

TIDAK DIPERJUALBELIKAN



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
LEMBAGA PENGAJIAN

PROSIDING

FOCUS GROUP DISCUSSION
(DISKUSI KELOMPOK TERFOKUS)

Kerjasama dengan

Universitas Negeri Malang, Kota Malang,
Provinsi Jawa Timur

3 Mei 2016

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

**SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI
2019**

Tim Prosiding

Pengarah

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

Ketua Tim

Mohammad Jafar Hafsa

Anggota

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

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 Negeri Malang, Provinsi Jawa Timur 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 Negeri Malang, Provinsi Jawa Timur yang dilaksanakan pada 3 Mei 2016. Buku ini memuat bermacam pendapat dalam Diskusi Kelompok Terfokus di provinsi tersebut, baik berupa makalah ataupun pendapat lisan dalam bentuk risalah rapat yang kemudian dirumuskan sebuah tim perumus.

Penyelenggaraan Diskusi Kelompok Terfokus di Malang, Provinsi Jawa Timur diikuti oleh para Pimpinan dan Anggota Lemkaji sebagai berikut: Syamsul Bahri; Soedijarto; Bukhori Yusuf; Gregorius Seto Haryanto; Tarman Azam; dan Djamal Aziz.

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

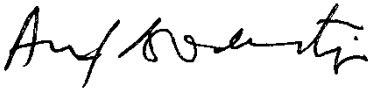
Lembaga Pengkajian MPR RI

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.....	iv
PENGANTAR.....	1
RANGKUMAN	4
NOTULENSI	6

LAMPIRAN 1 - MAKALAH

1. KEDAULATAN RAKYAT DALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 Oleh: <i>A. Rosyid Al Atok</i>	16
2. PELAKSANA KEDAULATAN RAKYAT MENURUT UUD 1945 (Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945) Oleh: <i>Anwar. C</i>	32
3. KEDAULATAN RAKYAT DAN WEWENANG MPR DALAM DINAMISASI PENYELENGGARAAN NEGARA MENURUT UUD NRI TAHUN 1945 Oleh: <i>Prof. Dr. H Suko Wiyono, SH., MH</i>	50
4. RAKYAT DALAM KONSTITUSI INDONESIA; Hilangnya Hikmah Kebijakan dan Permusyawaratan Oleh: <i>Hariyono</i>	65
5. KEDAULATAN RAKYAT DI DALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 (MEMPERSOALKAN RELASI BANGSA INDONESIA DENGAN SUMBER DAYA AGRARIA) Oleh: <i>Imam Koeswahyono</i>	71

6. **GAGASAN KEDAULATAN RAKYAT DALAM BINGKAI KEINDONESIAAN**
Oleh: *Jundiani* 78
7. **MELAWAN PEMBAJAKAN KEDAULATAN RAKYAT**
Oleh: *Drs. Margono, M.Pd, M.Si* 84
8. **MENGENAL ULANG KEDAULATAN RAKYAT DALAM RUMUSAN PASAL 1 (2) UUD NRI TAHUN 1945**
Oleh: *Dr. Mariyadi, SH., MH.* 87
9. **MENJADIKAN NEGARA BERKEDAULATAN**
Oleh *Nur Wahyu Rochmadi* 97
10. **ANALIS KRITIS FILOSOFIS TENTANG KEDAULATAN RAKYAT INDONESIA**
Oleh : *Ahmad Samawi* 102
11. **LEMBAGA NEGARA REPUBLIK INDONESIA YANG BERWENANG MENETAPKAN “GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA”;** Telaah Berdasarkan Teori Kedaulatan Rakyat dari Jean-Jacques Rousseau
Oleh: *Widodo* 107
12. **KEDAULATAN DI TANGAN MPR VS KEDAULATAN UUD NRI 1945**
Oleh: *Dr. Mohammad Yuhdi, SH., MH.* 116
13. **MEWUJUDKAN KEDAULATAN RAKYAT MELALUI PELEMBAGAAN DEMOKRASI YANG STABIL DAN DINAMIS**
Oleh: *Drs. Petir Pudjantoro, M.Si* 123
14. **SEMANGAT PELAKSANAAN KEDAULATAN RAKYAT DI DALAM UUD NRI TAHUN 1945**
Oleh: *Drs. Purwito Adi, M.Pd* 136

- 15. EWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI
MENGUJI UNDANG UNDANG MENGURANGI
KEDAULATAN RAKYAT INDONESIA**
Oleh: *Rusdianto Umar* 144
- 16. MELIHAT ULANG MAKNA KEDAULATAN
DALAM KONSTITUSI**
Oleh: *Dr. Sirajuddin, SH.MH* 153
- 17. MENGGAPAI KEDAULATAN RAKYAT YANG
MENYEJAHTERAKAN RAKYAT**
Oleh: *Siti Awaliyah, S.Pd, S.H, M.Hum* 163
- 18. ASPEK SOSIOLOGIS POLITIK KEDAULATAN
RAKYAT DALAM UUD NRI TAHUN 1945**
Oleh: *Dr.Suciati, SH, M.Hum* 170
- 19. MODEL PENGELOLAAN KEDAULATAN RAKYAT
YANG SYARAT YURIDIS, MORAL DAN RELIGIUS**
Oleh: *Suparlan Al-Hakim* 176
- 20. “KEDAULATAN RAKYAT DI DALAM UUD NRI
TAHUN 1945”: SEBUAH OTOKRITIK**
Oleh: *Sutarno* 186
- 21. KONSEP KEDAULATAN RAKYAT DALAM
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK
INDONESIA TAHUN 1945**
Oleh: *Dr. Sutoyo, S.H., M.Hum* 192
- 22. MENEGUH KEMBALI KEDAULATAN RAKYAT
MENURUT UUD NRI TAHUN 1945**
Oleh: *Sri Untari* 200

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 Jawa Timur, Provinsi Bali, Jogjakarta dan Kalimantan Timur.

Di provinsi Jawa Timur ini, kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus dilaksanakan pada hari Selasa, 3 Mei 2016 di Hotel Atria, Malang Jawa Timur bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Pancasila Universitas Negeri Malang.

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 kesepakatan 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 kuantitatif, mayoritas peserta Diskusi Kelompok Terfokus menyetujui norma baru kedaulatan rakyat seperti yang tertuang dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan yang tetap menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, namun pelaksanaannya tidak lagi diserahkan pada lembaga MPR, tetapi dilaksanakan berdasarkan UUD. Hal itu dinilai telah meletakkan kedaulatan rakyat bersesuaian dengan asas supremasi hukum.

Meski begitu, secara kualitatif, terdapat juga pengakuan bahwa dalam penerapannya, norma Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan mengandung ketidaksempurnaan dan memiliki implikasi politik yang kurang ideal pada tataran praktek misalnya seperti hal-hal sebagai berikut;

- a. *Locus* kedaulatan rakyat menjadi tidak jelas sehingga bersifat multi-tafsir.
- b. Hilangnya kewenangan MPR untuk memilih presiden dan wakil presiden yang dipilih secara langsung membuat jalur mekanisme pertanggungjawaban presiden tidak jelas.
- c. Pemilihan secara langsung juga membuat kedaulatan rakyat menghasilkan demokrasi prosedural dimana kedaulatan hanya terasa saat pemilu dan setelahnya rakyat terasa tidak lagi memiliki peran.
- d. Dihapusnya kewenangan MPR untuk menetapkan garis besar daripada haluan negara sebagai implikasi dari pemilihan presiden langsung oleh rakyat membuat negara tidak memiliki arah pembangunan jangka panjang yang terarah, terencana dan terukur.
- e. Penghapusan Utusan Golongan di MPR membuat esensi keterwakilan rakyat di MPR terasa berkurang karena MPR hanya berisi perwakilan politik dan perwakilan daerah

Terlepas dari sejumlah kekurangsempurnaan tersebut, dalam diskusi berkembang sejumlah ide menarik guna menutupi kekurangan itu antara lain;

- a. Meskipun MPR secara yuridis konstitusional tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, namun dilihat dari tugas dan wewenangnya, secara politis kedudukan MPR lebih tinggi dari lembaga-lembaga tinggi negara lainnya. MPR bisa dianggap sebagai konstituante karena kewenangannya mengubah dan menetapkan UUD yang merupakan hukum tertinggi dalam hirarki perundang-undangan.
- b. MPR tetap mempunyai hak untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden sebelum habis masa jabatannya atas usul DPR jika berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi dinilai Presiden terbukti telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 7A Perubahan Ketiga UUD Negara RI Tahun 1945.
- c. Penyempurnaan aktualisasi “kedaulatan rakyat” bisa dan 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 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa Ketetapan MPR menempati urutan kedua di bawah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang sama –sama merupakan produk hukum MPR. Melalui Ketetapan MPR, MPR dapat melakukan aktualisasi “kedaulatan rakyat” dalam mendinamisasi penyelenggaraan negara, termasuk dalam soal penetapan garis besar haluan negara.
- d. Berdasarkan teori kedaulatan rakyat yang dikemukakan Rousseau, lembaga negara yang berwenang menetapkan GBHN adalah pemegang kekuasaan legislatif di Indonesia, yaitu MPR-RI (yang di dalamnya terdiri atas anggota DPR-RI dan anggota DPD-RI) atau DPR-RI bersama Presiden (sebagai lembaga pembentuk UU). Jika GBHN dibuat oleh MPR maka produk hukumnya berupa Ketetapan MPR. Jika DPR bersama Presiden yang menetapkan GBHN maka produk hukumnya adalah Undang-Undang.

NOTULENSI

Berikut, adalah rangkuman pendapat narasumber dan para pembahas dalam Diskusi Kelompok Terfokus Lembaga Pengkajian MPR RI bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Pancasila Universitas Negeri Malang di Hotel Atria, Malang, Jawa Timur, Selasa, 3 Mei 2016.

Narasumber I: Prof. Dr. Sukowiyono, SH., MH

1. Lokus Kedaulatan Rakyat

- Lokus kedaulatan Rakyat pasca Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, tidak jelas, karena rumusan: “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, menimbulkan multi tafsir, tidak jelas dimana “lokus” kedaulatan rakyat.
- Apabila dibandingkan dengan Konstitusi RIS 1949, lokus kedaulatannya sangat jelas, yaitu: *“Kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama sama dengan DPR dan Senat”*. Begitu juga apabila dibandingkan dengan UUDS 1950, yang menyebutkan secara tegas: *“Kedaulatan Republik Indonesia adalah ditangan rakyat dan dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat”*.

2. Cara memperoleh kewenangan dalam Sistem Ketatanegaraan menurut UUD NRI 1945.

- Cara memperoleh kewenangan atau kekuasaan yang legal sesuai dengan sistem ketatanegaraan menurut UUD Negara RI Tahun 1945 mendapatkan kewenangan Atribusi dari UUD, lembaga yang menjadi mandat langsung dari rakyat melalui Pemilu berdasarkan Pasal 22E UUD 1945 jo. Pasal 18 ayat (4).

REKOMENDASI:

- MPR tidak perlu lagi kembali menjadi lembaga yang melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat, karena supremasi konstitusi merupakan jaminan bagi perwujudan kedaulatan berada di tangan rakyat.

- MPR melalui aktualisasi kewenangan membuat produk MPR, atribusi wewenang yang diberikan oleh UUD atau UU, tidak digunakan untuk mencampuri wewenang atribusi yang dimiliki oleh lembaga-lembaga Negara lainnya. Aktualisasi kewenangan MPR diwujudkan dalam fungsi MPR sebagai motor dan dinamisor demokrasi dalam rangka dinamisasi penyelenggaraan Negara.

Narasumber II: DR. Anwar Cengkeng, SH., MH

- Perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI 1945 membawa konsekuensi pada beberapa hal, yaitu: (a) pergeseran dari supremasi MPR kepada supremasi UUD; (b) MPR hanya menjadi salah satu pelaksana kedaulatan rakyat; (c) MPR hanya sebagai salah satu lembaga tinggi negara berdasarkan prinsip *checks and balances*; dan (d) MPR tidak berwenang memilih Presiden, presiden bukan mandataris MPR.

Narasumber III: Dr. H. A. Rosyid Al Atok, M.Pd., M.H.

- Semua Negara di dunia dengan tegas mencantumkan asas kedaulatan rakyat dalam konstitusinya. Dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) “simbol kedaulatan rakyat” berada di MPR, tetapi kedaulatan rakyat tidaklah bisa dan tidak tepat dipersonifikasikan ke dalam suatu lembaga Negara tertentu.
- Gagasan untuk mengembalikan kekuasaan MPR dalam menetapkan GBHN tidak lagi relevan dan sinkron dengan kedudukan dan fungsi MPR yang bukan lagi sebagai lembaga yang berhak memilih/mengangkat dan pemberi mandat Presiden.

Pandangan dan ide para narasumber itu kemudian mendapatkan tanggapan dan penajaman oleh para pembahas sebagai berikut;

Dr. Sutoyo, SH., MH.

- Kedaulatan rakyat hanya sebatas *formalism* semata, berbagai fakta telah menunjukkan bahwa setelah kedaulatan rakyat digunakan untuk memilih para wakil rakyat dan pemimpin,

seolah kedaulatan tersebut telah hilang, dan rakyat kembali tidak berdaya.

- Tatanan formal harus diimbangi dengan ruh idealisme dan keteladanan dari para wakil rakyat dan pemimpin pemerintahan. Tanpa idealisme dan keteladanan, konsep kedaulatan rakyat sebegus apapun, akan berubah menjadi konsep kosong tanpa arti.

Dr. M. Sirojuddin, SH., M.H.

- Pemaknaan kedaulatan di Negara Indonesia, merupakan penyatuan konsep kedaulatan rakyat, kedaulatan Tuhan, dan kedaulatan hukum;
- Demokrasi kita saat ini masih pada tataran demokrasi prosedural, belum pada tataran demokrasi substansial. Realitas empirik membuktikan bahwa tidak ada pemimpin dan wakil rakyat yang terpilih saat ini yang tidak menggunakan uang.

Dr. Sutarno, M.Pd (1)

- Setuju mengembalikan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI tahun 1945 sebelum perubahan, dan perlu mengembalikan desain kelembagaan MPR seperti pada era sebelumnya, yaitu terdiri dari anggota DPR, Utusan daerah dan Utusan Golongan.
- MPR perlu diberikan kewenangan untuk menyusun GBHN agar MPR bisa menilai kinerja Presiden.
- Perlu dilakukan amandemen UUD Negara RI tahun 1945 untuk memperkuat posisi dan peran MPR RI.

Drs. Suparlan Al-Hakim, M.Si

- Kita perlu mencari model kedaulatan rakyat yang pas, bagi Indonesia.
- Terdapat Pasal-pasal yang substansial tentang kedaulatan rakyat yang memiliki tautan yang erat, untuk menguak makna di balik rumusan pasal-pasal tersebut, agar tidak saling

tumpang tindih, maka perlu kita terjemahkan kembali rumusan pasal-pasal tersebut.

- Kedaulatan rakyat yang perlu dikawal dengan supremasi hukum, bagaimana demokrasi yang dikontrol dengan nilai-nilai ketuhanan Yang Maha Esa, karena Negara ini didirikan atas dasar Ketuhan Yang Maha Esa.
- Kedaulatan yang dirancang oleh para pendiri Negara merupakan pertautan antara energi politik dan energy spiritualitas, dimana didalamnya mengandung energi moral, pada setting sosiologis dan moral yang dikukuhkan dengan kedaulatan Tuhan.
- Perlu mengembalikan kelembagaan MPR yakni ada unsur-unsur Golongan, agar dapat mengelola Negara menuju kedaulatan rakyat.

Prof. Dr. Widodo, SH., MH.

- Perlu ada kepastian hukum untuk mengantisipasi multitafsir atas rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945, maka perlu diperjelas “lokus” kedaulatan rakyat.
- Jika MPR yang menetapkan GBHN, maka diperlukan perubahan Pasal-Pasal dalam UUD 1945 agar secara tegas mengatur bahwa MPR berwenang menyusun GBHN.

Imam Kuswahyono, SH.,MH.

- MPR perlu dikembalikan sebagai lembaga tertinggi Negara.
- Konsep kedaulatan rakyat sanga erat kaitannya dengan lembaga permusyawaratan rakyat yang merupakan representasi dari rakyat.
- Kedudukan MPR harus merupakan lembaga yang tidak hanya diwarnai oleh kepentingan golongan politik. Namun menjadi representasi dari rakyat secara keseluruhan.

Drs. A. Samawi, M.Si

- Secara konseptual filosofis, pemahaman kedaulatan rakyat harus utuh dan komprehensif. Konsep kedaulatan rakyat

tersebut bertumpu pada sila keempat yang terintegrasi dan dijiwai dengan sila lainnya. Kedaulatan rakyat terintegrasi dengan konsep kedaulatan lain, seperti kedaulatan Tuhan, kedaulatan Hukum, kedaulatan negara, dan kedaulatan politik.

- Landasan implementasi kedaulatan rakyat kita adalah ideologi Pancasila, Proklamasi, dan tujuan negara, yang didalamnya tercermin 2 (dua) hal, yaitu hikmah dan kebijaksanaan.

Dr. Sri Untari, M.Si

- Kedaulatan rakyat berbasis pada sila ke 4, yang memiliki 4 (empat) konsep kunci, yaitu: (i) kerakyatan, bagaimana implementasi demokrasi pancasila; (ii) hikmat kebijaksanaan, yang mengandung nilai-nilai hati nurani rakyat yang dibimbing oleh Tuhan YME, yang diharapkan seorang pemimpin itu menjalankan amanat rakyat; (iii) konsep permusyawaratan, keputusan itu berbasis pada aspirasi rakyat; dan (iv) konsep perwakilan. Siapa yang mewakili kedaulatan rakyat itu. Bisakah menjamin bahwa MPR nanti tidak mengulangi seperti halnya MPR di era sebelumnya.
- Meneguhkan kedaulatan rakyat, maka amandemen UUD 1945 perlu dilakukan.

Dr. Mariyadi, SH., MH.

- Kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, filosofinya adalah anggota MPR yang harus memiliki ilmu hikmah.
- Seorang pemimpin harus mampu membaca ruh jiwa bangsa, bersifat lemah lembut dan bijaksana. Agar negeri ini menjadi negara yang adil dan makmur.
- UUD 1945 karena bukan kitab suci, maka pasal-pasal nya bisa dilakukan perubahan.

Dr. Nur Wahyu Rohmadi, MPd, M.Si

- Bagaimana menjaga komitmen kedaulatan itu sesuai dengan profesi kita masing-masing.

- Apabila MPR ingin mengembalikan posisinya sebagai lembaga Tertinggi Negara sebagai ekspresi dari kedaulatan rakyat, maka perlu dilakukan perubahan UUD 1945.
- Perlu ditentukan model atau konsep kedaulatan rakyat itu seperti apa, dan siapa pelaku kedaulatan rakyat, dan implikasi dari seorang pemimpin yang melakukan pelanggaran terhadap kedaulatan rakyat.

Dr. Purwito Adi

- Kita perlu mendalami pembukaan UUD 1945, agar kita memahami semangat perjuangan para pejuang yang penuh ikhlas, yang sampai sekarang kita menikmatinya.

Siti Awaliah, S.Pd, M.H.

- Untuk memperkuat Kedaulatan, maka tiga kekuasaan (eksekutif, legislatif dan yudikatif), jangan saling melemahkan, dan fungsi kontrol harus dilakukan secara lebih optimal, agar kepercayaan rakyat terhadap DPR tidak hilang.

Rusdianto Umar, SH., MH.

- Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI tahun 1945 bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945, karena cita negara (*staatsidee*) yang melandasi keberadaan MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat, sesuai dengan cita negara kesatuan yang telah digagas oleh para pendiri negara.
- Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI tahun 1945 lebih menonjol pada aspek kedaulatan hukumnya, hal itu tercermin dengan lahirnya Mahkamah Konstitusi (MK) yang berwenang untuk menguji UU yang merupakan produk politik yang disusun oleh wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu.

Drs. Margono, M.si

- Ada pembajakan terhadap kedaulatan rakyat, jangan-jangan perubahan UUD 1945 juga merupakan upaya untuk membajak kedaulatan rakyat. Pembajaknya adalahnya pasar, kongkritnya adalah pemodal.

- Perubahan UUD Negara RI 1945 jangan merubah paradigmanya. MPR sebagai lembaga tertinggi negara merupakan paradigma Pancasila untuk menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Jika pemerintah tunduk pada kemauan pemodal, sehingga kepentingan rakyat dikhianati. Maka, harus ada lembaga yang menjatuhkan pinalti, lembaga itu seharusnya MPR.
- Oleh karenanya MPR harus dikembalikan pada posisinya semula, yaitu sebagai lembaga tertinggi negara, dan menetapkan GBHN. Hanya saja, MPR tidak boleh sebagai alat kekuasaan Presiden, seperti di masa lalu.
- DPD harus diberdayakan dengan sistem pemilihan yang efektif dan wakil golongan juga harus ada di MPR melalui sistem pemilihanda golongannya masing-masing.

Drs. Petir Pudjantoro, M.Si

- Demokrasi perwakilan, tetapi harus dilaksanakan sesuai dengan hikmat kebijaksanaan. Demokrasi yang berjalan masih bernuansa prosedural belum demokrasi yang substansial. Negara kita adalah negara kebangsaan yang berbhinneka tunggal ika. Demokrasi perwakilan yang dilakukan sekarang ini hanya didasarkan pada suara mayoritas,
- Perubahan Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI tahun 1945, Telah terjadi pergeseran sebagai pertanggungjawaban kedaulatan rakyat telah bergeser ke sistem ketatanegaraan, yang didasarkan pada *division of power*, pembagian kekuasaan yang absolut didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara.
- GBHN bisa disusun sebagai pola pembangunan nasional yang perlu dirumuskan seperti apa oleh MPR.
- Pada level kultur, tidak ada pengarusutamaan prosedur demokrasi. Maka, perlu ada persambungan antara publik dengan wakil-wakil rakyat di semua level lembaga perwakilan. Hal ini untuk membudayakan demokrasi

deliverative melalui forum-forum yang dapat menyampaikan gagasan publik.

Dalam diskusi, sejumlah anggota Lembaga Pengkajian juga menyampaikan pemikiran sebagai berikut;

Prof. Dr. H. Soedijarto, MA.

- Sejarah Indonesia sejak Sriwijaya sampai Pajang, tidak sinambung, yang baru memutus yang lama. *Founding Fathers* menjaga kestabilan untuk membangun negara bangsa. Di Perancis, parpol yang tidak menyuarakan kepentingan pemodal akan dicabut modalnya oleh Pemodal. Presiden terpilih kurang 50%, ditetapkan oleh MPR. Lobby politik menguasai Utusan Golongan.

KH. Bukhori Yusuf, Lc., MA.

- Kesimpulan tentang kedaulatan rakyat, locus tidak jelas.
- Kedaulatan itu sesungguhnya adalah bahasa arab yang terserap di bahasa Indonesia. UUD NRI Tahun 1945, mengalir dari pembukaan, alinea kedua dan alinea ketiga, Pasal 28 E dan Pasal 28 J Kekuasaan Tuhan direduksi oleh atasnama hak azasi. Kedaulatan Kemahakuasaan Tuhan diamanatkan kepada Manusia.
- Soal pembagian kekuasaan, tidak perlu ada lembaga yang tertinggi, harus ada *check and balances*, namun amanat ini harus dipertanggungjawabkan dalam kemanusiaan yang beradab. Bangsa Indonesia mengakui Tuhan.
- TAP MPR tentang Etika menjaga hubungan manusia terjaga baik, bersifat nilai mendalam.

Djamal Aziz, B.Sc., S.H., M.H.

- Pemimpin berpikir paling benar, paling haq, bukan berpikir baik.
- DPD RI sejak 2014 sudah plot orang partai dan orang utusan golongan, sebagai pekerja politik, petugas partai.
- Indonesia tidak bisa dibandingkan dengan negara lain, tingkat pendidikan, tingkat kesejahteraan, demografi dan populasi

lebih tinggi. Kalimat Bhinneka Tunggal Ika menyatukan semua.

- Trias politica bukan lagi menjadi acuan melainkan politik uang. Demokrasi industrialisasi, semua punya kapital. Solusi untuk ke depan yang berbeda dengan partai politik karena mengabdikan kepada negeri.

Gregorius Seto Harianto

- Pasal 1 (ayat 2) terdapat paradigma tentang *locus* nya, oleh para *Founding Fathers* sebagai suatu ideologi yang tidak bisa diperhadapkan dengan ilmu dan teknologi.
- MPR melaksanakan kedaulatan negara dan bersidang lima tahun sekali, maka, yang melaksanakan kedaulatan rakyat sehari-hari adalah Presiden sebagai mandataris MPR. Kedaulatan pelaksanaannya bukan satu lembaga.. Pasal 4, Presiden melaksanakan kedaulatan rakyat menurut UUD tidak melihat *locus*, yakni tersebar kepada lembaga-lembaga tinggi.
- MPR sebagai konstituante, perubahan berdasarkan sebagai perkembangan saat ini. Semua untuk semua.
- *Trias Politica* sudah ditinggalkan 50 tahun lalu, setiap rancangan Undang-undang adalah dimusyawarahkan bukan voting. UU No 12/11 TAP MPR masih muncul dalam rangka memelihara TAP-TAP MPR yang sudah ada.
- Persoalan terjadi karena kesalahan pelaksanaannya bukan substansinya. Mengembalikan kewenangan MPR sebagai pelaksana Pasal 37, lembaga konstituante.

Tarman Azam

- Kegamangan konstitusional, kegamangan ideologi konstitusional, menjadi tren bangsa-bangsa kedepan, terutama Kedaulatan Rakyat, sistem keterwakilan menjadi masalah. Karenanya, keputusan MPR membentuk Lembaga Pengkajian untuk mengkaji sistem ketatanegaraan adalah langkah tepat.
- Kebebasan pers pasca reformasi tanpa koridor, tidak berkuat menghadapi situasi, serba susah.
- Tahun 1999 proses reduksi GBHN, sidang istimewa MPR. Pasal 28 F, TAP MPR lahir menjadi dasar UU Pers

(Kebebasan pers). Korban reformasi dan korban amandemen, salah satunya kebebasan pers.

- Mengenai di mana letak MPR, pikiran Montesquieu dan Rosseau tidak ada yang menerapkan. Negara ini dibangun basis konstitusi cara kita sendiri. MPR adalah khas Indonesia, beda dari yang dipikirkan Montesquieu dan Rosseau.
- Kekuasaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara harus dipulihkan.
- Parpol jangan tergantung pada Presiden. Dan Presiden harus dikontrol.
- DPD RI harus dikuatkan, pasal 2 (ayat 1) yang baru jadi pondasi.

www.mpr.go.id

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

Oleh : A. Rosyid Al Atok

PENDAHULUAN

Kedaulatan rakyat adalah asas yang secara formal dianut oleh hampir semua negara modern dewasa ini. Menurut Amos J. Peaslee (1950) 90% negara di dunia dengan tegas mencantumkan asas kedaulatan rakyat dalam konstitusinya.¹ Namun setiap negara mengaktualisasikan asas kedaulatan rakyat itu ke dalam konstitusinya secara berbeda, sesuai dengan ideologi, pengalaman historis, dan kondisi sosial politik dari masing-masing negara. Konsitusi Negara Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam Pembukaan dan Pasal-pasal nya secara tegas juga menganut asas kedaulatan rakyat. Tentu aktualisasi asaa kedaulatan rakyat dalam UUD Negara RI Tahun 1945 sesuai dengan “kearifan nasional” yang bersumber dari ideologi dan cita-cita bangsa Indonesia. Aktualisasi asas kedaulatan rakyat dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia juga mengalami pasang surut. Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yang telah dilakukan sebanyak 4 kali (Tahun 1999 s.d 2002) juga tidak terlepas dari upaya menformulasikan asas kedaulatan rakyat ke dalam konstitusi negara secara lebih baik. Beberapa pasal dalam UUD Negara RI Tahun 1945 telah diubah dari naskah aslinya dengan harapan akan dapat memberikan dasar penyelenggaraan pemerintahan negara yang lebih demokratis.

PELAKSANA KEDAULATAN RAKYAT DAN KEDUDUKAN MPR

Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yang dilakukan sebanyak empat kali telah mencakup aspek ketatanegaraan yang

¹ Jimly Asshiddiqie. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hal. 13-14.

cukup luas dan mendasar. Karena itu, ada beberapa pihak yang menilai, bahwa yang terjadi bukan lagi sekedar perubahan UUD melainkan membentuk UUD baru.² Menurut Jimly Asshiddiqie,³ dilihat dari cakupan materi yang diubah, perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 bersifat sangat mendasar sehingga mengubah sistematika berpikir dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Karena itu tidak dapat lagi disebut menggunakan tradisi Amandemen seperti dalam Konstitusi Amerika Serikat.

Salah satu hasil perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 yang cukup mendasar dan mengubah sistem berpikir yang ada didalamnya adalah perubahan Pasal 1 Ayat (2) dan (3); Pasal 2 Ayat (1); Pasal 3 Ayat (1), (2), dan (3), yang berimplikasi pada reposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Sebelum diubah, Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menentukan: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.⁴ Ketentuan ini merupakan perwujudan dari gagasan untuk mendudukkan MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat, sebagaimana dikemukakan oleh Mohammad Yamin pada Sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945.⁵

Berdasarkan ketentuan dan gagasan tersebut, A. Hamid S. Attamimi⁶ menyatakan bahwa MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat dan organ yang “menggantikan” kedudukan rakyat dalam menyatakan kehendaknya (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Kata “*vertretung*” di sini berarti “penggantian” bukan “perwakilan”. Dengan demikian MPR merupakan penjelmaan rakyat yang berkedaulatan, *citoyen, citizen, burger*.

Namun dengan Perubahan Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan

²*Suara Pembaharuan*, Tahun XVI 5327, Kamis 11 April 2002, hal. 8.

³Jimly Asshiddiqie, Telaah Akademis atas Perubahan UUD 1945 *Jurnal Demokrasi dan HAM*, Vol. 1 No. 4 September-Nopember 2001 (Jakarta: The Habibie Center, 2001) hal. 18.

⁴Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (LN No. 75/1959)

⁵Safroedin Bahar. *et. al. Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*. Cetakan Pertama, Edisi IV (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1998) hal. 202.

⁶A. Hamid S. Attamimi. *Hubungan Pemerintahan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Menurut UUD 1945: Beberapa Permasalahan Yang Memerlukan Penjernihan*. Makalah. Disampaikan dalam Seminar Hukum Kenegaraan RI (Depok, 5-6 Desember 1991), hal. 3.

dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”,⁷ maka tidak ada lagi institusionalisasi kedaulatan rakyat dalam suatu lembaga, sehingga MPR tidak lagi dapat menyandang predikat sebagai penjelmaan rakyat. Perubahan tersebut juga berimplikasi pada kedudukan MPR yang tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Predikat sebagai penjelmaan rakyat yang melaksanakan secara penuh kedaulatan rakyat memang membawa konsekuensi pada kedudukan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara, sehingga menempatkannya sebagai lembaga tertinggi negara yang mengatasi cabang-cabang kekuasaan negara lainnya. Tetapi dengan hilangnya predikat penjelmaan rakyat dan tidak lagi sebagai pelaksana secara penuh kedaulatan rakyat, maka hilang pula kedudukan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara, dan tentunya tidak lagi dapat disebut sebagai lembaga tertinggi negara yang mengatasi cabang-cabang kekuasaan negara lainnya.

Dengan demikian, Perubahan Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menentukan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, maka tidak hanya MPR yang menjadi pelaksana kedaulatan Rakyat, melainkan semua lembaga negara yang kedudukan, tugas dan wewenangnya diatur oleh UUD Negara RI Tahun 1945 pada prinsipnya adalah pelaksana kedaulatan rakyat.

Penempatan MPR sebagai penjelmaan rakyat dan lembaga tertinggi negara di satu sisi memang bisa menjadi “simbol kedaulatan rakyat” karena MPR dianggap sebagai personifikasi dari kedaulatan rakyat. Pertanyaannya, apakah kedaulatan rakyat itu memang bisa dan harus dipersonifikasikan dalam sebuah lembaga tertentu? Menurut hemat penulis kedaulatan rakyat tidaklah bisa dan karena itu tidak tepat dipersonifikasikan ke dalam suatu lembaga negara tertentu. Lembaga negara apapun yang dianggap sebagai “penjelmaan rakyat” sebetulnya hanyalah simbol belaka yang tidak mungkin akan dapat menjadi “penjelmaan rakyat” secara sesungguhnya. Bahkan pengalaman sejarah ketatanegaraan RI menunjukkan bahwa pemberian predikat sebagai “penjelmaan rakyat” kepada MPR telah

⁷Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001).

menjadikan MPR bertindak sebagai lembaga “supra parlementer”⁸ yang bisa jadi melanggar konstitusi atau melakukan tindakan yang melampaui kewenangan yang diatur oleh konstitusi karena merasa dirinya adalah penjelmaan rakyat yang bisa bertindak apapun atas nama rakyat. Penetapan Bung Karno sebagai Presiden seumur hidup oleh MPRS melalui Ketetapan MPRS RI No. III/MPRS/1963 dan beberapa Ketetapan MPRS/MPR yang bersifat pengaturan yang tidak diamanatkan oleh UUD Negara RI Tahun 1945 (sebelum dilakukan perubahan) yang selama ini terjadi adalah buah dari predikat MPR sebagai “penjelmaan rakyat”.

Keberadaan Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan dan menjadi salah satu bentuk peraturan perundang-undangan sebelum Perubahan Ketiga UUD Negara RI Tahun 1945 sebetulnya bukan bersumber dari ketentuan normatif dari UUD Negara RI Tahun 1945 itu sendiri, melainkan bersumber dari konsekuensi politis dari kedudukan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat (penjelmaan rakyat) yang kemudian dilegitimasi berdasarkan interpretasi bahwa Ketetapan MPR itu adalah bagian dari “garis-garis besar daripada haluan negara” (di samping GBHN) yang juga menjadi tugas MPR sebelum Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945.⁹ Di samping itu, keberadaan Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan memang dapat menimbulkan kerancuan dalam tata susunan peraturan perundang-undangan, sebab status Ketetapan MPR yang bukan Konstitusi tetapi juga bukan Undang-Undang. Materi muatan Ketetapan MPR juga sering rancu. Ada yang materi muatannya lebih cenderung materi konstitusi, namun ada pula yang materi muatannya cenderung materi undang-undang.

Dengan menjadikan semua lembaga tinggi negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing, maka hubungan antara lembaga-lembaga negara yang ada adalah hubungan fungsional yang independen, bukan

⁸Istilah “supra parlementer” dikutip dari Bivitri Susanti *et. al.*, *Semua Harus Terwakili Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2000) hal. 31.

⁹Pasal 3 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (LN No. 75/1959): “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”. Frasa “garis-garis besar daripada haluan negara” inilah yang diinterpretasikan sebagai GBHN dalam arti sempit dan dalam arti luas yang dijadikan dasar hukum bagi MPR mengeluarkan berbagai Ketetapan MPR.

hubungan struktural yang bersifat hirarkis. Hubungan antar lembaga tinggi negara adalah hubungan kolegial dengan semangat *checks and balances*.

Berdasarkan uraian di atas, pengaturan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar sebagaimana dalam Perubahan Ketiga Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 adalah tepat dan akan bisa menghindarkan diri dari kemungkinan tindakan melampaui wewenang dibandingkan jika kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Karena itu keinginan untuk mengembalikan kedudukan MPR sebagai penjelmaan rakyat dan lembaga tertinggi negara bisa jadi akan mengakibatkan kita “terperosok dua kali dalam lubang yang sama”. Namun demikian, meskipun MPR secara yuridis konstitusional tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, namun dilihat dari tugas dan wewenangnya secara politis kedudukan MPR lebih tinggi dari lembaga-lembaga tinggi negara lainnya. Sebab dalam sistem presidensial, sebagaimana dikemukakan oleh Douglas V. Verney¹⁰, bahwa biasanya Majelis mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibanding dengan lembaga negara lainnya.

KEKUASAAN MPR DAN URGENSI GBHN

Dalam Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, perubahan kedudukan MPR juga disertai dengan perubahan kekuasaan yang dimilikinya. Ada dua kekuasaan MPR yang dihilangkan, yaitu kekuasaan untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara dan kekuasaan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Kekuasaan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden diubah menjadi melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Namun Majelis Permusyawaratan Rakyat masih mempunyai kekuasaan untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan oleh Presiden jika terjadi kekosongan Wakil Presiden. Sedang kekuasaan MPR untuk menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar tidak mengalami perubahan. Di samping itu juga ada penambahan penegasan

¹⁰Douglas V. Verney. Pemerintahan Parlementer dan Presidensial. Dalam Arend Lijphart. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial (Parlementary versus Presidential Government)*. Disadur oleh Ibrahim dkk. Cetakan I (Jakarta: Raja grafindo Persada, 1995) hal. 35-50.

kekuasaan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul Dewan Perwakilan Rakyat setelah mendapat putusan dari Mahkamah Konstitusi.

Beberapa kekuasaan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 adalah:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar (Pasal 3 Ayat {1} dan Pasal 37 Ayat {1});
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 3 Ayat {2});
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya atas usul Dewan Perwakilan Rakyat setelah ada putusan dari Mahkamah Konstitusi (Pasal 3 Ayat {4}, Pasal 7A, Pasal 7B);
4. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan Presiden jika terjadi kekosongan Wakil Presiden (Pasal 8 Ayat {2});¹¹
5. Memilih Presiden dan Wakil Presiden jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat menjalankan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan (Pasal 8 Ayat {3}).¹²

Dihilangnya kekuasaan MPR dalam menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara dan diubahnya kekuasaan memilih menjadi melantik Presiden dan Wakil Presiden tersebut sebagai implikasi dari reposisi MPR yang tidak lagi sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat dan dipilihnya Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 Ayat {2} dan Pasal 6A Ayat (1) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945.

Selanjutnya penghapusan kekuasaan MPR dalam menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara dan perubahan kekuasaan memilih menjadi melantik Presiden dan Wakil Presiden tersebut juga berimplikasi terhadap pola hubungan antara MPR dengan Presiden. Presiden tidak lagi sebagai mandataris MPR dan tentu tidak pula bertanggung jawab kepadanya. Ini berarti Presiden tidak berada di bawah MPR. Hal ini sebagai upaya untuk menciptakan sistem pemerintahan presidensial secara tegas, sebab pertanggungjawaban

¹¹*Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001).

¹²*Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002).

Presiden kepada MPR yang terjadi sebelum perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 dipandang oleh beberapa pihak sebagai kerancuan antara sistem pemerintahan presidensial dan parlementer; apakah campuran atau quasi presidensial.¹³

Meskipun demikian, MPR tetap mempunyai hak untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden sebelum habis masa jabatannya atas usul DPR jika berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi dinilai Presiden terbukti telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 7A Perubahan Ketiga UUD Negara RI Tahun 1945.¹⁴ Hal ini berarti bukan berarti MPR membawahi Presiden, tetapi dimaksudkan sebagai upaya *checks and balances* dalam menciptakan mekanisme kontrol atas kekuasaan Presiden. Dalam pandangan Veney,¹⁵ hal ini semata-mata sebagai tuntutan kepatuhan hukum. Sedang kekuasaan MPR untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden jika terjadi kekosongan Wakil Presiden dan kekuasaan memilih Presiden dan Wakil Presiden jika terjadi kekosongan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan, hanya semata-mata untuk mengatasi keadaan darurat agar tidak terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden atau Presiden dan Wakil Presiden dalam waktu yang lama.

Mengenai kekuasaan MPR dalam menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar, hal ini berarti MPR melaksanakan kekuasaan sebagai lembaga konstituante, sebab hanya UUD satu-satunya peraturan perundang-undangan yang penetapan dan pengubahannya menjadi kekuasaan MPR. Dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dan perubahan-perubahannya tidak ada satu pun ketentuan yang

¹³Lihat pada Sri Soemantri. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Cetakan ke 6 (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989), hal. 116; Moh. Koesnardi dan Harmily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Cetakan Ketujuh (Jakarta: Ppusat Studi HTN FH UI, 1988) hal. 180; A. Hamid S. Attamimi, *op. cit.*, hal. 126; Masyarakat Transparansi Indonesia. *Amandemen UUD 1945 Menuju Indonesia yang Demokratis – Usulan Masyarakat Transparansi Indonesia tentang Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Masyarakat Transparansi Indonesia, 1999) hal. 40 – 41.

¹⁴Pasal 7A Perubahan Ketiga UUD Negara RI Tahun 1945: *Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.*

¹⁵Douglas V. Verney. *Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Dalam Arend Lijphart, *op. cit.* hal. 35 – 50.

memberikan kekuasaan kepada MPR untuk menetapkan dan/atau mengubah suatu peraturan perundang-undangan selain Undang-Undang Dasar.

Selain hal di atas, MPR adalah majelis dalam persepsi sistem pemerintahan presidensial, dengan kekuasaan tertentu. Ia bukan parlemen karena memang tidak melaksanakan tugas sebagai parlemen. Ia juga bukan lembaga legislatif, meski mempunyai kekuasaan untuk menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar.

Sebagaimana dikemukakan oleh Veney¹⁶, bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial majelis adalah majelis dan tidak sebagai parlemen. Sebab pada hakekatnya parlemen lebih dikenali sebagai sebuah lembaga yang tugasnya menyeimbangkan kekuasaan pemerintah agar tidak menjadi terlampau besar. Ia tidak hanya sebagai lembaga perwakilan rakyat dalam negara demokratis, melainkan juga melaksanakan kerja-kerja secara kontinu untuk melaksanakan fungsi pengawasan sehari-hari terhadap pemerintah.¹⁷ Menurut Mariam Budiardjo,¹⁸ ada dua tugas parlemen, yaitu membuat undang-undang serta kebijakan (policy) dan mengontrol pemerintah. MPR bukanlah lembaga yang mempunyai kekuasaan dan bertugas sebagaimana di atas.

Berdasarkan uraian di atas maka gagasan untuk mengembalikan kekuasaan MPR dalam menetapkan GBHN tidak lagi relevan dan sinkron dengan kedudukan dan fungsi MPR yang bukan lagi sebagai lembaga yang berhak memilih/mengangkat dan pemberi mandat Presiden. Disamping itu juga tidak relevan dengan gagasan untuk melakukan purifikasi sistem pemerintahan presidensial. Pengembalian kekuasaan MPR untuk menetapkan GBHN harus pula diikuti dengan pengembalian pola hubungan MPR dan Presiden sebagai pemberi dan penerima mandat dan pengembalian kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Hal ini berarti harus diikuti pula dengan pengembalian pemilihan dan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR sebagaimana sebelum dilakukan perubahan UUD Negara RI Tahun 1945. Bagaimana jika pengembalian

¹⁶*Ibid.*

¹⁷Masyarakat Transparansi Indonesia, *op. cit.* hal. 40 – 41.

¹⁸Miriam Budiardjo, *Memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat*. Makalah. Disampaikan pada Simposium Universitas Indonesia (Jakarta, 30 Maret – 1 April 1998), hal. 4.

kekuasaan MPR dalam menetapkan GBHN tanpa disertai dengan pengembalian kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan kekuasaan MPR untuk memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden? Jika hal tersebut yang dilakukan, maka akan menimbulkan persoalan bagi dasar yuridis dan politis bagi keharusan Presiden menjalankan GBHN, di samping persoalan bentuk hukum bagi GBHN yang harus ditetapkan oleh MPR, apakah bisa sejajar dengan UUD atau di bawah UUD sebagaimana Ketetapan MPR yang sebelumnya namun hanya satu-satunya Ketetapan MPR dan tidak ada Ketetapan MPR lain selain GBHN?

Keberadaan GBHN sebagai pemberi arah dan strategi dalam penyelenggaraan pembangunan negara memang sebuah keniscayaan. Namun seiring dengan reposisi MPR dan dihapusnya kekuasaan MPR untuk menetapkannya, maka hilang pula penyebutan GBHN dari UUD Negara RI Tahun 1945. Namun demikian secara substansi, keberadaan GBHN telah diganti dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dituangkan dalam bentuk Undang-Undang yang penetapannya menjadi tugas DPR bersama Presiden,¹⁹ sedang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden.²⁰ Dengan demikian memang terjadi penurunan derajat hirarki bentuk peraturan perundang-undangan bagi RPJPN yang semula masuk dalam GBHN dalam bentuk Ketetapan MPR menjadi dalam bentuk UU. Permasalahan lain adalah dengan ditetapkan RPJPN dalam bentuk UU dikhawatirkan akan terdapat pengaruh “kepentingan politik” Presiden dan DPR sebab Presiden berasal dari Partai Politik dan DPR adalah lembaga perwakilan politik. Hal ini dikhawatirkan RPJPN akan menjadi alat pencapaian kepentingan politik partai politik dan bukan kepentingan nasional sehingga dapat mengurangi nilai RPJPN itu sendiri.

Dengan demikian, mengembalikan kekuasaan menetapkan GBHN kepada MPR sebagaimana sebelum perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 akan menimbulkan persoalan hukum yang lebih rumit. Karena itu menurut penulis, RPJPN sebagai substansi GBHN akan

¹⁹Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional* dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang *RPJPN Tahun 2005 – 2025*.

²⁰Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2015 tentang *RPJMN Tahun 2015-2019*.

lebih baik dituangkan dalam bentuk UU. Hanya saja untuk meningkatkan kualitas dan menambah nilai politik dari RPJPN dalam penetapannya perlu mekanisme *checks and balances* yang lebih kuat dengan melibatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sehingga khusus untuk UU tentang RPJPN harus dibahas dan mendapatkan persetujuan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD. Alternatif ini tampaknya lebih memungkinkan dan bisa lebih efektif untuk mengontrol kualitas RPJPN agar betul-betul berorientasi kepada kepentingan nasional dan mengurangi “kepentingan politik” kelompok/golongan dari partai politik, baik partai politik tempat Presiden bernaung maupun partai politik mayoritas di DPR.

