaga MPR, karena MPR tidak mempunyai kewenangan rutin kecuali dalam acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang telah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum setiap 5 (lima) tahun sekali. Selanjutnya dinyatakan bahwa meskipun kewenangan MPR terbatas sebagaimana yang ditentukan di dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, akan tetapi apabila dikaji secara mendalam, di dalam prakteknya kewenangan yang diberikan kepada MPR substansinya bersifat sangat mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan mengubah dan menetapkan UUD misalnya, merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan karena dalam hierarki peraturan perundang-undangan, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berkedudukan paling tinggi diantara peraturan perundang-undangan yang lain. Artinya peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara selain MPR substansinya tidak boleh bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah ditetapkan oleh MPR. Meskipun setelah mengubah dan menetapkan UUD, MPR menundukkan diri dan taat pada UUD yang ditetapkannya.

Adanya perubahan kedudukan yang berimplikasi pada perubahan pada kewenangan tersebut menjadikan kelembagaan MPR dalam sistem ketatanegaraan berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat menjadi kajian dalam tulisan ini yang pada satu sisi pelaksanaannya dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Tetapi Pada sisi yang lain menurut Rudy dalam Jurnal Fiat Justitia<sup>3</sup> dinyatakan bahwa dalam perkembangannya, prinsip kedaulatan rakyat inilah yang kemudian

---

<sup>2</sup> Widayati, Absori, & Aidul Fitriadi Azhari, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Media Hukum, Terakreditasi No. 81/Dikti/kep 2011, Vol. 21, No. 2 Desember 2014, ISSN. 0854-8919, Fakultas Hukum, UMY, hal. 274

<sup>3</sup> Rudy, *Mencari Bentuk Kedaulatan dalam UUD Tahun 1945*, Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 No. 3, Sept. – Des. 2013, ISSN 1978-5186, Fakultas Hukum, Universitas Lampung, hal. 254



melahirkan konsep demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Dengan berkembangnya negara dan dunia, prinsip kedaulatan rakyat ini kemudian terwujud dalam sistem demokrasi perwakilan dengan lembaga yang menunjukkan representasi dari kedaulatan rakyat tersebut. Secara implisit dalam arti yang sempit dapat dimaknai bahwa dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut hendaknya terdapat kelembagaan seperti layaknya MPR sebelum adanya Amandemen UUD 1945, yang menyatakan bahwa kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR.

Kewenangan MPR setelah amandemen yang diuraikan oleh Widayati dkk, dan Rudy akan menjadi bahan diskursus yang menarik dikaitkan dengan konstruksi pelaksanaan kedaulatan rakyat yang terimplementasi pada kewenangan MPR dalam perubahan UUD 1945 tetapi tetap dalam koridor hakekat reformasi di segala bidang kehidupan kenegaraan dan kebangsaan, yang muncul akibat krisis multidemendi yang terjadi pada Orde Baru. Dimana reformasi didalam bidang politik menghendaki agar Indonesia benar-benar menjadi negara yang demokratis (demokrasi substantive), bukan sekedar demokrasi semu demokrasi procedural-administratif<sup>4</sup>

Dalam konteks pelaksanaan kedaulatan rakyat, tulisan ini bertujuan untuk mengkonstruksi pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 dalam koridor reformasi. Untuk mencapai tujuan dari penulisan ini, akan diuraikan teori kedaulatan rakyat dan prinsip-prinsip reformasi sebagai alat analisis terhadap topik.

## **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan serta doktrin. Dalam penelitian ini dipergunakan metode pendekatan yuridis, dengan meneliti kaidah atau

---

<sup>4</sup> HM. Nasruddin Anshoriy, Ch, *Dekonstruksi Kekuasaan, Konsolidasi Semangat Kebangsaan*, Cet. I, PT LKiS Pelangi Aksara Yogyakarta, Bantul Yogyakarta, hal. 184

aturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum.<sup>5</sup> Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Data Sekunder yang terdiri dari Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder, dan bahan Hukum Tertier yang diperoleh dari buku-buku, literature, makalah, peraturan perundang-undangan dan sumber data lain. Pengumpulan data sekunder dilakukan menggunakan metode pendekatan literature, yaitu suatu penelitian kepustakaan dengan menggunakan bahan-bahan pustaka hukum yang mendukung dalam penelitian ini. Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan dengan cara penelusuran, pengumpulan, dan studi dokumen secara konvensional seperti membaca, melihat mendengarkan, maupun dengan teknologi informasi (media internet). Data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier yang telah dikumpulkan dan diolah akan dianalisis dengan metode normatif yang kemudian akan disajikan secara deskriptif. Analisis data dalam penelitian ini dipergunakan analisis kualitatif.

## **HAKEKAT REFORMASI DAN PENGARUHNYA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Reformasi secara etimologia berasal dari kata *reformation* dengan akar kata *reform* yang artinya *make or become better by removing or putting right what is bad or wrong*. Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia, reformasi berarti perubahan secara drastis untuk perbaikan (bidang sosial, politik, atau agama) dalam suatu masyarakat atau negara. Secara harfiah reformasi memiliki arti suatu gerakan untuk memformat ulang, menata ulang atau menata kembali hal-hal yang menyimpang untuk dikembalikan pada format atau bentuk semula sesuai dengan nilai-nilai ideal yang dicita-citakan rakyat.

Oleh karena itu suatu gerakan reformasi memiliki kondisi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Suatu gerakan reformasi dilakukan karena adanya suatu penyimpangan-penyimpangan. Misalnya pada masa orde baru,

---

<sup>5</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hal. 36

asas kekeluargaan menjadi nepotisme, kolusi dan korupsi yang tidak sesuai dengan makna dan semangat UUD 1945.

2. Suatu gerakan reformasi dilakukan harus dengan suatu cita-cita yang jelas (landasan ideologis) tertentu. Dalam hal ini Pancasila sebagai ideologi bangsa dan negara Indonesia.
3. Suatu gerakan reformasi dilakukan dengan berdasarkan pada suatu kerangka struktural tertentu (dalam hal ini UUD) sebagai kerangka acuan reformasi.
4. Reformasi dilakukan kearah suatu perubahan kondisi serta keadaan yang lebih baik dalam segala aspek antara lain bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, serta kehidupan keagamaan.
5. Reformasi dilakukan dengan sutau dasar moral dan etika sebagai manusia yang berketuhanan Yang Maha Esa serta terjaminnya persatuan dan kesatuan bangsa.

Reformasi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia merupakan salah satu tuntutan utama dalam reformasi politik di Indonesia. Reformasi kehidupan politik juga dilakukan dengan meletakkan cita-cita kehidupan kenegaraan dan kebangsaan dalam suatu kesatuan waktu yaitu nilai masa lalu, masa kini dan kehidupan masa yang akan datang.

Hakekat Reformasi bidang politik adalah meletakkan nilai-nilai pada Alenia II Pembukaan UUD 1945 sebagai basis pengembangan sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam Alenia II Pembukaan UUD 1945 secara eksplisit tercantum cita-cita negara dan kemerdekaan yaitu demokrasi (bebas, bersatu, berdaulat, adil dan makmur). Dasar politik ini menunjukkan bahwa demokrasi yang dibangun sebagai kehidupan politik diarahkan pada kehidupan masyarakat yang bersatu (sila III), demokrasi (Sila IV), berkeadilan dan berkemakmuran (Sila V) serta negara yang memiliki dasar-dasar moral ketuhanan dan kemanusiaan.

Prinsip-prinsip demokrasi tersebut bilamana kita kembalikan pada nilai esensial yang terkandung dalam Pancasila maka kedaulatan tertinggi negara adalah di tangan rakyat. Rakyat adalah asal mula kekuasaan negara, oleh karena itu paridigma inni harus merrupakan dasar pijakan dalam reformasi.

Adanya kekacauan penerapan sistem ketatanegaraan pada masa Orde Baru yang diamanatkan oleh UUD 1945 yang berimplikasi pada aspek-aspek kehidupan masyarakat bidang politik, ekonomi, sosial, budaya pertahanan dan keamanan yang pada akhirnya menyebabkan “terenggutnya” hak masyarakat akan kesejahteraan. Dari uraian tersebut dapat dianalisis bahwa secara konstitusional seperti diuraikan diatas, dalam pembukaan UUD menunjukkan bahwa secara konstitusional reformasi dalam sistem ketatanegaraan sebagai bagian dari reformasi politik diarahkan pada tercapainya perubahan masyarakat yang termasuk sistem ketatanegaraan dalam pengertian perubahan ke arah kemajuan.

Dalam pengertian ini perubahan masyarakat diarahkan pada *development*. Karl Mannheim sebagaimana disitir oleh Susanto menjelaskan bahwa perubahan masyarakat adalah berkaitan dengan norma-normanya. *Development* adalah perkembangan yang tertuju pada kemajuan keadaan dan hidup anggota masyarakat, dimana kemajuan kehidupan ini akhirnya juga dinikmati oleh masyarakat. Reformasi politik pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur.

Dengan demikian maka perubahan sistem ketatanegaraan dapat dijadikan instrumen sebagai peningkatan martabat manusia, sehingga hakekatnya perubahan sistem ketatanegaraan berkait erat dengan kemajuan masyarakat. Dilihat dari aspek perkembangan masyarakat tersebut maka terjadilah keseimbangan antara tuntutan ekonomi, politik, sosial dan hukum, keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta konsensus antara prinsip-prinsip dalam masyarakat.

Hakekat reformasi diatas jika dikomparasikan dengan salah satu produk reformasi yang memiliki potensi untuk menghambat pelaksanaan sistem pemerintahan yang diarahkan untuk tercapainya kesejahteraan masyarakat adalah Amandemen UUD yang sebagai salah satu hasil gerakan reformasi 1998 dalam sistem ketatanegaraan Indonesia bukannya tercapai, malahan sebaliknya UUD hasil amandemen bahkan telah menimbulkan kompleksitas baru dalam

hubungan eksekutif dan legislative, bila presiden yang dipilih langsung dan mendapat dukungan populer yang besar tidak mampu menjalankan pemerintahannya secara efektif karena tidak mendapat dukungan penuh dari koalisi partai-partai mayoritas di DPR. *Political gridlocks* semacam itu telah diperkirakan dan karenanya ingin dihindari oleh para perancang UUD 1945, hampir 6 dekade yang lalu, sehingga akhirnya tidak memilih sistem presidensial sebagai sistem pemerintahan untuk negara Indonesia yang baru merdeka.<sup>6</sup>

## **PELAKSANAAN KEDAULATAN RAKYAT DALAM KONSTRUKSI KETATANEGARAAN INDONESIA SETELAH AMANDEMEN UUD 1945**

Pengaturan tentang kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 tidak terlepas dari Teori kedaulatan Rakyat yang merupakan bagian dari Teori Kedaulatan yang pada umumnya terbagi menjadi 5 teori besar yaitu teori kedaulatan tuhan, teori kedaulatan raja, teori kedaulatan negara, teori kedaulatan rakyat, dan teori kedaulatan hukum. Dalam bagian ini akan diuraikan tentang analisis terhadap UUD 1945.

Teori kedaulatan rakyat lahir sebagai reaksi dari teori kedaulatan raja dan teori kedaulatan negara yang melahirkan absolutisme karena penguasa cenderung mempertahankan dan memperluas kekuasaannya. Titik tolak persepsi dari Teori kedaulatan rakyat, bahwa rakyatlah yang sesungguhnya memegang kekuasaan tertinggi dalam negara bukan penguasa. Tokoh-tokoh teori kedaulatan rakyat adalah John Locke, Montesquie, dan Jean Jacque Rosseau.

