



# *Jurnal* **KETATANEGARAAN**

ISSN : 2548 - 4389

VOLUME : 002 / Maret 2017

## **KEDAULATAN RAKYAT**

DEMOKRASI INDONESIA : SUATU PANDANGAN DIALEKTIS

Rully Chairul Azwar

POKOK - POKOK PIKIRAN TENTANG KEDAULATAN RAKYAT

Syamsul Bahri

MENINJAU ULANG PERUBAHAN PASAL 1 AYAT 2 UUD NRI TAHUN 1945

Lalu Sudarmadi

KEDAULATAN ADALAH DI TANGAN RAKYAT

I Wayan Sudirta

KEDAULATAN RAKYAT DAN PERKEMBANGANNYA DI INDONESIA

Nanang Samodra K.A.

KEDAULATAN RAKYAT DALAM PERSPEKTIF BUDAYA BANGSA

Agung Jelantik

KEDAULATAN RAKYAT SEBELUM DAN SESUDAH PERUBAHAN UUD NRI TAHUN 1945

Baharuddin Aritonang

KEDAULATAN RAKYAT SETELAH PERUBAHAN I - IV UUD NRI TAHUN 1945

Amidhan

PEMAHAMAN KEDAULATAN RAKYAT MENURUT UUD NRI TAHUN 1945

Sulastomo

TEORI DAN IMPLEMENTASI KEDAULATAN RAKYAT DALAM UUD NRI TAHUN 1945

Herman Kadir

**LEMBAGA PENKAJIAN  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**



*Jurnal*  
**KETATANEGARAAN**

**TIDAK DIJUAL**

**KEDAULATAN RAKYAT**

**LEMBAGA PENGAJIAN  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**



# **PENGELOLA JURNAL KETATANEGARAAN**

## **Pengarah dan Penanggungjawab :**

Dr.(H.C.) Zulkifli Hasan,S.E.,M.M. (Ketua MPR RI);  
H. Mahyudin,S.T.,M.M. (Wakil Ketua MPR RI);  
Evert Ernest Mangindaan,S.IP. (Wakil Ketua MPR RI);  
Dr.H. M. Hidayat Nur Wahid,M.A. (Wakil Ketua MPR RI);  
Dr.(H.C.) Oesman Sapta (Wakil Ketua MPR RI)

## **Wakil Penanggungjawab :**

Ma'ruf Cahyono,S.H.,M.H. (Sekjen MPR RI);  
Dra. Selfi Zaini (Wasekjen MPR RI);  
Drs. Yana Indrawan,M.Si. (Kepala Biro Pengkajian MPR RI)

## **Dewan Redaksi :**

Ir. Rully Chairul Azwar,M.Si., IPU.; Prof.Dr. Syamsul Bahri,M.Sc.;  
Dr.Ir. Mohammad Jafar Hafsa,IPM.; Dr. Ahmad Farhan Hamid,M.S.

## **Redaktur Pelaksana :**

Prof.Dr. AT. Sugito; Dr.Fitra Arsil,S.H.; Gregorius Seto Harianto;  
Drs.H. Hajriyanto Y. Thohari,M.A.; Dr. Irmanputra Sidin.;  
Dr. Yudi Latif,M.A.; I Wayan Sudirta,S.H.; Dr. M. Alfian Alfian.;  
Dr.Ali Masykur Musa,S.H.,M.Si,M.Hum.;  
Dr.dr.Hj. Ulla Nuchrawaty,MM.

## **Editor :**

Dr. Fitra Arsil, S.H.; Gregorius Seto Harianto.;  
Drs. H. Hajriyanto Y. Thohari,M.A.; Dr. M. Alfian Alfian

## **Sekretariat :**

Drs.Joni Jondriman; M. Haris Purwa Priyambada,S.H.  
Dina Nurul Fitria,S.E,M.T.; Akhmad Danial,M.Si.;  
Lita Amelia,S.E.,M.M.; Fitri Naluryanty,S.T,M.M.; Ferzya;  
Herna Dwi Kusumawati,S.H.; Rindra Budi Priyatmo,S.H.;  
Rina Dianti,S.H.; Wafistrietman Corris, S.T.;  
Rani Purwanti Kemalasari,S.H,MH.; Rio Reinaldo,S.T

## **Desain Grafis :**

Wahyudi, S.H.

Jurnal Ketatanegaraan adalah jurnal ilmiah populer yang terbit berkala setiap 3 (tiga) bulan yang diterbitkan oleh Lembaga Pengkajian MPR RI. Penerbitan Jurnal ini bertujuan untuk mewadahi, membuka ruang dialog, dan memasyarakatkan gagasan-gagasan ketatanegaraan ke seluruh elemen bangsa.

Isi tulisan dalam jurnal sepenuhnya merupakan pemikiran penulis yang perlu diseminasi untuk menjadi pengetahuan publik khususnya untuk mereka yang menelaah sistem ketatanegaraan. Jurnal ini akan distribusikan seluas mungkin dengan harapan dapat menjadi ruang dialog dan wadah dialektika gagasan ketatanegaraan semua elemen bangsa yang pada gilirannya akan bermanfaat dalam pelaksanaan fungsi dan kewenangan MPR RI.

Redaksi menerima sumbangan tulisan dari para ahli/pakar sesuai dengan tema setiap penerbitan. Redaksi berhak melakukan penyuntingan tanpa mengubah isi dan makna tulisan. Substansi makalah sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis. Untuk penerbitan volume ketiga pada bulan Juni 2017, tema tulisan mengenai **PENATAAN KEWENANGAN DPD RI**. Pedoman penulisan dapat dilihat pada halaman akhir jurnal.

Alamat Redaksi Jurnal Ketatanegaraan  
**Lembaga Pengkajian MPR RI**  
Gedung Bharana Graha, Lt. III.  
Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270,  
Telp. (021) 57895418  
Email: [lembagapengkajian@mpr.go.id](mailto:lembagapengkajian@mpr.go.id) dan  
[lembaga.pengkajian@gmail.com](mailto:lembaga.pengkajian@gmail.com)

## DAFTAR ISI

<b>Pengantar Redaksi</b>	vii
<b>Sambutan Pimpinan Lembaga Pengkajian MPR RI</b>	ix
<b>Demokrasi Indonesia : Suatu Pandangan Dialektis</b> <i>Rully Chairul Azwar</i>	1
<b>Pokok-Pokok Pikiran Tentang Kedaulatan Rakyat</b> <i>Syamsul Bahri</i>	37
<b>Meninjau Ulang Perubahan Pasal 1 Ayat 2 UUD NRI Tahun 1945</b> <i>Lalu Sudarmadi</i>	49
<b>Kedaulatan Adalah di Tangan Rakyat</b> <i>I Wayan Sudirta</i>	67
<b>Kedaulatan Rakyat Dan Perkembangannya Di Indonesia</b> <i>Nanang Samodra</i>	87
<b>Kedaulatan Rakyat Dalam Perspektif Budaya Bangsa</b> <i>Agung Jelantik</i>	95
<b>Kedaulatan Rakyat Sebelum Dan Sesudah Perubahan UUD NRI Tahun 1945</b> <i>Baharuddin Aritonang</i>	103
<b>Kedaulatan Rakyat Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945</b> <i>Amidhan</i>	113
<b>Pemahaman Kedaulatan Rakyat Menurut UUD NRI Tahun 1945</b> <i>Sulastomo</i>	125

**Teori Dan Implementasi Kedaulatan Rakyat  
Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik  
Indonesia Tahun 1945**

*Herman Kadir* 135

**Tentang Penulis** 161

**Pedoman Penulisan** 164

**Anggota Lembaga Kajian MPR RI** 168

## PENGANTAR REDAKSI

ALHAMDULILLAH, jurnal Ketatanegaraan edisi kedua dapat hadir sesuai dengan kalender kegiatan yang sudah direncanakan. Edisi yang kedua ini mengambil topik Kedaulatan Rakyat, kata lain dari demokrasi. Para founding fathers memang lebih memilih kata kedaulatan rakyat dari pada demokrasi. Tentu pilihan ini bukannya sebuah truism belaka, melainkan sebuah pilihan sadar bahwa terminologi kedaulatan rakyat jauh lebih berakar pada budaya bangsa dari pada demokrasi. Kata demokrasi terasa asing, dan memang diambil dari kosa kata Barat. Sementara kata kedaulatan rakyat yang artinya relatif sama dengan kata demokrasi, lebih memiliki basis budaya Nusantara.

Demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat) dan *kratos* (kekuasaan atau pemerintahan): pemerintahan rakyat atau rakyat yang berkuasa. Maka demokrasi biasa didefinisikan sebagai pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat. Sementara kedaulatan rakyat berasal dari kata dasar *daulat* (diserap dari Bahasa Arab) yang artinya, salah satunya, adalah kekuasaan atau pemerintahan. Kata *daulah* dalam Bahasa Arab pada mulanya berarti giliran, maksudnya giliran kemenangan, giliran kejayaan, atau giliran berkuasa (berkuasa). Kata ini dipakai dalam kitab suci Al-Quran (3:140) dalam bentuk kata kerja (*verbum*): *Wa tilka l-ayyamu nudawiluha baina l-nas*, yang artinya “Dan hari-hari kejayaan itu Aku (Allah) pergilirkan di antara umat manusia”. Dalam sejarah Islam kita mengenal *Daulah* Bani Umayyah, *Daulah* Bani Abbasiyah, *Daulah* Fatimiyah, dan lain-lainnya, yang artinya Giliran Kekuasaan Dinasti Umayyah, Abbasiyah, dan Fatimiyah.

Kata *daulah* kemudian masuk ke dalam kosa kata Bahasa Indonesia *daulat*. Kata *daulat* kemudian mendapatkan awalan *ke* dan akhiran *an* menjadi kedaulatan yang artinya segala sesuatu yang mengenai *daulat*. Kedaulatan artinya kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, daerah. Kedaulatan rakyat dengan demikian berarti kekuasaan rakyat, segala sesuatu ditentukan oleh rakyat, bukan



oleh yang lainnya. Jadi artinya kurang lebih sama dengan demokrasi. Hanya saja sekarang kata kedaulatan rakyat kalah populer dibandingkan kata demokrasi. Walhasil, kata kedaulatan rakyat seringkali disebut secara *mutatis mutandis* sama dengan demokrasi.

Dalam edisi ini para pembaca disugahi tulisan-tulisan yang menganalisis kedaulatan rakyat dari banyak aspek yang ditulis oleh para anggota Lembaga Pengkajian MPR RI yang sudah dipresentasikan dalam sidang-sidang lembaga. Bahkan beberapa di antaranya hanya mengalami revisi atau perbaikan sekadarnya. Meskipun demikian hal ini diyakini tidak mengurangi bobot ilmiahnya. Pasalnya para penulis adalah tokoh-tokoh yang memiliki pengalaman panjang dalam pembahasan dokumen-dokumen penting kenegaraan baik berupa undang-undang dasar maupun ketetapan-ketetapan MPR. Ini bisa dimengerti oleh karena mereka pernah terlibat secara langsung sebagai anggota Badan Pekerja MPR dalam beberapa periode yang lalu.

Atas nama dewan redaksi, saya menyampaikan terima kasih atas sumbangan tulisan-tulisan itu. Redaksi juga mengundang para ahli untuk menulis di jurnal ini sesuai dengan persyaratan penulisan yang sudah ditentukan. Selamat membaca (hyt).

Jakarta, Maret 2017

Dewan Redaksi

# **SAMBUTAN PIMPINAN LEMBAGA PENGAJIAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

Jurnal Ketatanegaraan Volume 2 yang diterbitkan pada bulan Maret 2017 ini mengambil tema Kedaulatan Rakyat. Lembaga Pengkajian menilai masalah Kedaulatan Rakyat merupakan topik mendasar yang perlu dipahami bersama bagaimana sebenarnya menurut pemikiran para pendiri negara. Mereka bersepakat bahwa prinsip dasar yang harus ada dalam Indonesia merdeka adalah demokrasi yang memiliki corak dasar kedaulatan berada di tangan rakyat.

Hakikat Kedaulatan Rakyat atau demokrasi dalam Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia (NRI) Tahun 1945, terutama yang tercantum di Pasal 1 Ayat (2), mulai kembali diperdebatkan; apakah kedaulatan rakyat sebaiknya diberikan kembali pada MPR sebagaimana bunyi rumusan awal sebelum amandemen, ataukah tetap seperti saat ini, dimana kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan UUD. Jurnal terbitan ini akan lebih banyak menyoroti berbagai pandangan sekitar perdebatan tersebut.

Besar harapan kami Jurnal ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat dalam rangka memperkaya khasanah pengetahuan dan pencerahan khususnya di bidang hukum ketatanegaraan serta umumnya dalam praktek penyelenggaraan Pemerintahan Negara.

Terima kasih, Selamat Membaca. Salam Konstitusi.

Jakarta, Maret 2017

Lembaga Pengkajian MPR RI

Ketua,



Ir. Rully Chairul Azwar, M.Si, IPU

# DEMOKRASI INDONESIA: SUATU PANDANGAN DIALEKTIS

Rully Chairul Azwar<sup>1</sup>

## Abstrak

*"..... 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....." Para Pendiri Negara bersepakat bahwa prinsip dasar yang harus ada dalam Indonesia merdeka. Pertama, Indonesia harus merupakan negara demokrasi yang memiliki corak dasar universal yaitu kedaulatan berada di tangan rakyat. Kedua, demokrasi yang dikembangkan dalam Negara Indonesia Merdeka haruslah sebuah Sosio-Demokrasi yang memadukan antara demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat harus menghasikan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. "Kalaupun Kedaulatan rakyat tersebut "dijelmakan" dalam sebuah badan perwakilan yang bernama MPR" tegas Soekiman, hal itu harus dipandang sebagai satu "kesementaraan" saja mengingat tingkat kesejahteraan masyarakat ketika itu. Perubahan Pasal 1 Ayat (2), mengubah pelaksana kedaulatan rakyat tidak lagi berada di MPR, sejatinya tidak melawan prinsip dasar Kedaulatan Rakyat bahwa rakyatlah yang berdaulat. Diakui, pelaksanaan kedaulatan rakyat saat ini belum ideal karena hasil demokrasi belum sepenuhnya mencerminkan "keinginan rakyat" selaku pemilik kedaulatan. Proses demokrasi juga belum menghasilkan kesejahteraan rakyat dan malah terjadi kesenjangan ekonomi, sesuatu yang belum berkesesuaian dengan prinsip dasar kedua tentang Sosio-Demokrasi. Hal ini terjadi bukan karena kesalahan norma Pasal 1 Ayat (2) paska perubahan namun karena demokrasi diterapkan pada rakyat yang belum sepenuhnya memenuhi kriteria ideal sebagai pemegang kedaulatan. Untuk peningkatan kualitas kedaulatan rakyat dan mewujudkan Sosio-Demokrasi, penyelenggara negara diharapkan fokus pada upaya peningkatan pendidikan dan kesejahteraan rakyat.*

Kata Kunci : Kedaulatan Rakyat, Demokrasi Indonesia, Sosio-Demokrasi

---

<sup>1</sup> Ketua Lembaga Pengkajian MPR RI

## **Abstract**

"..... THEN drafted the National Independence of Indonesia was in a Constitution of the Republic of Indonesia which are formed in an arrangement of the Republic of Indonesia which is based on the sovereignty of the people with ....." Founding Fathers agreed that the basic principle which must exist in an independent Indonesia. First, Indonesia should be a democratic country that has a universal basic pattern that sovereignty belongs to the people. Second, democracy developed in the "Republic Indonesia Merdeka" be a Socio-Democratic, combining political democracy and economic democracy. Implementation of the People's Sovereignty have to generate the welfare of the people with justice. "Even if the Popular sovereignty" incarnated "in a representative body called the Assembly" firmly Soekiman, it should be viewed as a "temporality" Just given the level of welfare of society at that time. Through amendment of Article 1 Paragraph (2), it shows the change of people's sovereignty which was no longer in the Assembly, is actually not against the basic principles of Sovereignty of the People that it is the people are sovereign. Admittedly, the implementation of the sovereignty of the people today is not ideal because the democracy has not fully reflect the "will of the people" as the owner of sovereignty. The democratic process has not resulted in the people's welfare and economic inequality actually happened, something that is not in conformity with the basic principles of the Socio-Democratic. This occurred through no fault norms of Article 1 Paragraph (2) post the changes but because democracy is applied to people who have not fully meet the ideal criteria as sovereign. To improve the quality of people's sovereignty and realize the Socio-Democratic, state officials are expected to focus on efforts to improve the education and welfare.

*Keywords: People's Sovereignty, Indonesia's Democracy, Socio-Democracy*

## **Pendahuluan**

HAKIKAT Kedaulatan Rakyat atau demokrasi dalam Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia (NRI) Tahun 1945, terutama yang tercantum di Pasal 1 Ayat (2), mulai kembali diperdebatkan; apakah kedaulatan rakyat sebaiknya diberikan kembali pada MPR sebagaimana bunyi rumusan awal sebelum amandemen, ataukah tetap seperti saat ini, dimana kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan UUD. Pihak yang keberatan dengan proses amandemen

menilai, amandemen telah berlangsung secara “kebablasan” karena telah menghilangkan peran MPR sebagai lembaga “permusyawaratan-perwakilan”. Penghilangan fungsi MPR sebagai lembaga pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat itu, yang dibarengi dengan hilangnya kewenangan MPR memilih Presiden karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat, dianggap sebagai “penyelewengan” dari cita moral para pendiri bangsa yang anti individualisme, liberalisme dan demokrasi Barat. Sebaliknya, pihak yang menyetujui proses amandemen berargumen, diberikannya kedaulatan rakyat pada MPR, mereduksi makna kedaulatan berada di tangan rakyat dan berpotensi melahirkan pemimpin otoriter yang bisa berkuasa berkali-kali sehingga menjurus ke arah negara kekuasaan tanpa adanya proses *checks and balances* sebagaimana lazimnya negara demokratis.

Kelompok ini juga berpandangan, para pendiri bangsa memang menggagas secara ideal terwujudnya sebuah lembaga permusyawaratan rakyat yang diharapkan menjadi “penjelmaan” seluruh rakyat Indonesia sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat. MPR digagas tidak saja berisi representasi pandangan politik, tetapi juga berisikan wakil-wakil rakyat dari seluruh daerah dan juga golongan-golongan yang ada di masyarakat. Pada kenyataannya, selama dua era pemerintah pra-reformasi, Orde Lama dan Orde Baru, MPR tidak pernah benar-benar menjadi lembaga perwujudan rakyat seluruhnya. Komposisi keanggotaan MPR “jelmaan rakyat” menjadi timpang karena lebih banyaknya anggota yang ditunjuk dibandingkan yang dipilih langsung rakyat melalui proses pemilihan umum. Hal ini menimbulkan masalah terkait sejauh mana MPR benar-benar merupakan “penjelmaan” seluruh rakyat Indonesia yang melaksanakan secara penuh kedaulatannya. Berdasarkan fakta sejarah itulah, terjadi “modifikasi” posisi MPR dalam kaitan dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat di era reformasi melalui perubahan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Terkait perdebatan semacam itu, penulis ingin memberikan catatan bahwa perbincangan tentang hakikat Kedaulatan Rakyat atau demokrasi dalam UUD NRI Tahun 1945 di pasal 1 Ayat (2),<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 setelah diamandemen berbunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

seyogyanya mempertimbangkan beberapa hal sebagai berikut: *Pertama*, perbincangan soal hakikat Kedaulatan Rakyat itu sebaiknya memang merujuk pada pengertian Kedaulatan Rakyat menurut para *Founding Fathers* (pendiri negara) saat mempersiapkan negara Indonesia merdeka dalam sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Aspek ini perlu dipertimbangkan agar perbincangan tentang demokrasi Indonesia ini tidak bersifat *a-historis* serta sebisa mungkin sejalan dengan cita moral, konsepsi dan visi para pendiri negara. Hal ini sejalan dengan pernyataan dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen yang menyatakan, UUD setiap negara tidak dapat dipahami hanya dengan melihat teksnya saja, namun harus juga dipahami bagaimana terjadinya teks itu, keterangan-keterangan mengenai teks tersebut serta dalam suasana semacam apa teks itu dibuat.

*Kedua*, perbincangan mengenai Demokrasi Indonesia dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia seyogyanya bersifat holistik. Selama ini, perdebatan soal Kedaulatan Rakyat terkesan parsial dalam arti memperbincangkan implementasi demokrasi dari dimensi demokrasi politik saja. Masalah yang biasa dipersoalkan adalah; apakah Kedaulatan Rakyat itu dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen atau dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara lain yang masing-masing kewenangannya diatur dalam UUD. Perdebatan seperti itu, terasa kurang substansial karena tidak mempertimbangkan adanya keterkaitan antara politik dengan ekonomi; bahwa tujuan akhir demokrasi adalah kesejahteraan sosial. Padahal, pendekatan politik-ekonomi ini, justru menjadi *elan vital* konsepsi para Pendiri Negara saat membicarakan soal Kedaulatan Rakyat dan demokrasi Indonesia yang digagas lewat konsep Sosio-Demokrasi.

*Ketiga*, karena Kedaulatan Rakyat itu tidak dilaksanakan dalam ruang hampa, perbincangan mengenainya hendaknya mengantisipasi pula perkembangan sosio-politik nasional maupun internasional yang melingkupinya. Hal itu dikarenakan kita menganut pandangan bahwa Konstitusi kita adalah sesuatu yang “hidup” (*living constitution*) yang

selalu bergerak dinamis dalam konteks ruang dan waktu. Untuk itu, diperlukan kejelian menentukan, mana nilai-nilai Kedaulatan Rakyat yang bersifat essensial, substantif dan prinsipil sehingga harus bersifat “kekal”, universal dan tidak berubah dan diubah sepanjang masa serta mana norma-norma yang bersifat instrumental sehingga bisa berubah secara berkelanjutan sesuai tuntutan dan dinamika zamannya. Nilai yang bersifat essensial adalah prinsip yang memang tidak boleh diubah, sedangkan yang bersifat instrumental bisa dimodifikasi sejauh tidak menyimpang dari nilai universal tadi.

Dalam kerangka berpikir semacam itu, tulisan ini mencoba membahas secara umum konsep Kedaulatan Rakyat dalam beberapa bagian. *Pertama*, akan dibahas latar belakang eksternal dan internal mengapa amandemen UUD NRI Tahun 1945, khususnya yang menyangkut soal kedaulatan rakyat dalam Pasal 1 Ayat (2), harus direkonstruksi menjadi bentuknya yang sekarang. *Kedua*, akan dibahas mengenai suasana kebatinan para Pendiri Bangsa saat membahas konsep Kedaulatan Rakyat dalam sidang-sidang BPUPKI, utamanya mengenai konsep demokrasi yang digagas sebagai demokrasi yang “khas” Indonesia karena “digali” dan berangkat dari kultur politik tradisional yang dianut masyarakat Indonesia dan dipandang sebagai antitesa dari “demokrasi Barat” yang disebut “sistem MPR”. *Ketiga*, dibahas bahwa meski diwarnai sentimen anti “demokrasi Barat”, para pendiri bangsa pada hakikatnya sepakat, yang akan dibangun adalah sebuah negara yang menerapkan kedaulatan rakyat sebagai prinsip universal demokrasi. Penulis menyebutnya sebagai nilai dasar pertama.

*Keempat*, akan ditelaah bahwa kritik utama para pendiri bangsa pada praktek demokrasi Barat adalah asumsi bahwa kedaulatan rakyat hanyalah bertumpu pada demokrasi politik saja, padahal menurut mereka, demokrasi politik haruslah berjalan seiring dengan demokrasi ekonomi. Hal ini penulis sebut nilai dasar kedua. *Kelima*, bagian penutup akan berisikan refleksi tentang bagaimana kita “mendamaikan” masa lalu dan masa kini guna bisa mendapatkan beragam kebaikan di masa depan. Untuk itu, beberapa perspektif tentang bagaimana kita memandang proses sejarah akan coba ditawarkan. Selanjutnya, penulis akan memberikan rekomendasi yang

seyogyanya menjadi catatan bagi semua penyelenggara negara agar praktik penerapan kedaulatan rakyat kita ke depan berjalan lebih baik dan berkualitas serta mampu mewujudkan nilai dasar yang telah dikonseptualisasikan secara *genuine* oleh para pendiri bangsa yang sebagaimana akan terlihat dalam pembahasan nanti ternyata memiliki pandangan futuristik jauh ke depan.

### **Amandemen Konstitusi : Suatu Tuntutan Sejarah**

Amandemen UUD NRI Tahun 1945 dilakukan dengan sejumlah “faktor pendorong” baik yang bersifat eksternal maupun internal. Secara eksternal, para pelaku perubahan UUD NRI Tahun 1945 berada dalam konteks zaman yang berbeda dengan para pendiri bangsa sehingga konsepsi yang dihasilkan tentang pelaksanaan Kedaulatan Rakyat juga berbeda. Mengutip konsep Huntington tentang gelombang demokratisasi, saat merumuskan UUD NRI Tahun 1945, para pendiri bangsa berada dalam gelombang demokratisasi kedua (1943-1962) paska kemenangan pihak Sekutu atas fasisme pada Perang Dunia II yang memicu munculnya sejumlah negara baru merdeka menyusul proses dekolonisasi.<sup>3</sup> Sedangkan para pelaku perubahan UUD NRI Tahun 1945 menghadapi gelombang demokratisasi ketiga (*third wave*), dimulai tahun 1974 dengan faktor penyebab yang lebih kompleks dibanding gelombang sebelumnya antara lain; melemahnya legitimasi rejim otoriter, perkembangan di sektor ekonomi, dampak dari proses serupa di kawasan (*snowball effect*), dan tekanan dari luar.<sup>4</sup> Tesis ini dianggap relevan untuk menjelaskan proses reformasi di Indonesia yang bermula dari melemahnya legitimasi rejim otoriter berkuasa di awal 1990-an.

Huntington menyebut Gelombang ketiga demokratisasi di dunia dipicu setidaknya oleh lima faktor.<sup>5</sup> *Pertama*, merosotnya legitimasi rezim-rezim otoriter di negara-negara dimana nilai-nilai demokrasi diterima secara luas akibat buruknya performa ekonomi. *Kedua*, pertumbuhan tak terduga perekonomian dunia tahun 1960-an yang

---

<sup>3</sup>Samuel P. Huntington. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2001, hal. 16

<sup>4</sup>*Ibid.*

<sup>5</sup> Samuel P. Huntington, “*Democracy’s Third Wave*”, *Journal of Democracy*, Vol. 2 No. 2, Spring, 1991, hal. 12-13



meningkatkan standar hidup, level pendidikan dan tumbuhnya kelas menengah perkotaan. *Ketiga*, berubahnya doktrin dan aktifitas Gereja Katolik, utamanya sejak 1963-1965 dari sebelumnya pembela *status quo* menjadi penentang rezim otoriter. *Keempat*, adanya peranan dari aktor-aktor di luar negara bersangkutan seperti Amerika Serikat, Uni Eropa dan bubarnya Uni Soviet. *Kelima*, efek bola salju dari proses transisi ke arah demokratisasi di sejumlah negara di awal gelombang demokratisasi ketiga yang menjadi stimulan serta menyediakan model upaya-upaya demokratisasi di sejumlah negara lainnya.<sup>6</sup> Dalam konteks historis semacam ini, konsep demokrasi liberal menjadi pilihan model sistem ketatanegaraan di banyak negara, termasuk para elit reformasi Indonesia saat mengawali proses perubahan UUD NRI Tahun 1945 tahun 1999. Dengan runtuhnya negara-negara blok Komunis, negara-negara maju tidak lagi mendukung rejim yang dianggap otoriter.

Setelah kemenangan negara-negara Sekutu atas Fasisme di Perang Dunia II, era 1980-1990-an menandai “kemenangan” Barat atas Komunisme. Berdasarkan konstelasi internasional semacam itu, Francis Fukuyama kemudian memunculkan tesis tentang “akhir sejarah” (*The End of History and The Last Man*: 1992) yang menyebut, di era-1990-an telah muncul sebuah konsensus luar biasa di seluruh dunia berkenaan dengan legitimasi demokrasi liberal sebagai sistem pemerintahan setelah sistem itu “menaklukkan” ideologi-ideologi pesaingnya seperti monarki turun-temurun, fasisme dan komunisme. Fukuyama menyatakan; “...demokrasi liberal mungkin merupakan ‘titik akhir dari evolusi ideologis umat manusia’ dan ‘bentuk final pemerintahan manusia’ sehingga ia bisa disebut sebagai ‘akhir sejarah’. Hal itu terjadi, menurutnya, karena demokrasi liberal dianggap bebas dari pelbagai kontradiksi internal yang fundamental berbentuk kerusakan parah dan irasionalitas-irasionalitas yang ada dalam sistem-sistem pemerintahan selainnya.”<sup>7</sup>

Fukuyama mendasari pemikirannya pada filsafat sejarah filsuf besar Jerman, G.W.F. Hegel yang percaya bahwa evolusi masyarakat

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, hal. 13

<sup>7</sup> Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man: Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi Liberal*, Yogyakarta: Qalam, 2004.

manusia akan berakhir bila manusia telah mencapai suatu bentuk masyarakat sempurna, dalam hal ini menurut Hegel; negara liberal. Fukuyama mengakui, di beberapa negara yang tidak menganut demokrasi liberal seperti Singapura atau Thailand, kemajuan teknologi dan ekonomi kapitalisme bisa berdampingan hidup dengan otoritarianisme. Meski begitu, Fukuyama kembali meminjam konsep Hegel bahwa manusia bukanlah binatang ekonomi semata. Berbeda dengan binatang yang hanya memiliki kebutuhan dan hasrat alamiah akan makanan, tempat berlindung dan segala sesuatu untuk mempertahankan dirinya, manusia juga memiliki “hasrat untuk diakui” oleh orang lain, terutama diakui sebagai *seorang manusia* dengan martabat dan penghargaan tertentu.<sup>8</sup> Hasrat akan pengakuan sebagai manusia inilah yang dianggap menjadi “penggerak sejarah” ke arah sistem pemerintahan demokrasi liberal di seluruh dunia.

Perubahan-perubahan sosial seperti meningkatnya kelayakan hidup dan makin kosmopolitnya masyarakat karena tingkat pendidikan yang semakin baik, membuat kehidupan semakin baik. Saat kondisi itu terjadi, manusia mulai menuntut tidak saja kekayaan ekonomi, namun pengakuan atas status mereka sebagai manusia dan warga masyarakat. Jika masyarakat hanya menginginkan kemajuan ekonomi saja, tegas Fukuyama, maka mereka akan merasa puas hidup di negara-negara otoritarian berorientasi pasar atau pemerintahan militer. Namun sejarah membuktikan, tuntutan akan pemerintahan yang lebih demokratis, yang memperlakukan warga negara sebagai orang dewasa dan bukan lagi anak-anak dengan mengakui otonomi mereka sebagai individu bebas, membuat banyak negara komunis runtuh dan digantikan oleh demokrasi liberal secara global saat ini.<sup>9</sup> Makin banyaknya warga negara yang “sudah merasa dewasa” inilah yang memicu proses reformasi di Indonesia paska krisis ekonomi 1997 dan menuntut adanya amandemen UUD NRI Tahun 1945.

Secara internal, perubahan konstitusi pada tahun 1999 terjadi karena hal itu merupakan salah satu tuntutan era reformasi, menyusul jatuhnya rezim Orde Baru karena krisis politik pada tahun 1998 yang

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, hal. 6-8. Tesis Fukuyama ini tentu saja “menentang” tesis Soekarno yang dibahas di bagian awal tulisan ini bahwa demokrasi liberal akan hancur karena watak individualistisnya yang memicu konflik antar komponen-komponen masyarakatnya.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hal. 10-11

dipicu oleh krisis ekonomi pada tahun 1997. Di era awal reformasi, muncul desakan di tengah masyarakat yang disuarakan beragam komponen bangsa termasuk mahasiswa serta berbagai kekuatan sosial politik agar UUD NRI Tahun 1945 diubah dengan beragam argumen utamanya karena UUD NRI Tahun 1945 dianggap belum cukup memuat landasan bagi kehidupan bernegara yang demokratis, pemberdayaan rakyat dan penghormatan atas Hak Asasi Manusia. Konstruksi pasal-pasal yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 dinilai multi-tafsir sehingga membuka peluang bagi penyelenggaraan negara yang otoriter, sentralistik, tertutup dan KKN sehingga menimbulkan kemerosotan kehidupan nasional di berbagai bidang.<sup>10</sup>

Terkait suasana politik saat itu, Jimly Asshiddiqie menjelaskan, era pemerintahan Presiden B.J Habibie yang menggantikan Presiden Soeharto yang mengundurkan diri pada 21 Mei 1998, merupakan "...puncak segala tuntutan disuarakan sebebas-bebasnya". Perubahan UUD NRI Tahun 1945, tegas Jimly, merupakan salah satu arus utama tuntutan rakyat saat itu. Tuntutan itu mendapatkan titik temunya karena Presiden Habibie sendiri menyuarakan perlunya mekanisme pemilihan presiden diubah menjadi pemilihan langsung, tidak lagi dilakukan MPR. Guna menindaklanjuti tuntutan masyarakat sekaligus guna reformasi sistem ketatanegaraan itu, Presiden Habibie lantas membentuk Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani. Salah satu kelompok dalam tim itu adalah Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-undangan dimana Jimly menjadi koordinatornya. Tugas kelompok itu adalah menyusun kajian ilmiah-akademis mengenai berbagai aspek perubahan UUD NRI Tahun 1945. Hasil kajian tim tersebut akan menjadi landasan sikap pemerintah dalam mendorong terjadinya perubahan UUD NRI Tahun 1945 sekaligus sebagai bahan masukan untuk pihak-pihak di luar pemerintah yang juga memiliki *concern* pada perubahan konstitusi.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Lihat, *Materi Sosialisasi Empat Pilar MPR RI; Pancasila sebagai Dasar dan Ideologi Negara, UUD NRI Tahun 1945 sebagai Konstitusi Negara serta Ketetapan MPR, NKRI sebagai Bentuk Negara, Bhinneka Tunggal Ika sebagai Sombayan Negara*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Cetakan Keenam, 2016, hal. 138

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, "Kata Pengantar Ketua Mahkamah Konstitusi", dalam Jimly Asshiddiqie (et.al), *Amandemen UUD NRI Tahun 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, Jakarta: Setjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Cetakan Kedua, 2006, hal. xiii

Dalam hasil kajian disebutkan lima sebab mengapa UUD NRI Tahun 1945 dinilai gagal menjadi penjaga dan dasar pelaksanaan prinsip demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum dan keadilan sosial bagi seluruh bangsa Indonesia yaitu; (1) Struktur UUD NRI Tahun 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar pada Presiden; (2) Struktur UUD NRI Tahun 1945 tidak cukup memuat sistem *check and balances* antar cabang-cabang pemerintahan guna menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau suatu tindak melampaui wewenang; (3) banyak ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang tidak jelas; (4) struktur UUD NRI Tahun 1945 banyak mengatur adanya ketentuan organik (UU organik) tanpa disertai arahan tertentu materi muatan yang harus dipedomani serta menyerahkan sepenuhnya pada pembentuk UU dan; (5) adanya Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 secara resmi, dianggap tidak lazim dalam konstitusi dunia, apalagi Penjelasan itu bukan merupakan hasil sidang-sidang resmi BPUPKI dan PPKI. Termasuk ketentuan-ketentuan yang tidak jelas (poin 3) dalam UUD adalah soal “kedaulatan rakyat”.<sup>12</sup>

Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-undangan itu menilai, ketentuan yang menyatakan “*Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR*” lantas melahirkan penafsiran hanya MPR yang melakukan kedaulatan rakyat (karena ada anak kalimat “dilaksanakan sepenuhnya”), sehingga DPR yang merupakan wakil rakyat dipandang tidak melakukan kedaulatan rakyat.<sup>13</sup> Persoalan kedaulatan rakyat juga disinggung di poin 5 (lima) terkait soal Penjelasan. Menurut tim, Penjelasan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan “*Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas...*”. Menurut Tim, adalah sebuah pemahaman keliru jika kedaulatan rakyat berpindah pada MPR. Kekeliruan pemahaman atas makna hubungan MPR dengan kedaulatan rakyat itu, jelas Tim, telah menimbulkan kerancuan mengenai hak-hak rakyat dalam penyelenggaraan kedaulatan.<sup>14</sup> Menariknya, di bagian rekomendasi perubahan UUD NRI Tahun 1945, Tim tidak mengusulkan perubahan yang sangat radikal terkait

---

<sup>12</sup>*Ibid.*, hal. 6-13

<sup>13</sup>*Ibid.*, hal. 9

<sup>14</sup>*Ibid.*, hal. 12

kewenangan MPR mengubah UUD dan menetapkan GBHN (Pasal 3) atau memilih presiden (Pasal 6).<sup>15</sup>

Hilangnya kewenangan menetapkan GBHN dan memilih presiden muncul sebagai implikasi saat Tim mengusulkan agar presiden dipilih secara langsung.<sup>16</sup> Terkait argumen Tim tentang usulan pemilihan presiden secara langsung, Tim menyatakan bahwa dalam sistem politik demokrasi, dianut paham bahwa segala kegiatan bernegara termasuk pengisian jabatan presiden memerlukan partisipasi rakyat karena pemerintahan demokrasi adalah “pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat”. Hal ini berbeda secara diametral dengan sistem kediktatoran dimana partisipasi rakyat justru dihindari. Diakui Tim, pengisian jabatan presiden bisa dilakukan melalui pemilihan langsung (*popular vote*) atau pemilihan tidak langsung (*indirect popular vote*) yang memiliki setidaknya empat varian.<sup>17</sup> Meski begitu, tim juga menegaskan, dalam praktik ketatanegaraan selama 32 tahun, pemilihan presiden oleh MPR “kurang demokratis” karena 3 (tiga) hal; (1) MPR dikuasai suatu kelompok politik yang sangat dominan sehingga mekanisme demokrasi tidak berjalan; (2) praktik “calon tunggal” yang dipaksakan sehingga praktis tidak ada pemilihan presiden dan; (3) mekanisme kerja MPR bertumpu pada fraksi sehingga tidak memungkinkan peran individual anggota.<sup>18</sup>

Dari pemaparan di atas bisa dikatakan, paling tidak ada empat faktor yang memicu konstruksi kedaulatan rakyat seperti yang ada sekarang ini; dua bersifat eksternal dan sisanya bersifat internal. Dua faktor eksternal yang dimaksud yaitu; (1) adanya gelombang demokratisasi ketiga yang melanda dunia saat itu yang dipicu oleh beragam faktor seperti disebut Huntington dan; (2) “kemenangan” Barat dan sistem demokrasinya atas komunisme sebagaimana dikemukakan Fukuyama. Sedangkan faktor internal dalam negeri meliputi; (3) desakan kuat kelompok-kelompok sosial politik untuk dilakukannya koreksi atas berbagai praktik yang dinilai kurang demokratis oleh rezim Orde Baru, salahsatunya lewat perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan; (4) adanya penilaian bahwa sistem pemilihan

---

<sup>15</sup>*Ibid.*, hal. 19

<sup>16</sup>*Ibid.*, hal. 17

<sup>17</sup>*Ibid.*, hal. 36-7

<sup>18</sup>*Ibid.*, hal. 49

presiden lewat MPR selama 32 tahun kurang sesuai dengan iklim demokrasi. Dari identifikasi keempat faktor itu bisa dikatakan, terjadinya perubahan terkait konsep kedaulatan rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah sebuah tuntutan sejarah yang dihasilkan oleh dinamika zaman. Persoalannya kemudian, bagaimana kemudian perubahan itu dilihat dalam konteks historis konstruksi kedaulatan rakyat dalam pedebatan-perdebatan para pendiri negara dalam perumusan UUD NRI Tahun 1945?

### **Demokrasi “Khas” Indonesia**

Dalam sidang-sidang persiapan kemerdekaan terungkap, para pendiri republik sama sekali tidak berpikir untuk menjadikan Amerika dan Eropa Barat sebagai *role model* ketatanegaraan Indonesia merdeka. Trauma penjajahan Belanda dan situasi pembahasan konstitusi di bawah bayang-bayang kekuasaan Jepang yang mengobarkan Perang Dunia II melawan pasukan Sekutu menjadikan rapat-rapat pembahasan konstitusi dipenuhi retorika anti liberalisme dan anti “demokrasi Barat”. Muhammad Yamin, anggota Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) misalnya, memasukkan liberalisme dan demokrasi Barat sebagai faham yang harus ditolak.<sup>19</sup> Yamin menyatakan, Negara Indonesia yang akan dilahirkan hendaknya dibentuk berdasar atas “keputusan bermusyawarah” dan didalamnya selalu mewujudkan semangat permusyawaratan. Dasar permusyawaratan yang menjadi dasar pembentukan dan dijalankannya pemerintahan Indonesia itu, tegas Yamin, merupakan pengejawantahan perintah Tuhan yang mewajibkan “bermusyawarah untuk urusan umum”.<sup>20</sup>

Yamin juga menyebut “dasar perwakilan” sebagai karakter “kebudayaan politik” Indonesia. Yamin menjelaskan, sifat perwakilan telah menjadi asas pemerintahan masyarakat Indonesia selama ribuan tahun di desa, negeri, dusun, marga dan lain-lain. “Suatu Negara Indonesia yang akan dibentuk...,” kata Yamin, “...tentulah tidak

---

<sup>19</sup> *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 22 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998 dan diperbanyak kembali oleh Aliansi Kebangsaan, Jakarta, 2014, hal. 22-3

<sup>20</sup> *Ibid.*, hal. 18

menjadi sambungan jiwa tata negara masyarakat, apabila sifat perwakilan tidak dipakai.” Menurut Yamin, dasar permusyawaratan dan perwakilan itulah yang menjadi karakter khas “demokrasi Indonesia”. Dalam bayangan Yamin, demokrasi yang dijalankan di Indonesia berbentuk perkumpulan para perwakilan rakyat untuk bermusyawarah tentang beragam urusan-urusan umum. Selanjutnya Yamin menjelaskan, “Menurut peradaban Indonesia, maka permusyawaratan dan perwakilan itu adalah di bawah pimpinan hikmah-kebijaksanaan (dari) yang bermusyawarah atau berkumpul dalam persidangan”. Yang dimaksud dengan “hikmah kebijaksanaan yang menjadi pimpinan kerakyatan Indonesia” itu, jelas Yamin, “...ialah rasionalisme yang sehat, karena telah melepaskan dari anarki, liberalisme, dan semangat penjajahan”.<sup>21</sup>

Pendiri bangsa lainnya, Soepomo, dalam sidang BPUPKI membandingkan dasar ketatanegaraan di Eropa Barat dan Amerika, Uni Soviet, Jerman era Nazi dan juga Jepang. Ketatanegaraan di Eropa Barat dan Amerika disebutnya berdasarkan individualisme dan teori individualistis dari Thomas Hobbes dan John Locke (abad ke 17), Jean Jacques Rousseau (abad ke 18), Herbert Spencer (abad ke 19) dan H.J. Laski (abad ke 20). Dasar konstitusi Eropa Barat dan Amerika disebutnya berdasarkan individualisme dan liberalisme. Individualisme dan liberalisme itu mencakup berbagai bidang hidup seperti ekonomi, sosial, politik dan lain-lain. Soepomo mengkritik karakter seperti itu karena memisahkan individu dari masyarakat serta membuat individu menjadi terasing dengan sekitarnya dan berhadapan *vis a vis* negara. Sistem semacam itu, tegas Soepomo, menyebabkan lahirnya imperialisme dan sistem memeras (*uitbultings systeem*) serta “membikin kacau-balaunya dunia lahir dan batin”.<sup>22</sup>

Hukum kenegaraan Uni Soviet, Soepomo menyebut, didasari teori kelas (*class theory*) yang digagas Marx, Engels dan Lenin dimana negara dianggap sebagai “alat” penindasan kelas borjuis penguasa ekonomi terhadap kelas pekerja (proletar) yang posisi ekonominya lebih lemah. Karenanya, Marxisme berorientasi pada penguasaan negara oleh kelas pekerja dalam sistem “diktatur

---

<sup>21</sup>*Ibid.*, hal. 19-22

<sup>22</sup>*Ibid.*, hal. 52-4

proletariaat”. Soepomo menandakan, sistem kediktatoran proletar ini boleh jadi sesuai dengan tata sosial yang ada di Rusia, namun “bertentangan dengan sifat masyarakat Indonesia yang asli”.<sup>23</sup> Sistem kenegaraan yang dianggap “sesuai dengan corak masyarakat Indonesia” adalah sistem kenegaraan nasional-sosialis totaliter yang dipraktikkan Nazi Jerman dan sistem Kekaisaran Jepang. Sistem ini, menurut Soepomo, diilhami “teori integralistik” yang diajarkan Spinoza, Adam Muller, Hegel dan sejumlah pemikir lain. Teori ini dinilai Soepomo sebagai antitesa dua teori sebelumnya karena dalam teori integralistik, negara tidak untuk melayani individu dan bukan untuk kekuasaan satu golongan tertentu, melainkan “kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan”.<sup>24</sup>

Soepomo mewanti-wanti bahwa konsekuensi penolakan atas paham individualisme berujung pada penolakan sistem pemerintahan parlementer dan sistem demokrasi Barat. Karenanya, Soepomo juga menolak sistem pemilihan pemimpin berdasarkan demokrasi Barat yang disebutnya sebagai “...sistem yang menyamakan manusia satu sama lain seperti angka-angka belaka yang semua sama harganya”.<sup>25</sup> Hal senada dikemukakan Yamin yang mengatakan, pemilihan pimpinan di seluruh tingkatan negara dari Pusat sampai daerah hendaknya “dipilih secara Timor dalam permusyawaratan yang disusun oleh rakyat”.<sup>26</sup> Sistem yang digagas Soepomo, Yamin serta banyak disetujui para “Bapak Bangsa” adalah “permusyawaratan-perwakilan” dimana Kepala negara dipilih Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dinilai mampu “merasakan rasa keadilan rakyat” serta aspirasi mereka atas berbagai hal.