KEBERADAAN UTUSAN GOLONGAN DALAM MPR

Pasal 2 Ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 (naskah asli sebelum perubahan) menentukan bahwa keanggotaan MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjadikan MPR betul-betul mencerminkan penjelmaan rakyat. Namun pada Perubahan Keempat UUD Negara RI Tahun 1945, ketentuan tersebut diubah menjadi MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum,²¹ tanpa memasukkan unsur utusan golongan. Sedangkan utusan daerah ditingkatkan kedudukannya menjadi Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Hilangnya utusan golongan dari keanggotaan MPR memang telah mengurangi representasi MPR sebagai majelis penjelmaan rakyat. Beberapa golongan minoritas dan suku terasing menjadi tidak terwakili dalam MPR. Namun menjadikan utusan golongan sebagai bagian dari anggota MPR akan banyak menimbulkan kesulitan, diantaranya yaitu:

- (1) Sulitnya menentukan kriteria golongan yang bagaimana yang berhak diwakili oleh utusan golongan dalam MPR. Apakah semua golongan, hanya golongan minoritas dan golongan tertentu. Jika semua golongan bukanlah golongan-golongan yang besar

²¹Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *op. cit.*

sejatinya sudah bisa menempatkan wakilnya di DPR melalui partai politik atau di DPD. Jika hanya golongan minoritas atau suku terasing dan golongan tertentu lainnya, maka akan sulit menentukan kriteria yang obyektif dan menentukannya secara adil. Bisa dipastikan bahwa semua golongan menuntut untuk terwakili, dan ini akan menimbulkan kesulitan tersendiri.

- (2) Sulitnya menentukan mekanisme perwakilan utusan golongan yang tepat. Apakah harus melalui pemilihan khusus untuk memilih wakil utusan golongan? Jelas alternatif ini sangat berlebihan dan sangat mahal. Apakah melalui pengusulan atau pengangkatan sebagaimana pernah dilakukan sebelum Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945? Jelas ini bukan mekanisme yang baik dari segi demokrasi. Apalagi, ada trauma masa lalu terhadap mekanisme pengangkatan anggota MPR ini.

Berdasarkan uraian di atas tampaknya gagasan untuk melengkapi keanggotaan MPR dengan utusan golongan setelah Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 akan sulit diwujudkan. Sebetulnya urgensi keberadaan utusan golongan dalam keanggotaan MPR sudah kehilangan relevansinya karena MPR tidak lagi merupakan penjelmaan rakyat, sehingga tidak perlu dipaksakan. Tidak adanya utusan golongan dalam keanggotaan MPR tidak akan mengurangi kualitas representasi MPR apabila dapat dilakukan hal-hal sebagai berikut:

- (1) Dilakukan peningkatan kualitas sistem dan proses pemilihan anggota DPD yang memungkinkan dapat terwakilinya golongan-golongan, sebab pada kenyataannya keberadaan golongan-golongan itu juga berada di daerah.
- (2) Dilakukan perubahan terhadap UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang memungkinkan anggota DPR dan DPRD tidak mudah diganti antar waktu oleh Partai Politik induknya, sehingga anggota DPR dan DPRD yang sekaligus berasal golongan/kelompok tertentu dapat lebih leluasa memperjuangkan aspirasi golongan//kelompok mereka tanpa takut di-*recall* jika aspirasi golongannya tidak sejalan dengan aspirasi atau kepentingan partai.

- (3) Mengefektifkan mekanisme penjangkaran aspirasi dan partisipasi masyarakat, terutama masyarakat dari golongan minoritas atau golongan tertentu lainnya yang nyata-nyata belum banyak terwakili dalam perwakilan DPR, DPD, dan DPRD pada setiap penyusunan rancangan undang-undang atau rancangan kebijakan lainnya.

Dengan demikian meskipun keanggotaan MPR tidak mencakup utusan golongan, aspirasi dan kepentingan golongan yang nyata-nyata belum terwakili tetap dapat tersalurkan secara efektif. Di samping itu meskipun tidak terwakili, kelompok atau golongan yang ada dalam masyarakat masih tetap bisa berperan sebagai kelompok penekan dalam penyaluran aspirasi dan kepentingan mereka.

PEMILIHAN UMUM

Perubahan ketentuan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 mengenai mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang semula dipilih oleh MPR²² menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat²³ dimaksudkan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang lebih baik. Pemilihan umum juga dilakukan untuk memilih anggota MPR²⁴, anggota DPR²⁵, anggota DPD²⁶, dan Anggota DPRD²⁷. Dalam perkembangannya pemilihan umum juga diberlakukan untuk memilih Kepala Daerah (Walikota, Bupati, Gubernur) meskipun UUD Negara RI Tahun 1945 hanya menentukan bahwa mereka dipilih secara demokratis²⁸ dan tidak harus dipilih langsung oleh rakyat. Dan untuk lebih menjamin pelaksanaan pemilihan umum yang lebih

²² Pasal 6 Ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (LN No. 75/1959): *Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak.*

²³ Pasal 6A Ayat (1) Perubahan Ketiga Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*

²⁴ Pasal 2 Ayat (1) Perubahan Keempat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *op cit.*

²⁵ Pasal 19 Ayat (1) Perubahan Kedua Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000).

²⁶ Pasal 22C Ayat (1) Perubahan Ketiga Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *op cit.*

²⁷ Pasal 18 Ayat (3) Perubahan Kedua Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *op cit.*

²⁸ Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *op cit.*

demokratis maka pemilihan umum dilakukan oleh suatu komisi pemilihan umum²⁹ dan bukan oleh Pemerintah.

Ketentuan tentang pemilihan umum dalam UUD Negara RI Tahun 1945 sudah cukup mendukung terwujudnya kedaulatan rakyat. Namun ada sementara pihak yang menilai bahwa perihal calon Presiden dan calon Wakil Presiden yang harus diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu³⁰ dan tertutupnya calon perseorangan kurang mencerminkan kedaulatan rakyat. Gagasan untuk memberikan hak kepada calon perseorangan sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden memang cukup ideal. Namun kerumitan mekanisme dan akses-akses negatif yang mungkin ditimbulkan justru akan bisa mencedarai nilai kedaulatan rakyat. Apalagi dengan kondisi pluralitas masyarakat Indonesia di berbagai aspek. Karena itu pembatasan calon Presiden dan Wakil Presiden yang hanya diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sudah cukup ideal dan efektif. Hal ini tentu perlu disertai dengan pengaturan dalam Undang-Undang agar mekanisme penjurangan calon oleh partai politik atau gabungan partai politik dilaksanakan secara lebih demokratis.

Perihal pemilihan kepala daerah (gubernur, walikota, bupati) yang hanya ditentukan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dilakukan secara demokratis³¹, hal ini dimaksudkan untuk bisa menampung dinamika masyarakat. Dengan ketentuan tersebut pada prinsipnya pemilihan kepala daerah dapat dilakukan secara tidak langsung melalui perwakilan DPRD atau dipilih langsung oleh rakyat, tergantung perkembangan masyarakat, sebab pada prinsipnya efektifitas pemilihan umum sangat ditentukan oleh kesiapan sosial-ekonomi masyarakat. Karena itu setelah pernah dilakukan pemilihan kepala daerah melalui DPRD, kemudian dilakukan perubahan dengan dipilih langsung oleh rakyat³², dan kemudian saat sekarang ada

²⁹ Pasal 22E Ayat (5) Perubahan Ketiga Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *op cit*

³⁰ Pasal 6A Ayat (2) Perubahan Ketiga Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *op cit*.

³¹ Pasal 18 Ayat (4) Perubahan Kedua Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *op cit*.

³² UU No. 22 Tahun 1999 pada mulanya menentukan Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, kemudian diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 yang menentukan Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat.

gagasan untuk mengembalikan dipilih melalui DPRD, hal tersebut tidak mengurangi nilai kedaulatan rakyat. Sebab cara pemilihan melalui DPRD atau langsung oleh rakyat keduanya sama-sama mempunyai kelebihan dan kekurangan dengan segala dampak positif dan negatif yang menyertainya. Tentu pilihan harus dijatuhkan pada cara yang paling sedikit dampak dan efek negatifnya. Karena itu ketentuan dipilih secara demokratis yang ada dalam UUD Negara RI Tahun 1945 sudah cukup tepat. Dengan ketentuan tersebut sebetulnya bisa terjadi kemungkinan pemilihan kepala daerah untuk daerah satu dengan yang lain tidak sama. Ada daerah yang menggunakan pemilihan langsung oleh rakyat dan ada daerah yang menggunakan pemilihan oleh DPRD. Hal ini tidak bertentangan dengan konstitusi dan perlu dikaji lebih mendalam.

REKOMENDASI

- 1) Pengaturan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar adalah tepat karena dengan demikian berarti semua lembaga negara akan menjadi pelaksanaan kedaulatan rakyat sehingga bisa menghindarkan diri dari kemungkinan tindakan melampaui wewenang jika kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR.
- 2) Urgensi GBHN sebagai arah dan strategi pembangunan nasional dalam bentuk RPJPN tidak relevan lagi ditetapkan oleh MPR, namun cukup dituangkan dalam bentuk Undang-Undang yang pembahasan dan persetujuannya melibatkan DPR, Presiden, dan DPD secara bersama-sama.
- 3) Untuk meningkatkan kualitas representasi MPR agar dapat juga mewakili unsur utusan golongan tidak perlu ditambahkan dalam keanggotaan MPR secara tersendiri, namun cukup dilakukan dengan peningkatan kualitas sistem dan proses pemilihan anggota DPD yang memungkinkan dapat terwakilinya golongan-golongan dan mengefektifkan mekanisme penjangkauan aspirasi dan partisipasi masyarakat dari golongan minoritas atau golongan tertentu lainnya pada setiap penyusunan rancangan undang-undang atau rancangan kebijakan lainnya.

- 4) Pembatasan calon Presiden dan Wakil Presiden yang hanya disulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu perlu disertai dengan pengaturan dalam Undang-Undang agar mekanisme penjurangan calon oleh partai politik atau gabungan partai politik dilaksanakan secara lebih demokratis.
- 5) Ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah yang menggunakan frasa “dilakukan secara demokratis” seharusnya bisa melahirkan kemungkinan pemilihan kepala daerah untuk daerah satu dengan yang lain tidak sama. Ada daerah yang menggunakan pemilihan langsung oleh rakyat dan ada daerah yang menggunakan pemilihan oleh DPRD atau sistem lain yang diapandang demokratis,, seperti sistem noken di Papua.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. (Jakarta: PT Ichtiar Baru VanHoeve.
- Asshiddiqie, Jimly. 2001. Telaah Akademis atas Perubahan UUD 1945 *Jurnal Demokrasi dan HAM*, Vol. 1 No. 4 September-Nopember 2001. Jakarta: The Habibie Center.
- Attamimi, A. Hamid S. 1991. *Hubungan Pemerintahan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Menurut UUD 1945: Beberapa Permasalahan Yang Memerlukan Penjernihan*. Makalah. Disampaikan dalam Seminar Hukum Kenegaraan RI. Depok, 5-6 Desember 199.
- Bahar, Safroedin *et. al.* 1998. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*. Cetakan Pertama, Edisi IV. Jakarta: Sekretariat Negara RI.
- Budiardjo, Miriam. 1998. *Memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat*. Makalah. Disampaikan pada Simposium Universitas Indonesia. Jakarta, 30 Maret – 1 April 1998.

- Koesnardi, Moh. dan Harmily Ibrahim. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Cetakan Ketujuh. Jakarta: Ppusat Studi HTN FH UI.
- Lijphart, Arend. 1995. *Sistem Pemerintahan Parleментар dan Presidensial (Parlementary versus Presidential Government)*. Disadur oleh Ibrahim dkk. Cetakan I. Jakarta: Raja grafindo Persada.
- Masyarakat Transparansi Indonesia. 1999. *Amandemen UUD 1945 Menuju Indonesia yang Demokratis – Usulan Masyarakat Transparansi Indonesia tentang Perubahan UUD 194*. Jakarta: Masyarakat Transparansi Indonesia.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. LN No. 75/1959.
- Republik Indonesia. 2001. *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Republik Indonesia. 2000. *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Republik Indonesia. 2002. *Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Soemantri, Sri. 1989. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Cetakan ke 6. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Suara Pembaharuan*, Tahun XVI 5327, Kamis 11 April 2002.
- Susanti, Bivitri. *et. al.* 2000. *Semua Harus Terwakili Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.

PELAKSANA KEDAULATAN RAKYAT MENURUT UUD 1945 (Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945)

Oleh : Anwar. C

PELAKSANA KEDAULATAN RAKYAT MENURUT UUD 1945 (SEBELUM PERUBAHAN), MPR SEBAGAI PELAKSANA SEPENUHNYA KEDAULATAN RAKYAT

Istilah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pertama kali dikemukakan oleh Yamin¹ dalam pidatonya pada rapat besar BPUPK tanggal 11 Juli 1945 atau sebelum terbentuknya Panitia Perancang Undang-undang Dasar. Pada intinya Yamin menghendaki agar dalam UUD yang akan disusun, ada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang menjadi kekuasaan setinggi-tingginya di dalam republik sebagai pelaksana kedaulatan rakyat yang meliputi wakil rakyat yang dipilih, utusan daerah dan utusan golongan.² Tidak ada sanggahan dari para anggota BPUPK terhadap pidato Yamin tersebut dan pada akhir pidato, sambutan tepuk tangan datang dari anggota, ini dapat ditafsirkan bahwa anggota BPUPK menyetujui pidato Yamin.³

Tidak diketahui dengan jelas mengapa Yamin memilih MPR sebagai majelis tempat permusyawaratan rakyat, tetapi dari pidato Yamin tersebut, ketika menguraikan tentang keanggotaan MPR antara lain dari utusan daerah dan wakil langsung dari rakyat (DPR), ia mengatakan bahwa hal ini baru dijalankan di beberapa konstitusi-konstitusi dunia seperti Konstitusi Republik Rusia (1936; Pasal 22-29) dan Konstitusi San Min Chu I di Tiongkok; selanjutnya ia menyebut bahwa di kedua konstitusi itu disusun permusyawaratan rakyat sebagai sambungan yang paling tinggi daripada kedaulatan rakyat.⁴ Secara tidak langsung, Yamin hendak mengikuti model permusyawaratan

¹ Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPKI) & Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1998, hlm. 201-203.

² Ibid.

³ Anwar C., *Teori dan Hukum Konstitusi: paradigma kedaulatan pasca perubahan UUD 1945, implikasi dan implementasinya pada lembaga negara*, Setara Press, Cetakan Ketiga, Malang, 2015, hlm. 156.

⁴ Risalah BPUPKI & PPKI, Op.cit., hlm. 202.

rakyat yang ada di kedua negara itu yang merupakan pelaksana kedaulatan rakyat. Hal ini sejalan dengan pendapat Sri Soemantri,⁵ bahwa jika dibandingkan dengan alat perlengkapan negara menurut UUD 1945 dengan *Indische Staatsregeling*, terdapat kemiripan, yaitu: Presiden dan Wakil Presiden = *de Gouverneur Generaal & de Luitenant Gouverneur Generaal*, DPR = *de Volksraad*, DPA = *de Raad van Nederlands Indie*, BPK = *de Algemene Rekenkamer*, MA = *het Hooggerechtshof*, sedangkan lembaga yang bernama *de Algemene Secretarie* adalah Sekretaris Negara. Selanjutnya, dengan mengutip pendapat Prof. Mr. Ph. Kleintjes, dalam bukunya *Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie*, 1926, Sri Soemantri⁶ mengemukakan bahwa di Hindia Belanda (*Nederlands Indie*) alat perlengkapan negara semacam MPR ini tidak ditemukan. Menurut Sri Soemantri, lembaga negara semacam MPR mempunyai kemiripan dengan Sovyet Tertinggi Republik Sosialis Uni Sovyet (*the Supreme Soviet of the Union Soviet Socialist Republic*) dan Kongres Rakyat Nasional Republik Rakyat Cina (*National People's Congress*).

Pendapat Sri Soemantri tersebut di atas semakin menguatkan dugaan bahwa MPR yang digagas oleh Yamin, sebagaimana yang diakui sendiri dalam bagian pidatonya hendak mengikuti model yang ada di kedua negara sosialis-komunis pada waktu itu. Dugaan lain yang melatar belakangi keberadaan MPR antara lain dikemukakan oleh Laica Marzuki,⁷ bahwa MPR dirancang *the founder of constitution* (BPUPK-PPKI) guna menggantikan kedudukan *het Koninkrijk der Nederlanden* selaku *oppergezag* (kadang-kala disebut *opperbewind*, *opperbestuur*) bagi negeri jajahan Hindia Belanda. Lebih lanjut, Laica Marzuki mengemukakan bahwa terkesan sekali, alat-alat perlengkapan negara RI yang dirancang BPUPK-PPKI sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara RI 1945 mencontoh alat-alat perlengkapan pemerintah jajahan Hindia Belanda menurut *wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch-Indie*, walaupun hal dimaksud

⁵ Sri Soemantri Martosoewignjo, *UUD dan Ketetapan MPR Sebagai Produk MPR*, Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap Dalam Mata Kuliah Ilmu Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum UNPAD, Sabtu, 21 Februari 1987, hlm. 8.

⁶ *Ibid.*

⁷ H.M. Laica Marzuki, *Kedudukan MPR Setelah Amandemen UUD 1945*, dalam Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN-HAN Jawa Timur dan In-TRANS, Malang, 2004, hlm. 275.

tidak dinyatakan dalam notulen rapat-rapat BPUPK – PPKI. Pendapat Laica Marzuki tersebut semakin menguatkan dugaan bahwa alat perlengkapan negara dalam UUD 1945 banyak mengikuti dari *Indische Staatsregeling*. Yang secara ekstrim berbeda bahwa Laica Marzuki memandang MPR merupakan pengganti dari *het Koninkrijk der Nederlanden* selaku *oppergezag*. Terhadap pendapat terakhir ini dapat dipersoalkan, *pertama*, apakah secara substansi MPR sama dengan *het Koninkrijk der Nederlanden*? Tentu berbeda. *Kedua*, tidak cukup bukti, baik dalam risalah BPUPK maupun PPKI bahwa MPR ada kaitannya dengan lembaga itu.

Dalam Rancangan UUD hasil kerja Panitia Kecil Perancang UUD yang diketuai oleh Soepomo dalam rapat Panitia Perancang UUD tanggal 13 Juli 1945 yang dipimpin oleh ketua Panitia Perancang UUD (Soekarno), Pasal 1 ayat (2)⁸ menyebut Badan Permusyawaratan Rakyat sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Jadi, dalam RUUD hasil kerja Panitia Kecil Perancang UUD masih menggunakan “Badan Permusyawaratan Rakyat”, akan tetapi dalam rapat ini, Prada Harahap⁹ mengajukan pendapat bahwa “Di kemudian hari Dewan Perwakilan Rakyat oleh umum akan disebut “Dewan” saja, dan “Badan Permusyawaratan Rakyat” “Badan”, ini rasanya janggal, diusulkan “Badan” diganti dengan “Majelis”, dan diterima oleh anggota. Jadi, naskah Pasal 1 ayat (2) RUUD dari BPUPK kemudian diterima secara aklamasi dalam sidang PPKI adalah berbunyi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Keberadaan MPR, baik dalam risalah sidang BPUPK maupun dalam risalah PPKI disepakati bahwa MPR merupakan tempat bagi bersatunya perwakilan politik rakyat, perwakilan utusan daerah dan perwakilan utusan golongan, sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Kedaulatan tetap berada di tangan rakyat, bukan di tangan MPR, hanya pelaksanaannya diserahkan pada lembaga negara yang dipandang sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Dalam

⁸ Pasal 1 ayat (2) RUUD hasil kerja Panitia Kecil Perancang UUD berbunyi: “*Souvereiniteit* berada di tangan rakyat, yang dilakukan sepenuhnya oleh Badan Permusyawaratan Rakyat.

⁹ Risalah Sidang BPUPK & PPKI, Op.cit., hlm. 249.

kaitan ini, Laica Marzuki¹⁰ mengemukakan bahwa MPR adalah mandataris rakyat, bukan penerima delegasi. Dalam mandat, mandant (atau mandator) tidak kehilangan kewenangannya. MPR selaku mandataris, bertindak untuk dan atas nama rakyat selaku mandant (atau mandator) karena itu MPR bertanggungjawab kepada rakyat banyak. MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, melaksanakan kedaulatan rakyat sebagaimana yang diberikan oleh UUD 1945, yaitu menetapkan UUD, mengubah UUD, menetapkan GBHN, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden.

MPR SEBAGAI LEMBAGA TERTINGGI NEGARA

Konsekuensi dari kedudukan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat sebagaimana yang digariskan oleh Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 adalah kekuasaan dalam negara terbagi secara vertikal yang berpuncak pada MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Istilah MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara, demikian pula Presiden, DPR, BPK, DPA, dan MA sebagai Lembaga Tinggi Negara tidak dijumpai dalam UUD 1945, istilah ini pada awalnya muncul dari analisis akademik terhadap hubungan kelembagaan Negara; istilah ini barulah memiliki dasar hukum setelah tertuang dalam Tap MPR, seperti dalam TAP MPR RI No. VI/MPR/1973 tentang Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara, selanjutnya dalam TAP MPR RI No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara. Tap-Tap MPR ini secara tegas menyebut MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara, dan lembaga negara lainnya sebagai Lembaga Tinggi Negara.

Sebagai lembaga tertinggi negara, hubungan MPR dengan lembaga negara lainnya berupa: a) MPR mengatur dan menetapkan kekuasaan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya (Presiden, DPR, MA, BPK, dan DPA) melalui penetapan dan perubahan UUD; b) MPR membuat pedoman lebih rinci untuk menjadi acuan bagi

¹⁰ H.M. Laica Marzuki, *Kedudukan MPR Setelah Amandemen UUD 1945*, dalam Soewoto Mulyosudarmo, Op.cit., hlm. 278-279.

lembaga tinggi negara dalam menjalankan kekuasaannya, dalam bentuk Ketetapan MPR; c) MPR mengawasi pelaksanaan kekuasaan Lembaga Tinggi Negara, apakah sudah sejalan dengan UUD dan Tap MPR, konsekuensinya, Lembaga Tinggi Negara wajib menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada MPR. Dalam kaitan dengan berbagai pedoman yang dikeluarkan MPR untuk mengatur lembaga tinggi negara, Sri Soemantri¹¹ berpendapat bahwa “Agar supaya lembaga-lembaga tinggi negara tidak melakukan tindakan-tindakan semauanya sendiri, Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan bermacam-macam pedoman yang harus ditaati dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga tinggi negara tersebut. Di samping Undang-Undang Dasar, pedoman tersebut dituangkan pula dalam ketetapan MPR tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

MPR sebagai lembaga tertinggi negara merupakan konsekuensi dari kedudukan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat berimplikasi pada hubungan kekuasaan MPR dengan lembaga negara lainnya. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, maka kekuasaan dalam negara yang berada pada rakyat diamanahkan pada MPR, selanjutnya MPR mendelegasikan kekuasaannya kepada lembaga-lembaga negara lain. Menurut Dahlan Thaib,¹² kekuasaan MPR didelegasikan dengan perincian sebagai berikut:

- Kekuasaan eksekutif didelegasikan kepada Presiden (Pasal 4 ayat (1)).
- Kekuasaan legislatif didelegasikan kepada Presiden dan DPR (Pasal 5 ayat (1)).
- Kekuasaan yudikatif didelegasikan kepada MA (Pasal 24 ayat (1)).
- Kekuasaan inspektif didelegasikan kepada DPR dan BPK. DPR memiliki fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif, dan BPK melakukan pemeriksaan tanggungjawab keuangan negara, kemudian hasil pengawasan itu diberitahukan kepada DPR. (Pasal 23 ayat (5)).
- Kekuasaan konsultatif didelegasikan kepada DPA (Pasal 16).

¹¹ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD Negara 1945*, Citra Aditya Bakti, Bndung, 1989, hlm. 99.

¹² Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan, Disertasi*, UNPAD, Bandung, 2000, hlm.298.

Dalam khasanah Ilmu Hukum Tata Negara dan Ilmu Politik pendelegasian semacam ini, menurut Dahlan Thai¹³ disebut dengan *Distribution of Power*. Hubungan antar MPR dengan lembaga tinggi negara lainnya dalam bentuk pendelegasian di atas merupakan hubungan antar penerima sepenuhnya kedaulatan rakyat (MPR) dengan penerima delegasi (lembaga tinggi negara) dari MPR, dengan kata lain lembaga tinggi negara tidak menerima langsung kekuasaannya dari rakyat tapi dari MPR.

Pendapat berbeda dikemukakan oleh Padmo Wahyono,¹⁴ menurutnya kekuasaan tertinggi (kedaulatan) rakyat itu, sesuai dengan UUD 1945 dikuasakan oleh rakyat, masing-masing: *Pertama*, rakyat mewakilkan kepada MPR dalam hal menetapkan UUD, menetapkan GBHN dan dalam hal menentukan Mandataris/ Presiden dan Wakil Presiden; *kedua*, rakyat mewakilkan kepada DPR dalam hal pelaksanaan GBHN dalam bentuk UU bersama-sama dengan Presiden, mengawasi jalannya pemerintahan yang diselenggarakan oleh Presiden; *ketiga*, rakyat mewakilkan kepada MA, berdasarkan UU untuk melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka; *keempat*, rakyat mewakilkan kepada Presiden/ Mandataris melalui MPR (Tap MPR) untuk melaksanakan GBHN; *kelima*, rakyat mewakilkan kepada BPK melalui UU untuk menjalankan pemeriksaan keuangan negara dan menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada DPR.

Pendapat Padmo Wahyono tersebut berangkat dari pemahaman bahwa kedaulatan yang ada pada rakyat (kedaulatan rakyat) tidak diserahkan keseluruhannya pada MPR, MPR hanya salah satu penerima kuasa dari rakyat. Empat lembaga negara lainnya (Presiden, DPR, MA, dan BPK) juga menerima kuasa dari rakyat untuk melaksanakan kekuasaannya sesuai dengan UUD, Tap MPR dan UU. Menurut Padmo Wahyono, DPA tidak termasuk penerima kuasa rakyat. Dengan kata lain, kelima lembaga negara, yaitu MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan empat lembaga tinggi negara lainnya (Presiden, DPR, MA, dan BPK) sama-sama menerima kekuasaannya secara langsung dari rakyat.

¹³ Ibid.

¹⁴ Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1982, hal. 117-118.

Jadi, ada dua pendapat yang berbeda terkait dengan hubungan antara rakyat -kedaulatan rakyat- dengan lembaga-lembaga negara (MPR sebagai lembaga tertinggi negara & Presiden, DPR, MA, BPK, DPA sebagai lembaga tinggi negara) menurut UUD 1945. *Pendapat pertama*, dengan merujuk pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, hanya MPR yang menerima langsung kekuasaannya dari rakyat (kedaulatan rakyat), sedangkan lembaga tinggi negara lainnya menerima melalui pendelegasian dari MPR. Pendapat pertama ini yang banyak diterima dikalangan ahli Hukum Tata Negara. *Pendapat kedua*, oleh Padmo Wahyono bahwa baik lembaga tertinggi negara (MPR) maupun lembaga tinggi negara lainnya (kecuali DPA) menerima kekuasaannya dari rakyat, tidak melalui perantara MPR.¹⁵

Apabila kita hanya menelaah Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, dan berakhir pada kesimpulan bahwa hanya MPR yang merupakan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, maka argumentasi pendapat pertama dapat dibenarkan. Akan tetapi apabila kita mencermati realita kekuasaan lembaga-lembaga tinggi negara, khususnya DPR yang dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilu, maka argumentasi pendapat kedua dapat dibenarkan. Jadi, dapat disimpulkan bahwa secara konsepsional, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menempatkan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, lembaga tinggi negara hanya penerima delegasi dari MPR, akan tetapi secara realita lembaga tinggi negara, khususnya DPR juga menerima kekuasaan dari rakyat, demikian pula dengan lembaga tinggi negara lainnya, meski tidak secara langsung dipilih rakyat. Karena itu ada ketidak konsistenan antara konsepsi dan realita pelaksana kedaulatan rakyat. Hal itu barangkali yang menyebabkan Soewoto Mulyosudarmo,¹⁶ berpendapat bahwa rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yakni “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tidak memberikan diskripsi yang realistis, karena kekuasaan ternyata bukan lagi di MPR sepenuhnya. Menurutnya,

¹⁵ Tidak diketahui dengan jelas mengapa Padmo Wahyono tidak memasukkan DPA sebagai penerima kekuasaan dari rakyat (kedaulatan rakyat), diduga bahwa kekuasaan DPA yang hanya sebagai lembaga konsultatif tidak memiliki peran yang signifikan dalam penyelenggaraan negara, apalagi Presiden juga sudah memiliki penasihat tersendiri yang tentunya lebih ia percaya.

¹⁶ Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan ...*, Op.cit., hlm. 4.

kekuasaan terbagi untuk Pemerintah Daerah, dan lembaga tinggi negara, hanya sebagian yang masih berada di MPR.

PELAKSANA KEDAULATAN RAKYAT MENURUT PASAL 1 AYAT (2) UUD 1945 (PERUBAHAN)

1. Perjalanan Historis Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (perubahan)

Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 195 (sebelum perubahan) yang semula berbunyi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, pada perubahan ketiga UUD 1945 Agustus tahun 2001 berubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan rumusan pasal ini melalui proses panjang di MPR, baik dalam sidang Panitia Ad Hoc (PAH) Badan Pekerja (BP) MPR, sidang BP MPR, Sidang Komisi MPR, maupun dalam sidang Paripurna MPR.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan) oleh banyak Ahli Hukum Tata Negara dipandang sebagai sumber supremasi MPR, menempatkan MPR sebagai satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat, MPR sebagai penjelmaan rakyat, MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Kedudukan MPR semacam ini mengesankan bahwa seolah-olah kedaulatan rakyat telah beralih pada MPR, padahal MPR hanya pelaksana kedaulatan rakyat. Karena itu, di samping berbagai kelemahan yang terdapat dalam UUD 1945, rumusan Pasal 1 ayat (2) ini merupakan salah satu rumusan kunci yang memperlemah sistem ketatanegaraan dalam UUD 1945. Itu sebabnya, ketika perubahan UUD 1945 dilakukan MPR sebagai salah satu agenda tuntutan reformasi, rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan) menjadi salah satu pasal yang akan diubah.

Pada perubahan pertama UUD 1945, rumusan Pasal 1 ayat (2) belum menjadi sasaran perubahan sebab semangat perubahan yang dimiliki MPR ketika itu adalah bagaimana menata ulang hubungan kekuasaan antara DPR dan Presiden; Presiden yang terlalu dominan (*executive heavy*), khususnya dalam pembentukan UU. Pada

perubahan kedua UUD 1945, rumusan kedaulatan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sudah mulai dimasukkan dalam inventarisasi usul perubahan pada perubahan kedua UUD 1945 yang diajukan oleh PAH I BP MPR RI.¹⁷ Usulan perubahan ini muncul setelah terlebih dahulu PAH I BP MPR melakukan penjangkaran aspirasi masyarakat terhadap perubahan UUD yang dilakukan antara lain melalui seminar, dialog dengan berbagai kelompok masyarakat. Dalam rapat PAH I BP MPR, oleh juru bicara tim yang bertugas ke Aceh untuk melakukan penjangkaran, yakni Andi Mattalatta, mengemukakan usulan perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berupa menghilangkan kata “sepenuhnya”, sehingga perkataan “dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR”, menjadi “dilaksanakan oleh MPR”.¹⁸

Dalam penelusuran penulis pada risalah perubahan UUD 1945, usulan itu merupakan usulan konkrit pertama tentang perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, meskipun sesungguhnya usulan semacam ini bukan hal yang baru. Dalam dengar pendapat yang diadakan PAH I BP MPR dengan Universitas Kristen Indonesia (UKI), tgl. 23 Februari, pihak UKI (Anton Reinhart), mengusulkan agar Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berubah menjadi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dijalankan oleh MPR, DPR dan DPD.”¹⁹ Dalam dengar pendapat ini, anggota PAH I BP MPR sama sekali tidak mempersoalkan atau mempertanyakan hal Pasal 1 ayat (2) ini, tetapi hanya pada susunan MPR yang terdiri dari DPR dan DPD.

Pada rapat ke-24 PAH I BP MPR dengan acara dengar pendapat dengan WALUBI dan PERISADA, wakil PARISADA Hindu (Ida Bagus Gunandha) mengusulkan agar Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berubah menjadi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat yang dilakukan melalui pelaksanaan pemilihan umum yang jujur dan adil setiap 5 tahun sekali”. Ada pertanyaan menarik dari anggota PAH I BP MPR

¹⁷ Dalam rapat ke-6 BP MPR, tgl. 23 Mei 2000 yang dipimpin oleh ketua MPR (Prof. Dr. H. Amien Rais, MA., dengan agenda/acara laporan pelaksanaan tugas PAH I, II, dan Khusus BP MPR, PAH I (ketua: Drs. Jakob Tobing, MPA, wakil ketua: Drs. H. Slamet Effendi Yusuf, Harun Kamil, SH., Sekretaris: Drs. Ali Masykur Musa, MSi, beranggotakan 44 orang), mencantumkan Pasal 1 ayat (2) sebagai daftar perubahan. Risalah Rapat Ke-4 s/d ke-7 BP MPR (sidang tahun 2000), Buku I, Jilid 1, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000, hlm. 100.

¹⁸ Risalah Rapat ke-11 PAH I BP MPR, tgl. 24 Februari 2000, Buku II, Jilid 3A, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000, hlm. 550.

¹⁹ Risalah Rapat ke-19 PAH I BP MPR, tgl. 23 Februari 2000, Buku II, Jilid 3B, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000, hlm. 131.

(Slamet Effendi), bahwa jika kedaulatan rakyat hanya pada pemilu yang sekali dalam 5 tahun, maka setelah itu sampai 5 tahun berikutnya dimana kedaulatan itu.²⁰ Pertanyaan ini sangat tepat sebab jika kedaulatan hanya temporer, maka terjadi kekosongan setelah itu, pertanyaan Slamet Effendi ini tidak terjawab. Dalam pandangan akhir Fraksi di PAH I BP MPR pada proses perubahan kedua UUD 1945, Fraksi PDIP dan Fraksi Reformasi yang secara tegas mengusulkan rumusan perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yaitu dengan menghilangkan kata “sepenuhnya”, sehingga rumusannya menjadi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan oleh MPR”,²¹ meskipun Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 belum menjadi agenda pada rancangan perubahan kedua UUD 1945 hasil kerja PAH I BP MPR, namun rumusan ini kemudian masuk dalam materi rancangan perubahan UUD 1945 hasil BP MPR untuk bahan perubahan UUD 1945 berikutnya.²²

BP MPR yang diberi tugas mempersiapkan rancangan perubahan ketiga UUD 1945 dalam rapat pleno ke-1 PAH I BP MPR tanggal 6 September 2000 yang dipimpin oleh wakil ketua MPR/wakil ketua BP MPR telah membentuk pimpinan PAH I BP MPR dengan komposisi sebagai berikut: ketua: Jakob Tobing (fraksi PDIP), wakil ketua: Slamet Effendi Yusuf (Fraksi PG) & Harun Kamil (Fraksi UG), Sekretaris: Ali Masykur Musa (F KB). Dalam proses perubahan ketiga UUD 1945, ada yang berbeda dengan perubahan-perubahan sebelumnya, jika pada perubahan sebelumnya, PAH I BP MPR hanya mengundang ahli/pakar untuk menjadi narasumber dalam diskusi yang sifatnya insidental/temporer berdasarkan kebutuhan, maka dalam proses perubahan ketiga ini, PAH I BP MPR mengagendakan pembentukan tim ahli untuk mendampingi PAH I BP MPR dalam proses pembahasan perubahan ketiga.

Tidaklah mudah bagi anggota PAH I BP MPR dalam membentuk tim ahli ini sebab ada beberapa anggotanya yang merasa

²⁰ Ibid., hlm. 478.

²¹ Risalah Rapat ke-51 PAH I BP MPR, tgl. 29 Juli 2000, Buku II, Jilid 3C, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000, hlm. 733 & 762.

²² Berdasarkan Ketetapan Tap MPR RI No. IX/MPR/ 2000, tentang Penugasan BP MPR RI Untuk Mempersiapkan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, menurut Pasal 2, BP MPR menggunakan Materi Rancangan Perubahan UUD 1945 hasil kerja BP MPR Tahun 1999-2000, untuk perubahan UUD berikutnya (perubahan ke-3).

tidak membutuhkannya, bahkan beberapa orang dari anggota PAH I BP MPR merasa dirinya juga ahli,²³ demikian pula perihal keberadaan tim ahli ini, apakah ia bersifat insidental ataukah permanen. Akhirnya disepakati bahwa tim ahli ini sifatnya permanen yang terdiri dari ahli/pakar dibidangnya.²⁴ Dalam diskusi awal dengan Tim Ahli, Ismail Suny selaku ketua Tim Ahli menyampaikan bahwa pada prinsipnya tim ahli menyetujui kesepakatan Fraksi-fraksi di MPR dalam sidang umum 1999 dan sidang tahunan 2000 bahwa: tidak melakukan perubahan terhadap pembukaan UUD 1945, tetap mempertahankan Negara Kesatuan RI dan tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensiil.

Tim Ahli yang dibentuk ini memiliki peranan yang signifikan dalam perubahan ke-3 UUD 1945, barangkali juga pada perubahan berikutnya, meskipun latar belakang pembentukannya dapat saja bertujuan politis, semisal untuk melegitimasi rancangan perubahan UUD yang sudah disepakati oleh fraksi-fraksi di MPR. Kesan seperti ini dikemukakan oleh Soewoto Mulyosudarmo,²⁵ salah seorang anggota Tim Ahli bidang hukum dalam rapat pleno PAH I BP MPR, tanggal 29 Mei 2001.

Salah satu peranan yang menonjol dari Tim Ahli dalam perubahan ke-3 UUD 1945 adalah pada perubahan rumusan kedaulatan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Berdasarkan materi rancangan UUD 1945 hasil BP MPR RI Tahun 1999-2000, yang merupakan lampiran dari Tap MPR No. IX/MPR/2000, rumusan kedaulatan dalam Pasal 1 ayat (3) berbunyi: Kedaulatan adalah di

²³ Periksa Risalah Rapat Pleno ke-5 PAH I BP MPR tanggal 7 Desember 2000, Buku II, Jilid 1A, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001, hlm. hlm. 199.

²⁴ Tim ahli berjumlah 30 orang, terdiri atas 6 ahli bidang politik, 9 ahli bidang hukum, 7 ahli bidang ekonomi, 5 ahli bidang agama, sosial, dan budaya, dan 3 ahli bidang pendidikan. Struktur organisasinya adalah sebagai berikut: Ketua Tim Ahli: Prof. Dr. Ismail Suny, SH., MCL; Wakil Ketua: Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, SH., MCL., MPA; dan Sekretaris: Dr. H. Nazaruddin Umar, MA; Koordinator Bidang Politik: Prof. Dr. Maswadi Rauf., Koordinator Bidang Hukum: Prof. Dr. Sri Soemantri, M., SH., Koordinator Bidang Ekonomi: Prof. Dr. Mubyarto, Koordinator Bidang Pendidikan: Dr. Willy Toisuta, Periksa dalam Risalah Rapat ke-12 BP MPR RI Th. 2001, tgl. 29 Maret 2001, Buku I, Jilid 1, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001, hlm. 76-78.

²⁵ Dalam rapat pleno ini, Soewoto Mulyosudarmo mengemukakan bahwa "Dari beberapa pertemuan itu, saya sepintas mendapat kesan bahwa yang dicari itu adalah argumentasi yang ikut membenarkan konsepnya Panitia Ad Hoc (PAH I BP MPR). Walaupun itu tidak pernah dinyatakan demikian, tetapi kalau saya melihat kesannya bahwa kalau tidak mendukung pada suatu itu, kemudian sulit untuk bisa dipahami".

tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi, rumusan pasal ini hanya menghilangkan kata “seungguhnya” dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan). Namun, setelah beberapa kali Tim Ahli bidang hukum melakukan rapat, kemudian beberap kali pula dilakukan rapat gabungan antara Tim Ahli bidang hukum dan bidang politik, maka dalam rapat pleno PAH I BP MPR pada tanggal 10 Mei 2001, bidang hukum yang diwakili oleh Jimly Asshiddiqie mengusulkan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar.”²⁶ Menurut Tim Ahli Hukum, alasan yang melatarbelakangi usulan rumusan tersebut agar supaya bisa diwadahi beberapa kemungkinan, termasuk ide pemilihan Presiden langsung meskipun belum diputuskan, juga bisa menampung ide untuk menjelmakan prinsip kedaulatan rakyat dalam sistem Demokrasi Perwakilan, baik itu DPR saja, atau DPR dan DPD.²⁷

Dalam risalah perubahan UUD yang dikeluarkan Sekretariat Jenderal MPR RI Th. 2001, tidak diketahui pemikiran siapa dari anggota Tim Ahli bidang hukum maupun bidang politik yang berpengaruh terhadap usulan rumusan “kedaulatan” tersebut. Soewoto Mulyosudarmo²⁸ dalam tulisannya berjudul “Implikasi Perubahan Rumusan Kedaulatan Terhadap Sistem Ketatanegaraan” yang merupakan artikel yang ditulis ketika ada perdebatan di Tim Ahli BP MPR terkait dengan pembahasan perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, dalam menanggapi materi rancangan perubahan UUD 1945 hasil kerja BP MPR RI 1999-2000. Dalam rancangan itu, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berubah menjadi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”; dalam mengomentari hal ini, Soewoto berpendapat bahwa menghilangkan kata “seungguhnya” dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hanya mengubah gaya bahasa yang hiperbolistik, sehingga menurutnya tidak mengubah makna. Karena itu ia mengusulkan agar “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan UUD”, atas

²⁶ Periksa dalam Risalah Rapat Pleno ke-14 PAH I BP MPR, tanggal 10 Mei 2001, Buku II, Jilid 3A, Sekretariat Jenderal MPR RI Th. 2001, hlm. 227.

²⁷ Ibid.

²⁸ Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan ...*, Op.cit., hlm. 3.

usul ini kemudian Sri Soemantri menyempurnakan dengan rumusan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Menurut Soewoto Mulyosudarmo,²⁹ dengan formula baru rumusan kedaulatan rakyat, menempatkan MPR di bawah UUD, sehingga mengubah prinsip ketatanegaraan yang semula didasarkan pada “*supremacy of parliament*” menjadi prinsip “*supremacy of law*”.

Proses pembahasan di PAH I BP MPR terhadap usulan rumusan kedaulatan dari Tim Ahli ditanggapi beragam oleh anggota PAH I BP MPR. Pada mulanya kurang direspon oleh anggota PAH I BP MPR, hanya ada tiga orang yang mempersanyakannya ialah H. Patrialis Akbar,³⁰ Hobbes Sinaga,³¹ dan Soewarno.³² Itupun sebatas yang selama ini mereka pahami dan telah menjadi kesepakatan dikalangan fraksi-fraksi, serta telah menjadi materi rancangan perubahan UUD 1945 dari BP MPR, yaitu hanya menghilangkan kata “sepenuhnya” dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.³³ Dalam perkembangan selanjutnya, anggota PAH I BP MPR menyepakati usulan rumusan kedaulatan dari Tim Ahli, yang selanjutnya menjadi *alternatif kedua* dari rancangan usulan dari pelaksanaan tugas PAH I BP MPR dalam menyiapkan materi perubahan UUD 1945, adapun alternatif pertama tetap pada materi rancangan BP MPR RI 1999-2000, yaitu: Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.³⁴ Pada perubahan ketiga UUD 1945 dalam sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, diputuskan bahwa Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi: Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Ini berarti usulan rumusan kedaulatan dari Tim Ahli BP MPR, Soewoto Mulyosudarmo yang kemudian diperbaiki oleh Sri Soemantri diterima sepenuhnya menjadi rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pada perubahan ketiga UUD 1945.³⁵

²⁹ Ibid.

³⁰ Anggota PAH I BP MPR dari Fraksi Reformasi.

³¹ Anggota PAH I BP MPR dari Fraksi PDIP.

³² Anggota PAH I BP MPR dari Fraksi PDIP.

³³ Risalah Rapat Pleno ke-14 PAH I BP MPR, tanggal 10 Mei 2001, Buku II, Jilid 3A, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001, hlm. 255, 261 dan 277.

³⁴ Periksa dalam Risalah Rapat ke-4 BP MPR Masa Sidang Tahunan MPR Th. 2001, Buku I, Jilid 1, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001, hlm. 167.

³⁵ Anwar C., Teori dan Hukum Konstitusi, Op.Cit., hlm. 175.

2. Implikasi Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (perubahan) Terhadap Ketata Negaraan

Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian terdahulu bahwa rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (perubahan) adalah rumusan yang diusulkan oleh Soewoto Mulyosudarmo sebagai Tim Ahli BP MPR ketika ada perdebatan mengenai perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dalam rapat gabungan Tim Ahli bidang Hukum dan Tim Ahli bidang Politik. Dalam naskah materi rancangan perubahan UUD 1945 yang telah disepakati oleh BP MPR periode 1999-2000, perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan) hanya dengan menghilangkan kata “sepenuhnya”, sehingga rumusannya menjadi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Menurut Soewoto, perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yaitu dengan menghilangkan kata “sepenuhnya”, hanyalah perubahan gaya bahasa yang hiperbolistik, karena itu ia mengusulkan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, dan setelah diperbaiki oleh Sri Soemantri, rumusan tersebut menjadi kesepakatan BP MPR, selanjutnya menjadi rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 perubahan III. Karena itu, bagaimana implikasi rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (perubahan), dan kaitannya dengan kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum, terlebih dahulu ditelusuri dari pemikiran penggagas pasal ini (Soewoto).

Menurut Soewoto,³⁶ rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (perubahan) lebih mencerminkan keadaan yang sebenarnya tentang pengaturan kekuasaan tertinggi, formula demikian lebih realistis, dalam artian menampung prinsip ketatanegaraan sekaligus, yaitu kedaulatan hukum, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan parlemen. Pada bagian lain, Soewoto³⁷ juga mengemukakan bahwa dengan rumusan “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, dapat mengakomodasikan ajaran kedaulatan negara yang direpresentasikan oleh MPR selaku penyelenggara negara tertinggi. Jadi menurut Soewoto, rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (perubahan) memuat kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum, kedaulatan parlemen, dan kedaulatan negara.

³⁶ Soewoto Mulyosudarmo, *Op.cit.*, hlm. 4.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 5.

Bagir Manan,³⁸ dalam bukunya *Perkembangan UUD 1945*, mengemukakan bahwa rumusan baru Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dimaksudkan: *pertama*, menegaskan kedaulatan akan selalu di tangan rakyat, sebab 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 pada kemauan MPR. *Kedua*, kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD juga dimaksudkan bahwa MPR bukan satu-satunya yang melaksanakan kedaulatan rakyat, kedaulatan rakyat dilaksanakan juga oleh lembaga negara yang lain. Ketentuan ini juga bermaksud bahwa kekuasaan semua alat kelengkapan negara terbatas, yaitu dibatasi oleh UUD.

