

**PENJABARAN ASAS KEDAULATAN RAKYAT
DALAM UUD 1945**

(Analisis Hukum Terhadap UUD 1945 Hasil Perubahan)

TESIS

Disusun Guna Memenuhi Salah Satu Persyaratan
Untuk Memperoleh Derajat Magister Bidang Ilmu Hukum (S-2)
Pada Program Magister Ilmu Hukum



Disusun oleh :

NAMA : DESMANIAR, S.H
N P M : 05912023
B K U : HUKUM TATANEGARA

**PROGRAM MAGISTER (S-2) ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2006**

**HALAMAN PERSETUJUAN
T E S I S**

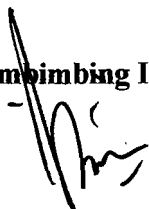
**PENJABARAN ASAS KEDAULATAN RAKYAT
DALAM UUD 1945
(Analisis Hukum Terhadap UUD 1945 Hasil Perubahan)**

Disusun Oleh :

**Nama : DESMANIAR
No. Mahasiswa : 05912023
Bidang Kajian Utama : HUKUM TATA NEGARA**

**Telah Dilakukan Pembimbingan Dan Dinyatakan Layak Untuk Diajukan
Dihadapan Tim Penguji Tesis Program Magister (S-2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta**

Pembimbing I



(Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, SH., SU)

Pembimbing II



(Hj. Ni'matul Huda, SH., M.Hum)

Mengetahui :

**Direktur Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta**



(DR. Ridwan Khairandy, SH., M.H)

**LEMBAR PENGESAHAN
TESIS**

**PENJABARAN ASAS KEDAULATAN RAKYAT
DALAM UUD 1945
(Analisis Hukum Terhadap UUD 1945 Hasil Perubahan)**

Disusun Oleh :

Nama : DESMANIAR
No. Mahasiswa : 05912023
Bidang Kajian Utama : HUKUM TATA NEGARA

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 19 November 2006
Dan dinyatakan Lulus

Tim Penguji
Ketua



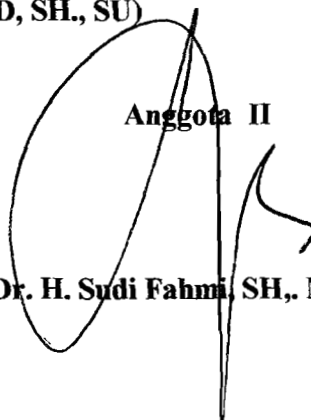
(Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, SH., SU)

Anggota I



(Hj. Ni'matul Huda, SH., M.Hum)

Anggota II



(Dr. H. Sudi Fahmi, SH., M.Hum)

Mengetahui :

Direktur Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta



(Dr. Ridwan Khairandy, SH., MH)

MOTTO

**'BANGSA YANG BESAR,
adalah bangsa yang menghargai sejarah
serta menghargai pula jasa para pahlawan dan para
pedahulunya.**

ABSTRAK

Judul penelitian ini adalah “*Penjabaran Asas Kedaulatan Rakyat Dalam UUD 1945 : Analisis Hukum Terhadap UUD 1945 Hasil Perubahan*”. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang sepenuhnya meneliti objek literatur (kepustakaan), dengan dasar pijak teori kedaulatan rakyat dan konstitusi sebagai teori pokok (*grand theory*) serta teori perundangan-undangan sebagai alat analisis. Pendekatan penelitian ini dititikberatkan pada pendekatan yuridis, disamping pendekatan historis dan politis. Sebab kajian utamanya adalah kedaulatan rakyat sebagai asas yang terkandung dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945. yang merupakan objek Ilmu Hukum Tata Negara, serta pengaruh-pengaruh historis dan politisnya.

Penelitian ini adalah wujud perhatian terhadap arti penting kedaulatan rakyat. Karena kedaulatan rakyat adalah yang terbaik diantara jenis-jenis kedaulatan yang ada di dalam teori hukum. Kedaulatan rakyat adalah bentuk lain dari demokrasi, yaitu pemerintahan dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat. Yaitu sistem yang dijadikan dasar oleh kebanyakan negara di dunia, sebab demokrasi telah dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua organisasi.

Di Indonesia Kedaulatan Rakyat adalah kata yang penting dan keramat sebab merupakan Cita Hukum (*rechtsidee*). Kedaulatan Rakyat juga disebut sebagai Norma Hukum Tertinggi. Selain itu, Kedaulatan Rakyat juga disebutkan secara eksplisit pada Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 sehingga ia harus dilaksanakan, ditaati dan mengikat semua orang baik pemerintah, lembaga negara, lembaga masyarakat termasuk warganegara. Demikian penting kata Kedaulatan Rakyat bagi bangsa Indonesia, baik secara ideologis, filosofis, historis dan yuridis sehingga perlu ditelaah bagaimana ia dijabarkan kedalam pasal-pasal didalam UUD 1945 hasil perubahan, agar dapat dimengerti bagaimana bentuknya, bagaimana ia seharusnya dilaksanakan dan lembaga-lembaga apa saja yang terkait dengannya. Oleh karena itu, untuk menyelidiki pengaruh perubahan UUD 1945 terhadap kedaulatan rakyat, maka penelitian ini dilaksanakan. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji Bagaimana prinsip kedaulatan rakyat di jabarkan dalam UUD 1945 setelah perubahan serta apakah penjabaran tersebut sesuai dengan asas-asas dan norma hukum yang seharusnya berlaku di Indonesia.

Dari hasil penelitian yang telah dilakuakn, ternyata perubahan UUD 1945 yang telah dilaksanakan oleh MPR-RI periode 1999-2004 secara empat tahap yaitu 1999; 2000; 2001 dan 2002 telah menyebabkan peningkatan kuantitatif dan kualitatif terhadap naskah UUD 1945 secara signifikan. Dilihat dari lamanya waktu, kualitas personil pelaku serta proses dan prosedur perubahan yang telah dilakukan, dapat dikatakan peningkatan tersebut sangat drastis dan sangat tidak proporsional. Terutama perubahan Pasal 1 ayat (2) dan refleksi penjabarannya didalam pasal-pasal yang merupakan isi dari UUD 1945 yang menyebabkan kedaulatan rakyat menjadi abstrak, tak jelas eksistensi lembaga mana yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut. Disamping itu perubahan tersebut apabila dilihat dari pola hubungan antar dan antara lembaga-lembaga Negara, justru memunculkan DPR sebagai lembaga yang sangat dominan. Perubahan UUD 1945 telah menyebabkan kekuasaan menumpuk kepada legislatif akibat fungsi legislasi yang mengatur hampir setiap sendi kehidupan Negara, padahal disisi lain lembaga DPR adalah lembaga yang paling banyak digugat fungsi dan perannya oleh masyarakat kebanyakan, yang nota bene adalah pemegang kedaulatan tertinggi di Indonesia.

KATA PENGANTAR

Pertama-tama dan yang paling utama sekali, puji dan syukur sedalama-dalamnya penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan limpahan Rakhmat dan KaruniaNya kepada penulis, sehinggas tugas pelaporan hasil penelitian ‘tesis’ yang berjudul “*Penjabaran Asas Kedaulatan Rakyat Dalam UUD 1945 : Analisis Hukum Terhadap UUD 1945 Hasil Perubahan*” dapat selesai sesuai dengan rencana.

Di dalam penyusunan tesis ini, penulis banyak diberi petunjuk, bimbingan dan arahan dari Bapak Prof.DR.Moh. Mahfud MD SH. MSi. (Ketua Pembimbing/Penguji), Ibu Hj.Ni’matul Huda SH., MHum (Anggota Pembimbing/Penguji). Sehingga sepantasnyalah penulis menghaturkan terima kasih dan penghargaan yang setulus-tulusnya atas bimbingan tersebut, seraya berdoa semoga Allah Yang Maha Pengasih membrikan pahala yang setimpal atas amal ilmiah beliau.

Selanjutnya, penulis menyadari bahwa penelitian dan penulisan tesis ini dapat terlaksana berkat dorongan, budi baik dan bantuan berbagai pihak. Dengan demikian pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan yang setingi-tingginya kepada :

1. Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan Program S-2 pada Program Magister (S2) Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
2. Rektor Universitas Lancang Kuning Pekanbaru yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan Program S-2 ini dikampus Unilak Rumbai, Pekanbaru.

3. DR.Ridwan Khairandy, SH. MH. Direktur Program Magister (S-2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta beserta staff dan segenap dosen pengajar yang telah mengamalkan ilmunya kepada penulis dalam rangka penyelesaian tesis ini.
4. Ibu Hj.Dr.Elydar Chaidir SH.MHum. Bapak Dr.Sudi Fahmi SH., MHum. yang telah turut membantu untuk menguji dan memberikan bimbingan kepada penulis pada tahap penyusunan proposal tesis ini.
5. Dekan dan Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan Program S-2 ini.
6. Dekan dan Staf Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning Pekanbaru yang telah memeberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan Program S-2 ini.
7. Teman-teman sekelas pada Kelas Magister Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Kampus Unilak Pekanbaru, Juniarti, Yoserizal, Dessy Artina, Dewi, Bintang terima kasih atas dorongannya.
8. Almarhum Ayahanda H. Ali Usman dan Almarhumah Hj.Nurdjani yang telah membesarkan, mendidik dan selalu mendoakan serta Almarhum Ayahanda Mertua A. Idrus dan Almarhumah Ibunda Mertua Djumintariah, atas doa dan restunya kepada penulis, agar menjadi manusia bermanfaat bagi agama, bangsa dan keluarga.

Akhirnya penulis ingin menyatakan dengan sepenuh hati, terima kasih yang tiada terhingga kepada suami tercinta Ir.H.Zamaluddin Idrus yang telah memberikan dorongan tanpa lelah dan tanpa henti-hentinya kepada penulis untuk

segera menyelesaikan Program Magister ini. Terima kasih yang teramat khusus penulis tujukan untuk kedua ananda tercinta, Lucky Aninditha SKed. dan Kynann Putra Aninditha yang telah ikut memberikan dorongan dan doanya dengan cara yang khas agar penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Juga kepada kakak/abang dan adik kandung penulis, serta kakak/abang dan adik ipar penulis serta keluarga besar yang telah memberikan motivasi untuk kesuksesan penyusunan tesis ini.

Pekanbaru, 16 Agustus 2006
Penulis,

Desmaniar SH
05912023

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	i
Halaman Persetujuan	ii
Halaman Pengesahan	iii
Halaman Motto	iv
Abstrak/Intisari	v
Kata Pengantar	vi-viii
Daftar Isi	ix-xiii
Daftar Data Pendukung	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1-68
I.A. Latar Belakang Masalah	1-11
I.B. Rumusan Masalah	11
I.C. Tujuan Penelitian	11
I.D. Kerangka Teoritis	11-27
1. Teori Kedaulatan Rakyat	12-27
2. Teori Konstitusi	27-38
3. Teori Asas-Asas dan Norma Hukum Dalam Perundang- undangan	38-62
I.E. Metode Penelitian	63-65
I.F. Sistematika Penulisan	65-67

BAB II	KAJIAN TEORITIS	68-107
	II.A. Konsepsi Kedaulatan Rakyat	68-91
	1. Kedaulatan Rakyat sebagai Salah Satu Teori Kedaulatan	
	2. Kedaulatan Rakyat dan Kaitan-kaitannya	
	II.B Kajian Konstitusi	91-107
	1. Pengertian Konstitusi dan UUD	
	a. Beberapa Istilah Konstitusi/UUD	
	b. Ide Tentang Konstitusionalisme	
	c. Perubahan Konstitusi/UUD	
	2. Klasifikasi UUD 1945 Asli	
BAB III	PENJABARAN ASAS KEDAULATAN RAKYAT DALAM	
	UUD 1945.....	108-151
	III.A.Periode 1945-1998	108-139
	1. Sejarah Keterlibatan Unsur Rakyat Dalam	
	Pembentukan UUD 1945	
	2. Pasang-surut Pelaksanaan UUD 1945 Ditinjau	
	Dari Kedaulatan Rakyat	
	3. Sejarah Gagasan Kedaulatan Rakyat di Indonesia	
	a. Kaitan Antara Kedaulatan Rakyat dan Pancasila	
	b. Kedaulatan Rakyat dan Pembukaan UUD 1945	
	c. Penjabaran Kedaulatan Rakyat Dalam UUD 1945	
	III.B.Periode 1999-2002 Setelah UUD 1945 Perubahan	140-151