Jean Jacques Rousseau merupakan ahli hukum tata negara yang menentang keras absolutism, seperti dinyatakan Jean Jacque Rosseau yaitu<sup>7</sup> *In the ideal social collectivity, the opinions, interests, and preferences of individuals are amalgamated into the "general will," which is the only legitimate sovereign authority-legitimate because it*

---

<sup>6</sup> Sofian Effendi, Mencari Sistem Pemerinthan Negara, Orasi Ilmiah dalam rangka, Dies Natalis Universitas Pancasila yang ke 40 dan Upacara Wisuda Semester Genap Tahun Akademik 2006/2007 yang Dikutip dari: Sekretariat Negara R.I., *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan (BPUPK) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 28 Mei – 22 Agustus 1945*. Jakarta, Sekretariat Negara R.I., 1998 dan Kusuma, Ananda B., *Lahirnya UUD 1945*. Jakarta, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2004

<sup>7</sup> Scott Gordon, *Controlling the state: constitutionalism from ancient Athens to today*, (Harvard University Press, paperback edition, 2002, hal. 31

*contains, and transcends, the wills of the individual members. In such a regime, laws that are in accordance with the general will are not coercive, and they are never unjust, for no one can coerce or be unjust to one self.*

Amandemen UUD 1945 menyebabkan perubahan pada konstruksi sistem kedaulatan rakyat. Perubahan Pasal 1 ayat (2) mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia dari supremasi MPR kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Dasar itulah yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat. Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) berimplikasi pada pengurangan kewenangan MPR. Kewenangan MPR yang berkurang adalah MPR tidak lagi berwenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, MPR tidak lagi berwenang menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, dan MPR tidak diberikan kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur. Menurut Pasal 3 UUD 1945 setelah amandemen, kewenangan MPR adalah berikut ini.

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Seperti halnya negara-negara lain di dunia, pelaksanaan kedaulatan rakyat di Indonesia yang dalam kerangka demokrasi demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) atau demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Demokrasi yang diwakilkan oleh lembaga perwakilan yang ada, saat ini lembaga perwakilan atau lembaga legislatif biasa disebut dengan nama parlemen. Suatu negara yang menyatakan demokratis harus mempunyai lembaga seperti ini dalam struktur ketatanegaraannya, karena selain berfungsi sebagai penyalur aspirasi rakyat, parlemen juga berfungsi sebagai pengawas bagi lembaga lainnya terutama lembaga eksekutif.<sup>8</sup> Pada saat sekarang ini kita mengenal MPR sebagai parlemen Indonesia, yang berdasarkan

---

<sup>8</sup> Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hal. 10

perubahan UUD 1945 anggotanya terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat seperti yang telah diatur dalam UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) menyatakan, bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pelaksana kedaulatan negara Indonesia menurut UUD 1945 adalah rakyat dan lembaga-lembaga negara yang berfungsi menjalankan tugas-tugas kenegaraan sebagai representasi kedaulatan rakyat. Lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945 adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan Komisi Yudisial.

Sebagai wujud dalam menjalankan kedaulatannya, bahwa rakyat secara langsung dapat melaksanakan kedaulatan yang dimilikinya. Keterlibatan rakyat sebagai pelaksana kedaulatan dalam UUD 1945 ditentukan dalam hal:

- a. Mengisi keanggotaan MPR, karena anggota MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum (Pasal 2 (1)).
- b. Mengisi keanggotaan DPR melalui pemilihan umum (Pasal 19 (1)).
- c. Mengisi keanggotaan DPD (Pasal 22 C (1)).
- d. Memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam satu pasangan secara langsung (Pasal 6 A (1)).

## **KONSTRUKSI KEDUDUKAN MPR DALAM KERANGKA REFORMASI**

Reformasi bermakna suatu gerakan untuk memformat ulang, menata ulang, dan menata kembali hal-hal yang menyimpang untuk dikembalikan pada format atau bentuk yang lebih baik sesuai dengan nilai-nilai ideal yang dicita-citakan oleh rakyat.<sup>9</sup> Dengan demikian reformasi harus dilihat sebagai usaha mengintegrasikan proses-proses sosial, budaya, moral, ekonomi, hukum dan politik ke dalam suatu

---

<sup>9</sup> Meriam Budiarto, *Aneka pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1984, hal. 12

sinergi yang berkelanjutan. Evaluasi terhadap seluruh kelembagaan negara, peraturan, kebijakan kelaziman dan praktek yang bertentangan dengan semangat dan prinsip kedaulatan rakyat harus dilakukan.

Komitmen perlunya reformasi total ditandai dengan orientasi yang sangat kuat untuk membangun struktur masyarakat, pemerintahan dan sistem moralitas yang demokratis. Pada hakekatnya menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan, rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan, rakyat menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan, serta menentukan tujuan yang hendak dicapai negara walaupun dalam UUD 1945, kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui sistem perwakilan (*representation*). Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasa juga disebut sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).

Pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan UUD seperti yang tertuang pasal 1 ayat (2) dalam dapat diartikan bahwa implementasi dari kedaulatan rakyat akan ditentukan oleh MPR, karena MPR merupakan lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

Sebagai lembaga yang keanggotaannya paling representatif dibandingkan dengan lembaga-lembaga negara yang lain, seharusnya konstruksi lembaga MPR diatur mempunyai kewenangan utama atau kewenangan tertinggi walaupun bukan sebagai lembaga tertinggi. Menempatkan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan utama atau kewenangan tertinggi salah satunya dimaksudkan untuk mengatasi faktor penyebab lemahnya sistem perencanaan pengelolaan negara serta pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Hal tersebut diakibatkan dari hapusnya kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara yang menjadi roadmap pengelolaan sistem ketatanegaraan dan disamping itu ketiadaan sistem pengawasan, sampai saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara.



Kewenangan MPR yang selama ini diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membelenggu lembaga MPR, karena MPR tidak mempunyai kewenangan rutin kecuali dalam acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang telah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum setiap 5 (lima) tahun sekali. Meskipun kewenangan MPR terbatas sebagaimana yang ditentukan di dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, akan tetapi apabila dikaji secara mendalam, di dalam prakteknya kewenangan yang diberikan kepada MPR tsubstansinya bersifat sangat mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan mengubah dan menetapkan UUD misalnya, merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan karena dalam hierarki peraturan perundang-undangan, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berkedudukan paling tinggi diantara peraturan perundang-undangan yang lain. Artinya peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara selain MPR substansinya tidak boleh bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah ditetapkan oleh MPR. Meskipun setelah mengubah dan menetapkan UUD, MPR menundukkan diri dan taat pada UUD yang ditetapkannya.

Dari uraian tersebut menunjukkan bahwa lembaga MPR tetap dibutuhkan keberadaannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pada masa yang akan datang, MPR perlu diberikan kewenangan selain yang telah diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kewenangan tersebut antara lain adalah MPR diberikan kewenangan untuk membuat kebijakan dalam menentukan sistem haluan negara, karena lembaga MPR merupakan lembaga yang anggotanya paling representative dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. Keanggotaan MPR meliputi perwakilan rakyat dan perwakilan daerah. Haluan negara penting untuk merealisasikan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan serta terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah.

## KESIMPULAN

Hakekat reformasi bertujuan meletakkan prinsip-prinsip demokrasi pada nilai esensial yang terkandung dalam Pancasila. Kedaulatan tertinggi negara yang berada di tangan rakyat mestinya menjadikan nilai-nilai pada Alenia II Pembukaan UUD 1945 sebagai basis pengembangan sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu demokrasi (bebas, bersatu, berdaulat, adil dan makmur). Sebagai negara yang demokratis dengan sistem demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) atau demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Sebagai negara yang memakai sistem demokrasi perwakilan semestinya memiliki lembaga yang dapat merepresentasikan kedaulatan rakyat dalam berjalannya sistem ketatanegaraan dari proses perencanaan (*planning*) dan pengawasan (*controlling*), karena dari proses pelaksanaan (*actuating*) sudah dilaksanakan oleh eksekutif, sehingga optimalisasi pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan secara komprehensif dalam kerangka reformasi yang memiliki tujuan akhir pada tercapainya kesejahteraan masyarakat Indonesia dapat terwujud.

Oleh karena itu lembaga lembaga MPR merupakan lembaga yang anggotanya paling representatif dibandingkan dengan lembaga negara yang lain secara selain berfungsi sebagai penyalur aspirasi rakyat, MPR perlu diberikan kewenangan untuk membuat kebijakan dalam menentukan haluan negara sebagai wujud dari keinginan rakyat tentang arah dan tujuan penyelenggaraan negara, dan juga berfungsi sebagai pengawas bagi lembaga lainnya terutama lembaga eksekutif.

## SARAN

Konstruksi terhadap lembaga MPR beserta dengan kewenangannya tidak sekedar dilakukan dengan mengubah Undang-Undang yang mengatur mengenai MPR, tetapi perlu dilakukan amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 semestinya MPR sebagai lembaga negara utama selain diberikan kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD, juga diberikan kewenangan menetapkan haluan negara, dan menerima laporan kinerja lembaga-lembaga negara sebagai bentuk akuntabilitas publik. Meskipun dalam

perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 nantinya MPR tidak diberikan kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi MPR mempunyai kewenangan utama atau kewenangan tertinggi.

### Daftar Pustaka

- HM. Nasruddin Anshoriy, Ch, *Dekonstruksi Kekuasaan, Konsolidasi Semangat Kebangsaan*, Cet. I, PT LKiS Pelangi Aksara Yogyakarta, Bantul Yogyakarta
- Meriam Budiarjo, *Aneka pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1984
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010
- Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005
- Riswanda Imawan, *Partai Politik Di Indonesia: Pergulatan Setengah Hati Mencari Jati Diri*. Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada, 2004
- Scott Gordon, *Controlling the state: constitutionalism from ancient Athens to today*, Harvard University Press, paperback edition, 2002
- Sekretariat Negara R.I., *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan (BPUPK) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 28 Mei – 22 Agustus 1945*. Jakarta, Sekretariat Negara R.I., 1998 dan Kusuma, Ananda B., *Lahirnya UUD 1945*. Jakarta, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2004
- Widayati, Absori, & Aidul Fitriyada Azhari, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Media Hukum, Terakreditasi No. 81/Dikti/kep 2011, Vol. 21, No. 2 Desember 2014, ISSN. 0854-8919, Fakultas Hukum, UMY

Rudy, *Mencari Bentuk Kedaulatan dalam UUD Tahun 1945*, Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 7 No. 3, Sept. – Des. 2013, ISSN 1978-5186, Fakultas Hukum, Universitas Lampung

Sofian Effendi, *Mencari Sistem Pemerintahan Negara, Orasi Ilmiah dalam rangka, Dies Natalis Universitas Pancasila yang ke 40 dan Upacara Wisuda Semester Genap Tahun Akademik 2006/2007*

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

# REPOSISI MPR DALAM RANGKA PELAKSANAAN KEDAULATAN RAKYAT<sup>1</sup>

Oleh : Ida Ayu Putu Widiati, SH., M.Hum.

## PENDAHULUAN

Salah satu perubahan UUD 1945 yang paling mendasar adalah telah mengubah eksistensi, tugas, dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI):

1. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat,
2. MPR tidak lagi berwenang mengangkat Presiden, MPR hanya berwenang melantik Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat.
3. Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR seiring dengan hilangnya tugas MPR untuk menetapkan GBHN maka Presiden tidak harus melaksanakan GBHN.

Sebelum dilakukan Amandemen, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Ketentuan ini telah menempatkan MPR sebagai “lembaga negara tertinggi” karena dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara.

Setelah Amandemen, dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dirumuskan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”. Ketentuan ini mengandung arti bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara yang kewenangannya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.

Dalam pembahasan tentang konsep Kedaulatan Rakyat di Lemkaji MPR RI, tidak terdapat perbedaan pandangan tentang pengertian kedaulatan rakyat yaitu kedaulatan berada di tangan rakyat.

---

<sup>1</sup> Disampaikan dalam Focus Group Discussion (FGD) “Kedaulatan Rakyat Menurut UUD NRI Tahun 1945, yang diselenggarakan oleh MPRRI bekerjasama dengan Universitas Warmadewa, Denpasar, 10 Mei 2016.

Perbedaan pemikiran terjadi menyangkut bagaimana kedaulatan rakyat itu dilaksanakan.

Terdapat dua pemikiran yang berkembang dalam pembahasan di Lemkaji MPR RI. *Pertama*, kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD dan, *Kedua*, kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Selain itu terdapat pula kesepahaman bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat harus tetap sesuai dengan semangat dan tujuan bernegara menurut Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan Sila ke-4 Pancasila sebagaimana termuat dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

### **PERMASALAHAN**

1. Bagaimana konsepsi kedaulatan rakyat yang dianut UUD NRI Tahun 1945?
2. Bagaimana kedudukan MPRRI dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia?
3. Bagaimana Implikasi dari konsepsi kedaulatan rakyat yang dianut UUD NRI Tahun 1945?