Menurut Komisi Konstitusi,³⁹ rumusan baru Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”, memiliki arti bahwa MPR bukan lagi lembaga yang menentukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat, melainkan hanya lembaga negara yang terdiri dari anggota DPR dan DPD yang kesemuanya dipilih, baik melalui partai politik maupun perorangan. Pendapat Komisi Konstitusi ini hanya melihat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (perubahan) dalam konteks reposisi kedudukan MPR yang semula sebagai lembaga pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat yang berimplikasi pada kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang memiliki peran penting dalam penyelenggaraan negara.

Jimly Asshiddiqie⁴⁰ dalam bukunya *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan keempat*, mengemukakan bahwa dengan perubahan ini (perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945), MPR tidak lagi memiliki kedudukan yang eksklusif sebagai satu-satunya instansi pelaku atau pelaksana kedaulatan rakyat, MPR tidak lagi sepenuhnya melakukan kedaulatan rakyat karena di samping MPR ada pula lembaga-lembaga negara lain yang juga merupakan pelaku atau

³⁸ Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, Fak. Hukum UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 52-53.

³⁹ Buku I, *Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945*, Op.cit., hlm.39.

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi ...*, Op.cit., hlm. 2-3.

pelaksana kedaulatan rakyat. Selanjutnya, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa yang juga perlu ditegaskan adalah kedaulatan rakyat itu dilakukan menurut UUD atau berdasarkan ketentuan konstitusi. Menurutnya, dalam praktik, kedaulatan rakyat bisa saja tidak dilaksanakan menurut UUD, karena itu, di sini ditegaskan dianutnya prinsip ‘*constitutional democracy*’ (demokrasi konstitusional) yang pada pokoknya tidak lain dari prinsip Negara Demokrasi yang berdasar atas hukum sebagai sisi lain dari mata uang yang sama dengan prinsip Negara Hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) yang sama-sama dianut dalam UUD 1945.

Perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 membawa konsekuensi perubahan kedudukan, susunan dan wewenang MPR pada perubahan Pasal-pasal lainnya dalam UUD, antara lain:

- (1) MPR tidak lagi ditafsirkan sebagai “satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat”.
- (2) MPR tidak lagi ditafsirkan “mempunyai kekuasaan tak terbatas”.
- (3) MPR tidak lagi disebut sebagai Lembaga Tertinggi Negara yang membawahkan lembaga negara yang lain.
- (4) MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar haluan negara lima tahunan.
- (5) MPR tidak lagi sebagai tempat Presiden mempertanggungjawabkan jalannya pemerintahan. Presiden tidak lagi ditafsirkan sebagai mandataris MPR yang bertanggungjawab kepada MPR. Presiden tidak lagi “*untergeordnet*” terhadap MPR, Presiden “*neben*” terhadap MPR.
- (6) MPR tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden.
- (7) Susunan keanggotaan MPR tidak lagi terdiri dari anggota DPR, utusan daerah, dan utusan golongan, melainkan terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD.⁴¹

⁴¹ Bagir Manan, *Pembaharuan Lembaga-Lembaga Negara dalam UUD 1945-Baru*, Makalah yang disampaikan sebagai ceramah di hadapan civitas akademika Universitas Sam Ratulangi, Manado, Januari 2007, hlm. 3, hlm.8.

PENUTUP

Keberadaan MPR, baik dalam risalah sidang BPUPK maupun dalam risalah PPKI disepakati bahwa MPR merupakan tempat bagi bersatunya perwakilan politik rakyat, perwakilan utusan daerah dan perwakilan utusan golongan. Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum Perubahan) menempatkan MPR sebagai satu-satunya lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat, MPR sebagai lembaga tertinggi negara. MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, melaksanakan kedaulatan rakyat sebagaimana yang diberikan oleh UUD 1945, yaitu menetapkan UUD, mengubah UUD, menetapkan GBHN, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang semula berbunyi: Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, berubah menjadi: Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar, membawa konsekuensi pada beberapa hal, antara lain yaitu: pergeseran dari supremasi MPR kepada supremasi UUD, MPR hanya menjadi salah satu pelaksana kedaulatan rakyat, MPR hanya sebagai salah satu lembaga tinggi negara berdasarkan prinsip *checks and balances*, MPR tidak berwenang memilih Presiden (Presiden bukan mandataris MPR),

Daftar Pustaka

- Anwar C., *Teori dan Hukum Konstitusi: paradigma kedaulatan pasca perubahan UUD 1945, implikasi dan implementasinya pada lembaga negara*, Setara Press, Cetakan Ketiga, Malang, 2015.
- Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, Fak. Hukum UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1982
- Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN-HAN Jawa Timur dan In-TRANS, Malang, 2004.

- Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD Negara 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989
- Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945*
- Komisi Konstitusi, Buku I, *Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945*.
- Risalah Rapat Ke-4 s/d ke-7 BP MPR (sidang tahun 2000), Buku I, Jilid 1, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000.
- Risalah Rapat ke-11 PAH I BP MPR, tgl. 24 Februari 2000, Buku II, Jilid 3A, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000.
- Risalah Rapat ke-19 PAH I BP MPR, tgl. 23 Februari 2000, Buku II, Jilid 3B, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000.
- Risalah Rapat ke-51 PAH I BP MPR, tgl. 29 Juli 2000, Buku II, Jilid 3C, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000, hlm. 733 & 762.
- Ketetapan Tap MPR RI No. IX/MPR/ 2000, tentang Penugasan BP MPR RI Untuk Memepersiapkan Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.
- Risalah Rapat Pleno ke-5 PAH I BP MPR tanggal 7 Desember 2000, Buku II, Jilid 1A, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001.
- Risalah Rapat Pleno ke-14 PAH I BP MPR, tanggal 10 Mei 2001, Buku II, Jilid 3A, Sekretariat Jenderal MPR RI Th. 2001.
- Risalah Rapat ke-4 BP MPR Masa Sidang Tahunan MPR Th. 2001, Buku I, Jilid 1, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001.
- Risalah Rapat Pleno ke-14 PAH I BP MPR, tanggal 10 Mei 2001, Buku II, Jilid 3A, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001.

KEDAULATAN RAKYAT DAN WEWENANG MPR DALAM DINAMISASI PENYELENGGARAAN NEGARA MENURUT UUD NRI TAHUN 1945

Oleh : Prof. Dr. H Suko Wiyono, SH., MH

PENDAHULUAN

Arti kedaulatan rakyat mengalami perubahan sepanjang sejarah manusia, namun demikian sampai saat ini kepustakaan Hukum Tata Negara mencatat bahwa Jean Bodin (Perancis) dalam bukunya berjudul “*Six Liveres de la Republique*” yang pertama memberi makna ‘kedaulatan’ adalah kekuasaan tertinggi (*souverene*) atau *sovereignty* (bahasa Inggris).¹ Thomas Hobbes dalam bukunya *Leviathan*, mengemukakan konsep kedaulatan merupakan konsep yang sangat penting dalam filsafat politik dan hukum. Konsep kedaulatan inilah 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*” (“Binatang buas”).² Berseberangan dengan Hobbes, J. J. Rousseau bapak ajaran kedaulatan rakyat, memaknai konsep kedaulatan sebagai simbol dari kehidupan masyarakat yang tertib dan tenteram bagi pergaulan hidup manusia.³

¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Cetakan Ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 123.

² Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, hal. 11.

³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.* hal. 124.

Bertumpu pada pengertian kedaulatan sebagai “kekuasaan tertinggi” (*sovereignty*) dan rohnya lembaga politik dalam suatu negara, kajian penulis fokus pada dua hal baik teoritikal maupun praktikal yaitu: *Pertama*, persoalan mengenai lokus kedaulatan rakyat dalam konstitusi sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia. Masalah ini berkaitan dengan kekuasaan tertinggi yang berada ditangan rakyat, berada ditangan setiap orang, satu lembaga negara, atau gabungan lembaga negara? ; dan *Kedua*, persoalan wujud fungsi dari kekuasaan tertinggi itu, berkaitan dengan tugas- wewenang MPR, isu penyempurnaan rumusan kedaulatan rakyat dalam dinamisasi penyelenggaraan negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

PEMBAHASAN

Pertama, 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*”. Dimaksudkan apabila kedaulatan berada ditangan rakyat (kedaulatan rakyat) maka rakyatlah yang menentukan kebijaksanaan negara melalui badan penjelmaan rakyat.⁴ Menurut Jimly Asshiddiqie, tradisi ketatanegaraan Indonesia dengan merujuk masyarakat desa telah mengenal demokrasi sebagai cerminan kedaulatan rakyat yang lokusnya pada umumnya berada pada “Musyawarah”. Misalnya, musyawarah pola Koto-Piiang, selain ditentukan oleh rapat gabungan antar para penghulu kekerabatan, juga ditentukan oleh *urang ampek jinih* (orang empat jenis), yaitu:

⁴ I Dewa Gede Atmdja, Suko Wiyono, dan Sudarsono, 2015, *Teori Konstitusi & Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang, hal. 90.

Penghulu, Manti (administrator), Malim (pejabat agama), Hulubalang (Panglima).⁵

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 meskipun jabatan kepala negaranya berdasarkan warisan dari keluarga Raja Orange, tetapi secara konstitusional, Belanda juga menganut sistem pemerintahan parlementer. Leonard F.M. Besselink (2004), antara lain mengemukakan: *“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 parliamentary, 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”*.⁶ (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

⁵ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hal. 39

⁶ Leonard F.M. Besselink, 2004, *Constitutional Law Of The Netherlands*, Ars Aequi Duch Law, hal. 14.

parlementer, namun parlemen tidak memegang kedaulatan seperti cara yang ditentukan dalam Konstitusi Westminster yang menyatakan tentang kedaulatan, di Belanda, parlemen dilahirkan oleh Konstitusi dan Piagam Kerajaan dan peraturan sesuai dengan konstitusi, yang menurut hukum tidak boleh diabaikan).

Dari pandangan **Besselink** itu, nampak meskipun Konstitusi atau *Grond Wet* (UUD) Belanda menentukan sistem parlementer dan parlemen yakni Majelis Rendah (dalam sistem bicameral) 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 perubahan UUD 1945. Di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), diformulasikan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Beda halnya dengan doktrin kedaulatan parlemen Inggris yang dilembagakan adalah ketentuan Parliament Act yang oleh Tim Koopman (pakar HTN Belanda) dinyatakan, hal ini 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*”.⁷ Ini menunjukkan menurut doktrin kedaulatan parlemen di Inggris bahwa lokus kedaulatan berada di tangan Parlemen yakni House of Common dan *House of Lord*. Oleh karena itu sebagai pemegang kedaulatan, maka Parlemen Inggris memegang

⁷ Tm Koopsmans, 2004, *Court and Political Institutions: A Comparative View*, Cambridge University Press, hal. 15.

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 lokus kedaulatan rakyat dengan UUD 1945 sebelum perubahan, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi: “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Lokus 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/MPR/ 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 berturut 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 (2) UUDS 1950, berbunyi: “Kedaulatan Republik Indonesia adalah ditangan rakyat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat’. Ini menunjukkan bahwa kedaulatan secara konstitusional berada ditangan “lembaga gabungan”; KRIS 1949, 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 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. 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 NRI 1945.

Kedua, Penyempurnaan Rumusan Kedaulatan Rakyat dalam Implementasi Wewenang MPR menurut UUD NRI 1945

1. Cara Memperoleh Kewenangan dalam Sistem Ketatanegaraan menurut UUD NRI 1945

Kewenangan dan wewenang merupakan dua konsep yang jumbuh seringkali dipertukarkan dalam penggunaan dan pemahamannya. Prajudi Atmosudirdjo membedakan konsep kewenangan dan wewenang. Ia mengemukakan bahwa kewenangan adalah 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.⁸

⁸ Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 29-30; lihat juga H. Soegeng Hardjowinoto, 2005, *Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Terhadap*

Pembentuk undang-undang juga membedakan konsep wewenang dan kewenangan, diatur dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diformulasikan sebagai berikut:

“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 memberi 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 adalah 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

Sengketa Akta Yang Dibuat Dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, hal. 40.

kewenangan atribusi, antara lain: Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945: Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Pasal 76 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Pegelolaan Lingkungan Hidup, menentukan: Menteri, Gubernur, Bupati/Walikota memberikan sanksi administrasi kepada penanggung jawab kegiatan....dst.⁹

- (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 menurut penulis sering kurang diperhatikan dalam praktek yakni "delegasi tidak boleh kepada bawahan".
- (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 mandatans, maka penerima mandat yang disebut mandataris tidak bertanggung jawab atau bertanggung gugat, jadi tanggungjawab dan tanggunggugat tetap ditangan mandatans.

Cara memperoleh kewenangan atau kekuasaan yang legal sesuai dengan sistem ketatanegaraan menurut

⁹ Philipus M. Hadjon, dkk., 2011, *Hukum Administrasi Dan Tindak Pidana Korupsi*, Gajah Mada Universty Press, Yogyakarta, hal. 12.

UUD NRI 1945 , lembaga-lembaga negara sebagai lembaga konstitusi (constitution institution) mendapatkan Kewenangan Atribusi dari UUD, lembaga yang mendapat mandat langsung dari rakyat melalui Pemilu berdasarkan Pasal 22E UUD NRI 1945 jo. Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Yakni MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan; juga DPRD; Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih dalam Pilkada Langsung. Analisis ini membantu menjawab persoalan perlukah MPR melalui kewenangan atribusi menyempurnakan rumusan kedaulatan rakyat?

Penyempurnaan Kedaulatan Rakyat, wewenang MPR Berbasis Kewenangan Atribusi dalam Dinamisasi Penyelenggaraan Negara

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

- (1) Wewenang mengubah dan menetapkan UUD (*grondwetgeving*);
- (2) Wewenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- (3) Wewenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹⁰

¹⁰ Philipus M. Hadjon, 2008, Eksistensi, Kedudukan dan Fungsi MPR Sebagai Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, dalam Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan, Edisi Khusus, Kumpulan Tulisan dalam Rangka Purnabhakti Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H., Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, hal. 191.

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 dalam istilah bahasa Jerman oleh Jellinek disebut *Verfassung Anderung* yakni perubahan UUD yang dilakukan dengan sengaja dengan cara yang disebut dalam UUD itu sendiri.¹¹ (lihat Pasal 37 UUD NRI 1945). Perubahan UUD (*grondwetgeving functie*) berbeda dengan suatu fungsi legislasi (*wetgeving*) yang merupakan fungsi rutin. Pembentukan dan perubahan UU berlangsung dalam kurun waktu singkat, oleh karena itu pembentuk UU melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengharuskan baik Pemerintah maupun DPR pada tingkat nasional wajib menyusun Prolegnas (Program Legislasi Nasional) dan ditingkat Daerah, Gubernur dan DPRD Provinsi; Bupati, Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota menyusun Prolegda (Program Legislasi Daerah). Memang selain pemberian wewenang (atribusi) berdasarkan Pasal 3 UUD NRI 1945, kewenangan MPR diatur pula dalam Pasal 8 UUD NRI 1945 yakni tentang pengisian lowongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersama-sama ataupun bilamana Wakil Presiden berhalangan tetap. Kewenangan atribusi ini hanya berlaku situasi pada situasi yang tidak normal, sama seperti kewenangan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden bersifat sangat restriktif. Dalam Pasal 3 ayat (3) UUD NRI 1945, diformulasikan, MPR **hanya dapat** memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Dari analisis tersebut, timbul pertanyaan masih perlukah MPR melalui kewenangan atribusi yang diberikan oleh UUD melakukan penyempurnaan terhadap rumusan “kedaulatan

¹¹ Ismail Suny, 1977, Pergeseran Keusaan Eksekutif, Aksara Baru, Jakarta, hal. 41.

rakyat” [Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945] ? Menurut penulis hal ini dapat dibahas dari dua sudut pandang sebagai berikut:

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

- (1) Formula “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, mencerminkan kedaulatan rakyat, sekaligus menyatu dengan kedaulatan hukum, Indonesia negara hukum yang demokratis, dan kedaulatan pada MPR, DPR, DPD, dan Presiden.
- (2) Dasar yuridis-konstitusional pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, serta pilkada langsung; dan
- (3) Dilaksanakannya pengujian UU terhadap UUD oleh Mahkamah Konstitusi dan pengujian Peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU oleh Mahkamah Agung.¹²

Perubahan secara politik dapat dikatakan jika MPR melalui kewenangan mengubah UUD mengembalikan

¹² Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, In-Trans, Malang ,hal. 4.

kekuasaan tertinggi dilakukan oleh MPR, berarti MPR mereduksi hak-hak rakyat dan supremasi Konstitusi. Implikasi yuridis-konstitusional, pemilihan langsung Presiden/Wakil Presiden kehilangan validitas, begitu pula pengujian undang-undang. Sehingga tidak ada lagi *check and balances*, yang merupakan salah satu roh reformasi yakni meruntuhkan paham otoritarian yang merupakan “biang kerok”, KKN (Kolusi, Korupsi, Nepotisme).

MPR 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. Padahal rumusan sebelum perubahan, kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR, yang 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”¹³.

Kutipan itu jelas merupakan sikap MPR sesuai dengan jiwa ide atau cita negara yang berdasar atas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila sesuai Pembukaan UUD NRI 1945, alinea IV. Oleh karena itu isu penggunaan kewenangan atribusi “mengubah dan menetapkan UUD yang akan digunakan oleh MPR untuk mengembalikan rumusan “kedaulatan rakyat” menurut ketentuan “asli”, Pasal 1 Ayat (2) sebelum perubahan, tidak perlu dilakukan.

¹³ Sekreariat Jendral MPR RI, 2014, *Panduan Pemasyarakatan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, hal. 65.

Kedua, penyempurnaan aktualisasi “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 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa “Pancasila sumber dari segala sumber hukum negara”, merupakan landasan filosofis “Tata urutan Peraturan 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 aktualisasi “kedaulatan rakyat” dalam mendinamisasi penyelenggaraan negara. Isu yang berkembang untuk mengembalikan fungsi MPR “menyusun dan menetapkan GBHN” memiliki dasar konstitusional, karena MPR yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, Presiden dan lembaga negara yang mendapat mandat langsung melalui Pemilu, merupakan pelaksana “kedaulatan rakyat” menurut Undang-Undang Dasar”. Fungsi MPR yang juga tidak kalah urgent dan relevan dalam dinamika ketatanegaraan yakni fungsi “motor dan dinamisator” bagi semua lembaga negara (suprastruktur politik) dan masyarakat sipil (infrastruktur politik) dalam implementasi realisasi “konsepsi” Demokrasi Pancasila. Salah satu agenda besar yang seyogyanya juga mengaktualisasikan kewenangan MPR yakni memantapkan konsep Demokrasi Pancasila baik perspektif politik, ekonomi, dan sosial-budaya yang diharapkan dapat mendinamisasi penyelenggaraan negara untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil-makmur dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila.

PENUTUP

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

1. MPR tidak perlu kembali menjadi lembaga yang melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat, supremasi konstitusi merupakan jaminan bagi perwujudan kedaulatan berada di tangan rakyat.
2. MPR melalui aktualisasi kewenangan membuat produk MPR, atribusi wewenang yang diberikan oleh UUD atau UU, tidak digunakan untuk 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, antara lain yang sangat urgent adalah memantapkan konsepsi Demokrasi Pancasila.

Daftar Pustaka

- Asshidhiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaanya Di Indonesia*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.
- Atmadja, I Dewa Gede, Suko Wiyono, Sudarsono., 2015, *Teori Kostitusi & 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*, Gajah 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.
- Soewoto, Mulyosudarmo, 2004, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, In-Trans, Malang.
- Suny, Ismail, 1977, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta.
- Sekrtariat Jenderal MPR RI 2014, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*.

RAKYAT DALAM KONSTITUSI INDONESIA : Hilangnya Hikmah Kebijaksanaan dan Permusyawaratan¹

Oleh : Hariyono²

Diri manusia adalah sebuah ruang terbuka. Manusia bertautan dengan dua sisi dunia di mana ia hendak menemukan dirinya; di satu sisi, dunia prahistoris (atau ante-historis) dan di sisi lain dunia historis. Dunia prahistoris merujuk pada dunia yang dihayati sehari-hari tanpa banyak bertanya tentang makna dunia. Makna sehari-hari diterima begitu saja. Dunia diterima apa adanya tanpa curiga adanya problem di dalamnya. Sedangkan dunia historis adalah ketika orang mulai menemukan adanya problem terhadap makna tersebut. Dunia historis ditandai dengan adanya "problem". Sebuah penemuan problem yang tentu saja bisa ia iyai namun bisa juga ia tolak (dan kembali ke dunia prahistoris). Manusia adalah kesatuan dari dua dunia tersebut; perawatan jiwa berada dalam tegangan di antaranya.

Jan Patocka

Apa yang diungkapkan oleh fenomenolog berkebangsaan Cekoslovakia, Jan Patocka cukup menarik. *Prahistoris* tidak dimaknai sebagai suatu masa sebelum adanya tulisan atau pra aksara. *Prahistoris* dimaknai sebagai sikap pasip manusia dalam proses sejarah. Konsekuensinya dalam masyarakat yang mengenal tulisan, manusia, kalangan yang sering disebut terpelajar pun masih ada yang hidup dalam tataran *prahistoris*. Penguasaan terhadap pengetahuan ilmu-ilmu sosial bukan jaminan bahwa yang bersangkutan akan memiliki sikap aktif, kritis dan reflektif terhadap proses sosial yang sedang berlangsung, yaitu suatu tahap kehidupan yang oleh Jan Patocka disebut *historis*. Mereka tidak menyadari bahwa sebagian aliran ilmu-ilmu social di Indonesia ahistoris.

¹ Makalah disampaikan dalam acara FGD Pusat Pengkajian Pancasila Universitas Negeri Malang bekerjasama dengan Pusat Pengkajian MPR RI, Selasa 3 Mei 2016

² Staf pengajar di jurusan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Malang.

Padahal kita sadar bahwa realitas masyarakat kontemporer makin kompleks dan dipenuhi pelbagai informasi yang penuh dengan gangguan dan jebakan. Informasi yang bertebaran dalam media tulis dan digital makin berlimpah. Ironisnya, pengembangan pembelajaran ilmu-ilmu social belum mampu secara maksimal mendorong peserta didiknya menyikapi hidup secara historis karena masih minimnya upaya melakukan “*decolonizing the university*” (Alvares, C. & Faruqi, S.S. 2012).

Salah satu dampak dari kondisi tersebut menyebabkan masyarakat, termasuk kalangan intelektual kehilangan kepekaan terhadap masalah (*sensivity of the problems*). Pada saat konstitusi negara, yaitu UUD 1945 diamandemen, mayoritas dari mereka abai. Aspek teknis perubahan yang melibatkan lembaga asing hingga aspek substantif yang diubah jarang dijadikan wacana publik dan dikaji secara serius. Perubahan UUD 1945 yang tidak didahului dengan diskusi mendalam aspek historis dan filosofisnya sering menyebabkan ketidaktahuan kita semua dimana letak kedaulatan rakyat dalam praksis kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pemikiran di atas menjadi salah satu tantangan warga Indonesia yang sedang hidup di era globalisasi. Kita dituntut untuk merenung ulang tentang kedaulatan rakyat yang dicita-citakan oleh para pendiri bangsa sebagaimana termaktub dalam konstitusi NKRI. Rakyat dan sistem demokrasi seolah hanya dijadikan sebagai suatu mantra dalam proses pemilihan umum tetapi kehilangan makna dan kekuatan dalam praksis kehidupan sehari-hari. Dan salah satu sebab dari kondisi tersebut adalah makin tipis atau hilangnya “ruang berpikir” dalam proses pembelajaran formal, termasuk di perguruan tinggi.

Merealisasikan proses pembelajaran yang memberi ruang berpikir untuk membangun “dunianya” memang tidak mudah. Mungkin tidak berlebihan kalau Renald Khasali (2014; 27) mengutip pendapat George Bernard Shaw bahwa pada umumnya manusia itu malas berpikir. Hanya sekitar 2% manusia yang mau berpikir. “*Hanya 2% dari seluruh orang yang berprofesi sebagai pengajar di Perguruan Tinggi adalah pendidik. Mereka adalah orang yang tidak*

sekedar memindahkan isi buku kepada kepala mahasiswa, melainkan memperbaiki cara berpikir mahasiswa. Fakta ini didukung oleh kenyataan, bahwa hanya 2% dari sleuth mahasiswa yang menikmati kuliah di Perguruan Tinggi yang menjadi pemimpin (driver), selebihnya menjadi penumpang (passenger)”.

Lemahnya rakyat menghadapi ancaman modal dan wacana yang masif makin mendorong rakyat enggan berpikir. Kita menjalani kehidupan secara ahistoris. Ketimpangan dan bahkan penjungkirbalikan prinsip kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi dianggap biasa. Menurut Yudi Latif (2016) demokrasi di Indonesia tidak lagi mengikuti konsep demokrasi yang dikemukakan oleh Abraham Lincoln yang menyatakan *government of the people, by the people, and for the people* (pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat). Demokrasi di Indonesia justru mengalami realitas yang sebaliknya, yaitu *government off the people* (pemerintahan terputus dari rakyat), *buy the people* (membeli rakyat) dan *force the people* (menekan rakyat).

Padahal tatkala kita menoleh sejenak pada pemikiran dan perjuangan pendiri bangsa, sejak awal mereka telah menempatkan demokrasi jauh lebih maju, solutif dan emansipatoris dibanding demokrasi Barat. Menurut bung Karno saat pidato tentang Pancasila tanggal 3 September 1958 di istana negara dinyatakan bahwa, “ *Di dalam alam pikiran dan perasaan yang demikian itu maka demokrasi dus, bagi kita bukan sekedar satu alat tehnik saja, tetapi satu **geloof**, satu kepercayaan dalam usaha mencapai bentuk masyarakat sebagai yang kita cita-citakan”* .

Pendiri bangsa sejak awal telah menyadari bahwa feodalisme, kolonialisme, imperialisme dan liberalisme yang berlangsung lama disebabkan oleh tiadanya kedaulatan rakyat sekaligus menghilangkan kedaulatan rakyat. Cita-cita kebangsaan yang diemban adalah menempatkan rakyat sebagai sosok yang berdaulat. Sehingga sistem demokrasi yang akan dianut harus dapat menempatkan rakyat dalam posisi yang terhormat baik dalam bidang politik, ekonomi dan kebudayaan.

Para pendiri bangsa tidak ingin mengulang kegagalan demokrasi di Amerika dan Perancis. Dalam negara yang menganut pandangan liberalisme dan kapitalisme tersebut, rakyat memang memiliki kebebasan dalam bidang politik. Menurut Bung Hatta, demokrasi Barat memerdekakan manusia sebagai individu dengan berangkat dari asumsi bahwa “manusia itu lahir merdeka dan hidup merdeka. Ternyata dalam hal perekonomian semuanya dikuasai oleh kaum yang bermodal, kaum kapitalis. Jumlah mereka sangat kecil dibanding jumlah rakyat. Kaum bermodal menguasai jalannya produksi, penghasilan masyarakat dan dengan itu menguasai sumber hidup rakyat.

Berangkat dari kondisi tersebut, dalam bidang ekonomi rakyat Indonesia juga harus berdaulat. Demokrasi di Indonesia harus meliputi demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Masyarakat Indonesia yang bersifat kolektif selalu mengutamakan musyawarah. Dasar tolong menolong, gotong royong, merupakan suatu landasan yang penuh kebajikan dalam membangun demokrasi ekonomi (Hatta, 2000: 95-96)

Dan dalam bidang kebudayaan masyarakat terbelenggu oleh kekerasan struktural dan hegemoni budaya. Kondisi ini menjadi legitimasi terhadap proses pemiskinan dan pembodohan rakyat, sehingga rakyat menjadi inferior, bermental Inlander. Dalam konteks itulah, para pendiri bangsa yang menggunakan strategi demokrasi kultural lebih menekankan perjuangan memperkuat dan memberdayakan rakyat dengan cara yang lebih evolutif. Pendidikan pada rakyat, termasuk usaha Ki Hajar Dewantara yang menekankan pada proses berpikir merdeka pada subyek didik merupakan contoh bagaimana rakyat disiapkan untuk menjadi dirinya yang sejati, yaitu rakyat yang berani berpikir merdeka. Hanya dengan rakyat yang berani merdeka, bisa mengurus dirinya sendiri serta tidak tergantung pada orang lain itulah kelak rakyat di alam merdeka dapat mengisi dan merealisasikan alam kemerdekaan secara baik.

Pada satu sisi, mereka yang lebih menekankan demokrasi radikal, kedaulatan politik, khususnya kedaulatan politik negara yang

diperjuangkan lebih dulu. Dengan kemerdekaan politik negara, bangsa Indonesia dapat berjalan di atas jembatan dan dan memasuki pintu gerbang menuju kemerdekaan yang sejati. Kelompok demokrasi radikal pada masa kolonial Belanda lebih memilih jalan non kooperasi dengan orientasi dan strategi perjuangan encapai kemerdekaan Indonesia.

Sesuatu yang menarik dan mendasar, baik yang memilih jalur kultural maupun radikal tetap menempatkan manusia Indonesia bukan sebagai sosok individu belaka. Manusia Indonesia memang dilihat dan dihargai eksistensinya sebagai individu, namun eksistensinya tersebut tidak dapa dipisahkan dari posisinya sebagai bagian mutlak dari makhluk sosial. Eksistensi manusia sebagai individu dan sosial dilihat sebagai dualitas yang saling melengkapi. Kondekuensi dari hal tersebut kepentingan umum, kepentingan publik tidak boleh dikalahkan oleh kepentingan individu dan atau kelompok.

Nasib bangsa Indonesia yang telah mederita akibat proses pemiskinan dan pembodohan, maka demokrasi, kedaulatan rakyat, harus disertai dengan perlindungan dan pemberdayaan pada rakyat. Untuk itu demokrasi yang diterapkan di Indonesia perlu memadukan kemerdekaan politik, ekonomi dan budaya.

Satu-satunya cara untuk mencapai hal tersebut adalah mengedepankan musyawarah sehingga hikmah dalam mencapai kebajikan hidup berbangsa dan bernegara dapat dicapai. Dan strategi tersebut dapat dicapai melalui perwakilan bukan one man one vote. Melalui musyawarah yang bijak, proses pengambilan keputusan tidak dikendalikan oleh pemilik modal. Rakyat sebagai pemegang modal kedaulatan lah yang lebih menentukan proses zamannya.

Kita tidak boleh larut dalam proses globalisasi dengan memposisikan bangsa kita hanya sekedar menjadi lahan investasi, masyarakatnya menjadi konsumen. Mendorong bangsa Indonesia menjadi bangsa pembelajar membutuhkan suatu karakter dan prinsip kehidupan yang dinamis dari semua elemen bangsa. Semoga.

Daftar Pustaka

- Alvares, C. & Faruqi, S.S. 2012. *Decolonising University; The Emerging Quest fo Non-Eurocentric Paradigms*. Pulau Pinang: Universiti Sains Malaysia.
- Fukuyama, F. 2011. *The Origins of Political Order; From Prehuman Times to the French Revolution*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Hariyono 2013. *Arsitektur Demokrasi Indonesia, Gagasan Awal Demokrasi Para Pendiri Bangsa*. Malang. Setara Press.
- Kasali, R. 2007. *Re-Code, Your Change DNA, Membebaskan Belenggu-Belenggu untuk meraih Keberanian dan Keberhasilan dalam Pembaharuan*. Jakarta: Gramedia.
- 2014. *Self Driving; Menjadi Driver atau Passanger?*. Jakarta: Mizan.
- Kleden, I. 1987. *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*. Jakarta: LP3ES.
- Kleden, I. 2004. *Masyarakat dan Negara; Sebuah Persoalan*. Magelang: Indonesiatera.
- Kreisberg, S. 1992. *Transforming Power; Domination, Empowerment, and Education*. New York: State University of New York Press.
- Morris, I. 2011. *Why The West Rule For Now; The patterns of history and what they reveal about the future*. London: Profile Books.
- Rahardjo, P. & Gusmian, I. 2001. *Bung Karno dan Pancasila, Menuju Revolusi Nasional*. Yogyakarta: Galang Press.
- Saim, E. dkk. (Edit.) 2000. *Karya Lengkap Bung Hatta, Buku 2: Kemerdekaan dan Demokrasi*, Jakarta: LP3ES.

KEDAULATAN RAKYAT DI DALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 (MEMPERSOALKAN RELASI BANGSA INDONESIA DENGAN SUMBER DAYA AGRARIA)¹

Oleh: Imam Koeswahyono²

PENGANTAR

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang akan menginjak usia 71 tahun pada bulan Agustus 2016 sebagai negara kesatuan berbentuk republik dimana kedaulatan ada di tangan rakyat sebagai perwujudan negara demokrasi merupakan negara hukum³ dalam dinamika perkembangan politik ketatanegaraan sejak kemerdekaan mengalamii pasang surut.

Perbicangan sampai pada diskursus tentang perubahan Undang-undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 yang saat ini terdiri dari 194 paragraf, hanya 29 yang aseli berarti sisanya adalah perubahan, sehingga beberapa ahli tata negara dan politik seperti Kawamura, Anton Djawamaku dan M.Sudiby, Goenawan Mohamad, Denny JA, Saafroedin Bahar, serta Jimly Asshiddiqie menyatakan tidak ada lagi jejak bentuk aseli karena mengalami perubahan massif dan mendasar atas Undang-undang Dasar Tahun 1945, sehingga M Fajrul Falaakh sampai pada pernyataan “sampai sebegitu tak memadaikah UUD 1945 sebagai konstitusi, sehingga harus mengalami perubahan begitu luas? Ataukah amandemen sepenuhnya menggantikan watak dasar konstitusi sehingga bentuk aselinya hampir tak tampak”?⁴. Perubahan

¹ Makalah disampaikan dalam Focus Group Discussion (FGD) diselenggarakan Pusat Pengkajian Pantjasila Universitas Negeri Malang bekerjasama dengan Lembaga Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, di hotel ATRIA Malang Selasa 3 Mei 2016

² Pengajar dan peneliti pada Pusat Pengembangan Hukum Agraria (PPHA)/ The Centre for Agrarian Law Studies Fakultas Hukum Universitas Brawijaya sejak 1997 sampai sekarang

³ Periksa Bab I Pasal 1 Ayat (1) sampai Ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 hasil Perubahan I sampai IV

⁴ Periksa pertanyaan mendasar Fajrul Falaakh dalam kajiannya yang diterbitkan menyusul setelah wafatnya pakar hukum tata negara dan sekretaris pada Komisi Hukum Nasional (KHN) dalam Mohammad Fajrul Falaakh.,2014., **Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta**

konstitusi sebagai hukum dasar yang tertulis atau “*grondwet, Loiconstitutinelle, droit constitutionelle*” yang merupakan *mission sacre* ilmu hukum kata Georg Schwarzenberger apa di balik gagasan amandemen (*ius constituendum*), teori konstitusionalisme yang mendasari dan bagaimana aspek fakta implementasi (*ius constitutum*). Mengapa harus demikian? argumentasinya karena konstitusi menurut William G Andrew menyatakan bahwa “ *the constitution imposes restraints on government as a junction of constitutionalism, but it also legitimizes the power of government. It is the documentary instrument for the transfer of authority from the residual holders -the people under democracy, the king under monarchy- to the organs of State power*⁵” Simpulan dari uraian tersebut sebagai satu fungsi konstitusionalisme, konstitusi di satu sisi memberikan pembatasan pada kekuasaan pada sisi yang lain memberikan suatu legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan dan instrumen pengalihan kewenangan dari pemegang kekuasaan asal yakni *rakyat* kepada organ-organ kekuasaan negara.

Dinamika perubahan politik ketatanegaraan negara Indonesia pada era transisi dari rezim otoriter ke rezim pemerintahan masyarakat sipil terjadi antara 1999 sampai 2002 dilakukan oleh lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terhadap materi atau substansi Undang-undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 karena “MPR berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 sebagai penyelenggara negara tertinggi, sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara.”⁶

Menurut Bagir Manan jika ditelisik latar belakang mengapa dilakukan perubahan kedudukan keanggotaan dan mekanisme keanggotaan MPR dimaksudkan sebagai langkah untuk: Gagasan

Perubahan UUD 1945 Oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi (The Growth, Model and Informal Changes of An Indonesian Constitution), Cetakan Kedua, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm.2

⁵ Zainal Arifin Mochtar dalam Jimly Asshiddiqie.,2012., **Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi**, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. x

⁶ Bagir Manan., 2004., **DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru**, Cetakan Kedua, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press, Yogyakarta, hlm. 77 dibandingkan dengan hasil kajian Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang dilakukan atas hasil amandemen I dan II lihat Abdul Mukti Arsyad dan kawan-kawan.,2000., **Amandemen UUD 1945 Antara Teks dan Konteks Dalam Negara Yang Sedang Berubah**, Cetakan Pertama, Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 53-54

meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang secara konseptual ingin menegaskan MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Secara praktis, pembaruan dimaksudkan meniadakan penyalahgunaan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara; Gagasan sistem perwakilan dua kamar (“bikameral”) dimana MPR menjadi wadah badan perwakilan DPR dan DPD walaupun dari susunannya yang menyebutkan susunan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD tidak tergambar dalam konsep “bikameral”; Menyederhanakan sistem keanggotaan dengan “meniadakan” utusan golongan dan mengubah menjadi utusan daerah menjadi DPD, sehingga alasan penghapusan utusan golongan lebih bersifat pragmatik daripada konseptual; Gagasan mewujudkan “demokrasi” dalam mengisi keanggotaan MPR melalui pemilihan “langsung” oleh rakyat⁷;

PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian selintas pada latar belakang tulisan ini, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

Apa implikasi hukum perubahan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari lembaga tertinggi negara sebagai representasi dari kedaulatan rakyat menurut sila keempat filosofi bangsa “*Pantjasila*” atas produk hukum lembaga tersebut yang mengatur tentang relasi bangsa Indonesia, negara, pemerintah, perorangan serta badan hukum dengan sumber daya alam⁸?

PEMBAHASAN

Mengacu pada rumusan masalah sebagaimana dikemukakan pada angka II dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan yang ditelaah secara sistematis atau *statute approach* dipadu dengan pendekatan konseptual yakni konsep dan teori perubahan konstitusi (*conceptual approach*) dengan dijiwai dengan nilai-nilai filosofi bangsa Indonesia *Pantjasila* sebagai basis landasan kajian ini.

⁷ Ibid, hlm.83-85

⁸ M Fajrul Falaakh Op.cit, hlm.x

Reformasi konstitusi menyusul berakhirnya era Orde Baru dalam konteks menuju penyempurnaan demokrasi melalui perumusan ulang peran dan fungsi tiap-tiap cabang pemerintahan sehingga dapat saling mengawasi dan mengimbangi (“*checks and balances*”) demi terhindari dominasi kekuasaan satu cabang pemerintahan tertentu terhadap cabang kekuasaan pemerintahan lainnya. Menurut Mohammad Fajrul Falaakh berdasarkan hasil penelitiannya atas teks UUD Tahun 1945 *postea* amandemen secara formal belum diubah (*diamandemen*) sejak 2002, namun mengalami perubahan secara non-formal oleh lembaga legislatif maupun *interplay* legislatif-yudikatif dengan mengabaikan prosedur amandemen formal. Cara-cara non formal tidak sebatas garis lurus dan antar lembaga melainkan dinamis berdasarkan pola hubungan kekuasaan antar lembaga contoh kongkrit legislasi atau pembentukan peraturan perundang-undangan di satu sisi dengan ajudikasi terhadap legislasi melalui pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) (oleh MK dan MA) yang membuktikan belum mapannya (*established*) rezim konstitusi *postea* amandemen. Dengan demikian, terdapat beberapa asumsi implikasi hasil amandemen non-formal antara lain: a. hasil amandemen tidak berubah secara formal untuk kepentingan perumusannya, melainkan berubah secara non-formal untuk kepentingan perumusannya misalnya putusan Mk berkaitan dengan HAM, b. hasil amandemen telah bersifat responsif terhadap tuntutan negara hukum dan supremasi konstitusi misalnya wewenang peradilan melakukan pengujian perundangan, c. Hasil amandemen bersifat responsif terhadap tuntutan keadilan dan HAM sejauh memenuhi kepentingan atau melindungi kepentingan perumusannya misalnya prinsip “retroaktif” kepentingan Orde Baru, partai politik, militer atau konglomerat.⁹

Ikhwal jawaban atas pertanyaan apa implikasi hukum atas perubahan kedudukan lembaga MPR yang bukan lagi lembaga tertinggi negara sebagai representasi atas cita dan kedaulatan seluruh rakyat terhadap produk hukum yang dikeluarkannya di antaranya Ketetapan MPR Nomor IX/ MPR/ 2001 tentang Pembaruan Agrarian dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, menurut pandangan penulis

⁹ Ibid. Bandingkan dengan pandangan Jimly Asshiddiqie dalam Jimly Asshiddiqie.,2012., **Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi**, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.64-65 dan hlm. 94-95

menduduki posisi amat penting. Dikatakan amat penting karena: Menurut Jimly Asshiddiqie adanya lembaga MPR dipahami sebagai lembaga tempat penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, tempat presiden dipilih, bertunduk dan bertanggungjawab, maka MPR termasuk ke dalam pengertian parlemen Indonesia dalam arti luas; Pertanggungjawaban presiden kepada MPR, justru merupakan unsur sistem parlementer yang nyata dalam sistem pemerintahan yang dinisbatkan sebagai sistem presidensial berdasarkan UUD 1945; Dalam kenyataan sejarah menurut Jimly kesulitan yang timbul sebagai akibat penerapan sistem parlementer di masa awal kemerdekaan, tak dapat menutup kenyataan bahwa Indonesia tidak berhasil mempraktikkan sistem parlementer yang justru belum pernah diterapkan adalah sistem presidensial murni di mana presiden dipilih dan bertanggungjawab secara langsung secara politik kepada rakyat buka melalui lembaga parlemen.¹⁰

Persoalan yang berkaitan dengan akibat hukum atas produk hukum yang dibuat oleh MPR yang berkenaan dengan mandat rakyat atau bangsa Indonesia kepada pemerintah atas nama dengan untuk melakukan perubahan secara mendasar pengelolaan (*natural resources management*) sebagai prasyarat untuk meretas ketimpangan struktural penguasaan dan pemilikan atas sumber daya alam yang setidaknya telah berlangsung sekitar lebih dari setengah abad untuk segera dapat terwujudkan, kenyataannya masih sebatas cita-cita. Pertanyaannya mengapa demikian?. Jawabannya sudah barang tentu kembali pada pertanyaan awal apakah masih dipegang konsistensi komitmen segenap bangsa Indonesia untuk melaksanakan secara murni dan konsekuen “*reforma agraria (agrarian reform)*” untuk mewujudkan keadilan agraria sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960?. Jika jawaban dari pertanyaan tersebut ya, maka konsekuensinya ialah meningkatkan pengarusutamaan dan merealisasikan amanat Ketetapan MPR No.IX/MPR/2001 kepada pemerintah¹¹. Argumentasi lain, menurut pandangan penulis, bahwa dalam perubahan cepat globalisasi akan membawa akibat ancaman atas kedaulatan sumberdaya alam dari

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, Op.cit, hlm. 99 -101

¹¹ Lihat Ivan valentina Ageung., Myrna A Sawitri (Editor), 2004., **Implementasi TAP MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya alam**, Raca Institute, HuMa, Pokja PA PSDA, hlm. 18-22 dan 12 - 15

pihak luar/ asing semakin menguat dan menuntut adanya penyikapan yang sama baik seluruh rakyat maupun pemerintah untuk mencegahnya. Dengan demikian, perubahan kelembagaan dan kedudukan atas MPR memiliki pengaruh yang secara signifikan kuat terhadap produk hukum yang dihasilkannya yang semula dirancang untuk melakukan suatu tujuan mulia pembaruan secara mendasar, baik filosofi, politik hukum, kebijakan, kelembagaan, relasi antar kelembagaan, pembagian yang adil atas hasil sumber daya alam serta penyelesaian sengketa.

KESIMPULAN

Bertumpu pada hasil analisis tersebut, maka secara umum dapat ditarik suatu simpulan sebagai berikut: masih dipegang konsistensi komitmen segenap bangsa Indonesia untuk melaksanakan secara murni dan konsekuen “*reforma agraria (agrarian reform)*” untuk mewujudkan keadilan agraria sebagaimana yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960. Konsekuensi dari tekad tersebut meningkatkan pengarusutamaan dan merealisasikan amanat Ketetapan MPR No.IX/ MPR/2001 kepada pemerintah.

Dalam perubahan cepat globalisasi akan membawa akibat ancaman atas kedaulatan sumberdaya alam dari pihak luar/ asing semakin menguat dan menuntut adanya penyikapan yang sama baik seluruh rakyat maupun pemerintah untuk mencegahnya. Dengan demikian, perubahan kelembagaan dan kedudukan atas MPR memiliki pengaruh yang secara signifikan kuat terhadap produk hukum yang dihasilkannya yang semula dirancang untuk melakukan suatu tujuan mulia pembaruan secara mendasar, baik filosofi, politik hukum, kebijakan, kelembagaan, relasi antar kelembagaan, pembagian yang adil atas hasil sumber daya alam serta penyelesaian sengketa

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Mukti Arsyad dan kawan -kawan.,2000., Amandemen UUD 1945 Antara Teks dan Konteks Dalam Negara Yang Sedang Berubah, Cetakan Pertama, Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Sinar Grafika, Jakarta
- Adji Samekto dan Suteki.,2015., Membangun Politik Hukum Sumber Daya Alam Berbasis Cita Hukum Indonesia, Kumpulan Makalah Seminar Nasional dan Kongres Fakultas Hukum Universitas Diponegoro dan Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia, Thafamedia Yogyakarta
- Bagir Manan., 2004., DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru, Cetakan Kedua, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press, Yogyakarta
- Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi Lainnya, Pusat Perancangan Kebijakan dan Informasi Hukum Pusat-Daerah (Law Centre) Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Jakarta
- Imam Koeswahyono dan kawan-kawan dalam Aan Eko Widiarto (Editor)., 2015.,Politik
- Ivan valentina Ageung., Myrna A Sawitri (Editor)., 2004., Implementasi TAP MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya alam, Raca Institute, HuMa, Pokja PAPSDA
- Jazim Hamidi dan Kawan-kawan., 2012., Teori Hukum Tata Negara, A Turning Point of The State, Cetakan Pertama, Salemba Humanika, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie.,2012., Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta
- Mohammad Fajrul Falaakh., 2014., Pertumbuhan dan Model Konstitusi Serta Perubahan UUD 1945 Oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi (The Growth, Model and Informal Changes of An Indonesian Constitution), Cetakan Kedua, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

GAGASAN KEDAULATAN RAKYAT DALAM BINGKAI KEINDONESIAAN¹

Oleh: Jundiani²

KONSEP KEDAULATAN NEGARA

Dalam sebuah kajian teori, pengertian kedaulatan mencakup dua konteks pengertian, yaitu pengertian internal dan eksternal. Dalam arti internal, kedaulatan sebagai konsep kekuasaan tertinggi yang dikenal mencakup ajaran tentang Kedaulatan Tuhan (*Theocracy*), Kedaulatan Rakyat (*Democracy*), Kedaulatan Hukum (*Nomocracy*), dan Kedaulatan Raja (*Monarchy*). Dalam perspektif kekuasaan negara secara internal ini juga dikenal adanya ajaran Kedaulatan Lingkungan (*Ecocracy*).