1. Analisa Umum atas Proses Perubahan
 - a. Kedaulatan Rakyat Dalam Sejarah UUD 1945
 - b. Perubahan UUD 1945 Sebagai Agenda Gerakan Rakyat
 - c. Hasil Perubahan Secara Kuantitas
2. Perubahan Bunyi Pasal 1 Ayat (2)
3. Penjabaran Kedaulatan Rakyat Dalam UUD 1945

BAB IV ANALISA TERHADAP PENJABARAN ASAS KEDAULATAN RAKYAT DALAM UUD 1945 HASIL PERUBAHAN	152-230
IV.A. Kedudukan Kedaulatan Rakyat Secara Hukum.....	152-160
1. Kedaulatan Rakyat Sebagai Asas Hukum	
2. Kedaulatan Rakyat Adalah <i>Rechtsidee, Staat fundamentalnorm</i> dan <i>Staatsgrundgezet</i>	
IV.B. Pengaruh Perubahan UUD 1945 Atas Asas Kedaulatan Rakyat	161-208
1. Pengaruh Perubahan Secara Umum	
2. Implikasi Perubahan Bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Secara Hukum	
3. Pengaruh Terhadap Lembaga-Lembaga Negara <ol style="list-style-type: none"> a. Terhadap MPR b. Terhadap Presiden/Wakil Presiden c. Terhadap DPD 	

- d. Terhadap DPR
- e. Terhadap DPA
- f. Terhadap Yudikatif/Auditif

IV.C. Proses Perubahan Ditinjau Dari Kedaulatan Rakyat 213-234

- 1. Prosedur Perubahan
 - a. Latarbelakang Perubahan
 - b. Tujuan Perubahan
 - c. Dasar Yuridis Perubahan
- 2. Proses Perubahan
 - a. Desakan Agenda Reformasi
 - b. Konfigurasi Politik Era Reformasi
- 3. DPR Sebagai Lembaga Yang Dominan
Perubahan Susunan Lembaga-Lembaga Negara :
 - a. Susunan
 - b. Proses Pembentukan
 - c. Kedudukan
 - d. Fungsi
 - e. Tugas Dan Wewenang
- 4. Fenomena Setelah Perubahan
Mencermati Gerakan Penolakan UUD 1945 Hasil Perubahan
- 5. Pengaruh Positif Perubahan

BAB V	KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	235-238
	V.A.Kesimpulan	235-237
	V.B.Rekomendasi	237-238

DAFTAR TABEL

No	Judul	Halaman
1	Tolak-tarik antar kekuasaan dan UUD 1945 ditinjau dari kepentingan rakyat	116-117
2	Perbandingan konsep kedaulatan rakyat	131-132
3	Ikhtisar susunan lembaga-lembaga Negara UUD 1945 (asli)	135-139
4	Potret perubahan UUD 1945	168
5	Ikhtisar susunan lembaga-lembaga Negara UUD 1945 hasil perubahan	190-193

DAFTAR BAGAN

No	Judul	Halaman
1	Alur kerangka teori	62
2	Alur sistematika perubahan	68
3	Sistematika UUD 1945	123
4	Jalur struktur ketatanegaraan & jalur hubungan kekuasaan Negara UUD 1945 (asli)	134
5	Jalur struktur ketatanegaraan dan jalur struktur hubungan kekuasaan Negara UUD 1945 hasil perubahan	189

DAFTAR GRAFIK

No	Judul	Halaman
1	Penampakan hubungan antar lembaga pada proses pembentukan dengan persentase	196-197
2	Penampakan hubungan antar lembaga pada fungsi pembentukan dengan persentase	200-201
3	Penampakan hubungan antar lembaga pada Tugas dan wewenang dengan persentase	203-204
4	Penampakan hubungan antar lembaga pada pengaturan Undang-Undang pembentukan dengan persentase	207-208

DAFTAR DIAGRAM

No	Judul	Halaman
1	Kedaulatan rakyat sebagai <i>staatsfundamentalnorm</i> dalam tata hukum Indonesia di aplikasikan dalam <i>Die Theory Von Stufen Beaufbeau de Rechtsordnung</i>	160

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Jauh sebelum kemerdekaan, pada dasarnya praktek-praktek Kedaulatan Rakyat telah dilaksanakan semasa kerajaan-kerajaan yang tumbuh dan berkembang dalam sejarah Nusantara, terutama pada daerah-daerah pedesaan. Dapat dikatakan bahwa dalam kebudayaan Indonesia terdapat dua tradisi kedaulatan , yaitu Kedaulatan Raja dan Kedaulatan Rakyat. Kedaulatan raja-raja berlaku dikerajaan, sedangkan kedaulatan rakyat berlaku di desa-desa.

Kedua tradisi kedaulatan yang tumbuh pada masa dahulu tersebut dipertentangkan secara diametral oleh tokoh-tokoh pergerakan kemerdekaan, sehingga pada waktu itu dikenal istilah 'Daulat Rakyat' versus 'Daulat Tuanku' yang dipopulerkan **Hatta**. Agaknya tradisi daulat rakyat yang tumbuh dari desa inilah yang menjadi pilihan pendiri republik sebagai acuan dalam merumuskan prinsip dan lembaga permusyawaratan-perwakilan dalam UUD 1945¹.

Gagasan kedaulatan rakyat telah diperdebatkan di dalam forum resmi Sidang Pertama Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia 29 Mei 1945, dalam rangka menentukan Dasar Negara Indonesia Merdeka. Pada saat itu tujuan kemerdekaan Indonesia disamakan artinya dengan dasar kemanusiaan yang berupa dasar kedaulatan rakyat atau kedaulatan negara, yaitu sebagai dasar kemerdekaan negara berupa kedaulatan menuju ke dalam dan kedaulatan menuju keluar.

¹ **Jimly Asshiddiqie**, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, 1994, Cetakan Pertama PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, hlm.39-40

Kedaulatan kedalam memberi perlindungan tinggi dan memberi pengawasan luhur kepada putera negara dengan hak milik dan harta bendanya didalam lingkaran batasan negara. Sedangkan kedaulatan keluar akan memberi kesempatan luas kepada Negara Indonesia mengatur hubungannya dengan negara lain. Kedaulatan rakyat Indonesia dan Indonesia Merdeka adalah berdasar perikemanausiaan yang universeel berisi humanisme dan internasionalisme bagi segala bangsa².

Pengertian Kedaulatan Rakyat menurut **Muhammad Hatta** adalah sebuah asas yang dianut oleh Negara Indonesia yang menempatkan rakyat sebagai yang utama, rakyat umum yang mempunyai kedaulatan, kekuasaan (*souvereiniteit*). Karena rakyat adalah jantung hati bangsa, maka rakyat lah yang menjadi ukuran tinggi rendahnya derajat kita. Dengan rakyat kita naik, dan dengan rakyat pula kita turun³.

Dengan demikian, Indonesia adalah negara yang menganut faham Kedaulatan Rakyat. Hal tersebut diperkuat secara hukum dalam Sila ke-4 Pancasila 'Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan'. Sila ke-empat ini merupakan sendi yang penting daripada asas kekeluargaan, dan asas bahwa tata pemerintahan Republik Indonesia didasarkan atas kedaulatan rakyat⁴. Kedaulatan Rakyat juga termaktub dalam Alinea ke-empat Pembukaan UUD 1945 dan selanjutnya dijabarkan pula pada Pasal 1 Ayat (2) Batang Tubuh

² Baca *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI); Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945 – 19 Agustus 1945*, 1992, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta.

³ Baca Kata Pengantar yang ditulis Hatta dalam Majalah Berkala yang diberi nama 'Daouelat Rakyat', Edisi Pertama (Tahun I No. 1, 30 September 1931).

⁴ **Subandi Al Marsudi**, *Pancasila dan UUD 1945 dalam Paradigma Reformasi (Edisi Revisi)*, Juni 2003, Cetakan Ketiga PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 58

UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah perubahan.

Secara hukum, dapat dikatakan bahwa Kedaulatan Rakyat adalah kata yang penting dan keramat bagi bangsa Indonesia. Karena terkandung dalam Pancasila, maka Kedaulatan Rakyat merupakan Cita Hukum (*rechtsidee*). Sebagai Cita Hukum Kedaulatan Rakyat berfungsi konstitutif yaitu untuk menentukan dasar suatu tata hukum, yang tanpa itu suatu tata hukum menjadi kehilangan arti dan makna sebagai hukum, sehingga ia lah yang menentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang benar atau tidak. Selain itu juga berfungsi regulatif, yaitu menentukan hukum positif yang berlaku di Indonesia apakah adil atau tidak⁵.

Karena Kedaulatan Rakyat adalah bagian dari Pembukaan UUD 1945, maka ia berkedudukan sebagai bagian Norma Hukum Tertinggi yaitu sebagai pokok-pokok Pikiran Pembukaan Hukum Dasar yang menciptakan pasal-pasal Hukum Dasar tersebut, menentukan isi dan bentuk lapisan-lapisan hukum yang lebih rendah⁶. Selanjutnya Kedaulatan Rakyat juga termuat secara eksplisit dalam Batang Tubuh UUD 1945, yaitu Pasal 1 Ayat (2), sehingga ia menjadi hukum dasar yang harus dilaksanakan dan ditaati, yang mengikat pemerintah, mengikat setiap lembaga negara dan lembaga masyarakat termasuk juga setiap warga negara Indonesia dimanapun berada⁷.

Setiap produk hukum seperti undang-undang, peraturan atau keputusan

⁵ **Hamid S. Attamimi**, *Pancasila Cita Hukum Dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia : PANCASILA SEBAGAI IDEOLOGI Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, Disunting oleh Otojo Oesman dan Alfian, 1991 BP-7 Pusat, Jakarta, Bab IV hlm. 69-70

⁶ Ibid

⁷ **SZS Pangeran Alhaj**, *Buku Materi Pokok Pendidikan Pancasila*, 1984, Cetakan Pertama Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Universitas Terbuka, Jakarta hlm. 68

pemerintah, bahkan juga setiap tindakan kebijaksanaan pemerintah haruslah berlandaskan dan bersumberkan pada UUD 1945. Jadi, segala tindakan yang tidak taat terhadap aturan-aturan yang terkandung didalam UUD 1945, dapat dikategorikan sebagai '*tidak konstitusional*'.

Shang Yang berpendapat "Kekuasaan dan rakyat adalah dua kutub yang saling tarik-menarik, kekuasaan akan kuat apabila rakyat dilemahkan. Dan sebaliknya, apabila rakyat yang kuat dan kaya maka kekuasaan pula yang akan lemah"⁸. Pendapat yang senada diucapkan oleh **Lord Acton** seorang ahli sejarah Inggris dalam dalil yang berbunyi "*Power tends to corrupt, but absolutely power corrupts absolutely*" (manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya)⁹.

Pendapat-pendapat ini, seolah-olah tergambar juga dalam sejarah gerak pelaksanaan Kedaulatan Rakyat sebagai Cita Hukum dan juga sebagai bagian yang tercantum dalam UUD 1945 oleh pemerintahan selama ini, yang menurut catatan mengalami pasang-surut dan tolak-tarik hampir tak berhenti. Padahal menurut UUD 1945 yang disebutkan secara eksplisit didalam naskah tersebut, Indonesia menganut dua prinsip, yaitu : sebagai Negara Hukum (*rechtstaat*) dan sistem konstitusi (menganut paham konstitusionisme)¹⁰.

Karena Indonesia menganut faham konstitusionalisme, maka seharusnya UUD 1945 dimaksudkan sebagai alat untuk mengontrol penguasa agar tidak sewenang-

⁸ CST Kansil & Christine ST Kansil, *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*, 2001, Cetakan Pertama PT.Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 54

⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Oktober 1992, Cetakan Keempatbelas, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 54

¹⁰ *Ibid*, hlm. 51

wenang kepada rakyat, yang memegang kedaulatan tertinggi.