### **KONSEPSI KEDAULATAN RAKYAT MENURUT UUD NRI TAHUN 1945**

Perumusan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar” dapat dipahami dari suatu pemikiran bahwa kedaulatan rakyat haruslah ada pembatasan. Satu-satunya instrumen yang dapat dipergunakan untuk membatasi kekuasaan adalah Konstitusi (UUD). Dalam suatu negara hukum, Kekuasaan Rakyat haruslah diimbangi oleh Kekuasaan Hukum, dan hukum tertinggi dalam suatu negara adalah Konstitusi (UUD). Itu berarti, Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menekankan suatu keseimbangan antara prinsip Demokrasi dengan konsep Nomokrasi.

Menurut Jimly Asshiddiqie, ajaran Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Hukum dan Kedaulatan Rakyat berlaku secara simultan dalam pemikiran bangsa kita tentang kekuasaan. Keyakinan akan

kemahakuasaan Tuhan diwujudkan dalam paham kedaulatan hukum dan sekaligus dalam kedaulatan rakyat (1994: 59-62).

Prinsip kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi (2004: 35).

Dari sisi struktur dan kelembagaan negara, prinsip kedaulatan rakyat yang dianut UUD NRI Tahun 1945 secara formal dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara, yaitu: MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, dan BPK. Lembaga-lembaga negara tersebut memiliki tugas dan wewenang sesuai dengan fungsi-fungsi kenegaraan yang ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945 dengan prinsip pembagian kekuasaan secara horizontal. Dengan paham pembagian kekuasaan yang demikian, akan memungkinkan adanya mekanisme *check and balances* diantara lembaga-lembaga negara. Prinsip pembagian kekuasaan yang demikian juga diyakini akan dapat mencegah tindakan sewenang-wenang dan penyalahgunaan kekuasaan.

## **KEDUDUKAN MPR RI DALAM STRUKTUR KELEMBAGAAN RI**

Keberadaan lembaga-lembaga negara merupakan bentuk pelembagaan dari dianutnya prinsip demokrasi perwakilan dan prinsip kerakyatan dalam konsepsi penyelenggaraan negara.

Lembaga negara Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan lembaga negara yang bersifat khas Indonesia. Pada awal pembentukannya, keanggotaan MPR terdiri atas: Anggota DPR (perwakilan politik), ditambah Utusan Daerah (perwakilan daerah), dan Utusan Golongan (perwakilan fungsional). Keseluruhan anggota MPR benar-benar diharapkan mencerminkan seluruh lapisan masyarakat dan golongan rakyat, sehingga MPR diberi kedudukan yang tertinggi (*supreme*) diantara lembaga-lembaga negara.

Dalam era reformasi terutama pada saat dilakukan Amendemen UUD 1945, ada tiga faktor penting yang mempengaruhi perubahan

kedudukan MPR. *Pertama*, pemisahan kekuasaan secara tegas dari cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif; *Kedua*, Pemilihan Presiden secara langsung yang akan berkaitan dengan konsep pertanggungjawaban Presiden langsung kepada rakyat; *Ketiga*, Restrukturisasi parlemen menjadi dua kamar (*bicameral*) dalam rangka menampung aspirasi daerah-daerah otonom.

Dengan diterimanya ketiga gagasan tersebut, maka keberadaan MPR tidak dapat dipertahankan sebagai lembaga negara tertinggi. Prinsip kedaulatan rakyat Indonesia tidak lagi diwujudkan dalam kelembagaan MPR yang akan membagikan kekuasaan-kekuasaan secara vertikal kepada lembaga-lembaga di bawahnya. Perwujudan prinsip kedaulatan rakyat setelah Amandemen UUD 1945 diarahkan kepada tiga cabang kekuasaan utama, yaitu parlemen MPR yang terdiri atas DPR dan DPD, lembaga kepresidenan, dan lembaga kekuasaan kehakiman (MA) ditambah lembaga MK dan BPK. Dengan demikian, kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi, melainkan sederajat dan seimbang dengan lembaga negara lainnya, sehingga kedaulatan rakyat Indonesia disalurkan oleh UUD NRI Tahun 1945 kepada lembaga negara: MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, dan BPK.

## **IMPLIKASI DARI KONSEPSI KEDAULATAN RAKYAT YANG DIANUT UUD NRI TAHUN 1945**

### **1. Mekanisme Pertanggungjawaban Presiden (DPR/MPR)**

Pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat membawa konsekuensi bahwa pertanggungjawaban Presiden secara langsung pula kepada rakyat. UUD NRI Tahun 1945 telah memformat bahwa pertanggungjawaban Presiden dilakukan secara tidak langsung oleh rakyat melalui wakilnya di DPR terkait dengan fungsi pengawasan DPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden atas pelaksanaan tugas-tugas selaku Kepala Pemerintahan. Dalam hal DPR menolak pertanggungjawaban Presiden, DPR tidak berhak memberhentikan Presiden (*impeachment*). DPR hanya bisa meminta MPR untuk mengadakan sidang istimewa. Proses *impeachment* hanya bisa



dilakukan setelah memperoleh keputusan dari Mahkamah Konstitusi. Sidang MPR dihadiri oleh anggota DPR dan anggota DPD. Dalam proses *impeachment* DPD tidak memiliki hak untuk melakukan penuntutan, DPD hanya ikut menentukan vonisnya.

2. Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis Per-UU-an.

Dengan dikeluarkannya UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya Pasal 7 ayat (1) yang menentukan bahwa salah satu jenis dari Peraturan Perundang-undangan adalah berupa Ketetapan MPR, yang ditempatkan di bawah UUD dan di atas UU. Itu berarti Ketetapan MPR harus dijadikan pedoman dalam penyusunan UU yang dibentuk oleh Presiden dan DPR. Ketentuan ini secara implisit telah menempatkan posisi MPR sebagai lembaga negara yang berada di atas Presiden dan DPR. Dengan kewenangan menetapkan Ketetapan MPR, MPR dapat menetapkan GBHN yang dipandang penting untuk: mengisi kekosongan hukum; menjalankan koridor pemerintahan yang substantif dan aspiratif; serta memberi pedoman penyusunan Rencana Pembangunan Nasional, sehingga memudahkan bagi MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dalam Sidang Istimewa MPR.

## KESIMPULAN

Berangkat dari pemikiran di atas maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Secara formal keberadaan MPR yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 memiliki kedudukan yang sama dengan lembaga-lembaga negara lain.
2. Secara substansial, UUD NRI Tahun 1945 telah menempatkan fungsi MPR secara lebih luas dan pada posisi yang lebih dominan dari lembaga-lembaga lain.

Berdasarkan kedua kesimpulan di atas maka dipandang perlu untuk dilakukan perubahan kembali terhadap UUD NRI Tahun 1945 terkait dengan Reposisi MPR sebagai lembaga negara tertinggi.

### Daftar Pustaka

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945  
Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan  
Peraturan Perundang-Undangan.
- Jimly Asshiddiqie, 1994. Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam  
Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia, Ichtiar Baru-van  
Hoeve, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2005. Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran  
Kekuasaan Dalam UUD 1945, FH UII Press, Yogyakarta.

www.mpr.go.id

# **MASIHKAH PERLU MPR SEBAGAI LEMBAGA PERWUJUDAN KEDAULATAN RAKYAT ?**

**Oleh : Ketut Kasta Arya Wijaya, SH. MH.**

## **PENDAHULUAN**

Indonesia adalah salah satu negara yang menganut teori kedaulatan rakyat. Hal itu terlihat dalam Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi: “.....susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.....”. selanjutnya dijelaskan pula dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil dekrit 5 juli 1959 atau sebelum perubahan yang berbunyi: “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Menurut pasal tersebut maka MPR adalah penjelmaan rakyat indonesia sebagai satu-satunya lembaga yang memegang kedaulatan rakyat sepenuhnya.

Perubahan UUD 1945 ketiga tahun 2001 yang diantaranya mengubah rumusan pasal 2 ayat (2) UUD 1945 yang bunyinya menjadi: “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan rumusan pasal 2 ayat (2) UUD 1945 tersebut membawa kosekuensi dan implikasi yang signifikan terhadap fungsi dan kewenangan dari lembaga negara, terutama pada lembaga MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sepenuhnya. Dengan demikian MPR tidak lagi sebagai satu-satunya lembaga yang melakukan kedaulatan rakyat. Kedaulatan tetap dipegang oleh rakyat, namun pelaksanaannya dilakukan oleh beberapa lembaga negara yang memperoleh amanat dari rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Sistem pemerintahan Indonesia adalah suatu kesatuan yang terdiri atas berbagai unsur yang memerintah dalam negara Indonesia yang saling melengkapi untuk mencapai tujuan negara Indonesia. UUD 1945 Bab I Bentuk dan Kedaulatan, Pasal 1 (2) menyatakan, bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Dengan ketentuan itu dapat diartikan, bahwa pemilik kedaulatan dalam negara Indonesia ialah rakyat. Pelaksanaan kedaulatan

ditentukan menurut Undang-Undang Dasar. Pelaksana kedaulatan negara Indonesia menurut UUD 1945 adalah rakyat dan lembaga-lembaga negara yang berfungsi menjalankan tugas-tugas kenegaraan sebagai representasi kedaulatan rakyat.

## **PERMASALAHAN**

Dalam paper singkat ini yang menjadi permasalahan adalah” masih perlukah MPR sebagai Perwujudan Kedaulatan rakyat ? hal mana disebabkan dari perubahan-perubahan yang pernah dilakukan MPR sudah tidak lagi sebagai pelaksana dari kedaulatan rakyat.

## **MAJELIS PERMUSYAWARATAN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Pasal 2 (1) UUD 1945 menyatakan, bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Pemilihan umum anggota DPR dan anggota DPD diatur melalui UU No. 12 Tahun 2003. Sedangkan ketentuan tentang susunan dan kedudukan MPR diatur dengan UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Atas dasar ketentuan Pasal 2 (1) UUD 1945 berarti, bahwa jumlah anggota MPR didasarkan atas penjumlahan anggota DPR dan anggota DPD (juga diatur dalam Pasal 2 UU No. 22 Tahun 2003). Keanggotaan MPR diresmikan dengan Keputusan Presiden (Pasal 3 UU No. 22 Tahun 2003).

Jumlah anggota DPR sebanyak 550 orang (Pasal 17 (1) UU No. 22 Tahun 2003). Jumlah anggota DPR berdasarkan Pasal 21 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD ditentukan sebanyak 560 orang. Sedangkan jumlah anggota DPD ditentukan, bahwa anggota DPD dari setiap propinsi ditetapkan sebanyak 4 orang dan jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR.

MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Dengan kedudukannya sebagai lembaga negara, MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Tugas dan wewenang MPR diatur dalam Pasal 3 UUD 1945, bahwa MPR (1) berwenang mengubah dan menetapkan UUD, (2) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan (3) hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Tugas dan wewenang MPR tersebut diatur lebih lanjut dalam UU No. 22 Tahun 2003, bahwa MPR mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a) mengubah dan menetapkan UUD;
- b) melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum dalam Sidang Paripurna MPR;
- c) memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di Sidang Paripurna MPR;
- d) melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e) memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari.
- f) memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari;
- g) menetapkan Peraturan Tata Tertib dan kode etik MPR. Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, anggota MPR dilengkapi dengan hak-hak sebagai berikut (Pasal 12 UU No. 22 Tahun 2003):

- mengajukan usul perubahan pasal-pasal UUD;
- menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan;
- memilih dan dipilih;
- membela diri;
- imunitas;
- protokoler; dan
- keuangan dan administratif.

Di samping itu, anggota MPR mempunyai kewajiban sebagai berikut (Pasal 13 UU No. 22 Tahun 2003):

- a) mengamalkan Pancasila;
- b) melaksanakan UUD Negara RI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan;
- c) menjaga keutuhan negara kesatuan RI dan kerukunan nasional;
- d) mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; dan
- e) melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.

## **PERLUKAH MENGEMBALIKAN GARIS GARIS BESAR HALUAN NEGARA DALAM KONSTITUSI NRI**

Wacana untuk menghidupkan lagi Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) kembali menjadi sorotan publik di awal tahun 2016. Melalui Rapat Kerja Nasional (Rakernas), Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P) Tahun 2016 ini mengangkat gagasan untuk mendorong pemberlakuan kembali Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) atau program Pembangunan Nasional Semesta Berencana.

Pada masa Orde Baru, GBHN merupakan pedoman untuk Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan. Jika Presiden tidak mengikuti atau melanggar GBHN, maka MPR dapat memberhentikan Presiden. Akan tetapi sejak era reformasi, eksistensi GBHN sudah tidak ada lagi sebagai konsekuensi perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Selain itu kedudukan MPR juga tidak lagi menjadi

lembaga tertinggi negara yang memiliki kewenangan superior diantaranya menetapkan UUD 1945 dan GBHN, serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 yang mengatur tentang rencana pembangunan jangka panjang, juga paket kebijakan yang menjadi rujukan perencanaan pembangunan.