Sedangkan dalam perspektif yang bersifat eksternal, konsep kedaulatan itu biasa dipahami dalam konteks hubungan antar negara. Dalam hubungan Internasional, orang biasa berbicara mengenai status suatu negara merdeka yang berdaulat keluar dan ke dalam. Karena, dalam praktik hubungan antar negara mutlak diperlukan adanya pengakuan Internasional terhadap status suatu negara yang dianggap merdeka dan berdaulat itu. Tanpa adanya pengakuan, negara yang mengklaim dirinya sendiri secara sepihak sebagai negara akan sulit ikut serta dalam pergaulan internasional.

Di samping ide kedaulatan dalam konteks pengertian yang bersifat eksternal dalam hubungan antar negara, UUD 1945 juga dapat dikatakan menganut beberapa ajaran tentang kedaulatan dalam pengertian internal, terutama dalam hubungan antara negara dan

¹ Disampaikan pada acara Focus Group Discussion (FGD), dengan tema “*Kedaulatan Rakyat di Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.” Diselenggarakan oleh Lembaga Pengkajian MPR RI bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Pancasila Universitas Negeri Malang, tanggal 3 Mei 2016, di Hotel Atria Malang. Tulisan ini disarikan sebagian dari materi buku Jimly Asshiddiqie, “*Green Constitution: Nuansa Hijau UUD 1945*”, Rajagrafindo/Rajawali Pers, Jakarta, 2009 dan “*Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*,” Ichtiar Baru-van Hoeve, 1994.

² Pengajar Matakuliah Filsafat Pancasila dan Hukum Tata Negara pada Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri (UIN) Malang.

warga negara dan antara sesama warga negara. Dari keempat konsep kekuasaan tertinggi atau kedaulatan, yaitu Kedaulatan Tuhan (*Theocracy*), Kedaulatan Raja/Ratu (*Monarchy*), Kedaulatan Rakyat (*Democracy*), dan ide Kedaulatan Hukum (*Nomocracy*), setidaknya UUD 1945 secara eksplisit menganut dua ajaran kedaulatan, yaitu kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum yang berkaitan dengan ide demokrasi dan negara hukum. Bahkan, dalam pengertian yang berbeda dari konsepsi klasik tentang teokrasi, UUD 1945 juga mengakui adanya prinsip kekuasaan tertinggi yang bersumber dari Tuhan Yang Maha Kuasa, di samping adanya praktik sistem kerajaan di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang statusnya diakui dan dihormati menurut Pasal 18B ayat (1) UUD 1945³.

Sementara itu, dalam Pembukaan UUD 1945 pada Alinea III, dinyatakan, “Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.” Ide Kemahakuasaan Tuhan dalam Pembukaan UUD 1945 ini jelas merupakan pengakuan bahwa Yang Maha Berkuasa dalam Kehidupan bernegara pun pertama-tama adalah Tuhan, yaitu Allah Yang Maha Kuasa. Selanjutnya, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Sedangkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan, “Negara Indonesia adalah negara hukum”,⁴ yang tidak lain menegaskan dianutnya prinsip kedaulatan hukum. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung dan menganut hampir semua ajaran kedaulatan, yaitu mulai dari prinsip Kedaulatan Negara secara eksternal dan semua ajaran kedaulatan secara internal, yaitu prinsip Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Rakyat, Kedaulatan Hukum, Kedaulatan Raja⁵, dan bahkan Kedaulatan Lingkungan.

³ Perubahan Kedua UUD 1945 Tahun 2000, Pasal 18B ayat (1), “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

⁴ Perubahan Ketiga UUD 1945 tahun 2001. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”; dan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 berbunyi, “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

⁵ Lihat sistem pemerintahan kesultanan Yogyakarta yang oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 diakui dan dihormati sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa yang khusus

Menyadari pentingnya peletakan fundasi konsep kedaulatan dalam kehidupan bernegara, para perancang dan perumus undang-undang dasar negara kita pada tahun 1945 juga telah mendeklarasikan dengan tegas adanya prinsip kedaulatan negara Indonesia itu, baik dalam Pembukaan maupun dalam pasal-pasal UUD 1945. Pada alinea I Pembukaan UUD 1945 dirumuskan, “Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan”. Hal ini menjadi sebuah argumentasi mengapa persoalan kedaulatan negara menjadi masalah dasar dalam kehidupan bernegara dan selalu menjadi isu-isu penting untuk terus dikaji.

SEJARAH PERUMUSAN KONSEP KEDAULATAN RAKYAT YANG BERCIRIKAN KEINDONESIAAN

Bermula dari pertanyaan yang dilontarkan oleh Dr. KRT Radjiman Wedijodiningrat dalam sidang pertama Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), atas “*weltanschauung* yang manakah negara yang baru ini di dasarkan”, atau negara yang baru ini berdasarkan atas *weltanschauung apa?*”, diskusi tentang dasar negara ini lantas mulai bergulir pada awal-awal terbentuknya negara ini. Rumusan tentang dasar negara merupakan rumusan tentang pengakuan bersama mengenai prinsip-prinsip bersama suatu negara dan bangsa, yang disandarkan pada nilai-nilai yang ada dan secara alamiah tumbuh dan berkembang pada masyarakatnya. Dengan demikian tidaklah berlebihan jika dikatakan bahwa dasar negara merupakan cerminan dari karakter suatu negara dan bangsa, karena bersumber dari nilai-nilai yang hidup dalam negara dan bangsa tersebut.

Bagi para pendiri negara (*The Founding Fathers*), pembahasan tentang dasar negara ini sangatlah signifikan. Ia menjadi sangat “sakral”. Hal ini tidak saja terkait pada fungsinya yang menjadi rujukan pertama dalam penentuan kehidupan bernegara dan

diatur dengan UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. LNRI Tahun 2012 No. 170.

bermasyarakat suatu negara, tetapi juga terkait pada nilai historisnya yang sungguh tidak terbandingkan dengan konsensus apapun yang ada di suatu negara. Para pendiri negara ini mengetahui benar bahwa kesepakatan yang akan mereka hasilkan pada masa itu bukan merupakan hal yang “sepele”, melainkan menyangkut kehidupan negara tersebut pada masa itu dan masa yang akan datang.

Di Indonesia, perumusan tentang dasar negara ini telah melalui proses panjang yang cukup melelahkan. Para pendiri negara dan bangsa ini (*The Founding Fathers*), berkumpul bersama untuk mengutarakan hal-hal apa saja yang mereka kehendaki dan mereka cita-citakan tentang bangunan bersama yang akan mereka susun secara bersama sama kelak. Di dalamnya ada proses yang terjadi. Ada opini yang digulirkan, ada diskusi yang digelontorkan, ada perdebatan sengit, ada eksplorasi dan ada rasionalisasi tentang rumusan-rumusan yang diajukan, hingga akhirnya dilahirkan suatu kesepakatan bersama (konsensus) dari pihak-pihak yang merupakan representasi seluruh masyarakat di negara dan bangsa tersebut. Pembahasan-pembahasan dan perdebatan-perdebatan yang terjadi pada proses perumusan tersebut memang harus dilakukan jika ingin menghasilkan suatu kesepakatan (konsensus) yang membawa kebaikan di masa yang akan datang. Salah satu aspek diskusi yang diharapkan lahir dari konsensus tersebut adalah ingin meletakkan dasar kedaulatan bagi penyelenggaraan pemerintahan Indonesia.

Yang paling menarik di atas ajaran-ajaran kedaulatan tersebut di atas adalah ajaran kedaulatan rakyat dan ajaran kedaulatan hukum. Meskipun belum dipraktikkan sebagaimana mestinya, keduanya telah digagaskan sejak dari zaman Yunani kuno dan Rumawi kuno. Mengenai yang pertama, yaitu ajaran kedaulatan rakyat, pada pokoknya terkait dengan konsep yang dikenal sebagai demokrasi. Demokrasi berasal dari perkataan ‘*demos*’ yang berarti rakyat dan ‘*kratien*’ atau ‘*cratie*’ yang berarti kekuasaan⁶. Dengan demikian demokrasi berarti kekuasaan rakyat, yaitu sebagai suatu konsep tentang pemerintahan oleh rakyat atau ‘*rule by the people*’.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ihtiar Baru-van Hoeve, 1994.

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

Adalah suatu hal yang lazim dipahami bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut ajaran kedaulatan rakyat meskipun lazim pula para ahli hukum Tata Negara yang menyatakan bahwa selain ajaran kedaulatan rakyat juga terdapat ajaran kedaulatan lain dalam UUD 1945, misalnya Ismail Sunny yang menyatakan bahwa UUD 1945 menganut tiga ajaran kedaulatan sekaligus yaitu ajaran Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Rakyat, dan Kedaulatan Hukum.⁷ Hal ini secara tegas dirumuskan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 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, bergeser kearah 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

⁷ Jimly Assiddiqie, Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia, Ichtisar Baru-van Hoeve, 1994.

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.

CATATAN AKHIR

Secara eksplisit, gagasan kedaulatan negara yang dilaksanakan Indonesia adalah kedaulatan yang bersumberkan pada nilai-nilai Ketuhanan (*Theocracy*), nilai-nilai aspirasi rakyat (*Democracy*), ide gagasan negara hukum (*Nomocracy*), Kedaulatan Raja/Ratu (*Monarchy*), baik yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945 atau dalam Pasal-pasalnyanya. Bahkan Jimly Asshiddiqie melengkapi gagasannya tentang nilai-nilai penataan kehidupan yang selaras dengan alam, lazim disebut dengan kedaulatan lingkungan (*Ecocracy*) menjadi sebuah gagasan kedaulatan yang akan memperkuat penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan di Indonesia.

Inilah Indonesia, dengan segenap kekayaan dan keunikannya, tentunya berbeda dengan negara-negara yang lain, mendeklarasikan sebagai sebuah negara yang berdaulat, sejajar dengan negara-negara besar di dunia, berkomitmen mewujudkan sebuah model negara yang sesuai dengan karakter bangsa, dengan tetap mengikuti perkembangan tata kehidupan dunia yang begitu cepat. Semoga Indonesia mampu memberikan warna bagi perkembangan sejarah peradaban bangsa-bangsa di dunia.

MELAWAN PEMBAJAKAN KEDAULATAN RAKYAT

Oleh: Drs. Margono, M.Pd, M.Si

Secara sosiologis-politik, betulkah rakyat telah berdaulat di negeri ini? Jawaban atas pertanyaan ini sering sangat mengecewakan, ketika para pemodal nasional dan internasional selama era Orde Baru dan era reformasi menunjukkan peran menentukan arah pembangunan bangsa Indonesia. Pada era Orde Baru, sekalipun MPR memiliki kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang menetapkan GBHN, kebijakan pembangunan nasional lebih diarahkan oleh kekuatan ekonomi internasional terutama pada proses investasi dan pemberian hutang terutama oleh Bank Dunia dan IMF. MPR tidak mampu mengontrol Presiden dengan alat GBHN tersebut, karena pengangkatan sebagian besar anggota MPR oleh Presiden.

Pada era reformasi, sejumlah *letter of intents* yang ditandatangani pemerintah Indonesia dan IMF secara nyata melakukan campur tangan terhadap sejumlah pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia atas nama deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, dan keterbukaan. Pembangunan nasional telah dipimpin oleh kekuatan pemodal. Rakyat memang memiliki wakil-wakilnya di DPR dan MPR. Akan tetapi, wakil-wakil rakyat tidak mampu mengontrol Presiden, bahkan pernah melahirkan undang-undang penanaman modal tahun 2007 yang sangat berpihak kepada investor asing. Melalui proses *rent seeking* dan praktik korupsi lainnya, DPR tidak mampu menjadi kekuatan yang berpihak kepada rakyat ketika pemerintah cenderung mengikuti kemauan investor.

Indonesia membutuhkan perencanaan pembangunan yang terpusat. Negara memerlukan arah yang jelas dalam melaksanakan pembangunan nasional, sehingga tidak terombang-ambing oleh pengaruh pasar. Kesejahteraan rakyat, kemandirian nasional, dan keberlanjutan pembangunan tidak akan tercipta dengan sendirinya dengan mengikuti mekanisme pasar. Tujuan negara harus dicapai dengan strategi dasar pembangunan yang jelas dan konsisten.

Perencanaan pembangunan yang terpusat itu dahulu disebut dengan Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN). Pola dasar pembangunan, pembangunan jangka menengah, dan rencana pembangunan lima tahun (Repelita) termasuk dalam GBHN. Perencanaan pembangunan yang terpusat sebaiknya hanya memuat pola dasar pembangunan nasional. Ia berisi strategi dasar yang ditempuh pemerintah dan elemen bangsa lainnya (pengusaha dan masyarakat Indonesia) dalam mewujudkan tujuan nasional. Selebihnya dapat diatur dalam undang-undang.

Strategi dasar pembangunan merupakan elaborasi dari pasal 33 UUD 1945. Pada prinsipnya ia berisi perpaduan yang harmonis antara strategi pertumbuhan, redistribusi, pemberdayaan, keberlanjutan, dan pengembangan teknologi tepat guna. Peran negara dalam menguasai cabang produksi yang terkait dengan hajat hidup orang banyak harus diberi penjelasan. Begitu juga penerapan asas kekeluargaan dan gotong royong dalam membangun ekonomi nasional perlu dipertegas prinsip-prinsipnya. Efisiensi berkeadilan juga perlu disertai kriteria yang jelas.

Pada era reformasi, rencana pembangunan nasional dituangkan dalam bentuk undang-undang. Hal ini berarti rencana pembangunan nasional tergantung pada dinamika politik yang terjadi di DPR sebagai lembaga legislatif. Suatu hal yang rawan dalam dinamika politik adalah imbas dari dinamika pasar. Studi ekonomi-politik menunjukkan bahwa pasar (khususnya pasar internasional yang dikuasai pemodal besar) memiliki kemampuan untuk memotong jalur kedaulatan rakyat. Dengan demikian, diperlukan haluan yang stabil untuk mengendalikan penetrasi pasar tersebut. Perencanaan pembangunan yang terpusat dapat menjadi haluan untuk mengendalikan kekuasaan pemodal atas kedaulatan rakyat.

Oleh karena itu, perencanaan pembangunan yang terpusat dapat diberi label pola dasar pembangunan nasional. MPR harus diberi wewenang tambahan untuk menetapkan pola dasar pembangunan nasional. MPR juga harus memiliki gigi untuk memastikan pemerintah melakukan pembangunan berdasarkan pola dasar tersebut. MPR harus memiliki kekuasaan untuk memberhentikan presiden jika

presiden melakukan pembangunan hanya dengan mengikuti mekanisme pasar semata (melanggar pola dasar pembangunan nasional). Proses pemberhentian presiden dapat mengikuti jalur DPR, MK, dan sidang MPR.

Hal yang serius harus dilakukan untuk menyusun draf pola dasar pembangunan nasional adalah menghimpun aspirasi seluruh elemen bangsa Indonesia tentang haluan negara dalam melaksanakan pembangunan nasional. Kunci dari penjangkaran aspirasi tersebut terletak pada keterlibatan pakar ekonomi politik nasionalis yang selama ini banyak memikirkan implementasi Pancasila dalam pembangunan ekonomi nasional. Kesalahan dalam pelibatan pakar dalam menganalisis aspirasi rakyat akan berdampak pada penerapan teori ekonomi politik impor yang bersifat kapitalistik. Jika hal ini terjadi, maka pola dasar pembangunan tidak medasarkan diri pada Pancasila, bahkan mendangkalkan Pancasila pada penafsiran neoklasik dan neoliberal.

MENGENAL ULANG KEDAULATAN RAKYAT DALAM RUMUSAN PASAL 1 (2) UUD NRI TAHUN 1945¹

Oleh: Dr. Mariyadi, SH., MH.²

PENDAHULUAN

Reformasi kekuasaan 1998, telah memicu dorongan agar MPR mengadakan perubahan terhadap UUD 1945. Sidang Umum MPR tahun 1999 s/d 2002 telah berhasil melakukan perubahan UUD 1945. 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 tuntutan reformasi dan memandu arah perjalanan bangsa dan negara pada masa yang akan datang.

Salah satu perubahan UUD 1945 yang paling mendasar adalah telah mengubah eksistensi, tugas, dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR), 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 garis-garis besar daripada haluan negara. Fungsi dan kewenangan MPR telah berubah, terbatas, jelas dan tertentu.

Perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara paska perubahan UUD NRI Tahun 1945 menunjukkan tumbuhnya paling tidak tiga pandangan 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

¹ Makalah dipresentasikan pada *Focus Group Discussion* (FGD) Lapasila Universitas Negeri Malang, bekerjasama dengan MPR RI 2016 di Hotel Astria Malang, Tanggal 3 Mei 2016

² Dosen Fakultas hukum Universitas Islam Malang

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. Atas dasar kenyataan permasalahan tersebut diatas maka rupanya kita perlu mengkaji lebih lanjut baik secara historis, filosofis, sosio-politis dan yuridis akan makna sila ke-4 Pancasila, alinea ke-4 pembukaan Undang-undang Dasar 1945, dan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

PEMBAHASAAN.

1. Analisis historis-filosofis kedaulatan rakyat.

Sejarah kehidupan berbangsa dan bernegara menunjukkan bahwa MPR sebagai pemegang kekuasaan Negara tertinggi ada di tangan rakyat dan sekaligus sebagai lembaga tertinggi. Yang mempunyai wewenang menetapkan UUD, mengubah UUD, menetapkan GBHN, memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden dan keanggotaan DPR berasal dari utusan daerah dan utusan golongan. Dalam praktek Ketatanegaraan di zaman orde lama dan orde baru pernah terjadi MPR menetapkan : Presiden Seumur hidup, Presiden dipilih 7 kali berturut-turut, memberhentikan sebagai pejabat presiden, meminta presiden untuk mundur dari jabatannya, tidak memperpanjang masa jabatan sebagai Presiden. Dan lembaga negara yang paling mungkin menandingi MPR adalah Presiden, yaitu dengan memanfaatkan kekuatan partai politik yang paling banyak menduduki kursi di MPR. Namun pasca amandement dalam hal menjalankan kedaulatan ditangan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar. Atas dasar kenyataan permasalahan tersebut diatas maka rupanya kita perlu mengkaji lebih lanjut makna sila ke-4 Pancasila dari alinea ke-4 pembukaan Undang-undang Dasar 1945 yang teksnya berbunyi 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 serta dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, 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 sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”³

Selanjutnya Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Ketentuan ini menempatkan MPR sebagai “lembaga negara tertinggi” karena dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana diubah pada tahun 1999 hingga 2002, rumusan Pasal 1 Ayat (2) diubah hingga berbunyi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” Perubahan ini mengandung arti bahwa Kedaulatan Rakyat dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara yang kewenangannya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.

a. Analisis filosofis Sila ke -4 Pancasila.

Sila ke 4 yang berbunyi “ kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan’. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan’, pengertian hikmat atau hikmah bahwa wakil rakyat yang mewakili dan duduk di lembaga MPR/DPR ini seharusnya adalah orang-orang yang berilmu hikmah yakni seorang pemimpin atau wakil rakyat yang memiliki jiwa kepemimpinan yaitu orang yang ber-jiwa kenegaraan dengan ciri-ciri dan sifat sebagai berikut: (1) Jujur, amanah, tabligh, fathanah; (2) Mengetahui dan memahami serta dapat membaca ruh jiwa bangsa; (3) dapat membaca siapa yang

³ *Ibid*

sedang dihadapi; (4) bersifat lemah lembut; (5) serta bijaksana (Ulul al-bab) yang berjiwa negarawan

b. Analisis alinia ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945

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 serta dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia. Dalam teks ini menunjukkan kepada kita bahwa pemerintahan negara harus dapat melindungi seluruh rakyat Indonesia tanpa perkecualian untuk menjejaskan seluruh rakyat sebagaimana terkait dengan teks lagu Indonesia Raya “Bangunlah jiwanya bangunlah badanya “ maka baik jiwa maupun badan rakyat Indonesia agar menjadi cerdas dan cerdas harus kita bangun mulai dari kepandaian dan kecerdasan baik intelektual maupun spiritual yang dapat membuahkan pemimpin-pemimpin yang dapat menguasai perkembangan dunia di eral global. Sehingga dapat menciptakan suatu kepemimpinan untuk membentuk negara yang damai sejahtera adil dan makmur, karena pemimpinnya telah berilmu hikmah yang dapat membaca siapa lawan atau kawan. Pemimpin yang berilmu hikmah ini tidak lain adalah berawal dari pola pendidikan yang berbudaya dan berkarakter yang sesuai dengan akhlak karimah hasil reduksi dari falsafah dan ideologi Pancasila dalam kehidupan sehari-hari.

c.“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 sosial bagi seluruh rakyat Indonesia...”. dari teks ini seara filosofis negara menginginkan bahwa yang duduk di Majelis Permusyawaratan Rakyat itu adalah orang-orang yang berilmu hikmah, sehingga yang diharapkan pemimpin itu bercirikan sebagai orang beriman yang telah

bertauhid murni akan tetap bersifat lemah-lembut serta selalu bijaksana dan berkeadilan, kepada siapa saja baik kawan maupun lawan.

- d. Saat ini kita mengalami krisis kepemimpinan dan negarawan, oleh karena itu telah saatnya kita harus bangkit-bangkit dan bangkit dari tidur kita selama ini. Bangsa kita telah menjajah bangsa kita sendiri dan demikian pula diri kita juga telah menjajah diri kita sendiri. Kita telah lupa dengan budaya bangsa kita, idiologi bangsa kita Pancasila. Bahasa sindiran *Founding Father* kita Bung Karno yang telah di declaratur menjadi dasar negara yakni Pancasila yang dalam bahasa jawa dinamakan “*Pantjashala atau Pantjashila*” (istilah dari penulis) yang telah ditetapkan 17-8-45 yang artinya dalam kehidupan kita sehari-hari bangsa ini harus tunduk patuh atau bertekuk lutut pada simbol lambang 17-8-45 dalam lambang sang burung garuda. Jika kita mau memperbaiki negara ini menuju suatu negara yang adil dan makmur. Sehingga kedaulatan yang dikehendaki sebagai kedaulatan rakyat dapat tercapai karena para pemimpinnya telah bertauhid murni yakni meng-Esakan Tuhan dan tetap bersifat lemah lembut karena mempunyai pengetahuan baik intelektual maupun spiritual (lipating kaweruh-bahasa jawa) yang sangat tinggi.

2. Aspek sosio- demokrasi dan Politik.

Pengertian Demokrasi dari asal kata “*demos* dan *kratos*”. *Demos* artinya pemerintahan dan *kratos* diartikan rakyat. Abraham Lincoln mantan presiden Amerika serikat mengatakan “*democracy is government of the people, by people and for peolple*” (demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat untuk rakyat).

Demokrasi politik, pada hakekatnya demokrasi adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Kerakyatan adalah kekuasaan tertinggi yang berada ditangan rakyat. Hikmah kebijaksanaan adalah penggunaan akal pikiran atau rasio yang sehat dengan selalu mempertimbangkan persatuan dan kesatuan bangsa.

- a. Demokrasi politik Pancasila mengandung prinsip-prinsip, persamaan keseimbangan hak dan kewajiban, kebebasan yang bertanggung jawab, musyawarah untuk mufakat, mewujudkan rasa keadilan sosial, mengutamakan kesatuan nasional dan kekeluargaan, menjunjung tinggi tujuan dan cita-cita nasional. Selanjutnya Idris Isroil, menyebutkan ciri-ciri demokrasi Indonesia meliputi: Kedaulatan ada ditangan rakyat, selalu berdasarkan kekeluargaan dan gotong royong, cara pengambilan keputusan melaalui musyawarah untuk mencapai mufakat, tidak kenal adanya partai pemerintahan dan partai oposisi, adanya keselarasan antara hak dan kewajiban, Menghargai hak-hak asasi manusia, ketidaksetujuan terhadap kebijakan pemerintah dinyatakan dan disalurkan melalui wakil-wakil rakyat. Tidak menghendaki adanya demonstrasi dan pemogokan karena merugikan semua pihak, tidak menganut sistem monopartai, Pemilu dilaksanakan secara luber, mengandung sistem mengambang, tidak kenal adanya ditaktor mayoritas dan tirani minoritas, dan mendahulukan kepentingan rakyat atau kepentingan umum.⁴
- b. Budaya demokrasi bangsa ini telah tercipta kebersamaan, kegotongroyongan persatuan dan kesatuan bangsa yang menerima perbedaan dengan dilambangkan pada kaki burung Garuda tertulis “bhineka tunggal ika”. Sebenarnya kita disuruh membaca dan belajar pada diri kita sendiri. Bangsa ini harus bisa menciptakan hukum untuk dirinya bukan mengikuti hukum dan budaya bangsa lain (membebek), karena bangsa ini mempunyai budaya dan hukum sendiri sebagai manusia atau bangsa yang bermartabat, yang bersumber dari nilai-nilai Pancasila. Dan telah disimbulkan dalam lambang burung garuda Pancasila. Lihat lah antara Subtansi, Sruktur dan cultur berjalan seimbang tidak ada yang dirugikan. Serta selalu mengutamakan kebersamaan baik dalam berorganisasi, berpolitik, maupun dalam membagi kekuasaan.

⁴Idris Isroil, *Pendidikan pembelajaran dan penyebaran kewarganegaraan*, fakultas peternakan UB, 2005, 52-53

3. *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).
 - a. Tap MPR XX/MPRS/1966 menetapkan Pancasila adalah sebagai sumber dari segala sumber hukum, yang juga dikuatkan dengan kesepakatan Fraksi-fraksi pada Sidang MPR tahun 1999 tentang arah perubahan : (1) Sepakat untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; (2) Sepakat untuk mempertahankan bentuk negara NKRI; (3) Sepakat mempertahankan sistem Presidensiil; (4) Sepakat untuk memindahkan hal-hal normatif dalam penjelasan UUD 1945 kedalam pasal-pasal UUD 1945; (5) Sepakat untuk menempuh cara adendum dalam melakukan amandement terhadap UUD 1945;⁵
 - b. Negara NKRI adalah Negara Hukum tertuang dalam Pasal 1 (3) UUD 1945. Nilai-nilai Pancasila itu juga telah dilestarikan dalam pembukaan UUD 1945 pada alinia ke-4 berbunyi: “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 sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Makna dari teks tersebut jika kita analisis lebih lanjut secara yuridis bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara Hukum, negara yang beragama tauhid yakni agama Keesaan, menjunjung tinggi Hak asasi manusia, mengutamakan persatuan dan kesatuan serta kegotong royongan, mengutamakan pemimpin yang berilmu hikmah dan bijaksana yang berjiwa kenegaraan serta mensejahterakan

⁵ Lima kesepakatan tersebut dilampirkan dalam *Tap MPR No. IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* untuk melanjutkan perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Liha juga Teori hukum Tatanegara, buku Jazim Hamidi dkk, Penerbit Salemba Humanika, Jogyakarta, 2012, hal. 100

dan berkeadilan seluruh rakyat guna menuju masyarakat yang adil dan makmur. Oleh karena itu pemimpin yang dikehendaki di negara Pancasila ini adalah pemimpin yang bercirikan sebagai orang beriman yang telah bertauhid murni tetap bersifat lemah-lembut serta slalu bijaksana dan berkeadilan, kepada siapa saja baik kawan maupun lawan.

- c. Analisis Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Ketentuan ini menempatkan MPR sebagai “lembaga negara tertinggi” karena dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Mengapa MPR merupakan wakil rakyat yang diberi kedaulatan rakyat tertinggi. Karena wakil rakyat yang duduk di Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah orang-orang yang berilmu hikmah yang mempunyai ciri-ciri Sidiq (jujur), amanah, tabligh, fathonah, dapat membaca, mengetahui dan memahami ruh jiwa bangsa,, dapat membaca siapa yang dihadapi , bersifat lemah-lembut dan bijaksana (sebagaimana yang telah penulis jelaskan pada analisis filosofi diatas).
- d. Dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana diubah pada tahun 1999 hingga 2002, rumusan Pasal 1 Ayat (2) diubah hingga berbunyi; “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Adapun Yang dimaksud Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” Dalam teks ini kita harus menggunakan penafsiran ektensif artinya penafsiran yang diperluas maksudnya metode interprestasi ektensif. Dilakukan dengan cara melebihi batas-batas hasil interprestasi gramatikal. Bahwa sumber hukum ketatanegara adalah meliputi:
1. Nilai-nilai PANCASILA dan Konstitusi yang tak tertulis.
 2. Undang-undang dasar (Statute), Pembukaan dan Pasal-pasalnya
 3. Tap MPR

4. Peraturan Perundangan Tertulis
5. Peraturan Pemerintah, Peraturan presiden, Keputusan-keputusan, Presiden
6. Keputusan hakim (Jurisprudensi Peradilan)
7. Constitutional Conventions (Kebiasaan Ketata-negaraan/costum)
8. Traktat (Treaty)
9. Doktrin Ilmu Hukum yang telah menjadi *Ius Comminis Opinio Doctorum*
10. Hukum Internasional yang telah diratifikasi menjadi Hukum Nasional

Ke-10 Sumber hukum di atas penerapannya tergantung pada keyakinan hakim/PARA PENGUASA. Dapat dipakai secara kumulatif atau alternatif, urutannya tidak mutlak, dan tidak menunjukkan hirarki. Untuk menentukan manakah yang paling utama, tergantung kasus yang dihadapi & penilaian hakim/PENGUASA⁶.

Bahwa sebenarnya badan pembuatan Undang-undang dalam tata urutan perundang-undangan juga telah menetapkan Tap MPR sebagai sumber hukum di bawah UUD sebagaimana terdapat dalam Tap MPR Nomor 12 tahun 2011' dengan tata urutan sbb: UUD NRI 1945, KETETAPAN MPR RI, UNDANG-UNDANG, PERATURAN PEMERINTAH, PERATURAN PRESIDEN, PERANTURAN PROPINSI, dan PERATURAN DAERAH

KESIMPULAN.

Dari uraian diatas kajian Kedaulatan rakyat dalam UUD NRI 1945 kedaulatan rakyat baik secara historis filosofis, sosio-demokrasi dan politik serta Yuridis. Sebenarnya MPR masih mempunyai kewenangan yang masih bisa dijalankan oleh MPR dengan cara menafsirkan teks UUD NRI 1945.

Memahami UUD NRI 1945 secara historis filosofis mengenai sila ke-4 dan alinea ke-4 UUD NRI 1945, bila dipenuhi maksud dan tujuan dibentuknya undang-undang dan MPR sebagai lembaga tertinggi pasti semua pihak dapat menerimanya karena pimpinan anggota MPR telah berilmu hikmah, bersifat jujur, amanah, tabligh, fathonah dapat memahami dan membaca ruh jiwa bangsa , Orang yang dihadapi, bersifat lemah –lembut dan bijaksana. Serta memahami politik dan hukum. Karena merupakan syiasaah untuk menuju tujuan negara mencapai suatu negara yang aman , tentram, damai dan tercapainya masyarakat adil dan makmur.

Alternatif pilihan dalam penyelenggaraan negara yang baik bersih dan berwibawa dapat dilakukan: amandement terhadap beberapa pasal yang harus disempurnakan atau kembali ke UUD 1945 sebagaimana yang telah terjadi di jaman orde lama. Tentunya dengan syarat harus memahami makna isi dari UUD yang dimaksud baik secara filosofis, historis, sosiologis politis dan yuridis.

Daftar pustaka

- AA Oka Mahendra. *Kepempimpinan nasional dan Lembaga perwakilan Rakyat*, Manigeni, Denpasar, 1997
- Idris-Isroil. *Pendidikan pembelajaran dan penyebaran kewarganegaraan*, Fakultas Peternakan UB Malang, 2005.
- Jazim Hamidi, Dkk. *Teori Hukum Tatanegara*, Salemba Humanika, Yogyakarta, 2012 hal. 100.
- Kaelan. *Pendidikan Pancasila*, paradigma , yogyakarta 2004
- M. Solly lubis. *Politik hukum dan kebijakan publik*, Cv. Mandarmaju, Bandung 2014.
- Mariyadi. *Hukum Tata Neagara di Indonesia*, FH Universitas Islam Mlang, 2012
- R. Soeroso. *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafka , 2001
- Theo Huijbers. *Filsafat hukum dalam Lintasan sejarah*, kanisius, Yogyakarta 1992
- UUD NRI 1945, penerbit sekjen MPR RI 2014

MENJADIKAN NEGARA BERKEDAULATAN

Oleh: Nur Wahyu Rochmadi

Keberadaan negara dalam kehidupan manusia adalah mutlak adanya. Manusia tidak bisa melepaskan diri dari negara, karena melalui negaralah kesejahteraan hidup manusia dapat terwujud. Permasalahannya negara yang seperti apa yang dapat mewujudkan kesejahteraan hidup manusia?

Salah satu indikator dari suatu negara yang mampu mensejahterahkan hidup manusia adalah memiliki kedaulatan. Kedaulatan mutlak harus ada dalam sebuah komunitas negara merdeka. Hal tersebut dikarenakan (1) kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku terhadap seluruh wilayah dan segenap rakyat dalam negara tersebut; (2) kedaulatan merupakan kekuasaan penuh untuk mengatur seluruh wilayah negara tanpa campur tangan dari pihak lain; (3) kedaulatan menjadikan suatu pemerintahan memiliki kendali penuh urusan dalam negerinya sendiri dalam suatu wilayah atau batas teritorial atau geografisnya; (4) kedaulatan menjadikan negara mampu menyelenggarakan kehidupan bernegara sesuai dengan tujuan negara yang bersangkutan; (5) kedaulatan menjadikan negara memiliki kemandirian dalam menyelenggarakan kehidupan bernegara; dan (6) kedaulatan menjadikan negara mampu mewujudkan tujuan negara dengan cepat.

Istilah kedaulatan untuk pertama kali dikemukakan oleh Jean Bodin (1530-1596), yang hidup dalam masa permulaan pertumbuhan negara-negara nasional dan ia melihat dimana-mana kekuasaan sentral dari negara makin lama makin tegas menampakan diri dalam bentuk kekuasaan raja yang tertinggi atau kekuasaan "supreme" dari keadaan yang dikonstatirnya ini, ia menarik kesimpulan bahwa inti dari "statehood" adalah kekuasaan pemerintahan yang merupakan "summa potesta" atau "majestas" yakni kekuasaan tertinggi. Kekuasaan tertinggi ini dinamakan "soverainite" (*sovereignty* dalam bahasa Inggris).

Secara etimologis kedaulatan berasal dari bahasa Arab, *daulat* yang berarti kekuasaan atau dinasti pemerintahan. Selain itu dari bahasa Latin yakni, *Supremus* yang artinya tertinggi. Kemudian kata tersebut disamakan artinya dengan *Sovranita* (Bahasa Italia) atau *Sovereignty* (Bahasa Inggris). Jadi kedaulatan berarti kekuasaan tertinggi pada suatu negara atau kekuasaan yang tidak terletak di bawah kekuasaan negara lain.

Konsep kedaulatan memiliki beberapa makna; (1) suatu hak eksklusif untuk menguasai suatu wilayah pemerintahan, masyarakat, atau atas diri sendiri; (2) suatu pemerintahan yang memiliki kendali penuh urusan dalam negerinya sendiri dalam suatu wilayah atau batas teritorial atau geografisnya, dan dalam konteks tertentu terkait dengan berbagai organisasi atau lembaga yang memiliki yurisdiksi hukum sendiri; (3) suatu kekuasaan, kebebasan, kemerdekaan, dan kemandirian untuk menyelenggarakan kehidupan bernegara tanpa dipengaruhi dengan negara atau pihak lain; (4) *supreme authority within a territory*.

Berdasarkan hal tersebut, negara yang berkedaulatan adalah ketika mampu menyelenggarakan kehidupan bernegaranya, mewujudkan tujuan negaranya dengan dukungan kekuasaan, kebebasan, kemerdekaan, kendali penuh, dan kemandirian tanpa dipengaruhi oleh pihak lain. Karena kemampuan ini adalah hak, hak eksklusif, bukan lagi pilihan atau kesempatan, apalagi pemaksaan.

Permasalahannya, kedaulatan dalam suatu negara bukanlah sesuatu yang “given”. Kedaulatan menuntut adanya perjuangan, kerja keras, kekuatan, dana, kecerdasan dan keterampilan yang unggul agar *supreme authority* bisa terwujud.

Oleh karena itu, menjadi negara merdeka adalah sebuah perwujudan dari kedaulatan, demikian halnya ketika mengisi kemerdekaan.

Suatu negara yang merdeka dengan perjuangan (perang) adalah idola. Karena hal itu menunjukkan bukti adanya kepemilikan kedaulatan pada negara yang bersangkutan. Indonesia adalah salah satu dari negara idola tersebut.

Fenomena kebalikannya banyak ditemukan dalam kehidupan bernegara di dunia ini, yaitu suatu negara yang merdeka tanpa perjuangan. Demikian halnya dalam konteks lain yang berbeda, seperti memperoleh jabatan tanpa kedaulatan.

Perjuangan yang paling berat untuk mendapatkan kedaulatan adalah tatkala mengisi kemerdekaan. Karena, sering tanpa disadari, negara, demikian juga warga negara, bertindak yang menjadikan kedaulatan negara tersebut terjual/terbeli. Kondisi ini didukung oleh perilaku pihak lain yang juga ingin membeli kedaulatan yang dimiliki negara tersebut, demi mendapatkan material.

Perjuangan mewujudkan kedaulatan untuk mewujudkan sebuah negara merdeka relatif lebih mudah, dibandingkan dengan mewujudkan kedaulatan pada masa pascakemerdekaan.

Sebagai sebuah negara merdeka, negara melakukan berbagai kegiatan (pembangunan) untuk mewujudkan tujuan dari kemerdekaan negara tersebut. Permasalahannya, sebagai suatu negara yang baru merdeka memiliki banyak keterbatasan untuk melaksanakan pembangunan. Disisi lain, tuntutan warga negara untuk segera mendapatkan kesejahteraan sangat tinggi. Dilema inilah yang sering menjerumuskan para penyelenggara negara menjual kedaulatannya.

Pembangunan membutuhkan modal, peralatan, sumberdaya manusia yang berkarakter, cerdas, terampil dan berkualitas, serta sistem/manajerial yang handal. Sedangkan negara hanya memiliki sumber daya (manusia dan alam). Kondisi seperti ini, menuntut adanya sistem penyelenggaraan negara yang mampu menjaga kedaulatan tersebut, serta pemimpin (penyelenggara) negara yang memiliki komitmen untuk selalu menjaga kedaulatan dan selalu berupaya mewujudkan kesejahteraan warga negara.

Keterbatasan yang dimiliki negara dalam mengelola sumberdaya yang ada, sering disikapi berbeda oleh negara. Ada yang berkomitmen tegas, mengelola sumber daya, melaksanakan pembangunan, hanya dengan kemampuan yang dimiliki sendiri. Sehingga kedaulatan menjadi terjaga. Konsekuensinya, adanya pelambatan baik kualitas maupun kuantitas dalam perwujudan tujuan negara, yaitu mensejahterahkan warga negara. Konsekuensi

lanjutannya bisa menimbulkan kekacauan sosial dan politik, perebutan kekuasaan dan akhirnya menjadikan kesejahteraan warga negara menjadi bertambah jauh.

Disisi lain, ada negara yang mengambil strategi kebalikannya dalam mengelola sumber daya, melaksanakan pembangunan. Mereka bekerjasama dengan negara atau pihak lain dalam mengatasi keterbatasan yang dimiliki untuk melaksanakan pembangunan. Semuanya dikendalikan oleh pihak asing, negara hanya mendapatkan sebagian kecil keuntungan dari kerjasama ini. Negara diikat dengan perjanjian yang tidak seimbang, sumberdaya yang dimiliki negara (alam dan manusianya) dieksploitasir sebanyak-sebanyaknya demi mendapatkan keuntungan pemodal sebanyak-banyaknya, mengabaikan keberlangsungan dan keberlanjutan hidup sumber daya yang dimiliki negara.

Fenomena ini menjadikan kedaulatan negara menjadi berkurang atau bahkan hilang, dikuasai oleh para pemilik modal, baik individu maupun komunitas, dengan label kerjasama, bantuan, sumbangan, peran serta, pelibatan dan sebagainya. Kemerdekaan dan kebebasan menjadi berkurang, sistem bahkan tujuan bernegarapun menjadi tergeser mengikuti mereka.

Pola yang dikembangkan dalam strategi ini biasanya diikuti dengan penetrasi pendidikan, kebudayaan dan gaya hidup pada warga negara. Sehingga, membuat warga negara menjadi bersikap berterima terhadap keberadaan mereka serta sistem yang dikembangkannya. Bahkan menirunya dengan penuh kebanggaan.

Permasalahannya, ternyata tidak sedikit warga negara yang senang dan menyetujui strategi ini. Karena kesejahteraan hidupnya dapat meningkat dengan pesat, walau tanpa disadari dia telah menjual kedaulatannya.

Strategi berikutnya adalah mensinergikan keduanya. Mewujudkan tujuan negara, melaksanakan pembangunan, dengan bersandar pada kemampuan sendiri dipadukan dengan pinjaman pihak lain. Permasalahannya, pihak asing banyak yang tidak mau dengan pola ini, mereka selalu menghendaki dengan strategi yang kedua diatas.

Biasanya terjadi bargaining power untuk mendapatkan win-win solution dari kondisi tersebut. Namun demikian, tidak sedikit win win solution yang diambil ternyata untuk kepentingan individu tertentu, bukan kepentingan negara.

Posisi Indonesia, sepertinya pernah mengalami semuanya. Jamannya Orde lama dengan strategi yang pertama, orde baru dengan strategi yang kedua, demikian halnya dengan masa di awal reformaswi, dan reformasi sekarang ini dengan strategi yang ketiga, tetapi banyak condong ke yang kedua.

Saat ini, warisan sistem dan implikasi dari strategi yang kedua sangat membebani dalam penyelenggaraan negara Indonesia. Begitu beratnya beban tersebut menjadikan sangat sulit untuk bergeser ke sebelah.

Walaupun demikian, tentu saja harus ada kehendak dan tindakan untuk melangkah agar kedaulatan negara tetap terjaga.

Langkah-langkah strategis dan fungsional harus dirumuskan untuk menjadikan negara memiliki kedaulatan, tanpa mengakibatkan terjadinya ke-stagnan-an perkembangan kesejahteraan masyarakat. Salah satunya adalah pengembangan, penyusunan sistem penyelenggaraan negara, khususnya dalam pembangunan nasional. Agar ada kedaulatan dalam pembangunan nasional.

Demikian bahan diskusi ini disajikan, sebagai umpan untuk melakukan focus group discussion yang diselenggarakan oleh UPT Lapasila dan lembaga pengkajian MPR.

ANALIS KRITIS FILOSOFIS TENTANG KEDAULATAN RAKYAT INDONESIA

Oleh : Ahmad Samawi

PENDAHULUAN

Pembukaan UUD 1945 mempunyai kedudukan yang sangat penting dan strategis karena di dalamnya terdapat (1) Proklamasi, (2) Pancasila, dan (3) Tujuan Negara. Atas dasar pertimbangan tersebut MPR tidak mengubah Pembukaan 1945 bersama bentuk Negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan Kabinet Presidensiil. Kedudukan tersebut bukan saja menjadi pembukaan UUD 1945 tetapi secara filosofis memiliki *philosophis groundslag* (Ir Sukarno), *staats fundamental norm* (Notonagoro, 1985) sehingga perubahan atas pembukaan, akan mengubah fondasi Negara dan atas dasar itu Negara Proklamasi telah berubah dari ide filosofis yang dicita-citakan para pendiri Negara.

Pemahaman kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari Pembukaan UUD 1945. Kedaulatan rakyat yang dianut bangsa Indonesia harus dipahami secara utuh dan komprehensif. Kedaulatan tidak dapat dilepaskan dari hakikat rakyat Indonesia yang berbeda dengan bangsa lain. Bangsa Barat memandang rakyat tidak dapat dilepaskan dari individu yang bebas dan liberal membentuk komunitas kelompok yang disebut rakyat. Rakyat semata dipandang sebagai kumpulan individu yang bebas, dan kumpulan itu sejauh tidak mengganggu kepentingan individu. Pemahaman tentang rakyat pada masyarakat sosialis tidak memberikan ruang gerak kebebasan dan liberalisasi bagi

individu. Kepentingan bersama lebih diutamakan daripada kepentingan individu.

Bagi bangsa Indonesia, hakikat rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemahaman tentang hakikat manusia Indonesia seutuhnya. Notonagero menyebut manusia utuh sebagai manusia monopluralis, Noorsyam menyebutnya sebagai manusia susila. Bung Karno menyebut manusia Indonesia sebagai satu masyarakat gotong royong. Kedaulatan rakyat harus dilihat dari suasana kebatinan Proklamasi untuk mendobrak sistem kedaulatan rakyat versi Barat yang dibawa Belanda. Kedaulatan rakyat di dalam UUD 1945 dijiwai dan dilandasi oleh proklamasi dan Pancasila serta tujuan Negara.