Namun, tercatat pada masa pemerintahan transisi, pemerintahan Orde Lama, pemerintahan Orde Baru, bahkan pemerintahan masa reformasi, kekuasaan dijalankan dengan cara yang menyimpang dari esensi Kedaulatan Rakyat. Pada masa pemerintahan transisi (periode 1945-1949), untuk kepentingan penguasa kolonial Belanda penyimpangan yang sangat prinsip terjadi ketika sistem Kabinet Presidential dirubah menjadi Kabinet Parlementer. Akibat perubahan sistem ini, terjadi instabilitas politik dan pemerintahan yang menimbulkan kesengsaraan bagi rakyat.

Pada masa Orla (periode 1959-1965) pembentukan Lembaga-Lembaga Negara belum sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Tidak hanya itu, lembaga-lembaga tersebut juga difungsikan tidak sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Misalnya, Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan juga pemegang kekuasaan legislatif, telah menggunakan kekuasaannya dengan cara menyimpang dari UUD 1945

Yaitu dengan cara mengeluarkan produk-produk legislatif, yang seharusnya berbentuk UU namun dikeluarkan dalam bentuk Penetapan Presiden bahkan tanpa persetujuan DPR. Lalu, Sukarno diangkat sebagai presiden seumur hidup, penyusunan APBN dilakukan tanpa persetujuan DPR, bahkan terakhir Presiden membubarkan DPR.

Penyimpangan-penyimpangan ini telah menyebabkan tidak berjalannya sistem sesuai dengan yang ditetapkan dalam UUD 1945, sehingga keadaan politik dan keamanan semakin memburuk, kemerosotan dibidang ekonomi, serta puncaknya

adalah terjadinya pemberontakan G-30-S PKI yang menyebabkan nyawa rakyat menjadi korban.

Orba pimpinan Suharto sebagai simbol kekuasaan otoriter, telah berkuasa dengan langgeng selama 32 tahun (6 kali pemilu). Upaya melanggengkan kekuasaan tersebut dilakukan dengan cara memperalat sisi lemah UUD'45 sebagai Konstitusi Negara untuk menyanggah dan melegitimasi kekuasaan. Misalnya, memberi tafsir atas Pasal 2 ayat (1) dengan cara melaksanakan pengangkatan anggota MPR (utusan daerah dan utusan golongan) dari kalangan militer dan kroni dilingkaran terdekatnya. Pasal 7 pula ditafsirkan dengan cara menjadikan Suharto sebagai presiden yang dipilih berulang kali yaitu selama 6 (enam) kali.

Rejim Orba melakukan sakralisasi UUD'45 yang dibungkus dengan ikrar "tekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen" dengan cara menetapkan payung hukum : TAP No. I/MPR/1983 dan TAP No. IV/MPR/1983 sebagi alat proteksi. Sakralisasi UUD 1945 ini lebih merupakan upaya memperalat sisi lemah UUD'45 guna mempertahankan kekuasaan otoriter (*status quo*) daripada untuk tujuan kesejahteraan rakyat, sehingga UUD 1945 pun menjadi konstitusi yang rigid karena hampir setengah abad lebih tidak mengalami evaluasi atau perbaikan.

Seterusnya kondisi ini berlangsung sampai 32 tahun (hinga 6 kali pemilu). Rintihan nurani rakyat dalam menuntut keadilan yang demikian panjang, pada Mei 1998 yang dimotori oleh gerakan mahasiswa mengkristal menjadi kekuatan reformasi rakyat (*people power*) yang berkemampuan menumbangkan rejim tersebut.

Spirit Kedaulatan Rakyat kembali bergema, kekuatan reformasi rakyat ini pula

yang telah memberi amanah untuk melakukan amandemen UUD'45 sebagai salah satu dari enam agenda reformasi. Amandemen dilakukan dengan empat tahap terhitung sejak 1999, 2000, 2001 hingga 2002 yang secara signifikan telah merubah materil UUD'45 yang semula 37 Pasal menjadi 73 Pasal (meningkat 97%) dan semula 47 ayat menjadi 184 ayat (meningkat menjadi 291%) sedangkan bentuk perubahannya bersifat penambahan, pengurangan maupun perubahan total¹¹.

Amandemen UUD'45 dimaksud untuk mencegah terulangnya penyelewangan terhadap pelaksanaan pemerintah seperti pada masa lalu, dan menciptakan sistem pemerintahan yang lebih baik pada masa depan, demi untuk tujuan mengembalikan Kedaulatan Rakyat yang telah dirampas. Ditilik dari sejarah pembentukannya, perubahan UUD 1945 merupakan upaya yang sangat wajar, terutama apabila dikaitkan dari segi waktu, para pihak yang terlibat ataupun prosedur proses penyusunannya.

Dari segi ini UUD 1945 memang dapat dikategorikan sebagai konstitusi yang bersifat transisi yang masih membutuhkan penyempurnaan. Apalagi BAB XVI UUD 1945 pula menyiratkan bahwa UUD 1945 bukan klasifikasi konstitusi yang bersifat absolut yang tidak dapat dirubah sama sekali. Melainkan konstitusi yang dapat dirubah dengan syarat yang termaktub pada Pasal 37 ayat (1) dan (2). Jadi, kewajaran untuk melakukan perubahan konstitusi, sebenarnya dimaksudkan untuk mencegah kita merasa terkekang dan mengakibatkan kita harus bertindak diluar undang-undang dasar (inkonstitusionil).

Adapun perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan menyebabkan kuantitas

¹¹ *Panduan Pemasyarakatan UUD Negara RI Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, hlm.42

Bab, Pasal dan Ayat meningkat secara sangat signifikan. Bahkan telah menyebabkan pula perubahan yang sangat drastis terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Khususnya yang terkait dengan kedudukan, tugas, fungsi dan hubungan tata kerja Lembaga Lembaga Negara, serta pengaruhnya terhadap kedaulatan rakyat.

Sehingga, jika dicermati peningkatan kuantitas materi UUD 1945 ini apabila dibandingkan dengan lamanya waktu penggodokan dan pembahasan perubahan UUD 1945, sangat tidak proporsional. Proses dan prosedur perubahan yang telah dilakukan terkesan serampangan, dilakukan dengan sangat mudah, sehingga berkecenderungan merendahkan arti simbolis UUD 1945 itu sendiri.

Hasil amandemen UUD 1945 dinilai banyak kalangan sebagai produk demokrasi yang tidak proporsional, beberapa kelompok bahkan ada yang menyatakan penolakannya terhadap hasil amandemen ini. Lagi pula proses perubahan yang telah dilaksanakan, sangat kurang melibatkan partisipasi rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang sesungguhnya.

Bahkan hal yang paling mencederai kedaulatan rakyat, ketika Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi “Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, dirubah menjadi “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”.

Perubahan bunyi pasal tersebut, menyebabkan bentuk kedaulatan menjadi semakin abstrak, terpencar-pencar dan sulit dilihat wujudnya. Dan yang paling penting tidak ada sebuah lembaga yang berperan sebagai cermin pertanggung-jawaban jalannya kedaulatan tersebut.

Sebelumnya, berbagai pemikiran ilmiah telah dilakukan dalam menganalisa substansi kedaulatan rakyat. Antara lain **Dahlan Thaib** dalam disertasi Program Doktornya yang berjudul '*Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 Dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*' tahun 1999 pada Universitas Padjadjaran Bandung. Dalam disertasi tersebut **Dahlan Thaib** telah berusaha menelaah tentang bagaimana kedaulatan rakyat sebagai sebuah konsep yang tercantum di dalam UUD 1945 dilaksanakan dalam Praktek Ketatanegaraan, khususnya pada peran dan fungsi-fungsi MPR sebagai lembaga Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya. UUD 1945 yang menjadi objek penelitiannya adalah UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan.

Selanjutnya, **Jimly Asshiddiqie** dalam buku '*Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Kostitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia : Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi 1945 – 1980-an*' yang diterbitkan PT.Ichtiar Baru Van Hoeve Jakarta, tahun 1994. Dalam buku tersebut Jimly telah melakukan telaah kritis tentang kedaulatan rakyat sebagai sebuah gagasan yang tercantum dalam konstitusi (sebelum UUD 1945 berubah), serta bagaimana pelaksanaan di Indonesia. Terutama dilihat dari konsep antara individualitas dan kolektifitas dalam kebijakan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi, selama tiga masa demokrasi tahun 1945 hingga 1980-an.

Dibandingkan dengan penelitian ini yang berjudul '**PENJABARAN ASAS KEDAULATAN RAKYAT DALAM UUD 1945 : Analisis Hukum Terhadap UUD**

1945 Hasil Perubahan', yang ingin dianalisa adalah kedaulatan rakyat sebagai sebuah asas hukum seperti tercantum dalam makna sila ke-4 Pancasila, yang termaktub pada Alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 serta seperti tercantum pula secara eksplisit pada Pasal 1 Ayat (2) Batang Tubuh UUD 1945 setelah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 tersebut.

Oleh karena Kedaulatan Rakyat tersirat dalam sila keempat Pancasila, maka ia disebut sebagai Cita Hukum (*rechtsidee*) yang mempunyai fungsi selain fungsi konstitutif -untuk menentukan dasar suatu tata hukum, yang tanpa itu suatu tata hukum akan kehilangan arti dan maknanya sebagai hukum sehingga tak dapat dikatakan sebagai suatu tata hukum yang benar- dan mempunyai fungsi regulatif untuk menentukan apakah suatu tata hukum positif adil atau tidak adil.

Disamping itu, Kedaulatan Rakyat juga termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, maka ia disebut sebagai bagian dari Norma Hukum Tertinggi. Sebagai Norma Hukum Tertinggi ia menciptakan pasal-pasal Hukum Dasar dan bentuk lapisan-lapisan hukum yang lebih rendah, dan tidak dibenarkan adanya kontradiksi antara norma hukum yang lebih rendah dan norma hukum yang lebih tinggi. Sedangkan Kedaulatan Rakyat yang juga disebutkan secara eksplisit pada Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 menyebabkan ia menjadi awal Batang Tubuh Hukum Dasar Tertinggi sehingga ia harus dilaksanakan, ditaati dan mengikat semua orang baik pemerintah, lembaga negara, lembaga masyarakat termasuk warganegara.

Demikian penting kata Kedaulatan Rakyat bagi bangsa Indonesia, baik secara ideologis, filosofis, historis dan yuridis sehingga perlu ditelaah bagaimana ia dijabarkan kedalam pasal-pasal didalam UUD 1945 hasil perubahan, agar dapat

dimengerti bagaimana bentuknya, bagaimana ia seharusnya dilaksanakan dan lembaga-lembaga apa saja yang terkait dengannya.

B. Rumusan Masalah

Akhirnya, didorong oleh fakta-fakta tersebut diatas, penulis tertarik untuk meneliti isi UUD 1945 yang terkait dengan asas kedaulatan rakyat seperti terkandung didalam Konstitusi Negara Republik Indonesia, dengan rumusan masalah :

1. Bagaimana prinsip kedaulatan rakyat di jabarkan dalam UUD 1945 setelah perubahan ?
2. Apakah penjabaran tersebut sesuai dengan asas-asas dan norma hukum yang seharusnya berlaku ?

C. Tujuan

Yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mendapatkan gambaran tentang prinsip kedaulatan rakyat yang di jabarkan didalam UUD 1945 sesudah perubahan.
2. Untuk meng-analisa apakah prinsip kedaulatan rakyat tersebut secara hukum telah di jabarkan sesuai dengan asas dan norma hukum yang berlaku ?

D. Kerangka Teoritis

Sebagaimana disebut diatas, judul penelitian ini adalahg ‘PENJABARAN ASAS KEDAULATAN RAKYAT DALAM UUD 1945 : Analisis Hukum Terhadap UUD 1945 Hasil Perubahan’. Dilihat dari kerangka teori-teori hukum, maka dari judul tersebut dapat dikatakan bahwa **Penjabaran Asas Kedaulatan Rakyat** adalah sebagai variabel tetap yang mempengaruhi (*independent variable*)

sedangkan **UUD 1945 Hasil Perubahan** sebagai variable yang terpengaruh (*dependent variable*), sehingga teori-teori tentang Kedaulatan Rakyat merupakan teori utama (*grand theory*), teori-teori tentang Konstitusi merupakan teori turunan (*Sub-theory*) sedangkan teori-teori tentang Asas-Asas dan Norma Hukum dalam Perundang-undangan merupakan teori yang akan dijadikan alat dalam melakukan analisa.