Berdasarkan konstruksi pemikiran semacam itu, terciptalah Pasal 1 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”. Komposisi MPR, termuat di Pasal 2 ayat 1 yaitu terdiri atas para anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Tidak disebutkan bagaimana tatacara para utusan daerah

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*, hal. 62

<sup>26</sup> *Ibid.*, hal. 23



maupun utusan golongan itu dipilih. UUD NRI Tahun 1945 hanya mengatur kesemuanya diatur nanti di dalam undang-undang. Kewenangan MPR ada tiga yaitu; (1) menetapkan UUD; (2) menetapkan garis-garis besar haluan negara; serta sesuai Pasal 6 ayat 2; (3) memilih Presiden dan Wakil Presiden dengan suara terbanyak. Saldi Isra menjelaskan, para *founding fathers* memposisikan MPR sebagai “penjelmaan seluruh rakyat Indonesia” (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*) yang memegang kekuasaan negara tertinggi (*Die gezamte Staatgewalt lieght allein bei de Majelis*).<sup>27</sup>

Kedaulatan rakyat yang dijalankan dengan “sistem MPR” berdasarkan norma dalam UUD NRI Tahun 1945 semacam itu, tidak sepenuhnya berjalan dalam periode pertama pemerintahan paska kemerdekaan. Penerapan UUD NRI Tahun 1945 bahkan sempat mengalami “interupsi sejarah” yaitu pemberlakuan sistem parlementer hanya tiga bulan setelah UUD NRI Tahun 1945 disahkan dengan dominasi dari Komite Nasional Indonesia Pusat yang diketuai Sjahrir yang lantas menjadi Perdana Menteri. Sistem MPR berhenti saat diberlakukannya UUD RIS pada 27 Desember 1949 dan UUD Sementara 1950 pada 17 Agustus 1950 dimana keduanya juga memberlakukan sistem parlementer. Baru saat UUD NRI Tahun 1945 kembali diberlakukan lewat Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, sistem MPR diberlakukan, itupun dengan kondisi tidak ideal karena Presiden Soekarno mulai memberlakukan apa yang disebutnya “Demokrasi Terpimpin” dimana anggota MPR Sementara ditunjuk dan diangkat oleh Presiden. Dalam pidato saat mengumumkan anggota MPRS, Soekarno mengatakan dalam memilih anggota MPRS dirinya telah meninggalkan *trias politicanya* Montesquieu.<sup>28</sup>

Pasal IV Aturan Peralihan UUD NRI Tahun 1945 yang dibuat di masa awal kemerdekaan menyebutkan, “*Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh presiden dengan bantuan*

---

<sup>27</sup> Saldi Isra, “Kata Pengantar”, dalam buku Charles Simabura, *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, Jakarta L Rajawali Pers, 2011, hal. v

<sup>28</sup> Ma’ruf Cahyono, (ed), *Konstitusi dan MPR dalam Dinamika Sejarah*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2014, hal. 134

*Komite Nasional.*”<sup>29</sup> Hal semacam itu sepenuhnya bisa dipahami mengingat situasi darurat pasca kemerdekaan yang belum memungkinkan para Bapak Bangsa membentuk semua cabang kekuasaan. Meski ada Komite Nasional Pusat (KNP) yang diarahkan menjadi MPR karena menurut Soekarno memiliki anggota dari “semua aliran dan semua lapisan masyarakat”, namun sesuai UUD NRI Tahun 1945, fungsinya hanya sebagai “pembantu presiden” dalam menjalankan kekuasaan negara.<sup>30</sup> Selanjutnya, dibentuk Konstituante, itupun hanya diberi kewenangan membahas UUD.

Baru menjelang terbentuknya Orde Baru, dibentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Menurut Amini, MPRS inipun tidaklah menjalankan tugas dan wewenangnya sesuai sebagaimana diamanatkan UUD NRI Tahun 1945, tetapi sesuai dengan keinginan Presiden. Karenanya, MPRS dinilai Amini bukan merupakan lembaga tertinggi negara, tetapi merupakan lembaga yang berada di bawah Presiden. Hal itu terlihat dengan posisi Pimpinan MPRS yang diangkat menjadi menteri, sementara dalam konstruksi UUD NRI Tahun 1945, kedudukan menteri adalah sebagai pembantu presiden.<sup>31</sup> Posisi “inferior” MPRS di hadapan Presiden tercermin juga dari landasan pembentukan hukumnya. Landasan pembentukan MPRS adalah Dekrit Presiden dan Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 2 Tahun 1959 tentang MPRS.

Komposisi keanggotaan MPRS yang total keseluruhannya berjumlah 551 orang tersebut adalah para anggota DPR wakil partai hasil Pemilu 1955 yang juga ditetapkan oleh Penpres Nomor 1 Tahun 1959 berjumlah 257 orang (46,64% dari total anggota MPRS). Selanjutnya, MPRS juga beranggotakan 94 Utusan Daerah dari 24 provinsi (17,06%) dan 200 orang Utusan Golongan (36,30%) yang kesemuanya ditetapkan Penpres Nomor 12 Tahun 1959. Komposisi keanggotaan MPRS ini berubah dengan dibubarkannya DPR hasil Pemilu 1955 dan dibentuknya DPR-GR berdasarkan Penpres Nomor 4 Tahun 1960. Golongan partai-partai politik turun jumlahnya menjadi hanya 130 orang. DPR-GR lantas mengenal Golongan Karya yang

---

<sup>29</sup> Aisyah Amini, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, Jakarta: Pancur Siwah, 2004, hal. 8

<sup>30</sup> *Ibid.*, hal. 9-10

<sup>31</sup> *Ibid.*, hal. 190

diangkat berjumlah 152 orang (lebih banyak dari wakil rakyat yang dipilih dalam Pemilu). Porsi Golongan Karya di MPRS, dengan perubahan ini mencapai 390 orang atau lebih dari separuh total anggota MPRS yang berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 1959/1960 berjumlah 616 orang.<sup>32</sup>

Rezim pemerintahan sesudahnya yaitu Orde Baru, dengan tekad mengoreksi praktik Demokrasi Terpimpin era Soekarno yang dianggap melenceng dari ketentuan UUD NRI Tahun 1945, lantas mengenalkan konsep “Demokrasi Pancasila”. Dalam kenyataannya, konsep Demokrasi Pancasila justru meneruskan Demokrasi Terpimpin di era sebelumnya meski dengan beberapa koreksi. Pemilihan umum dilaksanakan secara rutin lima tahunan untuk mengisi jabatan anggota DPR dan MPR dan diberikannya kewenangan setiap lembaga negara sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945. Hanya saja, menurut Hamdan Zoelva, kedua konsep demokrasi itu memiliki beberapa kesamaan prinsipil antara lain menganut paham negara integralistik dan kekeluargaan, menolak demokrasi liberal yang dianggap tidak sesuai dengan bangsa Indonesia, masih adanya anggota DPR dan MPR yang diangkat, pembatasan partai politik dan kepemimpinan negara yang terpusat pada presiden.<sup>33</sup>

Hamdan menyatakan, konsep Demokrasi Pancasila yang menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara karena menjadi pelaksana kedaulatan rakyat sepenuhnya, membuat kedudukan presiden selaku Mandataris MPR benar-benar mengambil-alih kekuasaan MPR. MPR “dimanfaatkan” sedemikian rupa oleh presiden untuk memperkuat kedudukannya dengan cara mengangkat para anggota MPR yang bisa memberikan dukungan politik kepadanya.<sup>34</sup>Di awal era Orde Baru, berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat 3 UU Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, keanggotaan MPR ditetapkan dua kali jumlahnya dari anggota DPR (920 orang). Jumlah tambahan anggota MPR berasal dari 130 orang Utusan Daerah yaitu Gubernur, Panglima Kodam dan Korem yang diangkat berdasarkan Surat Keputusan

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, hal. 188-189

<sup>33</sup> Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hal. 78-9

<sup>34</sup> *Ibid.*, hal. 80

Presiden No. 83/M Tahun 1972. Presiden juga menetapkan 123 kursi tambahan parpol di MPR, 155 orang Golkar ABRI dan 52 Golkar non-ABRI sebagai Utusan Golongan. Dengan besarnya jumlah yang diangkat, MPR didominasi “*all president’s men*”.<sup>35</sup>

Pakar konstitusi Ismail Suny menamakan sistem perwakilan rakyat di MPR dan DPR era Orde Baru sebagai “Demokrasi 40%” karena hanya 40% anggota MPR yang benar-benar dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Di era Orde Baru, berdasarkan UU No.1/1985, dari 500 anggota DPR, 100 orang yang berasal dari militer (20%) berhak menjadi anggota DPR dan mereka diangkat oleh presiden. Jumlah wakil ABRI di MPR malah lebih besar lagi yaitu sebanyak 33%, padahal dari sisi populasi rakyat Indonesia secara keseluruhan, total ratio militer hanya mencapai 0,5% dari total penduduk. Selain dari golongan militer yang diangkat oleh Presiden, anggota MPR dari Utusan Golongan serta Utusan Daerah juga diangkat oleh Presiden. Berdasarkan itu, jumlah mereka yang diangkat dalam lembaga “penjelmaan rakyat” itu mencapai 60% dari total 1000 anggota MPR. Menurut Suny, sistem representasi atau keterwakilan rakyat di era Orde Baru bahkan lebih buruk dibanding era kolonial Belanda karena jumlah anggota *Volkstraad* yang dipilih mencapai 70%.<sup>36</sup>

### **Nilai Dasar Pertama: Kedaulatan Rakyat**

Dalam rapat-rapat BPUPKI, beragam hal menjadi perdebatan di kalangan para pendiri negara; soal batas wilayah negara, bentuk negara, sebutan bagi kepala negara apakah presiden atau raja dan dasar negara. Namun dari semua perdebatan itu, ada semacam “prinsip dasar” yang menjadi kesepakatan essensial mereka dan tidak terjadi perdebatan pendapat di antara mereka; bahwa negara yang akan didirikan haruslah bercorak *demokratis*.<sup>37</sup> Anggota BPUPKI, Wongsonegoro mengingatkan, siapapun anggota BPUPKI yang duduk dalam Panitia Perancang UUD harus memasukkan prinsip dasar demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan

---

<sup>35</sup> Aisyah Amini, *Op.Cit.*, hal. 256

<sup>36</sup> Deny J.A., *Visi Indonesia Baru Setelah Reformasi 1998*, Yogyakarta: LKiS, hal. 46-47

<sup>37</sup> Ma'rif Cahyono, *Op.Cit.*, hal. xxxix

tertinggi yang direpresentasikan dalam sebuah badan perwakilan dalam norma UUD.<sup>38</sup>

Hasrat besar para pendiri negara pada sistem demokrasi yang menekankan upaya penegakan kedaulatan rakyat dalam lembaga perwakilan rakyat sepenuhnya bisa dipahami. Pengalaman “berparlemen” bukanlah sebuah pengalaman baru bagi sebagian besar anggota BPUPKI karena para tokoh pergerakan nasional sudah mengenal lembaga “perwakilan rakyat” seperti *Volkstraad* yang diresmikan pemerintah kolonial Belanda sebagai lembaga perwakilan rakyat Indonesia pada 18 Mei 1918 dan berakhir saat Belanda menyerah pada Jepang pada 8 Maret 1942.<sup>39</sup> Di zaman penjajahan Jepang, sebagian anggota BPUPKI ditunjuk mewakili rakyat Indonesia dalam beragam jabatan di Pemerintah Militer Jepang, utamanya di *Chuo Sangi In* (Dewan Penasehat Pusat), lembaga yang dipandang sebagai parlemen pada masa pendudukan Jepang, pada 5 September 1943.<sup>40</sup> Hak-hak para “wakil rakyat” di dua lembaga itu tentu saja tidak sepenuhnya menggambarkan sebuah lembaga parlemen ideal, namun pengalaman tersebut cukup membangkitkan kesadaran akan pentingnya keberadaan sebuah lembaga pelaksana kedaulatan rakyat dalam sebuah pemerintahan atau negara.

Dari situlah ditegaskan dalam norma-norma UUD NRI Tahun 1945 soal adanya DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat dan MPR sebagai lembaga perwujudan tertinggi kedaulatan rakyat karena selain beranggotakan perwakilan politik di DPR juga terdapat perwakilan daerah dan golongan. MPR disebut sebagai sebuah lembaga “permusyawaratan rakyat” untuk membedakannya dengan demokrasi Barat yang dinilai sebagai satu sistem demokrasi yang menyamaratakan setiap individu manusia seperti angka-angka yang sama harganya. Baik Soepomo maupun Yamin menyebut adanya sistem “demokrasi Indonesia” yang lebih mengedepankan prinsip musyawarah di bawah bimbingan “hikmat-kebijaksanaan” dibandingkan pemungutan suara (*voting*). Hal semacam ini menimbulkan kesan, demokrasi yang berdasarkan *one man one vote*,

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, hal. 82

<sup>39</sup> *Ibid.*, hal. 45

<sup>40</sup> *Ibid.*, hal. 49

dimana setiap orang diberikan hak suara yang sama, tidak sesuai dengan budaya politik ketimuran atau demokrasi ala Indonesia karena menjadikan individu sebagai angka-angka yang sama harganya.

Pada kenyataannya, dalam pidato Lahirnya Pancasila, ketika menjelaskan dasar ke-3 yaitu dasar mufakat, perwakilan dan permusyawaratan, Soekarno mengartikan kata “permusyawaratan” sebagai pembicaraan untuk mencapai kata mufakat di badan perwakilan rakyat namun tidak menihilkan pemungutan suara. Hal itu tergambar dari pernyataan Soekarno yang menyatakan, jika para pemimpin Islam atau Kristen ingin hukum-hukum negara berdasarkan Islam atau Kristen, maka mereka harus berjuang agar badan perwakilan diisi sebanyak-banyaknya utusan Islam atau Kristen.<sup>41</sup> Ketentuan Pasal 6 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen juga menegaskan, presiden dan wakil presiden dipilih berdasarkan suara terbanyak. Berdasarkan itu bisa diambil kesimpulan, praktik pemungutan suara melalui *voting* oleh para wakil rakyat atau pemberian suara pada rakyat secara langsung, sebagaimana menjadi norma UUD NRI Tahun 1945 untuk memilih para anggota DPR, tidaklah sepenuhnya “diharamkan” para pendiri negara.

Terdapat juga sikap kehati-hatian pendiri bangsa terkait diserahkannya kedaulatan rakyat pada MPR, dengan adanya usulan agar beberapa hak individu diatur dalam norma UUD. Bapak Bangsa seperti Hatta meminta dimasukkannya beberapa hak rakyat seperti hak menyatakan pendapat dan berkumpul dalam UUD. Menurut Hatta, hal itu perlu dilakukan guna menjaga agar Indonesia tidak terjerumus menjadi “negara kekuasaan”. Kekhawatiran Hatta itu didasari fakta, kedaulatan rakyat dalam rancangan UUD yang disusun Panitia Kecil diserahkan pada MPR yang lantas menyerahkan kekuasaan tertinggi itu untuk dilaksanakan presiden. Hatta menyatakan, “...janganlah kita memberikan kekuasaan yang tidak terbatas kepada negara untuk menjadikan di atas negara baru ini suatu negara kekuasaan”. Karenanya, “...ada baiknya jaminan diberikan diberikan kepada rakyat, yaitu hak untuk merdeka berpikir. Memang ini agak

---

<sup>41</sup> *Risalah, Op. Cit.*, hal. 101-2

sedikit berbau individualisme, tetapi saya katakan tadi bahwa ini bukan individualisme”.<sup>42</sup>

Selain itu, dalam Rapat Besar BPUPKI pada tanggal 15 Juli 1945 terjadi “perdebatan” antara Dr. Soekiman Wirjosandjojo, anggota BPUPKI yang juga mantan Ketua Perhimpunan Indonesia di Belanda dengan Prof. Soepomo terkait soal pemilihan para anggota MPR dan juga pemilihan Presiden. Menurut Soekiman, rancangan UUD NRI Tahun 1945 yang disusun BPUPKI memang berlainan dengan sistem UUD dari sejumlah negara seperti Jepang, Amerika, Rusia, Perancis dan lain sebagainya. Meski begitu Soekiman juga menegaskan bahwa UUD NRI Tahun 1945 bisa mengambil beberapa aspek positif dari UUD negara-negara tersebut, misalnya dalam soal asas kedaulatan berada di tangan rakyat. Kalaupun kedaulatan rakyat tersebut “dijelmakan” dalam sebuah badan bernama MPR, tegas Soekiman, hal itu harus dipandang sebagai satu “kesementaraan” saja mengingat tingkat kecerdasan masyarakat ketika itu.<sup>43</sup>

Soekiman menandakan, guna menegaskan kedaulatan MPR sebagai penjelmaan rakyat, dia meminta agar ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945 secara prinsip bahwa semua anggota MPR dipilih langsung oleh rakyat. Soekiman merujuk lembaga perwakilan rakyat Jerman *Rijksdag* dalam konstitusi Weimar, Majelis Rendah Jepang dan *Tweede Kamer* Belanda yang dalam konstitusi negara-negara itu ditetapkan sistem pemilihannya langsung oleh rakyat. Selanjutnya, dengan alasan yang sama, yaitu tingkat kecerdasan rakyat Indonesia yang dinilai masih belum cukup memadai untuk menjatuhkan pilihan politiknya secara rasional, Soekiman menyatakan “mufakat sekali bahwa Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pasal 4), dan buat sementara waktu tidak langsung oleh rakyat”.<sup>44</sup> Dengan demikian, menurut Soekiman, ada dua “mandataris” MPR yang dipilih langsung oleh rakyat yaitu Presiden dan DPR.<sup>45</sup>

Hal ini menunjukkan bahwa meski penyusunan UUD NRI Tahun 1945 dipenuhi retorika anti individualisme dan demokrasi

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, hal 303-4

<sup>43</sup> Risalah, *Op. Cit.*, hal. 286

<sup>44</sup> *Ibid.*, hal. 287

<sup>45</sup> *Ibid.*, hal. 286

Barat, namun ide tentang pelaksanaan kedaulatan rakyat lewat pemberian hak pilih langsung kepada rakyat bukanlah ide yang sama sekali asing dalam rapat-rapat perumusan UUD NRI Tahun 1945. Kedaulatan Rakyat diserahkan kepada MPR sifatnya hanyalah sementara karena aspek “kecerdasan masyarakat” yang dinilai belum memadai. Berdasarkan itu, pelaksanaan kedaulatan rakyat dengan cara pemilihan langsung presiden bukan sama sekali tidak ada dasarnya dalam sejarah perumusan konstitusi. Namun hal itu dilakukan dengan prasyarat, jika rakyat dianggap sudah cukup cerdas untuk diberikan hak pilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatannya. Kesepakatan untuk mendirikan negara dimana kedaulatan berada di tangan rakyat adalah nilai dasar pertama demokrasi Indonesia yang digagas para pendiri bangsa.

Apakah saat ini rakyat kita sudah cukup “cerdas” menjalankan kedaulatannya? Tentu saja, dibandingkan kondisi Indonesia tahun 1955 saat pemilu pertamakali diselenggarakan, akibat massifnya program pembangunan di era Orde Baru, tingkat pendidikan rakyat Indonesia sudah meningkat signifikan. Meski begitu, perbandingan harus dilakukan secara adil dengan tidak saja membandingkan kondisi kecerdasan rakyat saat ini dengan situasi di awal-awal kemerdekaan melainkan juga dengan kondisi kecerdasan atau tingkat pendidikan rakyat di negara-negara yang demokrasinya sudah mapan. Data dari Biro Sensus Federal Amerika Serikat tahun 2015 misalnya menunjukkan, rata-rata pendidikan orang Amerika (88,4%) adalah lulusan Sekolah Menengah Atas (SMA). Adapun jumlah warga Amerika yang lulus pendidikan tinggi mencapai 33%.<sup>46</sup> Lantas, bagaimana halnya dengan kondisi rata-rata pendidikan warga Indonesia?

Menurut data Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, hingga akhir 2014, penduduk Indonesia yang masih menderita buta aksara tinggal mencapai 5,97 juta jiwa atau 5,97% dari total jumlah penduduk.<sup>47</sup> Meski begitu, berdasarkan laporan *United Nations*

---

<sup>46</sup>Camille L. Ryan & Kurt Bauman, “Educational Attainment in The United States; 2015”, *United States Census Bureau US Departement of Commerce*, diakses di <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2016/demo/p20-578.pdf>

<sup>47</sup>Dikutip dari <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/15/11/09/nxjfos384-masih-597-juta-penduduk-indonesia-buta-aksara>



*Development Programme* (UNDP) tahun 2014, rata-rata lama sekolah penduduk Indonesia hanyalah 7,5 tahun atau setara kelas VIII di Sekolah Menengah Pertama (SMP). Data Biro Pusat Statistik (BPS) juga menunjukkan, tingkat pendidikan tenaga kerja Indonesia per Februari 2015 masih rendah, yaitu didominasi lulusan SD sebanyak 54,61 juta orang atau 45,19%. Tingkat kedua diduduki para lulusan SMP yaitu sebesar 21,47 juta orang atau sebesar 17,77%.<sup>48</sup> Data semacam ini menunjukkan, kedaulatan rakyat kita kini dinikmati oleh mereka yang rata-rata berpendidikan tidak lulus SMP dengan resiko, meski sudah relatif bisa berjalan, namun kedaulatan itu belum bisa sepenuhnya dijalankan rakyat beriringan dengan “kedewasaan politik”. Akibatnya, rakyat yang diidealkan memiliki hak kedaulatan masih berada dalam posisi terpinggirkan dalam pengambilan keputusan-keputusan yang menyangkut kepentingan mereka oleh elit.

Banyak analisa pengamat tentang pemilihan umum *post-Soeharto* memaparkan deskripsi bahwa pemilihan-pemilihan politik, utamanya di tingkat lokal, sebagai sebuah urusan yang dipenuhi rekayasa elit dimana figur-figur kandidat kaya dan terkenal memanipulasi pilihan rakyat baik lewat pembelian suara (politik uang) ataupun melalui manipulasi loyalitas berdasarkan agama ataupun etnik (Choi 2009; *Indonesian Corruption Watch* 2009). Karenanya, pengamatan atas pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui pemilu di Indonesia haruslah membaca sejumlah literatur terkait soal pengaruh elit politik, faktor patronase ataupun politik uang dalam pemilu sebagaimana kajian Taylor (1996). Studi Blair Palmer tentang pemilu legislatif tahun 2009 di Aceh menunjukkan bahwa pilihan pemilih ditentukan oleh “jasa” kandidat yang merujuk pada pembayaran uang, pemberian hadiah atau jenis materi lainnya hingga memunculkan pola pemberian suara berbasis patronase.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup>Dikutip dari <http://news.okezone.com/read/2015/06/07/337/1161353/mea-di-depan-mata-indonesia-terancam-jadi-penonton>

<sup>49</sup>Marcus Mietzner and Edward Aspinall, “Problems of Democratisation in Indonesia: An Overview” dalam Edward Aspinall and Marcus Mietzner (Eds.), *Problems of Democratisation in Indonesia, Elections; Institutions and Society*, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), Singapore, 2010, h. 7

## Nilai Dasar Kedua: Sosio-Demokrasi

Penolakan Yamin atas paham individualisme dan liberalisme yang menjadi dasar sistem demokrasi Barat dilandasi argumen-argumen kultural, bahwa paham dan sistem itu kurang sesuai dengan praktik dan budaya politik masyarakat Indonesia yang dinilainya lebih didominasi semangat perwakilan dan musyawarah. Adapun Soepomo melandasi penolakannya dengan argumen-argumen filosofis-teoritis dengan menyatakan bahwa paham itu mengandung tendensi konflik karena menghadap-hadapkan rakyat dengan Negara dan pemimpinnya. Kritik keras lain atas demokrasi Barat datang dari Soekarno. Kritiknya itu bercorak beda dari Yamin dan Soepomo karena dalam mengkritik konsep demokrasi di Barat, Soekarno menggunakan pendekatan ekonomi-politik. Kritik dengan pendekatan serupa juga disuarakan Hatta.

Soekarno menyetujui argumen Soepomo bahwa paham individualisme melahirkan konflik antara hak individu dengan hak negara. Secara detil Soekarno menjelaskan kaitan individualisme, liberalisme dengan konflik dan peperangan di Eropa dan Amerika. Individualisme adalah akar ekonomi liberal (*economisch liberalisme*) yang didasari teori-teori John Smith. Ekonomi liberal dengan persaingan bebasnya, adalah akar dari kapitalisme dan kapitalisme adalah akar imperialisme. Berdasarkan itu Soekarno menegaskan, falsafah negara Eropa dan Amerika adalah falsafah yang salah dan akan hancur karena pertentangan internalnya sendiri. Diapun mengingatkan, jika paham individualisme dipakai sebagai dasar negara Indonesia merdeka, maka Indonesia akan menjadi negara yang dipenuhi konflik, tidak saja konflik internal seperti konflik antar buruh-majikan, antar golongan dan antar paham, namun juga konflik eksternal antar negara. Sebagai “protes kita yang maha hebat kepada dasar individualisme”, tegas Soekarno, Indonesia mengajukan konsep “keadilan sosial”.<sup>50</sup>

Lebih lanjut Soekarno menegaskan bahwa sebuah UUD yang menjamin adanya hak bersuara dan memberikan suara pada individu, hak untuk berkumpul dan bersidang tidak memiliki arti jika tidak

---

<sup>50</sup>Risalah, *Op. Cit.*, hal. 295-300

mampu memberikan keadilan sosial dalam bentuk kesejahteraan seluruh rakyat. Secara retorik ditegaskan, dienyahkannya individualisme dan liberalisme dari pikiran merupakan prasyarat jika Indonesia ingin dibangun berdasar faham kekeluargaan, faham tolong-menolong, gotong royong dan keadilan yang mendominasi pemikiran dalam rapat-rapat BPUPKI sebelumnya. Soekarno menyebut, “Kita rancang Undang-Undang Dasar dengan kedaulatan *rakyat*, bukan kedaulatan *individu*”. Sikap itu dinilai sebagai “keberanian menunjukkan, bahwa kita tidak hanya membebek kepada contoh-contoh Undang-undang Dasar negara lain, tetapi membuat sendiri Undang-undang yang baru, yang berisi faham keadilan yang menentang individualisme dan liberalisme, yang berjiwa kekeluargaan dan gotong royong”.<sup>51</sup>

Dari sisi ini kritik Soekarno pada individualisme, liberalisme dan demokrasi Barat menemukan alur pikirannya. Dalam pidato “Lahirnya Pancasila” Soekarno menyebut, demokrasi Barat adalah sebuah demokrasi yang hanya memberikan kepada rakyat kedaulatan dari sisi demokrasi politik (*politieke democratie*) saja, namun minus keadilan sosial, kesejahteraan dan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi dalam bentuk demokrasi ekonomi (*ekonomische democratie*). Soekarno mengkritik, meski demokrasi (politik) di Barat (Amerika dan Eropa) berjalan lewat lembaga-lembaga perwakilan rakyat, namun semua tatanan kehidupan tetap didominasi kaum kapitalis (pemodal) yang menjalankan ekonomi pasar bebas berlandaskan teori-teori ekonomi liberal Adam Smith yang dijiwai oleh paham individualisme dan liberalisme sehingga menimbulkan kesenjangan sosial.<sup>52</sup> Soekarno lantas mengagas konsep “Socio-Demokrasi” (*socio-democratie*) yaitu; “....demokrasi yang bukan demokrasi Barat, tetapi *politieke-ekonomische-democratie*, demokrasi dengan kesejahteraan...’.<sup>53</sup>

Dalam *Demokrasi Kita* (1957) Mohammad Hatta menegaskan, konsep “kerakyatan” yang dianut bangsa Indonesia bukanlah kerakyatan yang mencari suara terbanyak saja, tetapi kerakyatan yang

---

<sup>51</sup>*Ibid.*, hal. 300-1

<sup>52</sup>*Ibid.*, hal. 103-4

<sup>53</sup>*Ibid.*, hal. 106

dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Hatta mengatakan, “Karena itu, demokrasi Indonesia bukan demokrasi liberal dan juga bukan demokrasi totaliter, karena berkaitan secara menyeluruh dengan sila-sila Pancasila lainnya”. Selanjutnya Hatta juga menjelaskan, “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan berhubungan erat pula dengan sila Keadilan Sosial, yakni untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat”. Senada dengan Soekarno, Hatta juga berpendapat, “Demokrasi politik saja tidak dapat melaksanakan persamaan dan persaudaraan. Di sebelah demokrasi politik, harus pula berlaku demokrasi ekonomi. Kalau tidak, manusia belum merdeka, persamaan dan persaudaraan belum ada”.<sup>54</sup>

Inilah norma dasar demokrasi yang digagas para pendiri bangsa yang menjadi nilai dasar kedua kedaulatan rakyat yang ingin dikembangkan di Indonesia. Soekarno menggagas konsep sosio-demokrasi yaitu demokrasi yang tidak saja memberikan kebebasan politik pada individu-individu sebagaimana konsep demokrasi pada umumnya yang berkembang di Barat, namun juga demokrasi yang berkeadilan sosial. Pesan Mohammad Hatta terkait dengan “demokrasi kita” adalah demokrasi yang berlandaskan Pancasila. Dengan istilah itu, kita tidak merujuk pada konsep demokrasi semasa Orde Baru, namun sebuah demokrasi yang tidak saja berfokus pada sila keempat Pancasila yaitu “Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan”, namun juga dikaitkan dan tidak dapat dipisahkan dari semangat sila kelima yaitu “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Pendek kata, demokrasi dan kedaulatan rakyat yang hendak kita tuju adalah “demokrasi dengan kesejahteraan rakyat”

Konsep demokrasi yang mengkaitkan antara konsep Kedaulatan Rakyat dengan konsep Keadilan Sosial semacam itu menunjukkan pemahaman mendalam para pendiri bangsa bahwa kondisi demokrasi suatu bangsa tidak bisa dilepaskan dari kondisi ekonominya. Konsep semacam itu menunjukkan pemahaman jauh ke depan para pendiri

---

<sup>54</sup>Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014 (Peny.), *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Cetakan Keempat, 2014, hal. 71-2

bangsa akan hakekat demokrasi dalam kaitannya dengan ekonomi. Saat ini misalnya, muncul perdebatan apakah demokrasi merupakan tujuan akhir (*end*) atau sekedar cara (*mean*) untuk mencapai kesejahteraan? Muncul juga perdebatan, apakah tingkat ekonomi suatu negara berpengaruh pada perkembangan proses demokrasi di negara tersebut atau sebaliknya, justru proses demokrasi-lah yang akan memicu perkembangan ekonomi suatu negara?<sup>55</sup>

Mulai juga muncul kritikan-kritikan bahwa telah terjadi “Liberalisasi Ideologi Negara Pancasila”.<sup>56</sup> Pemberian hak-hak politik kepada rakyat dinilai baru sebatas liberalisasi politik saja dan senyatanya belum mampu mewujudkan kesejahteraan rakyat. Lebih jauh, demokrasi kita dinilai mengakibatkan munculnya sikap pragmatisme politik dalam bentuk politik uang dalam pelaksanaan pemilihan umum, utamanya dalam pemilihan langsung kepala daerah. Di tingkat nasional, muncul kritikan atas dominannya kaum pemodal dan pengusaha dalam politik. Pendeknya, demokrasi politik dinilai belum berjalan seiring dengan demokrasi ekonomi. Makin bebasnya hak-hak rakyat menjalankan kedaulatannya diiringi dengan meningkatnya kesenjangan sosial-ekonomi sehingga jauh dari cita-cita berdirinya negara Indonesia sesuai dengan Pembukaan UUD NRI tahun 1945 dan prinsip keadilan sosial.

Berdasarkan data BPS, angka pengangguran sampai Agustus 2015 memang di bawah angka 10 persen (6,18 persen). Namun data angka penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan pada Maret 2015 masih di atas 10 persen yaitu 28,59 juta orang (11,22 persen). Data dari *Institute for Development of Economic and Finance* (Indef) menyebutkan rasio gini (angka kesenjangan sosial) Indonesia sudah mencapai lampu kuning yaitu sebesar 0,39 sampai 0,41. Padahal, jika angka rasio gini mencapai 0,5, hal itu bisa menimbulkan kecemburuan sosial yang parah. Pertumbuhan ekonomi hanya dinikmati kelas menengah atas dan merujuk pada data BPS tahun 2013, masyarakat ekonomi lemah hanya mendapat distribusi pendapatan 13 persen dan

---

<sup>55</sup>Lihat misalnya Umar Juoro, “Demokrasi Membutuhkan Ekonomi”, *KOMPAS*, 3 September 2004 dan Ahmad Erani Yustika, “Demokrasi Prasyarat Ekonomi?”, *KOMPAS*, 4 September 2004.

<sup>56</sup>Lihat misalnya buku H. Kaelan, M.S, *Liberalisasi Ideologi Negara Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma, 2015

terus memburuk. Masyarakat kelas atas yang hanya 20% menikmati distribusi pendapatan negara sebesar 50 persen.<sup>57</sup>

Dari sisi pendapatan per kapita, data BPS menyebut bahwa pendapatan masyarakat Indonesia meningkat dari Rp 41,9 juta pertahun pada 2014 menjadi Rp 45,18 juta per tahun pada 2015.<sup>58</sup> Artinya, pendapatan per kapita Indonesia berada di kisaran 3.000 US\$ ke atas. Jika merujuk pada konsep Przeworski dan Limongi (1993) tentang kaitan antara pertumbuhan ekonomi dengan daya tahan demokrasi di sebuah negara, maka posisi demokrasi Indonesia masih dikatakan bisa bertahan selama 18 tahun lebih.<sup>59</sup> Jika dihitung dari tahun 1999, berdasarkan konsep mereka, maka batas kritis demokrasi Indonesia adalah tahun 2017 ke atas. Hal ini perlu mendapat perhatian karena sekali lagi, menurut Indef, trend naiknya pendapatan per kapita Indonesia itu belum disertai dengan peningkatan kesejahteraan kaum miskin. Kenaikan pendapatan per kapita lebih didorong oleh pertumbuhan 20 persen masyarakat kelas atas sementara masyarakat kelas bawah tidak tumbuh.<sup>60</sup>

Fakta yang cukup memprihatinkan juga terlihat dari sisi pemerataan hasil pembangunan ekonomi. Dalam laporan yang dirilis Oxfam Indonesia dan *International NGO Forum on Indonesian Development* (Infid) yang dirilis pada Februari 2017 terungkap fakta, dalam 20 tahun terakhir, di Indonesia ketimpangan antara kelompok terkaya dan kelompok yang lain mengalami peningkatan yang jauh lebih cepat dibanding di negara-negara lain di Asia Tenggara. Indonesia berada pada peringkat keenam dalam kategori ketimpangan distribusi kekayaan terburuk di dunia. Pada tahun 2016, sebanyak 1 persen individu terkaya dari total penduduknya menguasai hampir separuh (49 persen) total kekayaan. Jumlah miliarder mengalami peningkatan dari hanya satu orang pada tahun 2002 menjadi 20 orang

---

<sup>57</sup><http://ekonomi.metrotvnews.com/read/2015/10/16/441546/indef-rasio-gini-indonesia-di-atas-as>

<sup>58</sup>“Meski Pendapatan Per Kapita Naik, Kesejahteraan si Miskin Belum Membaik”, diakses di <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/02/09/064234426/Meski.Pendapatan.Per.Kapita.Naik.Kesejahteraan.Si.Miskin.Belum.Membaik>

<sup>59</sup>Adam Przeworski dan Fernando Limongi, “*Political Regimes and Economic Growth*”, *The Journal of Economic Perspective*, Vol. 7, No. 3, *American Economic Association*, (Summer, 1993), pp. 51-69

<sup>60</sup>“Meski Pendapatan Per Kapita Naik, Kesejahteraan si Miskin Belum Membaik”, diakses di <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/02/09/064234426/Meski.Pendapatan.Per.Kapita.Naik.Kesejahteraan.Si.Miskin.Belum.Membaik>

pada tahun 2016, yang kesemuanya adalah kaum laki-laki. Pada tahun 2016, kekayaan kolektif dari empat miliarder terkaya tercatat sebesar \$25 miliar, lebih besar dari total kekayaan 40 persen penduduk termiskin – sekitar 100 juta orang.<sup>61</sup>

Laporan itu juga menunjukkan, hanya dalam waktu sehari, orang Indonesia terkaya dapat meraup bunga dari kekayaannya lebih dari seribu kali lipat jumlah pengeluaran rakyat Indonesia termiskin untuk kebutuhan dasar mereka selama setahun penuh. Jumlah uang yang diperoleh setiap tahun dari kekayaannya cukup untuk menghapus kemiskinan ekstrem di Indonesia. Ketimpangan khususnya di daerah perkotaan semakin meningkat sehingga menjadi ancaman bagi masalah ketimpangan di masa depan karena Indonesia mengalami pertumbuhan urbanisasi tertinggi di kawasan Asia. Selain itu, tingkat ketimpangan antara daerah pedesaan dan perkotaan juga tinggi. Jika masalah ketimpangan ini tidak ditangani secara baik, tulis laporan itu, pengentasan kemiskinan menjadi lebih sulit dan bisa meningkatkan potensi ketidakstabilan sosial.<sup>62</sup>

## **Kedaulatan Rakyat Berkeadilan Sosial**

“Problem dasar yang sebenarnya kita hadapi adalah problem sejarah,” kata Harry Tjan Silalahi pada tahun 1990 saat membahas persoalan apakah konsensus politik nasional Orde Baru yang disusun akhir tahun 1960-an masih relevan dengan perubahan keadaan dan kebutuhan masyarakat saat itu dan di masa nanti. Saat itu, beberapa masalah substansial terkait permufakatan-permufakatan bidang politik yang menjadi dasar-dasar demokrasi yang dibangun rezim itu di awal kekuasaannya mulai dipersoalkan, seperti sistem pemilihan umum, kualitas DPR, peran pemerintah, keterbukaan, dwifungsi ABRI dan sebagainya. “Di satu pihak...,” kata Harry Tjan, “...terkandung masalah kesinambungan. Di lain pihak, tampak ada kebutuhan untuk perubahan-perubahan.”<sup>63</sup> Dia menyebut, ada Ortodoksi yang

---

<sup>61</sup>“Menuju Indonesia yang Lebih Setara; Laporan Ketimpangan Indonesia”, INFID-Oxfam, Februari 2017, h. 2, diakses di <https://infid.org/wp-content/uploads/2017/02/Laporan-Ketimpangan-Indonesia-INFID-OXFAM.pdf>

<sup>62</sup>*Ibid.*

<sup>63</sup>Harry Tjan Silalahi, *Konsensus Politik Nasional Orde Baru, Ortodoksi dan Aktualisasinya*, Jakarta: CSIS, 1990, hal. 2

memandang bahwa dalam menghadapi pembaruan, perkembangan dan perubahan, bangsa Indonesia harus tetap menjadi bangsa yang merdeka, bersatu dan berdaulat berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Di sisi lain ada Aktualisasi yang menggagas perlunya pembaruan dan perubahan terus menerus agar bangsa Indonesia mampu berkembang seiring dengan perkembangan zaman, lingkungan dan keadaan.<sup>64</sup>

Pandangan Ortodoksi dan Aktualisasi kerap kali dipertentangkan satu sama lain dan dihadap-hadapkan. Pandangan Aktualisasi sering mempertanyakan sikap dan pandangan keras Ortodoksi mempertahankan garis pemikiran lama, dikaitkan dengan Proklamasi, Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 yang “terjadi dan disusun pada waktu lampau”. Aktualisasi kerap mememasalahkan relevansi hal-hal semacam itu atas perkembangan masyarakat dan zaman. Sebaliknya, Ortodoksi memngkritik keras pandangan Aktualisasi yang dinilai kerap kali hanya menekankan aspek perubahan untuk menghadapi tantangan zaman. Menurut pandangan Ortodoksi, perubahan dan pembaruan yang sekedar ditujukan untuk menghadapi perubahan dan pembaruan itu sendiri akan bisa dan pasti mengancam eksistensi bangsa.<sup>65</sup> Pikiran Harry Tjan tentang Ortodoksi dan Aktualisasi ini relevan mencerminkan debat tentang UUD NRI Tahun 1945 “lama” dan UUD NRI Tahun 1945 “baru” hasil perubahan. Pandangan Ortodoksi menilai perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak sesuai dengan konstruksi sistem ketatanegaraan “asli” yang digagas pendiri negara. Pandangan Aktualisasi justru bersikap sebaliknya.

Persoalannya, apakah pandangan Ortodoksi dan Aktualisasi itu harus berhadapan dalam posisi diametral? Harry Tjan berpandangan, *concern* pendekatan Ortodoksi pada kesinambungan dengan masa lalu dan pendekatan Aktualisasi yang antisipatif terhadap kebutuhan-kebutuhan bangsa di masa depan pada dasarnya tidaklah untuk dipertentangkan. Dua pendekatan itu sebenarnya terkait satu sama lain dan saling melengkapi serta berguna dalam proses perkembangan bangsa Indonesia ke depan. Karenanya, upaya yang harus dilakukan saat ini, jelasnya, adalah “membangun jembatan” yang mampu

---

<sup>64</sup>*Ibid.*, h. 4-5

<sup>65</sup>*Ibid.*



menghubungkan dan meramu sejarah masa lampau, masa kini dan masa depan. Cara membangun “jembatan” bagi ketiga masa itu adalah dengan memahami dan menemukan nilai-nilai dasar yang menjadi amanat masa lampau. Dengan pemahaman akan substansi yang terkandung dalam masa lampau itu, kita kemudian tidak terpaku pada wujud-wujud masa lalu, melainkan mampu menterjemahkan dan mengejawantahkan nilai-nilai dasar masa lalu itu ke dalam wujud yang lebih sesuai dengan masa kini dan masa datang. Dengan pendekatan semacam itu, Ortodoksi sejarah dapat tetap dijaga sejalan dengan aktualisasi yang adaptif pada perkembangan zaman.<sup>66</sup>

Tulisan ini berada dalam semangat Harry Tjan “membangun jembatan” antara Ortodoksi masa lalu dan Aktualisasi masa kini guna mewujudkan tatanan kedaulatan rakyat yang ideal di masa depan. Hal itu dilakukan pertama kali dengan upaya penyamaan persepsi bahwa perubahan Pasal 1 Ayat (2) yang meletakkan kedaulatan rakyat dalam perspektif konstitusionalisme, adalah tuntutan sejarah yang tidak terelakkan karena adanya sejumlah faktor eksternal dan internal yang terjadi dalam kurun waktu 54 tahun sejak UUD NRI Tahun 1945 itu diperbincangkan, diperdebatkan dan dirumuskan oleh para pendiri bangsa kita. Selanjutnya, dari upaya penelaahan dan pengkajian akan peristiwa-peristiwa yang terjadi pada waktu itu guna memahami konteks terjadinya Pasal 1 Ayat (2) dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, diambil dua nilai dasar dari pemikiran para pendiri bangsa itu tentang konsep kedaulatan rakyat dan demokrasi yang merupakan saripati substansialnya. Dua nilai dasar itu adalah; (1) komitmen pendiri bangsa untuk mendirikan satu negara demokratis dimana kedaulatan berada di tangan rakyat. Dari sisi itu, demokrasi atau kedaulatan rakyat adalah substansi yang tidak boleh diubah sampai kapanpun. Adapun pelaksanaannya, apakah lewat MPR atau diatur menurut UUD adalah “wujud” instrumental yang bisa disesuaikan dengan zaman.