Kedaulatan rakyat dijiwai proklamasi mengantarkan rakyat mendobrak sistem kedaulatan kolonial yang liberalistik. Rakyat memiliki kedaulatan karena merdeka bebas dari penjajahan bangsa lain. Implikasinya, bangsa Indonesia memiliki kebebasan sendiri untuk mengatur kehidupan bersama yang ditunjukkan dari kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat akan kehilangan makna jika tidak sesuai dengan Pancasila, proklamasi, dan tujuan negara

AKTUALISASI KEDAULATAN RAKYAT DALAM KEHIDUPAN BERBANGSA DAN BERNEGARA

Rakyat Indonesia terbentuk melalui proses yang panjang. Pembentukan itu ditentukan atas dasar kesadaran sejarah bangsa Indonesia sebagai :

- 1) Bangsa yang dijajah oleh bangsa lain dan karena itu berani menentukan sendiri nasib bangsa di masa depan melalui proklamasi;
- 2) Bangsa yang heterogen tetapi dipersatukan oleh pandangan hidup dan dasar negara pancasila;

- 3) Bangsa yang memiliki simbol budaya bangsa, *bhinneka tunggal ika*, bendera nasional, dan bahasa nasional;
- 4) Bangsa yang memiliki identitas sebagai bangsa yang religius;
- 5) Bangsa yang memiliki wilayah laut yang sangat luas, di dalamnya bertebaran 18.500 pulau besar dan kecil (Lapan, 2010) berikut kekayaan alam dan jumlah penduduknya hampir 250 juta jiwa. Kondisi ini jelas menunjukkan bahwa bangsa Indonesia memiliki potensi yang sangat besar menjadi suatu kekuatan di dunia yang ditakuti dan disegani bangsa lain.

Potensi besar bangsa Indonesia itu dipahami benar oleh bangsa lain sehingga dengan berbagai cara selalu “diganggu” agar tidak dapat tumbuh kembang menjadi bangsa yang besar. Pengalaman sejarah revolusi Kemerdekaan yang tidak dapat dikalahkan oleh kekuatan fisik, sehingga bangsa lain mencari celah dengan menghilangkan kesadaran yang sama bangsa Indonesia sebagai bangsa yang bersatu. Cara ini sangat efektif untuk memecah belah bangsa Indonesia, tidak lagi perang fisik, tetapi dengan perang ideologi, gaya hidup, penetrasi budaya, ekonomi, dan teknologi. Misalnya, simbol kebanggaan nasional sudah tidak lagi dimiliki sebagian generasi muda tampak pada gejala orang yang tidak menghargai lambang Garuda Pancasila dengan menjadikannya bahan canda dan tertawaan (pelecehan). Peristiwa seperti ini harus menjadi perhatian bersama dan pelaku pelecehan itu harus dihukum tegas, bukannya sebaliknya dijadikan *duta* Pancasila.

Aktualisasi kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara tidak cukup hanya dengan hukum dan politik saja. Kedaulatan rakyat memiliki dimensi yang sangat luas dan kompleks sehingga memerlukan pemahaman yang utuh dan komprehensif pula. Secara filosofis, hakikat kedaulatan rakyat itu dapat dipahami sebagai berikut:

- a. Rakyat Indonesia tidak dapat dilepaskan dari hakikat manusia Indonesia yang thesime religius bersifat monopluralis, memiliki susunan kodrat jasmani dan rohani, sifat individu dan social, serta kedudukan kodrat makhluk susila yang otonom dan bergantung kepada Tuhan (religius)
- b. Rakyat Indonesia sebagai bagian integral dari NKRI memiliki *bhinneka tunggal ika* dalam berbagai aspek kehidupan harus tetap dijaga keutuhan dan kekuatannya
- c. Kedaulatan rakyat berarti kemampuan rakyat dalam mengatur dan menentukan kehidupannya tanpa intervensi dari pihak lainnya.
- d. Kedaulatan rakyat sebagai amanat Tuhan, dengan memperhatikan nilai kemanusiaan, tetap menjaga integritas bangsa, dan dijalankan dengan mempertimbangkan hikmat (manfaat) dan kebijaksanaan (kebaikan) serta diarahkan untuk mencapai tujuan keadilan social.
- e. Kedaulatan rakyat ke dalam diakui dan didukung oleh seluruh komponen bangsa Indonesia, sedangkan ke luar diakui dan diterima oleh bangsa lain.

Aktualisasi kedaulatan rakyat akan membawa implikasi dengan pihak luar dan dalam negeri. Implikasi pihak luar berupa pengakuan, respond dan reaksi positif berupa kerjasama saling menguntungkan, dan negatif berupa berkurangnya hubungan diplomatik dalam berbagai bidang kehidupan. Implikasi ke dalam negeri berupa dukungan penuh dari seluruh rakyat Indonesia untuk menanggung seluruh konsekuensi dari respon negatif bangsa lain.

Berdasarkan analisis tersebut aktualisasi kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa tersebut, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut.

- 1) Secara konseptual filosofis, pemahaman kedaulatan rakyat harus utuh dan komprehensif
- 2) Konsep kedaulatan rakyat tersebut bertumpu pada sila keempat yang terintegrasi dan dijiwai dengan sila lainnya
- 3) Kedaulatan rakyat terintegrasi dengan konsep kedaulatan lain, seperti kedaulatan Tuhan, kedaulatan hukum, kedaulatan Negara, dan kedaulatan politik
- 4) Landasan implementasi kedaulatan rakyat adalah ideologi Pancasila, Proklamasi, dan tujuan Negara.
- 5) Kedaulatan rakyat itu agar tidak anarkhis dan melanggar hak asasi maka diatur oleh Negara (kedaulatan Negara) dengan aturan hukum (kedaulatan hukum/UUD), nilai agama (kedaulatan Tuhan) dan untuk kepentingan nasional (tujuan Negara).

Daftar Pustaka

- Noorsyam, M. 2010. *Dasar Filsafat Hukum Pancasila*. Malang: UM Press
- Notonegoro. 1985. *Pancasila Secara Ilmiah Populer*. Jogjakarta: Pancuran Tujuh.
- Wiyono, S. 2015. *Reaktualisasi Pancasila Dalam kehidupan Berbangsa Dan Bernegara*. Malang: Universitas Wisnu Wardana Malang Press.

LEMBAGA NEGARA REPUBLIK INDONESIA YANG BERWENANG MENETAPKAN “GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA”

Telaah Berdasarkan Teori Kedaulatan Rakyat dari Jean-Jacques Rousseau

Oleh : Widodo

PENDAHULUAN

Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi.¹ Dalam ketatanegaraan negara Republik Indonesia, ditentukan bahwa Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan UUD ini.² Rumusan pasal ini sangat ringkas, padat, dan tegas yang mengindikasikan bahwa di Indonesia ada 2 prinsip dasar dalam penyelenggaraan kenegaraan, yaitu prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi (tertuang dalam frasa “kedaulatan ada di tangan rakyat”), dan prinsip negara hukum (tertuang dalam frasa “berdasarkan UUD ini”). Ini merupakan tanda bahwa dalam ketategaan Indonesia, sesungguhnya yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam menentukan segala hal yang bersifat prinsip, yaitu rakyat, namun demikian dalam penyelenggarannya harus didasarkan pada hukum yang berlaku.

Setelah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) diubah, kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan UUD, artinya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) bukan sebagai lembaga tertinggi negara yang memegang dan melaksanakan kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan. Akibatnya, kedaulatan rakyat di Indonesia saat ini ada yang dipegang oleh rakyat sendiri (misalnya dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden) dan

¹ Uli Sintong Siahaan, *Sistem Politik Indonesia: Perubahan dan Keberlanjutan Kelembagaan Negara*, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2005, hlm. 2

² Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

ada juga yang diserahkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat republik Inonesia/MPR (misalnya dalam rangka menetapkan UUD, memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, mengangkat Presiden dan/atau Wakil Presiden jika Presiden dan/atau Presiden berhalangan tetap atau diberhentikan). Satu kewenangan MPR yang juga dihilangkan oleh MPR sendiri melalui Perubahan UUD 1945 adalah kewenangan menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan).

Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUD 1945 tersebut pernah dinamakan Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional-Semesta-Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 sebagaimana dalam Lampiran Ketetapan MPRS No.II/MPRS/1960.³ (pada masa Presiden Soekarno), kemudian dinamakan sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara (pada masa Presiden Soeharto). Apapun sebutannya, tujuan penyusunan dan penetapan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara adalah mengarahkan dan mengintegrasikan semua lembaga negara, lembaga pemerintah, dan masyarakat agar dapat membangun secara berencana, bertahap, bersambung dalam rangka mencapai tujuan negara sebagaimana diatur dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa GBHN adalah “produk hukum negara” yang digunakan sebagai penentu arah pembangunan negara untuk mencapai tujuan negara.

Awal tahun 2016 makin banyak kalangan yang mewacanakan untuk mengembalikan kewenangan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat dalam menetapkan GBHN, antara lain sebagaimana terungkap dalam Hasil Rapat Kerja Nasional Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) tahun 2016, yang salah satu rekomendasinya adalah pemberlakuan kembali Garis Besar Haluan Negara atau program Pembangunan Nasional Semesta Berencana dengan melakukan perubahan terbatas pada UUD 1945.⁴ Ketua Fraksi PDI Perjuangan di MPR, Ahmad Basarah, mengemukakan bahwa

³ *Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional-Semesta-Berencana Tahapan Pertama 1961-1969*, <http://digilib.usu.ac.id>, diunduh, tanggal 1 Mei 2016, pkl. 20.00 WIB.

⁴ *Wacana Menghidupkan GBHN Para Pakar Ini Curiga dengan PDIP*, www.sp.beritasatu.com, diunduh tanggal 31 Mei 2016 pkl. 20.30 WIB

salah satu tujuan pengembalian kewenangan MPR menetapkan haluan negara model GBHN adalah reformulasi sistem ketatanegaraan. Bahkan dalam Sidang Paripurna MPR Tahun 2014, ada 9 partai politik yang sepakat. Berdasarkan pada jajak pendapat yang dilakukan oleh Harian Kompas, 54,5% responden menyetujui jika GBHN dihidupkan kembali dengan tetap disesuaikan dengan kondisi saat ini.⁵ Saldi Isra juga mengemukakan bahwa pengembalian kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN akan membawa perubahan konstitusi dan mengacaukan sistem presidensial dan mendudukkan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara.⁶ Ketidaksetujuan juga dikemukakan oleh Umar Juoro, J. Kristiadi, dan Djayadi Hanan.⁷ Kemudian pendapat pro (setuju) dan kontra (tidak setuju) dengan wacana tersebut terus ada dan saling mengemukakan argumentasinya.

Makalah singkat ini tidak membahas mengapa terjadi pendapat pro dan kontra dalam wacana GBHN ditetapkan oleh MPR, dan argumentasi dari masing-masing pakar tentang, namun penulis hanya akan membahas mengenai lembaga negara mana yang berwenang menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) di negara Indonesia.

PEMBAHASAN

Meskipun teori kedaulatan rakyat di negara Pancasila berbeda dengan teori kedaulatan rakyat menurut Rousseau (mengarah pada Kontrak Sosial), atau John Lock (mengarah pada demokrasi Parlementer) atau Thomas Hobbes (mengarah pada absolutisme), karena teori kedaulatan rakyat di Indonesia dijiwai dan diliputi sila Ketuhanan yang Maha Esa dan sila-sila lain dalam Pancasila,⁸ namun

⁵ *Ada Apa di Balik Wacana Menghidupkan Kembali GBHN?*. www.nasional.kompas.com. Diunggah tanggal 2 Februari 2016, diunduh tanggal 1 Mei 2016 pukul 21.00 WIB

⁶ *MPR Kembali Tetapkan GBHN akan Kacaukan Sistem Konstitusi*. <http://www.cnnindonesia.com>, diunggah tanggal 23 Januari 2016, diunduh, tanggal 1 Mei 2016 pukul 21.00 WIB

⁷ *Wacana Menghidupkan GBHN Para Pakar Ini Curiga dengan PDIP*, www.sp.beritasatu.com, diunduh tanggal 31 Mei 2016 pukul 20.30 WIB.

⁸ Dardji Darmodihardjo dan Sidharta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm. 212

penulis bermaksud menelaah hakikat dari sumber kedaulatan dan kewenangan melaksanakan kedaulatan rakyat, bukan pada ragam kedaulatan rakyat yang dapat dilaksanakan oleh lembaga negara. Karena itu, penulis menggunakan konsep kedaulatan rakyat dari Rousseau untuk menelaah lembaga negara mana yang berwenang menetapkan GBHN.

Rousseau sangat ambisius dalam memaparkan kedaulatan, namun bagi Rousseau kedaulatan merupakan ketepatan janji untuk melaksanakan kewenangan eksklusif dalam rangka melaksanakan hak politik dari rakyat maupun negara. Akhirnya sering kali kedaulatan tersebut disebut dengan kedaulatan dari konstituen (kedaulatan rakyat).

Rousseau sets very ambitious expectations for sovereignty. Indeed, Rousseau's sovereignty consists of the precise promise of a concrete ability to freely exercise the droit politique exclusively belonging to the sovereign, or the people. The doctrine of popular sovereignty replaces direct popular rule, or governmental sovereignty with what has come to be called the "constituent sovereignty" of the people.⁹

Selanjutnya, berdasarkan cuplikan uraian Dusan Pavlovic yang mengaji teori kedaulatan dari Rousseau diketahui bahwa Kekuasaan yang berdaulat akan menjamin rakyatnya dalam suatu negara. Hakikat kehidupan politik adalah otoritas berdaulat. Kekuasaan legislatif ibarat jantung dari suatu negara sedangkan kekuasaan eksekutif adalah otak, yang memberikan gerakan untuk bagian-bagiannya. Jika kedaulatan (jantung) tidak berfungsi maka negara akan mati. Secara lengkap diungkapkan sebagai berikut.

the sovereign power has no need to offer a guarantee to its subjects, since it is impossible for a body to want to harm all of its members. "The principle of the political life is the sovereign authority. Legislative power is the heart of the state; the executive power is the brain, which gives movement to its parts. The brain can fall into paralysis and yet individual may

⁹ Elia R.G. Pusterla, *The Credibility of Sovereignty – The Political Fiction of a Concept*, Springer International Publishing, Switzerland, 2015, hlm. 101

*still live. A man may remain an imbecile and live. But once the heart has ceased its function, the animal is dead.*¹⁰

Rousseau mengemukakan bahwa kedaulatan adalah pelaksanaan dari kehendak umum. Dalam negara yang berkedaulatan rakyat, individu tetap dapat mempertahankan kebebasannya, karena rakyat adalah sumber kedaulatan. Kedaulatan tersebut tidak dapat dibagi antara pemerintah (eksekutif) dan parlemen (legislatif). Kedaulatan bersifat legislatif, dan identik dengan rakyat. Jika negara diatur secara baik, maka kebebasan rakyat akan lebih baik dari pada kebebasan aslinya. Kehendak individu harus tunduk pada kehendak umum, karena kehendak umum lebih mencerminkan realita daripada kehendak individual.¹¹

Berdasarkan konsepsi kedaulatan sebagaimana dikemukakan oleh Rousseau dapat dipahami bahwa kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Kedaulatan rakyat dalam suatu negara adalah kedaulatan yang dipegang oleh kekuasaan legislatif dan berfungsi sebagai “jantung” dalam operasionalisasi negara. Legislatif sebagai pemegang kedaulatan rakyat tidak akan mengingkari kepentingan umum rakyatnya.

Berdasarkan praktik, sebelum UUD 1945 diubah, pihak yang menetapkan GBHN adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI). Sebelum ada perubahan UUD 1945, rakyat sebagai pemilik kedaulatan seolah-olah telah menyerahkan sepenuhnya kedaulatannya kepada MPR untuk bertindak sebagai penyelenggara negara tertinggi. MPR selaku penyelenggara negara tertinggi kemudian membagikan sebagian kekuasaan kepada Pemerintah Daerah dan lembaga lain. Kekuasaan MPR tersebut melahirkan pemahaman bahwa MPR adalah pemegang mandat sepenuhnya dari rakyat.¹² Namun, setelah pasal-pasal dalam UUD 1945 diubah, pihak yang menentukan arah perjalanan negara adalah

¹⁰ Dusan Pavlovic, *Rousseau's Theory Of Sovereignty*, Budapest, Hungary June 25, 1997, <http://www.policy.hu>, diunduh tgl 31 April 2016 pkl 09.00 WIB

¹¹ F. Budi Hardiman, *Filsafat Modern: dari Machiavelli sampai Nietzsche*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2007, hlm 119.

¹² Suwoto Mulyosudarmo, Abdul Mukthie Fadjar, Harjono, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS, Malang, 2004

DPR bersama Presiden yang membentuk UU tentang RPJPN (UU No. 17 Tahun 2007) sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tersebut merupakan pengganti GBHN.¹³ UU yang diundangkan tahun 2007 tersebut berasal dari RUU yang diajukan Pemerintah.¹⁴

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR) adalah pemegang kedaulatan rakyat karena anggotanya dipilih langsung oleh rakyat. Presiden adalah pemegang kedaulatan rakyat karena dipilih langsung oleh rakyat. Namun, DPR dan presiden mempunyai tugas dan kewenangan yang berbeda. DPR sebagai lembaga yang mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Sedangkan Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 4 ayat (1)). Namun demikian, Presiden dapat juga menjadi legislator (pembuat UU) jika dalam rangka menyetujui Rancangan UU (Pasal 20 ayat (2)).

Jika teori Rousseau mengajarkan kedaulatan rakyat dipegang oleh kekuasaan legislatif di Indonesia maka legislatif mempunyai kewenangan untuk menentukan arah keinginan masyarakat dalam bentuk GBHN. Faktanya, pemegang kedaulatan rakyat di Indonesia adalah rakyat dan lembaga-lembaga lain atau orang yang diatur dalam UUD 1945. Berdasarkan ketentuan UUD 1945, pemegang kedaulatan rakyat di Indonesia antara lain DPR, DPD, dan Presiden karena semuanya dipilih langsung oleh rakyat sehingga sebagian aspirasi rakyat diserahkan kepada lembaga tersebut. Jika DPR dan DPD melaksanakan tugas dan kewenangan MPR, maka akan menjadi MPR, yaitu kekuasaan legislatif. Jika DPR bersama Presiden melaksanakan fungsi membuat UU, maka juga akan menjadi pemegang kekuasaan legislatif.

Berkaitan dengan ketentuan dalam UUD 1945 dan teori kedaulatan Rousseau, serta dalam kaitannya dengan siapa yang berwenang menentukan GBHN, maka penulis berpendapat bahwa

¹³ Disimpulkan dari isi konsideran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025.

¹⁴ *Sembilan Pasal yang Menentukan Nasib Bangsa*, <http://www.hukumonline.com>, diunggah, tanggal 17 Januari 2007, diunduh tanggal 1 Mei 2016, pkl. 19.00 WIB

MPR berwenang menentukan GBHN, begitu pula DPR bersama Presiden dalam kapasitas legislatif juga berwenang. Presiden (sebagai pemegang kekuasaan eksekutif) namun juga dipilih oleh rakyat tidak dapat menetapkan GBHN, karena menurut Rosuseau, pemegang kedaulatan rakyat adalah legislatif.

Penulis berpendapat bahwa baik MPR maupun DPR bersama Presiden sebagai lembaga negara yang menetapkan GBHN, yang perlu ditekankan bahwa GBHN tersebut harus merupakan jabaran yang realistis, sistematis, terencana, dan terukur serta merupakan “peta jalan” (*roadmap*) menuju cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana diatur dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Berkaitan dengan pendapat penulis, Harjono mengemukakan bahwa Pembukaan UUD 1945 memberikan amanah bahwa pelaksana kedaulatan di negara wajib melaksanakan 4 hal sebagaimana diatur dalam pembukaan UUD 1945 alinea IV.¹⁵

PENUTUP

Berdasarkan teori kedaulatan rakyat yang dikemukakan Rousseau, lembaga negara yang berwenang menetapkan GBHN adalah pemegang kekuasaan legislatif di Indonesia, yaitu MPR-RI (yang di dalamnya terdiri atas anggota DPR-RI dan anggota DPD-RI) atau DPR-RI bersama Presiden (sebagai lembaga pembentuk UU). Jika GBHN dibuat oleh MPR maka produk hukumnya berupa Ketetapan MPR. Jika DPR bersama Presiden yang menetapkan GBHN maka produk hukumnya adalah Undang-Undang. Presiden tidak berwenang menetapkan GBHN karena pemegang kekuasaan eksekutif. Siapapun yang menetapkan GBHN, semua harus mengacu pada isi Pembukaan UUD 1945, dan wajib mengarah pada tujuan negara sebagaimana dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945 alinae

¹⁵ Harjono, *Rancang Bangun Negara Pancasila yang Konstitusional Demokratis*, Prosiding Kongres Pancasila IV: Strategi Pelembagaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia, PSP-Univ. Gadjah Mada, Yogyakarta, 31 Mei-01 Juni 2012, Hlm. 54

IV. Jika MPR yang menetapkan GBHN maka diperlukan perubahan pasal-pasal dalam UUD 1945 agar secara tegas bahwa MPR berwenang GBHN. Jika DPR bersama Presiden yang berwenang menetapkan GBHN maka juga perlu perubahan pasal dalam UUD 1945 agar secara tersurat bahwa “DPR bersama Presiden menetapkan GBHN dalam bentuk Undang-Undang”.

DAFTAR PUSTAKA

- Ada Apa di Balik Wacana Menghidupkan Kembali GBHN?.*
www.nasional.kompas.com. Diunggah tanggal 2 Februari 2016,
diunduh tanggal 1 Mei 2016 pkl. 21.00 WIB
- Darmodihardjo, Dardji dan Sidharta, 1995. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Hardiman, F. Budi, 2007. *Filsafat Modern: dari Machiavelli sampai Nietzsche*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Harjono, 2012. *Rancang Bangun Negara Pancasila yang Konstitusional Demokratis*, Prosiding Kongres Pancasila IV: Strategi Pelembagaan Nilai-nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia, PSP-Univ. Gadjah Mada, Yogyakarta, 31 Mei-01 Juni 2012, Hlm. 54
- Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/ 1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahun 1961-1969, <http://digilib.usu.ac.id>, diunduh, tanggal 1 Mei 2016, pkl. 20.00 WIB.
- MPR Kembali Tetapkan GBHN akan Kacaukan Sistem Konstitusi.*
<http://www.cnnindonesia.com>, diunggah tanggal 23 Januari 2016, diunduh, tanggal 1 Mei 2016 pkl. 21.00 WIB

- Mulyosudarmo, Suwoto, Abdul Mukthie Fadjar, Harjono, 2004. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-TRANS*, Malang.
- Pavlovic, Dusan, *Rousseau's Theory Of Sovereignty*, Budapest, Hungary June 25, 1997, <http://www.policy.hu>, diunduh tgl 31 April 2016 pk1 09.00 WIB
- Pusterla, Elia R.G., 2015. *The Credibility of Sovereignty – The Political Fiction of a Concept*, Springer International Publishing, Switzerland.
- Sembilan Pasal yang Menentukan Nasib Bangsa*, <http://www.hukumonline.com>, diunggah, tanggal 17 Januari 2007, diunduh tanggal 1 Mei 2016, pk1. 19.00 WIB
- Siahaan, Uli Sintong, 2005. *Sistem Politik Indonesia: Perubahan dan Keberlanjutan Kelembagaan Negara*, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dalam Satu Naskah, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025.
- Wacana Menghidupkan GBHN Para Pakar Ini Curiga dengan PDIP*, [www. sp.beritasatu.com](http://www.sp.beritasatu.com), diunduh tanggal 31 Mei 2016 pk1. 20.30 WIB

KEDAULATAN DI TANGAN MPR VS KEDAULATAN UUD NRI 1945¹

Oleh: Dr. Mohammad Yuhdi, SH., MH.²

PENDAHULUAN

Semenjak digulirkannya reformasi yang ditandai dengan jatuhnya rezim Soeharto yang kemudian diikuti dengan munculnya gagasan pentingnya reformasi konstitusi sebagai prasyarat membangun demokrasi yang terkonsolidasi. Robert Dahl (2001: 179) mengemukakan pentingnya merancang konstitusi yang demokratis karena akan menentukan kelangsungan hidup lembaga-lembaga demokrasi. Dahl menekankan pentingnya konstitusi yang berkualitas, dan pentingnya konstitusi disusun oleh tenaga-tenaga terbaik yang dimiliki oleh suatu bangsa.³Gagasan perlunya perubahan konstitusi tersebut akhirnya direspons oleh para elit politik di MPR, puncaknya perubahan pertama UUD 1945 dilakukan pada sidang umum MPR RI Tahun 1999.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, tetapi hanya berperan sebagai lembaga negara utama atau primer.⁴ Ketentuan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 (sebelum perubahan), menyebutkan; "*Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*", sedangkan pada perubahan Pasal 1 ayat 2

¹Disampaikan pada FGD dengan tema: "*Kedaulatan Rakyat Di Dalam UUD NRI Tahun 1945*", yang diselenggarakan Lembaga Pengkajian MPR RI dengan UPT Pancasila Universitas Negeri Malang, 3 Mei 2016.

² Dosen FIS Universitas Negeri Malang.

³Rober Dahl, *On Democracy*, edisi terjemahan Bahasa Indonesia, *Perihal demokrasi*, Penerbit Obor, Jakarta, 2001, h.179.

⁴ Jimly Asshidiqie membagi dan menggunakan istilah lembaga Negara yang bersifat utama atau primer dan lembaga Negara yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Lihat lebih lanjut dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 21.

UUD Negara RI Tahun 1945, menyebutkan; "*Kedaulatan berada ditangan Rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".

Perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 tersebut tentu saja berimplikasi pada kewenangan MPR, dimana sebelumnya MPR memiliki kewenangan untuk memilih Presiden dan wakil Presiden, dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Tetapi, pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945, MPR tidak lagi berwenang untuk memilih presiden dan wakil presiden, karena presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Selain itu tidak ada lagi Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dibuat oleh MPR, karena Presiden dan Wakil Presiden terpilih akan menjalankan pemerintahan sesuai dengan visi dan misinya yang disampaikan pada saat kampanye yang kemudian dituangkan dalam undang-undang program pembangunan nasional (*Propenas*) dan Rencana Program Jangka Panjang Nasional (RPJPN), dan Rencana Program Jangka Menengah (RPJM) Nasional.

PERDEBATAN PADA SIDANG UMUM MPR RI OKTOBER 1999

Pandangan dan perdebatan yang muncul dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Sidang Umum MPR Oktober 1999 sampai dengan Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, tanggal 9 November 2001, terkait dengan pembahasan Kedaulatan Negara, maka setidaknya terdapat 5 (lima) isu yang menjadi pokok perdebatan, yaitu: **Pertama**, perlunya memperkuat peran Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara. **Kedua**, terkait dengan *interpretasi* rumusan "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", yang memunculkan gagasan untuk memberdayakan masing-masing lembaga tinggi negara, sehingga kedaulatan didistribusikan tidak hanya ke MPR tetapi juga diberikan ke lembaga-lembaga negara yang lain. **Ketiga**, perlunya mempertimbangkan seluruh anggota MPR dipilih melalui pemilihan umum, karena jumlah anggota MPR yang diangkat lebih banyak daripada yang dipilih. **Keempat**, terkait susunan keanggotaan MPR,

khususnya keberadaan Utusan Darah, Utusan Golongan, dan TNI/Polri, dan *Kelima*, tentang *desain* kelembagaan MPR, apakah MPR terdiri dari satu kamar, dua kamar atau tiga kamar.⁵ Dengan demikian, ketentuan tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) baik sebelum maupun pasca perubahan UUD 1945 dapat dilihat pada tabel sebagai berikut.

Tabel Perubahan UUD 1945 Mengenai MPR RI

Sebelum Perubahan	Setelah Perubahan
Pasal 2 ayat (1): Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.	Pasal 2 ayat (1): 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. ****
Pasal 2 ayat (2): Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.	Pasal 2 ayat (2): Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.
Pasal 2 ayat (3): Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.	Pasal 2 ayat (3): Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.
Pasal 3: Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar haluan negara.	Pasal 3 Ayat (1) : Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. ***
	Pasal 3 ayat (2): Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***/**
	Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. ***/**

KRITIK ATAS PERUBAHAN KONSEP KEDAULATAN PASCA PERUBAHAN UUD NRI TAHUN 1945

Seiring dengan perjalanan waktu pasca perubahan UUD 1945, diskursus kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi menarik dan urgen untuk diperbincangkan kembali, bukan

⁵Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945, Sekjen MK, 2010. h. 260-261.

saja pada aspek eksistensi, peran dan posisinya dalam sistem ketatanegaraan kita, tetapi juga pada aspek *desain* kelembagaan dan aspek keterwakilan rakyat dalam kelembagaan MPR. Selain itu, perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah bergeser dari semangat dan filosofis yang ingin dibangun dan diletakkan oleh para pendiri negara Indonesia, karena tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebagai lembaga perwujudan kedaulatan rakyat dan sekaligus pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.

Hal ini menjadi urgen untuk dilakukan peninjauan kembali, mengingat keberadaan MPR pasca perubahan UUD 1945 tidak lagi memiliki kekuasaan untuk menjamin agar keputusan politik kenegaraan yang senantiasa berorientasi pada keadilan sosial dan kepentingan umum yang lebih mengedepankan pada asas permusyawaratan, tetapi realitasnya justru lebih mengarah pada praktek demokrasi yang liberal, dimana praktek-praktek seperti itu jelas-jelas ditentang oleh sebagian besar para pendiri negara,⁶ dan secara sadar di era reformasi ini kita telah menerapkan gagasan demokrasi liberal pasca perubahan UUD 1945.

Secara historis bagaimana desain kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dilakukan oleh Para Pendiri negara (*founding fathers*), dapat kita telusuri melalui gagasan dan perdebatan yang muncul dalam persidangan pertama di BPUPK pada tanggal 29 Mei 1945, ketika membahas dasar-dasar Indonesia merdeka, mereka mengemukakan pentingnya kedaulatan rakyat dalam semangat kekeluargaan (permusyawaratan) dalam alam indonesia merdeka. Hal ini antara lain diungkapkan oleh Muhammad Yamin ketika meletakkan “dasar kedaulatan rakyat” sebagai “tujuan kemerdekaan”

⁶Hal ini setidaknya dapat dilihat dalam pandangan Ir. Soekarno, pada saat rapat besar 15 juli 1945, yang menegaskan bahwa dengan diterimanya rancangan Pembukaan UUD 1945, anggota-anggota telah mufakat bahwa dasar, falsafah, dan sistem yang dipakai dalam penyusunan rancangan UUD adalah dasar kekeluargaan (gotong-royong). Dengan “menyetujui kata keadilan sosial dalam preambule” berarti merupakan “protes kita yang mahahebat kepada dasar individualisme”. Oleh karena itu, menurutnya: betapapun dalam UUD negara merdeka, lazimnya dimasukkan apa yang disebut “*les droits de l’home et du citiyon*” atau “*the rights of the citizens*”, indonesia akan membuat pilihannya sendiri. Maka oleh karena itu, jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada paham kekeluargaan, paham tolong-menolong, paham gotong-royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap-tiap paham individualisme dan liberalisme dari padanya.” Lihat lebih lanjut dalam Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, h.187.

dan “permusyawaratan” sebagai salah satu “dasar negara”. Juga dapat dilihat pandangan Woerjaningrat yang menyatakan bahwa “kemerdekaan Indonesia harus bersendi kekeluargaan”, dan Soesanto Tirtoprodjo yang menyebut “rasa kekeluargaan” sebagai fundamen bernegara.⁷

Begitu juga dengan pandangan Mr. Soepomo, pada pidatonya tanggal 31 Mei 1945 dihadapan sidang BPUPK yang menyarankan agar negara Indonesia merdeka yang akan didirikan itu adalah negara integralistik, yang sesuai dengan struktur sosial masyarakat Indonesia asli. Salah satu ciri khas masyarakat Indonesia yang asli menurutnya adalah tradisi bermusyawarah. Selain itu, ciri lain dari masyarakat Indonesia yang asli adalah terdapatnya hubungan yang serasi antara pimpinan dan rakyatnya. Pemimpin wajib menyelenggarakan keinsyafan keadilan rakyat. Ia harus senantiasa memberi bentuk (*gestaltung*) kepada rasa keadilan dan cita cita rakyat. Bahkan Ir. Soekarno menginginkan keberadaan Badan Permusyawaratan yang tidak hanya mengedepankan politik demokrasi saja, tetapi lebih dari itu keberadaan Badan Permusyawaratan tersebut yang selalu bersama rakyat untuk mewujudkan dua prinsip, yaitu: keadilan politik dan keadilan sosial.⁸

Terkait dengan perlunya suatu majelis permusyawaratan ini, Muhammad Yamin mengemukakan sebagai berikut:

...perlunya suatu majelis permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya dalam republik, disusun permusyawaratan rakyat sebagai sambungan yang paling tinggi dari pada kedaulatan rakyat. Selain itu, lembaga ini diharapkan menjadi sambungan dari pada kemauan bangsa Indonesia, baik menurut adat ataupun menurut agama Islam maka permusyawaratan itu ialah untuk

⁷Yudi Latif, *Ibid*, h. 420.

⁸Risalah Sidang BPUPKI, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1995, h. 80.

merundingkan keperluan-keperluan negara ataupun keperluan umum.⁹

Pada intinya, gagasan Mohammad Yamin di atas adalah menempatkan kedaulatan rakyat berada dan berpuncak pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang paling tinggi dalam republik Indonesia dengan menempatkan prinsip musyawarah mufakat dalam menentukan setiap keputusan.¹⁰ Rumusan Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 (sebelum perubahan) mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat: “kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Soepomo menjelaskan, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat ialah penyelenggara negara yang tertinggi. Majelis itu sebagai penjelmaan seluruh rakyat harus dibentuk sedemikian, sehingga seluruh rakyat seluruh daerah dan seluruh golongan mempunyai wakil disitu.¹¹

CATATAN PENUTUP

Pasca Perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI tahun 1945 yang tidak lagi menempatkan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, tentu saja kita telah merasakan implikasi dari perubahan tersebut, terutama tidak terkontrolnya

⁹Majelis permusyawaratan seluruh rakyat inilah yang akan merobah atau mengganti atau membuat undang-undang dasar baru untuk negara kita. Mohammad Yamin juga mengusulkan keanggotaan dari lembaga ini tidak saja diduduki oleh wakil-wakil daerah di Indonesia, tetapi juga wakil dari bangsa atau rakyat Indonesia seluruhnya yang dipilih dengan bebas. Menurutnya ada 2 syarat untuk menjadi keanggotaan dari lembaga ini yaitu; (i) wakil dari daerah, dan (ii) wakil langsung dari rakyat Indonesia. Lihat RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit FHUI, Jakarta, 2004, h. 278

¹⁰ Muhammad Yamin mengemukakan tiga dampak positif suatu musyawarah, yaitu: (i) dengan musyawarah manusia memperluas perjuangannya; (ii) dengan musyawarah suatu masalah tidak hanya dipikirkan oleh perorangan; dan (iii) permusyawaratan menghilangkan *misunderstanding* atau salah pengertian. Di samping itu, musyawarah dipandang sebagai suatu kekuatan karena dengan musyawarah, rasa tanggung jawab dan kewajiban dapat ditingkatkan. Dalam struktur masyarakat Indonesia yang asli kepala desa selalu bermusyawarah dengan warga desa nya secara langsung, apabila ada suatu hal yang akan diputuskan yang menyangkut kepentingan seluruh warga desa. Dalam perkembangan berikutnya permusyawaratan dilakukan melalui perwakilan, sistem perwakilan seperti ini dapat dilihat dalam rapat Negeri, Nagari, Marga dan Desa.

¹¹ Susunan dan bentuk majelis itu terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Panitia kecil berkeyakinan bahwa seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat, yang memegang kedaulatan negara. Lihat RM. A.B. Kusuma, *Op, Cit*, h. 361.

keputusan politik kenegaraan yang seharusnya berorientasi pada keadilan sosial dan kepentingan umum yang lebih mengedepankan pada asas permusyawaratan, tetapi realitasnya justru lebih mengarah pada praktek demokrasi yang liberal dan pragmatisme politik, praktek-praktek yang sejatinya tidak sejalan dengan gagasan para pendiri negara.

Oleh karena itu, perubahan UUD Negara RI tahun 1945 perlu dipikirkan kembali untuk memperkuat peran dan posisi MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Tetapi hendaknya MPR dalam melakukan perubahan tersebut harus melakukan interpretasi dengan pendekatan sejarah dengan menggunakan referensi dan dokumen yang otentik, terutama memahami pokok-pokok pikiran para pendiri Negara yang muncul dalam perdebatan di sidang-sidang BPUPKI. Hal ini penting untuk menjaga kesinambungan gagasan dalam membangun Negara Kesatuan RI yang utuh dan kuat.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Dahl, Rober *On Democracy*, edisi terjemahan Bahasa Indonesia, *Perihal demokrasi*, Penerbit Obor, Jakarta, 2001.
- Kusuma, RM. A.B., *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit FHUI, Jakarta, 2004.
- Latif, Yudi, *Negara Paripurna, Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011.
- Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945*, Sekjen MK, Jakarta, 2010.
- Risalah Sidang BPUPKI, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1995.

MEWUJUDKAN KEDAULATAN RAKYAT MELALUI PELEMBAGAAN DEMOKRASI YANG STABIL DAN DINAMIS

Oleh: Drs. Petir Pudjantoro, M.Si

PENDAHULUAN

Indonesia dibangun oleh sebuah *imagy* tentang negara dan bangsa. Salah satu *imagy* itu adalah keinginan untuk membangun negara kebangsaan yang berlandaskan paham demokrasi moderen tanpa harus meninggalkan nilai-nilai lokal yang selama ini telah berkembang sebagai identitas sekaligus kepribadian bangsa. Cita-cita demokrasi sebagai cita-cita kenegaraan dan kebangsaan pada dasarnya telah diupayakan untuk dikembangkan baik secara struktural maupun kultural. Konsolidasi kehidupan demokrasi ini perlu terus dilakukan sebagai investasi etis dan moral bagi kehidupan demokrasi yang berkualitas bagi Indonesia di masa depan. Salah satu bentuk hal ini adalah bagaimana mewujudkan paham kedaulatan rakyat melalui pelembagaan demokrasi secara handal sehingga mampu mengkombinasikan antara stabilitas dan dinamika dalam kehidupan politik kebangsaan.

VISI KEDAULATAN RAKYAT SEBAGAI DEMOKRASI KONSENSUS

Gagasan kedaulatan (*sovereignty*) berkaitan erat dengan kekuasaan. Jika kekuasaan dikonstruksikan dalam kerangka

yuridis, maka kekuasaan disebut sebagai kedaulatan (Soehino, 1980:79). Secara sederhana kedaulatan dipahami sebagai kekuasaan tertinggi. Beberapa kategori teori kedaulatan menjelaskan bahwa sumber kekuasaan tertinggi bila dipandang dari pendekatan *monism* bisa berasal dari Tuhan, kekuasaan raja, kepentingan umum rakyat, otoritas negara atau kaidah hukum atau dari pendekatan *pluralism* dimana kedaulatan berasal dari sumber yang plural.

Teori Kedaulatan Tuhan menempatkan kekuasaan tertinggi ada di tangan Tuhan. Oleh karena itu seluruh pemerintah-perintah negara haruslah merupakan implementasi dari kehendak Tuhan. Refleksi pengakuan atas kedaulatan Tuhan ini tercermin dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 alenia 3 yang menyatakan “*Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa..*” yang pada dasarnya merupakan klausula konstitusi di mana sendi-sendi negara merdeka berdasarkan atas nilai ketuhanan. Namun demikian gagasan kedaulatan Tuhan ini telah pula mendorong penguasa yang merasa dirinya sebagai representasi sah dari Tuhan semesta alam. Inilah yang selanjutnya berkecenderungan memunculkan penguasa dispotik, absolut dan tiran dengan legitimasi kedaulatan Tuhan. Berkaitan dengan legitimasi ini, muncul pula teori kedaulatan raja yang bersandar pada kemampuan raja untuk meyakinkan bahwa rajalah yang memiliki kekuasaan tertinggi. Selain mengasosiasikan diri sebagai titisan Tuhan, kedaulatan raja juga dibangun berdasarkan karisma, kekuatan, kewibawaan, kesucian keturunan dan faktor lain yang secara turun-temurun dibudayakan. Kekuasaan raja yang bersifat mutlak dan turun-temurun itu acapkali terdelegitimasi oleh karena faktor kesewenang-wenangan dan penyelewengan kekuasaan. Kondisi

ini menimbulkan ketidakpuasan sekaligus mendorong rakyat yang dikuasai melawan kekuasaan raja yang sewenang-wenang.

Sedangkan perspektif teori kedaulatan negara menempatkan kekuasaan tertinggi ada pada negara. Supremasi kekuasaan negara secara kategoris bisa dibedakan dalam *tipe aristokratis yang idealis*, dimana negara di bawah kelompok kepemimpinan kelompok terbatas, namun merupakan orang-orang yang terpilih untuk memegang pemerintahan dan pengelolaan negara. Sebagai suatu hal yang ideal, maka bentuk negara yang dicita-citakan ini belum pernah ada. Sedangkan dalam tataran *praktis* yang banyak muncul adalah *plutokratis* sebagai negara yang oleh Plato digambarkan dikuasai oleh kelompok yang hanya mementingkan golongan sendiri dan berkuasa hanya demi memperoleh kekayaan material yang melimpah (Ranadireksa, 2015:60). Dalam praktik, kedaulatan negara cenderung digunakan sebagai kedok penguasa dalam membangun kekuasaan otoriter dan *oligarchis* demi melanggengkan kekuasaan. Pada era Perang Dunia II, '*kehendak negara*' ini bahkan telah digunakan untuk memobilisasi ekspansionisme dan nafsu imperialisme para pemimpin totaliter dengan keabsahan negara. Penyelewengan kedaulatan negara ini menguatkan pentingnya teori kedaulatan hukum yang mengembangkan konsep supremasi hukum (*rule of law*) dan pemerintahan berlandaskan konstitusi (*constitutional government*).

Reaksi rakyat atas tirani dan berbagai bentuk penyimpangan penguasa telah menguatkan kesadaran bahwa rakyatlah yang sesungguhnya memiliki keabsahan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi (*people power*). Pandangan demikian memunculkan teori kedaulatan rakyat (*volksouvereiniteit*) dimana rakyat menjadi sumber kekuasaan

tertinggi. Suseno (1999:90) menjelaskan kedaulatan rakyat mengandung arti bahwa rakyat memiliki *kekuasaan mutlak, tertinggi, tak terbatas, tak tergantung dan tanpa kecuali*. Kedaulatan rakyat ini terimplementasikan dalam kehidupan demokrasi. Secara sederhana demokrasi adalah *pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat*. Gagasan kedaulatan rakyat ini terimplementasikan dalam demokrasi yang dalam perkembangannya relatif diikuti oleh banyak negara di dunia. Markoff (2002:2) mensiyalir telah terjadi gelombang demokrasi di dunia setidaknya antara mulai tahun 1950 hingga 1990an. Gelombang itu merupakan suatu bentuk perubahan politik yang berlangsung secara bersamaan di berbagai negara dimana organisasi pemerintahan mengalami reformasi bahkan pergantian secara dramatis ke bentuk yang lebih demokratis.

Arus deras demokratisasi yang dijiwai oleh kedaulatan rakyat telah merombak struktur monarkhi, setidaknya menjadi monarkhi parlementer bahkan meruntuhkannya dan memunculkan sistem politik baru republik demokrasi. Gagasan kebebasan masyarakat sipil (*civil liberty*) memberi ruang bagi rakyat menentukan diri sendiri sekaligus memberikan peranserta dalam pengambilan keputusan yang mencerminkan kepentingan umum (*volente generale*). Zuhro (2011:22) menengarai bahwa perwujudan demokrasi terus mengalami konsolidasi. Demokrasi semakin terkonsolidasi apabila aktor-aktor politik, ekonomi, negara, masyarakat sipil (*political society, economic society, the state dan civil society*) mengedepankan tindakan demokratis sebagai alternatif utama untuk meraih kekuasaan.

Gagasan kedaulatan rakyat pada dasarnya berkesesuaian dengan *musyawarah mufakat* yang telah lama berkembang dalam tradisi politik di Indonesia. Ide dan praktik demokrasi yang mengutamakan konsensus ini bisa ditelusuri dalam

kehidupan masyarakat di desa-desa, dimana pengambilan keputusan dibangun berdasarkan nilai-nilai komunalisme dan kolektivisme. Model '*rembug deso*' atau '*kerapatan nagari*' merepresentasikan tradisi musyawarah dalam pengambilan keputusan dengan mufakat bulat yang didasarkan pada nilai tradisional *gotong-royong*. *Musyawarah mufakat* mengedepankan nilai kerjasama dan persatuan kesatuan sebagai nilai vital dalam merumuskan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi dan golongan. Dalam hal ini Antropolog Koentjoroningrat (1967:397) menjelaskan bahwa kesepakatan umum dalam lembaga musyawarah atau majelis desa-desa muncul sebagai keputusan bulat yang dicapai melalui proses saling mendekati antara mayoritas dan minoritas...dengan menyesuaikan dan mempertemukan sudut pandang yang berbeda sehingga lahir sebuah gabungan konsep yang baru. Dengan demikian menutup peluang mayoritas memaksakan pandangannya terhadap minoritas.

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Mohammad Hatta dalam karangannya *Ke Arah Indonesia Merdeka*, kedaulatan rakyat yang dipraktikkan dalam tradisi musyawarah mufakat itu telah mengarah kepada *demokrasi yang sebenarnya*, yaitu demokrasi yang berorientasi pada *kolektiviteit* dan bukan demokrasi barat yang berorientasi kepada *individualisme* yang menstrukturkan demokrasi kapitalis yang tidak mencegah terjadinya eksploitasi manusia atas manusia lainnya (*l' exploitation de l' homme par l' homme*) (Budiardjo, 1982:41). Dalam hal ini Bung Hatta telah melakukan kritik ekonomi bahwa praktik demokrasi barat berkecenderungan membiarkan adanya persaingan liberal dengan dominasi pemilik kapital sebagai pemegang kartel kekuasaan. Sementara itu praktik Demokrasi Parlementer tahun 1950an yang bersifat liberal dan

berbasis pada kekuasaan mayoritas dikritik pula oleh Bung Karno sebagai praktik demokrasi yang bertentangan dengan kepribadian Indonesia. Hal ini berkesuaian dengan kenyataan bahwa musyawarah telah menjadi unsur utama dari sila keempat Pancasila yang berbunyi: *'kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan'*.