1. Teori Kedaulatan Rakyat

Sebelum sampai kepada pembahasan teori-teori tentang kedaulatan rakyat, maka terlebih dahulu harus dijelaskan teori tentang kedaulatan secara umum.

a. Teori Kedaulatan :

Menurut **Padmo Wahjono** dalam **Budi Ispriyarso**¹² kedaulatan atau *sovereignty* adalah ciri atau atribut dari suatu negara. Perkataan *sovereignty* (bahasa Inggris) mempunyai padanan kata dengan *souvereiniteit* (bahasa Belanda), *souverainete* (bahasa Perancis), dan *sovranus* (bahasa Italia). Perkataan dalam empat bahasa ini berasal pula dari bahasa *Latin* yaitu *superanus* yang berarti *yang tertinggi*.

Arti kedaulatan mengalami perubahan-perubahan sepanjang perkembangan sejarah manusia, serta kedaulatan juga sering dilihat dari berbagai perspektif. Menurut **CST Kansil** dan **Christine Kansil**, kedaulatan suatu negara adalah kekuasaan tertinggi dalam negara tersebut, yang berlaku terhadap seluruh wilayah dan segenap rakyat dalam negara itu. Kedaulatan

¹² **Budi Ispriyarso**, *Hubungan Fungsional Antara Kedaulatan Rakyat dan Kedaulatan Hukum Terhadap Perkembangan Hukum Administrasi Negara : Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara* Disunting oleh *SF Marbun dkk*, 2001, UII Press, Yogyakarta, hlm. 26

adalah juga kekuasaan penuh untuk mengatur seluruh wilayah negara tanpa campur tangan dari pemerintah negara lain¹³.

Kedaulatan menurut **Jean Boudin** dalam bukunya *Six lievres de la republique* yang mengartikan kedaulatan itu sebagai sesuatu yang tidak dipecah-pecah, asli dan sempurna atau tidak terbatas¹⁴.

Lalu mengutip **Moh. Mahfud MD**, masih menurut **Jean Boudin** bahwa kedaulatan adalah kekuasaan absolut yang tak terbatas dari Negara, untuk membuat undang-undang atau peraturan, baik yang berlaku untuk umum maupun urusan tertentu, tanpa minta persetujuan orang lain badan yang lebih tinggi atau sederajat¹⁵.

Duguit pula berpendapat bahwa kedaulatan itu hanya digunakan untuk menunjukkan sifat dan tabiat kekuasaan raja yang merupakan kekuasaan tertinggi.¹⁶ Sedangkan menurut **Kranenburg**, kedaulatan itu mempunyai arti yang kabur, sehingga tidak dapat dijadikan kriteria (misalnya) untuk membedakan antara negara Serikat dengan Serikat negara.

Mahkamah Agung Amerika Serikat berpendapat bahwa kedaulatan bisa dibagi-bagi, terbukti pada tahun 1819, **Marshall** mengatakan bahwa di Amerika Serikat, kedaulatan terbagi atas pemerintah pusat dan pemerintah Negara-negara bagian.

Pertanyaan dari manakah kedaulatan itu datang, menyebabkan beberapa

¹³ **CST Kansil & Christine ST Kansil**, 2001, *Ilmu Negara.....*, *Op. Cit.*, hlm. 138

¹⁴ **Moh Kusnardi dkk**, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, 1983, Cetakan Kelima Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 123

¹⁵ **Moh. Mahfud MD**, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Edisi Revisi), Penerbit Rineka Cipta Yogyakarta, hlm. 68

¹⁶ **Ibid**

teori tentang kedaulatan yang mencoba menjawab pertanyaan mengenai sumber daripada kedaulatan itu, misalnya :

- 1). Teori Kedaulatan Tuhan (Teokrasi), yang mengajarkan bahwa pemerintah/negara memperoleh kekuasaan yang tertinggi itu dari Tuhan. Penganjur paham ini antara lain : **Augustinus, Thomas Aquinas** dll.
- 2). **Teori Kedaulatan Rakyat (Demokrasi)**, mengajarkan bahwa Negara memperoleh kekuasaan dari rakyatnya dan bukan dari Tuhan atau dari raja. Penganjur paham ini adalah : **Rousseau, Montesquieu dan John Locke**.
- 3). Teori Kedaulatan Negara, mengajarkan bahwa adanya Negara merupakan kodrat alam, demikian juga kekuasaan tertinggi yang ada pada pemimpin negara itu. Penganjur teori ini adalah : **Paul Laband dan George Jellinek**.
- 4). Teori Kedaulatan Hukum (*Supremacy of Law*), teori yang mengajarkan bahwa pemerintah memperoleh kekuasaan bukanlah dari Tuhan ataupun dari raja maupun dari Negara, tapi berdasarkan atas hukum. Penganjur teori ini adalah : **Hugo de Groot, Krabbe, Immanuel Kant dan Leon Duguit**.¹⁷

b. Teori Kedaulatan Rakyat :

Menurut **Moh. Kusnardi dkk.**¹⁸ ajaran kedaulatan rakyat lahir dari **J.J.Rousseau** sebagai kelanjutan dari filsafatnya yang bersumber kepada perasaan. Berpangkal tolak kepada hasil penemuannya yang nyata ditengah

¹⁷ CST Kansil & Christine ST Kansil, 2001, *Ilmu Negara....*, hlm. 138-140

¹⁸ Moh. Kusnardi dkk., 1976, *Pengantar Hukum...., Op. Cit.*, hlm. 123

kehidupan manusia, bahwa tanpa tata tertib dan kekuasaan, manusia akan hidup tidak aman dan tidak tenteram. Tanpa tata tertib manusia merupakan binatang yang buas "*homo homini lupus*", dan kehidupan akan berubah menjadi perang antar sesama manusia "*bellum omnium contra omnes*".

Dengan demikian, menurut **Moh.Kusnardi dkk.**¹⁹ ajaran **Rousseau** sangat mempertahankan bahwa kedaulatan itu tidak bisa dilepaskan dari rakyat (*on vervreemdbaar*), dan oleh karenanya perwujudan kekuasaan rakyat yang diwakilkan dalam praktek, merupakan tindakan yang tidak benar. Melainkan, kedaulatan rakyat itu dapat dipraktekkan dalam bentuk pernyataan kehendak, sehingga wujud kedaulatan rakyat itu ada dalam pernyataan rakyat. Pernyataan rakyat itu lalu disampaikan dalam bentuk : kehendak rakyat seluruhnya yang dinamakan "*volunte de tous*", dan kehendak sebahagian besar rakyat yang dinamakan "*volunte generale*".

Menurut **A.Hamid S Attamimi**²⁰, **Althusius** lah (1557-1638) pemberi dasar bagi pengertian kedaulatan rakyat. Menurut **Althusius**, terhadap penguasa yang tiranik dapat dilakukan perlawanan, sebab penguasa adalah sekedar mandataris dari rakyat yang memegang kedaulatan yang diwujudkan karena suatu perjanjian.

Sedangkan menurut **Suarez** (1548-1617), kedaulatan itu dapat dipindahtangankan dari Tuhan kepada Paus atau dari rakyat kepada seorang

¹⁹ Moh. Kusnardi dkk, 1976, *Pengantar Hukum.....*, Op. Cit., hlm 125-126

²⁰ A. Hamid S.Attamini, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV, Disertasi Program Doktor, 1990, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 128*

penguasa. Lain lagi dengan **Hobbes (1588-1679)** ia tidak mengenal pembagian kedaulatan di antara raja dan rakyat, tidak mengenal perjanjian ganda seperti halnya pada Althusius, melainkan perjanjian di antara rakyat yang karena ingin melindungi dirinya dari perang antar sesamanya serta kengerian yang ditimbulkannya, menyerahkan kekuasaan dan hak menentukan diri mereka kepada penguasa mutlak secara tidak bersyarat.

c. Teori-teori yang Terkait dengan Kedaulatan Rakyat

Menurut teori, terdapat keterkaitan antara Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi, misalnya **CST Kansil** mengatakan bahwa “kekuasaan yang tertinggi yang bersumber dari rakyat adalah kedaulatan rakyat, yang harus menimbulkan pemerintahan dari/oleh/untuk rakyat atau yang disebut demokrasi”²¹.

Moh Kusnardi dalam bukunya mengatakan bahwa kedaulatan rakyat berarti bahwa rakyatlah yang mempunyai wewenang tertinggi dalam menentukan segala wewenang yang ada dalam Negara. Suatu Negara yang menganut asas kedaulatan rakyat, disebut juga sebagai Negara demokrasi. Menurut **Dahlan Thaib**, "asas kedaulatan rakyat atau paham demokrasi"²² berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikuti sertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Demokrasi sebagai asas dipengaruhi keadaan kultural dan historis suatu bangsa, sehingga muncul beragam istilah demokrasi seperti demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi Pancasila²³.

²¹ **CST Kansil & Christine ST Kansil**, *Ilmu Negara.....*, *Op. Cit.*, hlm. 17

²² **Moh Kusnardi dkk**, *Pengantar Hukum....Op Cit.*, hlm. 130

²³ **Dahlan Thaib**, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, (Penerbit Liberty Yogyakarta 1999), hal. 7

Selanjutnya keterkaitan antara Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi memunculkan pula kaitan-kaitan antara kedua teori tersebut dan Hak Asasi Manusia (Hak Rakyat), seperti yang disebutkan **Dahlan Thaib** dalam Disertasinya menyimpulkan bahwa demokrasi itu mempunyai unsur adanya ikut serta sebagian besar rakyat dan berpartisipasi dalam pemerintahan dengan dasar persetujuan dan persamaan politik, adanya pengakuan akan **hak-hak asasi manusia** yang antara lain hak untuk memilih.

Masih menurut **Dahlan Thaib dkk.**²⁴ dalam sejarahnya di dunia Barat, konstitusi dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur jalannya pemerintahan. Dengan demikian, pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin **hak-hak yang diperintah**, dan merumuskan pelaksanaan **kekuasaan yang berdaulat**.

Bentham secara meyakinkan berargumentasi bahwa pengertian yang diterima umum tentang demokrasi adalah 'pengendalian masyarakat atas urusan publik berlandaskan kesetaraan politik'²⁵. Dari pengertian ini prinsip-prinsip yang dipersyaratkan antara lain adalah hak dan kemampuan semua orang untuk berpartisipasi (*to participate*) sikap responsif terhadap pendapat dan kepentingan rakyat (*responsive*) dan pentingnya Hak Asasi Manusia (*human rights*). HAM merupakan hal mendasar bagi sebagian besar prinsip-prinsip demokrasi, dan sebaliknya prinsip-prinsip demokrasi tersebut juga sangat penting (*critical*) bagi pembentukan dan praktek HAM. Artinya

²⁴ **Dahlan Thaib dkk.**, *Teori dan Hukum Konstitusi (Edisi Revisi)*, Raja Grafindo Persada Jakarta 2001, hlm. 20

²⁵ **Tim Penulis Demos**, *Menjadikan Demokrasi bermakna : Masalah Dan Pilihan Di Indonesia*, Demos, 2005, Jakarta, hlm. 15

antara HAM dan demokrasi tak dapat dipisahkan²⁶.

d. Hubungan Kedaulatan Rakyat dengan Perwakilan Politik

Mengutip apa yang diungkapkan oleh **Miriam Budiardjo**, bahwa menurut *Commission of Jurist* dalam konferensinya di Bangkok perumusan yang paling umum mengenai sistim politik yang demokratis adalah suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggung jawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas. Dan disebut sebagai demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*)²⁷.