Perubahan Pasal 1 Ayat (2) dilakukan dalam semangat “menyempurnakan” UUD NRI Tahun 1945 yang dinilai elemen-elemen masyarakat reformasi masih belum cukup memuat landasan

---

<sup>66</sup>*Ibid.*

kehidupan demokrasi, pemberdayaan rakyat dan penghormatan atas Hak Asasi Manusia. Bahwa suara rakyat masih merupakan obyek manipulasi elit, baik lewat penggunaan politik uang ataupun lewat isu-isu etnik dan keagamaan padahal norma Pasal 1 Ayat (2) sudah diubah, hal itu haruslah ditafsirkan secara hati-hati untuk tidak lantas menyalahkan norma konstitusi. Penerapan demokrasi secara ideal, membutuhkan kesiapan-kesiapan masyarakat dimana praktik itu diterapkan. Ekses-ekses pelaksanaan demokrasi yang berjalan saat ini muncul karena hal itu diterapkan pada masyarakat yang belum sepenuhnya memiliki kedewasaan politik yang ditandai oleh setidaknya dua hal; memiliki tingkat pendidikan yang memadai dan kondisi perekonomian yang cukup mapan. Meski sudah banyak kemajuan masyarakat Indonesia, khususnya di sektor pendidikan dan perekonomian, sebagai dampak dari pembangunan yang dilaksanakan oleh dua orde pemerintahan sebelumnya, namun harus diakui, sebagaimana diungkap pada data-data di pembahasan sebelumnya, masih banyak upaya pembenahan yang harus dilakukan untuk meningkatkan taraf pendidikan dan ekonomi masyarakat Indonesia. Politik, bagaimanapun, sangat terkait dengan banyak soal di luarnya.

Karenanya, nilai dasar kedua adalah komitmen pendiri bangsa bahwa kedaulatan rakyat yang ingin dikembangkan dalam Negara Indonesia merdeka adalah sebuah demokrasi yang lengkap dan paripurna dalam arti tidak hanya berkeadilan politik semata namun berkeadilan sosial pula. Belajar dari praktik-praktik demokrasi yang berkembang saat itu, demokrasi yang hanya menjamin hak-hak politik rakyat saja, bukanlah “wujud” ideal demokrasi yang diidamkan para pendiri bangsa. Demokrasi politik, tanpa demokrasi ekonomi, adalah demokrasi tanpa makna karena tidak berorientasi dan berujung pada kemaslahatan dan kesejahteraan rakyat. Spirit konstitusi adalah demokrasi yang tidak saja menjamin terlaksananya hak-hak politik rakyat tapi memiliki tujuan akhir kesejahteraan. Hal itu dicerminkan dalam Pembukaan yang menyatakan bahwa UUD disusun untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang; (1) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa dan; (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan

kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam Pembukaan juga disinggung bahwa kedaulatan rakyat didasari oleh sila-sila Pancasila yang terkait satu sama lain dan tak terpisahkan. Itulah, meminjam istilah Hatta, makna “Demokrasi Pancasila” yang sebenarnya.

Dilihat dari sisi ini, harus pula diakui bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat yang sudah makin membaik di bidang politik saat ini, belum dibarengi dengan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi. Berdasarkan beragam data yang sudah dipaparkan sebelumnya, kesenjangan sosial dan ekonomi masih merupakan “hantu” yang membayangi pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Kenyataan ini, membuat sebagian pihak juga menilai titik-letak kesalahannya ada pada aturan-aturan konstitusi yang diubah. Meski begitu, haruslah kembali diingat bahwa konstitusi, baik dalam Pembukaan maupun batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 khususnya di Pasal 33, secara tegas menganut prinsip keadilan sosial dan spirit yang tidak mengarahkan pada liberalisme ekonomi yang menyerah sepenuhnya pada kekuatan pasar. Karenanya, jika pun terdapat praktek-praktek perekonomian saat ini yang bernuansa liberal, maka fokus perhatian dan perbaikan haruslah diarahkan dahulu pada beragam kebijakan penyelenggara negara utamanya dalam beragam undang-undang yang terkait dengan bidang ekonomi. Harus ada peneguhan komitmen dari para penyelenggara negara untuk menjaga spirit keadilan sosial yang ada dalam konstitusi. Di sisi lain, diperlukan semacam review bagi semua perundang-undangan di bidang ekonomi dan dilakukan revisi jika dirasa perundang-undangan itu tidak sesuai dengan spirit konstitusi.

Adalah merupakan tugas sejarah bagi beragam komponen bangsa untuk mewujudkan sebuah kedaulatan rakyat yang berkeadilan sosial. Pelaksanaan tugas sejarah itu bisa kita mulai dengan belajar memahami proses sejarah serta menghargai hasil-hasil pemikiran para tokoh bangsa di setiap zaman. Proses kesejarahan bangsa Indonesia dari semenjak Orde Lama, Orde Baru sampai era Reformasi saat ini, haruslah dilihat, mengutip perspektif Hegelian, sebagai proses dialektika sejarah dimana setiap fase kebangsaan dipandang sebagai *tese*, *anti-tese* menuju ke sebuah *sintese* yang dijalankan di masa kini

dan diperbarui kembali di masa mendatang. Di dalam sintese itu, ada tindakan *aufgehoben*, yaitu merawat dan menyimpan, tidak mengesampingkan atau menihilkan apa yang ada dalam tese dan anti-tese, namun meramunya dalam satu kesatuan yang lebih tinggi. Dari situ, tese dan anti-tese tidak diposisikan sebagai sesuatu yang saling berlawanan dan saling mengucilkan tetapi ditempatkan pada posisi yang lebih tinggi sebagai rujukan sintese. Dalam perspektif seperti itu, dialektika demokrasi Indonesia akan dilihat sebagai sebuah proses yang terus menerus terjadi dan senantiasa terbuka pada proses pembaruan.

### Daftar Pustaka

- Amini, Aisyah, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, Jakarta: Pancur Siwah, 2004
- Asshiddiqie, Jimly, “Kata Pengantar Ketua Mahkamah Konstitusi,” dalam Jimly Asshiddiqie, (et.al), *Amandemen UUD NRI Tahun 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, Jakarta: Setjen & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Cetakan Kedua, 2006
- Cahyono, Ma’ruf, (ed), *Konstitusi dan MPR dalam Dinamika Sejarah*, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2014
- Camille L. Ryan & Kurt Bauman, “Educational Attainment in The United States; 2015”, *United States Census Bureau US Departement of Commerce*<https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2016/demo/p20-578.pdf>
- Deny J.A., *Visi Indonesia Baru Setelah Reformasi 1998*, Yogyakarta: LKiS
- Fukuyama, Francis, *The End of History and The Last Man: Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi Liberal*, Yogyakarta: Qalam, 2004.
- Huntington, Samuel P., “Democracy’s Third Wave”, *Journal of Democracy*, Vol. 2 No. 2, Spring, 1991

- Huntington, Samuel P.. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta, 2001. PT. Pustaka Utama Grafiti
- Isra, Saldi, “Kata pengantar” dalam Charles Simabura, *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011
- Juoro, Umar, “Demokrasi Membutuhkan Ekonomi”, *KOMPAS*, 3 September 2004
- Kaelan, M.S, *Liberalisasi Ideologi Negara Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma, 2015
- Mietzner, Marcus dan Edward Aspinall, “*Problems of Democratisation in Indonesia: An Overview*” dalam Edward Aspinall and Marcus Mietzner (Eds.), *Problems of Democratisation in Indonesia, Elections; Institutions and Society*, Singapura: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 2010
- Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014 (Peny.), *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, Cetakan Keempat, 2014
- Przeworski, Adam dan Fernando Limongi, “Political Regimes and Economic Growth”, *The Journal of Economic Perspective*, Vol. 7, No. 3, American Economic Association, (Summer, 1993)
- Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Materi Sosialisasi Empat Pilar MPR RI; Pancasila sebagai Dasar dan Ideologi Negara, UUD NRI Tahun 1945 sebagai Konstitusi Negara serta Ketetapan MPR, NKRI sebagai Bentuk Negara, Bhinneka Tunggal Ika sebagai Semboyan Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, Cetakan Keenam, 2016
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 22 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia dan Aliansi Kebangsaan, 2014.

Silalahi, Harry Tjan, *Konsensus Politik Nasional Orde Baru, Ortodoksi dan Aktualisasinya*, Jakarta: CSIS, 1990

Yustika, Ahmad Erani, "Demokrasi Prasyarat Ekonomi?", *KOMPAS*, 4 September 2004.

Zoelva, Hamdan, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011

"Menuju Indonesia yang Lebih Setara; Laporan Ketimpangan Indonesia", INFID-Oxfam, Februari 2017, h. 2, diakses di <https://infid.org/wp-content/uploads/2017/02/Laporan-Ketimpangan-Indonesia-INFID-OXFAM.pdf>

<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/02/09/064234426/Meski.Pendapatan.Per.Kapita.Naik.Kesejahteraan.Si.Miskin.Belum.Membaik>

<http://ekonomi.metrotvnews.com/read/2015/10/16/441546/indef-rasio-gini-indonesia-di-atas-as>

<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/15/11/09/nxjfos384-masih-597-juta-penduduk-indonesia-buta-aksara>

<http://news.okezone.com/read/2015/06/07/337/1161353/mea-di-depan-mata-indonesia-terancam-jadi-penonton>

# POKOK-POKOK PIKIRAN TENTANG KEDAULATAN RAKYAT

Syamsul Bahri

## Abstrak

KAJIAN ini membahas tentang kedaulatan rakyat Indonesia. Dalam hal ini, kedaulatan berada ditangan rakyat berarti rakyat menentukan sendiri keinginannya dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedaulatan rakyat tidak hanya diidentikkan dengan demokrasi, tetapi mengandung nilai-nilai batiniah yang dimiliki bangsa Indonesia, yakni musyawarah. Wujud dari kedaulatan rakyat sering kali pelaksanaannya diawali dengan penyelenggaraan Pemilihan Umum untuk memilih penyelenggara kekuasaan dan pemerintahan negara. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya kedaulatan rakyat dilakukan oleh lembaga-lembaga negara. Lebih lanjut, kajian ini mengemukakan 3 poin besar, yakni: (1) Kedaulatan rakyat dan ruang lingkup kedaulatan rakyat; (2) Mewujudkan kedaulatan yang ada pada rakyat; (3) Lembaga negara yang diperlukan untuk merealisasikan kedaulatan rakyat.

Kata kunci: kedaulatan rakyat, UUD NRI Tahun 1945, pemilihan umum.

## Abstract

*THIS study discusses the sovereignty of the people of Indonesia. In this case, sovereignty rests with the people means the people determine their own wishes and implemented in accordance with the Constitution of the Republic of Indonesia, 1945. The sovereignty of the people is not only synonymous with democracy, but contain spiritual values of the people of Indonesia, namely deliberation. The realization of democracy often begins with the implementation of general elections to choose the provider of power and rule the country. Therefore, the implementation of popular sovereignty carried out by state institutions. Furthermore, this study suggests three major points, namely: (1) The sovereignty of the people and the scope of sovereignty of the people; (2) Establishing sovereignty is in the people; (3) State institutions necessary for the realisation of the people's sovereignty.*

*Keywords: People's Sovereignty, Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945), general election.*

## **Pendahuluan**

KEDAULATAN rakyat tidak sekedar alat bangsa Indonesia untuk mencapai tujuan, tetapi lebih dari itu sebagai keyakinan dalam usaha mencapai cita-cita. Bangsa Indonesia pada dasarnya dalam menghadapi segala sesuatu dilakukan secara musyawarah berdasarkan kekeluargaan. Oleh karena itu, sebagai bangsa Indonesia haruslah dapat memahami bahwa musyawarah di atas dasar demokrasi yang dinamakan kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat haruslah dimaknai sebagai suatu cara yang mengatur pemerintahan dan bagaimana cara menyusun perekonomian, semuanya diputuskan oleh rakyat dengan cara mufakat. Demokrasi hanya dapat terwujud apabila ada unsur pokok yang jadi pegangan, yaitu kebebasan dan kesetaraan.

Kedaulatan rakyat atau rakyat bedaulat, berarti rakyat menentukan sendiri keinginannya baik secara politik maupun ekonomi. Fakta menunjukkan keadaan rakyat yang umumnya lemah ditinjau dari segi pendidikan maupun kondisi ekonominya, telah membuat rakyat tidak berdaya, sehingga tujuan mulia dari kedaulatan rakyat yang diharapkan oleh para pendiri bangsa terjadi sebaliknya. Pemahaman bahwa kedaulatan rakyat tidak hanya diindentikkan dengan demokrasi, tetapi mengandung nilai-nilai batiniah yang dimiliki bangsa Indonesia. Sehingga tidaklah benar bila demokrasi hanya dipandang secara prosedural belaka atau dengan kata lain memenuhi secara teknis saja. Nilai-nilai demokrasi selalu didengungkan sifatnya universal, pada hal bila dicermati demokrasi diberbagai negara yang menganut paham demokrasi ternyata tidak terlepas dari sejarah perjuangan peradaban masing-masing negara itu sendiri. Dari berbagai negara tersebut umumnya demokrasi digunakan sebagai alat untuk menentang penguasa atau kaum borjuis dengan memanfaatkan kelemahan kaum proletar. Walaupun sebenarnya juga bisa dipahami proses demokrasi pada dasarnya untuk menentang kaum imperialisme, baik yang dilakukan oleh raja/greja maupun penjajah.

Bangsa Indonesia mempunyai kepercayaan bahwa hidup secara kekeluargaan tidak mungkin bisa berjalan dengan sempurna bila tidak didasarkan pada kedaulatan rakyat atau demokrasi atau



musyawarah. Didalam suatu keluarga, banyak urusan keluarga tidak bisa dilakukan atas dasar perintah, tetapi lebih harmonis bila dibicarakan secara kekeluargaan. Disinilah letak jiwa dari kedaulatan rakyat, dimana ada hak setiap individu dihargai; namun keputusan yang melibatkan orang banyak diputuskan melalui musyawarah.

## **Permasalahan**

Sejak bergulirnya arus reformasi, kedaulatan rakyat kehilangan makna yang sebenarnya, karena kedaulatan rakyat indetik dengan Pemilu yang selalu didengungkan “*one man one vote*”. Kedaulatan rakyat tidak lagi didasarkan pada jati diri bangsa, tetapi telah terbawa arus yang dipergunakan oleh bangsa-bangsa lain. Fakta menunjukkan sejak proses berlangsungnya reformasi, demokrasi telah menjadi alat transaksi bagi pemilik modal dan penguasa untuk memenangkan proses demokrasi secara prosedural. Akibatnya, pemilihan umum tidak mampu memilih pemimpin yang dapat mengangkat derajat rakyat ke yang lebih baik, agar cita-cita pendiri bangsa dapat terwujud menjadi masyarakat yang adil dan makmur.

Demokrasi merupakan suatu sarana agar kehidupan berbangsa dan bernegara dapat dirasakan manfaatnya bagi perbaikan kehidupan oleh seluruh rakyat. Jadi kedaulatan rakyat yang diwujudkan melalui pemilihan umum secara prosedural saja, tidak akan dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Ukuran keberhasilan demokrasi tidak hanya diukur dari penyelenggaraan pemilihan umum saja, tetapi juga secara substansial hasil pemilihan umum dapat menghasilkan pemimpin yang mampu menggerakkan pembangunan ekonomi dan hasil kerjanya dapat dirasakan manfaatnya oleh rakyat. Oleh karena itu, demokrasi hendaklah dipahami sebagai kedaulatan rakyat yang di dalamnya membawa corak kepribadian bangsa Indonesia sendiri.

Bahwa liberalisme adalah alam pikiran pengusaha, semua ingin kaya; dengan berbagai cara yang dapat dilakukan melalui kebebasan berusaha kalau untung adalah keuntungan pengusaha sebaliknya kalau rugi resiko pengusaha sendiri. Demikian pula dibidang politik juga berjalan “politik liberalisme”. Rakyat jelata semuanya diperbolehkan masuk parlemen, boleh memilih dan dipilih.

Pada prakteknya selalu ada kampanye. Pengusaha misalnya menguasai alat peraga baik media elektronik maupun media cetak, akibatnya pengusaha sebagai pemilik modal yang terpilih.

Kedaulatan rakyat atau demokrasi adalah suatu konsep yang terjabar dari pandangan bahwa kedaulatan dalam hidup bernegara terletak ditangan rakyat, sehingga kekuasaan dan kewenangan yang diperlukan dalam mengatur suatu pemerintahan bersumber atau berasal dari rakyat. Berdasarkan uraian di atas maka tulisan ini akan mengidentifikasi beberapa hal sebagai berikut: (1) Kedaulatan rakyat dan ruang lingkup kedaulatan rakyat; (2) Mewujudkan kedaulatan yang ada pada rakyat; (3) Lembaga negara yang diperlukan untuk merealisasikan kedaulatan rakyat.

### **Ruang Lingkup Kedaulatan Rakyat.**

Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan secara bertahap hingga 4 kali, keberadaan MPR RI yang semula sebagai Lembaga Tertinggi Negara telah mengalami perubahan mendasar, terutama dari susunan keanggotaan dan kewenangan MPR RI. Susunan keanggotaan MPR RI tidak ada lagi utusan golongan, tetapi terdiri dari anggota DPR RI dan anggota DPD RI yang semua melalui pemilihan umum. Tentu juga dari segi kewenangan MPR RI, yang semula memiliki kewenangan : (a) menetapkan garis-garis besar haluan negara; (b) memilih Presiden dan Wakil Presiden; (c) meminta dan menilai pertanggung-jawaban Presiden; dan (d) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan setelah dilakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 kewenangan MPR RI menjadi : (a) menetapkan UUD dan/atau perubahan UUD, (b) melantik Presiden dan Wakil Presiden, (c) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, (d) menetapkan Presiden atau Wakil Presiden pengganti sampai terpilihnya Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana mestinya. Sehingga MPR RI dapat melakukan perubahan UUD apabila tidak sesuai dengan kehendak rakyat/kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, perlu dilakukan pengkajian yang mendalam apakah Undang-undang yang dibuat oleh Pemerintah bersama DPR RI sudah sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 ataukah UUD NRI Tahun 1945

yang tidak sesuai dengan kehendak rakyat seperti yang diharapkan oleh para pendiri bangsa. Disinilah peran dari kedaulatan rakyat baik melalui wakil-wakilnya di parlemen ataupun melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari anggota DPR RI dan anggota DPD RI.

### **Perwujudan Kedaulatan Rakyat.**

Pemahaman kedaulatan rakyat haruslah dipandang sebagai suatu yang mutlak bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena berhubungan dengan eksistensi suatu bangsa. Abdul Kadir Basar (*dalam* Lenggono, 2015) menyatakan kerakyatan atau demokrasi sebagai berikut:

- a) Yang berdaulat adalah seluruh rakyat bukan individu;
- b) Kebebasan manusia adalah kebebasan-relaksional;
- c) Untuk mendapatkan putusan yang akan diberlakukan pada seluruh rakyat sewajarnya melalui proses musyawarah untuk mufakat;
- d) Dengan perinsip saling memberi bermakna ikhlas mengakui kebenaran orang lain, berpasangan dengan berani mengakui kesalahan atau kekhilafan sendiri;
- e) Dengan berlangsungnya interaksi saling memberi antar pendapat yang berbeda mengenai hal yang sama;
- f) Selanjutnya dikemukakan bahwa kerakyatan adalah berasa, berfikir, bersikap, dan kesediaan berbuat sesuai dengan keinsyafan keadilan rakyat.

Lebih lanjut, pokok pikiran Lenggono (2015) tentang negara yang berkedaulatan rakyat, adalah yang berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan/perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam undang-undang dasar harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan berdasar permusyawaratan perwakilan. Pokok pikiran ini menguraikan soal prinsip demokrasi Indonesia yang bercirikan perwakilan dan permusyawaratan. Bung Hatta pernah merefleksikan sebagai inti dari kebangsaan dan kenegaraan Indonesia adalah kedaulatan rakyat, bahwa kekuasaan untuk mengatur pemerintahan negeri ada pada rakyat, rakyat berdaulat, berkuasa untuk

menentukan cara bagaimana ia harus diperintah. Tetapi, putusan rakyat yang dapat menjadi peraturan pemerintahan bagi orang semuanya ialah keputusan yang ditetapkan dengan cara mufakat dalam suatu perundingan yang teratur bentuk jalannya. Oleh karena itu, dasar yang teguh untuk susunan negara bukanlah pemerintahan yang didasarkan kepada orang yang bersifat fana, melainkan kepada pemerintahan yang berdasarkan pertanggung jawab yang luas dan kekal. Kedaulatan rakyat adalah pemerintah yang berdasarkan pertanggung jawab yang luas dan kekal. Jadi yang berdaulat adalah rakyat dan yang bertanggung jawab rakyat pula. Rakyat adalah jenis yang kekal, yang hidupnya tidak tergantung kepada umur manusia yang menyusunnya. Manusia dalam suatu lingkungan (masa) itu akan lenyap dan berganti, tetapi rakyat tetap ada. Selama ada negara ada rakyatnya. Jadi, kekuasaan negara yang didasarkan kepada kedaulatan rakyat pada dasarnya adalah kekuasaan yang kekal. Masyarakat senantiasa memperbaharui tenaganya dan tenaga penyusunnya. Dan dengan pembaharuan itu, terjaminlah kedudukan kekuasaan yang ada pada rakyat<sup>1</sup>.

Demokrasi Pancasila pada hakikatnya mencakup dua prinsip dasar, yaitu demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Sistem demokrasi politik dan demokrasi ekonomi telah dirumuskan oleh para pendiri bangsa sebagaimana diamanatkan UUD NRI Tahun 1945. Soekarno (1958) menyatakan bahwa negara-negara Eropa Barat yang selalu mendengungkan demokrasi melalui “demokrasi parlemen” hanya berlaku pada suatu masa atau periode saja. Bangsa Indonesia mempunyai kepercayaan bahwa hidup kekeluargaan tidak mungkin bisa berjalan dengan sempurna, bila tidak didasarkan pada kedaulatan rakyat atau musyawarah. Di dalam suatu keluarga saja, urusan keluarga tidak bisa dilakukan atas perintah saja melainkan harus dibicarakan secara kekeluargaan. Disinilah esensinya kedaulatan rakyat, ada hak setiap individu tetapi keputusan yang berlaku untuk orang banyak haruslah diambil melalui musyawarah. Lebih lanjut juga

---

<sup>1</sup> Lenggono. 2016. *Asal-Usul Demokrasi Pancasila*. Bahan Diskusi Laboratorium Konstitusi, Universitas Trilogi, Jakarta. Hal. 52.

dikemukakan oleh Bung Hatta penyelenggaraan demokrasi ekonomi haruslah dilaksanakan bersama-sama dengan demokrasi sosial lainnya, terutama demokrasi politik, sehingga kesejahteraan benar-benar terwujud. Jadi, sistem demokrasi Pancasila bagaikan dua wajah dalam satu keping mata uang. Bung Hatta menyatakan pendeknya cara mengatur pemerintahan negeri dan cara mengurus perekonomian rakyat, semuanya harus diputuskan rakyat dengan cara mufakat, inilah arti kedaulatan rakyat. Tidak saja dalam hal politik melainkan juga dalam sisi ekonomi dan sosial ada demokrasi<sup>2</sup>.

Lebih lanjut Bung Karno dalam pidato di depan sidang BPUPKI tanggal 1 Juni 1945 menyampaikan pertanyaan retorik “kemudian apakah dasar yang ketiga? Lantas beliau jawab sendiri, dasar itu adalah dasar mufakat, dasar permusyawaratan. Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya, tetapi kita mendirikan negara semua untuk semua”, satu untuk semua, semua untuk satu. Syarat mutlak untuk kuatnya negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan. Selanjutnya dalam pidato tersebut juga menyatakan bahwa “kalau kita menilai demokrasi hendaknya bukan demokrasi barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni *“Politiek Economische Democratie”* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial.

Pandangan Bung Karno dan Bung Hatta tersebut sangat tepat, karena demokrasi hanya terwujud bila ada unsur pokoknya yaitu kebebasan dan kesetaraan. Hal ini menunjukkan, bahwa terwujudnya kebebasan dan kesetaraan secara bersamaan menjadi prasyarat pokok terwujudnya demokrasi Pancasila. Selanjutnya prinsip dasar kedua adalah bahwa pengaturan pemerintahan dan ekonomi semuanya harus diputuskan oleh seluruh rakyat dengan mufakat. Oleh karena itu, harus ada pengaturan negara terutama dibidang ekonomi dan politik, yang harus diputuskan oleh rakyat secara mufakat. Pemikiran Bung Karno dan Bung Hatta tersebut di atas yang kemudian dibahas dan dirumuskan bersama-sama pendiri negara lainnya dalam Mukaddimah UUD NRI Tahun 1945, yaitu sila ke 4 dan 5 dari Pancasila. Pokok-

---

<sup>2</sup> Kearah Indonesia Merdeka, 1933

pokok pikiran ketiga dari penjelasan Mukaddimah tersebut menyatakan bahwa sistim mufakat melalui permusyawaratan perwakilan adalah salah satu ciri pokok demokrasi Indonesia. Bahkan Bung Karno mengungkapkan bahwa demokrasi kita janganlah mengikuti model “mayokrasi dan minokrasi”. Dalam arti kata demokrasi di Indonesia tujuannya menjacapai “*win-win solution*”, agar merawat persatuan dan kesatuan bangsa. Bukannya “*win-lost solution*” yang berpotensi “*the winner takes all*” yang menimbulkan perpecahan. Hal ini mempertegas bahwa demokrasi Indonesia berdasarkan Pancasila bercirikan kerakyatan, permusyawaratan lewat perwakilan dan mufakat (hikmat kebijaksanaan), dengan demikian semua berujung pada mufakat.

Didasari dari pemikiran para pendiri bangsa dengan membandingkan kondisi Indonesia saat ini dimulai sejak bergulirnya reformasi, sudah sangat jauh menyimpang terutama sistem politik dan sistim ekonomi yang saat ini berlaku. Demokrasi dijadikan alat transaksi bagi pemilik modal dan penguasa, sehingga dengan segala cara untuk memenangkan proses demokrasi yang masih bersifat prosedural. Akibatnya bukan memilih pemimpin yang dapat mewakili rakyat, tetapi memilih berdasarkan transaksi sehingga rakyat tidak bisa berdaulat. Pada hal paska Proklamasi 17 Agustus 1945, para pendiri bangsa menetapkan UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diuraikan dan disusun secara lengkap kaidah-kaidah pokok pelaksanaan prinsip demokrasi Pancasila.

### **Lembaga yang Mewujudkan Kedaulatan Rakyat.**

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia alinea ke-4 menyatakan untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan penertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dimana Susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha

Esa, Persatuan Indonesia, 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. Kedaulatan rakyat atau demokrasi di Indonesia diatur dalam peraturan perundang-undangan, sesuai dengan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam upaya mewujudkan kedaulatan rakyat berdasarkan peraturan perundang-undangan, maka sistim pemerintahan negara serta susunan dan kedudukan lembaga negara selaku pelaksana kedaulatan rakyat yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian Negara Indonesia, sebagai negara yang berkedaulatan rakyat sekaligus negara hukum. Karena dalam UUD NRI Tahun 1945 telah mengatur keberadaan, wewenang dan kedudukan lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat<sup>3</sup>. Lebih lanjut dikemukakan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara yang secara sah mewakili rakyat sesuai fungsi dan tugasnya masing-masing, sehingga terwujud mekanisme *checks and balances*.

Kaidah-kaidah pokok pelaksanaan sistim kedaulatan rakyat tertuang dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 khususnya Bab I Pasal 1 Ayat (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. Bab II Pasal 2 Ayat (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara. (3) Segala Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak. Pasal 3 Ayat (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden

---

<sup>3</sup> Seto Harianto, G. 2016. *Hakekat Kedaulatan Rakyat Seturut Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI TH, 1945*. Makalah Rapat Pleno Lembaga Pengkajian MPR RI, Jakarta. Hal 9.

dan/atau Wakil Presiden. (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara Pasal 4 Ayat (1), Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar dan Pasal 5 Ayat (2) Presiden menetapkan peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Sedangkan kaidah-kaidah pokok pelaksanaan sistem demokrasi ekonomi tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945 khususnya Bab X Pasal 27 Ayat (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan; dan Bab XIV Pasal 33 Ayat (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, Ayat (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, Ayat (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dan Ayat (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Dengan menetapkan pengaturan kedaulatan rakyat oleh Undang-Undang Dasar (*Staatsgrundgesetz*) dan selanjutnya diejawantahkan dalam berbagai undang-undang (*formelle Gesetze*), maka pernyataan bahwa Indonesia adalah negara yang demokratis, konstitusional, dan berdasarkan hukum (Seto Harianto, 2016). Selanjutnya sistem Presidensial versi Indonesia setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 kedaulatan rakyat tidak lagi di satu tempat (MPR), tetapi telah terbagi menjadi 8 lembaga pokok (*main organ*) terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Kepresidenan, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Kusuma, R.M. A.B. 2010. *Sistem Pemerintahan Sebelum dan Sesudah Amandemen*. Jurnal Konstitusi, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta. Vol 1 No.1. Hal. 7-29.



## Penutup

Dari uraian diatas, maka diperoleh beberapa kesimpulan yaitu :

- Kedaulatan rakyat mengandung pengertian, bahwa rakyat menentukan sendiri keinginannya baik secara politik maupun ekonomi.
- Dalam upaya mewujudkan kedaulatan rakyat secara politik melalui Pemilu, sedangkan keputusan-keputusan dilakukan secara musyawarah dan mufakat.
- Kedaulatan ada di tangan rakyat, dalam pelaksanaannya kedaulatan rakyat yang sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 melalui lembaga-lembaga negara.

## Daftar Pustaka

- Anonymous, 2015. *Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945*. Sekretariat Jenderal MPR RI. Jakarta. Hal. 171.
- Herman Kadir, 2016. *Teori Kedaulatan dan Implementasi Keadulatan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Makalah Rapat Pleno Lembaga Pengkajian MPR RI, Jakarta. Hal 21.
- Kusuma, R.M. A.B. 2010. *Sistem Pemerintahan Sebelum dan Sesudah Amandemen*. Jurnal Konstitusi, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Jakarta. Vol 1 No.1. Hal. 7-29.
- Lenggono. 2016. *Asal-Usul Demokrasi Pancasila*. Bahan Diskusi Laboratorium Konstitusi, Universitas Trilogi, Jakarta. Hal. 52.
- Seto Harianto,G. 2016. *Hakekat Kedaulatan Rakyat Seturut Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI TH, 1945*. Makalah Rapat Pleno Lembaga Pengkajian MPR RI, Jakarta. Hal 9.
- Soedijarto. 2001. *Kedudukan dan Peranan MPR dalam Sistim Politik Negara-Bangsa Indonesia dan Implikasi Komposisi Keanggotaannya. Diskusi Panel*. Fraksi Utusan Golongan MPR RI, Jakarta. Hal. 33-66.
- \_\_\_\_\_.2002. *Sistim Perwakilan yang Sesuai dengan Kepentingan Tetap Tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dan*

*Tercapainya Cita-Cita Membangun Negara Kebangsaan Indonesia.* Diskusi Panel. CINAPS bekerjasama dengan FUG MPR RI, Jakarta. Hal. 67-89.

Soekarno. 1958. *Kursus Pancasila.* Departemen Penerangan RI, Jakarta.

# MENINJAU ULANG PERUBAHAN PASAL 1 AYAT 2 UUD NRI TAHUN 1945

Lalu Sudarmadi

## **Abstrak**

AMANDEMEN atau perubahan atas Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan saat reformasi digulirkan tahun 1998 telah membawa berbagai implikasi, khususnya berkaitan dengan peran Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah lembaga tertinggi negara. Sebagai lembaga tertinggi negara, MPR punya wewenang mengawasi Presiden dan memberikan tugas-tugas kepada Presiden melalui garis-garis besar haluan negara. Setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, khususnya perubahan Pasal 1 Ayat (2), muncul kesan Presiden tidak punya lagi haluan dalam melaksanakan pemerintahan. Ketidakjelasan keterwakilan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Ayat (2) akan membawa dampak yang serius terhadap pelaksanaan dan penyelenggaraan negara, bahkan terhadap masa depan bangsa dan negara. Saatnya Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 (hasil perubahan) dikaji ulang.

Kata kunci : Amandemen, kedaulatan rakyat, MPR, UUD NRI Tahun 1945.

## **Abstract**

*AMENDMENTS or changes to Article 1 (2) of Indonesia's 1945 Constitution (UUD 1945) conducted during the reform initiated in 1998 has brought a lot of implications, particularly with regard to the role of the People's Consultative Assembly (MPR), which before the amendments of Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945), is the highest state body. As the highest state institutions, the Assembly has the authority to supervise the President and give tasks to the President through the outlines of state policy. After the amendments of Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945), particularly the amendment of Article 1 (2), there is the impression the president no longer had a bow in implementing the government. The vagueness of the people as sovereign representation of the highest in the country as stated in Article 1 (2) will be a*

*serious impact on the implementation and administration of the state, even to the future of the nation. It is time to the amendment of Article 1 (2) Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945) shall be re-examined.*

*Keywords: Amendments, People's Sovereignty, People's Consultative Assembly (MPR), Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945)*

## **Pendahuluan**

SEJAK reformasi digulirkan muncul masalah mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang kita rasakan tidak sejalan dengan cita-cita dan tujuan nasional yang telah disepakati bersama. Masalah mendasar itu setidaknya terkait dengan: *pertama*, sistem perekonomian nasional saat ini yang cenderung larut pada sistem perekonomian liberal. *Kedua*, sistem demokrasi politik juga telah larut ke demokrasi liberal. *Ketiga*, tidak adanya mekanisme umum dalam mengembangkan budaya nasional. *Keempat*, dalam proses menuju cita-cita dan tujuan nasional tidak adanya *road map* yang mengikat, dan *kelima*, runtuhnya moral dan etika dalam bermasyarakat dan bernegara.

Perubahan pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 merupakan pangkal perubahan sistem ketatanegaraan kita yang mereduksi fungsi dan tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi sebagai pemegang dan pelaku kedaulatan rakyat. Dampak ikutannya MPR tidak lagi memilih Presiden dan menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Konsekuensinya, praktik ketatanegaraan juga berubah di mana Presiden tidak lagi menyampaikan *state of the union* di depan sidang tahunan MPR.

Kegaduhan dalam praktik ketatanegaraan setelah diamandemennya UUD NRI Tahun 1945 pada akhir-akhir ini sudah sampai kepada titik yang hampir sama nuansanya dengan ketika UUD NRI Tahun 1945 akan diamandemen menyusul bergulirnya reformasi pada tahun 1998. Kini muncul lagi desakan agar UUD NRI Tahun 1945 diamandemen kembali. Suara ini digaungkan didasarkan pada

realita munculnya berbagai persoalan mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu 5 hal masalah mendasar sebagaimana telah disebutkan di atas tersebut. Oleh sebab itu perubahan sistem ketatanegaraan yang diakibatkan oleh perubahan, khususnya pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menjadi sangat penting untuk ditinjau ulang.

### **Perubahan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945**

Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, berbunyi: “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”. Pasal dan Ayat itu kemudian diubah pada saat perubahan ketiga UUD NRI Tahun 1945, sehingga rumusannya menjadi: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.

Sebelum perubahan MPR merupakan lembaga supremasi karena melaksanakan sepenuhnya fungsi kedaulatan rakyat. Sebagai lembaga supremasi, MPR berposisi sebagai lembaga tertinggi negara yang membawahkan lima lembaga tinggi negara, yaitu Presiden, DPR, MA, BPK dan DPA. Pada awalnya, MPR dipahami sebagai pemegang mandat sepenuhnya dari rakyat dan sekaligus sebagai pemegang kedaulatan rakyat tertinggi. Setelah ada perubahan atas pasal 1 Ayat (2) tersebut, maka makna MPR berubah secara total dan melahirkan pemahaman bahwa MPR tidak lagi sebagai pemegang mandat tunggal tertinggi. Dengan demikian, mandat rakyat dijalankan oleh cabang-cabang kekuasaan negara berdasarkan UUD, termasuk oleh MPR sebagai salah satu lembaga penyelenggara kekuasaan negara.

Perubahan ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 ini menunjukkan terjadinya perubahan gagasan yang begitu mendasar tentang kedaulatan rakyat yang sebelumnya melalui MPR sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan. Terjadi pergeseran yang sangat fundamental tentang siapa sebenarnya yang bertindak sebagai pemegang supremasi atau kekuasaan tertinggi. Perubahan gagasan kedaulatan dalam UUD 1945 sekaligus juga diiringi dengan perubahan terhadap cara rakyat memberikan mandat terhadap penyelenggara kekuasaan negara. Salah satu contoh yang

dapat dikemukakan di sini adalah bahwa Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan bila ditelaah secara seksama, bunyi pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen, mengundang pemahaman atau pengertian yang bertentangan. “Kedaulatan berada di tangan rakyat” menunjuk sesuatu yang bersifat konkret fisik, sedangkan pengertian kalimat berikutnya “...dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar” mengandung pengertian yang abstrak, tidak kongkret atau nonfisikal. Bagaimana mungkin sesuatu hak yang kongkret dapat dijalankan melalui cara dan perbuatan yang tidak kongkret, abstrak atau nonfisikal? Lain halnya bila redaksional pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi begini: “Indonesia adalah negara kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya dilakukan menurut undang-undang dasar”. Itu lebih jelas sinkronisasinya. Artinya, kedaulatan rakyat disepakati adalah sebagai sebuah asas, pendirian atau sistem dan dilaksanakan berdasarkan asas atau sistem konstitusi.

Teori kedaulatan hukum timbul sebagai penyangkalan terhadap teori kedaulatan negara. Teori ini dikemukakan oleh Krabbe yang menunjukkan bahwa kekuasaan yang tertinggi tidak terletak pada raja, tidak juga pada negara, tetapi berada pada hukum yang bersumber pada kesadaran hukum dari setiap orang.

Ajaran Krabbe ini muncul sebagai reaksi terhadap teori kedaulatan negara. Dalam ajaran kedaulatan negara, hukum didudukkan lebih rendah daripada negara, artinya bahwa negara tidak tunduk pada hukum, karena hukum diartikan sebagai perintah-perintah dari negara itu sendiri (bentuk imperatif dari suatu norma).

Karena ada ketimpangan, maka Krabbe berpaham pada kedaulatan hukum, sebab berkaitan dengan hak asasi dari rakyat sudah semestinya negara tidak boleh melanggarnya. Kalaupun ada upaya akan melakukan perubahan harus dengan persetujuan rakyat. Oleh sebab itu hak-hak asasi yang bersumberkan kepada kesadaran hukum rakyat menunjukkan lebih tingginya kedudukan hukum daripada negara.

Naluri akan hukum/keadilan ini terjelma dalam naluri hukum (*rechts instink*), atau dalam bentuknya yang lebih sempurna, yaitu kesadaran hukum (*rechts bewustzijn*), di dalam negara membentuk

sesuatu yang abstrak, yang disebut *legislative power*. Dengan demikian Parlemen (Lembaga Perwakilan Rakyat) hanyalah suatu lembaga atau alat untuk menjelmakan kesadaran akan hukum (dan keadilan) dari rakyat. Di Amerika Serikat hal ini kita kenal dalam slogan *government of law, and not of men* (pemerintahan dengan hukum, bukan oleh orang seorang).

Ada dua ajaran atau paham yang memberikan pengertian tentang kedaulatan, yaitu pertama *Monisme*, yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah tunggal, tidak dapat dibagi-bagi, dan pemegang kedaulatan adalah pemegang wewenang tertinggi dalam negara (baik yang berwujud person atau lembaga). Jadi wewenang tertinggi yang menentukan wewenang-wewenang yang ada dalam negara tersebut (*Kompetenz-Kompetenz*). Kedua, *Pluralisme*, ajaran yang menyatakan bahwa negara bukanlah satu-satunya organisasi yang memiliki kedaulatan<sup>1</sup>.

Banyak organisasi lain yang berdaulat terhadap orang-orang dalam masyarakat, sehingga tugas negara hanyalah mengkoordinasi (*koordinieren*) organisasi yang berdaulat di bidangnya masing-masing. Keadaan ini oleh Baker disebutkan sebagai *polyarchisme subsidiaristeit beginsel* (prinsip subsidiaritas). Ajaran *Pluralisme* ini lahir karena ajaran *Monisme* terlalu menekankan soal kekuatan atau menekankan (*force*) hukum dalam melihat masyarakat negara, dan kurang menekankan soal kehendak (*will*) dari rakyat seperti yang diajarkan Rousseau.

Beberapa ajaran teori kedaulatan bisa dilihat sebagai berikut:

- a. Ajaran mengenai dasar kedaulatan ini biasanya dihubungkan dengan prinsip-prinsip bernegara. Ajaran ini mempunyai pengaruh pula pada persoalan sendi pemerintahan, seperti soal desentralisasi. Hubungan teori kedaulatan hukum dengan struktur organisasi negara adalah pada peraturan dasar hukum umum yang dituangkan dalam format Undang-Undang Dasar atau Konstitusi.
- b. Ajaran kedaulatan yang dijadikan dasar dalam mempertahankan bentuk negara. Misalnya, ajaran atau paham

---

<sup>1</sup> Harold J Laski

kedaulatan rakyat yang dikenal dalam ide demokrasi itu menjadi karakter dalam bentuk yang dilawankan dengan bentuk monarki (kedaulatan raja) atau diktator. Jadi seringkali demokrasi tidak diartikan hanya sebatas ide atau konsep, melainkan juga menjadi suatu bentuk negara, yaitu bentuk negara demokrasi.

- c. Sumber-sumber kewibawaan penguasa negara seringkali disandarkan pada ajaran kedaulatan pula. Kewibawaan kharismatik bisa muncul dari titisan kedaulatan Tuhan dan bereaksi pada teori kedaulatan raja. Namun kewibawaan rasional muncul dari jabatan kekuasaan negara yang diperoleh dari proses pemilihan yang demokratis dan didukung oleh rakyat banyak.

Gagasan kedaulatan rakyat ini kemudian disebarluaskan ke masyarakat oleh Mohammad Hatta. Bahkan bersama beberapa rekannya<sup>2</sup>.

Dalam edisi pertama majalah ini, Mohammad Hatta mengajukan pikiran bahwa Indonesia Merdeka yang hendak dibangun haruslah mendasarkan diri atas kedaulatan rakyat. Namun, gagasan kedaulatan rakyat yang berkembang di Eropa Barat ketika itu, yang didasarkan pada paham *individualisme* dan *liberalisme* telah tumbuh dalam alam pikiran abad ke-18 dan 19 yang sudah dianggap ketinggalan zaman.

Jika kedaulatan rakyat sering disebut dengan istilah demokrasi, maka gagasan kedaulatan rakyat yang hendak dikembangkan oleh Mohammad Hatta adalah demokrasi politik dan sekaligus ekonomi. Bahkan, menurut istilah Soekarno, “Demokrasi Indonesia adalah demokrasi sosial yang merupakan gabungan antara demokrasi politik dan demokrasi ekonomi<sup>3</sup>”.

Pengertian atau maksud kedaulatan rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945, dapat pula dikatakan berbeda dengan maksud atau

---

<sup>2</sup> Hatta menerbitkan tabloid khusus sepuluh-harian bernama *Daoelat Rakjat* sejak tahun 1931.

<sup>3</sup> Gagasan Soekarno ini dikemukakan dalam tulisannya yang berjudul *Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi* yang dimuat secara berturut-turut dalam majalah Fikiran Rajat (FR) No 18 dan 19 tahun 1932.



pengertian kedaulatan rakyat di negara-negara liberal pada umumnya. Sebabnya adalah kedaulatan rakyat Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945 tidak hanya menyangkut bidang politik, tetapi juga kedaulatan rakyat di bidang ekonomi dan bahkan sosial<sup>4</sup>.

Menurut Soekarno, prinsip ini disebutkan sebagai *sosio-demokrasi*, demokrasi yang berdiri di kedua kakinya. *Sosio-demokrasi*, menurutnya, mencakup juga demokrasi ekonomi tidak hanya demokrasi politik. Ditambahkannya pula bahwa pada bentuk demokrasi seperti ini rakyat menjadi berdaulat dalam bidang politik dan juga dalam bidang ekonomi. Itu juga sebabnya maka UUD 1945, selain memuat ketentuan-ketentuan dasar mengenai sistem politik juga memuat dasar-dasar mengenai sistem ekonomi<sup>5</sup>.