Kritik terhadap kelemahan dan kekurangan model demokrasi mayoritas (*majoritarian democracy*) memberikan dorongan signifikan bagi terbukanya cakrawala penguatan eksistensi demokrasi permusyawaratan atau sering disebut sebagai demokrasi konsensus (*concensus democracy*). *Demokrasi mayoritas* berlandaskan pada prinsip mayoritas dimana suara terbanyak diambil berdasarkan *voting* yang digunakan sebagai acuan pengambilan keputusan dan perumusan kebijakan umum. Sedangkan *demokrasi konsensus* merupakan suatu proses permusyawaratan publik dalam kerangka perumusan kebijakan politik berdasarkan diskursus rasional. Musyawarah dilaksanakan dengan bertukar pikiran berdasarkan kehendak rakyat, dengan pikiran jernih, kejujuran dan tanggung jawab penuh demi persatuan kesatuan bangsa dan kesejahteraan umum. Melalui mekanisme musyawarah, perumusan kebijakan tidak akan disandarkan pada persetujuan mayoritas maupun tekanan minoritas, akan tetapi didasarkan pada hasil diskursus rasional dengan *leitstar* hikmat kebijaksanaan. Sebagaimana makna yang dikemukakan Lijphart (1999:33), *demokrasi konsensus adalah sebuah rezim demokratis yang menekankan konsensus ketimbang oposisi, merangkul ketimbang mengeluarkan, memaksimalkan jumlah mayoritas yang berkuasa ketimbang hanya puas dengan mayoritas sederhana*. Tumbuh suburnya demokrasi konsensus didukung oleh budaya konsensus yakni budaya gotong-royong

yang sudah mengakar dalam tradisi masyarakat desa dan perlu terus dilembagakan dalam proses pengambilan keputusan dalam sistem politik dan kenegaraan di Indonesia.

Strategi peningkatan kualitas demokrasi perwakilan antara lain bisa ditempuh melalui pembudayaan *demokrasi deliberatif* dengan mengembangkan mekanisme musyawarah yang mendalam. Musyawarah tidak semata dimaknai *prosedural* namun lebih *substansial* dengan mengedepankan rasionalitas akal budi sebagai nilai-nilai utama demokrasi. Jurgen Habermas mensyaratkan terjadinya demokrasi deliberatif apabila legitimasi kebijakan atau aturan perundangan bukan dilandaskan pada produk kewenangan legalformal-otoritatif semata, namun lebih menekankan pada kebijakan etis sebagai produk diskursus akal budi yang dialogis sehingga melahirkan konsensus rasional suatu kebenaran. Dalam mekanisme pengambilan keputusan perlu dibuka lebar-lebar partisipasi publik melalui demokrasi langsung dan bukan diserahkan secara terbatas pada aktor-aktor resmi demokrasi perwakilan. Dalam hal ini Habermas menyebut sebagai *radikalisasi prosedur demokrasi* dengan mewujudkan demokrasi langsung di dalam demokrasi perwakilan. Publik diberikan akses secara setara untuk berperanserta dalam diskursus kebijakan. Diskusi publik berlangsung dialogis tanpa paksaan dalam rangka merumuskan tujuan dan mewujudkan kebaikan bersama (*res publica*) secara emansipatoris (Hardiman, 2009:46-65). Pada titik ini *demokrasi deliberatif* akhirnya tidak terbatas dipraktikkan di ruang parlemen, akan tetapi terjalin ketersambungan antara parlemen dengan ruang publik. Dengan demikian, meskipun secara formal penentu kebijakan adalah parlemen dan pemerintah, namun dengan terbukanya ruang peranserta bagi tokoh-tokoh masyarakat, golongan-golongan, kaum cerdik-cendekia atau formasi-formasi

lain yang eksis di ruang publik akhirnya bisa menghindarkan mereka dari kolonialisasi kesadaran dan bahkan mampu berpartisipasi optimal dalam setiap perumusan kebijakan.

Yang tak kalah strategis dalam rangka meningkatkan mutu kehidupan demokrasi berdasarkan nilai permusyawaratan perwakilan adalah peningkatan kualitas kesadaran, wawasan, sikap dan ketrampilan warganegara dalam berdemokrasi. Kesadaran politik rakyat sebagai pemilik kedaulatan harus digelorakan terus menerus agar mereka tidak mudah diperlakukan sebagai hamba kekuasaan dan obyek eksploitasi ekonomi. Dalam hal ini Haryono (2013: 165) menegaskan bahwa kedaulatan rakyat menuntut peningkatan kualitas dari rakyat. Peningkatan kualitas dilakukan melalui proses pendidikan yang mampu menyadarkan pada rakyat akan kekuatan yang dimiliki. Demokrasi tidak dianggap sebagai instrumen pemilihan pimpinan semata, melainkan juga bagian dari upaya untuk memperjuangkan kemandirian bangsa. Demokrasi sulit diterapkan secara maksimal tanpa dukungan rakyat yang berkualitas.

PELEMBAGAAN DEMOKRASI YANG STABIL DAN DINAMIS

Salah satu persoalan mendasar yang dirasakan dalam rangka membangun demokrasi moderen adalah kepentingan untuk mewujudkan pelembagaan demokrasi yang stabil sekaligus dinamis. Membangun negara Indonesia yang moderen dan demokratis, disamping memerlukan pendayagunaan kedaulatan rakyat dalam format partisipasi yang berkualitas, di pihak lain juga diperlukan pembatasan bagi pemegang kekuasaan, serta adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan

sehingga pengelolaan kekuasaan negara berjalan efektif. Otoritarianisme dan sentralisasi kekuasaan yang melekat sebagai watak rezim sebelum era reformasi menguatkan isu perlunya pembatasan dan pembagian kekuasaan. Pembatasan kekuasaan dilakukan demi menjaga agar tidak terjadi *abuse of power* sebagai dampak kekuasaan yang mengakar dan mempribadi. Kekuasaan yang memusat cenderung melahirkan sistem politik yang otoriter. Sementara itu pembagian kekuasaan dari lembaga-lembaga negara dilakukan demi mewujudkan efektifitas dan akuntabilitas oleh karena terjadi *check and balances* antar lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Amandemen terhadap UUD NRI 1945 menghasilkan sejumlah perubahan dan penambahan pasal-pasal antara lain tentang: (i) pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden yang dipilih langsung setiap lima tahun sekali, (ii) penghapusan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, (iii) hapusnya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan sejalan dengan hal ini maka (iv) Presiden dan wakil presiden bukan lagi menjadi mandataris MPR yang mengemban misi melaksanakan GBHN. Guna mencegah terulangnya pola *executive heavy* sebagaimana terjadi sebelumnya secara eksplisit disebutkan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Disamping itu DPR juga memiliki hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan hak imunitas. Perubahan ini membawa dampak relasi yang lebih seimbang antara eksekutif dan legislatif yang berbeda dengan era sebelumnya.

Sementara itu perubahan fundamental juga terjadi pada makna kedaulatan (*sovereignty*). Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 menyatakan bahwa '*kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*'

diamandemen menjadi '*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*'. Perubahan itu berimplikasi pada pengurangan cukup besar terhadap otoritas MPR. Sekalipun keberadaan MPR tetap dipertahankan, namun komposisi keanggotaan dan perannya relatif berkurang. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara yang berkewenangan misalnya untuk mengangkat dan memberhentikan presiden serta menetapkan GBHN. Otoritas yang masih cukup nyata adalah kewenangan MPR untuk melakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar. Disamping itu, secara kelembagaan MPR menjadi *bicameral* dengan keanggotaan DPR sebagai representasi penduduk dan DPD yang diasumsikan merepresentasikan daerah, dimana seluruhnya dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu. Keterwakilan disini secara jelas mencerminkan keterwakilan demokrasi mayoritas yang *notabene* berpotensi meminggirkan unsur utusan daerah dan golongan-golongan untuk berpartisipasi secara riil dalam pengambilan keputusan dan kebijakan secara konsensus. Oleh karena itu, MPR perlu membangun mekanisme pengambilan keputusan secara terbuka sehingga memberikan ruang partisipasi kepada seluruh unsur/pihak tanpa membatasi pada formal-legal dari anggota DPR maupun DPD hasil pemilu. Harus dijamin partisipasi semua golongan, kelompok kepentingan, kepakaran dan elemen-elemen penting bangsa lainnya dalam perumusan keputusan politik dan kebijakan nasional. Dengan demikian proses perumusannya benar-benar berdasarkan musyawarah dengan konsensus semua elemen bangsa.

Selain strategi demokratisasi, jalan lain yang bisa ditempuh dalam rangka mewujudkan negara adil dan makmur berdasarkan Pancasila adalah dengan mengoptimalkan

desentralisasi dan peningkatan kesejahteraan. Desentralisasi melalui penguatan otonomi daerah harus mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan serta kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI. Melalui pengoptimalan otonomi daerah ini dipercayai akan mampu memecahkan problema ketimpangan pembangunan (*economic inequality*) dan ketidakmerataan hasil pembangunan (*regional inequality*) yang selalu menjadi isu pokok dalam setiap periode penyelenggaraan pemerintahan Republik Indonesia.

Sedangkan peningkatan kesejahteraan bisa dicapai dengan mewujudkan standar kesejahteraan, yakni *social welfare* yang menekankan adanya kebijakan yang mendorong pelayanan publik--seperti pemenuhan kebutuhan dasar pendidikan, kesehatan dan penanggulangan kemiskinan--yang berkualitas serta *economic development*, yang menuntut adanya kebijakan yang mampu merangsang pertumbuhan investasi yang tinggi sehingga negara mendapatkan devisa dan membuka lapangan kerja bagi masyarakat yang pada akhirnya berdampak pada peningkatan pendapatan dan kualitas hidup (Hendratno, 2009:312-313).

KONKLUSI PENUTUP

Salah satu peristiwa yang paling dramatis dialami Indonesia pada era reformasi adalah percepatan ke arah demokratisasi. Gerakan demokratisasi telah berhasil mengedepankan penataan struktural kelembagaan negara yang lebih berorientasi pada pelaksanaan kedaulatan rakyat secara

optimal, mengupayakan pencegahan sentralisasi kekuasaan dan desentralisasi kekuasaan sekaligus melakukan penatalaksanaan pembagian kekuasaan sehingga berdampak efektif bagi pengelolaan pemerintahan.

Sistem konstitusi Indonesia telah berupaya menata sistem demokrasi yang berdasarkan kedaulatan rakyat ke dalam sistem ketatanegaraan yang berpihak pada nilai-nilai baru sebagai visi negara demokrasi yang berdaulat, mandiri dan berkeadilan. Namun demikian struktur ketatanegaraan itu disamping harus disempurnakan dan ditelaah secara kritis, harus pula dibarengi dengan pelebagaan budaya politik demokratis yang lebih mengembangkan demokrasi deliberatif dengan prosedur demokrasi yang tidak semata bergantung pada keabsahan formal demokrasi perwakilan. Namun lebih dari itu, harus dibuka ruang partisipasi publik pada setiap pengambilan keputusan sehingga berkembang demokrasi konsensus dan bukan terbatas pada demokrasi yang dilandaskan pada prinsip demokrasi mayoritas.

Selain demokratisasi, juga dibangun jalur lain untuk membangun konsolidasi demokrasi di Indonesia, yakni melalui penguatan praktik otonomi daerah serta mewujudkan demokrasi ekonomi melalui pembangunan kesejahteraan sosial dan peningkatan ekonomi secara merata di daerah-daerah di seluruh bagian wilayah Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam. 1982. *Masalah Kenegaraan*. Jakarta: PT Gramedia.
- Hardiman, F.Budi. 2009. *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*. Jogjakarta: Kanisius.
- Haryono, Prof.Dr. M.Pd. 2013. *Arsitektur Demokrasi Indonesia: Gagasan Awal Demokrasi para Pendiri Bangsa*. Malang: Setara Press.
- Hendratno, Edi Toet, Dr.SH.M.Si. 2009. *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*. Jakarta: Graha Ilmu.
- Koentjoroningrat (ed.) 1967. *Vilages in Indonesia*. Ithaca NY: Cornell University Press.
- Lipjhart, A. 1999. *Pattern of Democracy: Government forms and Preformance in thirty-six democraties*. New Haven CT: Yale University Press.
- Markoff, John. 2002. *Gelombang Demokrasi Dunia: Gerakan Sosial dan Perubahan Politik*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Ranadireksa, Hendarmin. 2015. *Visi Bernegara Arsitektur Konstitusi Demokratik: Mengapa ada Negara yang gagal melaksanakan Demokrasi*. Bandung: Fokus Media.
- Soehino. 1980. *Ilmu Negara*. Jogjakarta: Liberty.
- Suseno, Frans-Magnis. 1999. *Etika Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Zuhro, R. Siti. 2011. *Model Demokrasi Lokal: Jawa Timur, Sumatra Barat, Sulawesi Selatan dan Bali*. Jakarta: The Habibie Center.

SEMANGAT PELAKSANAAN KEDAULATAN RAKYAT DI DALAM UUD NRI TAHUN 1945

Oleh: Drs. Purwito Adi, M.Pd

LATAR BELAKANG

Proklamasi 17 Agustus 1945, ditinjau dari aspek historis-filosofis, bukan pemberian dari bangsa lain, melainkan hasil perjuangan dari segenap bangsa Indonesia melawan penjajahan tiga setengah abad (350 th) oleh bangsa Belanda dan sekutunya serta tiga setengah tahun oleh bangsa Jepang. Dengan semangat yang tinggi serta dengan penuh ketulusan dan tanpa pamrih, sabar, dan tawakkal, perjuangan melawan penjajahan, untuk merdeka dengan semangat rela berkorban baik jiwa, raga dan harta, akhirnya Proklamasi Kemerdekaan pada 17 Agustus 1945 didapatkannya.

Adapun bagaimana semangat perjuangan bangsa, sebagaimana yang dialami para pendahulu, yang memerdekakan bangsa dari belenggu penjajah, dapat ditinjau dari sejarah proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Pembukaan UUD 1945.

Dari Pembukaan UUD 1945, dinyatakan dengan jelas Negara Republik Indonesia berdasarkan Pancasila, jika ditinjau dari aspek sejarah dan filsafat, Pancasila digali dari sosio budaya bangsa, Pancasila yang terdiri dari lima sila merupakan kristalisasi dari nilai-nilai luhur budaya bangsa Indonesia yang tersebar di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia dari Sabang sampai Merauke, sebagai landasan fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara Republik Indonesia.

Pada Proklamasi Kemerdekaan, pengertian kerakyatan yang dijadikan sila keempat dari dasar filsafat negara itu, nampak jelas dikehendaki kedudukannya yang pokok dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di negara kita. Sehingga, Pancasila hakekatnya sebagai dasar negara juga sebagai ideologi negara.

PANCASILA SEBAGAI IDEOLOGI NEGARA

Menurut Alfian, dalam *Pancasila Sebagai Ideologi* (190) menyatakan; berbicara tentang Pancasila sebagai ideologi dalam kehidupan politik tentunya yang dimaksudkan adalah bagaimana peran dan fungsi Pancasila sebagai landasan dan sekaligus tujuan dalam kehidupan politik bangsa kita. Dalam proses pembangunan politik, kita sekarang ini permasalahan kita ialah bagaimana mentransformasikan sistem politik kita yang ada dan berlaku menjadi sistem politik Demokrasi Pancasila yang handal, yaitu sistem politik yang bukan saja mantab tetapi sekaligus juga memiliki kualitas kemandirian yang tinggi yang memungkinkan untuk membangun atau mengembangkan dirinya secara terus menerus sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman. Dengan begitu, sistem politik Demokrasi Pancasila kita itu akan terus berkembang bersamaan dengan perkembangan jati dirinya yang terkandung dalam hakekat ideologi yang mendasari dan menjadi tujuannya.

Relevansi Pancasila sebagai ideologi dalam kehidupan politik bangsa kita, antara lain terletak pada kualitas yang terkandung di dalam dirinya. Nilai-nilainya bukan saja dihayati dan dibudayakan, tetapi sekaligus diamalkan dalam kehidupan politik bangsa kita yang terus berkembang.

Ditinjau dari segi politik, hakekat demokrasi adalah bahwa kedaulatan atau kekuasaan berada di tangan rakyat. Sebagaimana diketahui bagi bangsa kita dalam politik Demokrasi Pancasila yang sedang kita bangun ini hukum juga sangat esensi. Negara Demokrasi kita juga adalah identik dengan negara hukum.

Demokrasi Pancasila lahir dari paham integralistik yang dianut bangsa Indonesia. Paham integralistik berasal dari pengalaman sejarah dan perkembangan pemikiran bangsa Indonesia yang kemudian disimpulkan menjadi landasan pemikiran Pancasila dan UUD 1945 oleh para penerusnya.

Dalam Demokrasi Pancasila kita, hakekat demokrasi yang universal itu antara lain terkandung dalam ungkapan “Negara Republik Indonesia yang Berkedaulatan Rakyat” yang tertera dalam Pembukaan UUD 1945 kita. Ini tersimpul pula dalam sila keempat

Pancasila yang berbunyi “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan” juga dalam pasal 1 (2). Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (UUD 1945 Amandemen ke-3).

Menurut Notonagoro dalam Pancasila Secara Ilmiah Populer (138), sila keempat terdiri atas dua cita-cita kefilosofan, pertama kerakyatan, yang mengandung cita-cita bahwa negara adalah alat bagi keperluan seluruh rakyat serta cita-cita demokrasi sosial-ekonomi, dan kedua musyawarah atau demokrasi politik, kedua-duanya dijabarkan dalam asas politik negara, ialah negara berkedaulatan rakyat sebagai cita-cita politik yang mengandung pula tiga unsur tersebut (negara untuk seluruh rakyat, demokrasi sosial-ekonomi, demokrasi politik) sebagai cita-cita politik.

Dalam materi sosialisasi Empat Pilar MPR-RI (94-95) dalam konteks ideologi negara, Pancasila dapat dimaknai sebagai sistem kehidupan nasional yang meliputi aspek politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan dalam dalam rangka pencapaian cita-cita dan tujuan bangsa yang berlandaskan dasar negara.

Sejak disahkan secara konstitusional pada 18 Agustus 1945, Pancasila dapat dikatakan sebagai dasar negara, pandangan hidup, ideologi negara, dan ligatur (pemersatu) dalam peri kehidupan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia.

Ir. Soekarno melukiskan urgensi Pancasila bagi bangsa Indonesia secara ringkas namun meyakinkan, “Pancasila adalah satu *weltanschauung*, satu dasar falsafah, Pancasila adalah satu alat pemersatu dalam perjuangan menenyapkan segala penyakit yang telah dilawan berpuluh-puluh tahun yaitu terutama imperialisme. Perjuangan suatu bangsa, perjuangan melawan imperialisme, perjuangan mencapai kemerdekaan, perjuangan sesuatu bangsa yang membawa corak sendiri-sendiri. Tidak ada dua bangsa yang cara berjuangnya sama. Tiap-tiap bangsa mempunyai cara berjuang sendiri, mempunyai karakteristik sendiri. Oleh karena, pada hakekatnya bangsa sebagai individu mempunyai kepribadian sendiri. Kepribadian yang terwujud dalam berbagai hal, dalam kebudayaannya, dalam

perkembangannya, dalam wataknya, dan lain sebagainya.”
(Soekarno,1958)

TANTANGAN KEKINIAN

Tantangan yang dipaparkan dalam materi sosialisasi Empat Pilar MPR-RI, kami ambil beberapa secara acak, antar lain :

- a. Nilai-nilai agama dan nilai-nilai budaya bangsa, tidak dijadikan sumber etika dalam berbangsa dan bernegara oleh sebagian masyarakat. Hal itu kemudian melahirkan krisis akhlak dan moral yang berupa ketidakadilan, pelanggaran hukum, dan pelanggaran Hak Asasi Manusia.
- b. Penegakkan hukum tidak berjalan dengan baik dan pelaksanaannya telah diselewengkan sedemikian rupa, sehingga bertentangan dengan prinsip keadilan, yaitu persamaan hak warga negara di hadapan hukum.

DARI TANTANGAN TERSEBUT DI ATAS DIPERLUKAN KONDISI :

- a. Terwujudnya nilai-nilai agama dan nilai-nilai budaya bangsa sebagai sumbu etika dan moral untuk berbuat baik dan menghindari perbuatan tercela, serta perbuatan yang bertentangan dengan hukum dan Hak Asasi Manusia. Nilai-nilai agama dan nilai-nilai budaya bangsa selalu berpihak kepada kebenaran dan menganjurkan untuk memberi maaf kepada orang yang telah bertobat dari kesalahannya.
- b. Tegaknya sistem hukum yang didasarkan pada nilai-nilai filosofis yang berorientasi pada kebenaran dan keadilan, nilai sosial yang berorientasi pada tata nilai yang berlaku dan bermanfaat bagi masyarakat, serta nilai yuridis yang bertumpu pada ketentuan perundang-undangan yang menjamin ketertiban dan kepastian hukum.

SOLUSI MENGHADAPI TANTANGAN

- a. Menjadikan nilai-nilai agama dan nilai-nilai budaya bangsa sebagai sumber etika kehidupan berbangsa dan bernegara dalam rangka memperkuat akhlak dan moral penyelenggara negara dan masyarakat.
- b. Menegakkan supremasi hukum dan perundang-undangan secara konsisten dan bertanggungjawab, serta menjamin dan menghormati hak asasi manusia. Langkah ini harus didahului dengan memproses dan menyelesaikan berbagai kasus korupsi, kolusi dan nepotisme, serta pelanggaran hak asasi manusia.

SEMANGAT PELAKSANAAN KEDAULATAN RAKYAT DI DALAM UUD NRI 1945

Untuk memahami semangat perjuangan bangsa dan cita-cita serta tujuan perjuangan mencapai proklamasi 17 Agustus 1945, seperti yang telah dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945, yang terdiri dari empat alinea :

- 1) Alinea Pertama Pembukaan UUD 1945, dinyatakan “Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan.” Apa yang dinyatakan dalam alinea pertama ini bagai semangat juang para pendahulu bangsa melawan kaum penjajah yang dengan kekejamannya, kesewenang-sewenangannya, menerapkan politik adu domba, dan diskriminasi rasial kepada rakyat Indonesia, generasi berikutnya tinggal melanjutkan dan mengisi proklamasi kemerdekaan untuk mewujudkan cita-cita serta tujuan yang telah dinyatakan dalam alinea yang keempat.
- 2) Alinea Kedua Pembukaan UUD 1945 dinyatakan, “Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa menghantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang Kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.”Ini berarti bagi generasi penerus

bangsa bahwa Proklamasi 17 Agustus 1945 ialah belum final atau selesai, Proklamasi Kemerdekaan bangsa tersebut baru menghantarkan dan merupakan jembatan emas menuju terwujudnya suatu masyarakat yang medeka, berdaulat, adil dan makmur, diperlukan semangat yang tinggi untuk mewujudkannya.

- 3) Alinea Ketiga Pembukaan UUD 1945 dinyatakan, “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya bekehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.” Dari alinea ini dapat dimengerti dan dipahami bahwa semangat juang pendiri dan pendahulu bangsa Indonesia tidak pernah melupakan dan selalu berdoa kepada Allah Yang Maha Besar, yang menciptakan jagad raya dan seisinya, sehingga sega langkah perjuangannya untuk merdeka dirahmati-Nya.
- 4) Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945, dinyatakan “Kemudaia daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mncerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia yang bekedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Pancasila.” Dalam alinea ini dapat kita mengerti dan pahami bahwa terdapat cita-cita tujuan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 yang berdasarkan kepada Pancasila, dibutuhkan semangat dalam mewujudkannya.
- 5) Dari uraian di atas dapat diketahui untuk dimengerti dan dipahami, dihayati, dan diwujudkan dalam praktek meneruskan perjuangan para pendahulu bangsa dalam mengisi Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 berdasarkan Pancasila dan yang dijabarkan dalam batang tubuh UUD 1945.

PENUTUP

Dari uraian di atas dapat ditarik suatu kesimpulan sebagai berikut :

- 1) Generasi penerus bangsa seyogyanya mau belajar dari pengalaman dari para pendahulu pejuang bangsa yang memproklamasikan kemerdekaan 17 Agustus 1945, sehingga ada motivasi untuk mengisi dan meneruskan cita-cita dan tujuan yang sampai dewasa ini belum terealisasi.
- 2) Generasi penerus bangsa, perlu untuk tahu, mengerti/paham tentang Pancasila dan UUD 1945 yang merupakan kristalisasi sosio budaya bangsa yang dewasa ini digunakan sebagai landasan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, pada hakekatnya sebagai pandangan hidup, dasar negara serta ideologi negara.
- 3) Sebagai generasi penerus bangsa harus paham jika negara menuntut setiap warga negara yang harus berkepribadian, berjiwa, dan berkarakter sesuai dengan nilai-nilai luhur budaya bangsa Pancasila.
- 4) Perubahan Peraturan Perundang-Undangan dalam suatu negara sesuatu yang wajib karena mengikuti perubahan perkembangan zaman, tetapi yang sangat penting adalah semangat melaksanakan perubahan yang dilakukan untuk menggapai cita-cita dan tujuan negara yang belum terealisasikan itu.
- 5) Para penyelenggara negara yang tupoksinya telah dituangkan dalam UUD Negara atau Peraturan Perundang-Undangan yang lain harus konsisten, berjuang dengan semangat yang tinggi sesuai tugas pokok dan fungsinya masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiharjo, Miriam. 1982. *Masalah Kenegaraan*. Jakarta : PT Gramedia
- Materi Sosialisasi Empat Pilar MPR-RI. 2015. Jakarta : Sekretariat Jendral MPR-RI
- Notonagoro. 1987. *Pancasila Secara Ilmiah Populer*. Jakarta : Bumi Aksara
- Pancasila Sebagai Ideologi*. 1993. Jakarta : BP-7 Pusat
- Undang-Undang Dasar 1945*. Penerbit Anugrah

www.mpr.go.id

KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI MENGUJI UNDANG UNDANG MENGURANGI KEDAULATAN RAKYAT INDONESIA

Oleh: Rusdianto Umar¹

PENDAHULUAN

Dalam sebuah tulisan Mahfud MD (Mantan Hakim Konstitusi) pernah menyatakan bahwa sebagai sebuah badan peradilan, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya kadangkala mendatangkan kontroversi di masyarakat. Baginya hal itu merupakan suatu yang wajar. Bahkan dalam beberapa putusannya diantara hakim konstitusi sendiri juga terdapat “kontroversi”, ketika satu orang hakim atau lebih menyuarakan pendapat yang berbeda (*dissenting opinion*) dengan kebanyakan hakim lainnya. Terutama sekali putusan yang berkaitan dengan pengujian undang-undang. Tidak ubahnya seperti pengambilan keputusan yang dilakukan oleh lembaga politik dalam menetapkan suatu undang-undang, melalui pemungutan suara terbanyak.

Undang-undang merupakan wadah aspirasi kehendak rakyat yang dibuat dan ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden. Dengan demikian ketika sebuah undang undang lahir maka didalamnya membawa segala hal yang diinginkan oleh rakyat berkaitan penyelenggaraan Negara. Mengapa bisa demikian? Karena lembaga Negara tersebut merupakan representative rakyat yang dipilih secara langsung dan harus mempertanggungjawabkan segala yang dihasilkan kepada rakyat.

Ketika sebuah undang-undang yang telah disusun dengan prosedur yang ketat untuk menjamin hakekatnya sebagai artikulasi kehendak rakyat dibatalkan melalui mekanisme pengujian undang undang yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, ini jelas menodai

¹ Dosen Jurusan Hukum dan Kewarganegaraan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Malang

secara filosofis makna kedaulatan rakyat. Apakah putusan pembatalan sebuah undang-undang itu bisa menjamin bahwa hal itu yang lebih diinginkan rakyat? Apakah Mahkamah Konstitusi merupakan penjelmaan (kedaulatan) rakyat?

PENJELMAAN KEDAULATAN RAKYAT

Sebagai sebuah terminologi “penjelmaan kedaulatan rakyat” mendapat tempat didalam Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Sistem Pemerintahan Negara yang diinginkan oleh pembentuk UUD 1945 sebelum perubahan menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai badan yang memegang kedaulatan rakyat, ‘sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*) . Kalimat tersebut dimaksudkan untuk menjelaskan ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Cita Negara (*Staatsidee*) apa yang melandasi keberadaan MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat?

Kalau ditelusuri pembahasan tentang *Staatsidee* yang mendasari Negara Indonesia menurut UUD 1945 sebelum Perubahan, tidak lepas dari pemikiran para pendiri Negara terutama Prof Dr. Soepomo dan Mohammad Hatta. Dalam rapat BPUPKI tanggal 1 Mei 1945 Soepomo mengemukakan tentang cita Negara (*Staatsidee*) Negara Indonesia yang akan merdeka, Ia menyatakan:

Jika kita hendak mendirikan Negara Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat dan corak masyarakat Indonesia, maka Negara kita harus berdasar atas aliran pikiran (staatsidee) Negara integralistik, Negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun.

Negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain merupakan persatuan masyarakat yang organis.

Cita Negara yang diusulkan oleh Soepomo, dia beri nama Cita Negara Integralistik yang kemudian diperbaiki menjadi Cita Negara Kekeluargaan atau Cita Negara Persatuan Indonesia. Pada saat Soepomo menyampaikan gagasan tentang Cita Negara Persatuan dengan mengutip beberapa teori negara “integralistik” menurut Spinoza, Adam Muller, Hegel, namun dia menegaskan bahwa Cita Negara Persatuan berbeda dengan cita negara integralistik (Barat). Soepomo menyatakan bahwa Cita Negara Integralistik (Persatuan) diilhami pandangan hidup bangsa Indonesia sendiri, terutama kehidupan masyarakat pedesaan yang selalu menjunjung tinggi semangat kekeluargaan, gotong royong, dan musyawarah mufakat. Pandangan ini disempurnakan oleh Drs Mohammad Hatta dengan memasukkan pengakuan terhadap hak-hak individu dan warga negara (Darmodiharjo, 1996:170).

Attamimi (1996: 125) meyakini pemikiran Soepomo tentang cita negara persatuan didasari pada corak kehidupan masyarakat Indonesia karena Soepomo merupakan ahli ilmu hukum adat yang mengetahui secara mendalam pola dan corak kehidupan hukum paguyuban-paguyuban masyarakat Indonesia. Dalam sebuah Rapat Besar Ke -5 Persatuan Taman Siswa tanggal 7 Juli 1937, Soepomo mengemukakan terdapat perbedaan pengertian antara “aku” di Indonesia dan “aku” di Barat. Menurutnya ‘aku’ di tanah air ini melingkungi golongannya, sedang “aku” di tanah Barat hanya melingkungi diri sendiri. Karena itu Soepoma menolak pemikiran cita negara individualistik dan cita negara kolektivistik murni

Seiring dengan diadakannya Perubahan UUD 1945 yang meniadakan Penjelasan UUD 1945 dan mengganti Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 menjadi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” apakah Cita Negara Persatuan dan MPR sebagai penjelmaan rakyat masih menjadi *staatsidee* Negara Indonesia?

Empat kali Perubahan terhadap UUD 1945 ternyata masih mempertahankan Pembukaan UUD 1945. Sebagai *staatsfundamentalnorm*, Pembukaan UUD 1945 menjadi asas bagi hukum dasar negara baik yang tertulis (UUD) maupun yang tidak

tertulis (convensi). Karena itu pula Perubahan UUD 1945 tidak sampai menyentuh Pembukaan UUD 1945.

Berkaitan dengan Cita Negara Persatuan, para pendiri negara tidak hanya mencantumkan di dalam Penjelasan dan Batang Tubuh UUD 1945 melainkan menyebutkan secara implisit di dalam Pembukaan UUD 1945. Pada Alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 menurut Penjelasan telah diterima aliran Negara Persatuan yaitu dengan kalimat “negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia” yang dimaksudkan negara Indonesia harus mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Namun jelas negara persatuan tidaklah sama dengan negara totaliter seperti negara fasis Nazi Jerman. Menurut Darji Darmodiharjo (1996: 172) ada tiga perbedaan keduanya: *Pertama*, cita negara integralistik barat—seperti yang dikembangkan oleh Hitler di Jerman—bermuara kepada negara totaliter yang anti-demokrasi. Dalam cita negara integralistik Indonesia, yang diinginkan justru sebaliknya (hubungan dengan sila ke-4 Pancasila). *Kedua*, Totaliterisme integralistik Barat juga mengajarkan, bahwa penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia bukanlah sesuatu yang mutlak. Hak asasi manusia ini dapat saja dilanggar apabila negara menghendakinya. Pandangan ini tidak sesuai dengan cita negara integralistik Indonesia. Dalam pandangan bangsa Indonesia, hak asasi manusia harus dijunjung tinggi karena pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia berarti pengingkaran atas harkat dan martabat manusia itu sendiri. *Ketiga*, cita negara integralistik barat beranjak dari teori kedaulatan negara, yang memberikan kekuasaan mutlak pada negara, sedangkan integralistik Indonesia berangkat dari teori kedaulatan rakyat. Menurut teori kedaulatan rakyat, kedaulatan tertinggi justru ada ditangan rakyat, yang dalam wujud kongkretnya kemudian didelegasikan lagi kepada wakil-wakilnya yang menjelma dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dari pandangan Darji Darmodiharjo dapat disarikan bahwa Cita Negara Persatuan (Integralistik Indonesia) merupakan negara demokrasi yang berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat yang menjunjung tinggi hak asasi manusia dengan MPR sebagai

penjelmaan kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, penulis berpendapat perubahan terhadap Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang mengurangi kedudukan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat bertentangan dengan alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 khususnya cita negara persatuan. Selama ini dipahami penghilangan kalimat “dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” karena dengan kedudukan itu MPR menyalahgunakan wewenangnya untuk mengeluarkan Ketetapan yang menyalahi UUD itu sendiri. Namun disisi lain masih mempertahankan kewenangannya membuat atau merubah UUD. Dengan mempertahankan wewenang ini menempatkan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat yang tanpa perlu persetujuan rakyat dalam membuat dan merubah UUD. Dengan kata lain, Perubahan UUD 1945 tidak menginginkan Kedudukan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat tapi masih mempertahankan wewenang sebagai pemegang kedaulatan rakyat.

Pada hakekatnya siapakah pemegang kedaulatan rakyat pasca amandemen UUD 1945? Berbeda dengan UUD 1945 sebelum Perubahan yang secara jelas dan tegas menempatkan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat atau sebagai penjelmaan rakyat. Setelah Perubahan UUD 1945 menjadi tidak tegas lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Bahkan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 Perubahan, menurut Kaelan (2013:651) menunjukkan lembaga yang merupakan subjek penjelmaan kedaulatan rakyat tidak jelas, dan mengandung *category mistake*.

Sebenarnya pemegang kedaulatan rakyat atau penjelmaan kedaulatan rakyat merupakan lembaga negara yang mendapatkan mandat langsung dari rakyat. Dalam hal ini lembaga negara tersebut mendapatkan mandat melalui pemilu yang luber dan jurdil. Dapat disebutkan disini tidak hanya MPR saja sebagai pemegang kedaulatan rakyat melainkan juga DPR, DPD dan Presiden. Dengan demikian lembaga-lembaga tersebut merupakan representative rakyat dalam penyelenggaraan negara.

MENGUJI UNDANG-UNDANG SEBAGAI PRODUK DARI LEMBAGA PEMEGANG KEDAULATAN RAKYAT

Memurut UUD 1945 Perubahan Pertama, kekuasaan membentuk undang-undang ada pada Dewan Perwakilan Rakyat. Walaupun demikian setiap rancangan undang-undang yang diusulkan untuk dibahas harus mendapat persetujuan bersama Presiden. Dengan demikian setiap undang-undang yang disahkan harus mendapat persetujuan bersama Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebagai pemegang kedaulatan rakyat DPR bersama Presiden dapat menentukan isi sebuah undang-undang. Tidak hanya yang sudah digariskan atau diperintahkan Undang Undang Dasar melainkan juga hal-hal lain yang tidak diperintahkan karena memang tidak dibatasi secara limitative subsatnsi/materi undang-undang (Joeniarto, 1980: 106).

Di Negara Belanda, Undang Undang (*wet in formele zin*) yang dibuat oleh Regeering dan Staaten General, setelah disahkan tidak dapat diganggu gugat. Tidak ada kesempatan untuk menguji secara material (*judicial review*) terhadap undang undang. Prinsip undang undang tidak dapat diganggu gugat merupakan pelaksanaan dari prinsip kedaulatan rakyat. Karena undang undang dibuat oleh pemegang kedaulatan rakyat maka isinya secara filosofis sejalan dengan kemauan rakyat, dan kemauan rakyat selalu benar.

Demikian pula di Inggris dan Perancis pada dasarnya tidak memberi kesempatan kepada lembaga negara lainnya menguji undang undang yang sudah disahkan. *Judicial review* di Inggris hanya terbatas pada tindakan Administrasi Negara atau tindakan eksekutif. Lembaga Couseil Constitutionnel di Perancis hanya melakukan *control a priore*, menguji sebuah rancangan undang-undang (Hadi, 2007: 9).

Di Indonesia, menguji undang undang melalui sejarah perdebatan yang panjang. Sejak di BPUPKI, Soepomo dan Muh Yamin menyimpulkan menguji undang undang tidak diperlukan. Dimasa orde baru, melalui UU No. 14 Tahun 1970 hanya memberi kesempatan menguji peraturan dibawah UU. Kemudian dikukuhkan dengan TAP MPR NO VI/MPR/1973 dan TAP MPR NO III/MPR/1978 (Mahfud MD, 2010: 98).

Kebolehan menguji undang-undang baru terjadi dengan ditetapkannya TAP MPR NO III/MPR/2000 yang memberikan kewenangan itu kepada MPR. Banyak yang tidak setuju dengan ini, karena MPR merupakan lembaga politik yang lebih menggambarkan konfigurasi aliran politik. Bahkan ada yang memberi alasan ketidaksetujuan dengan menilai ketidakobyektifan MPR dalam menguji UU karena keberadaan DPR sebagai bagian MPR Tidak akan obyektif lembaga menguji produk yang dihasilkan oleh dirinya sendiri.

Terhadap pandangan diatas, penulis kurang setuju sepenuhnya. Memang benar MPR sebagai lembaga politik tidak lepas dari konfigurasi aliran politik tetapi hal ini sekaligus menggambarkan konfigurasi keinginan rakyat. Sedangkan alasan ketidakobyektifan MPR, masih bisa dikurangi dengan keberadaan DPD tentunya jika pengambilan keputusan tidak dilakukan dengan voting melainkan dengan suara bulat musyawarah.

Akhirnya pengujian undang-undang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi walaupun kehadiran mahkamah ini pada awalnya dimaksudkan untuk menjadi penengah yang obyektif jika terjadi sengketa antara DPR dan Presiden berkaitan dengan pemakzulannya. Kewenangan lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 yaitu memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD; memutus pembubaran partai politik; dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum.

Dengan kewenangan menguji undang undang terhadap UUD menjadikan MK sebagai pengawal konstitusi dan penafsir tunggal atas konstitusi. Dengan kata lain, MK telah merebut secara konstitusional kewenangan MPR sebagai pembuat UUD yang seharusnya lebih berhak sebagai penafsir UUD.

Harus diakui bahwa banyak UU yang disahkan isinya kurang baik. Terbukti dengan banyaknya permintaan pengujian terhadap UU kepada Mahkamah Konstitusi. Putusan yang dibuat dari hasil pengujian beberapa diantaranya dirasa baik dan adil, sebagian yang lain mendatangkan kontroversi di masyarakat (Mahfud, 2010: 100). Kontroversialnya putusan MK berkaitan dengan pengujian UU

memdatangkan keraguan kepada kemampuannya dalam menafsirkan UUD. Apalagi MK dalam mengambil putusan pada hakekatnya berdasar pada perspektifnya sendiri yang tidak selalu sejalan dengan kebenaran yang diinginkan secara substantive oleh konstitusi. Beberapa putusan hakim MK didalamnya mengandung pendapat berbeda (*dissenting opinion*) sehingga tak ubahnya seperti proses politik dengan keputusan diambil suara terbanyak. Semua itu merupakan titik lemah dari kewenangan menguji UU dari MK.

Berdasarkan apa yang diuraikan sebelumnya menjadi jelas bahwa dengan memberikan kewenangan menguji UU kepada MK, menunjukkan prinsip kedaulatan hukum (nomokrasi) lebih dominan dibandingkan prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi). Karena itu penulis menyarankan mengembalikan kewenangan ini kepada lembaga pemegang kedaulatan rakyat, dengan diberi nama Dewan Konstitusi atau komisi konstitusi. Dewan atau komisi ini merupakan bagian dari MPR yang keanggotaannya non partisan, yang terdiri dari: anggota DPD yang dipilih secara langsung oleh rakyat, ditambah anggotanya dari usulan presiden, DPR, dan MA. Dengan demikian keberadaan DPD digantikan dengan Dewan Konstitusi atau Komisi Konstitusi ini yang tidak hanya menguji undang undang yang sudah disahkan bahkan juga menguji setiap rancangan UU yang akan disahkan. Bisa juga diberikan kewenangan mempersiapkan naskah perubahan terhadap UUD.

DAFTAR PUSTAKA

- Attamimi, A. Hamid S. 1996. *Cita negara Persatuan Indonesia Dalam Undang Undang Dasar 1945*. Jakarta: BP7 Pusat
- Darmodiharjo, Darji. 1996. *Cita negara Persatuan Indonesia Dalam Undang Undang Dasar 1945*. Jakarta: BP7 Pusat
- Hadi, Nurudin. 2007. *Wewenang Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Prestasi Pustaka Karya.
- Joeniarto. 1982. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Kaelan. 2013. *Negara Kebangsaan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma
- Mahfud MD, Moh. 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada

MELIHAT ULANG MAKNA KEDAULATAN DALAM KONSTITUSI

Oleh : Dr. Sirajuddin, SH.MH¹

TERMINOLOGI & KONSEP KEDAULATAN

Istilah Kedaulatan berasal dari bahasa Arab “*dawlah*” atau *dulah*. Dalam Kamus Az-Zurjawy dikatakan bahwa *dawlah* atau *dulah* berarti putaran atau giliran. Bedanya *dulah* terkait dengan perputaran harta, sedangkan *dawlah* terkait dengan giliran atau era untuk kekuasaan politik.²

Dalam kajian teori/ilmu negara, paling tidak dikenal 4 (empat) jenis teori kedaulatan, yakni teori kedaulatan Tuhan (teori teokrasi), teori kedaulatan Hukum, teori kedaulatan Negara, dan teori kedaulatan Rakyat.

Teori kedaulatan Tuhan beranggapan bahwa kekuasaan tertinggi dalam Negara berasal dari Tuhan. Sementara teori kedaulatan hukum berpendapat bahwa hukum merupakan pernyataan penilaian dari kesadaran hukum manusia, dan bahwa hukum merupakan sumber kedaulatan.³

Selanjutnya teori kedaulatan Negara berpendapat bahwa negaralah sumber kedaulatan dalam Negara. Negara dianggap mempunyai hak yang tidak terbatas terhadap *life, liberty* dan *property* dari warganya.⁴

Kedaulatan Rakyat atau disebut kerakyatan, secara harfiah berarti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat, disebut Negara

¹ Dosen Fakultas Hukum & Pascasarjana Universitas Widyagama Malang

² Lihat Masdar Farid Mas'udi, 2010. *Syarah Konstitusi : UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, Pustaka Alvabet bekerjasama dengan Lakip, hlm. 45-47

³ M. Solly Lubis, 2007. *Ilmu Negara*, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, hlm. 41- 43

⁴ Ibid

demokrasi yang secara simbolis sering digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*from the people, of the people, for the people*). Suara rakyat dan kemaslahatan rakyatlah yang harus menjadi acuan tertinggi bagi setiap kebijakan pemerintah dan Negara, bukan kepentingan kepentingan segelintir orang yang berkuasa.

Demokrasi sendiri, menurut asal katanya berarti “rakyat berkuasa” atau *government rule the people* (kata Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa). Diantara sekian banyak pemikiran tentang demokrasi, paling tidak ada 2 (dua) aliran pemikiran yang cukup penting yakni demokrasi konstitusional dan kelompok aliran demokrasi, tetapi pada dasarnya mendasarkan dirinya pada komunisme. Perbedaan mendasar diantara dua aliran pemikiran tersebut adalah demokrasi konstitusional mencita-cita pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, suatu negara hukum yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya yang bersifat totaliter.

Afan Gaffar membagi demokrasi dalam artian normatif dan empirik. Secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang secara idiil yang hendak dilakukan atau diselenggarakan oleh sebuah negara. Demokrasi secara empirik, yakni demokrasi dalam perwujudannya dalam kehidupan politik praktis.⁵

Menurut Robert A. Dahl, demokrasi memiliki 7 ciri hakiki: (1) pejabat yang dipilih; (2) pemilihan yang bebas dan *fair*; (3) hak pilih yang mencakup semua; (4) hak untuk menjadi calon suatu jabatan; (5) kebebasan pengungkapan diri secara lisan dan tertulis; (6) informasi alternatif; (7) kebebasan membentuk asosiasi.⁶

Demokrasi merupakan cara bukan tujuan, maka logikanya suatu bentuk demokrasi tidak dapat diterapkan secara kaku dan “dogmatis” jika diperkirakan mengganggu hasil-hasil positif perkembangan

⁵ Afan Gaffar, 2000. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 3-4

⁶ Robert Dahl dalam Franz Magnis-Suseno, 1997. *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hal. 56

negara yang telah dicapai. Karena yang esensial adalah proses maka beberapa ahli seperti Willy Eicher⁷ berpendapat bahwa demokrasi bukanlah suatu nilai statis disuatu tempat di depan kita lalu kita bergerak kesana untuk mencapainya. Bagi Eicher demokrasi adalah suatu nilai dinamis, karena nilai esensialnya adalah proses kearah yang lebih maju dan lebih baik dibanding dengan yang dialami oleh suatu masyarakat atau negara. Yang penting adalah dalam suatu masyarakat atau negara terdapat proses terus menerus secara dinamis dalam gerak perkembangan dan pertumbuhan kearah yang lebih baik. Cukuplah suatu masyarakat disebut demokratis selama ia bergerak tanpa berhenti menuju kepada yang lebih baik itu.

KONSEP KEDAULATAN DALAM KONSTITUSI

Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian, diharapkan hak-hak warga Negara akan lebih terlindungi. Gagasan ini dinamakan konstitusionalisme.