1). Partai Politik

Menurut **Miriam Budiardjo**²⁸ di negara-negara yang menganut faham demokrasi, gagasan mengenai partisipasi rakyat mempunyai dasar ideologis bahwa rakyat berhak turut menentukan siapa-siapa yang akan menjadi pemimpin yang nantinya menentukan kebijaksanaan umum (*public policy*). Sedangkan di negara-negara totaliter gagasan mengenai partisipasi rakyat didasari pandangan elite politiknya bahwa rakyat perlu di bimbing dan dibina untuk mencapai stabilitas yang langgeng. Dan untuk mencapai tujuan-tujuan itu, partai politik merupakan alat yang baik.

Masih menurut **Miriam Budiardjo**, secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang

²⁶ **Ibid**, hlm. 15

²⁷ **Miriam Budiardjo**, *Dasar-Dasar.....*, Op Cit hal. 61

²⁸ **Miriam Budiardjo**, *Ibid.*, hlm. 159-160

anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan-kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional, untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka²⁹.

Partai politik menurut **Carl J. Friedrich** adalah : “sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partai kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materiil”³⁰.

Sedangkan menurut **R.H.Soltau** partai politik adalah sekelompok warga Negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan yang dengan ---dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih--- bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka.

Sedangkan menurut **Sigmund Neumann**, partai politik adalah organisasi dari aktifitas-aktifitas politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.

2). Pemilihan Umum

Selanjutnya, menurut **Henry B.Mayo** dalam **Miriam Budiardjo** sistim politik yang demokratis adalah dimana kebijaksanaan umum

²⁹ **Miriam Budiardjo**, *Ibid.* hal 161

³⁰ *Ibid.*

ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik³¹.

Salah satu syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis dibawah *Rule of Law* ialah pemilihan umum yang bebas. Bahkan *Universal Declaration of Human Rights* menetapkan syarat pokok untuk pemilihan bebas dan kekuasaan pemerintah sebagai berikut : kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa; kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala dan jujur dan dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan; serta dengan pemungutan suara yang rahasia atau menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.

Sedangkan menurut **Bingham Powell Jr.** beberapa indikator adanya kehidupan politik demokratis dalam suatu Negara mencakup hal-hal sebagai berikut : Legitimasi pemerintah didasarkan pada klaim bahwa pemerintah mewakili rakyat; pengaturan bagi yang mengorganisasikan perundingan (*bargaining*) untuk memperoleh legitimasi dilaksanakan melalui pemilu yang kompetitif; sebagian besar orang dewasa dapat ikut serta dalam pemilihan baik sebagai pemilih maupun sebagai yang dipilih untuk menduduki jabatan penting; penduduk memilih secara rahasia tanpa paksaan; masyarakat dan pemimpin menikmati hak dasar

³¹ *Ibid*, 62

mereka³².

Ali Moertopo berpendapat bahwa pemilihan umum adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi.³³ Menurut **Manuel Kaisiepo**, Pemilu penting karena berfungsi memberi legitimasi atas kekuasaan yang ada dan bagi rezim baru, dukungan dan legitimasi inilah yang dicari.³⁴ **Sigit Putranto** menyatakan bahwa sekarang tidak menemukan pilar yang lebih demokratis selain pemilihan umum, walaupun ia berpendapat bahwa pemilu itu belum jaminan demokrasi itu sendiri.

Menurut **Mac Iver** dengan pemilihan umum saja rakyat sudah dibatasi dalam pilihannya. Umumnya mereka memilih calon-calon yang tidak diajukan mereka sendiri. Organisasi partai menguasai bagian yang terbesar daripada seleksinya.³⁵

Pemilu pertanda dari kehendak rakyat dalam suatu demokrasi, tanpa ada pemilihan umum suatu negara yang menyebutkan negaranya adalah negara demokrasi pastilah bukan negara demokrasi dalam arti yang sebenarnya. Suatu negara yang menyelenggarakan pemilu belum tentu sepenuhnya dapat disebut sebagai suatu negara yang betul-betul demokratis³⁶, dan menurut **Maurice Duverger** dimana ada pemilihan yang merdeka dan bebas disitulah adanya demokrasi³⁷

Umumnya anggota partai politik duduk di lembaga perwakilan melalui Pemilihan Umum, tetapi karena adanya kelompok fungsional

³² **Dahlan Thaib**, *Kedaulatan Rakyat....Op Cit* hal 7

³³ **Bintan R. Saragih**, 1998, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Pratama Jakarta.hal. 167 dan hal. 168

³⁴ *Ibid.* Hal. 168 dan 169

³⁵ *Ibid.* Hal. 169 dan 170

³⁶ *Ibid.* Hal. 171

³⁷ *Ibid.* Hal. 172

dalam masyarakat yang dibutuhkan duduk di lembaga perwakilan maka dikenal cara pengangkatan atau perwakilan etnis atau daerah. Sehubungan dengan itu maka umumnya cara yang biasa dianut untuk mengisi keanggotaan lembaga perwakilan melalui pengangkatan biasanya disebut sistem pemilihan organis dan pemilihan yang biasa yang disebut sistem pemilihan mekanis. Pelaksanaan kedua sistem ini tidak sama di semua negara, karena biasanya disesuaikan dengan masing-masing negara.

Menurut **G.Y. Wolhoff** dalam sistem Pemilihan Umum Organik, rakyat dipandang sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama-sama dalam beraneka warna persekutuan hidup seperti Genealogi (rumah tangga), teritorial (desa, kota, dan daerah), fungsional spesial (cabang industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani) dan lembaga sosial masyarakat³⁸. Masyarakat dipandang sebagai suatu organisasi yang terdiri dari organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totaliter organisasi, yaitu persekutuan-persekutuan hidup di atas, yang berfungsi sebagai pengendali hak pilih.

Sedangkan dalam sistem Pemilihan Umum Mekanis, menurut pola **Wolhoff**, rakyat dipandang sebagai massa individu-individu yang sama. Individu-individu inilah sebagai pengendali hak pilih aktif dalam masing-masing mengeluarkan satu suara dalam tiap pemilihan untuk satu lembaga perwakilan. Dalam sistem ini mekanismenya, partai-partai organisasi politik mengorganisir pemilih-pemilih dan disini partai-partai

³⁸ Ibid. Hal. 174

politik/organisasi politik berkembang baik menurut sistem satu partai, dua partai, atau multi partai.

Para wakil-wakil rakyat yang telah terpilih, berkumpul dalam sebuah lembaga yang disebut, Lembaga perwakilan rakyat yang berfungsi sebagai lembaga perwakilan kepentingan rakyat seluruhnya atau disebut parlemen atau dalam lembaga perwakilan dengan satu kamar yang di Indonesia disebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

3). Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia

Menurut **A. Hamid S Attamimi** UUD 1945 dengan sengaja membedakan antara lembaga penjelmaan rakyat dan lembaga perwakilan rakyat, dengan cara memberikan nama yang berbeda-beda. Lembaga yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat disebut Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sedangkan lembaga yang mewakili rakyat disebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)³⁹.

Selanjutnya menurut **Abdulkadir Besar**⁴⁰, Kedaulatan rakyat seutuhnya itu dipegang sepenuhnya oleh Lembaga MPR, belum terbagi dengan lembaga lain. Energi kekuasaan MPR yang utuh tersebut diwujudkan dalam bentuk kekuasaan untuk menetapkan dan mengubah UUD; menetapkan GBHN sebagai artikulasi penetapan seluruh kehendak rakyat; memilih dan memberhentikan presiden/wakil sebagai

³⁹ **Hamid S. Attamimi**, *Peranan Keputusan Presiden.....*, *Op.Cit.*, hlm. 133-134

⁴⁰ **Abdulkadir Besar**, 2002. *Perubahan UUD 1945 Tanpa Paradigma, Amandemen Bukan, Konstitusi Baru Setengah Hati*. Jakarta: Pusat Studi Pancasila Universitas Pancasila, hlm. 28-29

mandataris pemegang kekuasaan pada pemerintahan Negara, sehingga MPR berhak menyandang gelar sebagai Lembaga Tertinggi Negara.

Untuk selanjutnya pemencaran kekuasaan kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara, misalnya : pelaksanaan GBHN dilakukan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara. Lalu pembuatan undang-undang untuk dasar pelaksanaan GBHN dilakukan oleh DPR/DPD sebagai pemegang kekuasaan membuat undang-undang. Sedangkan, pengawasan terhadap pelaksanaan GBHN tersebut dilakukan oleh MA/MK/KY dibantu oleh BPK. Sebagai pemegang kekuasaan kehakiman yang merdeka.

4). Kedaulatan Rakyat dan Pembagian Kekuasaan

Menurut sejarahnya teori pembagian kekuasaan berkembang bersamaan dengan perkembangan teori-teori tentang Negara hukum yang merupakan antitesis dari teori tentang kekuasaan absolut. Misalnya menurut **F Julis Stahl**, seorang sarjana dari Jerman, sebuah Negara akan disebut sebagai Negara hukum apabila mengandung empat unsur, yaitu :

- a. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (*grondrechten*).
- b. Adanya pembagian kekuasaan (*schelding van machten*).
- c. Pemerintah haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*wetmatigheid van het bestuur*).
- d. Adanya peradilan administrasi Negara (*administratief rechtspraak*).

Sedangkan menurut **John Locke** dalam teorinya pada buku "*Two Treaties of Government*", yang didasarkan pada sejarah tentang

pemisahan kekuasaan negara ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarki (penguasa absolut). Dikemukakannya bahwa "kekuasaan negara dibagi dalam tiga yaitu **kekuasaan legislatif** (membuat undang-undang), **kekuasaan eksekutif** (pelaksana undang-undang) dan **kekuasaan federatif** (melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain)". Pembagian kekuasaan menurut **John Locke** ditafsirkan sebagai **pemisahan kekuasaan** (*separation of power*)⁴¹.

Cara pembagian kekuasaan yang diusulkan **Montesquieu** lebih banyak dilaksanakan dalam sistem pemerintahan negara. **Montesquieu** membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang yaitu "kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif", dan masing-masing kekuasaan tersebut tetap harus terpisah (*separation of power*) baik dari segi tugas (fungsi) maupun dari segi alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Jadi Montesquieu terutama menekankan kebebasan badan yudikatif, untuk tujuan agar kemerdekaan individu dan hak azasi manusia dijamin dan dipertaruhkan⁴².

Pembagian kekuasaan-kekuasaan itu ke dalam tiga pusat kekuasaan oleh Emanuel Kant kemudian diberi nama **Trias Politika** [*Tri* = Tiga, *As* = poros (pusat); *Politika* = kekuasaan] atau tiga Pusat/Poros Kekuasaan

⁴¹ Miriam Budiardjo, 1992, *Dasar-Dasar....., Op. Cit.*, hlm. 151-158.

⁴² Ibid. hlm. 151-158

Negara⁴³.

Sedangkan, cara pembagian kekuasaan yang sering dilakukan oleh negara-negara adalah:

- a). Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif.
- b). Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkat pemerintahan. Atau disebut **Carl J. Fried rich** dengan istilah pembagian kekuasaan secara territorial (*Territorial division o power*)⁴⁴.

Menurut **Budi Ispriyarso** terdapat hubungan secara fungsional antara kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat yang memberi imbas atas pentingnya keberadaan hukum administrasi Negara. Hubungan fungsional tersebut merupakan batas toleransi bagi munculnya hukum administrasi Negara itu sendiri.