Sebagai wujud dari ide kedaulatan rakyat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan. Pelaksanaan keterlibatan penuh rakyat tersebut haruslah diorganisasikan menurut Undang-Undang Dasar sesuai dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945, tidak lagi diorganisasikan melalui institusi kenegaraan Majelis Permusyawaratan Rakyat layaknya ketentuan UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan.

Perbedaan yang terjadi setelah perubahan itu sangat jelas dan prinsipil<sup>6</sup>. Pertama, kedaulatan yang berada di tangan rakyat itu sekarang tidak lagi dilembagakan hanya pada satu subjek (*ordering subject*) MPR sebagai penjelmaan tunggal lembaga negara. Dalam rumusan yang baru, semua lembaga negara, baik secara langsung ataupun tidak langsung juga dianggap sebagai penjelmaan dan dibentuk dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat. Kedua, pengharusan pelaksanaan tugas menurut ketentuan undang-undang dasar tidak hanya satu lembaga saja, yakni MPR, melainkan semua lembaga negara diharuskan bekerja menurut ketentuan undang-undang dasar.

---

<sup>4</sup> (Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...*, op.cit., hlm. 296).

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok...*, op.cit., hal. 292.

Hubungan antara rakyat dan kekuasaan negara dalam hubungan sehari-hari, ada dua teori yang lazim dikembangkan, yaitu teori demokrasi langsung (*direct democracy*) dan teori demokrasi tidak langsung (*representative democracy*). Artinya kedaulatan rakyat dapat dilakukan secara langsung di mana rakyatlah yang melaksanakan kekuasaan tertinggi. Namun, di zaman modern sekarang ini dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi, bentuk semacam ini hampir tidak lagi dapat dilakukan. Karena itu, hal yang lebih populer dewasa ini adalah ajaran demokrasi yang tidak langsung atau demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Karena hal tersebut pada umumnya negara-negara modern memiliki badan atau lembaga perwakilan rakyat yang bertindak sebagai pelaku atau pelaksana kedaulatan rakyat itu dalam kekuasaan negara sehari-hari<sup>7</sup>.

Pengisian jabatan keanggotaan badan atau lembaga perwakilan itu biasanya dilakukan melalui mekanisme Pemilihan Umum yang menghimpun dan mengorganisasikan aspirasi, pendapat, dan suara rakyat yang berdaulat itu. Oleh karena itu, sistem demokrasi atau paham kedaulatan rakyat dewasa ini selalu terkait dengan pemilihan umum dan partai politik. Bahkan terkadang melalui pelaksanaan pemilihan umum dan keberadaan partai politik suatu negara dapat ditentukan pula bahwa negara tersebut sudah demokrasi atau tidak.

Ditegaskan pula bahwa hukum bukanlah sekadar alat dari mereka yang kuat, atau keseimbangan dari kepentingan-kepentingan yang ada di masyarakat. Dalam kaitannya dengan keadilan, hukum harus memiliki fungsi tertentu. Prof. Padmo Wahyono mengatakan, apabila kata-kata pasal-pasal kita ganti dengan istilah hukum sebagai suatu pengertian pokok (*genus begrip*), maka hukum menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berfungsi:

- a. Membangun masyarakat atau negara yang demokratis.
- b. Menyelenggarakan keadilan sosial.
- c. Menyelenggarakan perikemanusiaan.

Begitu banyak faktor dan kualifikasi yang harus dimiliki oleh para perumus naskah UUD NRI Tahun 1945 dalam memformulasikan

---

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat...*, op.cit., hal.73.

kalimat dalam setiap pasalnya, termasuk dan tidak terbatas pada pasal 1 Ayat (2) dimaksud, yaitu yang menyebutkan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat.

Sementara itu dalam versi amandemen disebutkan kedaulatan berada di tangan rakyat, sekilas memang kalimat pasal versi amandemen lebih lugas dan tegas. Namun, timbul pertanyaan apakah rumusan tersebut tidak memberikan suatu implikasi tersendiri pada konteks pemahaman maupun interpretasi yang dapat menimbulkan suatu pemahaman baru atau peluang-peluang tertentu. Yang ingin disampaikan dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah berkaitan dengan hakekat kedaulatan rakyat yang sebenar-benarnya, yaitu pada prinsipnya telah melekat pada dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan rakyat Indonesia.

Di samping itu bunyi dan sifat dari pasal tersebut juga merupakan pencerminan deklarasi yang informatif tentang sikap UUD NRI Tahun 1945 terhadap arti kedaulatan. Sedangkan substansi yang dirumuskan dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 tersebut memberikan pemaknaan yang sifatnya mempertegas kedaulatan itu dan ditekankan pula bahwa masing-masing rakyat memegang kedaulatan, dalam arti harafiahnya adalah kekuasaan tertinggi berada di tangan masing-masing rakyat yang diaktualisasikan secara mutlak.

Kedaulatan rakyat Indonesia berdasarkan ketentuan undang-undang dasar (*constitutional democracy*) diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Kedaulatan rakyat diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagai pemegang kekuasaan legislatif, Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kekuasaan yudikatif.

Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa undang-undang dasar dan undang-undang, dan juga dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, dilangsungkanlah suatu perlembagaan kedaulatan rakyat berdasarkan sistem perwakilan yang

menghadirkan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Bahkan juga di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota, perlembagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan sehingga menghadirkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>8</sup>.

Mohammad Hatta mengatakan Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik, kedaulatan ada di tangan rakyat, dan dilakukan dengan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

MPR sudah ditetapkan dari semulanya untuk mendorong pemerintah melaksanakan pembangunan negara berdasarkan rencana-rencana 5 tahun berturut-turut. Lebih lanjut lagi Hatta memaparkan bahwa apabila kita merenungkan UUD NRI Tahun 1945 sedalam-dalamnya, bahwa segala yang penting bagi bangsa, apalagi yang ditimpakan kepada rakyat sebagai beban materiil dan idiil, harus berdasarkan undang-undang, nyatalah bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum.

### **Negara hukum yang berdasarkan Pancasila.**

Pemimpin-pemimpin negara sering menyebut bahwa demokrasi Indonesia adalah Demokrasi Pancasila. Memang, ini sebagai tujuan hidup, apabila Indonesia sudah menjadi negara hukum dan negara hukum itu belum lagi tercapai. Sebab itu setiap orang di antara kita harus mempercepat datangnya negara hukum itu. Sejak mendirikan negara Republik Indonesia, negara hukum inilah yang dicita-citakan dan segera dirintis jalan untuk melaksanakannya. Tetapi karena kurang memahamkan Pancasila dan kurang kesabaran pada pejuang kita masa itu, orang lupa membedakan cita-cita dengan kenyataan.

Kenyataan di waktu itu ialah bahwa UUD NRI Tahun 1945 sudah tepat pada tempatnya. Untuk melaksanakan berbagai tugas

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme....*, op.cit., hlm. 59.

pembangunan yang berat diperlukan suatu pemerintah yang mempunyai kewibawaan. Hatta juga mengatakan seimbang dengan perjuangan menyempurnakan negara hukum rasa tanggung jawab harus tertanam dalam jiwa. Rasa tanggung jawab itu pasti mempercepat tumbuhnya negara hukum.

Sejalan dengan tumbuhnya negara hukum itu, akan berlaku apa yang ditulis oleh Prof. H. Krabbe dalam bukunya yang tersohor *Die Lehre der Rechtssouvernitt*. Dalam buku itu disebutkan, kedaulatan hukum akan menggantikan kekuasaan penguasa. Proses yang harus ditempuh dalam rangka tercapainya penegakan kedaulatan rakyat, hak asasi (warga negara), penegakan supremasi hukum merupakan suatu perjalanan panjang dan pekerjaan yang berkesinambungan.

Sejarah kenegaraan pun menunjukkan bahwa pengertian kegiatan tersebut merupakan salah satu upaya konkret dalam mewujudkan *demokratise rechtsstaat*, yang secara berkesinambungan selalu berkembang sesuai dengan tingkat kecerdasan suatu bangsa. Oleh karenanya berpangkal tolak pada perumusan seperti yang digariskan oleh pembentuk undang-undang dasar kita Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum dengan anggapan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari pengertian negara hukum pada umumnya, disesuaikan dengan keadaan di Indonesia. Artinya digunakan dengan ukuran pandangan hidup maupun pandangan bernegara kita.

Indonesia sebagai negara hukum melembagakan hak asasi warga negaranya, yaitu menjamin hak asasi sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dasarnya. Kedaulatan rakyat adalah salah satu manifestasi pelaksanaan hak asasi melalui ajang demokrasi, yang semestinya tidak ditafsirkan secara sempit. Jangan sampai ungkapan kekecewaan Bung Hatta terhadap kegagalan pemerintahan Orde Lama terulang di era reformasi.

Saya menduga sejarah akan berulang sebagai akibat kegagalan kaum sipil dan partai-partai politik yang kurang berani bersikap dengan mengacu kepada Pancasila sebagaimana ditetapkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Penyaluran kedaulatan secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan presiden, dan sebagai tambahan yaitu pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar. Bentuk penyaluran kedaulatan rakyat lainnya, yaitu melalui pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat, serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar<sup>9</sup>.

### **Rakyat Pemilik Negara**

Pada hakikatnya dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.

Tentunya UUD NRI Tahun 1945 dengan segala ketentuannya merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat, baik yang dilaksanakan secara langsung (*direct democracy*) maupun yang dilaksanakan secara tidak langsung atau perwakilan (*representative democracy*) melalui lembaga perwakilan rakyat. Oleh sebab itu pula, organ atau lembaga-lembaga negara yang melaksanakan fungsi kekuasaan negara dianggap melaksanakan amanat kedaulatan rakyat dan tunduk pada kedaulatan rakyat berdasarkan ketentuan undang-undang dasar.

Apabila hal ini dihubungkan dengan teori kontrak social *Jean Jacques Roesseau* yang menyatakan bahwa kehendak rakyat yang berdaulat itu dapat disalurkan dengan dua cara, yaitu pertama adalah kehendak seluruh rakyat yang biasa disebut *volunte de tous*. Kedua adalah kehendak umum yang berarti tidak harus semua rakyat atau disebut sebagai *volunte generale*. Kehendak yang pertama biasa juga disebut sebagai kedaulatan politik dan yang kedua biasa juga disebut sebagai kedaulatan hukum<sup>10</sup>.

Dalam sistem hukum Indonesia, kehendak yang pertama atau kedaulatan politik itu disalurkan melalui pemilihan umum yang

---

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, op.cit.hal.59.

<sup>10</sup> (Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat...*, op.cit., hal.77).

dilaksanakan secara periodik setiap 5 (lima) tahun sekali. Hasil dari pemilihan umum itulah yang kemudian mengisi jabatan-jabatan kelembagaan negara yang menjalankan kedaulatan rakyat dalam bentuk kedaulatan hukum. Hanya saja dalam proses menjalankan kedaulatan rakyat itu, semua lembaga negara haruslah tunduk pada ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar sebagai implikasi dari supremasi konstitusi sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Bukan hanya itu, segala ketentuan yang berada dalam UUD NRI Tahun 1945 sejatinya adalah amanat kedaulatan rakyat, namun implementasinya tetap tidak boleh bertentangan dengan kedaulatan rakyat itu sendiri. Artinya apabila rakyat menghendaki untuk mengubah ketentuan-ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945, maka kehendak rakyat ini harus dipandang sebagai kehendak hukum ataupun kedaulatan di bidang hukum (*volunte general*) yang harus disalurkan dan tidak boleh dikesampingkan karena UUD NRI Tahun 1945 juga telah memberi peluang untuk melakukan perubahan terhadapnya.

Inilah penegasan kembali terhadap pelaksanaan sistem konstitusional berdasarkan undang-undang dasar, yaitu pelaksanaan kedaulatan rakyat yang disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*)<sup>11</sup>.

Ketentuan di atas bisa juga disebut sebagai negara demokrasi yang berdasarkan hukum dan negara hukum yang demokratis, beriringannya konsep demokrasi dan nomokrasi. Kedaulatan rakyat itu juga terwujud dalam hukum selain terwujud juga dalam instansi sebagaimana telah disebutkan di atas. Oleh karena itu, lembaga-lembaga tinggi negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat secara kehendak hukum (*volunte generale*) tetap tidak boleh melanggar prinsip kedaulatan rakyat.

---

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme..., op.cit., hal.58.*

## Kedaulatan Rakyat dan Peran MPR

Menurut Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 (sebelum perubahan), seluruh rakyat yang berdaulat mendelegasikan penyelenggaraan kekuasaan dan kedaulatan seutuhnya kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan demikian MPR merupakan subyek pelaku kekuasaan kedaulatan utuh. Subyek penyelenggara kekuasaan kedaulatan utuh inilah yang dilembagakan sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Jika dilakukan komparatif rumusan dari Pasal 1 Ayat (2) UUD sebelum perubahan dengan UUD hasil amandemen, maka pada hasil amandemen menunjukkan lembaga yang merupakan subjek penjelmaan kedaulatan rakyat tidak jelas dan mengandung katagori *mistakes*. Ketentuan Pasal 1 Ayat (2) itu berada dan merupakan subsistem dari UUD, mengapa disebutkan lagi kekuasaan rakyat dilakukan menurut Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (2) tersebut, maka kekuasaan tertinggi di tangan rakyat. Formula pembagian kekuasaan tersebut sangat jelas berdasarkan pemikiran Trias Politica yang diajarkan oleh Montesquieu (1689-1755) dalam buku *L'Esprit Lois (The Spirit of the Laws)*, yang merupakan pengembangan lebih lanjut dari pemikiran J Locke (1632-1704).

Pemikiran Montesquieu itu dikenal dengan *separation of power* yang sudah dikenal luas. Menurut Montesquieu, pembagian kekuasaan menjadi tiga, yaitu *rule making function*, *rule aplicatuion function*, dan *rule adjudication* (Flechtheim, 1952:151). Walaupun demikian format demokrasi yang dituangkan dalam Pasal UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen merepresentasikan kedaulatan dan kekuasaan rakyat yang kabur dan semu, sehingga bersifat oligarkis. Kekuasaan MPR dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, rumusnya jelas bahwa kekuasaan tertinggi di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh suatu lembaga tertinggi negara, yaitu MPR.

Sekali lagi menurut UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen, kekuasaan MPR hampir dapat dikatakan direduksi, dihilangkan, sehingga mekanisme kekuasaan negara sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat tidak jelas. Ketidajelasan itu bisa dilihat apakah



sistem yang dianut *unicameral*, *bicameral*, atau *tricameral*. *Unicameral* dianut dan dilaksanakan secara efektif di Brunei, Vietnam, Singapura, Laos, Libanon, Syria, Kuwait, dan lain-lain. *Bicameral* dianut antara lain oleh USA, Perancis. Bila kita ambil contoh USA, maka di konstitusinya Article 1, section 1 tertulis: "*All legislative Power here in granted shall be vested in Congress of the United State, which shall consist of a senate and house of representatives.*"

Jadi bisa disimpulkan bahwa representasi kekuasaan rakyat Amerika diserahkan kepada kongres. Senat memiliki kekuasaan lebih besar dari House of Representatives. Bila kita bandingkan dengan kekuasaan dan kedaulatan rakyat, menurut UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen, kekuasaan MPR berdasarkan Pasal 2 dan 3 telah diamputasi, jadi tidak memiliki kekuasaan. MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Lembaga DPD berdasar Pasal 22C dan Pasal 22D hanya memiliki kekuasaan terbatas seperti mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah sesuai Pasal 22D Ayat (1). Pertanyaan muncul apa fungsi (lembaga) DPD dalam (lembaga) MPR?

Dapat disimpulkan dalam sistem demokrasi berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen adalah *legislative heavy*. Inilah yang menjadi akar oligarki dan yang memicu praktik korupsi di Indonesia. Terlebih dengan dikuatkannya kekuasaan DPR berdasar Pasal 20, 20A, dan Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945.

Menurut Jimly (2003: 7-9) bahwa pasca amandemen, MPR tidak lagi memiliki *supreme body* dan terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mencerminkan prinsip perwakilan politik (*political representation*) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mencerminkan perwakilan daerah (*regional representation*). Oleh sebab itu sistem ini bukan *unicameral* atau *bicameral* melainkan *tricameral* (Yuhana, 2007:66).

Pendapat Jimly tampaknya sulit diterima karena kalau *tricameral* MPR dan DPD itu memiliki kekuasaan dalam negara. Tapi harus diingat berdasarkan Pasal 2 dan 3 MPR tidak punya kekuasaan padahal MPR itu representasi kedaulatan rakyat. Juga DPD tidak

punya kekuasaan dalam negara, karena berdasarkan Pasal 22C dan 22D tidak memiliki kekuasaan pada tingkat negara, tetapi cukup pada tingkat daerah. Berdasarkan pengertian *bicameral* tampaknya untuk sistem pembagian kekuasaan menurut UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen juga sulit dikategorikan *becameralism*, karena tidak adanya kekuasaan MPR dan DPD dalam negara yang merepresentasikan kedaulatan rakyat.

Ketidakjelasan keterwakilan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Ayat (2) akan membawa dampak yang serius terhadap pelaksanaan dan penyelenggaraan negara, bahkan terhadap masa depan bangsa dan negara.

Oleh karena itu tiada jalan lain selain kembali menghargai dan memelihara apa yang sudah dirumuskan oleh bapak bangsa, *the founding fathers* yang telah memberikan pegangan untuk membangun bangsa dan negara yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 yaitu UUD NRI Tahun 1945 dengan Pembukaannya yang merupakan karya gemilang, yaitu sebuah *master piece*.

Itulah pedoman arah cita-cita dan tujuan nasional kita, dan sistem ketatanegaraan yang diwariskan yang harus dipedomani. Namun, di atas semua itu yang paling prinsipil yaitu kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh lembaga tertinggi, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, seperti yang termaktub dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 (sebelum perubahan).

## **Penutup**

Kedaulatan rakyat tidak lain adalah seperti apa yang dimaksud dan dirumuskan oleh *the founding fathers* sebagaimana telah tertuang dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum diamandemen. Pasal dan ayat itulah landasan dari akar sistem ketatanegaraan di Indonesia yang memang didesain dengan penuh kesadaran oleh pendiri bangsa.

Perubahan atas pasal tersebut sebagai pangkal perubahan sistem ketatanegaraan bangsa yang berdampak multi dimensi serta membawa

kegaduhan yang tidak berujung serta dapat membahayakan masa depan bangsa dan negara. Situasi dan keadaan seperti itu mulai dipersoalkan dan gerakan yang mengarah kepada tuntutan kembali ke UUD NRI Tahun 1945 asli atau perlunya re-amandemen perlu disikapi secara arif, sebab persoalan ini memang amat krusial dan mendasar.

Sudah saatnya kita sebagai bangsa besar punya sikap menghargai dan bangga kepada sistem kita sendiri. Sistem yang kita punyai seperti halnya negara lain yang dengan sungguh-sungguh menjalankan sistemnya. Kalau ada yang salah dengan sistem mereka, bukan lantas mengganti dengan sistem baru.

Selayaknya kita mengkajinya dengan segala upaya, pemikiran dan berbagai studi jika memang kita berniat memperbaiki dan memperkuat sistem yang berlaku. Lihatlah komunisme di China dan liberalisme di dunia Barat. Kegagalan yang muncul dicarikan solusi untuk memperkuat sistem dan bukan mengganti sistem. Beda halnya dengan Indonesia yang punya kebiasaan selalu terkesima dengan apa yang dimiliki orang lain dan kita mudah tergoda mengikutinya dan meninggalkan sistemnya sendiri.

Kembali ke sistem nasional yang sudah diwariskan oleh para pendiri bangsa adalah suatu keniscayaan apabila kita ingin menjadi bangsa besar yang disegani. Saatnya kita menerapkan sistem nasional kita. Jika ada yang kurang sempurna, mari kita perbaiki dan sempurnakan. Lebih baik jika bangsa lain yang mengganti sistemnya dengan sistem kita.

### **Daftar Pustaka**

- Asshiddiqie, Jimly, (1994 : 73, 77) *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: PT Ichtisar Baru.
- Asshiddiqie, Jimly, (2006 : 59) *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly, (2007 : 296, 292) *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT BIP.

Hatta, Mohammad, (1931), *Daoelat Rajat*  
Krabbe , *Die Lehre der Rechtssonvernitt.*  
Laski, Harold J, *Dua Ajaran tentang Kedaulatan.*  
Montesquieu, *The Spirit of The Laws.*  
Soekarno (1932 : No 18, 19) Majalah *Fikiran Rakyat: Demokrasi  
Politik dan Demokrasi Ekonomi.*  
UUD NRI Tahun 1945  
Wahyono, Padmo, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum*, Jakarta:  
Ghalia Indonesia.

# KEDAULATAN ADALAH DI TANGAN RAKYAT

I Wayan Sudirta

## Abstrak

DEMOKRASI menuntut adanya keterlibatan rakyat untuk berpartisipasi dalam setiap pengambilan kebijakan politik nasional melalui wakil-wakilnya yang dipilih melalui pemilu. Sementara desentralisasi tidak lain adalah memberikan tempat bagi daerah-daerah untuk mengembangkan diri guna menopang “bangunan” NKRI dalam rangka mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional, sebagaimana terangkum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Lain daripada itu, demokrasi dan desentralisasi dapat diibaratkan merupakan “*two sides of once coin*” dalam sistem pemerintahan modern guna mengimplementasikan prinsip kedaulatan rakyat. “Roh” demokrasi-desentralistik tergambar jelas dan mewarnai pola pikir para perumus amandemen UUD NRI Tahun 1945. Gambaran tersebut nampak dari cara meletakkan implementasi demokrasi-desentralistik dalam sistematika UUD NRI Tahun 1945 setelah amandemen, yakni dengan menempatkan Bab tentang Pemerintahan Daerah (Bab VI) berurutan dengan Bab tentang DPR (Bab VII) dan Bab tentang DPD (Bab VIIA).

Kata kunci : Demokrasi-Desentralistik, Penataan kembali UUD NRI Tahun 1945.

## Abstract

*DEMOCRACY requires the participation of the public to participate in any national political decision making through representatives chosen through elections. While decentralization, is none other than provide a place for these areas to develop themselves in order to sustain "foundation" of NKRI in order to realise the ideals and national objectives, as summarized in the preamble of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945). Other than that, democracy and decentralization can be likened to a "two sides of coin once" in modern governance system in order to implement the principle of popular sovereignty. "Spirit" of decentralised-democracy clearly illustrated and coloured mindset of the framers of the amendments of Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945). The concept appears in conducting decentralised implementation of democracy in*

*the systematics Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945) after amendment, namely by placing the chapter on Regional Government (Chapter VI) sequentially with a chapter on the House of Representatives (Chapter VII) and Chapter of the DPD (Chapter VIIa).*

*Keywords: Democracy-decentralization, re-structuring of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945)*

## **Pendahuluan**

PASAL 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Tentunya ketentuan itu mempunyai makna yang berbeda dengan ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen. Sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945, ditegaskan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Dengan perubahan itu, MPR yang seula dipahami sebagai penjelmaan atau pemegang mandat sepenuhnya dari rakyat atau pemegang kedaulatan rakyat tertinggi<sup>1</sup> bergeser ke arah pemahaman bahwa MPR tidak lagi sebagai pemegang mandat tunggal yang tertinggi, melainkan mandat itu dilaksanakan berdasarkan UUD.

Perubahan besar yang dilakukan oleh MPR menunjukkan terjadi pergeseran gagasan dan pemahaman yang mendasar tentang kedaulatan rakyat dalam UUD NRI Tahun 1945, mengenai siapa sebenarnya yang bertindak sebagai pemegang supremasi atau kekuasaan tertinggi. Sebagaimana dikemukakan oleh Soewoto Mulyosudarmo, perubahan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 merupakan perubahan menuju sebuah kondisi yang mencerminkan keadaan yang sebenarnya tentang pengaturan kekuasaan tertinggi.<sup>2</sup> Di mana pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat yang pelaksanaannya sesuai dengan UUD.

---

<sup>1</sup> Soewoto Mulyosudarmo, 2004, “Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konsotitusi”, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-Trans Malang, hlm. 3

<sup>2</sup>ibid.

Alasan perubahan yang dilakukan oleh MPR, menurut Jimly Assidique 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 melakukan kedaulatan rakyat.<sup>3</sup>

Perubahan gagasan kedaulatan rakyat ini, sekaligus diiringi dengan berbagai perubahan fundamental ketatanegaraan, utamanya berkaitan dengan cara rakyat memberikan mandat kepada penyelenggara negara.

Perubahan gagasan kedaulatan rakyat tersebut telah menghasilkan Presiden dipilih langsung oleh rakyat, tidak lagi oleh MPR. Begitu juga representasi mandat kedaulatan rakyat kepada lembaga perwakilan seperti DPR dan DPD yang semuanya dipilih melalui pemilu, tidak ada lagi anggota lembaga perwakilan yang berdasarkan penunjukan (*political appointee*).

Ini artinya wujud dari ide kedaulatan rakyat, dalam sistem demokrasi harus dijamin bahwa rakyat terlibat penuh dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta menilai pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan. Pelaksanaan keterlibatan penuh rakyat tersebut haruslah diorganisasikan menurut Undang-Undang Dasar sesuai dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945, tidak lagi diorganisasikan melalui institusi kenegaraan Majelis Permusyawaratan Rakyat layaknya ketentuan UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan. Perbedaan yang terjadi setelah perubahan itu sangat jelas dan prinsipil.<sup>4</sup> **Pertama**, kedaulatan yang berada di tangan rakyat dan sekarang tidak lagi dilembagakan hanya pada satu subjek (*ordering subject*), MPR sebagai penjelmaan tunggal lembaga negara. Dalam UUD setelah amandemen, semua lembaga negara baik secara langsung ataupun tidak langsung juga dianggap sebagai penjelmaan

---

<sup>3</sup>Jimly Assidique, 2005, “Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional,” Sambutan Pada Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia.

<sup>4</sup>Jimly Assidique, 2008, “Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, BIP-Gramedia, Jakarta.

dan dibentuk dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat. **Kedua**, pengharusan pelaksanaan tugas menurut ketentuan UUD tidak hanya satu lembaga saja, yakni MPR, melainkan semua lembaga negara diharuskan bekerja menurut ketentuan Undang-Undang Dasar.

Pada perkembangannya ada beberapa kelompok yang tidak puas dengan hasil amandemen tersebut, yang mencoba untuk mengusulkan kembali perubahan UUD NRI Tahun 1945. Menurut kelompok ini kedaulatan rakyat tetap harus diimplementasikan ke dalam satu lembaga tertentu, sementara UUD NRI Tahun 1945 tidak memerintahkannya hal tersebut justru secara praktek pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 menimbulkan adanya *legislative heavy* di tangan DPR. Untuk itu perlu pengkajian lebih lanjut mengenai praktek kedaulatan rakyat di Indonesia, beberapa hal akan diulas di bawah ini.

### **Penjelmaan Kedaulatan Rakyat Dalam UUD NRI Tahun 1945**

Ada dua teori besar untuk menghubungkan rakyat dengan kekuasaan negara dalam kehidupan sehari-hari, yaitu teori demokrasi langsung dan teori demokrasi tidak langsung. Ini berarti bahwa kedaulatan rakyat dapat dilakukan secara langsung dimana rakyatlah yang melaksanakan kekuasaan tertinggi yang dimilikinya.

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

Amandemen UUD NRI Tahun 1945 terhadap ketentuan itu jika disisir, akan ditemui beberapa konsekuensinya sebagai berikut:

1. Pemilihan umum dan partai politik, berbeda dengan sebelum dilakukannya perubahan, UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan kini lebih jelas memuat ketentuan mengenai kedua hal tersebut.



Bab VIIB pada UUD NRI Tahun 1945 memuat 1 pasal dengan kandungan 6 ayat yang mengatur ketentuan mengenai pemilihan umum dan terkandung juga mengenai partai politik. Ketentuan ini memuat aturan-aturan umum mengenai pemilihan umum yang pengaturan lebih rincinya diamanatkan dengan pembentukan undang-undang.<sup>5</sup> Sedangkan ketentuan mengenai kehadiran partai politik dilihat dari keberadaan Pasal 22E Ayat (3) yang menentukan bahwa yang menjadi peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.<sup>6</sup>

Gagasan amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang demikian ini dapat ditafsirkan bahwa keberadaan ketentuan mengenai pemilihan umum dan partai politik adalah penjelmaan atas kedaulatan rakyat itu juga karena pengaturannya yang berada dalam UUD NRI Tahun 1945. Menurut Jimly Assidique, dalam sistem konstitusional berdasarkan undang-undang dasar, pelaksanaan kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*).<sup>7</sup>

2. Kedaulatan rakyat Indonesia berdasarkan ketentuan undang-undang dasar (*constitutional democracy*) diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan.

Sistem perwakilan Indonesia sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat ditasbihkan tiga lembaga negara yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri atas **anggota** Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan **anggota** Dewan Perwakilan Daerah (DPD)<sup>8</sup> sebagai pemegang kekuasaan legislatif, Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, serta

---

<sup>5</sup>Bab VIIB UUD 1945.

<sup>6</sup>Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945.

<sup>7</sup>Jimly Asshidique, 1993, "*Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*", Disertasi Pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 76.

<sup>8</sup>Cetak tebal oleh penulis, untuk menegaskan prinsip-prinsip kelembagaan yang dianut oleh UUD 1945 pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 bahwa MPR bukan seperti Kongres di Amerika. Ini juga menegaskan bahwa Indonesia tidak menggunakan prinsip bicameral.

Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kekuasaan yudikatif. Dalam menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa undang-undang dasar dan undang-undang dan juga dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, dilangsungkanlah suatu perlembagaan kedaulatan rakyat berdasarkan sistem perwakilan yang menghadirkan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Bahkan juga di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota, perlembagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan sehingga menghadirkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>9</sup>

3. Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum, pemilihan presiden (dan juga pemilihan kepala daerah), dan sebagai tambahan yaitu pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar. Bentuk penyaluran kedaulatan rakyat lainnya yaitu melalui pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar.<sup>10</sup> Secara prinsip ide kedaulatan rakyat harus tetap menjamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. Sudah barang tentu UUD NRI Tahun 1945 dengan segala ketentuannya merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat, baik yang dilaksanakan secara langsung (*direct democracy*) maupun yang dilaksanakan secara tidak langsung atau perwakilan

---

<sup>9</sup> Jimly Assidique, 2011, "*Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*", PT. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 59.

<sup>10</sup> Ibid, hlm. 59. Penulis menambahkan satu praktek setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 dilakukan, yaitu adanya pemilihan kepala daerah secara langsung. Moh. Fajrul Falaakh mengilustrasikan hal ini sebagai perubahan informal konstitusi terhadap kontur Rezim Konstitusi, lihat lebih lanjut dalam Mohamad Fajrul Falaakh, 2014, "Pertumbuhan dan Model Konstitusi serta Perubahan UUD 1945 Oleh Presiden, DPR, dan Mahkamah Konstitusi", Gadjah Mada University Press, hlm. 128-143.

(*representative democracy*) melalui lembaga perwakilan rakyat. Oleh sebab itu pula, organ atau lembaga-lembaga negara yang melaksanakan fungsi kekuasaan negara dianggap melaksanakan amanat kedaulatan rakyat dan tunduk pada kedaulatan rakyat berdasarkan ketentuan undang-undang dasar. Apabila hal ini dihubungkan dengan teori kontrak sosial Jean Jacques Roesseau yang menyatakan bahwa kehendak rakyat yang berdaulat itu dapat disalurkan dengan dua cara yaitu,<sup>11</sup> pertama adalah kehendak seluruh rakyat yang biasa disebut *volunte de tous* dan yang kedua adalah kehendak umum yang berarti tidak harus semua rakyat atau disebut sebagai *volunte generale*. Kehendak yang pertama biasa juga disebut sebagai kedaulatan politik dan yang kedua biasa juga disebut sebagai kedaulatan hukum. Dalam sistem hukum Indonesia, kehendak yang pertama atau kedaulatan politik itu disalurkan melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara periodik setiap 5 (lima) tahun sekali. Hasil dari pemilihan umum itulah yang kemudian mengisi jabatan-jabatan kelembagaan negara yang menjalankan kedaulatan rakyat dalam bentuk kedaulatan hukum. Hanya saja dalam proses menjalankan kedaulatan rakyat itu, semua lembaga negara haruslah tunduk pada ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar sebagai implikasi dari supremasi konstitusi sesuai dengan ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. tidak hanya itu saja, segala ketentuan yang berada dalam UUD NRI Tahun 1945 sejatinya adalah amanat pelaksanaan kedaulatan rakyat namun tetap tidak dapat bertentangan dengan kedaulatan rakyat itu sendiri. Artinya apabila rakyat menghendaki untuk mengubah ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 maka kehendak rakyat ini harus dipandang sebagai kehendak hukum ataupun kedaulatan di bidang hukum (*volunte general*) yang harus disalurkan dan tidak boleh dikesampingkan karena UUD NRI Tahun 1945 juga telah memberi peluang untuk melakukan perubahan terhadapnya. Inilah penegasan kembali terhadap pelaksanaan sistem konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar, yaitu pelaksanaan kedaulatan

---

<sup>11</sup>JimlyAssidique, "KonstitusidanKonstitualisme.."Op.cit, hlm. 77.

rakyat yang disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*).<sup>12</sup> Ataupun disebutkan sebagai negara demokrasi yang berdasarkan hukum dan negara hukum yang demokratis, beriringannya konsep demokrasi dan nomokrasi. Hal ini dikarenakan kedaulatan rakyat itu terwujud juga dalam hukum selain terwujud juga dalam instansi sebagaimana telah disebutkan sebelumnya diatas. Oleh karena itu, lembaga-lembaga tinggi negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat secara kehendak hukum (*volunte generale*) tetap tidak boleh melanggar prinsip kedaulatan rakyat.<sup>13</sup>

### **Mengembalikan Semangat *Checks and Balances***

Amandemen UUD NRI Tahun 1945 telah merumuskan ulang kekuasaan pembentuk undang-undang (*rule making function*). Pergeseran fungsi ini secara yuridis berimplikasi luas terhadap kekuasaan pemerintahan (eksekutif) dan kekuasaan kehakiman.

Pergeseran tersebut membawa konsekuensi *pertama*, pergeseran fungsi legislatif mengakibatkan DPR mengalami penguatan peran sebagai lembaga pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang (fungsi legislatif). Legitimasi DPR itu juga semakin penuh melalui pemilu langsung.<sup>14</sup>

Sebagai *balancing*, idealnya dalam UUD NRI Tahun 1945 haruslah memuat pemberian kewenangan lembaga negara lainnya, misalnya DPD dan Presiden. Faktanya UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen tidak memberikan hal tersebut, Presiden tidak diberikan hak veto (bahkan terlibat langsung dalam proses legislasi), dan DPD kewenangannya tidak sebesar majelis tinggi lainnya di dunia.

*Kedua*, pergeseran fungsi legislasi itu membawa arti bahwa pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, Indonesia meniggalkan prinsip pembagian kekuasaan horizontal “mendekati” prinsip pemisahan kekuasaan secara tegas. Dikatakan “mendekati” sebab

---

<sup>12</sup>Ibid, hlm. 58.

<sup>13</sup>Jimly Asshidiqie, “Gagasan Kedaulatan Rakyat...”, *Op.cit*, hlm. 81.

<sup>14</sup>MohammadFajrulFalaakh, “Pertumbuhan Model Konstitusi...”, *Op.cit*, hlm. 148-149.

Presiden (eksekutif) dirumuskan masih memiliki kekuasaan mengajukan RUU dan membahasnya bersama DPR (Pasal 5 Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945).<sup>15</sup>

Disamping dua hal penting tersebut, sistem keparlemenan Negara Kesatuan Republik Indonesia mengalami perubahan signifikan. Perubahan tersebut termuat dalam ketentuan Bab VIIA, Pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945, yakni dengan dimunculkannya Dewan Perwakilan Daerah oleh “*the second foundings constitution*” sebagai lembaga negara yang berfungsi merepresentasikan kepentingan daerah dalam konstelasi kebijakan politik nasional berdampingan dengan representasi politik yang diwadahi oleh DPR.

Kemunculan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga tinggi negara, pada hakikatnya merupakan respons atas penolakan sistem pemerintahan *otoritarian-oligarkhis-sentralistik* yang dilaksanakan oleh rezim orde baru secara sukses sepanjang lebih kurang 32 tahun. Oleh sebab itu secara sistemik keberadaan DPD ini tidak mungkin dapat dilepaskan dari perjalanan panjang yang terjadi dalam perdebatan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dalam rangka mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis-desentralistik yang menjadi tuntutan utama gerakan reformasi 1998. Oleh sebab itulah, “pembacaan” keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan NKRI harus bersumber dari konsep demokrasi-desentralistik yang pada hakikatnya merupakan “roh” dari keseluruhan perubahan konstitusi.

Lain daripada itu jika dilihat dari perjalanan proses amandemen UUD NRI Tahun 1945, maka proses itu sengaja dilakukan berurutan, yakni perubahan II tentang Pemerintahan Daerah dan DPR, serta perubahan III tentang DPD. Kemudian berpijak dari perubahan II dan III tersebut, dilakukanlah perubahan IV yakni tentang MPR yang rumusan ketentuannya tertuang dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

---

<sup>15</sup>Ibid, hlm. 146.

Dari gambaran pentahapan amandemen serta sistematika hasil amandemen UUD NRI Tahun 1945 di atas, nampak jelas bahwa visi para perancang amandemen UUD NRI Tahun 1945 menempatkan daerah sebagai bagian integral dari NKRI, dan oleh sebab itulah kepentingan daerah harus menjadi referensi dalam setiap pengambilan kebijakan politik nasional. Dengan kata lain, para perancang amandemen UUD NRI Tahun 1945 menghendaki agar kepentingan daerah harus menjadi sumber referensi dan muatan kebijakan politik nasional. Inilah implementasi demokrasi-desentralistik yang secara nyata tertuang di dalam konstitusi.

Kebijakan politik nasional haruslah dituangkan dalam produk hukum. Hal ini bertujuan agar kebijakan politik tersebut mengikat, dapat dilaksanakan, dan mencerminkan keadilan bagi seluruh komponen bangsa untuk masa kini dan akan datang. "*Legislation public policy just not sharing power authority, but for the next generations*". Oleh sebab itulah untuk menuangkan kebijakan politik nasional tersebut proses legislasi menjadi jalan pertama dan utama. Sehubungan dengan hal ini, UUD NRI Tahun 1945 telah memberikan peran yang lebih kuat kepada lembaga perwakilan ketimbang eksekutif. Tidak seperti ketika UUD NRI Tahun 1945 sebelum diamandemen.

Apabila seseorang duduk dalam lembaga perwakilan melalui pemilihan umum, maka perwakilannya disebut perwakilan politik (*political representation*). Apapun tugasnya dalam masyarakat, kalau yang bersangkutan menjadi anggota lembaga perwakilan melalui pemilihan umum tetap disebut perwakilan politik. Umumnya perwakilan semacam ini punya kelemahan karena yang terpilih biasanya adalah orang yang populer karena reputasi politiknya, tetapi belum tentu menguasai bidang-bidang teknis pemerintahan, Perundang-undangan, ekonomi dan lain-lainnya, sedangkan para ahli sulit terpilih melalui perwakilan politik ini, apalagi kalau pemilihan umumnya memakai sistem pemilihan distrik. Di negara maju kelemahan ini kurang terasa, karena tingkat pengetahuan/pendidikan sudah begitu maju dan merata, itulah sebabnya perwakilan politik merupakan pilihan dari negara-negara maju, dan pemilihan umum tetap merupakan cara yang terbaik untuk menyusun keanggotaan

parlemen dan membentuk pemerintah. Lain halnya pada negara-negara sedang berkembang, disamping perwakilan politik juga melalui pengangkatan orang-orang tertentu dalam lembaga perwakilan.<sup>16</sup>

Setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945, DPD diberi kewenangan yang terbatas dalam bidang legislasi anggaran serta pengawasan. Dalam bidang legislasi DPD hanya berwenang untuk mengajukan dan ikut membahas Rancangan Undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah [Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2)].

Walaupun disebutkan secara limitatif kewenangan DPD untuk mengajukan dan membahas RUU tersebut, namun kewenangan itu tidak terbatas pada lima macam RUU itu saja, tetapi lebih luas dari itu yaitu segala RUU yang ada kaitannya dengan kelima jenis substansi RUU yang telah disebutkan itu. Disamping itu, DPD juga berwenang memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama (Pasal 22D Ayat 2).

Keterlibatan DPD untuk memberikan pertimbangan dalam pembahasan RUU tersebut dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada DPD memberikan pandangan-pandangan dan pendapatnya atas RUU tersebut karena pasti berkaitan dengan kepentingan daerah-daerah. Kewenangan bidang pengawasan yang diberikan kepada DPD hanya terbatas pada pengawasan atas undang-undang yang terkait dengan jenis undang-undang yang ikut dibahas dan atau diberikan pertimbangan oleh DPD dalam pembahasannya. Hal ini dimaksudkan sebagai kesinambungan kewenangan DPD untuk mengawasi pelaksanaan berbagai RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Selain itu DPD juga diberikan kewenangan untuk memberikan pertimbangan atas pengangkatan anggota Badan Pemeriksa Keuangan. Latar belakang pemberian kewenangan ini

---

<sup>16</sup>Jimly Asshidiqie, "Gagasan Kedaulatan Rakyat...", *Op.cit.*, hlm. 41.

disebabkan karena BPK itu adalah mengawasi penggunaan uang dari UU APBN yang ikut diberikan pertimbangan oleh DPD dalam pembahasannya.

Dalam proses legislasi – sebagai lembaga yang merepresentasikan kepentingan daerah – DPD diberi wewenang oleh konstitusi untuk dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Pemberian wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2) menunjukkan bahwa *core competence* DPD erat kaitannya dengan daerah. Hal ini berarti para perancang amandemen UUD NRI Tahun 1945 benar-benar menghendaki agar kepentingan daerah harus menjadi referensi dalam setiap pengambilan kebijakan politik. Para perancang amandemen menghendaki DPD tidak hanya sekedar “simbol” kepentingan daerah, melainkan harus berperan secara nyata dalam melaksanakan konsep demokrasi-desentralistik dengan cara menjalankan kewenangan konstitusional yang telah digariskan. Konsep berpikir para perancang amandemen UUD NRI Tahun 1945 ini juga menggambarkan adanya paradigma *check and balance* kepentingan pusat dan daerah dalam kebijakan politik nasional yang dijalankan oleh DPD.

Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, terdapat 3 lembaga negara yang memiliki tugas dan kewenangan dalam pembentukan undang-undang, yakni Presiden, DPR dan DPD. UUD 1945 juga telah menentukan tiga tahapan umum pembentukan undang-undang yakni *tahap pengajuan rancangan undang-undang, tahap pembahasan rancangan undang-undang dan tahap pengambilan keputusan atau pemberian persetujuan.*

Hanya saja, istilah yang digunakan untuk menggambarkan peran tiga lembaga negara dimaksud pada masing-masing tahapan pembentukan undang-undang berbeda-beda. Sehingga pemahaman



terkait keterlibatan ketiga lembaga tersebut juga berlainan pula. Masalah inilah yang kemudian menyebabkan kerancuan dalam mengatur proses pembentukan undang-undang yang dimuat dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maupun Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Mencermati konsitusi maka terdapat beberapa kata kunci yang patut untuk dicermati.

**Pertama**, pada tahap pengajuan terdapat 4 istilah yakni

1. *“Presiden berhak”*,
2. *“DPR memegang kekuasaan membentuk...,”*
3. *“Anggota DPR berhak mengajukan..”* dan
4. *“DPD dapat mengajukan..”*

**Kedua**, pada tahap pembahasan terdapat 2 istilah yakni:

1. *“setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden.*
2. *“DPD ikut membahas...”* .

**Ketiga**, untuk tahap pengambilan keputusan, sekalipun merupakan tahapan tersendiri, namun ia merupakan bagian tidak terpisah dari tahap pembahasan. Sebab, Pasal 20 ayat (2) menyatakan, *“...rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*

Keragaman istilah di atas dapat menimbulkan kemungkinan salah tafsir dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, baik lembaga yang berwenang maupun mekanismenya.

## **Praktek Informal Amandemen Dalam Kerangka Kedaulatan Rakyat**

Fajrul Falaakh dalam hipotesanya menyatakan sudah ada informal amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945, praktek itu

berkaitan dengan proses ketatanegaraan yang dilaksanakan baik oleh Presiden, DPR, maupun Mahkamah Konstitusi.<sup>17</sup>

Salah satu praktek yang dianggap mengembalikan kedaulatan kepada rakyat adalah Putusan MK Perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Sistem Pemilu Indonesia.