Ide konstitusionalisme sebagaimana bertumbuh kembang di bumi aslinya, Eropa Barat, dapat dipulangkan kedua esensinya. Esensi *pertama* ialah konsep “Negara hukum” (atau di negeri-negeri yang terpengaruh oleh sistem hukum *Anglo Saxon* disebut *rule of law*) yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan Negara, dan sehubungan dengan itu hukum akan mengontrol politik (dan tidak sebaliknya). Esensi kedua ialah konsep hak-hak sipil warga Negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan Negara pun akan dibatasi oleh konstitusi, dan kekuasaan itu pun hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi.⁸

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen

⁷ Eicher dalam Nurcholish Madjid, 1997. *Tradisi Islam Peran Dan Fungsinya Dalam Pembangunan Di Indonesia*, Jakarta: Paramadina, hal 210

⁸ Soetandyo Wignjosoebroto, 2002. *Hukum : Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta : Elsam dan Huma, hlm. 405

kesepakatan (consensus), yaitu: (1) Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*); (2) Kesepakatan tentang ‘*the rule of law*’ sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan Negara (*the basis of government*); (3) Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).⁹

Terkait dengan konsep kedaulatan dalam UUD Negara RI Tahun 1945, nampaknya sangat berkorelasi dengan ide konstitusionalisme.¹⁰ UUD Negara RI Tahun 1945 (pra & pasca amandemen) dan UUDS 1950 mengandung konsepsi kedaulatan Tuhan, kedaulatan Negara, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan hukum, sementara konstitusi RIS 1949 menganut Kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum.¹¹

Adalah Soewoto Mulyosudarmo lah yang mengusulkan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 sehingga berbunyi : “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar*”. Dalam kaitan ini, Soewoto menyatakan demikian :¹²

...Dengan rumusan kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut UUD, dapat mengakomodasikan ajaran kedaulatan Negara yang direpresentasikan oleh MPR selaku penyelenggara Negara tertinggi, kedaulatan rakyat secara langsung dalam UUD 1945 mengatur tentang referendum dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, melaksanakan kedaulatan rakyat melalui sistem perwakilan rakyat, dengan memberikan

⁹ Jimly Asshiddiqie, 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 25

¹⁰ Sebagaimana kita ketahui bahwa sejak Proklamasi 17 Agustus 1945 hingga sekarang telah berlaku tiga macam Undang-Undang Dasar (konstitusi) dalam empat periode, yaitu: (1) Periode 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949; (2) Periode 27 Desember 1945 – 17 Agustus 1950; (3) Periode 17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959; (4) Periode 5 Juli 1958 – sampai sekarang

¹¹ Anwar C., 2008. *Teori dan Hukum Konstitusi : Paradigma Kedaulatan Pasca Perubahan UUD 1945, Implikasi dan Implementasinya pada Lembaga Negara*, Intrans Publishing, Malang

¹² Soewoto Mulyosudarmo, 2004. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Diterbitkan Asosiasi Pengajar HTN & HAN Jatim bekerjasama dengan Intrans, Malang, hlm. 5

kekuasaan legislatif berada di DPR, dan mengakomodasi ajaran kedaulatan hukum dengan memberikan hak menguji peraturan perundang-undangan kepada Mahkamah Agung.

KEDAULATAN RAKYAT & DEMOKRASI DI INDOENSIA

Demokrasi dalam ranah empiris ternyata tidak seindah “warna aslinya”. Dalam masyarakat Eropa sekalipun ternyata demokrasi tidak berlaku universal. Demokrasi tidak diterima secara utuh dalam sepanjang sejarah bangsa bangsa “barat”. Menurut Arblaster (1994), dalam sebagian besar sejarahnya hingga sekitar satu abad yang lalu, demokrasi dianggap sebagai suatu bentuk pemerintahan dan tata masyarakat yang paling buruk oleh kaum terpelajar dan cendekiawan di Barat. Bagi mereka, demokrasi kurang lebih sama artinya sama dengan pemerintahan yang dipimpin oleh gerombolan massa dalam jumlah besar.¹³

Bahkan, demokrasi telah gagal menghapuskan kesenjangan sosial, dan kegagalan ini dianggap sebagai kegagalan struktural dan permanen. Tidak bisa disangkal bahwa semua masyarakat demokratis memiliki kesenjangan sosial: perbedaan yang sangat tajam dalam hal pendapatan kekayaan dan status sosial.¹⁴

Lalu bagaimana dengan pelaksanaan demokrasi di Indonesia? Bagir Manan, seorang pakar hukum tata Negara mencatat paling ada 7 (tujuh) penyebab kegagalan demokrasi Pancasila pada era Orde Baru, yakni¹⁵ : (1) Strategi pembangunan yang terlalu menitikberatkan pada ekonomi, dengan mengabaikan pembangunan politik (ekonomi *yes*, politik *no*); (2) Pendekatan Keamanan yang cenderung membatasi kebebasan; (3) Peranan Sospol TNI; (4) Sistem Figur Sentral

¹³ Perhatikan dalam Ariel Haryanto, 2011. “Mungkinkah yang Salah Demokrasi?” Artikel dalam Jurnal MAARIF, Arus Pemikiran Islam dan Sosial, Vol. 6, No. 1, April 2011, hlm. 11 - 20

¹⁴ Berdasarkan Kantor Sensus Amerika Serikat (AS), sebesar 20% keluarga terkaya di AS menguasai 44% dari total pendapatan rumah tangga pada tahun 1973. Namun pada tahun 2002, 20% keluarga terkaya di AS menguasai 50% dari total pendapatan serupa. Sementara itu, 20% keluarga termiskain di Amerika Serikat hanya mendapatkan 3,5% dari total pendapatan keluarga, menurun dari 4,2% pada tahun 1973. (Kompas, 18/8/04). Lihat Juga Jurnal WACANA Edisi 18, Tahun VI/2004

¹⁵ Bagir Manan, 2004. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press

(Soekarno & Soeharto); (5) Kekuatan sosial politik (termasuk kaum terpelajar) gagal –menjadi juru kunci kuat untuk- menegakkan demokrasi; (6) berbagai perangkat hukum (politik dan pemerintahan) tidak menunjang terwujudnya demokrasi pancasila dan; (7) faktor korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Selanjutnya, pada era reformasi, demokrasi juga dinilai oleh banyak pihak masih sebatas demokrasi prosedural. Demokrasi masih berfungsi sebatas melegitimasi kepentingan-kepentingan jangka pendek. Terkait dengan kondisi terkini demokrasi di Indonesia, Ivan A. Hadar,¹⁶ seorang aktivis, menyimpulkan demikian :

“Di satu sisi, kebebasan (pers dan berpendapat) relatif terjamin. Namun, pada sisi lain, kehidupan ekonomi mayoritas menjadi sulit akibat kebijakan yang terlalu berpihak kepada pasar, atau bahkan pada pengusaha busuk. Pada saat yang sama, penegakan hukum dan *rule of law, governance* dan hak-hak sosial ekonomi dan keterwakilan suara rakyat lewat parpol sangat buruk bahkan diingkari. Tampaknya, demokrasi di tanah air sedang menuju krisis yang lebih parah.....Elite dan politisi busuk sepenuhnya menguasai gelanggang politik formal dan mempertahankan hubungan simbiotik diantara mereka. Sementara itu, gerakan pro demokrasi cenderung hanya berkuat di unit-unit swadaya, advokasi, usaha-usaha pemberdayaan dan pengorganisasian masyarakat sipil”

Sementara itu, tokoh Muhammadiyah, Ahmad Syafii Maarif¹⁷ menilai kegagalan demokrasi dari sisi elit pelaksana demokrasi. Selengkapnya beliau menyatakan demikian:

¹⁶ Ivan A. Hadar , 2004. “Demi Demokrasi, Gusr Politisi Busuk atau Ada yang Salah dengan Demokrasi” Pengantar Jurnal WACANA Edisi 18, Tahun VI/2004. Lihat Juga PRISMA, Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi edisi dengan tema “Demokrasi di Bawah Cengkeraman Oligarki” Volume 32, 2014. Jakarta: LP3ES

¹⁷ Ahmad Syafii Maarif, 2011. “Demokrasi, “Si Pincang” di antara “Si Lumpuh”., Artikel dalam Jurnal MAARIF, Arus Pemikiran Islam dan Sosial, Vol. 6, No. 1, April 2011, hlm. 8 - 10

...karena pemainnya adalah para elit politik tuna-moral dan tuna-tanggungjawab. Di tangan manusia tipe ini, demokrasi dapat menjerumuskan bangsa dan negara pada jurang malapetaka. Kesalahan bukan terletak pada sistem yang dianut, tetapi pada kualitas manusia yang berada di belakang sistem yang secara teori sebenarnya cukup rasional. Yang Irrasional pemainnya yang minus kualitas sebagai prasyarat bagi tegaknya sebuah demokrasi yang sehat dan kuat.

Lalu, adakah jalan keluar dari kemelut dan malapetaka pelaksanaan demokrasi yang sedang berlangsung di Indonesia saat ini? Dalam konteks ini, tampaknya Pancasila harus tetap menjadi panglima dalam membangun demokrasi.

Walaupun, Pancasila pada era reformasi banyak mendapat kecaman dan hujatan dari berbagai kalangan, karena Pancasila selama berkuasanya rezim Orde “Baru” telah dijadikan sebagai instrumen legitimasi bagi kepentingan kekuasaan. Interpretasi terhadap Pancasila yang dilakukan oleh kalangan “luar” kekuasaan Orde “Baru” dianggap sebagai interpretasi yang keliru dan harus ditolak. Akan tetapi, dari sisi nilai Pancasila tetaplah seperangkat nilai luhur yang harus terus dipertahankan, karena Pancasila merupakan titik pertemuan (*kalimatun sawa*) dari berbagai perbedaan-perbedaan yang ada di negeri ini. Dalam kaitan ini menarik dikutip pendapat Nurcholish Madjid¹⁸ berikut ini:

Pancasila merupakan pendukung besar, karena dari semula ia mencerminkan tekad untuk bertemu dalam titik kesamaan antara berbagai golongan di negara kita. Sikap mencari titik kesamaan ini mempunyai nilai keislaman, isi masing-masing sila itu juga mempunyai nilai-nilai keislaman, maka kaum muslim Indonesia secara sejati terpenggil untuk

¹⁸ Nurcholish Madjid, 2000. *Islam, Doktrin dan Peradaban*, Jakarta: Paramadina, hal. xcvi

ikut berusaha mengisi dan memberinya substansi serta melaksanakannya.

Mochtar Pabottingi, seorang ilmuwan politik menawarkan 7 (tujuh) alternatif jalan menuju kebangkitan, yakni : (1) kita sebagai pribadi maupun sebagai kolektivitas harus melatih, membangun, dan meneguhkan kembali semua kebiasaan sehat-arif mulai dari kebiasaan yang paling remeh, paling pribadi dan sehari-hari hingga ke deretan kebiasaan public penting atau krusial yang sudah ada atau baru hendak dilaksanakan sebagai terobosan sesuai dengan tuntutan situasi atau zaman; (2) kita wajib belajar perihal kaidah-kaidah politik standar menuju keadilan dan kesejahteraan sebagai bangsa dengan kembali menjadi tercerahkan menurut tuntutan zaman; (3) kita wajib berjuang bahu membahu membangun konsolidasi kebangsaan, sebab tanpa itu takkan ada konsolidasi demokrasi; (4) kita perlu menarik jarak dan belajar kembali merenung mengolah lagi ruang-ruang hening demi menghadapi kesimpangsiuran tingkah, arah dan keributan di sekitar kita, dan mencari berkas-berkas cahaya di seberangnya, serta menyimak lagi bangunan moralitas serta himpunan otoritas tersedia; (5) kita harus menghidup-hidupkan kembali semangat kemerdekaan dan kedaulatan sebagai bangsa, terutama di setiap bidag dan sumber daya yang kita miliki; (6) kita seyogyanya tidak lupa tonggak-tonggak kemuliaan yang telah dicatat oleh leluhur kita hingga jauh ke masa lampau dan; (7) kita dituntut untuk menginternalisasi cita-cita terbaik sebagai manusia dan sebagai bangsa, selanjutnya memperjuangkan sepenuh hati.¹⁹

Dalam perspektif yang lebih konkrit, Bagir Manan²⁰ menawarkan beberapa solusi alternatif yang tidak boleh hanya berorientasi pada kelembagaan politik, akan tetapi juga kelembagaan sosial, ekonomi dan budaya yang meliputi hal-hal seperti : (1) Pendidikan; (2) pemberdayaan ekonomi rakyat; (3) perombakan struktur dan sikap feodalistik; (4) membangun supremasi hukum.

¹⁹ Mochtar Pabottingi, 2013. "Kepemimpinan dan Demokrasi Kita, Akar-akar kebangkrutan Kepemimpinan di Era Reformasi dan Jalan Menuju Kebangkitan" Artikel dalam PRISMA, Volume 32, 2013, hlm. 3-27

²⁰ Bagir Manan, Op. Cit.

DAFTAR PUSTAKA

- Afan Gaffar, 2000. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Ahmad Syafii Maarif, 2011. “Demokrasi, “Si Pincang” di antara “Si Lumpuh””, Artikel dalam Jurnal MAARIF, Arus Pemikiran Islam dan Sosial, Vol. 6, No. 1, April 2011, hlm. 8 - 10
- Anwar C., 2008. *Teori dan Hukum Konstitusi : Paradigma Kedaulatan Pasca Perubahan UUD 1945, Implikasi dan Implementasinya pada Lembaga Negara*, Intrans Publishing, Malang
- Ariel Haryanto, 2011. “Mungkinkah yang Salah Demokrasi?” Artikel dalam Jurnal MAARIF, Arus Pemikiran Islam dan Sosial, Vol. 6, No. 1, April 2011, hlm. 11 – 20
- Bagir Manan, 2004. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press
- Franz Magnis-Suseno, 1997. *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Hendra Nurtjahjo, 2006. *Filsafat Demokrasi*, Jakarta: Bumi Aksara
- Ivan A. Hadar ,2004. “Demi Demokrasi, Gusur Politisi Busuk atau Ada yang Salah dengan Demokrasi” Pengantar Jurnal WACANA Edisi 18, Tahun VI/2004.
- Jimly Asshiddiqie, 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Konstitusi Press
- M. Solly Lubis, 2007. *Ilmu Negara*, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung
- Masdar Farid Mas’udi, 2010. *Syarah Konstitusi : UUD 1945 dalam Perspektif Islam*, Pustaka Alvabet bekerjasama dengan Lakip
- Mochtar Pabottingi, 2013. “Kepemimpinan dan Demokrasi Kita, Akar-akar kebangkrutan Kepemimpinan di Era Reformasi dan Jalan Menuju Kebangkitan” Artikel dalam PRISMA, Volume 32, 2013, hlm. 3-27

- Nurcholish Madjid, 1997. *Tradisi Islam Peran Dan Fungsinya Dalam Pembangunan Di Indonesia*, Jakarta: Paramadina
- Nurcholish Madjid, 2000. *Islam, Doktrin dan Peradaban*, Jakarta: Paramadina, hal. Xcviii
- PRISMA, Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi edisi dengan tema “Demokrasi di Bawah Cengkeraman Oligarki” Volume 32, 2014. Jakarta: LP3ES
- Ramlan Surbakti, 1994. *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia
- Soewoto Mulyosudarmo, 2004. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Diterbitkan Asosiasi Pengajar HTN & HAN Jatim bekerjasama dengan Intrans, Malang
- Syamsuddin Haris, 1994. *Demokrasi di Indonesia, Gagasan dan Pengalaman*, Jakarta: LP3ES

MENGGAPAI KEDAULATAN RAKYAT YANG MENYEJAHTERAKAN RAKYAT

Oleh: Siti Awaliyah, S.Pd, S.H, M.Hum

PENGANTAR

Kedaulatan merupakan salahsatu hal yang sangat penting dalam suatu negara. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam konvensi Montenegro tahun 1933 yang menyatakan syarat berdirinya negara ada 3, yaitu rakyat, wilayah, dan pemerintahan yang berdaulat. Pemerintah yang berkuasa terhadap seluruh wilayahnya yang memiliki kekuasaan tertinggi serta bersifat asli, tertinggi, dan tidak dapat dibagi-bagi¹.

Berkaitan dengan kedaulatan yang dimiliki oleh pemerintahan² di Indonesia pada saat awal kemerdekaan sampai saat ini mengalami perubahan seiring dengan perubahan konstitusi. Perubahan merupakan keniscayaan karena pada dasarnya manusia yang berperan sebagai aktor dalam berbagai bidang kehidupan memiliki sifat agresif.

Munculnya berbagai gugatan untuk melakukan perubahan tidak tanpa alasan. Berbagai peristiwa kehidupan berbangsa dan bernegara telah melahirkan berbagai gagasan untuk mengubah tatanan hukum. perubahan tata hukum akhirnya menjadi dasar untuk melaksanakan berbagai keinginan yang merepresentasikan keinginan rakyat banyak.

Pada mulanya, sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 pemegang kedaulatan rakyat yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sehingga pada saat itu MPR merupakan lembaga tertinggi negara karena sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Hal ini berimplikasi pada adanya pertanggung jawaban Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan kepada MPR sebagai pemegang kedaulatan.

¹ Samidjo. 1986. *Ilmu Negara*. CV Armico. Bandung. Hlm.49-50

² Pemerintahan dalam arti luas, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Maraknya usulan untuk mengamandemen UUD NRI 1945 setelah reformasi tahun 1998 menuai hasil yang cukup memuaskan dengan dilakukannya amandemen melalui empat (4) tahap. Perubahan mendasar dalam konstitusi kita salahsatunya adalah menggeser kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi pemegang kedaulatan rakyat menjadi lembaga yang sejajar dengan lembaga negara lainnya dalam UUD, diantaranya Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial, dan Mahkamah Konstitusi.

Pemegang kedaulatan rakyat sesuai dengan perubahan UUD NRI 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat(2) adalah “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dengan demikian pemegang kedaulatan rakyat selanjutnya bukan lagi hanya MPR, tetapi juga berbagai lembaga atau organ yang diatur dalam UUD.

Rumusan baru tersebut sebenarnya lebih menunjukkan adanya paham kedaulatan rakyat sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan UUD NRI 1945 alinea ke 4. Kedaulatan yang dipegang oleh MPR sebenarnya telah mereduksi paham kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan negara³, paham yang biasa diikuti oleh negara-negara yang masih menganut paham totalitarian atau otoritarian⁴.

Pada kenyataannya, sebelum amandemen MPR yang beranggotakan DPR, utusan golongan, ABRI memiliki kinerja yang sangat tidak memuaskan bagi masyarakat. Sebagai lembaga tertinggi menunjukkan keangkuhan dan sama sekali tidak merepresentasikan masyarakat yang diwakilinya. Demikian juga setelah amandemen, MPR yang terdiri dari DPR dan DPD memiliki citra yang sangat buruk di mata masyarakat. Kepentingan yang mereka usung lebih pada kepentingan partai dan tidak mengakomodir kepentingan rakyat. Berbagai kasus korupsi, jual beli pasal, jual beli anggaran di berbagai

³Negara merupakan satu kesatuan idea yang paling sempurna, tertinggi dan sumber dari segala kekuasaan. Negara memiliki hak yang tidak terbatas terhadap life, liberty, dan property warga negaranya. Warga negara beserta hak miliknya jika diperlukan dapat dikerahkan untuk kejayaan negara. Negara dipegang oleh penguasa sehingga menimbulkan negara kekuasaan. Lihat Samidjo hlm.116.

⁴Ni'matul Huda. 2013. *Hukum Tata Negara Indonesia*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hlm.172.

sektor membuat rakyat “mati rasa” terhadap keberadaan DPR sebagai wakil rakyat.

Suatu norma hukum harus didasarkan pada asas hukum, dan asas didasarkan pada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Ketika nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat berubah, maka akan mengubah asas hukum dan norma hukumnya. Dengan demikian norma apapun dalam masyarakat akan sangat mungkin untuk mengalami perubahan.

Berbagai peristiwa dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintahan telah memberikan berbagai pengalaman. MPR yang didalamnya terdapat DPR apabila dijadikan sebagai lembaga tertinggi pemegang kedaulatan dirasa tidak dapat menjalankan amanat rakyat dengan baik. Berbagai lembaga atau organ yang terdapat dalam konstitusi sanggupkah untuk mewujudkan tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, ikut melaksanakan ketertiban dunia?.

PEMBAHASAN DAN REKOMENDASI

Konstitusi sebagai hukum dasar merupakan acuan dalam penyelenggaraan ketatanegaraan di suatu negara. Pemegang kedaulatan sebagai faktor yang sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan yang pada akhirnya akan berperan dalam upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial.

UUD NRI 1945 yang bagiannya terdiri dari pembukaan dan pasal-pasal merupakan hirarkhi, yaitu pasal-pasal harus mengacu pada pembukaan. Pancasila sebagai dasar negara secara legal formal terdapat dalam pembukaan, yaitu terdapat dalam alinea keempat.

Pelaksanaan demokrasi⁵ di Indonesia mengacu pada sila ke 4 Pancasila yaitu “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Sila tersebut menyiratkan

⁵Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

bahwa demokrasi kita menganut asas musyawarah yang dilakukan oleh para wakil yang telah dipilih oleh rakyat. Perwakilan pemegang kedaulatan yang berasal dari rakyat memegang kekuasaan untuk membuat memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, mengubah UUD.

Berbagai permasalahan terjadi yang akhirnya memindahkan kedaulatan yang semula diamanatkan kepada MPR berpindah tangan ke UUD yang perwujudannya dilaksanakan oleh berbagai lembaga atau alat kelengkapan/organ dalam UUD. Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang dipilih langsung oleh rakyat tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR. Kedaulatan yang dimiliki Presiden sangat penting untuk menjalankan roda pemerintahan. Pemilihan oleh rakyat secara langsung dapat ditafsirkan bahwa rakyat memang memberikan kepercayaan kepada presiden untuk mengatur rumah tangga pemerintahan. DPR dengan visi dan misi masing-masing partai yang dipilih secara langsung oleh rakyat tentunya juga mewakili aspirasi kelompok masyarakat tertentu juga memegang kedaulatan yang diamanatkan kepadanya. Demikian juga dengan lembaga negara lainnya yang dipilih dan diangkat melalui berbagai mekanismenya juga memiliki kedaulatan untuk menjalankan tugas dan kewenangannya.

Kedaulatan yang dipegang oleh organ UUD sesuai kewenangannya akan lebih memaksimalkan kinerja masing-masing lembaga karena memiliki kekuasaan yang didapat langsung dari UUD. Penguatan tersebut akan dapat dilaksanakan jika para individu yang mendapat amanah dari rakyat benar-benar menjalankan tugasnya sesuai kapasitasnya masing-masing dan dengan tulus ikhlas menjalankan kewajibannya.

Eksekutif memiliki peranan yang sangat penting dalam suatu negara sebagaimana diungkapkan oleh Montesqueiu bahwa kekuasaan eksekutif harus berada di tangan penguasa yang sebaiknya dipegang oleh satu orang. Kepemimpinan yang tegas, bijaksana, dan

administrasi hukum yang efisien serta tatanan prioritas politik merupakan eksekutif yang berhasil⁶.

Sebaik apapun isi peraturan jika para pelaksana atau aparatnya tidak dapat menjalankan tugasnya dengan baik maka tujuan tidak akan tercapai. Pembentukan dasar negara dan Undang-Undang Dasar dalam risalah sidangnya menunjukkan beberapa hal berkaitan dengan komitmen para pembentuk atau sering disebut sebagai pendiri negara. Semangat demokrasi yang dimaksud dalam sila keempat pada intinya mengarah pada mufakat, perwakilan, dan permusyawaratan yang memberi hidup yaitu *politiek economische democratie*⁷ yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial⁸. Rakyat memberikan usul, masukan, dan pendapat melalui pemimpin-pemimpinnya (wakil) untuk dibahas, dimusyawarahkan sehingga dicapai kata mufakat.

Perubahan konstitusi telah memberikan peluang terhadap perubahan kearah perbaikan sesuai perkembangan keinginan dan kondisi dalam masyarakat. Nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat telah mengalami perubahan yang akan melahirkan asas baru dan terbentuklah norma hukum atau peraturan baru yang disesuaikan dengan nilai baru yang muncul. Hubungan antara nilai dan norma berdasarkan para ahli yang disimpulkan oleh Rohmat Mulyana⁹ adalah: (1) nilai memiliki cakupan universal yang lebih luas dibandingkan norma, (2) nilai menggambarkan suatu harga yang diyakini seseorang (termasuk didalamnya keyakinan normatif), sedangkan norma lebih merupakan suatu keharusan yang datang dari konsekuensi sosial sebagai hasil kesepakatan bersama, (3) nilai adalah tujuan dari penegakan norma, sedangkan norma adalah cara yang ditempuh untuk mewujudkan standar, aturan atau kaidah tertentu.

Berbagai perubahan konstitusi yang dilakukan oleh MPR atas usul atau masukan dari berbagai elemen masyarakat berkaitan dengan pemegang kedaulatan rakyat sudah cukup bagus walaupun hal tersebut

⁶David Held. 2007. *Models of Democracy*. Diterjemahkan oleh Abdul Haris. The Akbar Tandjung Institute. Hlm.75.

⁷Demokrasi yang mencakup demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Lihat Bagir Manan. *Membedah UUD 1945*. 2012. Universitas Brawijaya Press. hlm.143.

⁸RM. A.B Kusuma. 2009. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha Persiapan Kemerdekaan*. Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta. hlm.162.

⁹Rohmat Mulyana. 2004. *Mengartikulasikan Pendidikan Nilai*. Alfabeta. Bandung. Hlm.16-17.

tidak sesuai dengan keinginan para pendiri negara sebagaimana termuat dalam risalah sidang pembentukan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang menginginkan kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilaksanakan melalui badan perwakilan. Walaupun demikian semangat atau spirit para pendiri negara masih tetap dipegang, yaitu upaya untuk mewujudkan keadilan sosial yang menyejahterakan seluruh masyarakat.

Peningkatan kesejahteraan masyarakat akan tercapai dengan adanya perlindungan dan turut campur negara dalam berbagai bidang kehidupan, baik kehidupan ekonomi, politik, sosial, pertahanan keamanan dan lain sebagainya. Pemegang kekuasaan negara yang terdiri dari legislatif, eksekutif, dan yudikatif harus memiliki kekuasaan yang cukup luas untuk dapat menjalankan tugasnya dengan baik. Konstitusi beserta peraturan perundang-undangan dibawahnya harus memberikan kewenangan yang cukup untuk pemegang kekuasaan. Untuk menghindari kekuasaan yang sewenang-wenang perlu untuk adanya kontrol yang dapat dilakukan antar pemegang kekuasaan.

KESIMPULAN

Perubahan UUD NRI 1945 yang menempatkan kedaulatan yang berada di tangan rakyat dilaksanakan menurut UUD telah menggeser kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi pemegang kedaulatan rakyat. Kekuasaan yang lebih luas pada eksekutif dan yudikatif mendampingi legislatif akan lebih menguatkan peran masing-masing. Fungsi kontrol sangat penting untuk mencegah adanya kekuasaan absolut yang dapat melahirkan kesewenang-wenangan. Keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat menjadi fokus utama atau semangat dalam penyelenggaraan negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Held, David. 2007. *Models of Democracy*. Diterjemahkan oleh Abdul Haris. The Akbar Tandjung Institute.
- Kusuma, RM. A.B. 2009. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha Persiapan Kemerdekaan*. Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta.
- Manan, Bagir. 2012. *Membedah UUD 1945*. Universitas Brawijaya Press. Malang
- Mulyana, Rohmat. 2004. *Mengartikulasikan Pendidikan Nilai*. Alfabeta. Bandung.
- Ni'matul Huda. 2013. *Hukum Tata Negara Indonesia*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Samidjo. 1986. *Ilmu Negara*. CV Armico. Bandung.

ASPEK SOSIOLOGIS POLITIK KEDAULATAN RAKYAT DALAM UUD NRI TAHUN 1945

Oleh:Dr. Suciati, SH, M.Hum.

PENDAHULUAN

Sebagai negara hukum Indonesia memiliki konstitusi yang disebut Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Undang-Undang Dasar atau konstitusi Negara Republik Indonesia disahkan dan ditetapkan oleh PPKI pada hari Sabtu 18 Agustus 1945. Dengan demikian sejak itu Indonesia telah menjadi suatu negara modern karena telah memiliki suatu sistem ketata negaraan secara tertulis, yaitu Undang-Undang Dasar yang memuat tata kerja dalam kehidupan bernegara. UUD atau sering dengan konstitusi modern baru muncul bersamaan dengan perkembangan sistem demokrasi perwakilan. Lembaga perwakilan (legislatif) dibutuhkan sebagai pembuat undang-undang untuk mengurangi dan membatasi Raja. Oleh karena itu posisi konstitusi lebih tinggi dari Raja.

Dalam perjalanan sistem ketatanegaraan Indonesia telah mengalami perubahan yang sangat mendasar terutama sejak adanya amendemen (perubahan) UUD 1945 yang dilakukan MPR pasca Orde Baru. Perubahan tersebut dilatar belakangi oleh adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis yang setara dan seimbang diantara cabang kekuasaan untuk mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.. Salah satu tujuan utama amendemen UUD 1945 adalah untuk menata keseimbangan antar lembaga negara .

PEMBAHASAN

Dalam sistem ketatanegaraan modern ada dua model perubahan konstitusi yaitu reneval (pembaharuan) dan amendemen (perubahan). Reneval adalah sistem perubahan konstitusi secara keseluruhan,

sehingga yang diberlakukan konstitusi yang baru. Adapun amandemen adalah perubahan konstitusi yang tidak terjadi secara keseluruhan bagian bagian dari konstitusi yang asli sehingga hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau lampiran yang menyertaikonstitusi awal. Negara yang menganut sistem ini adalah AmerikaSerikat termasuk Indonesia yang mengalami empat kali melakukan amandemen UUD.

Konstitusi sebagai pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara , maka konstitusi memiliki kaitan yang cukup erat dengan penyelenggaraan pemerintahan dalam sebuah negara. A.Hamid S.Attamimi berpendapat bahwa konstitusi (UUD) adalah sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas , sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan. A.G. Pringgodigdo berpendapat bahwa adanya empat unsur pembentukan negara belumlah cukup menjamin terlaksananya fungsi kenegaraan suatu bangsa kalau belum ada hukum dasar yang mengaturnya. Dengan demikian konstitusi atau UUD merupakan media bagi terciptanya kehidupan yang demokratis bagi seluruh warga negara. Kekuasaan yang demokratis perlu dikawal oleh masyarakat sebagai pemegang kedaulatan. Agar nilai-nilai demokrsi yang diperjuangkan tidak diselewengkan, maka partisipasi warga negara dalaam menyuarakan aspirasi perlu ditetapkan di dalam konstitusi untuk berpartisipasi dalam proses kehidupan bernegara.

Sejak lengsernya Orde Baru pada tahun 1998 telah terjadi empat kali perubahan (amandemen) atas UUD 1945 yaitu perubahan pertama tahun 1999, perubahan kedua tahun 2000, perubahan ketiga dan keempat tahun 2002.

Hasil amandemen yang berkaitan dengan kelembagaan negara dapat dilihat pada perubahan pertama yang memuat pengendalian kekuasaan Presiden, tugas dan wewenang DPR dan Presidendalam hal pembentukan undang-undang. Perubahan kedua berfokus pada penataan ulang keanggotaan, fungsi, hak , maupun cara pengisiannya. Perubahan ketiga menitik beratkan pada penataan ulang kedudukan dan kekuasaan MPR, jabatan Presiden yang berkaitan dengan tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsungserta pembentukan lembaga baru yang meliputi MK, DPD, KY, serta urusan aturan tambahan untuk BPK. Sedangkan perubahan keempat

mencakup materi tentang keanggotaan MPR, pemilihan Presiden dan Wakil presiden jika berhalangan tetap serta kewenangan presiden.

Seiring dengan tuntutan reformasi keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melahirkan perdebatan. Satu pihak menghendaki MPR dihilangkan karena fungsinya sebagai lembaga perwakilan rakyat sudah cukup dilakukan oleh DPR, sementara dipihak lain tetap menghendaki MPR tidak dibubarkan. Kalau ditinjau dari ketiga lembaga legislatif tersebut posisi MPR merupakan lembaga yang bersifat khas Indonesia. Menurut Jimly Asshiddiqie, keberadaan MPR terkandung nilai-nilai historis yang cenderung dilihat secara tidak rasional dalam arti jika kedudukannya sebagai suatu lembaga dihilangkan berarti menghilangkan satu pilar penting dalam sistem ketatanegaraan kita yang justru perlu dilestarikan. Salah satu keberatan pihak yang mempertahankan keberadaan MPR adalah jika MPR ditiadakan atau hanya sekedar nama dari parlemen dua kamar (bicameral) maka sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan menjadi berubah. Prinsip permusyawaratan tercermin dalam kelembagaan MPR, sedangkan prinsip perwakilan dianggap tercermin dalam kelembagaan DPR

Penjabaran demokrasi pasca amandemen ditemukan dalam konsep demokrasi sebagaimana terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu *“Suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan Rakyat ..”* dan kemudian dilanjutkan dalam pasal 1 UUD NRI tahun 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik (ayat 1) “Kedaulatan adalah di tangan.

Rumusan kedaulatan di tangan rakyat menunjukkan bahwa kedudukan rakyatlah yang tertinggi dan paling sentral. Konsep kekuasaan negara menurut demokrasi sebagai terdapat dalam UUD 1945 antara lain:

- a) Pembukaan UUD 1945 alinea IV: “Maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan indonesia itu dalam suatu UUD NRI yang berkedaulatan rakyat”

- b) pokok pikiran dalam pembukaan UUD 1945” Negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan”
- c) UUD 1945 pasal (2) “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD.”

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam negara Republik Indonesia pemegang kekuasaan tertinggi atau kedaulatan tertinggi adalah di tangan rakyat dan realisasinya diatur dalam Undang-undang dasar negara. Sebelum dilakukan amandemen kekuasaan tertinggi dilakukan oleh MPR. Hal ini berarti terjadi suatu reformasi kekuasaan tertinggi dalam negara secara kelembagaan tinggi negara, walaupun esensinya tetap rakyat yang memiliki kekuasaan. MPR menurut UUD 1945 hasil amandemen hanya memiliki kekuasaan melakukan perubahan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden Wakil Presiden sesuai jabatan atau jikalau melanggar suatu konstitusi. Oleh karena itu Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Secara teori demokrasi dapat dilihat dari dua aspek yaitu formal demokrasi dan substansi demokrasi. Adapun substansi demokrasi menunjuk pada proses demokrasi yang berarti bahwa demokrasi memang secara prinsipil dan substansi kekuasaan pada rakyat dan hasil demokrasi itu juga mengalir pada rakyat. Nampaknya dalam sistem demokrasi dalam UUD negara tahun 1945 hasil amandemen baru sebatas demokrasi formal, adapun secara substansial tidak berada pada rakyat.

Negara harus menempatkan tujuan negara sebagai negara hukum material yaitu memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah. Suatu kelemahan pada sistem kekuasaan saat ini adalah kurang jelasnya program negara, sehingga pelaksanaan pembangunan dalam berbagai bidang nampak bersifat pragmatisme sehingga hanyunya negara ini dalam kekuasaan liberalisme dan dominasi kapitalisme melalui mekanisme pasar.

Mekanisme kekuasaan dalam sistem demokrasi liberal ditandai dengan tidak efektifnya mekanisme kekuasaan dalam sistem pemerintahan. Setelah dilaksanakannya pemilu, kemudian partai

politik pemegang kekuasaan negara melakukan pembagian kekuasaan bahkan ada yang melakukan transaksi melalui koalisi dan yang tidak merupakan partai oposisi.

Para menteri mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menuntun politik negara yang menyangkut departemennya. Memang menteri itu adalah pemimpin negara untuk menetapkan politik pemerintah dan koordinasi dalam pemerintahan negara di bawah pimpinan Presiden. Namun dalam praktek dewasa ini, menteri lebih loyal terhadap partainya dari pada Presiden. Berbagai program negara yang seharusnya tujuannya untuk kesejahteraan rakyat dalam kenyataannya lebih berkiblat pada kepentingan partai, terutama menjelang Pemilu.

Praktek korupsi diberbagai departemen dan sebagian besar anggota partai politik akibat penerapan sistem demokrasi yang mengesampingkan prinsip musyawarah dan mengabaikan tujuan negara.

KESIMPULAN

Berdasarkan fakta tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa kedaulatan rakyat dalam negara Republik Indonesia menurut sistem UUD Negara RI tahun 1945 hasil amandemen, hanyalah merupakan suatu kedaulatan semu, kekuasaan rakyat hanya signifikan tatkala dilaksanakan pemilihan umum dengan kedok pilihan langsung. Realitas demokrasi di Indonesia dapat diungkapkan bahwa “kekuasaan ditangan rakyat, dari rakyat, oleh rakyat tetapi diberikan (bukannya diwakili) kepada Presiden, bahkan yang paling dominan untuk anggota DPR dan Partai Politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Kaelan, 2015. *Liberalime Ideologi Negara Pancasila*, Penerbit Paradigma, Yogyakarta.
- Muhammad Amin Maswardi .2015.*Moral Pancasila Jati Diri Bangsa Aktualisasi Ucapan dan Perilaku Bermoral Panacasila*, Calpulis, Yogyakarta.
- Ubaedillah A & Abdul Rozak.2003. *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Kencana Prenamedia Group, Yogyakarta

www.mpr.go.id

MODEL PENGELOLAAN KEDAULATAN RAKYAT YANG SYARAT YURIDIS, MORAL DAN RELIGIUS

Oleh: Suparlan Al-Hakim

PENDAHULUAN

Dinamika UUD di Negara Republik telah sampai pada tingkat yang menentukan. Harus diakui, pengelolaan kedaulatan rakyat melalui mekanisme demokrasi di negara ini telah menghasilkan kemajuan yang berarti. Pemilu legislatif, pemilu presiden dan pilkada dapat berlangsung dengan bebas, transparan, demokratis, dan yang paling penting adalah dalam suasana damai. Oleh karena itulah dalam konteks Indonesia, membicarakan kedaulatan rakyat merupakan panggilan konstitusi. Aktor kedaulatan rakyat, yaitu negara dan warga negara memiliki kewajiban yang sama dalam hal kedaulatan rakyat ini. Karena pada hakikatnya negara dan warganegara adalah struktur dan agen yang memiliki hubungan timbal balik secara dualitas. Dalam hal ini, negara dan warga negara adalah mitra, yang antara keduanya memiliki posisi yang sejajar (Giddens, 2000).

Mengkaji kedaulatan rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945, tidak cukup hanya membahas teks (statis) UUD, akan tetapi juga kajian dinamis ketika teks itu didialogkan dengan teks lain. Dengan kata lain, kajian kedaulatan rakyat perlu mencari hubungan antar pasal yang memuat pesan kedaulatan rakyat dan bagaimana hubungan pasal-pasal itu, sehingga menjadi satu kesatuan sistem yang bermakna apa yang dimaksud dengan kedaulatan rakyat dan bagaimanakah kedaulatan rakyat itu dikelola dalam konteks Indonesia.

Dalam rangka ini perlu dikemukakan pertanyaan sekitar beberapa hal, *pertama* bagaimanakah kondisi skripturalis dan substansialis teks UUD NRI Tahun 1945 yang memuat pesan kedaulatan rakyat?; *kedua*, bagaimanakah model pengelolaan kedaulatan rakyat dalam konteks Indonesia?; *ketiga* siapakah yang dipandang paling berkompeten untuk mengelola kedaulatan rakyat?, dan *keempat* problema apakah yang muncul dalam pengelolaan kedaulatan rakyat di Indonesia?

SKRIPTURALISASI DAN SUBSTANSIALISASI KEDAULATAN RAKYAT DALAM UUD NRI TAHUN 1945.

Kendati redaksi teks pasal-pasal UUD ini dirumuskan dalam waktu yang singkat, tetapi gagasan kedaulatan rakyat itu sebagai cita kenegaraan mempunyai latar belakang sejarah yang panjang. Diskusi dan kesepakatan mengenai ini sudah berkembang dikalangan tokoh-tokoh pendiri negara, jauh sebelum rancangan UUD 1945 itu sendiri disiapkan. Pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945, telah memiliki suasana kebatinannya sendiri mengapa pasal-pasal itu dibuat!

Secara skripturalis, daftar teks dan pasal UUD NRI Tahun 1945 yang memuat pesan kedaulatan rakyat dapat deelaborasi sebagai berikut.

1. Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, “.....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 dalam permusyawaratan/perwakilan serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” (Mahkamahh Konstitusi, 2003).
2. Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 Alinea ketiga, “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan

didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka **rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya**”

3. Pasal 1 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945 (Amandemen), “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Kendatipun kalimat pasal amandemen ini tampak lugas dan tegas, namun masih menyisakan pertanyaan terkait pada interpretasi dan implikasinya. Makna kedaulatan berada di tangan rakyat, adalah berkaitan dengan hakekat kedaulatan rakyat yang sebenar-benarnya, yaitu pada prinsipnya telah melekat pada dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan rakyat Indonesia. Secara substansial, pasal tersebut memberikan pemaknaan yang sifatnya mempertegas kedaulatan itu dan ditekankan pula bahwa masing-masing rakyat memegang kedaulatan, dalam arti harafiahnya adalah kekuasaan tertinggi berada ditangan masing-masing rakyat yang diaktualisasikan secara mutlak. Konsep ini erat dengan pemerintahan demokrasi, adalah negara dimana sistem pemerintahannya meletakkan kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat (Rosyada,2005).

Selanjutnya, secara substansial ada beberapa pasal UUD NRI Tahun 1945 yang memuat pesan sebagai penegasan dan penguat energi konstruk kedaulatan rakyat di Indonesia sebagai berikut.

1. “Negara Indonesia adalah negara hukum” (Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945). Dalam kaitan ini bahwa dalam konteks Indonesia, konstruk kedaulatan rakyat tidak bisa dipisahkan dengan konstruk Indonesia sebagai negara hukum.

2. “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa” (Pasal 29 ayat (1) UUD NRI tahun 1945). Pasal ini, secara substansial memberikan payung dan enegi religius bagi konstruk kedaulatan rakyat di Indonesia. Dalam arti, kedaulatan yang berada di tangan rakyat, di samping dikuatkan dengan konstruk negara hukum, masih harus dikuatkan lagi oleh bangunan negara Indonesia berdasar atas ketuhanan Yang Maha Esa. Pesan pasal 29 ayat (1) menunjukkan bahwa bangunan negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat tidak dirancang dengan main-main, akan tetapi senantiasa diletakkan atas dasar keimanan dan ketaqwaan bangsa Indonesia, dan berserah diri dan patuh/kepasrahan bangsa ini (*taslim, tawakal*) kepada Tuhan Yang Maha Esa, sebagai *Causa Prima*, penyebab pertama dari segala sesuatu yang ada. Dalam konteks ini, dapat dikatakan bahwa kedaulatan rakyat Indonesia adalah kedaulatan rakyat yang ber-religius.

MODEL PENGELOLAAN KEDAULATAN RAKYAT MENURUT UUD NRI TAHUN 1945

UUD NRI Tahun 1945 tidak menegaskan model kedaulatan rakyat seperti apa yang dilakukan dalam konstruk Negara Kesatuan Republik Indonesia. UUD itu hanya menekankan kehidupan politik yang mencerminkan semangat ‘kedaultan rakyat’.

Pengelolaan kedaulatan rakyat di negara Republik Indonesia, tidak bisa dipisahkan dengan konstruk kedaulatan dalam konteks Indonesia. Berdasarkan analisis teks (skripturalis) dan substansialis, dapat ditegaskan bahwa UUD NRI Tahun 1945 pada hakekatnya Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat plus, yaitu kedaulatan rakyat, ditambah dengan kedaulatan hukum dan ditambah

dengan kedaulatan tuhan. Kajian konsep kedaulatan rakyat, bahwa rakyatlah yang memiliki kedaulatan dalam suatu negara, dalam arti bahwa rakyat memegang kekuasaan tertinggi dalam menentukan kehidupan bernegara. Dalam kedaulatan rakyat, rakyat memiliki peran penting Konsep kedaulatan hukum bahwa hukum harus ditempatkan pada posisi teratas sebagai standar perilaku warganegara yang bisa dibenarkan menurut hukum (supremasi hukum). Kedaulatan tuhan menempatkan posisi Tuhan Yang Maha Esa dalam posisi segala-galanya dalam kehidupan manusia. Karena berasal dari Tuhan, maka kedaulatan negara bersifat mutlak dan suci. Teori kedaulatan tuhan mengajarkan bahwa dalam sebuah negara dan sebuah pemerintahan terdapat kekuasaan yang paling tinggi yaitu kekuasaan dari Tuhan Yang Maha Esa. Tidak ada kekuasaan yang lain dari sebuah negara. Semua hanya bergantung pada Tuhan Yang Maha Esa.

Berdasarkan analisis itu, maka pengelolaan kedaulatan rakyat di Indonesia harus senantiasa diberi solusi supremasi hukum dan kesucian dengan mendasarkan diri pada keagungan dan kekuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Pengelolaan kedaulatan dalam konteks Indonesia harus diletakkan dalam kerangka dasar budi nurani rakyat yang berpegang teguh pada aturan hukum (supremasi hukum) dan senantiasa diberi solusi religius atas dasar ketuhanan Yang Maha Esa. Ingat pepatah Latin, “Suara Rakyat Suara Tuhan” (*Vox Populi Vox Dei*). Suara rakyat harus dihargai sebagai penyampai kehendak Illahi. Apabila Tuhan diyakini sebagai sumber kebaikan, maka persetujuan kebanyakan orang atas sesuatu yang dipandang baik itu juga tentu selaras dengan kehendak Tuhan. Dari situlah disimpulkan, Suara Rakyat adalah Suara Tuhan.

PENGELOLA KEDAULATAN RAKYAT MENURUT UUD NRI TAHUN 1945

Pertanyaan yang segera muncul, siapakah yang berperan mengelola kedaulatan rakyat menurut UUD NRI Tahun 1945? Bertolak pada pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang secara tegas menyatakan tentang implementasi kedaulatan rakyat adalah dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Konsekuensinya, seluruh lembaga negara menurut UUD ini (MPR, DPR, Presiden MA, MK, KY, BPK, DPD dst.) memiliki kompetensi untuk mengelola kedaulatan rakyat. Namun demikian, ketentuan tentang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, menimbulkan persoalan berkaitan dengan ‘sumirnya konsep permusyawaratan dan perwakilan’ dalam amandemen UUD NRI Tahun 1945.

Institusi politik seperti lembaga perwakilan rakyat yang semestinya harus menjadi wadah utama dan menggondok kebijakan-kebijakan demi kemaslahatan rakyat menjadi hilang. Indikator kemaslahatan yang dimaksud antara lain adalah meningkatnya kesejahteraan, hadirnya keadilan sosial, menguatnya solidaritas sosial, kebersamaan dan kesetiakawanan sebagai bangsa, negara yang berketuhanan (Ali, 2009). Dalam konteks ini, kiranya lembaga negara yang berkompeten untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, adalah mengarah fokus kepada Majelis Permusyawaratan rakyat perlu difungsikan kembali, walaupun memiliki konsekuensi terjadinya amandemen kembali terhadap UUD NRI Tahun 1945. Pikiran ini diselaraskan dengan rumusan Sila keempat Pancasila, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”.