Dengan adanya Hukum Adminstrasi Negara, pihak adminstrasi Negara diharapkan dapat mengetahui batas-batas dan hakekat kekuasaannya, tujuan dan sifat daripada kewajiban-kewajiban, juga bagaimana bentuk-bentuk sanksinya bilamana mereka melakukan pelanggaran hukum. Kesemua itu demi untuk melindungi kepentingan serta hak-hak rakyat dari kemungkinan-kemungkinan terjadinya

⁴³ Moh. Mahfud MD. *Dasar Dan Struktur.....*, Op. Cit., hlm. 72-74

⁴⁴ **Miriam Budiardjo**, *Dasar-Dasar.....*”, Op.Cit.hlm.138

kerugian, akibat sikap-tindak yang dilakukan administrasi Negara.⁴⁵

Menurut **Philipus M. Hadjon** untuk menunjang suatu pemerintahan yang efektif dan sekaligus untuk menunjang perlindungan hukum bagi rakyat sebagai pemegang kedaulatan, dibutuhkan suatu undang-undang tentang ketentuan pokok Prosedur Administrasi Negara serta Sarana perlindungan hukum bagi rakyat yang bersifat preventif sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.⁴⁶

2. Teori-Teori Konstitusi

a. Pengertian UUD dan Konstitusi :

Konstitusi dalam ilmu hukum sering disebut dengan beberapa istilah yang mengandung arti sama. Sebaliknya, adakalanya untuk arti yang berbeda digunakan istilah yang sama. Menurut **Wirjono dalam Dahlan Thaib**⁴⁷, istilah yang dikenal di Indonesia dengan sebutan konstitusi, berasal dari bahasa Perancis (*constituer*) yang berarti “membentuk”. sedangkan istilah Undang Undang Dasar berasal dari bahasa Belanda (*Grondwet*) yang berarti “undang undang dasar”. Konstitusi, dalam bahasa Inggris disebut *Constitution*, dalam bahasa German disebut *Verfassung* dan dalam bahasa Latin disebut *Constitutio (cume-statuerre)*. Sedangkan Undang Undang Dasar disebut pula dalam bahasa German *Grundgesetz*.

L.J.Van Apeldorn dan Herman Heller⁴⁸ adalah penganut faham yang

⁴⁵ **Budi Ispriyarso**, *Hubungan Fungsional.....Op. Cit*, hlm. 23-24

⁴⁶ **Philipus M Hadjon**, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia : Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan administrasi Negara*, PT. Bina Ilmu, 1987, Surabaya, hlm. 215-216.

⁴⁷ **Dahlan Thaib dkk**, *Teori dan....., Op.Cit.*, hlm. 7-8

⁴⁸ **Ibid**, hlm. 9-10

membedakan secara jelas pengertian konstitusi dengan undang undang dasar. Menurut pandangan **LJ Van Apeldorn**, *gronwet* (undang undang dasar) adalah bagian tertulis dari konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis. Pandangan **Herman Heller** pula membagi konstitusi dalam tiga pengertian yang berbeda : *pertama*, konstitusi mencerminkan kehidupan politik dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Pada tingkat pengertian ini, konstitusi belum mengandung pengertian hukum tapi masih mengandung pengertian politis dan sosiologis. *Kedua*, setelah dicari unsur-unsur hukum konstitusi tersebut yang hidup didalam masyarakat untuk dijadikan menjadi suatu kesatuan kaidah hukum, barulah konstitusi itu mengandung pengertian yuridis. *Ketiga*, konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara. Dari pendapat **Herman Heller** ini, dapat disimpulkan bahwa : jika pengertian undang-undang dasar harus dihubungkan dengan pengertian konstitusi, maka artinya undang-undang dasar baru merupakan sebahagian dari pengertian konstitusi, yaitu konstitusi yang tertulis saja. Disamping itu, konstitusi tidak hanya bersifat yuridis semata-mata, tetapi mengandung pengertian logis dan politis.

Menurut pandangan **F. Lassalle** konstitusi dibagi dalam dua pengertian : *pertama*, konstitusi dalam pengertian sosiologis atau politis (*sociologische* atau *politische begrip*) yaitu sinthese faktor-faktor kekuatan yang nyata (*dereele machtsfactoren*) dalam masyarakat. Yaitu menggambarkan

hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dalam masyarakat, seperti kekuasaan raja, parlemen, pressure groups, partai politik dan lain-lain, itulah sesungguhnya konsitusi. **Kedua**, konstitusi dalam pengertian yuridis (*yuridische begrip*) yaitu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan. Dari pengertian sosiologis dan politis, ternyata Lassalle menganut paham bahwa konstitusi sesungguhnya mengandung pengertian yang lebih luas dari sekedar Undang-Undang Dasar. Namun dalam pengertian yuridis Lassalle dipengaruhi oleh paham kodifikasi yang menyamakan konstitusi dengan undang-undang dasar.

Lain halnya dengan pandangan **Oliver Cromwell, CF Strong, James Bryce** dan **Sri Soemantri**, yang menganut paham menyamakan pengertian konstitusi dengan pengertian undang-undang dasar. Dimulai sejak **Oliver Cromwell (Lord Protector Republik Inggris 1649-1660)** yang menamakan undang-undang dasar sebagai *instrument of government* yaitu bahwa undang-undang dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah, disinilah timbul identifikasi pengertian konstitusi dan undang-undang dasar. Dari dua pendapat yang berbeda ini, UUD 1945 menurut Penjelasannya, berada pada pendapat paham yang membedakan antara UUD dan Konstitusi⁴⁹.

Menurut **Penjelasan UUD 1945**, bahwa dilihat dari perbedaan pengertian antara UUD dan Konstitusi, klasifikasi sifat Konstitusi terdiri atas Konstitusi tertulis (disebut UUD) dan Konstitusi tidak tertulis (disebut Konstitusi dalam arti luas). Jika dilihat dari tingkat kesulitan untuk

⁴⁹ Baca : Penjelasan Bagian Umum I. *Undangn-Undang Dasar, sebagian dari hukum dasar.*

merubahnya, UUD tergolong atas UUD Fleksibel (yang gampang dirubah) dan UUD Rigid (yang sulit dirubah). Dan apabila ditinjau pula dari kedudukan dan otoritasnya, UUD diklasifikasikan atas UUD yang derajatnya tinggi dan UUD yang derajatnya tidak tinggi⁵⁰. **Fungsi Konstitusi**, menurut aliran Konstitusionalisme **Carl J. Friedrich**, disebutkan bahwa sebuah UUD harus berfungsi untuk membatasi kekuasaan pemerintah, agar penyelenggaraan kekuasaan tidak dilaksanakan dengan sewenang-wenang, terutama terhadap hak-hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan⁵¹. Sedangkan menurut **Sheperd L. Witman** dan **John J Wuest** berpendapat bahwa fungsi terpenting konstitusi adalah menetapkan prinsip-prinsip dasar bagi organisasi dan sikap tindak pemerintahan. Dan menurut **K.C.Wheare**: “..*Its function is to regulate institution, to govern a government*”.

Menurut **Miriam Budiardjo** tentang **Kedudukan Konstitusi**, apabila pembentukan dan perubahan UUD hanya dapat dilaksanakan oleh sebuah lembaga kekuasaan yang diberi otoritas khusus serta lembaga tersebut dibentuk khusus untuk melakukan pembentukan dan/atau perubahan (amandemen) atas UUD tersebut, terutama apabila pelaksanaan tersebut dilakukan dengan partisipasi seluruh rakyat, maka UUD dapat dikategorikan sebagai *supreme law*⁵².

b. Muatan UUD

Selain itu, dua orang pengajar hukum senior berpendapat tentang muatan

⁵⁰ Dahlan Thaib dkk., *Teori dan Hukum.....*, *Op.Cit.*, hlm. 28-32.

⁵¹ *Ibid*, hlm. 21-22

⁵² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar.....*, *Op.Cit.*, hlm. 105-107

materil atau ketentuan-ketentuan yang terkandung didalam Pasal-Pasal sebuah UUD, yaitu **Miriam Budiardjo** dan **Sri Soemantri M.** Pendapat kedua orang pengajar hukum ini ada perbedaannya tetapi juga sekaligus ada persamaan yang saling menguatkan. Pendapat **Miriam Budiardjo**, UUD memuat ketentuan-ketentuan mengenai soal-soal sebagai berikut :

- 1). Organisasi Negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif –atau dalam negara federal, pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian- ; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya.
- 2). Hak-hak azasi manusia (biasanya disebut *Bill of Rights* kalau berbentuk naskah tersendiri).
- 3). Prosedur mengubah UUD.
- 4). Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari UUD. Hal ini biasanya untuk menghindari terulangnya kembali hal-hal yang baru saja diatasi, seperti misalnya munculnya seorang diktator atau kembalinya suatu monarki⁵³.

Sedangkan menurut **Sri Soemantri M** dalam bukunya *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia* yang mengatakan bahwa apabila kita kaji semua UUD yang apada setiap negara selalu terdapat tiga macam materi muatan yang bersifat mendasar. Materi muatan tersebut adalah

- 1). Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (dan warga negara).
- 2). Ditetapkannya susunan ketatanegaran suatu negara yang bersifat

⁵³ *Ibid*, hlm.101-102

fundamental;

3). Adanya pembagian dan pembatasan kekuasaan.⁵⁴

Miriam Budiardjo berpendapat bahwa didalam UUD juga terkandung muatan philosophis, disamping memuat empat unsur tersebut diatas. UUD juga memuat nilai-nilai philosophis yang berasal dari cita-cita rakyat dan azas-azas ideologi negara. Yaitu ungkapan yang mencerminkan semangat dan spirit yang oleh penyusun UUD ini ingin diabadikan hingga mewarnai seluruh naskah UUD tersebut. Oleh karena itu, apa yang termuat didalam UUD mencerminkan konsep-konsep dan alam pikiran dari masa di mana ia dilahirkan, dan merupakan hasil dari keadaan materil dan spiritual dari masa ia dibuat. Sehingga para penyusun UUD mengusahakan agar supaya ketentuan-ketentuan didalam UUD yang dibuatnya itu tidak lekas usang dan dapat mengikuti perkembangan jaman⁵⁵. Didasarkan pada fakta praktek ketatanegaraan, sering terjadi suatu Konstitusi yang tertulis tidak berlaku secara sempurna, karena salah satu atau beberapa pasal didalamnya ternyata tidak dijalankan, atau oleh karena suatu Konstitusi yang berlaku tidak lebih hanya untuk kepentingan suatu golongan atau pribadi dari penguasa saja. Maka atas dasar itu, **Karl Loewenstein** memberikan penilaian terhadap Konstitusi⁵⁶, sebagai berikut :

1). **Nilai Normatif** : suatu Konstitusi disebut mempunyai nilai normatif adalah apabila Konstitusi telah diterima oleh suatu bangsa dan bagi

⁵⁴ Baca, **Sri Soemantri M.**, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan I, (Bandung: Penerbit Alumni, 1992), hlm. 74-83

⁵⁵ **Miriam Budiardjo**, *Dasar-Dasar.....*, Op. Cit. hlm. *Ibid*

⁵⁶ **Moh Kusnardi dkk.**, *Pengantar Hukum.....*, Op. Cit., hlm. 72-74

mereka Konstitusi itu bukan saja berlaku dalam arti hukum (legal), tetapi juga merupakan suatu kenyataan (reality) dalam arti sepenuhnya diperlukan dan efektif. Sehingga Konstitusi tersebut dilaksanakan secara murni dan konsekuen.

- 2). **Nilai Nominal** : suatu Konstitusi disebut mempunyai nilai nominal adalah apabila Konstitusi itu menurut hukum memang berlaku, tetapi pada kenyataannya tidak dipraktekkan dengan sempurna. Seringkali suatu Konstitusi yang tertulis berbeda dari Konstitusi yang dipraktekkan, baik itu karena perubahan formil maupun karena perubahan karena kebiasaan ketatanegaraan (disebut konvensi).
- 3). **Nilai Semantic** : suatu Konstitusi disebut mempunyai nilai semantic adalah apabila Konstitusi itu secara hukum tetap berlaku, padahal dalam kenyataannya hanya sekedar untuk memberi bentuk dari tempat yang telah ada dan untuk melaksanakan kekuasaan politik. Mobilitas kekuasaan yang dinamis lah mengatur apa yang menjadi maksud essensiil dari suatu Konstitusi, demi kepentingan pemegang kekuasaan.

Menurut **K.C. Wheare** tentang muatan hukum yang terkandung dalam UUD, yaitu walaupun ada juga pendapat yang menganggap konstitusi semata-mata hanya merupakan dokumen hukum yang isinya hanya berupa aturan-aturan hukum saja, namun ia mengatakan bahwa sifat yang khas dan mendasar dari bentuk Konstitusi yang terbaik dan ideal adalah Konstitusi (UUD) itu harus sesingkat mungkin⁵⁷. Tanpa menjelaskan apa yang seharusnya menjadi materi muatan pokok dari suatu Konstitusi (UUD).