## **KESIMPULAN**

Ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang jelas menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan undang-undang dasar berimplikasi pada sebuah supremasi konstitusi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat haruslah sesuai dengan ketentuan-ketentuan pada undang-undang dasar. Kedaulatan yang berada di tangan rakyat itu dapat dikatakan ditafsirkan oleh keberadaan undang-undang dasar sehingga ketentuan-ketentuan didalamnya adalah ketentuan yang menurut kehendak rakyat atau melaksanakan kedaulatan rakyat.

Dengan ketentuan itu dapat diartikan, bahwa pemilik kedaulatan dalam negara Indonesia ialah rakyat. Pelaksana kedaulatan negara Indonesia menurut UUD 1945 adalah rakyat dan lembaga-lembaga negara yang berfungsi menjalankan tugas-tugas kenegaraan sebagai representasi kedaulatan rakyat

Maka untuk mengebalikan kedaulatan rakyat ada di tangan Lembaga Tertinggi yakni MPR maka salah satu jalan adalah dengan mengamendemen UUD NRI 1945.

## **REKOMENDASI**

1. Kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan tidak seharusnya sepenuhnya di tangan MPR, karena apa yang ada dalam lembaga tersebut sesuai dengan kehendak rakyat.
2. Dari substansi GBHN tidak diperlukan lagi karena sudah ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya tentang Rencana Pembangunan jangka Panjang namun dari segi penamaan apa yang dipakai tidak masalah.

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



# **KEDAULATAN RAKYAT BERDASARKAN PANCASILA DAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**OLEH : Prof. Dr. Made Subawa, SH., MS.**

## **PENDAHULUAN**

Melakukan kajian terhadap kedaulatan rakyat seharusnya dilandasi dengan prinsip-prinsip pemikiran kedaulatan hukum dan demokrasi. Pancasila dan Pembukaan UUDNRI tahun 1945 berfungsi sebagai landasan ide peletakan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum dan demokrasi di Indonesia. Ketentuan UUDNRI tahun 1945 yang meletakkan landasan konstitusional mengenai kedaulatan rakyat dan negara hukum, (Pasal 1 ayat (2) : “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, dan Pasal 1 ayat (3) : “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Pengkajian kedaulatan rakyat berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar dimaksud, dilakukan pengkajian yang sangat mendalam dari sudut pandang teori hukum khususnya berdasarkan Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUDNRI tahun 1945.

Menempatkan kedudukan Pancasila sebagai dasar negara Indonesia, itu artinya dilakukan kajian terhadap Pancasila sebagai Hukum Tata Negara Indonesia. Melakukan kajian terhadap Pancasila sebagai Hukum Tata Negara Indonesia, maka lahirlah dua asas yang sangat fundamental dalam kehidupan negara dan bangsa Indonesia. Kedua asas yang fundamental dimaksud adalah : pertama, “asas-asas Negara hukum Pancasila”, dan kedua, “asas-asas demokrasi Pancasila”. Asas-asas negara hukum Pancasila akan melahirkan konsep negara hukum Pancasila, dan asas-asas demokrasi Pancasila akan melahirkan konsep demokrasi Pancasila.(Philipus M. Hadjon,h.10). Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah ditentukan bahwa :”Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum negara”.

Semua ketentuan tersebut sangat membutuhkan keakhlian (“ARS”) yang berbesik pada ilmu hukum dalam melakukan kajian. Hemat pemikiran penulis kajian terhadap Pancasila sebagai Hukum Tata Negara Indonesia harus dilakukan dengan benar (termasuk di dalamnya melakukan kajian Pancasila sebagai Ilmu Hukum dalam arti yang Luas). Setelah melakukan kajian Pancasila sebagai Hukum Tata Negara tersebut final, barulah melakukan kajian terhadap “Prinsip kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”!.

Pemikiran ini diajukan oleh karena Indonesia adalah Negara hukum. Dalam hal ini kajiannya adalah Indonesia sebagai negara hukum Pancasila. Sebagai negara hukum Pancasila maka harus mengutamakan/berdasarkan prinsip-prinsip hukum yaitu:

1. Mengutamakan keadilan;
2. Mengutamakan Kemanfaatan (kesejahteraan rakyat); dan
3. Mengutamakan Kepastian hukum.

Oleh karena UUDNRI tahun 1945 adalah sebagai ketentuan hukum tertinggi dalam negara hukum Pancasila, maka pelaksanaan kedaulatan berada di tangan rakyat itu dilaksanakan berdasarkan UUD, dalam konteks hal itu menurut hemat Penulis negara Indonesia menganut “supremasi UUD”, bukan “supremasi MPR”.

## RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan paparan pada latar belakang masalah tersebut di atas dan supaya dalam melakukan kajian terhadap kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dan UUDNRI tahun 1945 focus dan terarah, maka rumusan masalahnya dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kajian Pancasila sebagai Hukum Tata Negara Indonesia ?
2. Apakah hakekat kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar ?

## LANDASAN TEORITIS

Di pandang dari idee hukum di dalam bernegara bahwa prinsip-prinsip dasar dari kedaulatan rakyat dan demokrasi telah diletakan di dalam Pancasila dan Pembukaan UUDNRI tahun 1945. Di dalam sila ke empat dari Pancasila telah diletakan ide dan prinsip dari demokrasi yakni : “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Jadi dalam hal ini kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dilengkapi dengan landasan ide pemikiran yaitu : berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.

Mengenai idee kedaulatan rakyat dapat ditelusuri dalam alinea keempat UUDNRI tahun 1945 yaitu sebagai berikut : **“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang 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 social, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia”**.

Bila dilakukan kajian idee bernegara, idee hukum, idee kedaulatan rakyat dan idee demokrasi yang termaktub dalam alenia keempat Pembukaan UUDNRI tahun 1945 dan dikaitkan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUDNRI tahun 1945 yang menentukan : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan **dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar**”, dan Pasal 1 ayat (3) UUDNRI tahun 1945 yang menentukan : **“Negara Indonesia adalah negara Hukum”**.

Berdasarkan ketentuan dalam alenia keempat Pembukaan UUD NRI tahun 1945 dan ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI tahun 1945 seperti paparan di atas, maka dapat dikemukakan bahwa Negara Hukum Indonesia menganut Supremasi Hukum, dalam hal ini Supremasi UUD/Konstitusi. Dalam kaitan dengan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, itu artinya kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan hukum yaitu hukum tertinggi dalam negara Indonesia adalah berbentuk UUDNRI tahun 1945. Dalam rangka menjaga dan meluhurkan kedudukan UUDNRI tahun 1945 sebagai tertib hukum tertinggi dan sumber hukum tertinggi di negara Indonesia dibentuklah peradilan Mahkamah Konstitusi.

## METODE KAJIAN

Metode kajian yang digunakan di dalam melakukan kajian terhadap kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar adalah kajian hukum normative. Kajian secara hukum normative terhadap kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD dilengkapi dengan pendekatan:

- Pendekatan perundang-undangan;
- Pendekatan Konsep hukum;
- Pendekatan Filsafat hukum.

Berdasarkan tiga pendekatan tersebut sangat diharapkan dapat melakukan kajian dengan baik terhadap Pancasila sebagai Hukum Tata Negara Indonesia dan kajian terhadap hakekat Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pendekatan norma Undang-undang dalam hal ini akan ditelusuri ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUDNRI tahun 1945. Pertama, apa hakekat kajian dari kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedua, apa hakekat Indonesia sebagai negara hukum. Mengenai pendekatan konsep hukum dan filsafat hukum ditelusuri dalam Pancasila dan Pembukaan UUDNRI tahun 1945, Khususnya sila keempat dan alenia keempat.

## KAJIAN PANCASILA SEBAGAI DASAR NEGARA DAN HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

Pancasila sebagai dasar negara dan Pancasila sebagai hukum tata negara Indonesia kajiannya harus berdasarkan kajian ilmu hukum. Melakukan Kajian terhadap ilmu hukum adalah kajian yang bersifat khas, oleh karena itu kajian terhadap ilmu hukum disebut pula kajian ilmu hukum yang memiliki sifat “Sui Generis”(Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati : h. 1). Sebagai ilmu yang memiliki sifat “Sui Generis” baik menyangkut obyek kajiannya maupun metodenya. Artinya dalam melakukan kajian terhadap ilmu hukum tidak begitu saja dapat menggunakan metode kajian ilmu lain. Inilah ciri khas dari ilmu hukum memiliki metode kajian tersendiri sehingga sering juga disebut bahwa ilmu hukum memiliki keperibadian sendiri.

Kajian Pancasila sebagai formula ideology (kebangsaan) mengenai dasar negara dituangkan dalam UUD 1945 (A.M.W.Pranarka, 1985 : h.320). Status Pancasila sebagai dasar negara sudah banyak dibahas, diantaranya :

1. Notonagoro dalam pidatonya berjudul :Beberapa Hal Mengenai Falsafah Pancasila, mengemukakan bahwa Pancasila merupakan : *Staatfundamentalnorm*. (Notonagoro ,1970 : h.20);
2. A.Hamid S. Attamimi dalam makalah berjudul : Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia (1991);
3. Bung Karno dalam pidatonya mengatakan; bahwa Pancasila sebagai “*Philosophische Grondslag*” atau dasar filsafat yakni pikiran yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan negara Indonesia. (Kirdi Dipoyudo, 1984 : h.10)

Landasan kajian dan sudut pandang yang digunakan ke tiga sumber tersebut di atas beragam, namun kajian yang dibutuhkan adalah kajian yang tepat dalam menempatkan Pancasila sebagai dasar negara dan Hukum Tata Negara Republik Indonesia. Dikutif dari tulisan Philipus M. Hadjon, Pancasila sebagai dasar negara dan hukum tata negara, Menurut A.M.W.Pranarka memaparkan ada tiga tahap evolusi status Pancasila.

1. Ideologi kebangsaan mengenai dasar negara (BPUPKI);

2. Ideologi kebangsaan dituangkan menjadi dasar negara dalam konstitusi (18 Agustus 1945);
3. Fase kritik, dalam fase kritik ini terjadi eksplisitas status Pancasila sebagai dasar negara, sumber hukum dan ideology nasional.(A.M.W.Pranarka,1985 : h.320,321).

Dari paparan tersebut di atas tentang kedudukan Pancasila sebagai dasar negara dapat dirinci sebagai berikut :

1. Bung Karno : Mengatakan Pancasila sebagai “*Philosophische Grondslag*”.
2. Notonagoro : Mengemukakan Pancasila sebagai “*Staats Fundamental Norm*”.
3. A.Hamid.S.Attamimi : Mengemukakan disamping sebagai “*Staatsfundamental norm*” atau “*Grund Norm*” dan Pancasila merupakan “*Rechtsidee*”.

Dari paparan di atas maka pendapat no.1 dan no.3 digunakan sebagai dasar kajian Pancasila sebagai Hukum Tata Negara.

## HAKEKAT KEDAULATAN BERADA DI TANGAN RAKYAT DAN DILAKSANAKAN MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR

Landasan kajian mengenai hakekat kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dilakukan dari sudut pandang :

- Landasan kajian berdasarkan Nilai-nilai Pancasila, khususnya nilai dari Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Kajian ini semestinya dilandasi dan diperkuat dengan pemahaman, penghayatan dan pengamalan nilai-nilai dari Pancasila secara utuh dan benar. Untuk mendapatkan hasil yang maksimal terhadap pemahaman, penghayatan dan pengamalan nilai-nilai Pancasila, harus dilakukan pengkajian berdasarkan “Filsafat Ilmu”. Apa ontology dari Pancasila, Apa axiology dari Pancasila dan Bagaimana Epistemologi kajian dari nilai-nilai Pancasila.

- Kajian terhadap nilai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan tidak terpisah atau lepas dari nilai-nilai yang lainnya dalam Pancasila. Jadi Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, serta dengan mewujudkan suatu keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.

## LANDASAN KAJIAN BERDASARKAN IDE BERNEGARA DAN BERBANGSA YANG DILETAKAN

Dalam Pembukaan UUDNRI tahun 1945, khususnya ide ...” berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam kontek ini sangat jelas dikehendaki bahwa hakekat kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, pemahaman dan pelaksanaannya dilandasi oleh nilai-nilai yang ada dalam Pancasila, yakni dilandasai oleh nilai-nilai : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.