Melalui putusannya dengan perkara Nomor 22-24/PUU-VI/2008, Mahkamah Konstitusi kemudian dipandang melakukan suatu terobosan penting dalam pelaksanaan pemilihan umum yang berkedaulatan rakyat di Indonesia. Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya kemudian membatalkan ketentuan Pasal 214 UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilu tersebut dan menetapkan bahwa sistem suara terbanyaklah yang dipakai untuk menentukan keterpilihnya seseorang sebagai wakil rakyat bukan nomor urut yang ditentukan oleh partai politik yang bersangkutan karena hal tersebut menciderai aspek kedaulatan rakyat. Lebih jelasnya dalam pendapatnya Mahkamah menyatakan:

***“Ketentuan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU 10/2008 yang menentukan bahwa calon terpilih adalah calon yang mendapat di atas 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau menempati nomor urut lebih kecil, jika tidak ada yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP, atau yang menempati nomor urut lebih kecil jika yang memperoleh 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP lebih dari jumlah kursi proporsional yang diperoleh suatu partai politik peserta Pemilu adalah inkonstitusional. Inkonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat sebagaimana telah diuraikan di atas dan dikualifisir bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut merupakan pelanggaran atas kedaulatan rakyat jika kehendak rakyat yang tergambar dari pilihan mereka tidak diindahkan dalam***

---

<sup>17</sup>Lihat dalam Mohammad Fajrul Falaakh, “Pertumbuhan dan Model Konstitusi...”, Op.cit.

*penetapan anggota legislatif akan benar-benar melanggar kedaulatan rakyat dan keadilan, jika ada dua orang calon yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara ekstrem terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara kecil, karena yang mendapat suara kecil nomor urutnya lebih kecil”<sup>18</sup>*

Melalui putusan Mahkamah Konstitusi ini paradigma sistem pemilu di Indonesia kemudian berubah, nomor urut seorang calon wakil rakyat tidaklah kemudian berpengaruh sangat signifikan dalam penentuan keanggotaan pada lembaga perwakilan rakyat. Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945 ditafsirkan Mahkamah Konstitusi bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dalam kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendakinya.

Pendapat Mahkamah Konstitusi ini menepis pendapat yang menyatakan bahwa DPR sebagai pembuat undang-undang melalui kebijaksanaannya bebas untuk menentukan suatu sistem pemilu yang digunakan karena diberi kewenangan untuk itu dengan memasukkannya dalam ketentuan undang-undang. Namun menurut Mahkamah Konstitusi hal ini memang benar adanya namun bukan berarti kewenangan tersebut kemudian menyimpangi atau menciderai prinsip-prinsip kedaulatan rakyat yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi ini kemudian menggeser peran besar partai politik dan mengembalikan bandul peranan penting rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam memilih wakil-wakil mereka yang duduk di lembaga perwakilan rakyat. Sistem penetapan suara terbanyak dapat dipandang memberi kemudahan bagi para peserta pemilu dan masyarakat karena baik peserta pemilu maupun masyarakat menjadi bebas menentukan hak pilihnya.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang (PUU) UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu.

<sup>19</sup>ibid.

Selain itu penetapan suara terbanyak memberikan keadilan yang substantif dimana seorang calon wakil rakyat memang benar-benar dipilih berdasarkan dukungan rakyat bukan karena campur tangan partai politik yang bersangkutan sehingga prinsip pertanggungjawaban dari calon yang terpilih semakin mengikat kuat secara moral kepada para konstituennya. Putusan Mahkamah Konstitusi ini merupakan perkembangan signifikan terhadap pelaksanaan demokrasi di Indonesia.<sup>20</sup>

Dari sisi pelaksanaan pemilu sejak 1999 yang mengarah ke sistem multipartai misalnya, dari sisi sistem pemerintahan sebenarnya lebih tepat jika dipergunakan sistem parlementer daripada sistem *quasi-presidensiil*. Sistem semacam ini pernah diterapkan pada masa-masa awal kemerdekaan Indonesia tahun 1945.<sup>21</sup>

### **Epilog/Kesimpulan: Tuntutan Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945**

Pelaksanaan faham kedaulatan rakyat sesuai yang tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945 pada kenyataannya menuai sejumlah kritik karena pelaksanaannya yang tidak sesuai dengan konstitusi. Sebagian sistemnya sudah baik, tetapi pemahaman para penyelenggara masih bermasalah atau kemampuan para penyelenggara negara itu lah yang masih banyak kelemahan. Akan tetapi, di samping itu, tepat banyak hal yang harus diakui bersumber pada perumusan sistemnya itu sendiri yang menjadi penyebab.

Gagasan perbaikan tentu saja harus diambil sebagai kritik kepada UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri disamping penyelenggara negara memegang peran penting terhadap pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945.

Terkait dengan faham kedaulatan rakyat yang dituangkan dalam rumusan UUD NRI Tahun 1945, menarik untuk dikaji hal-hal sebagai berikut:

---

<sup>20</sup>Saldi Isra, 24 Desember 2008, dalam *Suara Rakyat Dihormati*, Harian Kompas, hlm. 1.

<sup>21</sup>Satya Arinanto, "Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", makalah.

## 1. **Penataan Kembali Struktur dan Fungsi MPR, DPR, dan DPD;**

Perubahan struktur dan fungsi MPR bila dikaitkan dengan kedaulatan rakyat. Representasi daerah memang telah diakomodasi dalam amandemen UUD NRI Tahun 1945 dengan membentuk DPD, namun bentuk kompromi terhadap kelembagaan DPD inilah yang sampai saat ini menuai kritik. Perubahan dapat dilakukan dengan mendudukkan kembali MPR, DPR dan DPD dalam konsep perwakilan yang komprehensif sejalan dengan nilai kedaulatan rakyat dan demokrasi.

Untuk menguatkan MPR, pada masa mendatang perlu dipertegas kewenangan MPR kembali untuk dapat menetapkan Ketetapan MPR yang sifatnya *regelling*. Untuk itu, legitimasi MPR perlu diperkuat, MPR tidak menjadi forum bersama anggota DPR dan anggota DPD lagi melainkan MPR adalah *joint session* antara DPR dan DPD karena adanya masalah ketatanegaraan yang perlu dirumuskan. Dengan *joint session* maka GBHN yang selama ini tidak ada dapat dibuat kembali, GBHN yang akan datang adalah hasil permufakatan perwakilan rakyat dan perwakilan daerah dalam MPR sebagai representasi kedaulatan rakyat.

Dikaji lebih lanjut kedudukan MPR sebagai lembaga legislatif tertinggi sehingga persoalan-persoalan penting bangsa dan negara diselesaikan oleh MPR.

Selanjutnya Fungsi legislasi, pengawasan, dan fungsi anggaran DPR dan DPD agar lebih diperjelas aspek-aspeknya sehingga lebih efektif dalam penyelenggaraannya.

## 2. **Penataan Kembali Sistem Peradilan;**

Penataan sistem peradilan di Indonesiadiarahkan untukmenjamin mutu peradilan dengan prinsip independensi yang diimbangi oleh akuntabilitas yang efektif dan menjamin keterpercayaan, disertai pembagian tugas yang lebih produktif antara MK, MA dan KY dalam menyukseskan agenda penegakan hukum dan keadilan, dalam melakukan modernisasi tatakelola dan dalam menjaga dan menegakkan martabat dan kehormatan hakim. Perkembangan ketatanegaraan mengharuskan adanya peradilan khusus yang

harus dibentuk serta kewenangan mengadili perkara hasil Pemilu yang selalu menuai kritik dari masyarakat. UUD harus responsif terhadap hal itu untuk selalu menjaga konsistensi sistem ketatanegaraan Indonesia.

### **3. Pemurnian Sistem Presidensiil;**

Pemurnian ini terutama sekali dalam konteks legislasi. UUD NRI Tahun 1945 menegaskan keterlibatan Presiden dalam legislasi secara langsung. Keterlibatan Presiden ini tidak sesuai dengan prinsip presidensiil, oleh karena itu pemurnian sistem presidensiil dilakukan dengan memperhatikan: 1) ketentuan mengenai tugas dan wewenang lembaga legislatif (DPR dan DPD) harus menopang sistem presidensiil yang kuat. Berbagai hak yang dimiliki DPR dan DPD harus dilakukan dalam rangka sistem ini. 2) pelaksanaan berbagai tugas dan wewenang tersebut yang terjelma dalam konstitusi harus mendukung kerangka kestabilan pemerintahan. 3) pengaturan sistem pemilihan umum dan keapartaian yang mendukung sistem presidensiil.<sup>22</sup>

### **4. Perbaikan Sistem Pemerintahan Daerah;**

Perbaikan sistem pemerintahan daerah ini dimaksudkan dalam hal meletakkan sistem otonomi daerah secara serentak baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten dan kota, karena UUD NRI Tahun 1945 “tertinggal” dari UU Pemilihan Kepala Daerah. UU menegaskan pemilihan langsung serentak sementara UUD NRI Tahun 1945 tidak menegaskan hal itu. Supaya tidak ada interpretasi lagi maka UUD harus menegaskan hal itu. Jika informal amandemen saja dapat diterima oleh masyarakat, sudah sepatutnya formal amandemen juga dilaksanakan untuk menjaga konsistensi ketatanegaraan Indonesia.

Konsepsi pemerintahan daerah juga harus ditegaskan dalam UUD, yaitu menegaskan titik tolak otonomi di tingkat provinsi dan kota. Selain hal itu, pengertian daerah otonomi khusus atau

---

<sup>22</sup>Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, 2014, “*Memahami Konstitusi, Makna dan Aktualisasi*”, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 241.

istimewa harus diperluas yang tidak hanya bersifat politik, tetapi juga ekonomi dan kebudayaan, tidak hanya di tingkat provinsi tetapi dapat pula di tingkat kabupaten/kota. Makna kedaulatan rakyat harus benar-benar terakomodasi dari seluruh aspek dalam UUD tidak saja aspek politik tetapi juga aspek lainnya.

### Daftar Pustaka

- Arinanto, Satya “*Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*”, makalah.
- Asshidiqie, Jimly (1993), “*Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*”, Disertasi Pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
- Asshidiqie, Jimly (2008), “*Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*,” BIP-Gramedia, Jakarta.
- Assidiqie, Jimly (2011), “*Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*”, PT. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 59.
- Assidiqie, Jimly “*Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*,” Sambutan Pada Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) oleh Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia, Jakarta, 21 November 2005.
- Fajrul Falaakh, Mohhammad (2014), “*Pertumbuhan Model Konstitusi serta Perubahan UUD 1945 Oleh Presiden, DPR, dan Mahkamah Konstitusi*”, Gadjah Mada University Press.
- Isra, Saldi (2008), *Suara Rakyat Dihormati*, Harian Kompas, 24 Desember 2008.
- Manan, Bagir dan Harijanti, Susi Dwi (2014) “*Memahami Konstitusi, Makna dan Aktualisasi*”, Rajawali Press, Jakarta, 2014.
- Mulyosudarmo, Soewoto (2004) “*Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konsotituti*”, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-Trans Malang, 2004.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang  
Pengujian Undang-Undang (PUU) UU No. 10 Tahun 2008  
tentang Pemilu.  
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,  
Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 75, Pasal 22 E Ayat (3).



# KEDAULATAN RAKYAT DAN PERKEMBANGANNYA DI INDONESIA

Nanang Samodra

## **Abstrak**

KEDAULATAN rakyat di Indonesia dimulai sejak diproklamasikan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus tahun 1945, dan tertuang secara eksplisit dalam sila ke-4 dasar negara Pancasila. Dalam perkembangannya kedaulatan rakyat di Indonesia dilaksanakan seiring dengan perjalanan undang undang dasar yang telah mengalami perubahan beberapa kali. Perubahan itu diharapkan dapat menyelesaikan setiap permasalahan kenegaraan yang timbul sesuai perkembangan zaman. Meskipun dimungkinkan adanya perubahan dalam undang undang dasar, namun ada kesepakatan secara nasional untuk tidak mengubah isi naskah dari pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kata kunci: kedaulatan rakyat, konstitusi, perubahan.

## **Abstract**

*SOVEREIGNTY of the people in Indonesia began the proclamation of Indonesian independence on 17 August 1945, and stated explicitly in fourth basic precepts of Pancasila state. In its development, the people's sovereignty in Indonesia is in tune with the changes that occur constitution. That change is expected to resolve any state problems that arise according to the times. While it is possible for a change in the constitution, but there is a nationally agreement not to change the content of the Preamble of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945).*

*Keywords: People's Sovereignty, Constitution, change.*

## **Pendahuluan**

DEMOKRASI adalah konsep pemerintahan dari rakyat oleh rakyat untuk rakyat. Pada konsep negara Polis (kota), pemerintahan itu dilakukan secara langsung dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat, yang berarti rakyat berperan langsung dalam setiap pengambilan dan pelaksanaan kebijakan yang ditentukan secara bersama-sama. Selain

dalam bidang pemerintahan, peranan rakyat secara langsung juga berlaku untuk peradilan yang disebut peradilan rakyat<sup>1</sup>.

Dalam perkembangannya, demokrasi secara langsung ini mengalami pergeseran menjadi demokrasi perwakilan atau melalui demokrasi secara tidak langsung. Pergeseran itu timbul karena adanya perubahan kompleksitas yang terjadi dalam masyarakat, baik karena adanya perkembangan jumlah penduduk maupun perkembangan permasalahan yang ada dalam masyarakat. Kompleksitas ini kemudian menimbulkan berbagai macam keahlian yang semakin berkembang dalam masyarakat, sehingga tidak memungkinkan untuk mengumpulkan masyarakat secara langsung dalam setiap pengambilan dan pelaksanaan kebijakan secara efektif.

Pada sistem demokrasi secara tidak langsung, rakyat berperan melalui perwakilan yang orang-orangnya dipilih untuk itu. Wakil yang ditunjuk untuk mengurus kehidupan bersama itu dipilih melalui pemilihan umum. Sistem demokrasi perwakilan ini dikembangkan oleh John Locke, dengan cara rakyat menyerahkan kedaulatannya kepada pemerintah, untuk mengatur kehidupan mereka secara bersama-sama dengan harapan agar perlindungan terhadap hak-hak rakyat dapat terjamin. Kekurangan yang ada dalam sistem demokrasi perwakilan ini, seringkali terdapat jarak antara rakyat dengan wakilnya.

## DasarTeori

Teori kedaulatan rakyat berpandangan bahwa kekuasaan tertinggi di suatu Negara berada pada tangan rakyat, bukan pada Tuhan, Raja, maupun Negara. Rakyat merupakan sumber kekuasaan negara. Penguasa atau penyelenggara negara hanyalah sebagai pelaksana dari apa yang telah diputuskan atau dikehendaki oleh rakyat. Teori kedaulatan rakyat ini timbul sebagai reaksi atas adanya kedaulatan Tuhan, Raja, dan Negara<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Wilujeng, SR. Meningkatkan Kualitas Kehidupan Berbangsa melalui Budaya Demokrasi., Jurnal Humanika Vol 19 N0.1 Universitas Diponegoro Semarang 2014. Hlm 152.

<sup>2</sup>Asshiddiqie, J., Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi versus Ekokrasi., Jakarta, 2009, halaman 2.

Teori ini mengajarkan bahwa pemilik sah kedaulatan adalah rakyat yang memunculkan istilah demokrasi. Dalam prinsip negara demokrasi atau kedaulatan rakyat ini, didasarkan pada adanya pembatasan kekuasaan. Selanjutnya muncul belakangan ajaran Trias Politika yang membagi kekuasaan pemerintahan ke dalam tiga lembaga.

Ketiga lembaga itu, adalah :

- Legislatif, merupakan lembaga yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menetapkan undang-undang.
- Eksekutif, adalah lembaga yang memiliki kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang.
- Yudikatif, yaitu lembaga yang memiliki kekuasaan untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang.

Teori kedaulatan mengatur tentang adanya suatu kekuasaan atau otoritas paling tinggi yang sifatnya tunggal, atau satu-satunya. Dari berbagai macam ajaran kedaulatan, yakni kedaulatan Tuhan, kedaulatan Negara, dan kedaulatan Rakyat, kesemuanya itu pada akhirnya bermuara pada teori kedaulatan hukum (*rechtsouveriniteit/ supremacy of law*). Ajaran kedaulatan hukum ini adalah suatu teori atau pemikiran konseptual tentang negara dan apa hubungannya dengan hukum. Teori ini mengkritik Teori Kedaulatan Negara yang menempatkan negara di atas hukum.

Pada masa sekarang ini Negara cenderung untuk berkonstitusi sebagai upaya untuk menghindari kesewenang-wenangan yang tersirat dalam teori kedaulatan Negara. Organ-organ Negara, pejabat cabang-cabang pemerintahan selalu mendasarkan kewenangannya pada hukum. Landasaan Negara dibuat di atas hukum, Negara mewujudkan kehendaknya dengan hukum, membuat hukum, dan bertindak sesuai dengan hukum. Negara wajib memerintah berdasarkan hukum, walau diasumsikan bahwa hukum mengikat karena ekspresi kemauan Negara. Negara menciptakan hukum tapi organ-organnya adalah mahluk hukum dan mengabdikan pada hukum. Negara pun merupakan ciptaan hukum, organnya hadir karena adanya hukum, Negara menjalankan kekuasaan dengan hukum.

## Perkembangan di Indonesia

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

Sebagai bukti lain bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dapat kita temukan di dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD Negara RI 1945, yang perumusannya sebagai berikut: *Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan 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 hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia*.

Pada alinea ke-4 Pembukaan UUD Negara RI 1945 tersebut menunjukkan bahwa negara Indonesia adalah penganut jenis kedaulatan rakyat. Lebih lanjut dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 Ayat 2, menegaskan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar. Berdasarkan uraian tentang kedaulatan rakyat tersebut, jelaslah bahwa negara kita termasuk penganut teori kedaulatan rakyat. Rakyat memiliki kekuasaan yang tertinggi dalam negara, yang pelaksanaannya diatur oleh undang-undang dasar<sup>3</sup>. Selain sebagai penganut jenis kedaulatan rakyat, ternyata UUD Negara RI Tahun 1945, juga menganut jenis kedaulatan hukum. Hal tersebut terlihat pada Pasal 1 Ayat 3 UUD NRI Tahun 1945, yang menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Artinya negara kita bukan negara kekuasaan.

---

<sup>3</sup>Fahmi, Khairul. Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif Khairul Fahmi, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010, halaman 133.

Bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara diatur menurut hukum yang berlaku. Pasal 27 Ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 juga merupakan dasar bahwa negara kita menganut kedaulatan hukum isi lengkapnya adalah segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan dengan tidak ada kecualinya. Maksudnya bahwa setiap warga negara yang ada di wilayah negara kita kedudukan sama di dalam hukum, jika melanggar hukum siapapun akan mendapat sanksi. Misalnya rakyat biasa, atau anak pejabat jika mereka melanggar harus diberikan sanksi, mungkin berupa kurungan (penjara) atau dikenakan denda.

Sebelum Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, telah mengalami berbagai perubahan, dan melalui dekrit tersebut Negara Indonesia kembali menggunakan UU Negara RI Tahun 1945. Dalam era pemerintahan Orde Baru yang dimulai pada tahun 1966, kedudukan UUD NRI Tahun 1945 semakin kokoh, karena pemerintahan Orde Baru saat itu bertekad untuk melaksanakan UUD NRI Tahun 1945 secara murni dan konsekuen. Namun dalam perjalanannya pada tahun 1998, pemerintahan Orde Baru pun tumbang oleh gelombang reformasi yang disebabkan oleh terjadinya krisis di Asia yang berkepanjangan dalam bidang ekonomi.<sup>4</sup>

Pada era reformasi yang dimulai sejak tahun 1998, berbagai peraturan disempurnakan, termasuk UUD NRI Tahun 1945 juga diubah. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dilakukan sebanyak empat tahapan, yang dimulai dari tahun 1999 sampai tahun 2002. Perubahan mendasar yang terkait dengan kedaulatan rakyat, adalah dihapuskannya peran Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara. Dengan demikian peranan MPR tidak lagi memberikan mandat kepada Presiden, karena Presiden kini dipilih secara langsung oleh rakyat.

Keadaan bahwa Presiden tidak lagi menjadi mandataris MPR menjadikan Presiden dalam menjalankan pemerintahannya tidak lagi mempedomani Garis-Garis Besar Haluan Negara, seperti pada masa sebelumnya. Setelah berlangsung selama 10 tahun, terasa bahwa

---

<sup>4</sup>Denny J, A. Jatuhnya Soeharto dan Transisi Demokrasi Indonesia. Hlm 19-20.

seolah tidak ada kesinambungan setiap terjadi pergantian kepala negara, bahkan hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah juga seakan terputus. Saat ini mulai dipikirkan kembali untuk memperbaiki keadaan tersebut, dengan mengembalikan kedaulatan rakyat melalui lembaga MPR. Jika demikian halnya, berarti bahwa UUD Negara RI Tahun 1945 yang telah diubah sebanyak 4 kali itu memerlukan perubahan kembali.<sup>5</sup>

### **Perbandingan dengan Negara Lain (BRAZILIA)**

Sebagai perbandingan dengan negara lainnya, dipilih Negara Brazilia karena negara itu memiliki kemiripan dengan Negara Indonesia, baik dilihat dari sisi geografi, demografi, sistem konstitusi, maupun reformasinya. Posisi geografi Indonesia dan Brazilia, sama-sama berada pada daerah tropis, yang memiliki hutan yang sangat luas. Dari sisi demografi, baik Negara Indonesia maupun Negara Brazilia sama-sama memiliki jumlah penduduk yang amat banyak, masing-masing jumlahnya di atas 200 juta jiwa. Kemudian dari sisi konstitusinya, baik Negara Indonesia maupun Negara Brazilia, sama-sama negara bekas jajahan, kalau Indonesia pernah dijajah Belanda maka Brazilia pernah dijajah oleh Portugis. Perbedaannya terdapat pada tingkat kebebasannya, kalau Brazilia sudah sudah tergolong bebas (*free*), maka Indonesia masih termasuk yang belum sepenuhnya bebas (*partly free*).<sup>6</sup>

Brazilia merdeka pada tahun 1822 dari jajahan Portugis, pada saat itu bentuknya masih berupa monarki. Barulah pada tahun 1889 Brazilia berubah dari bentuk monarki menjadi bentuk republik. Brazilia memulai reformasinya pada tahun 1982, ditandai dengan terjadinya krisis pada kepemimpinan militer pada saat itu. Barulah pada tahun 1988 Brazilia mengambil langkah liberalisasi politik. Dalam sejarah Negara Brazilia, tercatat bahwa sampai Desember 2015 telah melakukan amandemen terhadap konstitusinya sebanyak 90 kali<sup>7</sup>. Sedangkan Negara Indonesia, sampai saat ini baru dilakukan

---

<sup>5</sup>Agung, IGBW. Pqper Amandemen Undang Undang Dasar 1945. Hlm 14.

<sup>6</sup>Puddington, A. and Royslance, T. Freedom in the World 2016, Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom under Pressure. Hlm 9, 13, dan 21.

<sup>7</sup>History of the Constitution of Brazil.

perubahan sebanyak empat kali semenjak adanya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959.

## Penutup

Dari bahasan di atas, dijelaskan bahwa di Negara Brazilia yang mengatur mengenai kedaulatan rakyat berjalan sangat dinamis, seringkali diamandemen, bahkan jumlahnya sampai 95 kali perubahan. Sedangkan di Negara Indonesia, pengaturan kedaulatan rakyat dalam perubahan konstitusi itu hanya terjadi empat kali saja, hal itu terhitung setelah adanya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959.

Dengan demikian untuk melakukan perubahan atau amandemen terhadap konstitusi Negara Indonesia bukanlah sesuatu yang salah, amandemen itu perlu dilakukan untuk menyesuaikan dengan kondisi perkembangan suatu negara. Meskipun demikian perlu diingat, bahwa masyarakat Indonesia telah menyepakati bahwa perubahan konstitusi yang akan dilakukan, tidak akan mengubah isi Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945.

## Daftar Pustaka

- Agung, IGBW. *Paper Amandemen Undang Undang Dasar 1945*. Universitas Udayana, Denpasar, 2014.
- Asshiddiqie, J., *Gagasan Kedaulatan Lingkungan: Demokrasi versus Ekokrasi.*, Jakarta, 2009
- Asshiddiqie, J., *Green Constitution: Nuansa Hijau UUD NRI Tahun 1945*, Rajagrafindo/Rajawali Pers, Jakarta, 2009.
- Denny J, A. *Jatuhnya Soeharto dan Transisi Demokrasi Indonesia*. Hlm 19-20. Penerbit LKIS, Yogyakarta. 2006.
- Fahmi, Khairul. *Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif*. Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010.
- History of the Constitution of Brazil.  
[https://en.wikipedia.org/wiki/History\\_of\\_the\\_Constitution\\_of\\_Brazil](https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_the_Constitution_of_Brazil) diakses tanggal 10 Maret 2016.

Puddington, A. and Roylance, T. *Freedom in the World 2016, Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom under Pressure.*

Sekretariat Jenderal MPR RI, *Undang Undang Dasar Tahun 1945.*  
Jakarta 2015.

Wilujeng, SR. *Meningkatkan Kualitas Kehidupan Berbangsa melalui Budaya Demokrasi.*, Jurnal Humanika Vol 19 N0.1  
Universitas Diponegoro Semarang 2014.



# KEDAULATAN RAKYAT DALAM PERSPEKTIF BUDAYA BANGSA

Agung Jelantik

## **Abstrak**

BAHWA di dalam keyakinan dan kepercayaan Bangsa Indonesia, “kedaulatan rakyat” bukan sekedar alat, dalam berpikir dan berasa bahwa hanya dipandang teknis saja, tetapi juga secara kejiwaan, secara psikologis nasional dan secara kekeluargaan. Sebagai suatu kepercayaan dalam usaha mencapai bentuk masyarakat seperti yang dicita-citakan, sehingga dalam segala perbuatan yang mengenai hidup selalu berdiri diatas dasar kekeluargaan, diatas dasar musyawarah, diatas dasar demokrasi, diatas dasar yang dinamakan “Kedaulatan Rakyat” .

Kata kunci: Kedaulatan rakyat, Musyawarah, Demokrasi.

## **Abstract**

*WHEREAS in the credence and trust of the Indonesian people, "public sovereignty" is not just a tool, in thought and taste that only be regarded technically, but shall also mentally, psychologically national and kinship. As a credence in achieving the sort of society as idealised, therefore all society shall always stand on the basis of kinship, on the basis of consensus, on the basis of democracy, on the basis of the so-called "People's Sovereignty".*

*Keywords: People's Sovereignty, consensus, democracy*

## **Pengantar**

KEMUNDURAN sosial budaya itu terlihat muncul diberbagai bentuk disorientasi dan dislokasi diberbagai kalangan masyarakat, seperti disintegrasi sosial politik. Antara lain juga disebabkan euphoria kebebasan yang hampir kebablasan, lenyapnya kesabaran sosial dalam menghadapi realitas kehidupan yang semakin sulit sehingga mudah melakukan berbagai tindakan kekerasan dan anarki, merosotnya penghargaan dan kepatuhan terhadap hukum, etika, moral dan

kesantunan sosial, semakin meluasnya pemakaian narkoba, dan penyakit-penyakit sosial lainnya, munculnya konflik dan kekerasan yang bersumber dan bernuansa etnis dan agama.

Krisis sosial budaya yang umumnya terjadi dikalangan masyarakat kita semakin bertambah dengan kian meningkatnya penetrasi dan ekspansi budaya Barat dan lainnya kian tidak terbendung sebagai akibat proses globalisasi, sehingga memunculkan kecenderungan gaya hidup baru yang tidak selalu positif dan kondusif bagi kehidupan sosial budaya masyarakat dan bangsa. Gejala tersebut tidak lain adalah “*cultural imperialism*” baru yang menggeser budaya nasional kita.

Peran proses globalisasi yang memunculkan kultur *hybrid* semakin sulit dihindari yang pada sisi lain juga budaya hybrid yang bersumber dari dan didominasi budaya luar, karena dominasi dan hegemoni politik, ekonomi dan informasi mereka, akan dapat mengakibatkan krisis budaya nasional dan lokal lebih parah lagi, yang dapat mengakibatkan hilangnya identitas kultural nasional, padahal identitas nasional dan lokal tersebut sangat krusial bagi integrasi sosial, kultural dan politik masyarakat dan negara bangsa.

## **Pemahaman Kedaulatan Rakyat**

Dalam memahami Kedaulatan Rakyat ada baiknya untuk mengikuti alur pemikiran dari penggali Pancasila yaitu Bung Karno yang saya kutip dari beberapa pidato penyampaianya agar bisa kita menyesuaikan pemikiran tersebut dengan situasi dan kondisi yang kita hadapi saat ini, pemikiran-pemikiran dan pemahaman yang lebih berkembang saat ini tanpa meninggalkan roh nya, serta secara bersama bisa mengambil suatu kesimpulan tentang apa sebenarnya yang dimaksud dengan Kedaulatan Rakyat, bagaimana penerapannya dalam kehidupan kenegaraan yang sedang kita alami bersama, terutama menempatkan dan mencerminkan paham Kedaulatan Rakyat didalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 beserta UU dibawahnya secara benar dan keterkaitannya dengan sila-sila yang lain.

Sesuai dengan visi-misi atau yang tersebut sebagai “**keinginan luhur**” yang terkandung didalam amanat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, maka tujuan didirikannya Negara Republik Indonesia adalah untuk “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah

darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan 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 hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia“.

Kalau disimak bahwa penekanan tujuan pendirian Negara Republik Indonesia tersebut diwujudkan melalui **disusunnya Konstitusi atau Undang-Undang Dasar dengan susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila.**

### **Kutipan pidato penjelasan Bung Karno**

Bung Karno didalam pidato penjelasan atau yang disampaikan dalam kursus khusus dengan judul “Pancasila Sebagai Dasar Negara” kepada para pejabatnegara pada tanggal 26 Mei 1958 di istana negara menyampaikan tentang Sila ke-4 : Kedaulatan Rakyat, bahwa teknis kedaulatan rakyat atau dalam bahasa asing “*democratie*” adalah sekedar suatu alat untuk mencapai tujuan.

Teknis tujuannya adalah satu masyarakat yang berbentuk suatu hal yaitu masyarakat kapitalis atau masyarakat sosialis. Kemudian jikalau tujuan ini telah ditentukan, maka salah satu alat untuk mencapai tujuan masyarakat itu adalah demokrasi. Disini beliau mengingatkan atau menegaskan lagi bahwa “kata teknis”, secara alat: perkataan teknis berarti penggunaan alat-alat, *Bahwa demokrasi teknis adalah alat untuk mencapai suatu tujuan.* Lebih lanjut Bung Karno menjelaskan bahwa untuk mencapai suatu tujuan bentuk masyarakat tidak selalu demokrasi, misalnya kaum Hitleris, kaum nasional sosialis berpendapat bahwa untuk mencapai masyarakat yang mereka idam-idamkan alatnya bukanlah demokrasi, tetapi nasional sosialisme, dimana National Sozialismus yang pada hakekatnya adalah fasisme diktatur, atau jikalau

diambil contoh dari pihak komunis maka dalam taraf pertama cara bekerja mereka, alat yang mereka pakai untuk mencapai masyarakat yang bentuknya mereka cita-citakan pada tingkat pertama adalah “diktatur proletariat”. Jadi baik demokrasi maupun fasisme atau nasional–sosialisme itu adalah satu perkataan (istilah) bikinan Hitler yang tidak menggambarkan sosialisme dan nasional, tetapi Hitler mengatakan bahwa ia punya fasisme -nasional-. Baik demokrasi, maupun nasional-sosialisme, maupun diktatur proletariat adalah alat-alat untuk mencapai suatu bentuk masyarakat yang dicita-citakan.

Kehidupan negara pada prinsipnya sama dengan kehidupan keluarga dimana dalam paham Kedaulatan Rakyat memberi gambaran bahwa rakyatlah pemegang kekuasaan tertinggi dalam setiap kehidupannya dalam bermasyarakat dan bernegara dimana artinya bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara haruslah berdasarkan kedaulatan rakyat, tercerminkan dalam sistem pemerintahan Indonesia dengan “*tergambarkannya peran lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat*”. Maka didalam alam masyarakat dan kenegaraanpun kita mempunyai keyakinan bahwa segala sesuatu yang mengenai hidup bebrayan itu harus kita dasarkan atas dasar kekeluargaan, demokrasi, kedaulatan rakyat dan seterusnya sehingga bagi kita (bangsa Indonesia) didalam alam pikiran kita, demokrasi bukan sekedar alat teknis, tetapi adalah pula suatu kepercayaan.

Oleh karena itulah beliau selanjutnya mengatakan bahwa bagi kita bangsa Indonesia, demokrasi atau kedaulatan rakyat mempunyai corak nasional, suatu corak kepribadian kita, suatu corak yang tidak perlu sama dengan corak demokrasi yang dipergunakan oleh bangsa-bangsa lain sebagai alat teknis. Artinya, demokrasi kita adalah demokrasi Indonesia, demokrasi yang disebutkan sebagai Sila ke-4 itu adalah demokrasi Indonesia yang membawa corak kepribadian bangsa Indonesia sendiri, yang tidak perlu identik artinya sama dengan demokrasi bangsa-bangsa lain. Janganlah demokrasi yang kita jalankan itu demokrasi jiplakan entah Eropa Barat, entah Amerika, entah negara lain. **Bahkan beliau menegaskan berani mengatakan bahwa demokrasi Indonesia adalah demokrasi terpimpin.**

Apa yang disampaikan Bung Karno saat itu memang sangat besar dipengaruhi oleh situasi dan kondisi yang melingkupi suasana perjuangan saat itu yang muncul dengan sangat mendasar dan

mendalam mengiringi semangat perjuangan yang sedang berkobar-kobar memunculkan inovasi idealisme sejati untuk memberi dasar atas bentuk dan jiwa “negara kebangsaan Indonesia“ didasari oleh pengetahuan sejarah dan politik yang luas sehingga beliau bisa memaparkan himpunan pemikirannya dengan sangat lugas penuh penjiwaan dan cita-cita yang luhur yang disisi lain juga diperlukan pemahaman yang sangat mendalam untuk kita mampu mewujudkannya, oleh seluruh stakeholder bangsa ini terlebih para pemimpinnya.

## **Tantangan Kedaulatan Rakyat Kedepan**

Pertanyaan dan tantangan yang kita hadapi saat ini, bagaimanakah cara kita untuk mampu membangun jati diri negara kebangsaan Indonesia ditengah-tengah keragaman suku, agama, ras, gender, adat istiadat, tradisi dan sosial? Apakah komitmen proklamasi kemerdekaan yang dicanangkan oleh para *founding fathers* kita itu akan siap dan mampu kita wujudkan? Bagaimana cara kita mempersatukan berbagai sisi tersebut agar mampu secara utuh mewujudkan dan memcerminkan kedaulatan rakyat yang berkepribadian bangsa, yang akan menjadi pola pelaksanaan yang dapat diterima oleh seluruh rakyat Indonesia (melalui permusyawaratan/perwakilan).

Permasalahan yang kita hadapi saat ini sudah kian bertumpuk untuk segera bisa dicarikan solusinya melalui pemahaman yang mendalam terutama sejak berakhirnya pemerintahan Presiden Soeharto, masa reformasi. Saat ini dimana kebudayaan Indonesia cenderung mengalami disintegrasi dan disorientasi. Krisis moneter, ekonomi dan politik yang kita alami pada 1997-1998 telah mengakibatkan terjadinya krisis sosio kultural didalam kehidupan bangsa dan negara dimana jalinan kehidupan sosial, gotong royong yang menjadi ciri kepribadian Indonesia<sup>1</sup> menjadi sirna. Disisi lain

---

<sup>1</sup>Keseluruhan ciri-ciri khas bangsa Indonesia, yang membedakan bangsa Indonesia dengan bangsa-bangsa lain. Keseluruhan ciri khas bangsa Indonesia yang berbeda dengan bangsa lain adalah pencerminan dari pada garis pertumbuhan dan perkembangan bangsa Indonesia sepanjang masa. Garis pertumbuhan dan perkembangan bangsa Indonesia sepanjang masa itu ditentukan oleh **kehidupan-budi** bangsa Indonesia dan dipengaruhi oleh keadaan **tempat lingkungan** Indonesia serta suasana waktu sepanjang perjalanan masa. Ciri-ciri khas budi dan kehidupan

kenyataan bahwa Indonesia memiliki realitas *pluralisme* atau kemajemukan atau multicultural, seperti beberapa negara di Asia Tenggara lainnya yaitu Malaysia dan Singapura.

Menurut JS Furnival, “masyarakat plural” adalah masyarakat yang terdiri dari dua atau lebih unsur-unsur atau tatanan-tatanan sosial yang hidup berdampingan tetapi tidak bercampur dan menyatu dalam satu unit politik tunggal<sup>2</sup>. Berdasarkan kerangka sosial kultural, politik dan pengalaman Eropa, Furnival memandang masyarakat-masyarakat plural Asia Tenggara akan terjerumus kedalam anarki jika gagal menemukan formula federasi pluralis yang memadai. Khususnya jika negara-negara baru seperti Indonesia gagal menemukan “*common platform*” yang dapat mengintegrasikan berbagai keragaman tersebut. Kembali kenyataan yang tidak bisa kita pungkiri bahwa negara bangsa Indonesia yang terdiri dari sejumlah besar kelompok etnis, budaya, agama dan lain-lain atau sebagai masyarakat multikultural yang secara realitas saat ini berhadapan dengan kebutuhan yang sangat mendesak untuk merekonstruksi kembali “kebudayaan nasional Indonesia” yang akan mendukung ciri Kedaulatan Rakyat Indonesia, sekaligus dapat menjadi “kekuatan pemersatu” (*integrating force*) bagi seluruh keberagaman etnis dan budaya tersebut.

Untuk mendukung perwujudan tersebut, sangat diharapkan bagi lembaga-lembaga, struktur-struktur, bahkan kepada pola tingkah laku (*patern of behavior*) untuk memiliki fokus tertentu terhadap kolaborasi, kerjasama, mediasi dan negosiasi untuk menyelesaikan berbagai perbedaan sebagai potensi bersama dalam menyelesaikan konflik yang menjadi *social and cultural capital* yang sangat dibutuhkan untuk mencari solusi bagi berbagai permasalahan yang dapat muncul dan berkembang sewaktu-waktu. Implementasinya adalah dengan menekankan kehidupan bersama, saling mendukung dan menghormati satu sama lain dalam berbagai hak dan kewajiban personal maupun komunal dan lebih jauh lagi masyarakat nasional.

Dalam konteks ini multikulturalisme dapat pula dipahami sebagai kepercayaan kepada normalitas dan penerimaan keberagaman yang juga dapat merupakan titik tolak dan fondasi bagi kewarganegaraan

---

Indonesia adalah antara lain semangat gotong royong, kekeluargaan, KeTuhanan, Kerakyatan, Kemanusiaan, Keadilan, Ramah tamah dan sifat Bhineka Tunggal Ika

<sup>2</sup>Furnival 1944-1948

yang berkeadaban, dapat juga dipandang sebagai landasan budaya (*cultural basic*) bagi kewargaan, kewarganegaraan dan pendidikan, yang terkait erat dengan pencapaian keadaban (*civility*) yang sangat esensial bagi demokrasi yang berkeadaban dan keadaban yang demokratis (*democratic civility*) dimana didalam upaya penumbuhan dan pengembangan *democratic civility*, maka *civil society* (CS atau masyarakat madani/masyarakat kewargaan /masyarakat sipil) dan pendidikan menduduki peran sangat instrumental.

*Civil Society* yang harus dikembangkan adalah yang mampu mengatasi berbagai garis demarkasi, sebagai organisasi yang melintasi batas-batas etnis, agama dan sosial yang pada gilirannya akan dapat pengembangan dan pemberdayaan civilitas dan demokrasi yang berkeadaban dimana peran pendidikan merupakan yang sangat utama dalam perwujudannya<sup>3</sup>. *Peran instrumental pendidikan* tidak hanya dalam pengetahuan dan pemahaman tentang berbagai nilai sosial dan budaya, tetapi juga pengejawantahan dari nilai-nilai tersebut didalam kehidupan bersama, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, terutama didalam memahami lebih benar tentang demokrasi, HAM, pluralitas, dan respek serta toleransi diantara berbagai komunitas, juga pengalaman berdemokrasi keadaban<sup>4</sup>.

Dalam praktiknya saat ini dibutuhkan pendidikan yang bersifat multicultural sebagai pencerminan sikap “kepedulian“ dan mau mengerti atau *politics of recognition*, politik pengakuan terhadap orang-orang dari kelompok minoritas, dimana pendidikan multicultural melihat masyarakat secara lebih luas, berdasarkan pandangan dasar. Bahwa sikap *difference* dan *non recognition* berakar tidak hanya dari ketimpangan struktural rasial, mencakup subjek-subjek mengenai ketidakadilan, kemiskinan, penindasan dan keterbelakangan kelompok-kelompok minoritas dalam berbagai bidang sosial, budaya, ekonomi, pendidikan dan lain-lain.

Untuk penumbuhan dan pengembangan “*sosial cultural capital*“ melalui pendidikan kewargaan (*civic education*) kembali akan menjadi suatu keharusan, karena keadaban dan demokrasi tidak bisa dicapai secara *trial and error* ataudiperlakukan secara *taken for granted*.

---

<sup>3</sup>cf Hefner, 2001; 9-10

<sup>4</sup>Azra, Azyumardi, 2002

Sebaliknya justru harus diprogramkan secara konseptual, dan komprehensif pada setiap jenjang pendidikan, pada setiap lembaga pendidikan baik formal, informal maupun nonformal<sup>5</sup>.

## **Kesimpulan**

Bahwa untuk mewujudkan dan memformulasikan “Kedaulatan Rakyat” dengan benar sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh Pembukaan UUD 1945 haruslah didasari oleh pemahaman dan perwujudannya secara bertahap terutama dalam upaya memajukan kesejahteraan umum/rakyat melalui penciptaan lapangan kerja, mencerdaskan kehidupan bangsa melalui perbaikan pendidikan. Membangun dan penghayatan terhadap jiwa luhur yang terkandung didalam Pembukaan UUD 1945 yang akan memberikan kesadaran dalam pelaksanaan Kedaulatan Rakyat secara utuh dan benar serta mampu mencerminkan seluruh aspirasi dan keterwakilan rakyat Indonesia.

Implementasi Kedaulatan Rakyat akan tercermin dengan jelas apabila kita kembali menetapkan GBHN oleh MPR sebagai representasi dari keterwakilan seluruh lapisan rakyat Indonesia. Keanggotaan MPR yang dilengkapi dengan utusan golongan. Pencerminkan aspirasi seluruh rakyat Indonesia dalam menggariskan kebijakan sasaran dan langkah pembangunan nasional secara berkelanjutan dengan arah dan cara yang jelas serta terencana untuk mencapai cita-cita yang diamanatkan Pembukaan Undang- Undang Dasar NRI 1945.

## **Daftar Pustaka**

Anonymous, 2011. *Ratusan Sungai Bergabung Menjadi Samudra “THE DANCING LEADER“ Hening-Mengalir-Bertindak.* Universitas Pancasila.

Soekarno, 1959. *Pancasila sebagai Dasar Negara.* Buku Penerbitan Khusus Departemen Penerangan. Jakarta.

---

<sup>5</sup>Azra, Azyumardi, 2011, *The Dancing Leader*



# KEDAULATAN RAKYAT SEBELUM DAN SESUDAH PERUBAHAN UUD NRI TAHUN 1945

Baharuddin Aritonang

## **Abstrak**

TELAH dilakukan studi Kedaulatan Rakyat sebelum dan sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Studi ini membahas inti dari Kedaulatan Rakyat, yakni rakyat itu sendiri. Tak luput, studi ini membahas pula bagaimana praktek pelaksanaannya. Secara spesifik, UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan, merumuskan seluruh anggota MPR dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat.

Kata kunci: Kedaulatan Rakyat, Pemilu

## **Abstract**

*THIS study covered a practice of the people's sovereignty before and later, the amendment of Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945). The people's sovereignty of Indonesia is belonging to its people. Therefore, following the amendment, the formulation of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945) enable people to cast direct vote for members of the People's Consultative Assembly (MPR) as embodiment of the people's sovereignty.*

*Keywords: People's Sovereignty, general election*

## **Pendahuluan**

BERDASARKAN teori, sesungguhnya dikenal adanya lima teori tentang kedaulatan. Kelimanya adalah : (1) Teori kedaulatan Tuhan; (2) Teori kedaulatan raja; (3) Teori kedaulatan Negara; (4) Teori Kedaulatan Rakyat; dan (5) Teori Kedaulatan hukum. Namun demikian, di dalam era demokrasi, teori kedaulatan rakyat menjadi dasar pengelolaan negara yang demokratis.