⁵⁷ Dahlan Thaib *Teori dan....., Op.Cit.*, hlm. 16-18

Tujuannya untuk menghindarkan kesulitan-kesulitan para pembentuk UUD dalam memilih mana yang penting dan harus dicantumkan dalam Konstitusi dan mana yang tidak perlu, sehingga hasilnya akan dapat diterima baik oleh mereka yang akan melaksanakan maupun bagi mereka yang akan dilindungi oleh UUD tersebut⁵⁸.

Menurut **Sri Soemantri M.**, selain ketiga muatan materi yang bersifat mendasar itu, UUD (konstitusi) suatu Negara meliputi atau didahului oleh apa yang dinamakan *pembukaan* atau *mukadimah* atau *preambul* baru selanjutnya batang tubuh UUD tersebut. Terdapat hubungan yang sangat erat antara pembukaan dan batang tubuh dalam suatu UUD, sebab pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan merupakan landasan kehidupan bernegara suatu bangsa yang kemudian harus dijabarkan dalam batang tubuh UUD (konstitusi) tersebut. Oleh sebab itu, perubahan batang tubuh UUD akan berdampak bagi bentuk suatu Negara, bahkan dapat mengakibatkan antara pembukaan dan batang tubuh UUD tidak lagi sinkron (*matching*)⁵⁹.

Sedangkan menurut **Dahlan Thaib**, dengan dimuatnya bersama-sama Penjelasan dengan Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 dalam Lembaran Negara No.75 Tahun 1959, serta dinyatakannya Penjelasan UUD 1945 itu sebagai Penjelasan Otentik oleh Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966, maka jelaslah bahwa Penjelasan UUD 1945

⁵⁸ *Ibid*

⁵⁹ Baca, **Sri Soemantri M.**, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan I, (Bandung: Penerbit Alumni, 1992), hlm. 74-83

merupakan bagian resmi dan tak terpisahkan dari UUD 1945⁶⁰.

c. Perubahan UUD

Perubahan atau Amandemen, menurut **Abdulkadir Besar** secara etimologik kata amandemen berasal dari bahasa Inggris, *to amend* yang berarti “*to make better; to remove the faults*”. Kata amandement berarti “*a change for the better; a correction of error faults, etc.; a revision or addition proporsed or made in a bill, law, constitution, etc*”⁶¹. Sedangkan yang dimaksud dengan *amandemen*, menurut UUD 1945, adalah seperti yang tercantum dalam Pasal 37, yaitu *mengubah* pasal yang terdapat dalam batang tubuh UUD 1945. Kesimpulannya, kata *perubahan* dan kata *amandemen* mempunyai arti yang sama.

Dilihat dari tingkat kesulitan untuk merubahnya, UUD terdiri dari UUD yang Fleksibel dan UUD yang Rigid⁶². UUD Rigid atau UUD yang sulit dirubah adalah apabila pembentukan dan perubahan UUD hanya dapat dilaksanakan oleh sebuah lembaga kekuasaan negara yang kekuasaannya lebih tinggi dari parlemen, yang diberi otoritas khusus dan dibentuk khusus untuk melakukan pembentukan dan/atau perubahan/amandemen atas UUD (*pouvoir constituant*). Terlebih lagi jika pelaksanaan untuk membentuk atau untuk merubah UUD tersebut harus dilakukan dengan partisipasi seluruh rakyat. UUD tersebut dapat disebut sebagai *supreme law* dan masuk dalam katagori UUD yang kaku (Rigid). Sedangkan UUD yang fleksibel adalah

⁶⁰ Dahlan Thaib dkk *Teori dan....., Op.Cit.*, hlm. 147-148

⁶¹ Abdulkadir Besar, *Perubahan UUD 1945 Tanpa Paradigma amandemen bukan, konstitusi baru setengah hati*, (Jakarta: Pusat Studi pancasila Universitas Pancasila, 2002), hlm.13

⁶² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar....., Op.Cit.* hlm.113-115

UUD yang cara merubahnya tidak memerlukan prosedur yang rumit, dapat dilakukan secara gampang sama seperti undang-undang biasa atau aturan-aturan lainnya. Terkait dengan ini, perlu diketahui bahwa jauh lebih banyak UUD yang bersifat rigid daripada UUD yang bersifat fleksibel yang dipakai di negara-negara yang ada dunia, contohnya : Perancis, Itali, Amerika Serikat dan Kanada.

Alasan-alasan yang menyebabkan mengapa sebuah negara merubah atau mempertahankan UUD biasanya adalah karena UUD tersebut sudah tidak memadai lagi, artinya aturan-aturan yang dimuat didalamnya, oleh karena kemajuan jaman sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang menjadi objek UUD itu. Atau ketidak- sempurnaan UUD tersebut telah dimanfaatkan oleh penguasa untuk kepentingan diri atau kelompoknya. *Last but not least*, karena ada kemauan politik (*Political will*) dari yang berkuasa, atau bahkan seperti amandemen UUD 1945 karena adanya dorongan kehendak sebagian besar rakyat (*people power*). Namun, pada waktu yang bersamaan banyak juga pihak-pihak yang berupaya untuk tetap mempertahankan UUD, biasanya dilakukan dengan jalan mempersulit perubahannya, yang menurut **K.C.Wheare** bertujuan agar : perubahan Konstitusi dilakukan dengan pertimbangan yang masak, tidak secara serampangan; rakyat diberi kesempatan untuk menyampaikan pandangannya sebelum perubahan dilakukan; hak-hak perseorangan atau kelompok (seperti minoritas agama, minoritas budaya dan minoritas bahasa) mendapat jaminan

perlindungan⁶³.

Prosedur untuk merubah UUD, pada dasarnya dapat dilakukan dengan banyak cara, tergantung bagaimana bunyi pasal perubahan didalam UUD itu sendiri. Misalnya sesuai dengan klasifikasi UUD, yang rijid atau pun fleksibel. UUD fleksibel dapat dengan gampang dirubah, sehingga **K.C.Wheare** mengatakan perubahannya cukup dengan “*the ordinary legislative process*” seperti New Zealand⁶⁴. Sedangkan untuk UUD yang tergolong rijid, menurut **Sri Soemantri** yang berpedoman pada pendapat **C.F.Strong**, berpendapat bahwa cara perubahannya cukup rumit, sebagai berikut : dilakukan oleh legislatif tetapi dengan pembatasan-pembatasan tertentu; dilakukan oleh rakyat melalui referendum; dilakukan oleh sejumlah Negara –untuk bentuk Negara serikat-; perubahan dalam praktek akibat kebiasaan ketatanegaraan (konvensi)⁶⁵.

Menurut **Abdulkadir Besar** tentang amandemen atau UUD Baru yang berpedoman kepada pendapat **Farejohn dkk** dan pendapat **Levingson**⁶⁶, dikemukakan bahwa :

- 1). Menurut **Farejohn dkk** terdapat tiga tindak amandemen yaitu : (1) *through shifting meanings of words*, (2) *by means of changes background assumptions*, dan (3) *by means of changes in condition of application* (Ferejohn, *et al*, 2001:33). Ketiga tindak ini menurut **Abdulkadir Besar**, bersifat instrumental, tidak merubah konsep atau

⁶³ **Dahlan Thaib dkk**, *Teori dan Hukum.....*, *Op.Cit.*, hlm.80-81

⁶⁴ **Moh Kusnardi dkk**. *Pengantar Hukum.....*, *Op.Cit.*, hlm. 84-85

⁶⁵ *Ibid*

⁶⁶ **Abdulkadir Besar**, *Perubahan UUD 1945.....*, *Op.Cit.*, hlm 71

tujuan yang terkandung didalam suatu teks dari Konstitusi/UUD.

- 2). Sedangkan menurut **Levingson** ada dua tindak amandemen, yaitu : (1) *formal addition to*, dan (2) *substraction from, constitutional text* (Levingson, 1995:13-36). Maksudnya, tindak amandemen adalah tindak yang menghapus satu bagian dari keseluruhan teks yaitu berupa kata, atau ungkapan, yang sifatnya agregatif (bukan yang bersifat konstitutif) sehingga meskipun ada yang dihapus, tidak merubah seluruh makna yang terkandung dalam teks, melainkan sekedar memodifikasi.

Dari kedua pendapat ini, **Abdulkadir Besar** berkesimpulan bahwa tidak ada satupun yang mengemukakan tindak-amandemen yang bersifat mengganti (*substituting*), karena mengganti kata, ungkapan, atau teks pasal, niscaya berdampak tergantungnya konsep atau tujuan yang terkandung di dalam teks yang diganti. Apabila tergantungnya suatu pasal oleh pasal yang sama sekali beda dari pasal yang diganti, maka hal itu merupakan bagian dari pembuatan Konstitusi/UUD baru.

3. Teori Asas-Asas dan Norma Hukum dalam Perundang-undangan

Apabila dilihat dari cara pembentukannya antara asas hukum dan norma hukum terdapat saling pengaruh. Pembentukan norma hukum (atau disebut juga kaedah hukum) yang tidak didasarkan pada asas-asas hukum konstitutif menghasilkan kaedah/norma hukum yang secara materiel bukan kaedah/norma hukum. Kalau asas-asas hukum regulatif yang tidak diperhatikan maka yang

dihasilkan adalah kaedah/norma hukum yang tidak adil⁶⁷.

Sedangkan menurut **A.Hamid S. Attamimi**⁶⁸ antara asas hukum (*rechtsbeginsel*) dan norma hukum (*rechtsnorm*) terdapat perbedaan, karena adanya perbedaan pada sifat dan fungsi keduanya yang memberikan pengaruh berlainan terhadap peraturan perundang-undangan. Untuk lebih jelas mengenai keduanya akan diuraikan dalam teori berikut ini.

Menurut **Zairin Harahap**⁶⁹, perbedaan antara asas dan norma adalah seperti table berikut ini :

ASAS	NORMA
- Dasar pemikiran yang umum dan abstrak;	- Aturan yang kongkret;
- Ide atau konsep;	- Penjabaran dari ide atau konsep;
- Tidak mempunyai sanksi	- Mempunyai sanksi

Sumber : **Zairin Harahap**, Bahan Ajar Mata Kuliah Teori Perundang-undangan, Kelas Magister Hukum UII Yogyakarta, 2005-2006

Masih menurut **Zairin**, isi norma hukum terdiri dari (1) suruhan atau *gebod*; (2) larangan atau *verbod*; dan (3) kebolehan atau *mogen*. Sifat dari norma hukum, antara lain adalah hukum yang memaksa (*imperatif*) dan hukum yang mengatur/pelengkap (*fakultatif*). Dengan demikian, suruhan dan larangan termasuk dalam norma hukum yang bersifat imperatif (*dwingend recht*), sedangkan kebolehan termasuk dalam norma hukum yang bersifat fakultatif

⁶⁷ Soerjono Soekanto, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, September 2003, Cetakan Ketujuh, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.62-65

⁶⁸ Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden..... Op.Cit., hlm.303

⁶⁹ Zairin Harahap, Bahan Ajar Mata Kuliah Teori Perundang-undangan, Kelas Magister Hukum UII Yogyakarta, 2005-2006.

(*reglend rceht* atau *aanvulend recht*).

a. Teori Asas-asas Hukum

Pengertian asas hukum menurut **Soerjono Soekanto** adalah unsur ideal dari suatu hukum. Asas hukum terdiri dari dua jenis : (1) *asas hukum konstitutif* yaitu unsur ideal yang harus ada bagi kehidupan suatu hukum. (2) *asas hukum regulatif* adalah unsur ideal yang diperlukan untuk berprosesnya sistem hukum tersebut.

Dilihat dari segi pemberlakuannya, kedua asas-asas hukum tersebut ada yang : (1) *pemberlakuannya bersifat umum* artinya asas tersebut harus ada pada setiap sistem hukum. (2) *pemberlakuannya bersifat khusus* artinya keberadaan asas hukum tersebut merupakan wujud kekhususan sistem hukum dalam suatu masyarakat dan kebudayaannya.