Landasan kajian berdasarkan ketentuan hukum tertinggi dalam Negara hukum Indonesia (Periksa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;

5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Propinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ketentuan hukum dalam UUDNRI tahun 1945 yang digunakan mengkaji “Hakekat Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

1. Teori hierarki Peraturan perundang-undangan yang menempatkan kedudukan UUD pada tempat tertinggi (supreme), periksa Pasal 7 ayat (1) UU No.12 tahun 2011.
2. Prinsip-prinsip negara hukum.(Pasal 1 ayat (3) UUDNRI Th 1945.
3. Teori kewenangan/kekuasaan (“Recthsmag”).
4. Prinsip yang terkandung dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUDNRI tahun 1945 yakni : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Hemat saya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUDNRI tahun 1945 sudah tepat, oleh karena sudah menempatkan prinsip supremasi hukum (Supremasi UUD) dan tidak lagi menganut supremasi MPR.

## KESIMPULAN

Menempatkan Pancasila sebagai dasar negara sangat penting diawali dengan kajian :

- a. Pancasila sebagai jiwa bangsa Indonesia.
- b. Pancasila sebagai pandangan hidup dan kepribadian bangsa Indonesia.
- c. Pancasila sebagai Ilmu Hukum.
- d. Pancasila sebagai Hukum Tata Negara.
- e. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara.
- f. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, itu artinya negara Indonesia menganut teori kedaulatan hukum dalam hal ini kedaulatan UUDNRI tahun 1945.



## REKOMENDASI

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke depan hendaknya dapat merumuskan kajian Pancasila dalam Garis-Garis Besar Hajuan Negara Indonesia yaitu :

1. Pancasila sebagai jiwa bangsa Indonesia.
2. Pancasila sebagai pandangan hidup dan kepribadian bangsa Indonesia.
3. Pancasila sebagai Ilmu Hukum.
4. Pancasila sebagai Hukum Tata Negara Indonesia.
5. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara.
6. Kedaulatan berada di tangan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, harus disosialisasikan bahwa negara Indonesia menganut teori kedaulatan Hukum. Artinya dengan landasan aturan hukumlah bangsa dan negara Indonesia di bangun.

### Daftar Pustaka

- Attamimi,A. Hamid S., Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia, 1991.
- Dipoyudo Kirdi., Pancasila dan Pelaksanaannya, Cet ke-3 Yayasan Proklamasi.1984.
- Made Subawa., Aktualisasi Filsafat Hukum dalam Membentuk Undang-Undang, 2009.
- Notonagoro.,Beberapa Hal Mengenai Falsafah Pancasila, Pidato1967. Pancasila
- Philipus M Hadjon., Pancasila sebagai dasar negara dan Hukum Tata Negara, 1998.
- Phlipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, Argumentasi Hukum, Gajah Mada University Press, 2005
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Yuridika, No.5&6 Tahun XII, Sep-Des 1997

# **KEDAULATAN RAKYAT MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

**Oleh : Luh Putu Suryani**

## **PENDAHULUAN**

Kedaulatan bagi sebuah negara adalah sangat penting sekali. Negara yang sudah merdeka berarti itu sudah memiliki kedaulatan, oleh karena kemerdekaan adalah hak setiap bangsa di dunia dan merupakan hak asasi setiap manusia di dunia. Bangsa Indonesia mengutuk dan anti penjajahan seperti yang ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea pertama.

Kedaulatan berasal dari bahasa Arab (daulah), yang berarti kekuasaan tertinggi. Menurut Jean Bodin (tokoh ilmu negara), kedaulatan dalam negara ialah kekuasaan tertinggi dalam negara yang tidak berasal dari kekuasaan lain. Berdasarkan pengertian tersebut maka kedaulatan memiliki sifat :

1. asli, tidak terbagi bagi, mutlak, dan permanen. Karena kekuasaan yang tertinggi itu tidak berasal dari pemberian kekuasaan yang lebih tinggi.
2. tidak terbagi-bagi artinya utuh dimiliki oleh pemegang kedaulatan itu tanpa dibagi kepada pihak lain.
3. Permanen/abadi, artinya kedaulatan itu tetap, tidak berubah berada dalam kekuasaan pemegang kedaulatan tersebut.
4. Tunggal berarti hanya ada satu kekuasaan tertinggi, sehingga kekuasaan itu tidak dapat dibagi-bagi. Dengan demikian, kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi.

Pengertian kedaulatan rakyat berhubungan erat dengan pengertian perjanjian masyarakat dalam pembentukan asal mula negara. Negara terbentuk karena adanya perjanjian masyarakat. Perjanjian masyarakat disebut juga dengan istilah kontrak sosial. Ada beberapa ahli yang telah mempelajari kontrak sosial, antara lain Thomas Hobbes, John Locke, dan Jean Jaques Rousseau. Kedaulatan adalah suatu hak eksklusif untuk menguasai suatu wilayah pemerintahan, masyarakat, atau atas diri sendiri terdapat penganut

dalam dua teori yaitu berdasarkan pemberian dari Tuhan atau Masyarakat.

Kedaulatan rakyat mengandung arti, bahwa yang terbaik dalam masyarakat ialah yang dianggap baik oleh semua orang yang merupakan rakyat. Pengertian kedaulatan itu sendiri adalah kekuasaan yang tertinggi. Oleh karena itu, kedaulatan rakyat membawa konsekuensi, bahwa rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Beberapa pemikiran mengenai kedaulatan dan pemegang kedaulatan suatu negara setelah revolusi Perancis dikemukakan oleh Jean-Jacques Rousseau dalam karyanya *Du Contrat Social Ou Principes Du Droit Politique* (Mengenai Kontrak Sosial atau Prinsip-prinsip Hak Politik) membagi tingkat kedaulatan menjadi dua yaitu *de facto* dan *de jure*.

Muncullah teori-teori kedaulatan yang mencoba merumuskan siapa dan apakah yang berdaulat dalam suatu negara: Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Raja, Kedaulatan Rakyat, Kedaulatan Negara, Kedaulatan Hukum.

Kedaulatan dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu:

- a) Kedaulatan ke dalam (*internal sovereignty*), yaitu negara berhak mengatur segala kepentingan rakyat melalui berbagai lembaga Negara dan perangkat lainnya tanpa campur tangan negara lain.
- b) Kedaulatan ke luar (*external sovereignty*) yaitu negara berhak untuk mengadakan hubungan atau kerjasama dengan negara-negara lain, untuk kepentingan bangsa dan negara.

Berdasarkan uraian tentang jenis kedaulatan seperti yang telah di jelaskan, Bangsa Indonesia diketahui menganut **kedaulatan rakyat**. Dasar dari penjelasan tersebut, dapat dilihat di dalam **Pancasila sila ke-4**. Isinya adalah "*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan*".

Bukti lain bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dapat kita temukan di dalam isi Pembukaan UUD 1945 pada alinea ke-4, yang perumusannya sebagai berikut: "*..... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar negara*

*Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia”.*

Dari uraian tersebut timbul persoalan tentang bagaimana pelaksanaan kedaulatan rakyat di dalam UUDNRI 1945? Dalam UUD 1945 pasal 1 ayat 2, ditegaskan bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar.

## **PEMBAHASAN**

Indonesia adalah salah satu negara yang menganut teori kedaulatan rakyat. Hal itu terlihat dalam Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi: “.....susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.....”. selanjutnya dijelaskan pula dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil dekrit 5 juli 1959 atau sebelum perubahan yang berbunyi: “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Menurut pasal tersebut maka MPR adalah penjelmaan rakyat indonesia sebagai satu-satunya lembaga yang memegang kedaulatan rakyat sepenuhnya.

Bergulirnya reformasi yang menghasilkan perubahan konstitusi telah mendorong para pengambil keputusan untuk tidak menempatkan MPR dalam posisi sebagai lembaga tertinggi. Setelah reformasi, MPR menjadi lembaga negara yang sejajar kedudukannya dengan lembaga-lembaga negara lainnya, bukan lagi penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Perubahan Undang-Undang Dasar telah mendorong penataan ulang posisi lembaga-lembaga negara terutama mengubah kedudukan, fungsi dan kewenangan MPR yang dianggap tidak selaras dengan pelaksanaan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat sehingga sistem ketatanegaraan dapat berjalan optimal.

Pasal 1 ayat (2) yang semula berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis

Permusyawaratan Rakyat.”, setelah perubahan Undang-Undang Dasar diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Perubahan rumusan pasal 2 ayat (2) UUD 1945 tersebut membawa kosekuensi dan implikasi yang signifikan terhadap fungsi dan kewenangan dari lembaga negara, terutama pada lembaga MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sepenuhnya. Dengan demikian MPR tidak lagi sebagai satu-satunya lembaga yang melakukan kedaulatan rakyat. Kedaulatan tetap dipegang oleh rakyat, namun pelaksanaannya dilakukan oleh beberapa lembaga negara yang memperoleh amanat dari rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

MPR yang pada mulanya dipahami sebagai pemegang mandat sepenuhnya dari rakyat atau pemegang kedaulatan rakyat yang tertinggi, bergeser ke arah pemahaman bahwa MPR tidak lagi sebagai pemegang mandat tunggal yang tertinggi, melainkan mandat itu dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar.

Dengan demikian, mandat rakyat dijalankan oleh cabang-cabang kekuasaan negara berdasarkan UUD, termasuk oleh MPR sebagai salah satu lembaga penyelenggara kekuasaan negara. Rumusan Pasal 1 Ayat (2) sebelum perubahan memuat ketentuan yang tidak jelas, adanya kekaburan rumusan dengan adanya ungkapan “...dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” Dengan rumusan tersebut ditafsirkan bahwa hanya MPR sajalah yang melakukan kedaulatan rakyat sehingga DPR yang merupakan wakil rakyat dipandang tidak melaksanakan kedaulatan rakyat. Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 ini menunjukkan terjadinya perubahan gagasan yang begitu mendasar tentang kedaulatan rakyat dalam UUD 1945. Terjadi pergeseran yang sangat fundamental tentang siapa sebenarnya yang bertindak sebagai pemegang supremasi atau kekuasaan tertinggi. Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 merupakan perubahan menuju sebuah kondisi yang mencerminkan keadaan yang sebenarnya tentang pengaturan kekuasaan tertinggi. Di mana pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat yang pelaksanaannya sesuai dengan Undang-Undang Dasar.

Menurut penulis tindakan untuk melakukan perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) UUDNRI 1945 untuk kembali keaslinya sebelum amandemen tidak perlu dilakukan. Argumentasinya mengembalikan kedudukan MPR “melakukan sepenuhnya” kedaulatan rakyat” berarti mengembalikan supremasi MPR. Secara yuridis konstitusional menimbulkan implikasi yang sangat luas dan mendasar. Jika MPR menggunakan kewenangan mengubah dan menetapkan UUD, mengembalikan rumusan “kedaulatan rakyat” seperti aslinya, maka MPR dapat dinilai mengembalikan kekuasaan tertinggi di tangan MPR, berarti MPR mereduksi hak-hak rakyat dan supremasi Konstitusi. Implikasi yuridis-konstitusional yang ditimbulkan antara lain : pemilihan langsung Presiden/Wakil Presiden akan kehilangan validitas, begitu pula pengujian undang-undang, sehingga tidak ada lagi *check and balances*, yang merupakan salah satu spirit reformasi yakni meruntuhkan paham otoritarian dan usaha memperkuat sistem presidensial.

Perubahan rumusan kedaulatan rakyat dalam Pasal 1 ayat (2) UUDNRI 1945 yang berbunyi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar menurut penulis sudah tepat. Argumentasinya perubahan rumusan tersebut menunjukkan terjadinya pergeseran yang sangat fundamental tentang siapa sebenarnya yang bertindak sebagai pemegang supremasi atau kekuasaan tertinggi, merupakan perubahan menuju sebuah kondisi yang mencerminkan keadaan yang sebenarnya tentang pengaturan kekuasaan tertinggi. Di mana pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat yang pelaksanaannya sesuai dengan Undang-Undang Dasar. MPR tidak lagi sebagai satu-satunya pemegang kedaulatan rakyat tetapi kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh semua lembaga-lembaga Negara. *Check and balances* diantara lembaga Negara dapat dilakukan.