Demikian halnya di Indonesia telah dirumuskan di UUD NRI Tahun 1945. Setelah di Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, juga dipertegas di dalam Pasal 1 ayat (2). Semula bunyinya: Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 bunyinya menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar”. Dalam kajian ini, akan diuraikan tentang proses perubahan dimaksud. Kajiannya tidak lagi tentang teori-teori kedaulatan, akan tetapi mengenai Kedaulatan Rakyat di dalam praktek pelaksanaannya. Bahwa yang berdaulat di negeri ini adalah rakyat. Kedaulatan berada di tangan rakyat.

Sebagaimana diketahui, berdasar KBBI, daulat artinya kekuasaan atau pemerintahan. Sedang kedaulatan diartikan sebagai kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara. Jadi, jika disebut kedaulatan berada di tangan rakyat maka artinya kekuasaan itu berada di tangan rakyat. Tiada yang berdaulat kecuali rakyat.

Tentang istilah atau kata ini agaknya tidak ada yang mempersoalkan. Artinya, pada umumnya bersepakat bila di negeri ini, yang berdaulat adalah rakyat. Bukan jenis kedaulatan lainnya.

### **Dilakukan oleh MPR**

Yang menjadi persoalan adalah penerapannya. Karena itulah, ketika MPR berdasar UUD NRI Tahun 1945 sebelum mengalami Perubahan menjelaskan bahwa “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR” menjadi bahan perdebatan. Pasalnya, MPR dirumuskan terdiri dari anggota DPR dan utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan. MPR dikukuhkan sebagai lembaga tertinggi negara. MPR lah yang menetapkan Undang Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara. Bersamaan dengan itu, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR.

Langkah itu dimulai dari UUD NRI Tahun 1945 yang semula tidak memberi tempat pada pemilihan umum seperti prinsip yang disampaikan Soepomo yang berpendapat pemilihan umum yang berdasar paham individualistis, cara demokrasi barat, yaitu sistem yang menyamakan manusia satu sama lain seperti angka-angka belaka yang semuanya sama harganya. Pendirian itu persis sama dengan

pendapat Bodin yang mengatakan bahwa sistem kedaulatan rakyat adalah sistem yang paling buruk karena dalam kedaulatan rakyat, hak suara dihitung, bukan ditimbang, sementara jumlah orang bodoh, pendosa dan orang tolol beribu-ribu kali lebih banyak dari orang jujur (Jean Bodin, 1530-1596).

MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat menjadi bahasan tersendiri, khususnya yang menyangkut keanggotaannya. Tentang anggota yang berasal dari DPR tidak banyak dipersoalkan, karena memang dipilih oleh rakyat. Demikian juga halnya dengan Utusan Daerah, yang dipilih melalui DPRD Propinsi yang juga dipilih oleh rakyat (kecuali wakil TNI yang diangkat). Begitupun tetap menjadi persoalan, karena dalam kenyataannya yang menjadi utusan daerah itu adalah pejabat atau isteri pejabat atau keluarganya.

Yang banyak mendapat bahasan adalah anggota MPR yang merupakan utusan golongan-golongan, yang dalam prakteknya ditetapkan dan diangkat oleh Presiden. Sebagian dengan dalih karena tidak menggunakan hak pilih. Sementara sebagian yang lain, yang berasal dari unsur-unsur golongan seperti wartawan, guru, tani, pengusaha, dan berbagai organisasi profesi dan kemasyarakatan.

Penetapannya dilakukan oleh Presiden (dalam prakteknya dimandatkan kepada Menteri atau staf Presiden, baik sebagai Kepala Negara, Kepala Pemerintahan, atau pimpinan Partai Politik/Golongan). Artinya, dapat disederhanakan ditetapkan dan diangkat oleh Presiden (termasuk dengan penegasan Presiden sebagai Kepala Negara). Dengan kata lain, diangkat sesuai dengan “keinginan” atau “selera” Presiden. Penetapannya acapkali amat tergantung pada lobby-lobby atau kemampuan pendekatan kepada Presiden.

Dengan segala permohonan maaf, bahasan ini akan menyangkut hal-hal teknis, karena memang membahas praktek pelaksanaannya. Kita jadikan contoh utusan golongan dari kalangan wartawan. Biasanya berasal dari PWI (Persatuan Wartawan Indonesia). Kenapa harus PWI?. Padahal ada Asosiasi Jurnalis Independen (AJI). Ke depan tentu akan lebih menjadi persoalan setelah munculnya media dotcom, bahkan media sosial, yang akan melahirkan banyak sekali wartawan atau mengaku wartawan.

Dengan kerangka seperti ini akan muncul persoalan tentang wakil Guru, yang selalu berasal dari PGRI. Kenapa harus dari PGRI.

Karena wakilnya professor?. Bagaimana kalau misalnya lahir perhimpunan guru taman kanak-kanak?. Demikian pula dengan wakil tenaga kesehatan. Misalnya dari IDI (Ikatan Dokter Indonesia). Padahal wakilnya juga sebatas Dokter Umum (paling-paling dokter spesialis). Sedang Ikatan Bidan Indonesia (IBI), ketika tampil di Mahkamah Konstitusi (MK) ketuanya justru seorang professor. Sedang dokter dan apoteker, hanya sebatas profesi.

Jika diperluas maka persoalan akan bisa berpanjang-panjang. Kenapa wakil pengusaha hanya dari Kadin misalnya. Sedang Kadin saja kadang-kadang lebih dari satu (karena ada Kadin Tandingan). Di mana wakil para pedagang kaki lima?. Demikian pula halnya dengan HKTII (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia. Sedang HKTII juga terdiri dari dua. Adakah mereka menghimpun para petani yang sesungguhnya kurang jelas).

Lantas dimana tempat buruh yang sudah bermacam-macam. Atau advokat yang sudah beranak pinak. Dan banyak organisasi lainnya. Terutama dikala alam kebebasan sudah sedemikian longgarnya.

Penetapan utusan-utusan golongan seperti itu akan sejalan dengan iklim kekuasaan/politik yang “terkendali”. Akan tetapi teramat sulit didalam alam atau suasana yang kian demokratis. Lagi pula, jika tampil wakil-wakil rakyat yang diangkat, dimana lagi arti kedaulatan rakyat yang kita bicarakan. Karena jika diangkat oleh Presiden, maka yang berdaulat adalah Presiden. Bukan lagi rakyat.

### **Anggota MPR dipilih langsung oleh rakyat**

Padahal selalu didengung-dengungkan, rakyat lah yang berdaulat. Karena itu tidak tersambung dalam praktek pelaksanaannya. Betapapun banyak pendapat yang melengkapinya. Padmo Wahyono misalnya berpendapat jika kedaulatan rakyat itu juga dilaksanakan oleh lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, yakni DPR, Presiden, Mahkamah Agung, dan BPK. Sedang Attamimi berpendapat bahwa kedaulatan rakyat yang berada pada MPR itu dialirkan kepada Presiden (Lihat Jimly, 1994).

Sementara itu, Prof. Lafran Pane, dalam pengukuhan guru besar di IKIP Yogyakarta pada tahun 1970, menguraikan bila MPR

pelaksana kedaulatan rakyat maka mau tidak mau seluruh anggota MPR itu harus dipilih langsung oleh rakyat. Bersamaan dengan itu, Presiden juga harus dipilih langsung oleh rakyat.

Jika sebagian besar anggota MPR menerima pemikiran ini, tentulah berpikir ke masa depan. Mereka menggunakan logika dan daya pikirnya. Mereka sebagai negarawan yang memandang jauh ke masa depan. Tidak sekedar memikirkan diri sendiri. Bukan semata-mata memikirkan diri sendiri serta kekuasaan yang berada di dalam genggamannya. Jabatan dan kekuasaan itu hanyalah bersifat sementara. Jauh lebih penting adalah masa depan bangsa.

Memang ada yang tidak menerima pikiran ini. Hal yang lumrah di dalam demokrasi. Itulah sebabnya terjadi *voting*, pemungutan suara, sebagaimana halnya yang dimungkinkan sebagai bunyi UUD NRI Tahun 1945 sendiri. Pada akhirnya pemikiran masa lalu yang tidak rasional itulah yang tertinggal.

Jika ada pemikiran yang mengatakan kurang memahami jalan pikiran MPR yang mengurangi kewenangannya sendiri (sebagai kata lain dari kekuasaannya), justru pikiran itulah sesungguhnya yang sulit untuk diterima. Karena posisi mereka sebagai negarawan. Lebih-lebih yang mengubah pikirannya tentang hal ini. Atau tetap mempertahankan pendapatnya ketika pemungutan suara berlangsung. Bukankah dibutuhkan sikap “fair” di dalam berdemokrasi?.

Dengan dasar seperti itulah, Perubahan UUD NRI Tahun 1945 terjadi, yang kemudian menegaskan tentang “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar”. Penjabaran pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebar di Pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 dan diberbagai lembaga negara seperti pemikiran Padmo Wahyono dan Attamimi di atas.

## **DPD dan sistem dua kamar**

Keanggotaan MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum. Kewenangannya menjadi : mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden/Wakil Presiden, dengan alasan tertentu memberhentikan Presiden/Wakil Presiden, serta dalam keadaan

tertentu memilih Presiden/Wakil Presiden. Pelaksanaan kewenangan ini antara lain juga merupakan penerapan kedaualatan rakyat.

Memang perdebatan tentang kamar kedua, yakni DPD, menjadi menarik. Lebih-lebih yang mengkaitkannya dengan teori *bicameral system*. Tetapi bukankah teori tidak selalu persis diterapkan. Bukankah demikian juga Trias Politika nya Montesquieu, tentang pembagian kekuasaan, yang tidak ada sebuah negara pun menerapkannya secara utuh. Masing-masing negara akan tunduk pada kesepakatan bangsa itu merumuskan bentuk dan sistem pemerintahan yang disepakati. Dan bukankah hal ini juga menjadi teori konstitusi.

Pada mulanya sesungguhnya ada yang berpikir *bicameral system*, tapi di sisi lain terdapat sejumlah fraksi dan anggota yang tidak setuju dengan hal ini. Negara RI adalah negara kesatuan. Bukan negara federal, yang lahir dari negara-negara bagian. Sementara muncul juga pemikiran melembagakan Utusan Daerah. Karena itu di dalam Rapat PAH I BP MPR ada yang memunculkan usul pembentukan lembaga Dewan Utusan Daerah (DUD). Tetapi prinsip utamanya, bahwa seluruh wakil rakyat, atas dasar Rakyat yang berdaulat, merupakan hasil pemilihan umum atau dipilih langsung oleh rakyat. Tidak ada lagi yang dipilih dan ditetapkan oleh Presiden. Dalam arti, tidak ada lagi unsur yang diangkat. Itulah wujud dari "Rakyat yang berdaulat".

Yang disepakati adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih langsung oleh rakyat dengan kewenangan seperti yang dirumuskan di Perubahan UUD NRI Tahun 1945. Betapapun ada (bahkan ada yang mengatakan banyak) kelemahannya, tetapi itulah kesepakatannya. Walaupun terbatas, yang pasti memiliki kewenangan di bidang legislasi, penganggaran (budget), dan pengawasan atas jalannya pemerintahan (kontrol).

Akan tetapi, dalam sisi pandang penulis, bila kewenangan yang terbatas inilah dulu dijalankan dengan baik, maka tentu akan lebih baik. Jika kewenangan yang terbatas itu dijalankan dengan baik, akan menjadi langkah awal yang bagus bagi bangsa ini. Kewenangan yang khususnya terkait dengan daerah, tentulah akan cukup memadai. Kalaupun mungkin menjadi masukan bagi DPR, atau "seolah menjadi pembantu" DPR, tidaklah menjadi persoalan. Bahkan perlu disyukuri karena lembaganya sudah dibentuk. Dan bukti rasa syukur itu

ditunjukkan dengan bekerja dengan baik, sesuai peran dan fungsinya yang telah dirumuskan di UUD NRI Tahun 1945.

Untuk itu tolok ukur yang paling sederhana, adakah DPD telah memikirkan dan bekerja untuk daerah-daerah, khususnya yang diwakilinya?. Jika banyak kritikan atas “pemekaran daerah” yang tidak terkendali, laporan keuangan daerah yang “amburadul”, Pilkada yang menjurus ke “politik uang”, dan rusaknya lingkungan hidup (termasuk kebakaran hutan dan banjir), penambangan liar yang merajalela dan banyak persoalan lainnya maka yang pantas di pertanyakan adalah peran DPD, baik sebagai anggota maupun sebagai lembaga.

Lebih tidak tepat lagi, ketika sebagian besar anggota (dan pimpinan) DPD menuntut amandemen UUD NRI Tahun 1945 lagi guna memperkuat kewenangannya. Padahal kewenangan yang diberikan itu saja belum dijalankan dengan baik. Belum tuntutan itu terpenuhi, mereka menabalkan diri sebagai senator. Bukankah sebelum mendaftar sebagai anggota DPD telah lebih dulu mempelajari (dan menyepakati) UUD NRI Tahun 1945 dengan segala persyaratan menjadi anggota DPD serta kewenangannya. Kalau sudah mengetahui kewenangannya terbatas, kenapa mendaftarkan diri menjadi anggota DPD?. Sesuatu yang tidak memiliki kerangka berpikir yang jelas. Karena itu, tidaklah terlalu mengherankan bila ada partai politik yang melontarkan gagasan membubarkan DPD.

Itulah kelemahan sebagian anggota DPD (dan DPR), yang semestinya memahami terlebih dahulu UUD NRI Tahun 1945 yang berlaku. Dengan memahami isinya, dengan sendirinya akan menyiapkan berbagai perangkat peraturan perundang-undangan yang diperlukan di dalam melaksanakannya. UUD adalah hukum dasar tertulis. Kesepakatan bangsa yang harus dilaksanakan. Sejalan dengan itu mereka (anggota MPR yang tidak lain dari anggota DPR dan anggota DPD) itu berniat dan bekerja keras untuk menjalankannya. Termasuk berpikir untuk menyiapkan perangkat peraturan perundang-undangan yang diperlukan di dalam menjalankan UUD NRI Tahun 1945. Jika GBHN misalnya sudah tidak ada maka mereka lah yang harus menyiapkan perangkat Undang-Undang sebagai langkah pelaksanaannya. Bukan malah sebaliknya, mengecamnya atau mempersoalkannya.

## **Keinginan untuk Perubahan UUD NRI Tahun 1945**

Tapi memang itulah kenyataan yang terjadi. Dalam pikiran sebagian anggota DPR dan anggota DPD yang terpilih adalah bagaimana mengubah UUD NRI Tahun 1945 yang telah mengalami Perubahan itu. Walaupun terjadi sosialisasi, justru cenderung mengukuhkan “kelemahan” dari Perubahan UUD NRI Tahun 1945. Bahkan tanpa mendalami apa yang dianggap “kelemahan” itu terlebih dahulu. Termasuk penggunaan logika berpikir yang kurang tepat. (Dalam hubungan inilah banyak ahli yang berpendapat, bahwa tidak ada sebuah UUD yang sempurna di muka bumi ini. UUD disusun sesuai kesepakatan bangsa itu). Jika kelemahan menjadi sorotan maka akan muncul niat untuk mengubahnya terus-terusan. Setiap generasi berganti maka akan terjadi kemungkinannya untuk diubah.

Yang menarik, “ketiadaan” GBHN yang tidak disiapkan dalam bentuk Undang Undang (yang berisi tentang Haluan Negara) dijadikan sebagai pintu masuk Perubahan UUD NRI Tahun 1945 lagi. Ada yang menganggap perubahannya terbatas pada Pasal 3, dan ada pula yang menyeluruh, khususnya kedudukan dan wewenang MPR. Sementara di pihak lain, DPD tetap menuntut Perubahan UUD NRI Tahun 1945 untuk memperkuat kewenangannya, sebagaimana yang disuarakan sejak awal. Artinya MPR ingin perubahan yang memperkuat lembaga MPR, sedang DPD ingin perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang memperkuat kewenangan DPD.

Dalam beberapa momen keinginan untuk melakukan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 ini bertemu. Padahal keinginan untuk memperkuat kewenangan MPR, dengan mudah disimpulkan untuk melakukan Perubahan dengan mengembalikan ke naskah UUD NRI Tahun 1945 sedia kala (sebelum mengalami Perubahan). Dalam arti, di antaranya lembaga-lembaga yang dibentuk berdasar Perubahan UUD NRI Tahun 1945 menjadi tidak ada lagi. Lembaga-lembaga itu adalah DPD, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial. Sedang DPD ingin perubahan untuk memperkuat kewenangannya. Bukankah itu suatu sikap yang bertolakbelakang?.

Karena itu, bagaimana pun DPD (MK dan KY) perlu lebih mendorong pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 yang sudah mengalami perubahan. Karena lembaga-lembaga ini terbentuk akibat



Perubahan UUD NRI Tahun 1945. Demikian juga pemilihan Presiden/Wakil Presiden secara langsung. Bersamaan dengan itu, amat perlu bersikap untuk melaksanakan segala kewenangannya dengan baik. Karena suatu langkah untuk saling mempekuat kewenangan secara bersamaan adalah sesuatu yang sulit. Jika ada yang memiliki kewenangan yang kuat, maka tentulah ada yang lemah. Yang perlu diperkuat, tiada lain dari rakyat sendiri. Karena memang Rakyat yang berdaulat. Tiada yang lain.

## **Penutup**

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh MPR 1999-2004 antara lain menyangkut tentang Kedaulatan Rakyat. Perubahan itu menegaskan bila rakyat yang berdaulat maka seluruh wakil rakyat dipilih langsung oleh rakyat. Karena itu MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat. Bersamaan dengan itu, Presiden/Wakil Presiden juga dipilih langsung oleh rakyat. Kedaulatan rakyat yang lain, dilakukan sesuai dengan yang diatur oleh UUD NRI Tahun 1945.

## **Daftar Pustaka**

- Asshiddiqie, Jimly, Dr., 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta,
- AT Soegito, Prof. Dr. 2016, *Kedaulatan Rakyat, Makalah pada Lembaga Pengkajian MPR*
- Mahfud MD, Moh, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta,
- Pane, Lafran, Prof. Drs, 1970, *Pidato Pengukuhan sebagai gurubesar di IKIP Negeri Yogyakarta*, tanggal 6 Juli 1970
- Tobing, Jacob, 2016, *Beberapa Catatan Seputar UUD1945 setelah Amandemen, Makalah dalam Rapat Lembaga Pengkajian MPR*, Tanggal 26 Juli 2016.
- TP, 2007, *UUD1945 Naskah Asli dan Perubahannya*, Pustaka Pergaulan, Jakarta, Cetakan ke IX



# KEDAULATAN RAKYAT SETELAH PERUBAHAN UUD NRI TAHUN 1945

Amidhan

## Abstrak

MAJELIS Permusyawaratan Rakyat (MPR) RI merupakan wujud kedaulatan rakyat. Secara ketatanegaraan modern, hanya ada satu MPR di dunia yang memang pada awalnya posisinya dimaksudkan untuk menjadi ruang penyelesaian-penyelesaian masalah kenegaraan atas dasar hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan, bukan untuk perebutan kekuasaan oknum-oknum tertentu. Berdasarkan hal tersebut, kekuasaan MPR menempati piramida tertinggi dalam struktur kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan RI. MPR merumuskan GBHN sebagai haluan dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat sebagaimana bunyi konstitusi sebelum perubahan. Akan tetapi, kini terjadi penurunan makna dalam wujud tersebut.

Kata kunci : MPR, GBHN, Kedaulatan Rakyat

## Abstract

*PEOPLE'S Consultative Assembly (MPR) RI is a form of popular sovereignty. In modern constitution, the Assembly is only one in the world that indeed its position at first intended to be a solution-state solution on the basis of policy of consensus, not to the power struggle certain elements. Based on that, the power of the Assembly occupies the highest pyramid in the structure of power in the state system. MPR formulate the guidelines (GBHN) as a bow in the sovereignty of the people as a constitution before its change. However, nowadays there is a reduction in the inherent meaning of the sovereignty.*

Keywords: *People's Consultative Assembly (MPR), GBHN, People's Sovereignty*

## Pendahuluan

KEMERDEKAAN adalah hak segala bangsa, namun memperoleh kemerdekaan bukanlah hal yang mudah. Bangsa Indonesia telah bersusah payah menjaga dan membangun kemerdekaan yang diperoleh

dengan berdarah-darah, karenanya muncul kesadaran bahwa setiap pembangunan dan kebijakan yang dikedepankan setelah Indonesia merdeka adalah kebijakan yang dilandasi oleh semangat kekeluargaan, bukan pada semangat individualistik. Konsensus inilah, maka sejak saat itu para *founding fathers* pembangun bangsa ini selalu menekankan tentang pentingnya prinsip musyawarah untuk mufakat yang menyingkirkan setiap perbedaan sebagai landasan kehidupan ketatanegaraan kita. Pada akhirnya prinsip ini kemudian disimpulkan oleh Soepomo sebagai prinsip negara integralistik yang dalam sistem parlemennya dibutuhkan semacam Badan Permusyawaratan sebagai kekuatan pelaksana dan penjaga dinamika kehidupan ketatanegaraan yang harmoni. DPR kemudian didirikan, maka atas kontribusi besar badan permusyawaratan Soepomo dapat dimaknai sebagai dorongan kuat untuk melahirkan MPR sebagai ruang untuk bermusyawarah dan berdemokrasi seluruh elemen rakyat dalam menentukan jalannya negara.<sup>1</sup>

## Pembahasan

Dalam perkembangannya kemudian, seiring dengan perjalanan waktu, Orde Baru memanfaatkan prinsip Soepomo sebagai kontrol dan kooptasi rezim terhadap lembaga-lembaga negara termasuk MPR. Selain fungsi formalnya, Orde Baru menjadikan MPR sebagai alat untuk melanggengkan kekuasaan Soeharto yang sering menjadi pemberi legitimasi atas manuver eksekutif dalam melakukan hegemoni kekuasaan. Alih-alih sebagai pemegang kedaulatan rakyat, MPR jadi tidak mengarahkan fungsinya sebagai penerjemah harapan-harapan rakyat. Hal tersebut memang sejalan dengan proses pengisian jabatan didalamnya yang 60% komposisi MPR terdiri dari orang-orang yang ditunjuk dan diangkat Soeharto.<sup>2</sup> Akibatnya tiga puluh dua tahun lebih MPR hampir tidak pernah bisa berkontribusi perannya bagi eskalasi perwujudan kedaulatan rakyat. Pengalaman kelam ini yang akhirnya,

---

<sup>1</sup>Konsep negara integralistik dipahami Soepomo sebagai konsep sebuah negara yang merangkul seluruh bangsa dan menyatukan seluruh rakyat sehingga menghindarkan segala potensi konflik yang mungkin muncul. Denny Indrayana, (2007: 158), *Amandemen UUD NRI Tahun 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Jakarta: Mizan Pustaka).

<sup>2</sup> Ishak Rafick (2008: 102), *Catatan Hitam Lima Presiden Indonesia: Sebuah Investigasi 1997-2007, Mafia Ekonomi, dan Jalan Baru Membangun Indonesia*, Jakarta: Ufuk Publishing House.

menjadi salah satu dasar kuat untuk mengamandemen UUD NRI Tahun 1945 termasuk dengan meninjau ulang kekuasaan tertinggi MPR.<sup>3</sup>

Secara ketatanegaraan modern, hanya ada satu MPR di dunia yang memang pada awalnya posisinya dimaksudkan untuk menjadi ruang penyelesaian-penyelesaian masalah kenegaraan atas dasar hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan, bukan untuk perebutan kekuasaan oknum-oknum tertentu. Berdasarkan hal tersebut, kekuasaan MPR menempati piramida tertinggi dalam struktur kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan RI.<sup>4</sup> MPR telah ditasbihkan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sebagaimana bunyi konstitusi sebelum perubahan.

Paska Perubahan Konstitusi, kedaulatan rakyat mengalami redefinisi, tubuh dari keseluruhan Konstitusi RI dikonstruksikan tidak hanya dikuatkan sebagai bangsa dengan negara hukum tapi juga ditegaskan posisi kedaulatan rakyatnya dengan mengembalikannya kepada rakyat.<sup>5</sup> Akibatnya, MPR kini hanya berfungsi sebagai lembaga formal yang tidak terkait langsung dengan konsep kedaulatan rakyat. Tidak hanya itu MPR juga tidak lagi sebagai puncak kelembagaan dari teori pembagian kekuasaan yang pada masa lalu dianut. MPR tidak mendistribusi kekuasaannya pada lembaga-lembaga negara yang ada dibawahnya. MPR kini hanya menjadi lembaga yang untuk sementara mendapat kekuasaan yang dipisahkan. Teori pemisahan kekuasaan ini yang sekarang dianut semenjak MPR yang tidak lagi membagi sebahagian kekuasaan kedaulatan rakyatnya kepada lembaga yang ada di bawahnya.<sup>6</sup>

Fakta tersebut sejalan dengan pendapat salah satu pakar hukum yang menyatakan bahwa UUD NRI Tahun 1945 lama menganut paham pembagiaan kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan yang bersifat horizontal. Kedaulatan rakyat dianggap terwujud penuh dalam wadah MPR yang dapat ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi ataupun sebagai forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada

---

<sup>3</sup> Saldi Isra (2006: 1), *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945*, Andalas University Press, 2006.

<sup>4</sup> Dahlan Thaib, (1989: 54), *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta: Liberty.

<sup>5</sup> Partnership for Governance Reform in Indonesia, (2004: ii), *Laporan Penilaian Tata Pemerintahan Negara Indonesia*, Jakarta: PGRI.

<sup>6</sup> Todung Mulya Lubis, (2005:149-150), *Jalan Panjang Hak Asasi Manusia: Catatan Todung Mulya Lubis*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

di bawahnya, yaitu Presiden, DPR, MA dan seterusnya, Dalam pespektif pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal itu, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidaklah bersifat primer, karenanya UUD NRI Tahun 1945 lama, tidak diatur pemisahan yang tegas dari fungsi legislatif dan eksekutif.<sup>7</sup>

Setelah UUD NRI Tahun 1945 diamandemen, terjadi perubahan mendasar bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan oleh banyak lembaga negara menurut ketentuan yang ditetapkan dalam undang-undang dasar. Hal ini berarti tugas dan wewenang lembaga-lembaga negara mendapat atribusi langsung dari UUD NRI Tahun 1945 sebagai manifestasi kehendak rakyat.<sup>8</sup> Akibatnya terjadi perubahan struktur dan mekanisme kelembagaan negara, di mana MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi. MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK dan Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan sebagai lembaga negara tinggi. Hal ini berarti telah terjadi pergeseran prinsip dari pembagian kekuasaan bersifat vertikal, menjadi pembagian kekuasaan bersifat horizontal.<sup>9</sup>

Hilangnya kekuasaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, yang berubah menjadi lembaga tinggi biasa sejajar dengan DPR, hanya beda fungsi. MPR atau Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak diperlukan lagi, artinya harus dibubarkan. Hal ini terkait perubahan “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” (Pasal 1 Ayat 2 UUD NRI Tahun 1945 asli). Diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar,” (Pasal 1 Ayat 2-Perubahan III). Dengan perubahan tersebut presiden tidak lagi diangkat oleh MPR sekaligus tidak lagi “mandataris” dari Majelis,<sup>10</sup> sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 sebelum di-amandemen.

---

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, (2004: 11), *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD NRI Tahun 1945*, Depok: FH UII Press.

<sup>8</sup> Komisi Yudisial Republik Indonesia, (2007: 295), *Bunga Rampai Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta: KY.

<sup>9</sup> Ni'matul Huda, (2007: 73), *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press.

<sup>10</sup> Hanta Yudha AR, (2010: 3), *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema Ke Kompromi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Presiden dan Wakilnya dipilih langsung oleh rakyat melalui sebuah pemilu, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi dan MPR “neben” (sejajar) dengan Presiden termasuk dengan DPR, dengan fungsi yang berbeda. Dengan sistem itu, MPR juga tidak perlu meminta laporan pertanggungjawaban Presiden, karenanya Presiden tidak dapat di-*impeach* kecuali apabila presiden melanggar hukum/menghianati negara, korupsi, menyuap dan tindak pidana berat lainnya, melakukan perbuatan tercela serta dinyatakan bersalah oleh MK, Pasal 7A, 7B dan 24C Perubahan III UUD NRI Tahun 1945.<sup>11</sup>

Negara telah memodifikasi GBHN dalam bentuk yang lebih partisipatif berupa kesepakatan antara presiden dan DPR. GBHN diperbaiki menjadi Rencana Jangka Panjang berupa UU yang ditetapkan untuk 20 tahun sekali, dan Jangka Menengah lima tahunan, dan kemudian dirinci oleh Pemerintah dalam APBN yang tahunan.<sup>12</sup> Presiden dapat dikritisi akan tetapi tidak dapat di-*impeach*, hingga habis masa baktinya lima tahun.

Fungsi MPR yang tiga hal, yaitu menjadi tempat pengambilan sumpah Presiden, menetapkan dan mengubah UUD, dan melakukan *impeachment* bila Presiden/Wapres dinyatakan salah oleh Mahkamah Konstitusi dapat dilakukan dengan **Sidang Gabungan (Joint Session) DPR dan DPD**.<sup>13</sup> Dengan demikian, sebenarnya negara akan diuntungkan dengan melakukan penghematan yang luar biasa.

Fakta yang berlaku saat ini lembaga MPR dihidupkan lagi atau tidak pernah dibubarkan dan itu dianggap tidak bertentangan dengan Konstitusi karena dengan status sebagai lembaga tinggi sejajar dengan DPR. Hal ini juga tidak ada masalah kecuali Negara hanya menyediakan anggaran untuk operasionalnya seperti sekarang ini. Status MPR seperti sekarang dianggap sebuah “konvensi” karena MPR tidak pernah dibubarkan.

Perubahan komposisi MPR, yang semula DPR ditambah Utusan Golongan dan Utusan Daerah, menjadi DPR ditambah DPD (Dewan Perwakilan Daerah), pada Pasal 2 Ayat 1. Keberadaan DPD sebagai

---

<sup>11</sup>Hamdan Zoelva, (2005: 3), *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta: Konstitusi Press.

<sup>12</sup>AM Fatwa, (2009: xvi), *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

<sup>13</sup>Moh. Mahfud M. D. (2007: 31), *Perdebatan Hukum Tata Negara: Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES.

badan baru di konstitusi kita adalah peningkatan dari utusan daerah (UD) karena tidak lagi dipilih oleh DPRD Propinsi melainkan dipilih rakyat melalui pemilu setiap propinsi empat anggota DPD. Dengan komposisi seperti ini MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara (Pasal 2 Ayat 2). Dan segala putusan MPR ditetapkan dengan suara yang terbanyak (Pasal 2 Ayat 3).

Ada penegasan bahwa Presiden tidak dapat membubarkan DPR (Pasal 7C). Ini untuk tidak terulangnya peristiwa Presiden akhirnya membubarkan DPR dengan istilah "dibekukan"/dihentikan kegiatannya pada 27 Maret 1960, setelah DPR menyetujui Dekrit Presiden kembali ke UUD NRI Tahun 1945<sup>14</sup>, bahkan setelah APBN yang diajukan Presiden disetujui DPR. Terdapat juga Pasal menunjuk Menlu, Mendagri dan Menhan melakukan fungsi kepresidenan, bila presiden dan wapres mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya secara bersamaan, selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih presiden dan wakil presiden yang diusulkan partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.(Pasal 8 Ayat 3);

Penegasan bahwa Indonesia sebagai Negara hukum (Pasal 1 Ayat 3) antara lain diwujudkan dengan menegaskan Mahkamah Agung (MA) sebagai puncak dan pucuk kehakiman di seluruh Indonesia dengan empat lingkungan kekuasaan kehakiman berada di bawah MA, yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara. (Pasal 24 Ayat 2). Selain itu, afirmasi Indonesia sebagai negara hukum dan negara modern juga tercermin dalam dicantumkannya hak asasi manusia (HAM) di dalam konstitusi sebagaimana konstitusi modern lainnya seperti Konstitusi Perancis dan sebagainya.<sup>15</sup>

Perubahan yang dimaksud adalah dimasukkannya Pasal-Pasal tentang Hak Asasi Manusia sebanyak 10 Pasal yaitu Pasal 28A sd 28J. Hal ini sebagai tambahan Pasal HAM di Pasal 28 dalam UUD NRI Tahun 1945 aslinya. Akan tetapi HAM Internasional 1948 yang

---

<sup>14</sup>Wawan Tunggul Alam, (2003: 284), *Demi bangsa: pertentangan Bung Karno vs. Bung Hatta*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama,

<sup>15</sup>Jimly Asshiddiqie,(2010: 161), *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.



cendrung tanpa batas, mengalami domestifikasi dengan dilakukan harmonisasi dengan hukum dasar Indonesia dengan dibatasinya dengan Pasal 28 J, yaitu setiap orang menghormati HAM orang lain (Pasal 28J Ayat 1) dan dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan UU atas pertimbangan moral nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

DPA atau Dewan Pertimbangan Agung dihapus dan diganti dengan Dewan pertimbangan Presiden (Pasal 16). DPA yang semula kumpulan tokoh negarawan yang diakui di masyarakat mengalami degradasi menjadi semacam *think tank* bagi seorang presiden. Sebelum amandemen, DPA tidak lain adalah *council of state*, yang memberikan pertimbangan-pertimbangan kepada pemerintah, dalam hal ini presiden. Ia sebuah badan penasehat belaka. Oleh karena itu sudah tepat DPA dihapus diganti dengan dewan pertimbangan presiden (*wantimpres*).

Perubahan konstitusi juga memunculkan adanya Dewan Perwakilan Daerah, yang jumlahnya tidak boleh lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR. Tugas DPD adalah mengajukan RUU ke DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah dan beberapa masalah daerah (Pasal 22C dan 22D).

Ada bab yang mengatur adanya Pemilihan Umum lima tahun sekali. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, setiap lima tahun. (Pasal 22E Ayat 1). Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD. (Pasal 22E Ayat 2). Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Biaya Pemilu memang besar, total anggarannya di tahun 2014 tahapan 14,4 triliun, "kata Husni Malik (Allah Yarham), Ketua KPU. Husni mengatakan, 60 persen dari anggaran tersebut digunakan untuk honor penyelenggara pemilu seperti KPU, KPUD Provinsi, KPUD Kabupaten Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) dan Kelompok

Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS); Belum termasuk biaya yang dikeluarkan oleh kontestan bisa lebih besar dari anggaran APBN dan APBD yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.<sup>16</sup>

Banyak pendapat tentang biaya Pemilu tersebut. Harga demokrasi memang mahal. Kemudian timbul wacana pemilu Gubernur, Bupati dan Walikota secara serentak yang sudah diwujudkan pada pemilu serentak tahap pertama, tanggal 9 Desember 2015 yang lalu.<sup>17</sup> Tercapailah tujuan pemilu untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat. Sulit untuk mengatakan pemilu serentak tersebut bersih dari *money politic*. Sulit untuk mengatakan bahwa orang nomor satu di daerah masing-masing adalah seorang negarawan dan putra terbaik di daerahnya bila dikaitkan dengan maraknya *money politic*. Mengingat maraknya *money politic* setiap pilkada sampai-sampai para pemilih berdiri di depan pintu menunggu “serangan fajar”.

Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. (Pasal 18 Ayat 4). Pemerintahan menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat (Pasal 18 Ayat 5). Pemilu dengan sistem *one man one vote*, maka Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis mengandung makna dua opsi, yaitu dipilih secara langsung bagi daerah yang sudah siap, (sebagaimana undang-undang Pilkada sekarang ini UU No.8 tahun 2015), dan dipilih melalui sistem perwakilan oleh DPRD.

Dikaitkan dengan biaya pemilu yang tinggi timbul wacana untuk dilakukan penghematan. Salah satunya dengan penyelenggaraan pemilu serentak. Akan tetapi, apalagi dengan calon dari kalangan DPRD harus terlebih dahulu mengundurkan diri, maka dengan hanya calon di luar DPRD, belum tentu terpilih seorang putra terbaik di daerahnya. Oleh karena itu timbul wacana untuk dikembalikan kepada sistem perwakilan, oleh DPRD masing-masing daerah. Dengan sistem

---

<sup>16</sup>JPPN, 2014, “Anggaran Pemilu 2014 Rp 14,4 Triliun,” <<http://www.jpnn.com/news/anggaran-pemilu-2014-rp-144-triliun>>, diakses 16 Februari 2017.

<sup>17</sup>Antara News, 2015, “Pilkada serentak, solusi efisiensi biaya.” <<http://www.antaranews.com/berita/476038/pilkada-serentak-solusi-efisiensi-biaya>>, diakses 16 Februari 2017.

perwakilan ini tidak perlu mengubah UUD NRI Tahun 1945 tapi cukup merevisi UU Pilkada.

Di bidang hukum terdapat penguatan lembaga dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial yang mengusulkan Hakim Agung, sedang MK untuk mengadili kasus yang bertentangan antara UU dan UUD, serta perselisihan dalam Pemilihan Umum (24B dan 24C).

## Penutup

Demikian pendapat kami terhadap dua isu yang mengemuka, yakni **dihidupkannya GBHN** dan **sistem pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota**, dengan tidak perlu memaksakan amandemen (perubahan) ke lima UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu dilihat dari catatan tersebut di atas bisa disimpulkan bahwa, *Pertama*, tidak dikenal lagi lembaga negara tertinggi, kedudukan di antara lembaga negara adalah sederajat, dan semuanya merupakan lembaga negara tinggi. Konsekuensinya, MPR tidak lagi mempunyai kewenangan menetapkan GBHN dan memilih Presiden dan Wakil Presiden, melainkan Presiden dipilih langsung oleh rakyat. (Pasal 3 dan Pasal 6A Ayat1). Demikian juga Presiden tidak dapat diberhentikan oleh lembaga legislatif (MPR/DPR) melalui keputusan politik belaka, melainkan harus diputuskan terlebih dahulu secara hukum oleh lembaga penegak hukum Mahkamah Konstitusi (Pasal 7B). Begitupula sebaliknya DPR yang anggota yang seluruh anggotanya dipilih langsung oleh rakyat juga tidak dapat dibubarkan/dibekukan oleh Presiden (Pasal 7C). Hal yang juga tidak kalah pentingnya penegasan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (Pasal 24).

*Kedua*, mempertegas *original power* masing-masing lembaga negara. DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 Ayat 1), kemudian ditegaskan lagi dalam Pasal 20A, yang tidak hanya mempunyai fungsi legislasi, tetapi juga fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4), sementara lembaga lainnya juga ditetapkan kewenangannya baik kewenangan berkaitan dengan eksekutif, legislatif dan yudikatif (pengawasan penggunaan keuangan negara oleh BPK, sebagaimana

diatur dalam Pasal 23E), maupun salah satu di antaranya (misalnya KY yang berhubungan dengan MA dalam pengisian hakim agung sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24B).

**Ketiga**, diaturnya hubungan antara lembaga-lembaga negara, sehingga kerjasama antara lembaga negara dalam menjalankan amanat rakyat dapat dilakukan dengan baik dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang bersangkutan. Dalam Perubahan UUD NRI Tahun 1945 cukup banyak diatur, hubungan ini, yaitu :

- 1) Dalam bidang legislasi Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR (Pasal 5 Ayat 1), dan setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 Ayat 2);
- 2) Hubungan DPR, MK dan MPR dalam proses pemberhentian Presiden/Wakil Presiden dalam masa jabatannya (Pasal 7A dan 7B);
- 3) Hubungan antar Presiden dan DPR dalam pembuatan perjanjian internasional, menyatakan perang dan damai (Pasal 11), pengangkatan pejabat negara, seperti dalam pengangkatan duta negara lain (Pasal 13), dan pemberian amnesti dan abolisi (Pasal 14 Ayat 2);
- 4) Hubungan antara Presiden dan MA hanya sebatas memberikan pertimbangan dalam pemberian grasi dan rehabilitasi oleh Presiden (Pasal 14).

### **Daftar Pustaka**

- AM Fatwa, (2009: xvi), *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Dahlan Thaib, (1989: 54), *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Jakarta: Liberty.
- Denny Indrayana, (2007: 158), *Amandemen UUD NRI Tahun 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Jakarta: Mizan Pustaka).
- Hamdan Zoelva, (2005: 3), *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Hanta Yudha AR, (2010: 3), *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema Ke Kompromi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

- Ishak Rafick (2008: 102), *Catatan Hitam Lima Presiden Indonesia: Sebuah Investigasi 1997-2007, Mafia Ekonomi, dan Jalan Baru Membangun Indonesia*, Jakarta: Ufuk Publishing House.
- Jimly Asshiddiqie, (2004: 11), *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD NRI Tahun 1945*, Depok: FH UII Press.
- \_\_\_\_\_, (2010: 161), *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Komisi Yudisial Republik Indonesia, (2007: 295), *Bunga Rampai Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta: KY.
- Moh. Mahfud M. D. (2007: 31), *Perdebatan Hukum Tata Negara: Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES.
- Ni'matul Huda, (2007: 73), *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press.
- Partnership for Governance Reform in Indonesia, (2004: ii), *Laporan Penilaian Tata Pemerintahan Negara Indonesia*, Jakarta: PGRI.
- Saldi Isra (2006: 1), *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945*, Andalas University Press, 2006.
- Todung Mulya Lubis, (2005:149-150), *Jalan Panjang Hak Asasi Manusia: Catatan Todung Mulya Lubis*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Wawan Tunggal Alam, (2003: 284), *Demi bangsaku: pertentangan Bung Karno vs. Bung Hatta*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama,
- JPPN, 2014, "Anggaran Pemilu 2014 Rp 14,4 Triliun," <<http://www.jpnn.com/news/anggaran-pemilu-2014-rp-144-triliun>>, diakses 16 Februari 2017.
- Antara News, 2015, "Pilkada serentak, solusi efisiensi biaya." <<http://www.antarane.ws.com/berita/476038/pilkada-serentak-solusi-efisiensi-biaya>>, diakses 16 Februari 2017.



# PEMAHAMAN KEDAULATAN RAKYAT MENURUT UUD NRI TAHUN 1945

Sulastomo

## Abstrak

CITA-cita kemerdekaan sebagaimana ditegaskan dalam alinea kedua Pembukaan UUD 1945 hanya dapat terwujud dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat Indonesia bukanlah kedaulatan rakyat yang bebas nilai, melainkan merupakan bentuk kedaulatan rakyat yang didasarkan dan merupakan perwujudan Pancasila. Dengan demikian demokrasi atau kedaulatan rakyat Indonesia bersifat kekeluargaan dan kebersamaan atau kegotong-royongan, sehingga menempatkan musyawarah mufakat sebagai mekanisme pengambilan keputusan, dimana segenap kepentingan rakyat terwakili. Untuk itu pemilihan umum untuk memilih wakil-wakil rakyat harus diselenggarakan atas dasar sistem yang efisien dan jelas menunjukkan hubungan antara pemilih dan yang dipilih; dan itu dengan sistem distrik. Sehubungan dengan itu semua maka diperlukan perubahan UUD 1945.

Kata kunci :Kedaulatan Rakyat, Pemilihan umum, Perubahan UUD 1945.

## Abstract

*THE ideals of freedom as defined in the second paragraph of Preamble of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945) can only be realised in an arrangement of the Republic of Indonesia that sovereignty the people. Sovereignty of the people of Indonesia is not a value-free people's sovereignty, but is a form of popular sovereignty which is based and is the embodiment of Pancasila. Thus, democracy or sovereignty of the people of Indonesia are familial and togetherness or cooperativeness, therefore placing the consensus as a decision-making mechanism, where all the people's interests are represented. For the general election to elect the representatives of the people should be organised on the basis of an efficient system and clearly demonstrates the relationship between voters and elected; and that the district system. In connection with that, thereby it's important to make an amendment of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945).*

*Keywords : People's Sovereignty, General Election, Amendment of the Preamble of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945).*

## Pendahuluan

DALAM alinea keempat Pembukaan UUD 1945<sup>1</sup> dijelaskan cita – cita bangsa Indonesia, yaitu terwujudnya Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Cita-cita bangsa tersebut dijaga tetap konsisten sejak kemerdekaan Indonesia di tahun 1945. Hal ini dibuktikan dengan adanya kesepakatan untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, ketika UUD 1945 mengalami perubahan pada tahun 1999, tahun 2000, tahun 2001, dan tahun 2002. Namun implementasi cita – cita itu, dalam bentuk kebijaksanaan negara, masih belum menemukan bentuknya yang mantap. Hal ini tampak dalam catatan perjalanan sejarah bangsa ini, yang mengesankan adanya perbedaan yang menggambarkan kesepakatan sesaat di antara para elit bangsa, sehingga implementasi cita – cita itu terkesan tidak konsisten.