Dengan merefleksi usul Supomo dalam Sidang BPUPKI, bahwa pembentukan sistem badan permusyawaratan agar badan ini senantiasa mengetahui dan merasakan keadilan rakyat dan cita-cita rakyat. Lembaga yang dimaksud adalah majelis

permusyawaratan yang memiliki kekuasaan yang lembaga tertinggi didalam republik yang terdiri dari wakil-wakil seluruh daerah di Indonesia, wakil golongan atau rakyat Indonesia yang dipilih secara bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis ini yang akan menjadi forum tertinggi dalam menyelesaikan berbagai persoalan bangsa, perbedaan kepentingan, pertikaian politik, kebijakan pemerintah yang mengabaikan keadilan dan kesejahteraan rakyat dan majelis ini merupakan rakyat Indonesia dengan keterwakilannya yang diduduki oleh orang-orang cerdas, berwibawa dan dihormati rakyat.

PROBLEMATIKA PENGELOLAAN KEDAULATAN RAKYAT MENURUT UUD NRI TAHUN 1945

Praktik kedaulatan rakyat masih banyak menyisakan persoalan yang harus ditangani dengan mengunggulkan budi nurani kerakyatan, moral, berpegang teguh pada aturan main dan bersandar akan ketuhanan Yang Maha Esa.

1. Komitmen kedaulatan rakyat rendah.

Dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat 2, menyatakan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Dari pasal tersebut sudah jelas bahwa Indonsia memahami pengertian demokrasi adalah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Perampasan hak-hak rakyat dalam aspek pertanian dan pertanahan, adalah beberapa contoh dirampasnya kedaulatan rakyat.

Dalam UUD 1945 amandemen ke-4 pasal 33 ayat (3), menyatakan bahwa, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, jadi yang diutamakan itu adalah rakyat.

2. Lemahnya Kinerja Lembaga Perwakilan Rakyat dan Partai Politik

Lembaga perwakilan merupakan kekuatan dalam demokrasi. Karena lembaga perwakilan ini menjadi tempat atau wadah yang menampung aspirasi rakyat dan segala curahan hati rakyat. Melalui naungan partai politik, para wakil rakyat dipilih secara langsung oleh rakyat siapa yang akan menjadi wakil-wakilnya dalam pemerintahan. Wakil-wakil itulah kelak yang akan menyuarakan segala keinginan dari rakyat. Artinya lembaga perwakilan memegang amanat dan mandat langsung dari rakyat. Dibutuhkan lembaga perwakilan untuk menjadikan sistem demokrasi berjalan sesuai dengan yang diharapkan oleh rakyat. Karena lembaga perwakilan ini merupakan wakil-wakil yang telah di pilih oleh rakyat. Artinya rakyat telah mempercayakan segala hal yang berkaitan tentang kelangsungan hidup rakyat kepada badan perwakilan. Pada saat sekarang ini nampaknya kinerja lembaga perwakilan dan partai politik menjadi persoalan yang sangat berat. Masalah-masalah yang terjadi contohnya adalah, (1) Para wakil rakyat yang telah terpilih sering lalai dalam melaksanakan tugas sebagai wakil rakyat; (2) Kurangnya perhatian lembaga perwakilan terhadap rakyat karena di dominasi oleh kepentingan partai mereka; (3) Partai politik dijadikan kekuatan seorang penguasa yang mengatas-namakan rakyat untuk memperoleh kekuasaan; (4) Agenda dan program partai politik belum memenuhi kebutuhan-kebutuhan penting rakyat

3. Hambatan Partai “Siluman” yang merampas kedaulatan rakyat

Demokrasi ternyata memberikan ruang yang luas bagi munculnya penjajah demokrasi. Mereka adalah kaum penguasa yang menjadikan demokrasi sebagai kedok untuk kepentingan

mereka. Misalnya, saat ini banyak orang pemerintahan yang menjarah uang rakyat. Korupsi merajalela di mana-mana!

4. Ormas Kontra Dengan Demokrasi, Pancasila dan NKRI)

Di saat rakyat dan pemerintah sedang melanggalkan demokrasi (kedaulatan rakyat), ternyata ada di antara masyarakat Indonesia yang justru memiliki ideologi yang kontra terhadap demokrasi. Mereka mengatakan demokrasi merupakan pemerintahan kufur, yang menempatkan akal manusia di atas posisi Tuhan Yang Maha Esa. Ideologi mereka juga bertentangan dengan Pancasila dan bahkan telah mencanangkan program organisasinya untuk mengganti Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi negara Khilafah Islamiah.

Terkait dengan problema pengelolaan kedaulatan rakyat di Indonesia, harus segera dicari pemecahannya. Negara harus mencari solusinya untuk mengambil kebijakan yang benar-benar menguntungkan dan pro rakyat. Membangun komitmen kebangsaan terhadap simbol identitas Negara Kesatuan Republik Indonesia kiranya menjadi keperluan yang sangat mendesak. Praktik pengelolaan kedaulatan rakyat hendaknya disemangati dengan komitmen pada aturan main UUD NRI Tahun 1945, yang dikawal oleh moral Pancasila dan mendasarkan diri sikap *tawakal* pada kekuasaan dan keridhaan Tuhan Yang Maha Esa. Dengan cara ini, *Insyallah* bangsa Indonesia akan bisa menjadi bangsa yang besar yang mampu mengelola kedaulatan rakyat dengan tertib, cerdas, beretika dan berreligius yang bermanfaat bagi kemaslahatan rakyat banyak.

DAFTAR PUSTAKA

- Fatah, Eep Saefullah. 2000. *Pengkhianatan Demokrasi Ala Orde Baru; Masalah Dan Masa Depan Demokrasi Terpimpin Konstitusional*. Bandung. Pt Remaja Rosdakarya.
- Giddens, Anthony. 2000. *The Third Way; Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi Sosial*. Terjemahan Ketut Arya Mahardika. Jakarta. Penerbit Gramedia.
- Mahkamah Konstitusi. 2003. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta. Sekretariat Jenderal.
- Rosyada, Dede. 2005. *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani*. Jakarta. ICCE UIN Syarif Hidayatullah.
- UU Pokok Agraria, *UU No.5 tahun 1960, Bagian Pertama: Dasar-Dasar dan Ketentuan Pokok, Pasal 7*.

KEDAULATAN RAKYAT DI DALAM UUD NRI TAHUN 1945 : SEBUAH OTOKRITIK

Oleh: Sutarno

LATAR BELAKANG

Dengan memperhatikan bahwa perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara paska perubahan UUD NRI Tahun 1945 menunjukkan tumbuhnya tiga pandangan 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), maka penulis memberikan masukan sesuai dengan butir-butir yang diajukan untuk pembahasan tentang pelaksanaan Kedaulatan Rakyat dalam sistem demokrasi Indonesia.

PEMBAHASAN

Terhadap adanya tiga pemikiran tentang tumbuhnya tiga pandangan terkait UUD NRI Tahun 1945 tersebut diatas, penulis setuju dengan pilihan pertama yaitu *perlu dilakukan perubahan kembali*, mengingat:

- 1) pengembalian peran, eksistensi, tugas dan wewenang MPR seperti semula sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 merupakan manifestasi kekhasan budaya Indonesia yang berbhineka tunggal

ika seperti telah disepakati tokoh pergerakan bahwa kedaulatan rakyat ini harus mencerminkan budaya bangsa Asli. MPR dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dituangkan dalam Pasal 1 ayat (2) berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Ketentuan ini menempatkan MPR sebagai “lembaga negara tertinggi” karena dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan rakyat. Jika kita tetap menganut Amandemen UUD NRI Tahun 1945, yang rumusan Pasal 1 Ayat (2) diubah hingga berbunyi; “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” maka berarti Kedaulatan Rakyat dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara yang kewenangannya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Kebhineka Tunggal Ikaan dalam aspirasi dan kemampuan di segala bidang kehidupan perlu diwujudkan dan disalurkan dalam lembaga MPR. Presiden harus menjalankan amanat GBHN yang dirumuskan oleh MPR sebagai bentuk terbaik dari kelembagaan negara Indonesia yang berciri khas Indonesia,

- 2) Utusan daerah dan golongan perlu mendapat penekanan, perimbangan, kejelasan fungsi dan keterwakilannya sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang komprehensif. Namun diharapkan bentuknya tidak seperti yang terjadi pada masa sebelumnya dan tidak mewakili partai. Terhadap pemikiran *Kedua*, bahwa aspirasi yang berpendapat UUD NRI Tahun 1945 baru saja dilakukan perubahan dan belum sepenuhnya dilaksanakan maka kurang tepat apabila dilakukan perubahan kembali, *penulis kurang sependapat*. Pertama kapan waktu yang sudah dianggap tepat, dan apakah akan dibiarkan kondisi menjadi semakin carut-marut karena aturan itu sendiri belum mewadahi aspirasi sampai negeri ini bubar tanpa segera diatasi? Kalau toh menunggu, siapa atau lembaga mana yang berwenang menilainya, kalau lembaga tertingginya sudah tidak memiliki fungsi itu, sementara parlemen (DPR) sarat dengan kepentingan kelompok/partainya. Penulis juga kurang setuju dengan pemikiran *Ketiga*, yang kurang setuju pada usulan perubahan UUD 1945 karena sejak awal disusunnya UUD 1945 sebenarnya bersifat

sementara. Apakah UUD 1945 akan sementara seterusnya ketika kondisi kehidupan telah berubah demikian drastis ? Diktum pertimbangan bahwa terdapat kesepahaman bahwa setiap perubahan konstitusi harus tetap sesuai dengan semangat dan tujuan bernegara menurut Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 telah menyiratkan kemauan bersama untuk melakukan perubahan konstitusi di kalangan MPR.

- 3) Penulis sependapat bahwa UUD NRI Tahun 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan HAM sehingga perlu dilaksanakan Amandemen yang akan datang. Amandemen yang akan datang juga perlu melihat tumpang tindih yang terjadi pada pasal-pasal dalam Amandemen yang dihasilkan sebelumnya. Pemberdayaan rakyat perlu dijelaskan oleh MPR secara gamblang agar tidak terjadi multitafsir atas produk keputusan yang dibuat dan tidak hanya menguntungkan kelompok kepentingan tertentu saja.
- 4) Para pemikir di MPR yang merancangkan haluan negara adalah orang “yang terbaik” dalam arti yang “cerdas dan baik perilakunya” bukan sekedar “yang terbanyak”. Karena ternyata yang terbanyak tidak selalu menghasilkan yang terbaik untuk bangsa ini. Oleh karena itu sejak awal perlu dipilih “warganegara yang terbaik” dari negeri ini.
- 5) Sehubungan dengan adanya 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, maka *perlu diwaspadai* apakah peraturan dan keputusan yang dibuat MPR (atau lembaga lain) itu ternyata (1) “melindungi hak asasi manusia dari intervensi negara” atau justru sebaliknya (2) “pengikisan wewenang negara dari kepentingan kelompok tertentu dengan dalih hak asasi manusia”. Kita tetap bertumpu melindungi negara dari rongrongan kepentingan kelompok tertentu tanpa mengabaikan hak asasi manusia. Selain KPK, MPR perlu memperkuat lembaga ombusman yang lebih melayani

kepentingan rakyat banyak sehingga pemenuhan kewajiban oleh negara dapat lebih terpantau.

- 6) MPR perlu menyempurnakan kemampuan dan kinerjanya untuk menyusun GBHN guna menyempurnakan ketentuan fundamental ketatanegaraan Indonesia sebagai pedoman utama dalam mengisi tuntutan reformasi dan memandu arah perjalanan bangsa dan negara pada masa yang akan datang. Agar tidak terjadi lagi ganti presiden dan menteri ganti peraturan. Atau apa yang terjadi dengan proyek sekarang bila nanti presidennya ganti dari kelompok yang berseberangan. Apapun kebijakan yang dibuat Presiden dan menternya harus bermuara dari pemikiran seluruh rakyat yang merupakan penjelmaan rakyat Indonesia yaitu MPR. Untuk itu persyaratan ketat menyangkut ijazah formal S1 saja tidak cukup. Perlu dibarengi dengan pemantauan *track record* pemikiran dari para wakil rakyat. Persyaratan gelar sarjana S1 bilamana perlu ditingkatkan menjadi S2 atau S3 dengan menunjukkan rekam jejak kinerja yang baik pula. Bukan sekedar pemenuhan ijazah formal yang kadang tidak jelas asal usulnya.
- 7) Perlu menyadaran akan pentingnya negara dan bangsa di antara partai politik, sehingga tidak terjadi lagi partai merekrut orang “terkenal/dikenal” yang dipandang mampu mendongkrak perolehan suara yang menguntungkan partainya dan mengabaikan kemaslahatan rakyat banyak. Di negara kita, pemimpin yang terbanyak dipilih, karena “terkenal” atau “dikenal” akibat dari masyarakat kita yang masih banyak didikte oleh media massa *bukan yang terbaik*. Sehingga orang/kelompok tertentu yang sering diliput media massa “yang beruang dan terkenal” berpeluang besar memimpin negeri ini walaupun “kemampuan politik dan intelektual” jauh dari cukup. Seringkali partai tertentu mengusung orang atau “artis” yang tidak pernah berkecimpung dalam mengurus kepentingan orang dinobatkan dari partainya sebagai calon pemimpin. Dan menang. Kalau meminjam istilah Presiden Obama menjadi pemimpin publik itu “pekerjaan serius” yang menyangkut rakyat banyak dan harus dipimpin oleh orang yang berada di atas “golongan” dan dirinya sendiri. Seorang presiden, gubernur atau pemerintah lainnya dan juga wakil rakyat

kalau sudah dipilih rakyat adalah penjelmaan rakyat bukan kepanjangan tangan dari partainya lagi. Dia di atas partai dan golongan, apalagi dirinya sendiri.

- 8) MPR perlu menghasilkan ketetapan dan keputusan yang mengayomi rakyat dan memberi payung hukum terhadap aturan di bawahnya, sehingga tidak terjadi tumpang tindih, pertentangan aturan yang disinyalir terjadi pada ribuan peraturan yang dihasilkan oleh lembaga pembuat aturan.
- 9) Wawasan kebangsaan perlu digalakkan pada calon pemimpin dengan lebih intensif, bukan saja melalui penataran dan sekedar *Outbond* tentang kesadaran berbangsa dan bernegara, namun benar-benar merasakan langsung (misalnya, menempatkan selama satu bulan di daerah terpencil dan termiskin agar tumbuh rasa memiliki sehingga tumbuh rasa malu. Budaya malu sudah langka di negeri ini, sehingga perlu digalakkan kembali.
- 10) Peranan media massa sangat penting di negeri ini. Bisa mengarahkan ke tujuan yang baik atau justru menjerumuskan. Oleh karena penting bagi mereka itu ditanamkan rasa cinta tanah air sehingga tahu kapan sebuah berita layak dimuat.
- 11) Dunia pendidikan berperan penting dalam menyelamatkan bangsa ini. Oleh karena itu perlu ditumbuh-kembangkan kemampuan berpikir kritis di kalangan generasi muda, sehingga dapat memilih dan memilah informasi yang penting dan menyesatkan yang banyak berkembang di era informasi ini.
- 12) Jiwa akademisi dan praktisi di kalangan anggota MPR perlu disandingkan bersama. Akademisi saja tidak cukup tanpa melihat urgensi praktisnya, dan praktek yang uji coba tanpa memperhatikan aspek akademis seperti orang buta yang berjalan.

PENUTUP

Memperhatikan hal-hal sebagaimana ditulis diatas, maka perlu:

- 1) Perlu dilakukan Amandemen Kembali pada MPR yang akan datang.
- 2) Perlu mengembalikan peran, eksistensi, tugas, dan wewenang MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan sebelum Amandemen 1999-2002.
- 3) Perlu dihidupkan kembali GBHN dengan melibatkan orang “terbaik” negeri ini dalam merumuskan masa depan untuk lima hingga dua puluh lima tahun ke depan.
- 4) Perlunya penerapan integralistik yang harmonis dalam kinerja antar lembaga negara ini sehingga menjauhkan kesan “membuat kegaduhan” yang tidak dikehendaki rakyat.
- 5) Perlunya aturan ketat dalam segi etis sebagai cerminan budaya halus dan mulia di kalangan wakil rakyat sehingga tidak terjadi pelanggaran etis dan hukum yang mencoreng lembaga wakil rakyat (misalnya: perkelahian untuk mempertahankan pendapat, KKN, narkoba, perselingkuhan dan lain-lain).

KONSEP KEDAULATAN RAKYAT DALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945¹

Oleh: Dr. Sutoyo, S.H., M.Hum.²

PENDAHULUAN

Kedaulatan berasal dari bahasa Arab: “*daulah*”, yang artinya kekuasaan tertinggi. Dalam bahasa Inggris kedaulatan disamakan dengan kata “*sovereignty*”. Dalam bahasa Latin kedaulatan diartikan sebagai “*supremus*” artinya yang tertinggi. Kedaulatan dari berbagai bahasa itu dapat diartikan sebagai wewenang tertinggi dari suatu kesatuan politik. Kedaulatan dalam negara diartikan sebagai kekuasaan tertinggi dalam negara yang tidak berasal dari kekuasaan lainnya.

Kedaulatan mempunyai dua pengertian, yaitu kedaulatan ke dalam dan ke luar. Kedaulatan ke dalam adalah kedaulatan suatu negara untuk mengatur segala kepentingan rakyatnya tanpa campur tangan negara lain. Dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, kedaulatan tersebut tampak pada tujuan Negara untuk: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Sedangkan kedaulatan keluar adalah kedaulatan suatu negara untuk mengadakan hubungan atau kerjasama dengan negara-negara lain demi kepentingan bangsa dan Negara. Kedaulatan keluar mengandung pengertian kekuasaan untuk mengadakan atau kerjasama dengan negara lain. Hubungan dan kerjasama ini tentu saja untuk kepentingan sosial. Ini berarti pula bahwa bahwa negara Indonesia

¹) Disampaikan dalam *Focus Group Discussion (FGD)* yang diadakan oleh Lembaga Pengkajian MPR RI bekerjasama dengan Pusat Pengkajian Pancasila Universitas Negeri Malang, di Hotel Atria Malang, tanggal 3 Mei 2016.

²) Dosen Jurusan Hukum dan Kewarganegaraan, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Malang.

mempunyai kedudukan yang sederajat dengan negara lain. Dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa tujuan dibentuknya Pemerintah Republik Indonesia adalah untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian pribadi, dan keadilan sosial.

Makalah singkat ini akan berupaya membahas kosepsi kedaulatan negara RI ditinjau dari teori kedaulatan dan implementasinya dalam UUD NRI Tahun 1945.

KONSEP KEDAULATAN RAKYAT MERUPAKAN REAKSI TERHADAP KEKUASAAN YANG ABSOLUT

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.

Menurut *Jean Bodin* (1530 - 1596), kedaulatan mempunyai empat sifat pokok yaitu:

- 1) *Permanen*, artinya kedaulatan yang tetap ada selama negara berdiri.
- 2) *Asli*, artinya kedaulatan itu tidak berasal dari kekuasaan lain yang lebih tinggi.
- 3) *Bulat/tidak dapat dibagi-bagi*, artinya kedaulatan itu hanya satu-satunya kekuasaan tertinggi.
- 4) *Tidak terbatas*, artinya kedaulatan tidak ada yang membatasi, sebab apabila terbatas, maka sifat tertinggi akan lenyap.

Menurut *John Lock*, negara itu terbentuk berdasarkan *pactum unionis* yang merupakan perjanjian antar individu untuk membentuk

negara. Perjanjian tersebut melahirkan *pactum subjectionis* yang merupakan perjanjian antara rakyat dengan pemerintah. Agar para penguasa tidak memiliki hak atau kekuasaan mutlak, maka perlu diadakannya pembagian kekuasaan seperti kekuasaan legislatif, eksekutif dan federative. Didalam kedaulatan rakyat ada prinsip-prinsip demokrasi dalam kekuasaan negara. Dimana rakyat berfungsi sebagai pemegang kedaulatan negara dan pemerintah sebagai alat yang ditentukan oleh rakyat untuk mengelola negara bagi kepentingan rakyat.

JJ. Rousseau mengemukakan bahwa negara dibentuk atas dasar kehendak rakyat melalui kontrak sosial. Dalam kontrak tersebut, setiap individu secara sukarela dan bebas membuat perjanjian untuk membentuk negara berdasarkan cita-cita, hasrat, keinginan, dan kepentingan mereka, yang menjadi motivasi terbentuknya negara. Tujuan dan cita-cita rakyat dituangkan kedalam kontrak sosial yang berbentuk konstitusi atau Undang-undang Dasar, yang harus ditaati oleh Pemerintah dan seluruh elemen dalam Negara. Dengan demikian, pemerintah mendapatkan wewenang dari rakyat secara langsung untuk menjalankan kekuasaan demi kepentingan rakyat. Jika penguasa tidak bisa menjalankan kewajibannya, maka kekuasaan tersebut dapat diambil alih kembali oleh rakyat.

Kedaulatan rakyat muncul sebagai reaksi terhadap kekuasaan yang absolut. Agar tidak terjadi kekuasaan yang absolut, maka *Mountesquieu* menyampaikan ajaran Trias Politica, dengan memisahkan kekuasaan menjadi tiga ranah, yaitu: *Eksekutif* adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. *Legislatif* adalah kekuasaan untuk membuat dan menetapkan undang-undang. *Yudikatif* adalah kekuasaan untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang.

KONSEP KEDAULATAN RAKYAT DALAM UUD NRI TAHUN 1945

Ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 (sebelum amandemen) menyatakan: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Keanggotaan MPR sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah utusan-utusan daerah-daerah dan golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang.

MPR ditempatkan sebagai lembaga negara yang tertinggi (*Die Gezante Staatsgewalt liege allein bei der Majelis*). Lembaga tersebut dianggap sebagai penjelmaan seluruh Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). MPR memiliki kewenangan untuk menetapkan UUD, GBHN, mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Presiden merupakan mandataris MPR, yang wajib menjalankan setiap putusan MPR. Presiden tidak sejajar (*neben*), akan tetapi berada dibawah (*untergeordnet*) MPR. Kedudukan Presiden sejajar/*neben* dengan DPR, sehingga antara kedua lembaga tersebut harus bekerjasama dalam penyusunan undang-undang.

Pada amandemen ketiga UUD NRI 1945, yang dilaksanakan pada tahun 2001, ketentuan Pasal 1 ayat (2) diamandemen menjadi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar.” Ketentuan tersebut mengandung arti bahwa Kedaulatan Rakyat dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara yang kewenangannya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.

Pasal ini menunjukkan bahwa dalam negara Indonesia, rakyatlah yang berkuasa menurut undang-undang dasar. Kekuasaan rakyat sepenuhnya dipercayakan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hal ini berarti MPR, DPR, dan DPD, sama-sama merupakan lembaga Negara yang memiliki kekuasaan legislatif.

Badan-badan perwakilan rakyat yang melaksanakan kedaulatan rakyat menurut peraturan perundang-undangan, terdiri dari badan perwakilan tingkat pusat dan daerah, meliputi: 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), 3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD), 4) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD Provinsi), 5) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (DPRD Kabupaten/Kota), dan 6) Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Negara Indonesia adalah penganut teori kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum sehingga jelas bahwa Indonesia menganut paham demokrasi. Rumusan kedaulatan di tangan rakyat menunjukkan bahwa kedudukan rakyatlah yang tertinggi dan paling sentral. Rakyat adalah sebagai asal mula kekuasaan negara dan sebagai tujuan kekuasaan negara.

Prinsip-Prinsip Kedaulatan Negara Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, yaitu:

- 1) Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik {Pasal 1 ayat (1)}.
- 2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar {Pasal 1 ayat (2) }
- 3) Negara Indonesia adalah negara hukum {Pasal 1 ayat (3)}
- 4) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan UUD. MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (Pasal 3).
- 5) Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 7C)
- 6) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian Negara diatur dalam undang-undang. (Pasal 17).

Kedaulatan rakyat yang diberlakukan di Indonesia adalah kedaulatan rakyat yang berdasarkan Pancasila, yakni konsepsi kedaulatan yang sesuai dengan budaya dan peradaban bangsa Indonesia. Sedangkan kedaulatan rakyat dalam rumusan konseptual barat, merupakan kedaulatan rakyat yang bersumber dari paham individualisme dan kolektivisme yang berlaku pada bangsa Eropa. Hal tersebut tentu berbeda dan tidak dapat begitu saja kita ratakan.

Kedaulatan rakyat dalam Pancasila lahir dari budaya bangsa Indonesia dan esensi dasar dari pembentukan nilai-nilai demokrasi kultural bangsa Indonesia. Kultur dan budaya bangsa Indonesia lahir dari suku-suku bangsa Indonesia yang bermukim sejak lama, suku-suku bangsa inilah yang membentuk nilai-nilai Pancasila. Suku bangsa dan golongan inilah yang memiliki nilai-nilai budaya yang berbeda, yang terus bergesekan, bersinergi sehingga dapat membentuk nilai-nilai persatuan Indonesia.

Kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila, mengandung dua asas, yakni asas kerakyatan dan asas musyawarah. Asas kerakyatan adalah asas kesadaran akan cinta kepada rakyat, manunggal dengan cita-cita rakyat, berjiwa kerakyatan, menghayati kesadaran senasib, seperjuangan dan cita-cita bersama. Sedangkan asas musyawarah untuk mufakat adalah asas yang memperhatikan aspirasi atau kehendak seluruh rakyat Indonesia, baik melalui forum permusyawaratan maupun aspirasi murni dari rakyat.

Selanjutnya, untuk menciptakan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, diperlukan tertib hukum. Tertib hukum akan dapat terlaksana jika negara Indonesia menganut teori kedaulatan hukum. Oleh karena itu, Indonesia mendasarkan sistem pemerintahannya pada hukum dan tidak bersifat absolut. Artinya, kekuasaan yang ada di negara kita, dibatasi dengan undang-undang atau peraturan perundang-undangan, dan bukan dibatasi dengan kekuasaan yang absolut.

PENUTUP

Uraian singkat diatas telah memberikan gambaran tentang bagaimana kedaulatan rakyat dikembangkan dan dituangkan dalam konsepsi ketatanegaraan Indonesia. Kedaulatan tersebut bersumber dari Pancasila dan dituangkan dalam Undang-undang Dasar NRI Tahun 1945.

Masalahnya sekarang adalah: apakah konsepsi kedaulatan tersebut telah sepenuhnya dilaksanakan dalam tataran realita? Apakah rakyat Indonesia telah berdaulat secara nyata ?

Dalam tataran formal, konsep kedaulatan sebenarnya telah dituangkan dan dilaksanakan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Rakyat diberi kesempatan terlibat dalam pemilihan wakilnya baik yang duduk di BPD, DPRD Kabupaten/Kota, DPRD Propinsi, DPR dan BPD. Rakyat juga diberi kesempatan dalam menentukan pemimpinnya, dari tingkat Kepala Desa, Bupati/Wali Kota, Gubernur bahkan Presiden.

Namun demikian, formalisme semata ternyata belum cukup. Berbagai fakta telah menunjukkan bahwa: setelah kedaulatan rakyat digunakan untuk memilih para wakil rakyat dan pemimpin pemerintahan dalam berbagai tingkatan, seolah kedaulatan tersebut telah hilang. Rakyat kembali tidak berdaya. Kepentingan mereka diabaikan dan terpinggirkan. Wakil rakyat dan pemimpin telah membeli semua kedaulatan dari rakyat. Semua bentuk kesejahteraan rakyat telah diwakilkan kepada para wakil rakyat dan pemimpin pemerintahan dalam semua tingkatan. Inilah kondisi yang sangat memprihatinkan.

Tatanan formal harus diimbangi dengan ruh idealisme dan keteladanan dari para wakil rakyat dan pemimpin pemerintahan. Tanpa idealisme dan keteladanan, konsep kedaulatan rakyat sebagai apapun, akan berubah menjadi konsepsi kosong yang tanpa arti.

DAFTAR PUSTAKA

- Fauzi, Achmad. 2003. *Pancasila, Tinjauan Konteks Sejarah, Filasafat, Ideologi Nasional dan Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Malang: PT. Danar Jaya Brawijaya University Press.
- Jimli Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika. Cet kedua: 2011
- Thalib. D. Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda. 2001. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Tobroni, dkk. 2007. *Pendidikan Kewarganegaraan – Demokrasi, HAM, Civil Society, dan Multikulturalisme*. Malang: Pusat Studi Agama, Politik, dan Masyarakat (PuSAPoM).
- Undang-undang Dasar 1945
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Winarno, 2007. *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan. Panduan Kuliah di Perguruan Tinggi*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Winataputra, Udin S. Prof. Dr. MPd, 2006. *Pendidikan Kewarganegaraan Menuju Masyarakat Demokrasi dan Berkeadaban*. Jakarta: Ditjen Dikti.

MENEGUH KEMBALI KEDAULATAN RAKYAT MENURUT UUD NRI TAHUN 1945

Oleh: Sri Untari

PENDAHULUAN

Pelaksanaan kedaulatan rakyat sejak awal kemerdekaan hakekatnya telah menunjukkan bahwa negara Indonesia telah menerapkan konsep yang terdapat dalam teori kedaulatan rakyat. Penerapan tersebut mulai dari proses perumusan sampai pengesahan UUD 1945 sebagai konstitusi, juga pengangkatan Soekarno dan Mohammad Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden, seluruhnya dilaksanakan dengan prinsip demokrasi. Walaupun selanjutnya banyak terjadi penyimpangan dalam sistem pemerintahan, baik pada masa Orde Lama maupun Orde Baru, tetapi pada akhirnya, kedaulatan rakyatlah yang menentukan ke mana arah tujuan negara berikutnya.

Penerapan teori kedaulatan rakyat mengacu pada ketentuan Konstitusi, baik sebelum maupun setelah Amandemen Konstitusi (UUD 1945). Kedaulatan rakyat artinya rakyat memiliki kekuasaan tertinggi. Untuk itu pemerintah harus memberikan pelayanan terbaik untuk rakyat. Banyak argumentasi telah diajukan untuk menjustifikasi bahwa Negara Indonesia menerapkan dan menganut teori kedaulatan rakyat, seperti nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila pada Sila ke-4, yang berbunyi "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan". Pada Sila ke-4 Pancasila terkandung minimal 4 (empat) konsep kunci yakni kerakyatan, hikmah kebijaksanaan, permusyawaratan dan perwakilan) yang dapat diuraikan secara singkat sebagai berikut: *konsep pertama*, "Kerakyatan" berarti kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat, ini terkandung makna bahwa Indonesia menganut sistem demokrasi. *Kedua*, " Hikmat Kebijaksanaan" berarti penggunaan pikiran sehat dengan selalu mempertimbangkan persatuan dan kesatuan bangsa, kepentingan rakyat dan dilaksanakan secara sadar, jujur, dan

bertanggung jawab, serta didorong oleh itikad baik sesuai dengan hati nurani. *Ketiga*, “Permusyawaratan” berarti dalam merumuskan atau memutuskan suatu hal, berdasarkan kehendak rakyat, dan melalui musyawarah untuk mufakat. *Keempat*, “Perwakilan” berarti suatu tata cara yang senantiasa mengusahakan turut sertanya rakyat mengambil bagian dalam kehidupan bernegara, antara lain dilakukan melalui badan perwakilan rakyat. (Harahap.2016)

IMPLIKASI PERUBAHAN UUD NRI TAHUN 1945 TERHADAP SISTEM KETATANEGARAAN

Perubahan UUD NRI Tahun 1945, membawa banyak perubahan, baik positif maupun negatif. Hasil Perubahan UUD 1945, bias partai politik, mengapa? sebab: (1) Mayoritas penyusun perubahan UUD 1945 adalah para politisi yang merepresentasikan partai politik; (2) Perubahan UUD 1945 dilakukan di tengah krisis terhadap eksekutif karena pengalaman *executive heavy* selama di bawah UUD 1945 sebelum perubahan; dan (3) UUD 1945 hasil perubahan memperkuat posisi dan peran DPR (Saldi, 2010). Lebih lanjut Saldi menyatakan perubahan UUD 1945 juga memperkokoh posisi parpol, Pasal 22 E ayat (3) menyatakan bahwa Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Pasal 24C Ayat (1) berbunyi Mahkamah Konstitusi berwenang, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Ketentuan ini merupakan norma yang secara eksplisit menyebut posisi partai politik dalam UUD NRI Tahun 1945. Apabila dikaitkan dengan posisi implisit, maka posisi partai politik makin menonjol terutama kalau dilihat dari penguatan peran DPR yang semua anggotanya adalah representasi partai politik. Misalnya, bagaimana peran DPR dalam pelaksanaan Fungsi Legislasi, Fungsi Anggaran, dan Fungsi Pengawasan.

Terkait dengan posisi partai politik tersebut, bandingkan dengan UUD 1945 sebelum perubahan yang sama sekali tidak menyebut secara eksplisit posisi dan peran partai politik di tingkat konstitusi. Ketentuan ini merupakan norma yang secara eksplisit menyebut posisi

partai politik dalam UUD NRI Tahun 1945. Apabila dikaitkan dengan posisi implisit, maka posisi partai politik makin menonjol terutama kalau dilihat dari penguatan peran DPR yang semua anggotanya adalah representasi partai politik. Misalnya, bagaimana peran DPR dalam pelaksanaan Fungsi Legislasi, Fungsi Anggaran, dan Fungsi Pengawasan. Terkait dengan posisi partai politik tersebut, bandingkan dengan UUD 1945 sebelum perubahan yang sama sekali tidak menyebut secara eksplisit posisi dan peran partai politik di tingkat konstitusi

Pada UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menunjukkan pelaksanaan kedaulatan rakyat adalah rakyat dan lembaga-lembaga pemerintahan yang menjadi wadah dalam menjalankan tugas-tugas kenegaraan sebagai perwujudan pelaksanaan dari teori kedaulatan rakyat. Dalam pasal-pasal UUD 1945 baik sebelum amandemen maupun setelah amandemen menunjukkan adanya kedaulatan di tangan rakyat. Pada pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum Amandemen menetapkan: “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Menurut pasal ini, MPR adalah penjelmaan rakyat Indonesia sebagai satu-satunya lembaga yang memegang kedaulatan rakyat sepenuhnya. Sedangkan Pasal 2 ayat (2) UUD 1945 Amandemen menetapkan, “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang Dasar”. Perubahan rumusan pasal 2 ayat (2) UUD 1945 membawa konsekuensi dan implikasi signifikan terhadap fungsi dan kewenangan lembaga negara, terutama MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sepenuhnya. Perubahan ini menetapkan MPR tidak lagi sebagai satu-satunya lembaga melakukan kedaulatan rakyat. Kedaulatan tetap dipegang oleh rakyat, namun pelaksanaannya dilakukan oleh beberapa lembaga negara memperoleh amanat dari rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan Indonesia sebagai menganut paham demokrasi.

Kedaulatan rakyat yang didasarkan secara konstitusional dan fundamental pada Pembukaan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, alinea IV yang antara lain menegaskan salah satu dasar Negara, berbunyi :“*kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*”. Kemudian pasal 1 ayat (2)

batang tubuh undang-undang dasar 1945 menyatakan bahwa, *“kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”*. (UUD 1945 sebelum diamandemen). Kedaulatan rakyat yang terkandung dalam Pasal 1 ayat (2) setelah Amandemen Ke Empat UUD 1945 mengandung makna bahwa rakyatlah yang mempunyai kedaulatan dan kedaulatan rakyat tersebut diwakilkan kepada badan-badan/lembaga-lembaga perwakilan rakyat, sedangkan MPR bukan lagi sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat. Dengan demikian terjadi perubahan pada penempatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kedudukan sederajat dengan lembaga negara lain, tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Selain perubahan penempatan MPR, juga terjadi pergeseran kewenangan dimana sebagian wewenang MPR telah dialihkan kepada lembaga negara lain seperti dalam hal pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan langsung oleh rakyat dalam pemilu, begitu juga dalam hal pemberhentian Presiden harus melalui Mahkamah Konstitusi. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan Ke Empat menyatakan adanya lembaga-lembaga negara lain sebagai pelaksana kedaulatan menurut tugas dan fungsinya masing-masing. Kewenangan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, mempetegas penerapan sistem presidensiil, pengaturan HAM, munculnya beberapa lembaga baru seperti Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, dll. Hasil perubahan tersebut menunjukkan, konsep kedaulatan rakyat dilakukan oleh suatu Lembaga Tertinggi Negara (MPR) dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, kini telah dikembalikan kepada kepada rakyat untuk dilaksanakan sendiri. Lembaga Tertinggi Negara MPR selama ini dipandang sebagai pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat menjadi hilang. Hal ini merupakan suatu perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

PENGEMBAN AMANAH RAKYAT

Berangkat dari bunyi Sila ke empat Pancasila “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/

perwakilan”, makna perwakilan dapat ditafsirkan sempit ataupun luas. Sempit perwakilan rakyat tersebut adalah MPR, namun juga luas perwakilan yang dimaksudkan adalah lembaga-lembaga negara yang diharapkan dapat mengemban amanah untuk mewujudkan kondisi rakyat yang adil dalam kemakmuran, makmur dalam keadilan.

Pelaksana kedaulatan di 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 (MK), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Komisi Yudisial (KY). Pelaksana 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. Dalam UUD 1945 dinyatakan bahwa rakyat secara langsung dapat melaksanakan kedaulatan yang dimilikinya. Keterlibatan rakyat sebagai pelaksana kedaulatan dalam UUD 1945 ditentukan dalam hal :

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

KINERJA PENGEMBAN AMANAH RAKYAT

Amanah adalah sesuatu yang dititipkan, dengan demikian amanah rakyat merupakan titipan rakyat. Siapa yang mendapat titipan dari rakyat ? tidak lain adalah pemimpin negeri ini. Pemegang amanah mestilah orang yang dipercaya karena kapasitas dan integritasnya

yakni pemimpin yang dipilih langsung oleh rakyat beliau-beliau yang terhormatlah yang mengemban amanah dari rakyat.

Kinerja lembaga-lembaga negara secara kasat mata dapat dipotret dari apa saja yang telah dan akan dilakukan beliau-beliau yang duduk di lembaga negara. Ironisnya yang dilihat oleh publik adalah kinerja yang kurang bagus, tidak hadir pada rapat paripurna, namun ada tanda tanganya, ngomong sendiri saat rapat, tertidur pulas saat sidang dan masih banyak lagi. Akhir-akhir ini yang disaksikan publik adalah kekisruhan kelembagaan, mulai dari saling serang antar lembaga negara bukan dalam rangka asas *check and balance* kelembagaan, Menteri menyerang DPR, DPR menyerang menteri, POLRI cekcok kewenangan dengan KPK, terakhir sesama pembantu presiden saling menyerang hingga melampaui batas kewenangannya. Kegaduhan antar lembaga tersebut menjadi contoh perilaku masyarakat pada aras akar rumput, mereka tertular perilaku pemimpinnya dengan berbagai kekerasan di masyarakat tanpa ada kontrol dan jaminan keamanan negara. Persoalan sepele hanya karena persoalan pertandingan sepak bola berbuah kekerasan. Belum lagi perilaku korupsi di kementerian dan pejabat negara pokoknya korupsi telah menggerogoti hampir terhadap semua pilar demokrasi bangsa seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif sekalipun. Di tengah berbagai kekisruhan itulah terabaikannya persoalan penting kedaulatan politik, kemandirian ekonomi dan pembangunan karakter bangsa.

Salah satu hasil survey yang disampaikan oleh Direktur Eksekutif Populi Center, Nico Harjanto, mengungkapkan masih rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat, akan institusi yang mewakili mereka yaitu DPR RI. Menurutnya, survei telah menunjukkan masyarakat luas masih menganggap DPR, sebagai institusi paling korup yang ada di Indonesia. [republika 19/12/15]

MENEGUHKAN KEMBALI KEDAULATAN RAKYAT

Pada era Global sangatlah pentingnya sebagai bangsa untuk meneguhkan kembali kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat yang telah diamanahkan pada lembaga-lembaga negara sudah tepat, yang perlu dilakukan adalah pengawasan melalu asas *check and balance*, dan kontrol masyarakat agar para pengemban amanah rakyat bekerja

sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mereka harus bekerja dengan berpihak pada rakyat yang memberikan amanah, bukan pada kepentingan pasar yang sejatinya telah merampas kedaulatan negeri ini. Berbagai kebijakan pemerintah nampaknya tidak mampu mengendalikan kepentingan pasar di negeri ini, seperti (1) warga asing dari 169 negara bebas visa masuk ke Indonesia; (2) warga asing boleh memiliki property di Indonesia; (3). Pihak asing boleh menguasai 100% industri gula dan karet di Indonesia; (4) asing boleh kuasai 100% saham restoran dan perusahaan jalan; (5) Asing boleh kuasai 85% saham modal ventura; (6) asing dapat menguasai 100% usaha bioskop di Indonesia, dan masih banyak lagi sebagai paket kebijakan total ada 35 jenis usaha yang boleh dikuasai asing.

Kenyataan yang demikian tentu menimbulkan pro kontra, yang pro menyatakan bahwa ini merupakan peluang sekaligus tantangan Indonesia untuk memperkuat diri sebagai bangsa yang inovatif dan kompetitif, sedang yang kontra berpendapat mungkin sebentar lagi bangsa ini akan kehilangan seluruh kedaulatannya. Untuk itu semuanya berpulang pada pengembalian amanah rakyat. Para pimpinan negeri ini harus mampu untuk meneguhkan kedaulatan negerinya dengan membangun jiwa yang merdeka, mengubah cara pandang, pikiran, sikap, dan perilaku agar berorientasi pada kemajuan dan hal-hal yang modern, sehingga Indonesia menjadi bangsa yang besar dan mampu berkompetisi dengan bangsa-bangsa lain di dunia. Hal ini relevan dengan gagasan Presiden Joko Widodo dengan Gerakan revolusi mental yang dalam kehidupan sehari-hari, praktek revolusi mental adalah menjadi manusia yang berintegritas, mau bekerja keras, dan punya semangat gotong royong. Para pemimpin dan aparat negara akan jadi pelopor untuk menggerakkan revolusi mental, dimulai dari masing-masing Kementerian/Lembaga (K/L). Sebagai pelopor gerakan revolusi mental, pemerintah lewat K/L harus melakukan tiga hal utama yaitu; bersinergi, membangun manajemen isu, dan terakhir penguatan kapasitas aparat negara.

Dengan demikian dapat disarikan meneguhkan kembali kedaulatan rakyat sangat tergantung pada sumber daya manusia dalam hal ini rakyat sebagai pemilik kekuasaan tertinggi dan yang terpenting adalah pengembalian amanah yakni para penyelenggara negara.

PENUTUP

Kedaulatan rakyat dalam sejarah perjalanan panjang bangsa Indonesia telah dijalankan sejak awal kemerdekaan, menandakan bahwa demokrasi dan demokratisasi telah lama dilaksanakan. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 mengubah pula kedudukan dan wewenang MPR yang semula sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, menjadi lembaga tinggi negara yang bersama lembaga-lembaga negara lainnya mengemban tugas dan wewenang untuk melaksanakan amanah rakyat.

Era globalisasi terbukti mampu menegasi kedaulatan baik dalam bidang politik, ekonomi dan social budaya, untuk itu perlu gerakan revolusi metal untuk membangun sumber daya manusia yang berkarakter, sehingga dapat meneguhkan kembali kedaulatan negeri yang semakin lepas dan tak tersisa lagi oleh kekuatan pasar yang melanda negeri.

DAFTAR PUSTAKA

- Al Hakim. Suparlan. 2014. Pendidikan Kewarganegaraan Dalam Kontek Perguruan Tinggi. UM Press
- Harahap. Mughtar Effendi.2016. Kedaulatan Rakyat Dan Penerapan Di Indonesia. muchtar.effendi.harapah.blogspot.co.id/2016/2/kedaulatan-rakyat-penerapan-dihtml. diakses 30 april 2016
- [http:// www.tribune news.com/bisnis/2015/07/23/orang-asing-boleh-beli-properti-efektif-september -2015](http://www.tribune-news.com/bisnis/2015/07/23/orang-asing-boleh-beli-properti-efektif-september-2015)
- <http://economy.okezone.com/read/2016/02/11/278/1309768/asing-boleh-kuasai-bioskop-100-saham-blitz-melonjak>
- <http://keuangan.kontan.co.id/news/asing-boleh-kuasai-85-saham-modalventura>
- [http://www.merdeka.com/uang/pemerintah-persilahkan-asing-kuasai-industri-gula dan karet.html](http://www.merdeka.com/uang/pemerintah-persilahkan-asing-kuasai-industri-gula-dan-karet.html)

<http://www.merdeka.singcom/uang/asing-boleh-kuasai-saham-restoran-perusahaan-jalan-tol-100-persen.html>

<http://www.republika.co.id/berita/koran/halaman-1/16/02/12/o2fa485-asing-bisa-kuasai-penuh-35-bidang-usaha-di-Indonesia>

<http://news.detik.com/berita/314007/pemerintah-terapkan-bebas-visa-bagaimana-soal-keamanan>

Huda, Ni'matul. 2009. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.

Isra, Saldi. 2010. *Supremasi Partai Politik: Akar Masalah?*. https://www.google.co.id/search?q=supremasi+DPR+Isro+Saldi&aq=supremasi+DPR+Isro+Saldi&gs_l=serp.12.. Tanggal Akses: 30 April 2016.

Mahfud, Moh. 2001. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.



FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)
Kerjasama dengan Universitas Negeri Malang,
Kota Malang, Provinsi Jawa Timur
3 Mei 2016





FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)
Kerjasama dengan Universitas Negeri Malang,
Kota Malang, Provinsi Jawa Timur
3 Mei 2016





FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)
Kerjasama dengan Universitas Negeri Malang,
Kota Malang, Provinsi Jawa Timur
3 Mei 2016





FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)
Kerjasama dengan Universitas Negeri Malang,
Kota Malang, Provinsi Jawa Timur
3 Mei 2016





FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)
Kerjasama dengan Universitas Negeri Malang,
Kota Malang, Provinsi Jawa Timur
3 Mei 2016





FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)
Kerjasama dengan Universitas Negeri Malang,
Kota Malang, Provinsi Jawa Timur
3 Mei 2016