Rumusan baru itu justru merupakan penjabaran langsung paham kedaulatan rakyat yang dinyatakan pada Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 , alinea IV (Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Indonesia yang..., maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara

Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...). Rumusan atau formula asli, “kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR”, justru telah mereduksi paham kedaulatan rakyat itu menjadi paham kedaulatan negara, suatu paham yang hanya lazim didianut oleh negara yang masih menerapkan paham totalitarian dan/atau otoritarian.

Bila dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan MPR memiliki kewenangan untuk membentuk produk hukum berupa ketetapan MPR. Hal ini dapat kita lihat dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 dimana ketetapan MPR menempati urutan kedua setelah UUDNRI 1945. Dengan ketetapan MPR tersebut MPR dapat menggunakan kewenangannya atau mengaktualisasikan kedaulatannya dalam praktek penyelenggaraan Negara. Apalagi sekarang ada isu berkembang ingin mengembalikan kewenangan MPR menyusun atau menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Menurut penulis hal itu dapat saja dilaksanakan oleh MPR karena MPR, DPR, DPD dan lembaga negara yang mendapat mandat langsung melalui Pemilu sebagai pelaksana “kedaulatan rakyat” menurut Undang-Undang Dasar memiliki dasar konstitusional sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Penulis juga sependapat agar mengembalikan kewenangan MPR dalam menyusun dan menetapkan GBHN. Argumentasinya karena GBHN adalah haluan Negara tentang pembangunan nasional dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan setiap lima tahun sekali; GBHN memberikan arah bagi perjuangan bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaannya;

## **KESIMPULAN**

1. Kedaulatan rakyat membawa konsekuensi, rakyat sebagai pemegang otoritas tertinggi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. UUDNRI 1945 menyatakan, bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.
2. Dengan ketentuan itu dapat diartikan, bahwa pemilik kedaulatan dalam negara Indonesia ialah rakyat. Pelaksana kedaulatan negara

Indonesia menurut UUDNRI 1945 adalah rakyat dan lembaga-lembaga negara yang berfungsi menjalankan tugas-tugas kenegaraan sebagai representasi kedaulatan rakyat.

## **REKOMENDASI**

Agar pelaksanaan kedaulatan rakyat yang ada dalam UUDNRI 1945 yang dilaksanakan oleh Lembaga-lembaga Negara lebih dioptimalisasikan

## **DAFTAR PUSTAKA**

Asshidhiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaanya Di Indonesia*, PT. Ichtiar Baru Hoeve, Jakarta.

Asshidhiqie, Jimly.2009 *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta

Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.



## KEDAULATAN RAKYAT DALAM UUD NRI 1945

Oleh : DR. Supartha Djelantik, SH. MH.

### LATAR BELAKANG

Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat, Earl Warren mengatakan “*in civilized life, law floats in area of ethics*” (Dalam kehidupan yang beradab, hukum mengapung di atas samudra etika). Tanpa etika, hukum hanya segepok buku dan dokumen berisi undang-undang, tanpa jiwa keadilan.

Pernyataan diatas untuk mengingatkan kita, bahwa kehendak untuk melakukan perubahan total dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (reformasi) adalah untuk memuliakan kehidupan, melalui penyempurnaan fundamental ketatanegaraan Indonesia. Kalau boleh kita melihat ke belakang, *Founding fathers* pendiri Indonesia, dengan sangat luar biasa menanamkan ide-ide kritis filosofis tentang Indonesia merdeka, maju, dan sejahtera diantara peradaban bangsa-bangsa di dunia, melampaui deklarasi-deklarasi kemerdekaan negara-negara lain, bahkan deklarasi PBB sekalipun. Deklarasi kemerdekaan, melahirkan imajinasi intelektual dalam rumusan “Undang Undang Dasar 1945 (UUD 1945) dalam bentuk asas-asas dan prinsip-prinsip bernegara yang kaya nilai etika moral dan hukum melampaui batas dan sekat intelektual dan peradaban”. Secara akademik itulah sebuah pencapaian intelektual kolektif *summa cum laude* dalam sebuah forum ujian terbuka eksistensialitas bangsa Indonesia dihadapan peradaban dunia yang menglobal. Hal tersebut hanya akan dapat dirasakan bila memahami tingkatan kesulitan yang dihadapi para pemimpin bangsa Indonesia masa itu, dalam menjawab dilemma keterjajahan, khususnya pada akhir kekuasaan Belanda atau di awal kemerdekaan. Preferensi sosial politik penuh intrik dan tipu-daya, konspirasi ketidakpastian, menguncang nurani gamang dalam balutan hasrat penjajah yang tidak rela melepas jejak imprealisme, yang diperkuat rasa haus eksploitasi yang belum tuntas. Kenikmatan masa penjajahan belum mencukupi kantong dan pundi-pundi ketamakan yang tergerus

akibat krisis perekonomian dunia yang belum terjawab. Kaki terasa berat melangkah, dalam situasi hukum yang belum tertata, desain pemerintahan yang masih samar-samar, dan hubungan pemerintah, dengan pemerintah provinsi dan pemerintah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota yang penuh rasa curiga. Yang lebih menyakitkan, sistem hukum yang belum sempurna, yang mengatur hubungan kekuasaan pemerintah dan daerah-daerah, tidak jarang melahirkan sikap disintegratif.

Di balik beragam problema yang dihadapi, UUD 1945 sebagai *Staatsfundamental norm* dari sejak kemerdekaan sampai saat ini telah membuktikan dan meyakinkan sebagai penyatu bangsa. UUD 1945 memiliki kekuatan spiritualitas dan mengandung dua unsur fundamental tentang cita-cita Indonesia merdeka, yaitu: (1) Pokok-pokok pikiran tentang Indonesia merdeka; dan (2) cita-cita luhur filosofis, yang menjiwai keseluruhan sistem berpikir materi UUD, yaitu:

Pokok pikiran tentang Indonesia Merdeka:

1. bahwa negara Indonesia adalah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta mencakupi segala paham golongan dan paham perseorangan;
2. bahwa Negara Indonesia hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warganya;
3. bahwa Negara Indonesia menganut paham **kedaulatan rakyat**. Negara dibentuk dan diselenggarakan berdasarkan kedaulatan rakyat yang disebut juga sistem demokrasi; dan
4. bahwa negara Indonesia adalah negara yang berke-Tuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Cita-cita luhur filosofis, yang menjiwai UUD yaitu:

1. *Alinea Pertama*, menegaskan keyakinan bangsa Indonesia, bahwa kemerdekaan itu adalah hak asasi segala bangsa, dan karena itu segala bentuk penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.
2. *Alinea Kedua*, menggambarkan proses perjuangan bangsa Indonesia yang panjang dan penuh penderitaan yang akhirnya

berhasil mengantarkan bangsa Indonesia ke depan pintu gerbang negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur;

3. *Aline Ketiga*, menegaskan pengakuan dan kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, yang memberi dorongan dan semangat spiritual perwujudan cita-cita luhurnya, untuk berkehidupan keangsaan yang bebas dalam Indonesia merdeka;
4. *Alinea keempat*, menggambarkan visi bangsa Indonesia mengenai bangunan kenegaraan yang hendak dibentuk, dibangun, dan diselenggarakan untuk mencapai cita-cita Indonesia merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur dalam wadah Negara Indonesia, dengan Dasar Negara yang menganut prinsip demokrasi konstitusional, dengan tujuan:
  - a. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
  - b. memajukan kesejahteraan umum;
  - c. mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
  - d. mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Jiwa Bangsa, yang merupakan puncak dan yang memayungi segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara yang berkedaulatan rakyat, yang berdasarkan:

1. Ketuhanan Yang Maha Esa;
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab;
3. Persatuan Indonesia;
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan;
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Maka, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan dua tujuan positif sebagai *common virtue*. Maka untuk mencapai tujuan tersebut, disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia dalam UUD NRI yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang “**Berkedaulatan Rakyat**” dengan berdasar kepada “**Pancasila**” jadi, Pancasila adalah *volk geist* “jiwa rakyat” Indonesia yang menjadi landasan kehidupan rakyat Negara Republik Indonesia merdeka,

memedomi setiap pelembagaan kedaulatan rakyat (demokrasi) yang dibentuk dan diselenggarakan berdasarkan kekhasan alam dan budaya demokrasi Indonesia, bukan demokrasi liberal atau demokrasi sosialis atau paham demokrasi negara-negara lain, tetapi kedaulatan rakyat atau sistem demokrasi yang dibangun sesuai dengan nilai-nilai budaya bangsa Indonesia dengan berlandaskan “etika dan moral” untuk mencapai tujuan tersebut, maka disusunlah organ-organ negara dengan kewenangannya dengan tetap menjamin penghormatan dan pengakuan atas hak-hak dasar manusia (HAM) yang dijamin dalam UUD.

UUD NRI 1945, sebagai dokumen hukum tertinggi, memuat asas-asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi kepada lembaga yang menjalankan wewenang dan fungsi negara, serta menentukan cara-cara bagaimana kekuasaan menjalankan amanat UUD NRI 1945 dengan bekerjasama dan menyesuaikan diri satu sama lain untuk kepentingan rakyat Indonesia. Sebagai negara demokrasi, menurut Jimly Asshiddiqie ada sembilan prinsip pokok yang mendasari penyusunan sistem dalam penyelenggaraan negara masa depan, yaitu: (i) Ketuhanan Yang Maha Esa, (ii) Cita Negara Hukum atau Nomokrasi (iii) Paham Kedaulatan Rakyat atau Demokrasi (iv) Demokrasi langsung dan Demokrasi Perwakilan, (v) Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip *Chek and Balances*, (vi) Sistem Pemerintahan Presidensiil, (vii) Prinsip Persatuan dan Keragaman dalam Negara Kesatuan, (viii) Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Pasar Sosial dan (ix) Cita Masyarakat Madani.

Pembagian wewenang dan fungsi masing—masing Lembaga Negara diatur dalam Bab II sampai Bab XIV, sedangkan Bendera Bahasa, dan Lambang Negara diatur dalam Batang Tubuh, dalam XVI Bab 37 Pasal, Aturan Peralihan, terdiri dari 4 Pasal dan Aturan Tambahan. dan harus dicamtumkan dengan tegas di dalam dalam Batang Tubuh UUD 1945. Dasar negara merupakan hal utama dalam pembentukan negara, karena dari dasar negara kemudian disusun UUD maupun konvensi, serta peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga setiap bentuk kegiatan negara itu haruslah selalu bersumber

dari dasar negara, *philosofische Grondslag*, ideologi negara atau *staatsidee*.<sup>1</sup>

Agenda paling mendasar dalam proses transisi demokrasi adalah reformasi konstitusi sebagai syarat utama dari negara demokrasi konstitusional. Sebab, transformasi ke arah pembentukan sistem demokrasi hanya dimungkinkan bila didahului oleh perubahan fundamental dalam aturan konstitusi yang menjadi dasar agenda pembentukan sistem politik hukum dan sistem yang dikehendaki.

Jimly mengatakan “Reformasi politik dan ekonomi yang bersifat menyeluruh tidak mungkin dilakukan tanpa diiringi oleh reformasi hukum. Namun reformasi hukum yang menyeluruh juga tidak mungkin dilakukan tanpa didasari oleh agenda reformasi ketatanegaraan yang mendasar dan itu berarti diperlukan adanya *constitutional reform* yang tidak setengah hati.<sup>2</sup> Perubahan konstitusi dipengaruhi oleh seberapa besar Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) memahami tuntutan perubahan, dan harus mengetahui dengan benar arah perubahan yang dikehendaki oleh masyarakat yang diatur secara kenegaraan di mana agenda perubahan itu tidak hanya bergantung pada norma perubahan, tetapi lebih ditentukan oleh kelompok elit dominan dalam lembaga tersebut. Perubahan memang harus dilakukan hati-hati, melalui naskah akademik yang baik, penelitian yang mendalam dan dengan kecermatan yang matang, dan kehati-hatian yang mendalam. Agar tidak terjadi kegaduhan politik, kesemerawutan hukum yang tidak dikehendaki. Dampak terpengaruh harus jelas dan tidak boleh setengah-setengah.