Indonesia pernah mengadopsi sistem Federal (Republik Indonesia Serikat) yang menggunakan Konstitusi RIS; pernah menggunakan Undang-Undang Dasar Tahun 1950 (UUDS 1950) yang mengadopsi sistem parlementer sebelum akhirnya kembali ke UUD 1945. Dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat pernah diadopsi sistem Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Pancasila dan demokrasi di era reformasi. Demokrasi era reformasi merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat setelah terjadi perubahan UUD 1945<sup>2</sup> yang sangat mendasar. Perubahan mendasar dimaksud antara lain tampak dengan diterapkannya pemilihan Presiden secara langsung dan berubahnya peran MPR sebagai Lembaga Negara Tertinggi. Perubahan itu, sudah tentu sangat berperan dalam melandasi terbitnya berbagai peraturan perundang-undangan, baik UU, Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Presiden. Pertanyaannya, masih sesuaikah antara Pembukaan UUD 1945 dengan Batang Tubuh UUD 1945 Perubahan dan segala perundangan yang berlaku? Dapatkah kita sepakat, kalau tidak sesuai, berarti masa – depan Indonesia bisa bergeser dari cita – cita sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945?

---

<sup>1</sup> Yang dimaksud UUD 1945 adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

<sup>2</sup> Ada sementara pihak yang menyebutnya sebagai UUD Tahun 2002.



## **Implementasi konsep Kedaulatan Rakyat.**

Kini, di tengah upaya kita hendak mewujudkan cita – cita kemerdekaan, ada baiknya kita melihat kembali, apa sesungguhnya wujud negara yang kita cita – citakan itu ? Mungkin dapat diawali, dengan pertanyaan, bagaimana kita bisa menterjemahkan apa yang terkandung didalam Pembukaan UUD 1945 itu. Bagaimana wujud sistem ketatanegaraan sesuai Pembukaan UUD 1945 ?

Dalam Pembukaan UUD 1945, ada pesan sistem ketatanegaraan, di dalamnya ada substansi sistem politik, ekonomi dan sosial budaya. Namun semua itu mengandung amanat kepentingan rakyat, sehingga konsep Kedaulatan Rakyat menjadi titik sentral fokus pembahasan. Sebab, kalau kita mampu mewujudkan konsep “Kedaulatan Rakyat” sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, tujuan buat apa kita berbangsa dan bernegara akan terpenuhi.

Sistem ketatanegaraan yang kita cita – citakan itu adalah khas Indonesia, baik prosesnya maupun pencapaian proses ketatanegaraan yang kita inginkan. Istilah yang tepat, adalah “sistem sendiri”, bukan sistem ketatanegaraan yang kita kenal di negara lain. Dalam Penjelasan UUD 1945 ditegaskan bahwa ‘dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the Presiden*). Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Menteri Negara ialah pembantu Presiden; Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Akan tetapi Presiden diangkat dan diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat dan yang kekuasaannya tidak terbatas (*die gezamte Staatgewalt liegt allein bei der Majelis*). Dengan demikian negara Indonesia menganut sistem presidensiil yang tidak sama dengan negara-negara lain. Sistem Presidensiil Indonesia disusun atas dasar nilai dan budaya Indonesia sehingga khas Indonesia; Prof. Padmo Wahyono menyebutnya sebagai ‘Sistem MPR’.

Hal ini terlepas, bahwa kita juga tidak bisa melepaskan diri dari berbagai pemahaman universal yang sudah berlaku. Misalnya, menurut Hobbes, kalau kita mau merencanakan bagaimana

masyarakat harus diatur, kita harus bertolak dari faktor-faktor yang dalam kenyataan menentukan kelakuan manusia. Tetapi, bagaimana keanekaan dorongan, emosi-emosi, dan nafsu-nafsu individual dapat disusun *more geometrico*?<sup>3</sup> Meskipun di dalam Pembukaan UUD 1945 tidak ada istilah demokrasi, tidak berarti tidak ada cita demokrasi di dalam Pembukaan UUD 1945. Pesan demokrasi itu ada dalam alinea keempat yaitu “... yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dengan demikian yang dimaksud adalah kedaulatan rakyat yang berdasar kepada Pancasila yang kemudian disebut Demokrasi Pancasila, dimana baik prosesnya maupun tujuan negara Indonesia yang kita cita – citakan, dan juga dunia yang kita cita – citakan termaktub di dalamnya. Cita keadilan sosial, dalam hal ini sangat menonjol sebagaimana ditegaskan dalam bagian kalimat “...serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Keadilan sosial tersebut hanya dapat kita wujudkan, kalau ada partisipasi yang luas, seluas – luasnya, dari masyarakat, dimana semangat kegotong-royongan sangat penting. Masyarakat seperti itu adalah masyarakat yang mengedepankan kepentingan bersama dan tidak menonjolkan kepentingan personal atau golongan. Demokrasi kita, Kedaulatan Rakyat kita, dengan demikian bersifat kekeluargaan dan kebersamaan atau kegotong – royongan, sehingga harus menempatkan musyawarah mufakat sebagai mekanisme pengambilan keputusan, dimana segenap kepentingan rakyat terwakili. Hal ini secara eksplisit sesuai Sila keempat Pancasila. Demokrasi kita, dengan demikian, merupakan demokrasi perwakilan bukan demokrasi langsung apalagi demokrasi 50% tambah satu. Sebab, hanya demokrasi perwakilan yang membuka peluang untuk permusyawaratan.

---

<sup>3</sup>Franz Magnis-Suseno (2016), *ETIKA POLITIK –Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern.* – PT. GRAMEDIA, Jakarta.

Demokrasi perwakilan akan terwujud dengan terbentuknya lembaga negara yang menggambarkan wujud kedaulatan rakyat, yaitu Lembaga Legislatif dan lembaga eksekutif, baik di tingkat pusat maupun daerah. Wujud kedaulatan rakyat tampak juga dalam proses pembentukan berbagai lembaga negara itu, khususnya melalui pemilihan umum yang menjamin perwujudan Kedaulatan Rakyat yang kita cita – citakan. Kedaulatan rakyat juga tertuang dalam konsep otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

### **Lembaga Legislatif**

Dalam negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat diperlukan Lembaga Legislatif yang bertugas mengawasi jalannya pemerintahan sehari-hari. Lembaga ini, merupakan lembaga perwakilan rakyat untuk mengawasi pengambilan kebijaksanaan dan implementasi jalannya pemerintahan, agar terjamin sesuai amanat UUD. Tugas utamanya adalah di dalam pembentukan UU, sebagai implemementasi UUD, penetapan APBN dan pengawasan jalannya pemerintahan sehari-hari. Sebagai lembaga perwakilan, Lembaga Legislatif terbentuk melalui proses pemilihan umum, yang harus menjamin keterwakilan rakyat dari seluruh daerah Indonesia. Dalam hal ini, diperlukan penyelenggaraan pemilihan umum yang merujuk kepada konsep Kedaulatan Rakyat sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Agar keterwakilan itu jelas, antara pemilih ( *konstituen* ) dan wakilnya maka pemilihan umum diselenggarakan dengan “sistem distrik murni”, dengan mempertimbangkan jumlah penduduk dalam distrik dimaksud, agar keterwakilannya tidak bisa dengan distrik lainnya, atau dengan sistem proporsional, baik terbuka maupun tertutup yang selama ini kita laksanakan. Pemilihan umum sistem distrik, selain menjamin keterwakilan yang jelas, juga akan mampu mencegah adanya kecurangan dan juga akan lebih sederhana dan efisien, sehingga dapat menghemat biaya. Apalagi, kalau diterapkan sistem tertutup, sehingga peran partai politik dapat maksimal sebagai wadah menseleksi kader kepemimpinan bangsa. Berbagai ketentuan ini, perlu dipertimbangkan sebagai bahan adendum UUD 1945.

Selain Lembaga DPR, juga diperlukan lembaga perwakilan yang sejauh mungkin menggambarkan keterwakilan seluruh rakyat Indonesia yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Keanggotaan MPR terdiri atas, selain, anggota DPR yang mewakili distrik (daerah kabupaten/kota), diperlukan keterwakilan daerah propinsi, yang mewakili kepentingan daerah sebagai utusan daerah atau Dewan Perwakilan Daerah dan kelompok masyarakat khusus (golongan) yang ditetapkan dengan UU. Kelompok masyarakat khusus yang belum terwakili, misalnya anggota TNI/Polri/ Pegawai Negeri Sipil (PNS). Selain itu, juga keterwakilan golongan, yang secara alami bertugas bagi kepentingan seluruh rakyat, tanpa membeda – bedakan asal – usulnya masyarakat, misalnya profesi dokter, penegak hukum, etnis tertentu yang belum terwakili, dan lain sebagainya. Dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan ditegaskan bahwa *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.*

Dalam amanat Presiden di hadapan Sidang Konstituante pada 22 April 1959 ditegaskan bahwa golongan-golongan menurut Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 ialah yang disebut golongan fungsional atau golongan karya, ialah alat demokrasi berupa penggolongan warganegara Indonesia menurut tugas pekerjaannya dalam lapangan produksi dan jasa dalam melaksanakan pembangunan masyarakat adil dan makmur sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia<sup>4</sup>. Selanjutnya dalam UU No. 80 tahun 1958 tentang Dewan Perancang Nasional – Lembaran Negara No. 144 Tahun 1958 dinyatakan adanya tujuh pokok golongan atau angkatan fungsional (karya), sedangkan beberapa pokok golongan atau angkatan dibagi lagi menjadi beberapa anak golongan atau angkatan, sebagai berikut :

1. Pokok golongan Buruh dan Pegawai,
2. Pokok golongan Tani,
3. Pokok golongan Pengusaha Nasional,

---

<sup>4</sup>Dr. J.C.T. Simorangkir, S.H. dan Drs. B. Mang Reng Say (1987), *TENTANG DAN SEKITAR UUD 1945*, Penerbit Djambatan – Jakarta, Cetakan Kesebelas.

4. Pokok golongan Bersenjata meliputi Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, Polisi, dan Veteran, OPR dan OKD.
5. Pokok golongan Alim Ulama:
  - a) Agama Islam,
  - b) Agama Kristen Protestan,
  - c) Agama Katolik, dan
  - d) Agama Hindu-Bali.
  - e) Agama Budha.
6. Angkatan Proklamasi 17 - 8 - 1945.
7. Angkatan Jasa: Cendekiawan, Guru dan Pendidik, Seniman, Wartawan, Daerah, Pemuda, Wanita, dan Warganegara Peranakan<sup>5</sup>.

Dengan komposisi keanggotaan seperti itu, Lembaga ini (MPR) berkedudukan lebih tinggi, dengan tugas / berhak menetapkan UUD, menyusun GBHN, dan memilih /menetapkan Presiden dan Wakil Presiden, sebagai pelaksana UUD dan GBHN. Lembaga negara ini adalah lembaga MPR yang dikenal dalam UUD 1945 sebelum diubah yang dituangkan dalam Pasal 1 Ayat (2) yang berbunyi: *“Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”*. Ketentuan ini menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga negara tertinggi yang memegang kedaulatan negara. Berbagai ketentuan ini juga perlu dipertimbangkan sebagai bahan adendum UUD 1945.

### **Lembaga Eksekutif**

Lembaga eksekutif, merupakan lembaga yang bertanggungjawab kepada DPR dan MPR yang dipimpin oleh Presiden dan Wakil Presiden, yang bertugas melaksanakan GBHN yang ditetapkan oleh MPR. Lembaga ini dikenal sebagai Kabinet, yang terdiri dari Presiden/Wakil Presiden dan para menteri yang ditetapkan bersama oleh Presiden/Wakil Presiden. Dengan pendekatan seperti ini, soliditas kabinet dapat lebih terselenggara.

---

<sup>5</sup>Ibid. Hlm. 27.

Dalam Penjelasan Umum UUD 1945 ditegaskan dasar-dasar Sistem Pemerintahan Negara yang meliputi dua butir merupakan prinsip-prinsip yang menjadi dasar bagi sistem pemerintahan negara, empat butir merupakan sendi-sendi sistem, dan satu butir terakhir merupakan ‘pernyataan’ penutup, bahwa pemerintahan yang diselenggarakan oleh Presiden adalah pemerintahan yang bukan tidak ada batasnya, melainkan pemerintahan yang kekuasaannya dibatasi oleh konstitusi<sup>6</sup>. Lebih jauh Penjelasan UUD 1945 menegaskan bahwa dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the Presiden*). Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Menteri Negara ialah pembantu Presiden; Menteri Negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Akan tetapi Presiden adalah mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang diangkat dan diberhentikan oleh MPR yang merupakan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat dan yang kekuasaannya tidak terbatas (*die gezamte Staatgewalt liegt allein bei der Majelis*). Dengan demikian negara Indonesia menganut sistem presidensiil yang tidak sama dengan negara-negara lain. Sistem Presidensiil Indonesia disusun atas dasar nilai dan budaya Indonesia sehingga khas Indonesia yang selalu mendambakan adanya persatuan dan kesatuan<sup>7</sup>.

### **Kedaulatan Rakyat ditingkat Daerah**

Konsep Kedaulatan Rakyat di daerah, dalam hubungannya dengan pemerintahan di pusat, harus sejalan dengan prinsip Sila ketiga Pancasila, sebagai bagian dari NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia); Dengan demikian harus tetap dalam kesatuan manajemen negara sebagai pelaksanaan GBHN. Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa “*Oleh karena Negara Indonesia itu suatu ‘eenheidsstaat, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat ‘staat’ juga*”. Dalam Pasal 18 Ayat (1)

---

<sup>6</sup>A. Hamid S. Attamimi (1995), *CITA NEGARA PERSATUAN INDONESIA DALAM UNDANG-UNDANG DASAR 1945*, BP7 PUSAT – Jakarta.

<sup>7</sup>Darji Darmodiharjo (1995), *CITA NEGARA INTEGRALISTI INDONESIA DALAM UNDANG-UNDANG DASAR 1945*, BP7 PUSAT – Jakarta.

UUD 1945 ditegaskan bahwa “*Negara Kesatuan Republik Indonesiadibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*”. Untuk itu, hubungan pemerintah Pusat – Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota harus terangkai dalam satu manajemen negara yang solid. Oleh karena itu, posisi ketiga lembaga pemerintahan itu sebaiknya tersusun sebagai berikut :

1. Pemerintah Pusat lebih berperan sebagai pemegang kebijaksanaan Pembangunan mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, sesuai dengan Garis – garis Besar Haluan Negara.
2. Pemerintah daerah provinsi, lebih berperan sebagai Koordinator Wilayah pembangunan .
3. Pemerintah daerah kabupaten/kota, sebagai pelaksana/ implementasi program/jalannya pembangunan.

Dengan konsep seperti itu maka otonomi daerah selayaknya berbasis provinsi, bukan kabupaten/kota seperti sekarang. Kepala daerah provinsi ditetapkan berdasar pemilihan oleh DPRD Provinsi, sedangkan kepala daerah Kabupaten/Kota merupakan pejabat karir. Dengan pendekatan seperti ini, perwujudan profesionalisme birokrasi / Pegawai Negeri Sipil akan memperoleh peluang yang besar.

## **Kesimpulan**

Kedaulatan rakyat pada dasarnya merupakan suatu gagasan, cita atau *idee* yang dalam perwujudannya tidak bebas nilai, karena itu seluruh paradigma kedaulatan rakyat sebagaimana dipaparkan di atas harus tampak dalam sistem dan norma tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, khususnya juga dalam fakta empirik penyelenggaraan pemerintahan negara. Paradigma kedaulatan rakyat tentang adanya hak untuk memperoleh kekuasaan politik secara sah perlu pula tampak dalam pemilihan umum, yaitu dalam sistemnya, dalam tertib pengambilan keputusan, serta dalam kebebasan menyatakan pendapat secara terbuka dan bebas intimidasi.

Dengan konsep “Kedaulatan Rakyat” sebagaimana dikemukakan di atas, proses ketatanegaraan, terkait penyelenggaraan

“Kedaulan Rakyat” akan lebih sederhana dan efisien, di samping menjamin efisiensi manajemen negara, sehingga peluang terbentuknya “*good governance and good government*” lebih besar. Demokrasi kita adalah demokrasi gotong – royong, yang melandasi “sistem sendiri” dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Sehubungan dengan itu pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD, baik provinsi maupun kabupaten/kota, selayaknya diselenggarakan dengan menggunakan sistem distrik. Semua itu memerlukan perubahan kembali UUD 1945, sebagaimana telah diubah dalam empat tahapan pada tahun 1999, tahun 2000, tahun 2001 dan tahun 2002, dan dalam bentuk adendum.

#### **Daftar Pustaka**

- A. Hamid S. Attamimi (1995), *CITA NEGARA PERSATUAN INDONESIA DALAM UNDANG-UNDANG DASAR 1945*, BP7 PUSAT – Jakarta.
- Darji Darmodiharjo (1995), *CITA NEGARA INTEGRALISTI INDONESIA DALAM UNDANG-UNDANG DASAR 1945*, BP7 PUSAT – Jakarta.
- Dr. J.C.T. Simorangkir, S.H. dan Drs. B. Mang Reng Say (1987), *TENTANG DAN SEKITAR UUD 1945*, Penerbit Djambatan – Jakarta, Cetakan Kesebelas.
- Franz Magnis-Suseno (2016), *ETIKA POLITIK –Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern. – PT. GRAMEDIA, Jakarta.*



# TEORI DAN IMPLEMENTASI KEDAULATAN RAKYATDALAM UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Herman Kadir

## Abstrak

KEDAULATAN adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Bahasan mengenai teori kedaulatan rakyat tak lepas dari ajaran Jean Jacques Rousseau dan Montesquieu. Dalam konteks kedaulatan di Indonesia terdapat relasi antara konsep Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Hukum dan Kedaulatan Rakyat yang berlaku simultan dalam pemikiran bangsa tentang kekuasaan. Pelaksanaan kedaulatan rakyat tercermin dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945, kedaulatan hukum tercermin dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945, sedangkan kedaulatan Tuhan terekspresikan dalam alinea keempat UUD Negara RI Tahun 1945 yang tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa dan juga tercermin dalam ketentuan Pasal 29 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945. Namun demikian berkaitan dengan mekanisme pelaksanaan kedaulatan, tidak semua rakyat atau warga negara boleh berpartisipasi, disebabkan adanya pertimbangan terkait dengan kompetensinya, karena mekanisme kedaulatan rakyat atau demokrasi membutuhkan prasyarat-prasyarat tertentu. Ada prasyarat dan ketentuan mengenai pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, serta pemilihan umum anggota DPR, DPD, maupun DPRD.

Kata Kunci :Kedaulatan rakyat, teori kedaulatan, partisipasi rakyat, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

## Abstract

*SOVEREIGNTY is a concept of supreme power in a country. Discussion on popular sovereignty theory cannot be separated from the doctrine of Jean Jacques Rousseau and Montesquieu. In the context of sovereignty in Indonesia, there is a relation between the concept of God's Sovereignty, Sovereignty of Law and Popular Sovereignty that apply simultaneously in a*

*nation thinking about power. The implementation of popular sovereignty is reflected in the provision of Article 1 paragraph (2) of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945), the sovereignty of law is reflected in Article 1 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, and the God's sovereignty is reflected in the fourth paragraph of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945) which expressly states that the Republic of Indonesia is formed in a construction of the State of the Republic of Indonesia having Belief in the One and Only God, and also reflected in the provision of Article 29 paragraph (1) of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945). However, regarding the mechanism of sovereignty implementation, not all of the people or citizens may participate, due to considerations related to their competence, since the mechanism of popular sovereignty or democracy requires certain preconditions. There are preconditions and provisions concerning the general election of President and Vice President, as well as the general election for members of the House of People's Representatives (DPR), the House of Regional Representatives (DPD) and the House of People's Regional Representatives (DPRD).*

*Keywords: People's Sovereignty, Theory of Sovereignty, People's Participation, Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945)*

## **Pendahuluan**

KEDAULATAN adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.<sup>1</sup> Tokoh utama yang membahas ide kedaulatan sebagai konsep tertinggi adalah Jean Bodin (1530-1596).<sup>2</sup> Menurut Jean Bodin, negara merupakan perwujudan dari kekuasaan. Selain itu dalam pandangan klasik, sebagaimana dielaborasi oleh Bodin,

---

<sup>1</sup> Kedaulatan rakyat berarti rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi, rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, dan rakyatlah yang menentukan tujuan apa yang hendak dicapai. Lihat, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. 7, (Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 1988), hlm. 328.

<sup>2</sup> Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 120.

pandangan kedaulatan tidak dapat dipisahkan dari konsep negara. Tanpa kedaulatan maka tidak ada negara, karena tidak berjiwa.<sup>3</sup>

Filsuf lain yang sangat besar jasanya dalam mengembangkan kajian tentang kedaulatan adalah Thomas Hobbes yang ia tulis dalam bukunya *Leviathan* (1651). Bahkan Hobbes inilah tokoh yang pertama-tama mengelaborasi istilah *sovereignty* (kedaulatan), sehingga istilah kedaulatan menjadi mitos yang berdampak sangat luas dalam studi hukum dan politik.<sup>4</sup> Bagi Hobbes, *summa potestas* yang kemudian disebutnya *sovereignty* itu bukan saja merupakan atribut negara, tetapi merupakan fungsi esensial yang ada di dalamnya. Bahkan, konsep kedaulatan inilah yang membedakan organisasi negara dari organisasi sosial lainnya. Kedaulatan adalah jiwa (*soul*) dari lembaga politik yang disebut negara yang disimbolisikannya sebagai makhluk yang kebal dan tak terkalahkan yang diceritakan dalam Bibel yang disebut *leviathan*. Jiwa (*soul*) yang dimaksudkan di sini tentu saja bersifat artifisial sebagaimana negara yang merupakan subjek hukum (*persoonalijk*) atau sebagai *persona* yang bersifat artifisial.<sup>5</sup>

Baik Hobbes maupun Bodin keduanya sama-sama mengelaborasi bahwa kedaulatan merupakan jiwa (*soul*). Jika Hobbes menggunakan simbolisasi jiwa kedaulatan sebagai makhluk yang kebal dan tidak terkalahkan, maka Bodin memberikan rincian yang lebih kongkret.

Sebagai jiwa (*soul*), kedaulatan atau *sovereignty* yang oleh Bodin juga disebut dengan istilah *majesty* ini, meliputi tiga kategori atau sifat:<sup>6</sup>

- 1) Kedaulatan itu bersifat (i) mutlak, (ii) abadi, (iii) utuh, tunggal, tidak terbagi-bagi atau terpecah-pecah, (iv) bersifat tertinggi dalam arti tidak terderivasi dari kekuasaan yang lebih tinggi;

---

<sup>3</sup>*Ibid.*, hlm. 122.

<sup>4</sup>*Ibid.*, hlm. 121.

<sup>5</sup>*Ibid.*, hlm. 122.

<sup>6</sup>*Ibid.*, hlm. 122 – 123.

- 2) Kekuasaan berdaulat itu berkaitan dengan fungsi legislatif, yaitu negara itu berdaulat dalam membuat hukum atau undang-undang dan atau menghapuskan hukum;
- 3) Hukum merupakan perintah dari yang berdaulat.

Selain itu, sebagai kekuasaan tertinggi dalam Negara, konsep kedaulatan menurut Jean Bodin jika diuraikan juga meliputi tiga unsur, yaitu:<sup>7</sup>

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

### **Lima Ajaran Teori Kedaulatan Serta Teori Kedaulatan Rakyat Rousseau dan Pemisahan Kekuasaan Montesquieu**

Bahasan mengenai teori kedaulatan rakyat dewasa ini, tak lepas dari ajaran dan konsep yang dikemukakan oleh peletak dasar teori kedaulatan rakyat Jean Jacques Rousseau (1712-1778) dan peletak dasar teori pemisahan kekuasaan Montesquieu (1681-1755). Berbeda dengan Bodin dan Hobbes yang tidak mempersoalkan sumber, akar atau subyek dari terbangun atau terbentuknya suatu kedaulatan, Jean Jacques Rousseau (1712-1778) secara khusus mendasarkan konsep kedaulatan bersendikan kepada kedaulatan rakyat. Ajaran kedaulatan yang bersifat kerakyatan dari Rousseau lahir sebagai kelanjutan dari filsafatnya yang bersumber kepada perasaan.<sup>8</sup> Khususnya bersumber dari penemuan bahwa tanpa tata tertib dan kekuasaan, manusia akan hidup tidak aman dan tidak tenteram.<sup>9</sup> Menurut Rousseau, tanpa tata tertib manusia merupakan binatang buas

---

<sup>7</sup>*Ibid.*, hlm. 126.

<sup>8</sup> Lihat, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op. cit.*, hlm. 124.

<sup>9</sup>*Ibid.*, hlm. 124.

(*homo homini lupus*), dan kehidupan itu berubah menjadi perang antar sesama manusia (*bellum omnium contra omnes*). Karena itu manusia kemudian bersepakat untuk mendirikan suatu negara. Untuk kepentingan berdirinya suatu negara itu kemudian rakyat membentuk satu sistem yang sekarang terkenal dengan istilah perjanjian masyarakat.<sup>10</sup> Karena itu dalam pandangan Rousseau, subyek kedaulatan itu hanya rakyat semata, atau dalam doktrin politik dan kenegaraan Republik Indonesia masa kini disebut sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Sesuai dengan konstruksi Rousseau tersebut, rakyat tidak menyerahkan kekuasaan kepada pihak penguasa, karena pada perjanjian masyarakat individu-individu itu menyerahkan haknya kepada rakyat sendiri sebagai satu keseluruhan.<sup>11</sup> Penguasa menjalankan kekuasaannya tidak karena haknya sendiri, melainkan untuk menjalankan mandat dari rakyat, dan sewaktu-waktu rakyat dapat menarik kembali mandat yang telah diberikan tersebut.<sup>12</sup>

Namun demikian, hampir sama dengan Bodin, konsep kedaulatan rakyat dari Rousseau ini juga bersifat kesatuan (*unite*) atau bersifat monistis, bersifat bulat dan tak dapat dibagi (*indivisibilite*), bersifat tak dapat dialihkan (*inalienabilite*), dan memiliki sifat tidak dapat berubah (*imprescriptibilite*).<sup>13</sup> Perbedaannya jika kedaulatan Bodin bisa berbentuk atau bersumber dari kedaulatan Tuhan ataupun Raja seperti yang berlaku saat itu, kedaulatan dalam konsep Rousseau merupakan kedaulatan yang bersumber dari rakyat atau kedaulatan rakyat.

Ajaran tentang konsep kedaulatan yang tidak dapat dibagi-bagi atau tidak terpecah-pecah ini mendapat pertentangan dari Montesquieu (1681-1755). Menurut Montesquieu, ajaran yang menganggap bahwa kedaulatan itu tidak dapat terpecah-pecah adalah mitos belaka.<sup>14</sup> Untuk menjamin demokrasi, kekuasaan negara justru harus dibagi-bagi dan dipisah-pisahkan ke dalam beberapa fungsi yang saling

---

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

<sup>11</sup>*Ibid.*, hlm. 125.

<sup>12</sup>*Ibid.*

<sup>13</sup> Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *op. cit.*, hlm. 126 – 127.

<sup>14</sup>*Ibid.*, hlm. 129

mengendalikan satu sama lain (*checks and balances*). Kekuasaan negara, menurutnya (*Montesquieu*), haruslah dibagi dalam tiga fungsi, yang disebutnya sebagai *Trias Politica*, yang terdiri atas kekuasaan legislatif, eksekutif, dan judisial (judikatif).<sup>15</sup>

Dalam konteks tata negara modern, ajaran dari Montesquieu itu kemudian mendapat pembenaran dan menjadi praktek negara-negara demokrasi modern. Tokoh atau sarjana lain yang melakukan kritik tajam atas kelemahan-kelemahan pengertian kedaulatan klasik yang dikembangkan oleh Bodin, Hobbes, maupun Rousseau diantaranya adalah John Austin (akhir abad ke-11 hingga awal abad ke 12) dan Jeremy Bentham. Menurut Austin kedaulatan itu haruslah memiliki ciri *non sub-ordinate, illimitable, unique* dan *united*.<sup>16</sup>

Demikian halnya dengan Bentham, yang menganggap bahwa kedaulatan itu harus bersifat *non-subordinate* dalam arti bersifat tertinggi, dan bersifat *unique* dalam arti tidak ada duanya.<sup>17</sup> Menurut Bentham, untuk disebut sebagai suatu negara, suatu masyarakat politik tidak mutlak harus bersifat independen.<sup>18</sup> Perbedaan antara Bentham dan Austin terletak pada ciri kedaulatan yang bersifat *illimitable* dan *united*, yang mana kedua ciri ini sama sekali tidak disinggung oleh Bentham. Hal ini sesungguhnya juga dapat dipahami mengingat pandangan Bentham mengenai terbangunnya suatu negara, tidak mutlak harus dikembangkan oleh suatu masyarakat politik yang independen.

Dari uraian mengenai teori kedaulatan tersebut sekaligus juga dapat digambarkan adanya dinamika yang terus berkembang sesuai perkembangan jaman berhubungan dengan makna "kebenaran" dari suatu konsep kedaulatan. Kebenaran konsep klasik menjadi sangat relatif dengan adanya konsep yang lebih modern, sehingga konsep-konsep klasik kemudian ditinggalkan, digantikan dengan konsep

---

<sup>15</sup>*Ibid.*

<sup>16</sup>*Ibid.*, hlm. 128. (1) *Non-subordinate, that is sovereign power can not be conferred by a law; and this legislative power can not be revoked by law;* (2) *Illimitable, that is the sovereign legislative power legally illimitable, is to the power to legislative and law whatsoever; and the sovereign can not be made subject to legal duties in the exercise of his legislative power;* (3) *Unique, for every legal system there is one and only one non-subordinate and illimitable legislative power;* (4) *United, this legislative power is in the hand of one person or one body of persons. Ibid.*

<sup>17</sup>*Ibid.*, hlm. 129.

<sup>18</sup>*Ibid.*, hlm. 130.

modern yang dalam perkembangannya lebih mengedepankan konsepsi bentuk negara hukum yang lebih demokratis sebagai suatu ekspresi dan implementasi konsep kedaulatan rakyat secara bulat dalam sebuah entitas negara.

Karena itu, sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Jimly Asshiddiqie, menyikapi konsep kedaulatan dewasa ini harus dipahami sebagai konsep kekuasaan tertinggi yang dapat saja dibagi dan dibatasi.<sup>19</sup> Pembatasan kekuasaan itu pengaturannya ditentukan dalam konstitusi, sebagaimana biasa dikaitkan dengan ide konstitusionalisme negara modern.<sup>20</sup>

Terkait dengan adanya beragam pandangan mengenai konsep kedaulatan tersebut, dalam filsafat hukum dan kenegaraan dikenal adanya lima ajaran atau teori kedaulatan yang biasa diperdebatkan dalam sejarah, yaitu: 1) Teori Kedaulatan Tuhan (*Sovereignty of God*); 2) Teori Kedaulatan Raja (*Sovereignty of the King*); 3) Teori Kedaulatan Negara (*State's Sovereignty*); 4) Teori Kedaulatan Hukum (*Sovereignty of Law*); 5) Teori Kedaulatan Rakyat (*People's Sovereignty*).<sup>21</sup>

Dalam sejarah pemikiran mengenai hukum dan sejarah, kelima ajaran tersebut berkembang dalam teori dan praktek.<sup>22</sup> Pada kurun waktu tertentu, umat manusia cenderung untuk mengidealkan satu teori di atas keempat teori lainnya, tetapi pada kurun waktu lain, teori yang dianggap ideal sebelumnya ditinggalkan dan diganti dengan teori lainnya.<sup>23</sup>

Teori Kedaulatan Tuhan (*Sovereignty of God*) merupakan ajaran yang menganggap Tuhan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Dalam prakteknya Kedaulatan Tuhan ini dapat menjelma dalam hukum yang harus dipatuhi oleh kepala negara atau dapat pula menjelma dalam kekuasaan raja sebagai kepala negara yang mengklaim wewenang untuk menetapkan hukum atas nama

---

<sup>19</sup>*Ibid.*, hlm. 134.

<sup>20</sup>*Ibid.*

<sup>21</sup>Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan*, op. cit., hlm. 33.

<sup>22</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, op. cit., hlm. 138.

<sup>23</sup>*Ibid.*

Tuhan.<sup>24</sup> Penganjur dari teori ini antara lain adalah Agustinus dan Thomas Aquinas.<sup>25</sup>

Teori Kedaulatan Raja (*Sovereignty of the King*) merupakan ajaran yang menganggap bahwa raja adalah pemegang kekuasaan tertinggi.<sup>26</sup> Pandangan seperti ini muncul terutama setelah periode sekularisasi negara dan hukum di Eropa. Terkadang ajaran ini dapat bercampur dengan kedaulatan Tuhan, karena menganggap raja sebagai wakil dari Tuhan di dunia. Ajaran ini juga menempatkan raja secara turun temurun dengan kekuasaan yang mutlak sebagai limpahan dari Tuhan.<sup>27</sup>

Teori Kedaulatan Negara (*State's Sovereignty*), mengajarkan bahwa kedaulatan itu berada di tangan negara selaku badan hukum. Kedaulatan Negara diselenggarakan melalui organ negara bersama aparaturnya.<sup>28</sup> Ajaran ini muncul sebagai reaksi terhadap kesewenangan raja yang muncul bersamaan dengan timbulnya konsep negara bangsa dalam pengalaman sejarah Eropa.<sup>29</sup> Masing-masing kerajaan di Eropa melepaskan diri dari ikatan negara dunia yang diperintah oleh raja yang sekaligus memegang kekuasaan sebagai Kepala Gereja.<sup>30</sup> Penganjur dari teori ini adalah Paul Laband dan Georg Jellinek. Dasar dari teori ini adalah bahwa adanya negara merupakan kodrat alam, demikian pula kekuasaan tertinggi yang ada pada pemimpin negara. Dengan demikian kodrat alam merupakan sumber dari kedaulatan negara. Hukum mengikat karena dikehendaki oleh negara yang menurut kodrat memiliki kekuasaan mutlak.<sup>31</sup>

Teori Kedaulatan Hukum (*Sovereignty of Law*), merupakan suatu ajaran yang lahir sebagai reaksi terhadap ajaran kedaulatan Negara yang menentukan bahwa satu-satunya dasar bagi hukum ialah

---

<sup>24</sup> Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, (Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 2005), hlm. 3.

<sup>25</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, cet. 3, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2000), hlm. 84.

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 10 – 11.

<sup>27</sup> Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *op. cit.*, hlm. 3-4.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hlm. 4.

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, *op. cit.*, hlm. 11.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *op. cit.*, hlm. 84.



Negara dan wibawanya.<sup>32</sup> Dalam ajaran kedaulatan hukum, menurut Hugo Krabbe, sumber dan ukuran bagi mengikatnya hukum ialah perasaan dan kesadaran hukum rakyat, bukan negara dan wibawanya.<sup>33</sup>

Terakhir adalah teori Kedaulatan Rakyat (*People's Sovereignty*). Ajaran ini berkembang pada masa revolusi Amerika dan Perancis. Dasar dari ajaran ini adalah perjanjian masyarakat (*social contract*) dan legitimasi pembentukan negara. Ajaran ini walaupun bervariasi, namun tetap bersandar pada penemuan keinginan manusia yang individual, baik liberal, atau atas dasar perwakilan, maupun lainnya.<sup>34</sup>

Sesuai dengan alur sejarah, lahirnya kelima teori tersebut seolah-oleh mengikuti hukum aksi-reaksi sebagaimana yang berlaku dalam kaidah hukum fisika. Mula-mula kedaulatan menjelma dalam eksistensi Tuhan dalam wujud yang serba abstrak dan immateri. Wujud itu kemudian menjelma dalam sosok raja yang lebih konkrit, sehingga lahir konsep pembenar yang dikenal sebagai kedaulatan raja. Ketika sekularisasi tumbuh dan berkembang sebagai bentuk reaksi dari kedaulatan raja yang tiran, konsep kedaulatan negara kemudian lahir seiring dengan tumbuhnya pemikiran atas berkembangnya gagasan negara bangsa. Konsep kedaulatan negara pun tidak bisa dipertahankan seiring dengan lahirnya pemikiran bahwa negara sesungguhnya bukanlah pemegang kedaulatan. Sumber kekuasaan tertinggi adalah hukum. Segenap entitas negara, baik kepala negara maupun rakyat harus tunduk kepada hukum, karena itu lahirlah konsep kedaulatan hukum. Konsep kedaulatan hukum pun ternyata tidak dapat dipertahankan bersamaan dengan lahirnya semangat dan jiwa yang bebas dari rakyat, yang didasari persamaan (*egaliter*) atau dalam jiwa revolusi Perancis dikenal sebagai spririt *liberte, fraternite* dan *egalite* yang menjadi landasan bagi berkembangnya konsep kedaulatan rakyat mengatasi kedaulatan hukum. Sesungguhnya yang berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat, karena itu rakyat adalah satu-satunya pemilik dan sumber bagi kekuasaan negara.

---

<sup>32</sup> Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *op. cit.*, hlm. 4.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 4.

## Implementasi Konsep Kedaulatan Dalam Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia

Sehubungan dengan adanya lima teori atau ajaran tersebut, dalam konteks kedaulatan di Indonesia perlu dibahas mengenai relasi antara konsep Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Hukum dan Kedaulatan Rakyat. Berdasarkan latar belakang pemikiran yang tumbuh dan berkembang sejak sebelum kemerdekaan, terdapat adanya kaitan yang sangat erat antara ketiga gagasan tersebut (kedaulatan Tuhan, kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat) yang terkandung dalam cita kenegaraan (*staatsidee*) sebagaimana menjadi rumusan UUD Negara RI Tahun 1945. Perlu ditelaah dengan seksama, yang manakah diantara ketiga konsepsi ajaran kedaulatan tersebut di atas yang sesungguhnya menjadi konsep kunci dalam sistem pemikiran kenegaraan Republik Indonesia.<sup>35</sup>

Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, ketiga ajaran tersebut, baik kedaulatan Tuhan, kedaulatan hukum, maupun kedaulatan rakyat itu berlaku secara simultan dalam pemikiran bangsa tentang kekuasaan.<sup>36</sup> Kekuasaan kenegaraan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada pokoknya adalah *derivate* dari kesadaran kolektif mengenai Kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Keyakinan akan hukum dan sekaligus kedaulatan rakyat, sama-sama diterima sebagai dasar-dasar berpikir sistematis dalam konstruksi UUD Negara RI Tahun 1945.<sup>37</sup> Prinsip Kedaulatan Hukum diwujudkan dalam gagasan '*rechstaat*' atau '*the rule of law*' serta prinsip supremasi hukum. Namun dalam perwujudannya perumusan hukum yang dijadikan pegangan tertinggi itu haruslah disusun sedemikian rupa melalui mekanisme demokrasi yang lazim sesuai dengan sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup>Jimly Asshiddiqie *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, *op. cit.*, hlm. 59-62.

<sup>36</sup>Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan*, *op. cit.*, hlm. 33-34.

<sup>37</sup>*Ibid.*

<sup>38</sup>*Ibid.*

Sebaliknya, konsep kedaulatan rakyat diwujudkan melalui instrumen-instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintah sebagai institusi hukum yang tertib. Karena itu, produk-produk hukum yang dihasilkan selain mencerminkan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, juga haruslah mencerminkan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat.<sup>39</sup>

Setiap produk hukum yang dihasilkan tidak boleh bertentangan dengan cita Ketuhanan bangsa Indonesia yang dijamin dalam Pancasila, tetapi produk hukum itu bukan pula penjelmaan langsung dari keyakinan-keyakinan ummat beragama terhadap hukum-hukum Ilahiyah. Proses terbentuknya hukum nasional yang disepakati haruslah dilakukan melalui proses permusyawaratan sesuai prinsip demokrasi perwakilan sebagai pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat.<sup>40</sup> Prinsip tersebut selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang akan dihasilkan, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan Negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi.<sup>41</sup>

Apa yang ditegaskan oleh Prof. Jimly Asshiddiqie tersebut merupakan penegasan lebih lanjut dari pandangan Prof. Ismail Suny. Dikemukakan oleh Prof. Ismail Suny, UUD Negara RI Tahun 1945 menganut ajaran Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Rakyat, dan Kedaulatan Hukum sekaligus.<sup>42</sup>

Dengan demikian, sudah pada tempatnya jika dalam konteks praktek tata negara Indonesia, tidak hanya menganut salah satu teori atau ajaran kedaulatan. Tetapi menerapkan tiga ajaran sekaligus secara simultan, yaitu ajaran kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan hukum. Berpedoman pada UUD Negara RI Tahun 1945, pelaksanaan teori kedaulatan Tuhan terekspresikan dalam alinea keempat UUD Negara RI Tahun 1945 yang secara tegas menyatakan

---

<sup>39</sup>*Ibid.*

<sup>40</sup>*Ibid.*

<sup>41</sup>*Ibid.*

<sup>42</sup>Jimly Asshiddiqie *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia, op. cit.*, hlm. 62. Pandangan bahwa Indonesia menganut tiga konsep kedaulatan sekaligus ini secara gamblang dapat dilihat dalam Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1984), hlm. 8.

bahwa Undang-Undang Dasar Negara Indonesia terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa. Kedaulatan Tuhan ini juga terekspresikan dalam batang tubuh UUD Negara RI Tahun 1945 Pasal 29 ayat (1) yang tegas mengatur bahwa Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Karena itu dalam tradisi sumpah maupun janji pengisian jabatan bagi para pemimpin pemerintahan dan badan-badan negara, selain bertanggung jawab kepada rakyat juga bertanggung jawab kepada Tuhan Yang Maha Esa. Sedangkan pelaksanaan teori kedaulatan rakyat tercermin dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945, yang mengatur bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sedangkan teori kedaulatan hukum tercermin dari ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara RI Tahun 1945 yang mengatur bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum.

Diskusi mengenai gagasan dan konsep kedaulatan dalam setiap analisis mengenai konsep kekuasaan, seperti dikatakan oleh Jack H. Nagel, sesungguhnya selalu terkait dengan dua hal penting. Ini mengingat, karena kekuasaan sering dipandang sebagai suatu hubungan antara dua atau lebih kesatuan, sehingga kekuasaan dianggap mempunyai sifat yang *relational*.<sup>43</sup>

Pembedaan itu pada prinsipnya meliputi dua hal. Pertama mengenai lingkup kekuasaan (*scope of power*), kedua berkaitan dengan jangkauan kekuasaan (*domain of power*).<sup>44</sup> Dalam hubungan ini, pendekatan Nagel tadi dapat juga digunakan untuk menganalisis gagasan kedaulatan sebagai konsep tentang kekuasaan tertinggi. Lingkup kedaulatan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subyek dan pemegang kedaulatan (*sovereign*).<sup>45</sup> Dalam kaitannya dengan lingkup kedaulatan, gagasan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan

---

<sup>43</sup>PSHK, *Semua Harus Terwakili Studi mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia/PSHK, 2000), hlm. 7.

<sup>44</sup>Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, *op. cit.*, hlm. 9-10.