Paradigma perubahan harus menjadi politik hukum perubahan konstitusi, kesulitan masyarakat politik tidak akan senantiasa sama dengan substansi perubahan yang diinginkan oleh anggota MPR RI yang berwenang melakukan perubahan konstitusi. Perubahan agar terarah sesuai kebutuhan yang berkembang di masyarakat yang digali dari kelemahan sistem bangunan konstitusi yang sebelumnya dan

---

<sup>1</sup> Dardji Darmodihardjo, *Orientasi Singkat Pancasila*, dalam Labratrium Pancasila IKIP Malang, Santiaji Pancasila, Usaha Nasional Surabaya, 191 hlm.19

<sup>2</sup> Jimly Asshidiqie, *Telaah Akademis Atas Perubahan UUD 1945*” *urnal Demokrasi & HAM*, ol.1. No.4, September-Noembber, 201, hlm.15

dengan landasan argumentasi yang dapat menghasilkan sistem konstitusi yang menjamin stabilitas pemerintahan dan memajukan kesejahteraan rakyat.<sup>3</sup> Paradigma mencakup nilai-nilai yang hidup dan berkembang atau prinsip-prinsip penting yang mendasar atau jiwa (*geist*) yang menjadi dasar perubahan. Nilai dan prinsip dapat digunakan menyusun telaah kritis terhadap konstitusi yang akan diadakan perubahan sekaligus menjadi dasar penyusunan konstitusi baru. Di samping persoalan paradigma dalam perubahan konstitusi, juga perlu diperhatikan aspek teoritik dalam perubahan konstitusi, juga perlu diperhatikan aspek teoritik, prosedur, mekanisme, sistem perubahan yang dianut dan substansi perubahan konstitusi.

Reformasi, memberi peluang harapan bagi terjadinya perubahan menuju penyelenggaraan negara yang lebih demokratis, transparan dan akuntabelitas tinggi serta terwujudnya *good governance* dan *clean government*, dan akhirnya terwujud perubahan mental negative menuju mental positif, menjadi bangsa yang menjunjung tinggi nilai-nilai kebenaran, keadilan, kejujuran, tanggungjawab, kesetaraan serta persaudaraan. Hal ini penting diketahui agar arah perubahan dapat mengarahkan menuju kehidupan yang menjunjung tinggi nilai-nilai etika-moral sebagai bangsa yang bermartabat.

## **NEGARA HUKUM DEMOKRATIS DAN PEMISAHAN KEKUASAAN**

### **1. Cita Negara Hukum**

Sejarah Negara Republik Indonesia, dilalui perjalanan panjang oleh masa sejarah masa kerajaan-kerajaan nusantara yang bertebaran dari Sabang hingga Merauke. Namun sejak Indonesia merdeka, bangsa Indonesia telah bersepakat untuk bersama-sama membentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dengan bentuk pemerintahan Indonesia adalah Republik dan bukan Kerajaan (*monarchi*). Pilihan bentuk republik bukan tanpa alasan, mengingat pengalaman masa sebelum kemerdekaan di mana kerajaan memiliki

---

<sup>3</sup> A. Mukthie Fadjar dan Harjono (editor), *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, In-Trans, Malang, 2004, hlm.39

falsafah dan kultur politik feodalisme dan paternalisme tidak dikehendaki bagi pertumbuhan dan perkembangan peradaban bangsa Indonesia di masa depan. Bangsa Indonesia menghendaki negara modern dengan pemerintahan *res publica*.

Negara, dianggap ada apabila memenuhi unsur konstitutif dan unsur deklaratif, yaitu: memiliki wilayah, adanya rakyat, ada pemerintahan yang berdaulat dan unsur deklaratifnya adanya pengakuan dari negara lain. Kenyataannya, sampai saat ini NKRI berdiri kokoh, dan telah mendapat pengakuan penuh dari masyarakat dunia yang keberadaannya telah dapat melampaui masa-masa sulit dalam mengintegrasikan kedaulatannya, dan membuktikan kepada dunia mampu menyelesaikan berbagai masalah yang bersifat nasional (lokal) maupun bilateral (internasional). Di dalam egeri NKRI telah dapat meredam berbagai pemberontakan bersenjata di daerah, seperti PRRI Semesta di Sulawesi, Darul Islam (DI) di Jawa Barat dan lain-lain, sampai kembalinya Irian Barat (Papua) kepangkuan ibu perti 1962, tidak berselang lama, terjadi peristiwa G30S PKI 1965, kemudian dilanjutkan dengan reformasi politik dan hukum 1998. Reformasi telah menyentak kesadaran berbangsa dan bernegara, dengan meluruskan penyimpangan kostitusional yang terjadi selama Orde Baru berkuasa melalui amandemen UUD 1945 yang dilakukan sampai empat tahapan. UUD NRI 1945 menjadi landasan konstitusional keberadaan NKRI modern, yang menghargai hak-hak pribadi (HAM) dan perwujudan cita-cita Indonesia hebat.

Dalam konstitusi ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*Rechsstaat*) bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*), di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip-prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam UUD, adanya jaminan-jaminan HAM dalam UUD, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham Negara Hukum itu, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sesungguhnya yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri sesuai dengan

prinsip *The Rule of Law and not of man*, yang sejalan dengan pengertian *nomcratie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*.<sup>4</sup>

Di dalam konsep negara hukum, hukum ditempatkan dalam posisi sentral, maka menentukan arah pembangunan hukum menjadi hal yang sangat strategis, karena hukum merupakan sarana utama untuk mengatur kehidupan masyarakat. Sebagaimana dikatakan Oleh Yunanto, “pembangunan hukum menjadi bagian dari keutuhan sistem pembangunan nasional. Pola ini memang harus digunakan karena proses pembangunan tidak dapat menunggu kesiapan potensi hukum karena jalan yang ditempuh adalah memanfaatkan hukum dalam rangka pembangunan nasional sambil sekaligus membangun dan memperkuat potensinya. Ika realitasnya terjadi keterpurukan hukum, hal itu tentu akan berpengaruh pada sektor kehidupan yang lainnya. Sehingga mempengaruhi pula terhadap jalannya pembangunan hukum masih dirasakan sebagai salah satu medan pemangunan yang diwarnai oleh suasana keperihatinan yang sifatnya meluas dan mendasar karena adanya rasa ketidakperayaan dan keraguan apakah pembangunan hukum nasional dapat dilaksanakan sebagaimana diharapkan.”<sup>5</sup>

Persoalan yang kita hadapi saat ini adalah pembangunan hukum yang berparadigma positivisme, di mana ruang publik didominasi negara, dan hukum yang dihasilkan bercirikan hukum refresif, yaitu hukum yang tidak memperhatikan kepentingan publik. Sekalipun sekarang sudah ada pergeseran dari hukum refresif ke hukum otonom atau cenderung berpihak kepada kelompok kepentingan dan pengarusutamaan. Dalam paham negara hukum demokratis, harus diadakan jaminan bahwa hukum itu harus dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip hukum dan kedaulatan hukum itu pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat (*democratie rechtsstaat*) dan tidak boleh mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam UUD. Oleh karena itu perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilakukan

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm.57

<sup>5</sup> Yunanto, *Meuu Strategi Pembangunan Hukum Yang Responsif*, Fakultas Hukum Uiersitas Diponegoro, Semarang, Masalah-masalah Hukum Jilid 39 N.2. Juni 2010, hlm. 164.



menurut UUD (*constitutional democracy*) dan ditegaskan bahwa NKRI adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*).

## 2. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Secara teoritis, ada empat sumber kedaulatan, yaitu: kedaulatan Tuhan (*sovereignty of God*), kedaulatan raja (*sovereignty of the King*), kedaulatan hukum (*sovereignty of Law*) kedaulatan rakyat (*people's of sovereignty*), ajaran kedaulatan negara (*State's soereignty*). Mana dari teori kedaulatan tersebut dianggap benar dalam konteks Indonesia? Menurut Wirjono Prodjodikoro keempat teori ini bisa diakui semua. Tetapi yang jelas adalah tidak ada satupun dari keempat teori itu yang mempunyai kebenaran mutlak karena pada akhirnya, teori yang manapun bisa disalahgunakan. Yang penting sebenarnya adalah semangat para penyelenggara serta moral kekuasaan yang melandasinya.<sup>6</sup>

Kedaulatan atau "*Souverenieteit*" asalnya dari kata *superanur* atau supernitas yang berarti "kekuasaan" atau "kewenangan yang tertinggi" di dalam suatu wilayah kekuasaan. *Souverenieteit* pada mulanya berarti kekuasaan absolute tertinggi dan tidak dapat dibagi-bagi, sebagaimana dalam pengertian kedaulatan tuan tanah di wilayah masing-masing. Kemudian dalam perkembangannya mengalami pergeseran sesuai perkembangan jaman. Kraneburg berpendapat bahwa kedaulatan itu mempunyai pengertian yang kabur sehingga tak dapat dijadikan criteria (misalnya) untuk membedakan negara serikat dengan serikat negara. Sedangkan Duguit, berpendapat bahwa kedaulatan itu hanya digunakan menunjukkan sifat dan tabiat kekuasaan raja yang merupakan kekuasaan tertinggi. Sedangkan Jean Bodin, berpendapat bahwa kedaulatan adalah kekuasaan yang penuh dan langgeng yang tak terbatas dari negara untuk membuat urusan tertentu tanpa minta persetujuan orang lain badan yang lebih tinggi atau sederajat. Rousseau, mengemukakan bahwa kedaulatan itu tidak dapat dibagi-bagi. Tetapi Mahkamah Agung Amerika Serikat

---

<sup>6</sup> M. Mahfud, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Ed. Revisi, Renika Cipta, Jakarta, 2001 hlm. 67

berpendapat bahwa kedaulatan bisa dibagi-bagi, hal mana terbukti bahwa pada tahun 1819, Marshall mengatakan bahwa di Amerika Serikat Kedaulatan terbagi atas pemerintah pusat dan pemerintah negaranegara bagian.<sup>7</sup> Kemudian Mc Iver, membagi arti kedaulatan dalam tiga fase, yaitu: (i) fase kompartif yaitu fase yang mengartikan kedaulatan pada jaman feodal, abad-abad pertengahan ketika kedaulatan berada di tangan raja-raja dan tuan tanah; (ii) fase abasolut, yaitu fase jaman raja-raja absolute saat kedaulatan sepenuhnya di tangan raja dan tidak terbagikan; dan iii) fase relative, fase jaman modern yang ternyata kedaulatan satu negara adalah relative apabila dihadapkan dengan kedaulatan negara lain dalam lapangan internasional.

Indonesia menganut paham demokrasi, dasarnya secara konstitusional dan fundamental adalah Pembukaan UUD 1945 Alinea IV UUD NRI 1945, dengan tegas menyatakan: “Kerakyatan yag dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan” kemudian Pasal 1 ayat (2) Batang Tuuh UUD 1945 (sebelum perubahan) menegaskan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” dari dasar konstitusional dan fundamental tersebut jelas negara Indonesia menganut paham demokrasi . kata “kerakyatan” dan “kedaulatan adalah ditangan rakyat ” menegaskan bahwa kekuasaan sepenuhnya ada ditangan rakyat. Jadi menurut Rousseau, kedaulatan rakyat merupakan kekuasaan tertinggi terletak di tangan rakyat, sedangkan rakyat yang berdaulat itu hanyalah merupakan satu fiksi saja karena rakyat dapat mewakili kepada seorang saja atau kepada beberapa orang. Di mana kedaulatan dalam realitanya sebenarnya tidak terletak lagi pada rakyat karena oleh rakyat telah dikuasakan kepada seseorang (raja) atau satu yang nyata-nyata menjalankan kekuasaannya itu.

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 68

### 3. Kedaulatan dan Pembatasan Kekuasaan

Kalau dicermati lebih dalam, tampak bahwa UUD NRI 1945, mengandung muatan konsep kedaulatan Tuhan, Konsep kedaulatan hukum, dan konsep kedaulatan rakyat. Dengan latar belakang pemikiran yang tumbuh dan berkembang sebelum kemerdekaan dan kemudian mengaitkan ketiga gagasan yang terkandung di dalamnya dengan cita kenegaraan (*staatsidee*) dalam rumusan UUD NRI 1945, perlu ditelaah dengan seksama, yang mana ketiga konsepsi ajaran kedaulatan tersebut relevan dengan kondisi Indonesia saat ini. Kekuasaan kenegaraan dalam wadah NKRI pada intinya adalah derivasi dari kesadaran keyakinan kolektif rakyat Indonesia yang *religious magis* terhadap kekuasaan Tuhan Yang Maha Kuasa, yang diwujudkan dalam konsep kedaulatan hukum sekaligus dalam konsep kedaulatan rakyat, yang diaplikasikan sebagai dasar-dasar berpikir sistemik dalam konstruksi UUD. Konsep Kedaulatan hukum, diwujudkan dalam gagasan *rechtsstaat* atau *the rule of law* serta prinsip supremasi hukum, namun konstruksi hukum yang hendak dibangun perumusannya hedaknya disusun melalui mekanisme demokrasi yang sesuai dengan asas kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan. Sebaliknya konsep kedaulatan rakyat diwujudkan melalui instrumen-instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara sebagai institusi hukum yang tertib, sebagaimana tampak dalam bagan berikut:

No.	Konsep Hukum	Aplikasi/Perwujudan
1.	Kedaulatan Tuhan	Ketuhanan Yang Maha Esa, yang menjiwai prinsip <i>rechtsstaat</i> dan <i>the rule of law</i> , dalam lembaga hukum yang tertib.
2.	Kedaulatan Hukum	<i>Rechsstaat</i> dan <i>the rule of law</i> yang demokratis sesuai dengan asas kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.
3.	Kedaulatan Rakyat	Instrument-instrumen hukum dalam sistem kelembagaan negara/pemerintahan, Institusi/ lembaga hukum yang tertib, demokratis dan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Oleh karena itu produk-produk hukum yang dihasilkan selain mencerminkan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, juga harus mencerminkan perwujudan prinsip demokrasi dan setiap produk hukum yang dihasilkan selain mencerminkan perwujudan Ketuhanan Yang Maha Esa tidak boleh bertentangan dengan cita Ketuhanan bangsa Indonesia yang dijamin dalam Pancasila, tetapi produk hukum itu bukan perwujudan langsung dari ajaran agama tertentu. Proses pembentukan hukum dilakukan melalui proses permusyawaratan sesuai dengan prinsip demokrasi sebagai wujud pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat.

Prinsip kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam entuk peraturan perundang-undangan juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan prinsip kedaulatan rakyat biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution* atau *division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisah ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Adapun pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara bertahap ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.<sup>8</sup> Dalam perspektif pembagian kekuasaan yang vertical, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidak bersifat primer, oleh karena itu dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) tidak diatur pemisahan yang tegas dari fungsi legislative dan eksekutif. DPR lebih merupakan lembaga pengawas daripada lembaga legislative dalam arti yang sebenarnya. Sedangkan dalam UUD NRI 1945 (perubahan) prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal mulai dianut seperti tercermin dalam perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sampai ayat (5) UUD NRI 1945 (perubahan).

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie *Op. Cit.*, hlm. 137

Pada dasarnya, penerapan prinsip-prinsip pembagian atau pemisahan kekuasaan dimaksudkan untuk membatasi atau menghindari kekuasaan negara dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan sewenang-wenang dari penguasa. Pengaturan dan pembatasan kekuasaan yang menjadi ciri konstitusionalisme dan sekaligus tugas utama konstitusi, sehingga kemungkinan kesewenang-wenangan dapat dikendalikan atau diminimalkan. Seperti kata-kata Lord Aton, “*power tend to corrupt and absolute power corrupt absolutely*” kekuasaan cenderung untuk menjadi sewenang-wenang dan dalam kekuasaan yang bersifat mutlak kesewenang-wenangnya juga cenderung mutlak). Moral kekuasaan tidak boleh diserahkan sepenuhnya pada niat baik, betapapun baiknya seseorang kekuasaan tetap harus diatur dan diatasi, sehingga kebaikan orang tidak larut oleh hukum besi kekuasaan.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 138

## **PELAKSANAAN KEDAULATAN RAKYAT DI INDONESIA**

Berbicara mengenai kedaulatan rakyat tidak terlepas dari prinsip-prinsip demokrasi, dimana pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam perkembangan demokrasi di Indonesia sejak zaman kemerdekaan sampai sekarang Indonesia menganut system Demokrasi Pancasila yang mana Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa dijadikan dasar dalam menjalankan pemerintahan. Pancasila sebagai landasan idiil dan UUD 1945 sebagai landasan konstitusional.

Kedaulatan rakyat mengandung arti bahwa yang terbaik dalam masyarakat ialah yang dianggap baik oleh semua orang yang merupakan rakyat. Kedaulatan rakyat memberi gambaran bahwa rakyatlah pemegang kekuasaan tertinggi dalam setiap kehidupannya dalam bermasyarakat dan bernegara. Penyelenggaraan pemerintah negara berdasarkan kedaulatan rakyat tersebut akan terlihat dalam sistem pemerintahan indonesia. Dalam sistem pemerintahan indonesia akan tergambarkan peran lembaga negara sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat.

UUD 1945 menentukan, bahwa rakyat secara langsung dapat melaksanakan kedaulatan yang dimilikinya. Keterlibatan rakyat sebagai pelaksana kedaulatan dalam UUD 1945 ditentukan dalam hal:

- a. Mengisi keanggotaan MPR, karena anggota MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum (Pasal 2 (1)).
- b. Mengisi keanggotaan DPR melalui pemilihan umum (Pasal 19 (1)).
- c. Mengisi keanggotaan DPD (Pasal 22 C (1)).
- d. Memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam satu pasangan secara langsung (Pasal 6 A (1)).

### **MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**

MPR menurut amandemen ketiga UUD 1945 bukan lagi lembaga tertinggi negara, tetapi sama kedudukannya sebagai lembaga

negara. Sebagai lembaga negara MPR mempunyai tugas dan wewenang seperti yang disebutkan dalam UUD 1945 Pasal 3, adalah:

- 1) MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- 2) MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- 3) MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Kewenangan MPR mengenai mengubah dan menetapkan UUD 1945 dalam dewasa ini akan sulit diwujudkan karena cara ini secara prosedural dan politik tidak mudah untuk dilakukan. Karena sangat sulit untuk menyamakan kepentingan MPR yang terdiri dari Anggota DPR dan anggota DPD, dimana dalam anggota DPR sendiri yang terdiri dari beberapa fraksi akan ada kepentingan yang berbeda terkait perubahan UUD, kemudian didalam tubuh anggota DPD sendiri tentu akan ada pro dan kontra juga sehingga akan sangat sulit untuk menyamakan kepentingan kedua lembaga negara tersebut sehingga akan sangat sulit untuk mengubah UUD 1945.

Secara keseluruhan konsep Kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan di Indonesia sudah sesuai dengan semangat konstitusi, dimana rakyat ikut berpartisipasi dalam proses pemilihan yang akan menjadi wakil-wakil rakyat disetiap lembaga negara. Bahwa yang terpenting dalam Praktik kedaulatan rakyat adalah orang-orang yang diberikan kepercayaan untuk mengemban tugas negara untuk bekerja sesuai dengan keinginan rakyat bukan untuk kepentingan pribadi/golongan sehingga apa yang dicita-citakan sesuai dengan pembukaan UUD 1945.

Bahwa kami tidak sependapat ketika kedaulatan rakyat kembali dilakukan sepenuhnya oleh MPR karena dalam amandemen ketiga ada pemangkasan/pencabutan kewenangan MPR seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya mengenai kewenangan MPR. Pada amandemen ketiga UUD 1945 lembaga MPR dicabut kekuasaannya untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, hal ini dikarenakan keinginan untuk memperkuat system Presidensial, kemudian susunan, kedudukan, tugas dan wewenangnya pun berubah sesuai dengan Pasal

2 ayat (1) dan Pasal 3 ayat (1), (2), (3) UUD 1945 dan pada amandemen keempat dilakukan perubahan terhadap susunan dan kedudukan MPR menjadi anggota 2 lembaga yaitu anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Perubahan susunan, kedudukan dan tugas tersebut mengubah struktur dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Keberadaan MPR yang dulunya merupakan lembaga tertinggi negara sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat kini jika melihat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menjadi sejajar dengan lembaga negara lainnya.

### **MPR SEBELUM PERUBAHAN UUD 1945**

Konsep kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh MPR dapat diilustrasikan bahwa kedaulatan rakyat yang merupakan kedaulatan politik yang dimiliki rakyat dan dilaksanakan oleh MPR. Lembaga pelaksana kedaulatan rakyat ini memiliki otoritas untuk menetapkan UUD yang menimbulkan kedaulatan hukum, yang pada dataran lebih rendah diaktualisasikan oleh Presiden dan DPR. Kedaulatan hukum yang berupa Tap MPR ini menjadi dasar bagi MPR untuk menyelenggarakan pemerintahan. Karena kewenangan yang diberikan kepada MPR merupakan lembaga tertinggi dan dianggap merupakan penjelmaan rakyat sehingga kedudukan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan berada dibawah UUD 1945

MPR dijadikan satu-satunya lembaga sebagai penjelmaan aspirasi rakyat Indonesia melalui Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sangat jelas UUD 1945 menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat dan secara eksplisit tertulis bahwa MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Atau dengan kata lain tidak ada lembaga lain setingkat MPR dan oleh karenanya maka segala putusan MPR tidak dapat diubah atau dibatalkan oleh lembaga negara lain. Kata “sepenuhnya” menunjuk kepada lembaga MPR itu sendiri sehingga dalam hal ini berarti MPR merupakan satu-satunya lembaga yang melakukan kedaulatan rakyat.



Masalah kedudukan MPR sesungguhnya sudah jelas dalam UUD 1945 beserta penjelasan umumnya. Menurut teori ilmu hukum tata negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi yang mengandung dua prinsip yaitu:

1. Sebagai badan berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945, disebut” *legal power*.
2. *No rival authority*, artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, dan penjelasan UUD 1945 bahwa kekuasaan negara tertinggi ditangan MPR. MPR adalah lembaga yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi, dengan demikian MPR mempunyai kedudukan yang tertinggi diantara lembaga negara yang lain. MPR memiliki kewenangan untuk mengangkat kepala negara (Presiden) dan wakil kepala negara. Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis yang telah ditetapkan oleh MPR. Presiden yang diangkat MPR tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR karena presiden merupakan “mandataris “ dari MPR.

## **SETELAH PERUBAHAN UUD 1945**

Gagasan terhadap perubahan UUD 1945 muncul bersamaan dengan gerakan reformasi di segala bidang yang menentang rezim pemerintahan Soeharto yang dianggap telah menyimpang dari substansi isi UUD 1945 melalui penafsiran sepihak penguasa. Dari alasan inilah agar isi UUD 1945 tidak menimbulkan penafsiran yang dapat digunakan oleh penguasa untuk melanggengkan kekuasaan seperti masa pemerintahan Soeharto, maka pembenahan terhadap isi UUD 1945 perlu dilakukan. Inilah yang menjadi salah satu agenda reformasi yaitu melakukan perubahan terhadap UUD 1945 dengan salah satu latar belakang perubahannya adalah meninjau kembali tentang kekuasaan tertinggi di tangan MPR. Reformasi telah dirasakan terhadap kedudukan lembaga MPR, dan bahkan ada yang menyatakan

sebagai salah satu lompatan besar perubahan UUD 1945 yaitu restrukturisasi MPR untuk 'memulihkan' kedaulatan rakyat dengan mengubah Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

Susunan keanggotaan MPR juga berubah secara struktural karena dihapuskannya keberadaan utusan Golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional dari unsur keanggotaan MPR. Dengan demikian anggota MPR hanya terdiri atas anggota DPR yang mencerminkan prinsip perwakilan politik dan DPD yang mencerminkan perwakilan daerah. perubahan kedudukan keanggotaan dan mekanisme keanggotaan selain untuk menutup peluang penyalahgunaan sebagai jalan penyimpangan praktik dari kehendak UUD, juga dimaksudkan sebagai jalan mewujudkan: (1). **Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan Kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggungjawab kepada rakyat.** Secara praktis, pembaruan dimaksudkan untuk meniadakan penyalahgunaan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara.



***FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)***  
**Kerjasama dengan Universitas Warmadewa,**  
**Kota Denpasar, Provinsi Bali**  
**10 Mei 2016**





***FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)***  
**Kerjasama dengan Universitas Warmadewa,**  
**Kota Denpasar, Provinsi Bali**  
**10 Mei 2016**





***FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)***  
**Kerjasama dengan Universitas Warmadewa,**  
**Kota Denpasar, Provinsi Bali**  
**10 Mei 2016**





***FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)***  
**Kerjasama dengan Universitas Warmadewa,**  
**Kota Denpasar, Provinsi Bali**  
**10 Mei 2016**





***FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)***  
**Kerjasama dengan Universitas Warmadewa,**  
**Kota Denpasar, Provinsi Bali**  
**10 Mei 2016**