<sup>45</sup>*Ibid.*

tertinggi meliputi proses pengambilan keputusan. Di sini dapat dipersoalkan, misalnya, seberapa besar kekuatan keputusan-keputusan yang ditetapkan itu, baik di lapangan legislatif maupun eksekutif (*the administration of law*).<sup>46</sup> Sedangkan jangkauan kedaulatan (*domain of sovereignty*), melalui analisis relasional (*relational analysis*) antara 'sovereign' dan 'subject', terkait soal siapa atau apa yang menjadi obyek dalam arti sasaran yang dijangkau oleh konsep kekuasaan yang bersifat tertinggi itu.<sup>47</sup>

Mengenai jangkauan kedaulatan, konsep ini meliputi dua hal penting, yaitu: *pertama*, siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara; *kedua*, apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi itu berkaitan dengan siapa atau apa yang menguasai.<sup>48</sup> Karena itu kedaulatan itu pada prinsipnya dapat dipegang oleh seseorang, sekelompok orang, sesuatu badan yang melakukan administrasi fungsi-fungsi pemerintahan.<sup>49</sup>

Berdasarkan kepada teori Nagel berhubungan dengan lingkup kegiatannya dapat digambarkan secara lebih konkret. Lingkup kegiatan kedaulatan rakyat itu meliputi seluruh proses pengambilan keputusan baik di bidang legislatif maupun di bidang eksekutif.<sup>50</sup> Dengan demikian dalam lingkup kegiatan pengambilan keputusan, kedaulatan rakyat itu memiliki arti, bahwa:Rakyat memiliki otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu ketentuan hukum dan mempunyai otoritas tertinggi untuk menjalankan dan mengawasi pelaksanaan ketentuan hukum itu. Dengan perkataan lain, rakyat berdaulat, baik dalam perencanaan, penetapan, pelaksanaan, maupun evaluasi dan pengawasan terhadap pelaksanaan produk hukum yang mengatur proses pengambilan keputusan dalam dinamika penyelenggaraan negara dan pemerintahan.<sup>51</sup>

Sedangkan berkaitan dengan jangkauan kedaulatan, maka secara teoritis dalam UUD Negara RI Tahun 1945 (asli) pemegang

---

<sup>46</sup>*Ibid.*

<sup>47</sup>*Ibid.*

<sup>48</sup>Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *op. cit.*, hlm. 3.

<sup>49</sup>*Ibid.*

<sup>50</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, op. cit.*, hlm. 145.

<sup>51</sup>*Ibid.*

kedaulatan tertinggi adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>52</sup> Namun demikian dalam jangkauan kedaulatan rakyat tersebut, pola hubungan kepentingan eksekutif dan legislatif haruslah seimbang.<sup>53</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak boleh menjadi majikan bagi lembaga-lembaga lain yang ada di bawahnya. Karena itu dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi menjadi pemegang kedaulatan tertinggi. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.<sup>54</sup> Adanya perubahan tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi memiliki kedudukan eksklusif sebagai pelaku kedaulatan rakyat.<sup>55</sup> Pelaku kedaulatan rakyat tidak hanya menjadi hak eksklusif Majelis Permusyawaratan Rakyat, namun juga melekat pada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi. Artinya, jangkauan kedaulatan rakyat itu terwujud dalam badan-badan negara pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

### **Aneka Ragam Format dan Mekanisme Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat/Demokrasi**

Sebagaimana dipahami, konsep kedaulatan rakyat dalam istilah modern sering disebut dengan istilah demokrasi. Sebagai salah satu bentuk pengambilan keputusan, demokrasi diartikan sebagai “pemerintahan oleh rakyat”. Namun demikian dalam tulisan-tulisan sejarah besar dan terkenal, hampir seluruhnya menekankan pembahasan kepada “pemerintahan”, tidak ada perhatian yang diberikan kepada konsep “rakyat”.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Lihat, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 1 ayat (2).

<sup>53</sup> Lihat, Woodrow Wilson dalam Arendt Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlemen dan Presidensial*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995), hlm. 75 – 76.

<sup>54</sup> Lihat, perubahan ketiga Pasal 1 ayat (2) *UUD Negara RI Tahun 1945*.

<sup>55</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 2002), hlm. 2. Perubahan tersebut sekaligus menegaskan dianutnya prinsip ‘*contitutional democracy*’) atau demokrasi konstitusional yang pada pokoknya tidak lain dari prinsip Negara Demokrasi yang berdasar atas hukum. *Ibid.*, hlm. 3.

<sup>56</sup> Lihat, Robert A. Dahl, *Sesudah Revolusi Usai? Kewenangan dalam Masyarakat Yang Baik* (Alih Bahasa: Bambang Krissubanu Basrie dan Nitra Arsyad), (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1988), hal. 33.

Rakyat adalah mereka yang berhak berpartisipasi dalam pemerintahan.<sup>57</sup> Akan tetapi, apakah mereka yang berhak berpartisipasi adalah “rakyat”? Karena kenyataannya dalam sistem pemerintahan demokrasi tidak semua rakyat memiliki hak untuk dapat berpartisipasi.<sup>58</sup>

Dalam suatu sistem demokrasi ada “warga negara” tertentu yang tidak boleh berpartisipasi karena pertimbangan kompetensi, misalnya ada batas umur minimum untuk ikut memilih. Narapidana dan orang yang sakit jiwa biasanya juga dilarang ikut memilih.<sup>59</sup>

Secara teoritis yang termasuk rakyat dalam suatu negara, ialah semua orang yang berada di wilayah negara itu dan tunduk kepada kekuasaan dari negara tersebut.<sup>60</sup> Namun demikian, sebagaimana dikemukakan oleh Robert A. Dahl, dalam konteks mekanisme demokrasi tidak semua rakyat atau warga negara boleh berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan untuk melaksanakan hak kedaulatannya, disebabkan adanya pertimbangan tertentu yang terkait dengan kompetensi dari rakyat atau warga negara itu sendiri.

Dengan demikian maka jelas bahwa mekanisme demokrasi membutuhkan prasyarat-prasyarat tertentu. Misalnya adanya syarat-syarat tertentu untuk dapat menjadi calon Presiden dan calon Wakil Presiden,<sup>61</sup> serta ketentuan-ketentuan mengenai pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden.<sup>62</sup>

Selain itu demokrasi bukanlah satu bentuk tunggal kekuasaan, melainkan menawarkan banyak kemungkinan yang merupakan bentuk-bentuk dari demokrasi itu sendiri.<sup>63</sup> Seperti bentuk demokrasi komisi, demokrasi dasar (atau rapat kota), demokrasi perwakilan, demokrasi referendum, kekuasaan delegasi (“*delegated authority*”).<sup>64</sup>

Demokrasi komisi diterapkan dalam pengambilan keputusan yang hanya melibatkan jumlah peserta terbatas (sepuluh hingga dua

---

<sup>57</sup>*Ibid.*

<sup>58</sup>*Ibid.*

<sup>59</sup>*Ibid.*, hal. 33 – 34.

<sup>60</sup>C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *op. cit.*, hal. 18.

<sup>61</sup>*UUD Negara RI Tahun 1945* (hasil perubahan ketiga), Pasal 6.

<sup>62</sup>*Ibid.*, Pasal 22E.

<sup>63</sup>Robert A. Dahl, *op. cit.*, hal. 37.

<sup>64</sup>*Ibid.*, hal. 37 – 42.

belas orang) dan saling mengenal, dimana proses pengambilan keputusan dilakukan dengan cara diskusi secara intensif dan semua ikut aktif berbicara. Untuk negara kota yang jumlah penduduknya terbatas, dimana semua warga negara merasa yakin bahwa mereka benar-benar memerintah negeri sendiri secara langsung, dapat menerapkan *demokrasi dasar*. Namun jika negara semakin besar dan kompleks dapat diterapkan dengan menggunakan *demokrasi perwakilan*. *Demokrasi referendum* dapat digunakan jika jumlah warga negara sangat besar dan semuanya hendak dan memiliki hak untuk mengajukan suatu usulan yang sangat penting. Sedangkan *kekuasaan delegasi (delegated authority)*, meskipun cenderung tidak demokratis tetapi berguna dan harus digunakan oleh semua negara demokratis untuk menyampaikan misi-misi atau tugas-tugas tertentu.<sup>65</sup> Misalnya delegasi negara untuk berbicara dan mengambil keputusan dalam forum Perserikatan Bangsa-Bangsa dan forum internasional lainnya.

Menurut Robert A. Dahl, dari kelima bentuk demokrasi tersebut, pada dasarnya tidak ada bentuk yang paling baik. Setiap bentuk lebih baik dari yang lain dalam keadaan tertentu, tetapi tidak satu pun yang lebih baik dari yang lain dalam semua keadaan.<sup>66</sup>

Adapun jika dikaitkan dengan eksistensi lembaga perwakilan rakyat (parlemen) sebagai representasi kedaulatan rakyat secara luas, maka bentuk demokrasi yang paling relevan adalah demokrasi perwakilan. Perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seseorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar.<sup>67</sup> Sementara itu, istilah yang digunakan untuk menunjuk lembaga perwakilan juga berbeda-beda di berbagai negara. Di negara-negara Eropa dikenal sebagai *parliament*, sedangkan di Amerika disebut *legislature*. Namun demikian para anggotanya dianggap mewakili rakyat.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.*, hal. 43.

<sup>67</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* Cet. 25, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003, hal. 175.

<sup>68</sup> Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*. Cet. 1. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995, hal. 2.



Perbedaan istilah ini sedikit banyak terkait dengan sejarah pertumbuhan negara-negara bersangkutan. Istilah *parliament* di Eropa mengandung makna pembicaraan masalah-masalah kenegaraan. Sedangkan di Amerika *legislature* mengandung makna pembuat undang-undang (*law making body*).<sup>69</sup>

Demokrasi langsung (*direct democracy*) yang berlaku pada zaman Yunani kuno, pada kenyataannya sulit untuk dapat dipertahankan lagi. Faktor-faktor seperti luasnya wilayah suatu Negara, populasi penduduk yang sangat cepat, makin sulit dan rumitnya penanganan terhadap masalah politik dan kenegaraan adalah merupakan persoalan yang menjadi kendala untuk melaksanakan demokrasi langsung saat ini. Demokrasi langsung yang diinginkan *Rousseau* hanya dapat dilaksanakan dalam kondisi tertentu sebagai berikut:

1. Jumlah warga Negara harus kecil;
2. Milik dan kekayaan harus dibagi rata atau hampir rata;
3. Masyarakat harus homogen dari segi kebudayaan;
4. Mereka yang melayani hukum dan undang-undang tidak boleh diijinkan berfungsi berdiri sendiri terhadap rakyat dan harus membuat undang-undang pada tempat yang pertama.<sup>70</sup>

Karena gagasan dari *Rousseau* mengenai Demokrasi secara langsung tidak dapat lagi dipertahankan maka Sebagai ganti dari gagasan dan pandangan *Rousseau* ini lahirlah demokrasi lembaga perwakilan atau terkenal dengan nama “Parlemen”.<sup>71</sup> Jika dilihat dari segi historis, munculnya teori atau konsep perwakilan, dimulai dari masa Yunani dimana rakyat melaksanakan sendiri hak dan kewajiban kenegaraan dengan berkumpul di suatu tempat yang bernama ‘*eclisia*’, hal tersebut masih dapat dilakukan mengingat pada masa itu negara hanya merupakan sebuah *Polis/Negara Kota*. Sedangkan pada masa Romawi Kuno mencoba menerapkan teori pada masa Yunani melalui konstruksi *Lex Regia* yang dikemukakan oleh *Ulpianus*. Rakyat dalam hal ini menyerahkan/mewakulkan seluruh kekuasaan yang absolut. Tentu saja *Lex Regia* ini tidak menggambarkan pengertian perwakilan

---

<sup>69</sup>*Ibid.*

<sup>70</sup>Thomas H. Greene, dkk., *Lembaga-lembaga politik*, (Jakarta: Ind-Hill Co, 1985), hal. 58.

<sup>71</sup>Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *op.cit.*, hal. 10.

yang sebenarnya, bahkan Jellinek menyatakan bahwa konstruksi *Lex Regia* hanya merupakan perwakilan teoritis yang menghisap seluruh hak-hak yang diwakili sehingga merupakan perwakilan tanpa tanggung jawab.<sup>72</sup>

Mengenai perwakilan ini, lebih lanjut dapat dipahami melalui teori-teori perwakilan yang diantaranya dikenal dengan teori mandat, disamping teori-teori lainnya yaitu teori organ, teori sosiologi dan teori hukum obyektif. Teori mandat yang menyangkut hubungan antara si wakil dan yang diwakili ini, dalam teori kenegaraan dikenal ada beberapa teori, yaitu teori mandat imperatif, teori mandat bebas, dan teori mandat representatif.<sup>73</sup>

Dalam teori mandat imperatif si wakil sudah mendapat instruksi-instruksi dari yang diwakili. Kewenangan si wakil amat terbatas yaitu pada apa yang telah ditentukan atau diinstruksikan oleh yang diwakili.<sup>74</sup> Dalam teori mandat bebas si wakil mempunyai kebebasan dalam menentukan apa yang dilakukan di lembaga perwakilan. Jadi tidak tergantung pada instruksi yang diwakilkan.<sup>75</sup>

Dalam mandat representatif, rakyat sebagai pemegang kedaulatan sudah memiliki kesadaran bernegara. Selanjutnya rakyat memberikan mandatnya pada badan perwakilan secara keseluruhan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat tersebut. Si wakil tidak mempunyai hubungan langsung dan tidak bertanggungjawab terhadap yang diwakili.<sup>76</sup>

Dalam sejarah perkembangannya lembaga perwakilan rakyat dapat dikelompokkan beberapa sistem dalam pembentukannya, diantaranya yang lebih lazim di kelompokkan dalam dua bentuk, yaitu: Sistem Parlemen Unikameral atau Sistem Parlemen Satu Kamar dan Sistem Parlemen Bikameral atau Sistem Parlemen Dua Kamar.<sup>77</sup>

Adapun keunggulan dan kekurangan dari kedua sistem ini, relatif masih dalam perdebatan para ahli politik, wakil rakyat, dan pemerhati masalah politik dan konstitusi. Namun demikian, tidak ada

---

<sup>72</sup>*Ibid.*, hal. 11.

<sup>73</sup>*Ibid.*

<sup>74</sup>*Ibid.*

<sup>75</sup>*Ibid.*

<sup>76</sup>*Ibid.*

<sup>77</sup>*Ibid.*

satu sistempun, baikunikameral atau bikameral, bahkan federalis, dapat diterapkan secara universal. Dalam pemerintahan modern saat ini, parlemen sebagai lembaga perwakilan mempunyai fungsi legislatif telah berkembang seiring dengan perkembangan demokrasi. Dengan adanya pemisahan atau pembagian fungsi pemerintah dalam tiga fungsi, yaitu fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif, parlemenlah yang biasanya diberikan fungsi legislatif, walaupun rancangan Undang-undang (RUU) biasanya lebih banyak datang dari pihak eksekutif.<sup>78</sup>

## Penutup

Berpijak dari landasan teori dan uraian tersebut di atas, maka jika dikaitkan dengan rumusan mengenai kedaulatan rakyat yang dimuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI Tahun 1945) baik rumusan asli (sebelum amandemen) dan setelah amandemen dapat dielaborasi dan diberikan analisis sebagaimana berikut ini.

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Negara RI Tahun 1945), struktur parlemen Negara Republik Indonesia diidealkan berkamar tunggal (*unicameral*) tetapi dengan variasi yang dikaitkan dengan teori kedaulatan rakyat yang dibayangkan dapat diorganisasikan secara total ke dalam suatu organ bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>79</sup> Majelis inilah yang dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat sehingga diidealkan menjadi lembaga yang tertinggi dalam bangunan organisasi Negara. Pandangan ini tercermin dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) dan diuraikan lebih lanjut dalam Penjelasan UUD Negara RI Tahun 1945.<sup>80</sup> Majelis ini beranggotakan anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih mewakili rakyat ditambah Utusan Daerah dan Utusan

---

<sup>78</sup>*Ibid.*, hal. 13.

<sup>79</sup>Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, cet.2, (Jakarta: FH UI Press 2005), hlm. 157.

<sup>80</sup>Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Berita Republik Indonesia, Tahun II Nomor 7), Penjelasan Pasal 1 dalam paragraf 2 yang mengatur: "*Majelis Permusyawaratan Rakyat ialah penyelenggara Negara yang tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan Rakyat yang memegang Kedaulatan Negara.*"

Golongan (Pasal 2 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945), sehingga keseluruhan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat itu benar-benar diharapkan mencerminkan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.<sup>81</sup>

Sebelum amandemen, UUD Negara RI Tahun 1945 menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal. Kedaulatan rakyat dianggap terwujud penuh dalam wadah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi ataupun sebagai forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi Negara yang ada di bawahnya, yaitu Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung dan seterusnya.<sup>82</sup> Dalam perspektif pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidaklah bersifat primer.

Karena itu, dalam UUD Negara RI Tahun 1945, tidak diatur pemisahan yang tegas dari fungsi legislatif dan eksekutif. Dalam sistem yang lama, fungsi utama Dewan Perwakilan Rakyat lebih merupakan lembaga pengawas daripada lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya.<sup>83</sup> Kekuasaan yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 (*legalpower* dan *rival authority*) sebagai pemegang kedaulatan rakyat justru menjadi lemah dengan adanya rumusan yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, yang menentukan bahwa keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang.<sup>84</sup> Sementara di sisi lain, kewenangan untuk membentuk undang-undang justru melekat pada badan eksekutif, seperti diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 (asli) yang menentukan bahwa badan

---

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

<sup>82</sup> Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 11.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> Rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 mengatur: "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang*". Lihat, Berita Republik Indonesia, Tahun II Nomor 7.

yang memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang adalah Presiden (dengan persetujuan) Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>85</sup>

Adapun setelah dilakukan perubahan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 (perubahan ketiga), rumusan kedaulatan berubah menjadi: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Rumusan tersebut memberikan implikasi pada berubahnya sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Perubahan tersebut dapat dikatakan sebagai suatu kemajuan sistem ketatanegaraan di Indonesia.<sup>86</sup>

Perubahan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 tidak hanya berimplikasi pada manifestasi kedaulatan rakyat, tetapi juga memberikan reposisi pada eksistensi lembaga perwakilan rakyat. Jika sebelumnya ditentukan bahwa kekuasaan untuk membentuk perundang-undangan berada di tangan Presiden dan dilakukan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka dalam perubahan pertama UUD Negara RI Tahun 1945 terhadap Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) dengan serta-merta memberikan implikasi adanya reposisi baru bagi peran dan kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai salah satu representasi lembaga perwakilan rakyat.

Setelah dilakukan perubahan terhadap konsitusi, kedudukan dan kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat menjadi lebih kuat. Ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) perubahan pertama UUD Negara RI Tahun 1945, bahwa kekuasaan untuk membentuk undang-undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>87</sup> Sedangkan Pasal 5 ayat (1) perubahan pertama UUD Negara RI Tahun 1945 menentukan bahwa Presiden hanya berhak mengajukan Rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> Lihat, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, op. cit.*, Pasal 5 ayat (1).

<sup>86</sup> Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 121.

<sup>87</sup> Rumusan Pasal 20 ayat (1) perubahan pertama UUD Negara RI Tahun 1945 mengatur: “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*”. Perubahan tersebut menegaskan bahwa kekuasaan legislatif yang semula dipegang Presiden, dialihkan menjadi dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Perubahan ini disebut sebagai pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke Dewan Perwakilan Rakyat. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 2002), hlm. 25.

<sup>88</sup> Lihat, Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2000), Pasal 5 ayat (1).

Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilu tahun 1999 mengembangkan ide untuk melakukan perubahan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 memang bertolak dari landasan dan gagasan utama untuk dapat dilaksanakannya penerapan prinsip pemisahan kekuasaan secara tegas antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Cabang-cabang kekuasaan tersebut diwujudkan dalam pelembagaan organ-organ Negara yang sederajat sekaligus saling mengontrol dan mengimbangi satu sama lain (*checks and balances*). Dengan pelembagaan sistem tersebut organ-organ Negara tidak lagi terstruktur secara hierarki, tetapi terstruktur menurut fungsinya. Karena itu kemudian muncul gagasan untuk mengubah struktur Majelis Permusyawaratan Rakyat. Struktur Majelis Permusyawaratan terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah.<sup>89</sup> Kedua kamar Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut secara bersama-sama tetap dapat disebut sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>90</sup>

Dilaksanakannya ide pemisahan kekuasaan dalam perubahan konstitusi, sekaligus memberikan reposisi baru bagi Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam kedudukannya yang baru, Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga yang diberi kekuasaan oleh UUD Negara RI Tahun 1945 untuk membentuk undang-undang. Perubahan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, menjadi pijakan dasar bagi menguatnya kedudukan dan peran Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses pembentukan undang-undang, sekaligus memberikan dampak yang sangat signifikan bagi perkembangan parlemen di Indonesia. Dewan Perwakilan Rakyat yang sebelumnya hanya berfungsi sebagai pengawas, setelah perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 juga mengemban fungsi legislasi sebagai pembentuk undang-undang. Sebaliknya Presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

---

<sup>89</sup>Lihat, Pasal 2 ayat (1) perubahan keempat UUD Negara RI Tahun 1945 mengatur: "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.*"

<sup>90</sup> Abdul Rasyid Thalib, *op. cit.*, hlm. 2.

Perubahan ini menegaskan terjadinya pergeseran fungsi legislasi dari Presiden ke Dewan Perwakilan Rakyat, dengan konsekuensi berubah pula pengertian mengenai dianutnya prinsip pembagian kekuasaan menjadi pemisahan kekuasaan seperti dipahami selama ini.

Namun demikian, amandemen konstitusi yang mengindikasikan Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi dua kamar (Dewan Perwakilan Rakyat atau DPR di satu kamar dan Dewan Perwakilan Daerah atau DPD di kamar lainnya) belum memberikan porsi yang seimbang antara kedua kamar tersebut.

Pola hubungan dan kedudukan antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan lembaga-lembaga Negara yang lain cenderung dominan dibandingkan dengan lembaga-lembaga negara yang lain. Bahkan jika dibandingkan dengan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah, maka terdapat ketimpangan yang sangat mencolok, dimana kedudukan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah sangat terbatas, walaupun jika dilihat dari representasi suara/perwakilan dari rakyat pemilih atau rakyat sebagai pemilik kedaulatan, representasi Dewan Perwakilan Daerah cenderung lebih tinggi.

Sehubungan dengan hal tersebut maka perlu dilakukan penguatan sistem bicameral, yaitu dengan melakukan reposisi terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat ke arah sistem parlemen bikameral kuat, kemudian melakukan reposisi terhadap Dewan Perwakilan Rakyat sendiri, serta reposisi terhadap Dewan Perwakilan Daerah. Adanya keseimbangan diantara kedua kamar dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, dalam hal ini kamar Dewan Perwakilan Rakyat dan kamar Dewan Perwakilan Daerah, maka akan semakin memperkuat terlaksananya *checks and balance* di antara lembaga-lembaga negara dalam konteks pemisahan kekuasaan, sehingga tercapai keseimbangan dan saling kontrol di antara pemegang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif (yudisial).

## Daftar Pustaka

- Amir, Makmur dan Reni Dwi Purnomowati. *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pergumulan Peran dan Parlemen dalam Sejarah*. Jakarta: UI Press, 1996.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 2002.
- Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Cet. 2. Jakarta: FH UI Press 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Bahar, Safroedin dan Nannie Hudawati. *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI*. Edisi IV, cet.1. Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1998.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Cet-25. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003.
- Cipto, Bambang. *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*. Cet. 1. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995.
- Dahl, Robert A. *Sesudah Revolusi Usai? Kewenangan dalam Masyarakat Yang Baik* (Alih Bahasa: Bambang Krissubanubasrie dan Nitra Arsyad). Jakarta: Penerbit Erlangga, 1988.
- Greene, Thomas H. *Lembaga-lembaga politik*. Jakarta: Ind-Hill Co, 1985.
- Indonesia. *Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945*. Berita Republik Indonesia, Tahun II Nomor 7.
- Indonesia. *Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945*. LN Tahun 1959 No. 75.
- Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2000.



- Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. *Kansil.Hukum Tata Negara Republik Indonesia.Cet. 3.* Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2000.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia.Cet. 7.* Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 1988.
- Kusuma, AB. *Lahirnya UUD 1945.* Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2004.
- Lijphart, Arendt. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial.* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995.
- PSHK..*Semua Harus Terwakili Studi mengenaiReposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia.* Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia/PSHK, 2000.
- Reni Dwi Purnomowati. *Implementasi Sistem Bikameral dalamParlemen Indonesia.* Jakarta: Rajawali Pers, 2005.
- Saragih, Bintan. *Saragih.Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia.*Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988.
- Soemantri, Sri. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945.Cet-7.* Jakarta: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Suny, Ismail. *Pembagian Kekuasaan Negara.* Jakarta: Aksara Baru, 1982.
- Suny, Ismail. *Mekanisme Demokrasi Pancasila.* Jakarta: Aksara Baru, 1984.
- Thalib, Abdul Rasyid. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.* Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Wahidin, Samsul. *MPR RI dari Masa ke Masa.* Jakarta: Bina Aksara, 1986.



## TENTANG PENULIS

**Rully Chairul Azwar** lahir di Jakarta, 22 November 1953. Merupakan Sarjana Teknik Industri ITB, lulus tahun 1979 dan Magister Komunikasi Politik FISIP Universitas Indonesia, lulus tahun 2008. Penulis buku “Politik Komunikasi Partai Golkar di Tiga Era” tahun 2008 ini pernah menjabat Wakil Ketua Komisi X DPR RI Tahun 2010-2012, Ketua Pansus RUU Ke-Insinyuran Tahun 2012-2014 dan Ketua Fraksi Partai Golkar MPR RI Tahun 2012-2014.

**Syamsul Bahri** lahir di Muara Tenang, 23 Mei 1955. Mendapatkan gelar Magister dari Universitas Padjadjaran Bandung tahun 1986 dan gelar Doktor dari Universitas Airlangga Surabaya tahun 1997. Gelar Profesor diperolehnya dari Universitas Brawijaya Malang tahun 1998. Pernah menjabat sebagai Komisioner KPU RI periode 2008-2012 dan Dewan Pakar Partai Gerindra sejak tahun 2013 sampai sekarang.

**Lalu Sudarmadi** lahir di Selong, 1 November, menyelesaikan pendidikan Sarjana Business Administrasi di Universitas Brawijaya Malang serta Master of Public and International Affairs, dan Diploma International Administration, tahun 1990 di GSPIA- University of Pittsburgh USA serta Diploma Communications tahun 2002 di CCCP-Johns Hopkin University, Maryland USA. Dipemerintah pernah berkarier sebagai sekjen BKKBN-RI dan konsultan Kependudukan dalam rangka kerjasama Selatan-selatan, Badan Kependudukan PBB dan NFPCB di negara Republic of Malawi, United Republic of Tanzania and Zanzibar, Africa dan di Republic of Myanmar. Saat ini menjabat Komisararis Utama PT. ASDP Indonesia Ferry (Persero). Selain itu juga sebagai Direktur Eksekutif ND Institute , Anggota Dewan Pakar Nasional Demokrat dan Wakil Ketua Umum DPP HIPPI

**I Wayan Sudirta** lahir di Pidpid Bali, 20 desember 1950. Merupakan lulusan dari Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang Tahun 1976. Terpilih menjadi Anggota DPD/MPR RI selama 2 periode yaitu 2004-2009 dan 2009-2014. Selain itu, juga menjadi Koordinator

Penasihat Hukum DPD RI tahun 2005-2009 dan Koordinator Tim Litigasi DPD RI tahun 2013 dan 2014.

**Nanang Samodra** lahir di Yogyakarta, 31 Januari 1953. Lulusan S2 dari ITC Enschede The Netherlands tahun 1986. Pernah menjabat sebagai Sekretaris Daerah Provinsi NTB periode Februari 2003-Januari 2008. Terpilih menjadi anggota DPR-RI periode 2009-2014 dari daerah pemilihan NTB yang juga duduk di komisi II DPR-RI, Ketua Group Kerjasama Bilateral Parlemen Indonesia – Korea Utara 2009 – 2014 serta menjabat Sekretaris Jenderal Dewan Geomatika Indonesia, 2016 sampai dengan sekarang.

**Agung Jelantik** lahir di Denpasar, 24 April 1952. Merupakan lulusan S2 Administrasi Bisnis dari Universitas Pendidikan Nasional Denpasar. Pernah menjabat Anggota DPR RI Periode 2009 – 2014 dan sebagai Wasekjen DPN HKTI Bali pada tahun 2010.

**Baharuddin Aritonang** lahir di Padangsidempuan, 7 November 1952. Penulis buku Orang Batak Naik Haji (2002) ini adalah lulusan Program In Public Health, SCSU, Hamden, CT, USA (1991-1992) dan Magister Ilmu Hukum USAKTI (2004). Pernah menjabat Anggota Komisi IX (Keuangan dan Perbankan) DPR RI dari Partai Golkar pada tahun 2001 - 2004 dan Anggota BPK RI Periode 2004 - 2009.

**Amidhan**, Ketua Umum Yayasan PKP Jakarta Islamic School, dan Anggota wantim MUI, bernama lengkap Drs, Amidhan bin H. Shaberah, lahir di Banjarmasin, Kalsel, menamatkan pendidikan formal, PHIN (Pendidikan Hakim Islam Negeri), Tahun 1959 dan Fak.Syariah IAIN Jogjakarta, Tahun 1967, serta mengikuti kursus-kursus, SESPA Departemen Agama RI ( 1984), Lemhannas Kra XXII (1989), Manggala BP7 (1985), Management and Stategic Planning Course, di Massachusett University, USA (1990). Telah mendedikasikan diri sebagai Anggota MPR RI, BP-PAH 1, (1999 – 2004), Ketua Subkomisi Ekosob, Komnas HAM (2002-2007), Dirjen Bimas Islam dan Urusan haji, Departemen Agama RI, (1991-1996), Ketua MUI Pusat (1995-2015)

**Sulastomo** lahir di Surabaya, 6 Agustus 1938. Merupakan alumni dari School of Public Health, University of Hawaii, AS tahun 1977 dan Hospital Management and Health Insurance Course, University of California tahun 1988. Terpilih menjadi Anggota DPR/MPR tahun 1968 – 1971 dan Anggota MPR tahun 1988 – 1998. Selain itu juga pernah menjabat sebagai Direktur Perencanaan & Operasional PT. Askes Indonesia pada tahun 1986 – 2000.

**Herman Kadir** lahir di Jambi, 22 November 1963. Alumni dari Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Saat ini menjabat Koordinator Konsultasi Hukum bagi Rakyat-Wilayah Jambi, Ketua Bidang Organisasi Kongres Advokat Indonesia (KAI), dan Koordinator Advokat Dewan Pimpinan Pusat Ikatan Penasehat Hukum Indonesia-Wilayah Sumatera.

# Pedoman Penulisan Jurnal Ketatanegaraan

## Lembaga Pengkajian

1. Jurnal Ketatanegaraan bersifat Ilmiah Populer untuk tujuan menyebarkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
2. Diterbitkan setiap 3 bulan (triwulan) sekali, yaitu pada bulan Maret, Juni, September dan Desember.
3. Naskah yang diterima adalah artikel yang belum pernah dipublikasikan sebelumnya dan tidak mengandung unsur *plagiarisme*.
4. Naskah dapat berupa hasil penelitian, dan/atau kajian konseptual.
5. Naskah dapat mencakup temuan baru, artikel ulasan (*review*), ringkasan, dan opini.
6. Jurnal Ketatanegaraan memberikan ruang bagi penulisan mengenai isu-isu aktual tentang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan.
7. Naskah ditulis dengan Bahasa Indonesia.
8. Naskah yang dikirimkan berbentuk .doc dan .pdf.
9. Naskah ditulis dalam format jurnal dengan sistem baris kredit (*byline*), yang meliputi:
  - Sistematika artikel **Hasil Penelitian** mencakup: Judul Artikel, Nama Penulis (tanpa gelar), Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan (berisi latar belakang masalah, permasalahan, dan metode penelitian), Pembahasan (berisi hasil penelitian, analisis dan sub-sub bahasan), Pembahasan (berisi hasil penelitian, analisis dan sub-sub bahasan), Kesimpulan (berisi simpulan dan saran), dan Daftar Pustaka.
  - Sistematika artikel **Kajian Konseptual** mencakup: Judul Artikel, Nama Penulis (tanpa gelar), Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan, Pembahasan (analisis dan sub-sub bahasan), Kesimpulan (berisi simpulan dan saran), dan Daftar Pustaka.

10. Judul artikel harus spesifik, tidak multitafsir dan lugas yang menggambarkan isi artikel secara komprehensif.
11. Abstrak (*abstract*) ditulis secara jelas, utuh dan lengkap menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan dalam dua bahasa yaitu Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris yang masing-masing satu paragraf.
12. Kata kunci (*keyword*) yang dipilih harus mencerminkan konsep yang dikandung artikel terkait sejumlah 3-5 istilah (*horos*).
13. Naskah diketik minimal 5 halaman dan maksimal 20 halaman pada kertas ukuran A4 (210 x 297 mm) dengan jarak antar baris 1,5 spasi. Batas pengetikan dari tepi kertas diatur sebagai berikut:
  - Tepi atas : 3 cm
  - Tepi bawah : 3 cm
  - Tepi kiri : 4 cm
  - Tepi kanan : 3 cm

Naskah diketik dengan mempergunakan jenis huruf Times New Roman dengan spesifikasi ukuran huruf sebagai berikut:

- Judul naskah : ukuran huruf 12 point
- Nama penulis : ukuran huruf 12 point, huruf tebal
- Abstrak dan kata kunci : ukuran huruf 12 point, huruf tebal
- Isi naskah : ukuran huruf 12 point
- *Footnote* : ukuran huruf 10 point
- Daftar pustaka : ukuran huruf 12 point

8. Contoh penulisan identitas:

PEMBUKAAN UNDANG-UNDANG DASAR  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

**Jakob Tobing**

9. Contoh tata aturan penulisan *footnote* sebagai berikut:

- 1) Buku

- Yudi Latif (2012 : 10) *Negara Paripurna*, Jakarta: PT Radja Garfindo Persada.

- 2) Buku karya terjemahan

- Paul, Scholten (2011 : 7) *De Structuur Dere Rechtswetenschap*, Struktur Ilmu Hukum, Terjemahan oleh Arief Sidharta, Bandung : Alumni.
- 3) Buku yang berisi kumpulan artikel
    - Syahrul Sajidin (Ed) (2014 : 89) *Kompilasi Hasil Penelitian Putusan Pengadilan dan Kebijakan Daerah Terkait Hak-Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan*, Jakarta: ILRC dan Hivos.
  - 4) Skripsi, tesis atau disertasi
    - Bahrul Ulum Annafi (2010 : 2) *Dinamika Fiqh Siyash Dalam Dinamika Ketatanegaraan di Indonesia*, Skripsi Program Sarjana Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Tidak dipublikasikan.
  - 5) Artikel dalam buku kumpulan artikel
    - Ria Casmi Arrsa, “Constitutional Complaint dan Hak Kebebasan Beragama/Berkeyakinan”, Dri Utari (Ed) (2014 : 5) *Dinamika Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Kumpulan Hasil Konferensi Nasional, Setara Institute dan Kedutaan Besar Jerman*, Jakarta.
  - 6) Makalah
    - Ni'matul Huda (12 Juli 2009 : 5) *Constitutional Question dan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara*, makalah disajikan dalam Lokakarya Seminar Nasional di Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.
  - 7) Artikel internet
    - Ali Safaat, Penafsiran konstitusi (online), <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/Penafsiran-Konstitusi.pdf>, diakses 3 Februari 2013.
    - Simon Butt, “Islam, the State and the Constitutional Court in Indonesia”, [http://papers.ssrn.com/sol3/papes.cfm?abstract\\_id=1650432](http://papers.ssrn.com/sol3/papes.cfm?abstract_id=1650432), diakses 28 Juli 2010.
10. Daftar Pustaka memuat daftar buku, jurnal, makalah/paper/orasi ilmiah baik cetak maupun online yang dikutip dalam naskah, yang disusun secara alfabetis (A to Z) dengan susunan: Nama



penulis (mendahulukan nama keluarga/marga), tahun, *judul*, tempat penerbitan: penerbit, dts., seperti contoh berikut ini:

- Latif, Yudi (2014), *Mata Air Keteladanan: Pancasila dalam Perbuatan*, Jakarta: Penerbit Mizan.
  - Yuliandri (2009), “*Membentuk Undang-Undang Berkelanjutan Dalam Penataan Sistem Ketatanegaraan*”, Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang: Universitas Andalas, 23 Juli.
  - Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 75.
  - TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
  - Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.
  - Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.
  - Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.
11. Redaktur berhak melakukan penyuntingan tanpa mengubah isi dan makna tulisan. Redaksi tidak bertanggung jawab terhadap isi naskah.
  12. Pengiriman Naskah melalui Redaktur Pelaksana Jurnal Ketatanegaraan Lembaga Pengkajian MPR RI Gedung Bharana Graha, Lt. III. Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270, Telp. (021) 57895418, Email: [lembaga.pengkajian@gmail.com](mailto:lembaga.pengkajian@gmail.com) dan [ta.lemkaji@gmail.com](mailto:ta.lemkaji@gmail.com).

## NAMA-NAMA ANGGOTA LEMBAGA PENGKAJIAN MPR RI

No	NAMA	JABATAN
1.	A.B. Kusuma	Peneliti senior di Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI
2.	Abdul Malik, Dr., Ir., H.	Anggota Dewan Pakar Partai Nasdem
3.	Adji Samekto, Prof. Dr., S.H., M.Hum.	Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
4.	Ahmad Farhan Hamid, Dr., H., MS.	Wakil ketua MPR RI 2009-2014; DPR/MPR RI 1999 - 2004; DPR/MPR RI 2004 - 2009; DPD/MPR RI 2009 - 2014
5.	Ali Masykur Musa, Dr., S.H., M.Si., M.Hum	Sekretaris PAH I MPR RI 1999 – 2002, Anggota DPR RI Fraksi PKB 1999-2004, 2004-2009, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI 2009-2014
6.	Alihardi Kyai Demak, S.H., M.Si.	Anggota DPR RI Fraksi PPP 1982-1987, 1992-1997, 1997-1999 dan 1999-2004, Anggota PAH 1 BP MPR 1999 - 2004 & Ketua PAH Khusus BP MPR RI 2001-2004
7.	Alirman Sori, SH., M.Hum., M.M.	Anggota DPD RI 2009 - 2014
8.	Amidhan, KH.	Anggota MPR RI, BP PAH 1 (1999-2004), Ketua Subkomisi Ekosob, Komnas HAM (2002-2007), Dirjen Bimas Islam dan Urusan haji, Departemen Agama RI, (1991-1996), Ketua MUI Pusat (1995-2015)
9.	Anak Agung Bagus Jelantik Sanjaya	Anggota DPR RI Fraksi Partai Gerindra 2009-2014
10.	Andi Mattalatta	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004 & Menteri Hukum dan HAM RI 2007 - 2009
11.	Arif Budimanta, Dr., Ir., M.Sc.	Anggota DPR RI Fraksi PDI Perjuangan 1999-2004
12.	AT. Sugito, Prof., Dr.	Anggota MPR RI 1998 - 1999

13.	Baharuddin Aritonang	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Anggota DPR RI 1999 - 2004 & Anggota BPK 2004-2009
14.	Bambang Soeroso, Dipl., -Ing.	Ketua Kelompok DPD di MPR RI
15.	Bukhori Yusuf, KH., Lc., MA.	Anggota DPR RI Fraksi PKS 2009-2014
16.	Didi Irawadi Syamsudin, LLm.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Demokrat 2009-2014
17.	Didik J. Rachbini, Prof., Dr.	Anggota DPR RI Fraksi PAN 2004-2009
18.	Djamal Aziz, B.Sc., S.H., M.H.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Hanura 2009-2014
19.	Erik Satria Wardhana	Anggota DPR RI Fraksi Hanura 2009-2014
20.	Fitra Arsil, Dr., S.H., M.H.	Pakar Hukum Tata Negara & Ketua Bidang Studi Hukum Tata Negara FHUI
21.	Freddy Latumahina	Anggota DPR RI Fraksi Partai Golkar 1977-2004
22.	Fuad Bawazier, Dr.	Menteri Keuangan RI 1998; Anggota DPR RI Fraksi PAN 2004-2009; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004
23.	Gregorius Seto Harianto	Anggota DPR/ MPR RI Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB) 1999 - 2004, Anggota PAH III BP MPR 1999 - 2004, dan Anggota PAH I BP MPR 2000 - 2004
24.	Hajriyanto Y. Thohari, Drs., H., MA.	Anggota DPR RI Fraksi Golkar 1997-1999, 1999-2004, 2004-2009, 2009 - 2014, Anggota PAH II BP MPR 2001-2002 & Wakil ketua MPR RI Periode 2009-2014.
25.	Hamdan Zoelva, Dr., S.H., M.H.	Anggota DPR RI Fraksi PBB 1999 - 2004; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Ketua Mahkamah Konstitusi RI 2013 - 2015
26.	Harun Kamil	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004 & Ketua Forum Konstitusi

27.	Herman Kadir, S.H., M.Hum	Anggota DPR RI Fraksi PAN 2009-2014
28.	I Wayan Sudirta, SH.	Anggota DPD RI 2004 - 2009 dan 2009 - 2014
29.	Irmanputra Sidin, Dr.	Pakar Hukum Tata Negara
30.	Ishak Latuconsina	Anggota DPR/MPR dari Fraksi TNI-Polri 1999 – 2004, Wakil Ketua Komisi Konstitusi 2003-2004
31.	Jakob Tobing	Ketua PAH I BP MPR 1999 - 2004
32.	Lalu Soedarmadi, Drs., Mpia.	Anggota Dewan Pakar Nasional Demokrat; Wakil Ketua Umum DPP HIPPI; Direktur Eksekutif ND Institute; dan Komisaris Utama PT. ASDP Indonesia Ferry(Persero)
33.	Margarito Kamis, Dr., S.H., M.Hum.	Pakar Hukum Tata Negara
34.	Maruar Siahaan, Dr.,S.H.,M.H.	Hakim Mahkamah Konstitusi 2003-2008
35.	Masdar Farid Mas'udi, KH.	Ketua PBNU
36.	Memed Sosiawan, Ir., H., ME.	Anggota DPR RI Fraksi PKS 2009-2014
37.	Mohammad Jafar Hafisah, Dr., Ir. IPM.	Ketua Fraksi Partai Demokrat di DPR RI Tahun 2010-2012;Ketua Fraksi Partai Demokrat di MPR RI Tahun 2012-2014; Ketua Tim Pengkajian MPR RI 2012 - 2014
38.	M. Alfian Alfian, Dr.	Dosen Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Nasional & Direktur Riset The Akbar Tanjung Institute
39.	M. Hasanudin Wahid	Wakil Sekjen DPP PKB
40.	M. Soleh Amin, SH.	Ketua IKADIN DPC Jakarta Pusat ; Ketua DPP Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Bidang Hukum
41.	Muspani, S.H	Anggota DPD RI 2004 - 2009
42.	Nanang Samodra KA., Ir., M.Sc.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Demokrat 2009-2014

43.	Nuzran Joher, S.Ag, M.Si.,H	Anggota DPD RI 2009 - 2014
44.	Otong Abdurrahman, Drs., H.	Anggota DPR RI Fraksi PKB 2009-2014
45.	Pataniari Siahaan, Dr., S.T., M.H.	Anggota DPR RI Periode 1999-2004 & Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004
46.	Permadi Satrio Wiwoho, KP., S.H.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Gerindra
47.	Rully Chairul Azwar, Ir. M.Si. IPU.	Anggota MPR RI 1987 - 1992, Anggota DPR RI Fraksi GOLKAR 1992 - 1997, 1997 - 1999, 1999 - 2004, 2009 - 2014, Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Ketua Fraksi Partai Golkar di MPR RI 2011-2014 ; Wakil Ketua Tim Pengkajian MPR RI 2012 - 2014
48.	Sulastomo	Anggota MPR RI 1988 – 1998
49.	Sutjipno, Drs., (Irjen Pol. Purn)	Wakil Ketua Forum Konstitusi; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004
50.	Syamsul Bahri, Prof., Dr., M.Sc.	Komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU RI) Periode 2007-2012
51.	Theo L. Sambuaga	Wakil Ketua Fraksi Partai Golkar MPR RI 1999 - 2004 & Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004
52.	Ulla Nuchrawaty, Dr., dr., Hj., M.M.	Ketua Bidang Pemberdayaan Perempuan DPP Partai Golkar 2016-2019, Ketua Koordinator Bid. Organisasi Pembina Daerah dan Humas IKAL LEMHANNAS
53.	Valina Singka Subekti	Anggota PAH 1 BP MPR 1999 - 2004; Anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia 2012 - 2017
54.	Wahidin Ismail, Drs., H.	Anggota DPD RI 2004 - 2009 dan 2009 - 2014. Pimpinan Tim Sosialisasi MPR RI 2009 - 2014
55.	Widodo Ekatjahjana, Prof. Dr., S.H., M.Hum.	Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI

56.	Yasmin Muntaz	Wakil Sekjen Bidang Komunikasi Publik DPP PAN ( 2015 - 2020)
57.	Yudi Latif, Dr., Ph.D.	Pengamat Politik & Ketua Pusat Studi Islam dan Kenegaraan-Indonesia (PSIK-Indonesia)
58.	Yusyus Kuswandana, S.H.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Demokrat 2009-2014
59.	Zain Badjeber	Anggota DPR/MPR RI Tahun 1992-2004; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004