Paul Scholten⁷⁰ mengemukakan, sebuah asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregule*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum sehingga ia atau bukan apa-apa atau berbicara terlalu banyak (*of niets of veel to rel zeide*). Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan subsumsi atau pengelompokan sebagai aturan tidaklah mungkin, karena untuk itu terlebih dahulu perlu dibentuk isi yang lebih kongkrit. Dengan perkataan lain, asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak dapat dimengerti tanpa asas-asas tersebut. **Scholten** mengemukakan lebih lanjut, adalah menjadi tugas ilmu pengetahuan hukum untuk menelusuri dan mencari asas hukum itu dalam

⁷⁰ **Hamid S. Attamimi**, *Peranan Keputusan Presiden.....* Op.Cit., hlm.302

hukum positif.

Asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) menurut I.C. van der Vlies⁷¹ dalam bukunya yang berjudul *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving* terbagai dalam :asas-asas hukum yang formal dan asas hukum yang material.

(1).Asas-asa yang formal meliputi :

- (a). asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*).
- (b).asas organ/lem, Departemen Kehakiman, baga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*)
- (c). asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*)
- (d).asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*)
- (e). asas konsensus (*het beginsel van consensus*)

(2).Asas-asas yang material meliputi :

- (a) asas terminology dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke syatematiek*)
- (b) asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*)
- (c) asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*)

⁷¹ I.C.Van der Vlies, *Het Wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage, Vuga 1984, hlm.186 seperti dikutip A.Hamid S.Attamimi, Makalah dalam Seminar/Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, tanggal 19-20 Okteober

(d) asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*)

(e) asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*)

Sedangkan Asas Hukum menurut **Mudzakir** adalah ‘suatu pokok ketentuan atau ajaran yang berdaya cakup menyeluruh terhadap segala persoalan hukum di dalam masyarakat yang bersangkutan dan berlaku sebagai dasar dan sumber materiil ketentuan hukum yang diperlukan⁷².

b. Teori Norma Hukum

(1).Teori Norma Hukum Umum

Menurut **Maria Farida Indrati Soeprapto**⁷³ norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya. suatu ukuran yang membuat hukum menjadi harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan orang lain.

Terdapat berbagai jenis norma di dalam masyarakat, antara lain : norma adat, norma agama, norma moral dan norma-norma hukum negara. Norma hukum berbeda dengan norma-norma lain, misalnya karena Negara memiliki berbagai pulau, berbagai suku bangsa dan adanya kebebasan tiap-tiap orang untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut kepercayaannya, maka norma moral, norma adat dan norma agama yang ada dan berlaku juga

⁷² **Mudzakir**, *Teaching Material TEORI HUKUM untuk Kuliah 2002 Kelas Magister Hukum*, 2002, Program Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta,

⁷³ **Maria Farida Indrati Soeprapto**, *Ilmu Perundang-undangan : Dasar-Dasar dan Pembentukannya (Disarikan dari Perkuliahan A.Hamid S.Attamimi)*, Cetakan kesebelas, 2006, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm.6

berbeda satu dengan lainnya., Sedangkan norma hukum berlakunya bersifat mutlak, artinya tiap norma hukum berlaku bagi seluruh masyarakat yang berada di negara tersebut.

Menurut ~~Menurut~~ Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State*, mengatakan bahwa dari dua sistem norma yang ada, yaitu sistem norma statik (*nomostatics*) yaitu sistem yang melihat 'isi' suatu norma dimana suatu norma umum dapat ditarik menjadi norma-norma khusus, atau norma-norma khusus itu dapat ditarik dari suatu norma yang umum. Dan sistem norma dinamik (*nomodynamics*), yaitu suatu sistem norma yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara *pembentukannya* dan *penghapusannya*. Hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*). Karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya, sehingga dalam hal ini tidak terlihat lagi segi isi norma tersebut, tetapi yang terlihat segi berlakunya dan pembentukannya⁷⁴.

Masih menurut Maria⁷⁵, ada berbagai jenis norma hukum. Misalnya, apabila dilihat dari segi alamat yang dituju (*addressat*), terdiri dari norma hukum umum yaitu suatu norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak (*addressatnya umum*) dan tidak tertentu. Dan norma hukum individual yaitu norma hukum yang ditujukan atau dialamatkan pada seseorang, beberapa orang, atau banyak orang yang

⁷⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russel & Russel, 1945, hlm.35

⁷⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ibid* hlm.11-12

tertentu (addressatnya tertentu). Apabila dilihat dari segi hal yang diatur atau perbuatannya/tingkah lakunya, terdiri dari norma hukum abstrak yaitu norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya dalam tidak kongkret. Dan norma hukum kongkret yaitu norma hukum yang melihat perbuatan seseorang itu secara lebih nyata (kongkret). Sedangkan apabila dilihat dari segi daya berlakunya, norma hukum terdiri dari norma hukum yang *einmalig* yaitu norma hukum yang berlakunya hanya satu kali saja dan setelah itu selesai, jadi sifatnya hanya menetapkan saja, setelah ditetapkan norma hukum tersebut selesai. Dan norma hukum yang *dauerhaftig* yaitu norma hukum yang berlakunya tidak dibatasi oleh waktu, jadi berlaku kapan saja dan terus menerus, sampai peraturan tersebut dicabut, diganti dengan peraturan yang lain.

Maria menambahkan bahwa suatu norma hukum dapat berwujud norma tunggal dan juga norma hukum berpasangan. Norma hukum berwujud tunggal apabila norma hukum tersebut berdiri sendiri dan tidak diikuti oleh suatu norma hukum lainnya, jadi isinya hanya merupakan suatu suruhan (*das sollen*) tentang bagaimana kita harus bertindak atau betingkah laku. Norma hukum berpasangan terdiri dari norma hukum primer (disebut *das sollen*) adalah suatu norma hukum yang berisi aturan/patokan bagaimana cara bertingkah laku dalam masyarakat dan norma hukum sekunder yaitu norma hukum yang berisi tata cara penanggulangan apabila suatu norma hukum primer

tidak dipenuhi. Hubungan antara norma hukum primer dan norma hukum sekunder merupakan hubungan pertanggungjawaban perbuatan (*Zurrechnung*). Suatu norma hukum berlaku karena ia mempunyai *daya laku* atau karena ia mempunyai *keabsahan* (*validity/Geltung*), dimana berlakunya (*validity*) ini ada apabila norma itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi atau oleh lembaga yang berwenang membentuknya. Lain halnya dengan **Maria, Soetandyo Wignyosoebroto**⁷⁶ melihat bahwa didalam kehidupan yang nyata, selain dari norma hukum formal atau norma hukum negara, berlaku pula apa yang disebut dengan norma hukum rakyat. Ruang selisih antara apa yang dituntut secara normatif oleh otoritas hukum nasional, namun pada kenyataannya kaidah hukum rakyat yang informal yang lebih ditaati maka hal tersebut disebut dengan *legal gap*.

(2). Teori Norma Hukum Dalam Negara

(a). Hierarki Norma Hukum (*Stufentheorie Kelsen*)

Menurut **Hans Kelsen**⁷⁷ dalam teorinya yang disebut *Stufentheorie*, norma-norma hukum yang ada dalam suatu negara itu adalah dalam keadaan yang berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan

⁷⁶ **Soetandyo Wignyosoebroto**, *Handout Sosiologi Hukum Bagian II Kelas Magister Hukum*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm1-2

⁷⁷ **Hans Kelsen**, *Ibid*, hlm.113

berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).

Norma Dasar menurut **Hans**, merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma lain yang berada di bawahnya sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *pre-supposed*. Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh muridnya yang bernama **Adolf Merki**⁷⁸ yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*). Artinya suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi hukum di bawahnya sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tersebut terhapus pula.

⁷⁸ Baca **Maria Farida Indrati Soeprapto**, *Ilmu Perundangan-undangan : Dasar-Dasar dan Pembentukannya* Disarikan dari Perkuliahan Prof.Dr.A.Hamid S Attamimi SH, 1998, Kanisius, Yogyakarta, hlm.25

(b). Struktur norma dan struktur lembaga

Benyamin Akzin⁷⁹ dalam bukunya *Law, State, and International Legal Order* mengaitkan antara struktur norma hukum dan struktur lembaga yang membentuknya. Pembentukan norma hukum Publik itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum Privat, karena apabila dilihat pada struktur norma (*Norm Structure*) maka hukum Publik berada diatas hukum Privat, sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga (*Institutional Structure*) maka *Public Authorities* terletak diatas *Population*.

Dalam hal pembentukannya, norma-norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil-wakil rakyat) atau disebut juga suprastruktur sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat atau disebut juga infrastruktur. Oleh Karena norma-norma hukum publik ini dibentuk oleh lembaga-lembaga Negara, sebenarnya pembentukannya harus dilakukan secara lebih berhati-hati, sebab norma-norma hukum publik ini harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat banyak.

⁷⁹ **Benyamin Akzin**, *Law, State and Institutional Legal Order : Essays in Honor of Kelsen*, Knoxville, The University of Tennessee, 1964, hlm.3-5

(c). Tata susunan norma hukum negara

Hans Nawiasky⁸⁰, salah seorang murid **Hans Kelsen**, mengembangkan teori gurunya tentang jenjang norma hukum dalam kaitannya dengan suatu negara. Dalam bukunya *Allgemeine Rechtslehre Nawiasky* mengatakan bahwa sesuai dengan teori **Hans Kelsen** suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, di mana norma yang dibawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar. Tetapi **Hans Nawiasky** juga berpendapat, selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang- jenjang, norma hukum dari suatu Negara itu juga berkelompok-kelompok. **Hans** mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara menjadi empat kelompok besar yang terdiri dari :

Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara)

Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Pokok Negara)

Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-undang formal)

Kelompok IV : *Verordnung & Autonomie Satzung* (Aturan

Pelaksana & Aturan Ototnom)

⁸⁰ **Hans Nawiasky**, *Allgemeine Rechtslehre als System lichen Grundbegriffe*, Einsiedeln/Zurich/Koln, Benziger, cet.2, 1948, hlm.31

Kelompok-kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum setiap negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda-beda atau jumlah norma hukum yang berbeda dalam tiap kelompoknya

Menurut **Hans Nawisky**, *Staatsfundamentalnorm*, merupakan norma hukum tertinggi dan merupakan kelompok norma hukum pertama. Sebagai norma hukum tertinggi dalam suatu negara, *Staatsfundamentalnorm* tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, dan merupakan *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya. Dengan demikian tidak ada norma yang lebih tinggi lagi daripada *Staatsfundamentalnorm*. Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi bagi berlakunya suatu konstitusi atau UUD. Ia terlebih dahulu ada sebelum adanya konstitusi atau UUD⁸¹.

Masih menurut **Nawiasky**, *Staatsfundamentalnorm* merupakan norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau UUD suatu Negara.

⁸¹ *Ibid*, hlm288

(3).Tata Susunan Norma Hukum di Indonesia

(a). Sistem Norma Hukum di Indonesia

Norma-norma hukum yang berlaku dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia , menurut **Maria Farida Soeprapto** berada dalam suatu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang- jenjang sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*Staaatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia, yaitu Pancasila⁸².

Masih menurut **Maria**, di dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan Norma Fundamental Negara yang merupakan norma hukum yang tertinggi, yang kemudian berturut-turut diikuti oleh Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR, Hukum Dasar Tidak Tertulis yang disebut Konvensi sebagai Aturan Dasar Negara atau Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*), Undang-Undang (*Formell Gesetz*) serta Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom lainnya.

⁸² **Maria Farida Indrati Soeprapto**, *Ilmu Perundang-undangan.....Op. Cit.*, hlm.39

Maria⁸³ juga mengatakan bahwa terdapat hubungan antara Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) Pancasila dan Aturan Dasar Negara atau Aturan Pokok Negara (*Verfassungsnorm*) UUD 1945, seperti yang dijelaskan dalam Penjelasan tentang UUD 1945 yaitu pada Penjelasan Umum Angka III. Dengan demikian kedudukan Pembukaan UUD 1945 adalah lebih utama daripada Batang Tubuhnya karena pembukaan UUD 1945 itu mengandung pokok-pokok pikiran yang tak lain adalah Pancasila. Sehingga pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 yang mencerminkan Pancasila itulah yang menciptakan pasal-pasal dalam Batang Tubuh UUD 1945, dengan demikian Pancasila mempunyai kedudukan sebagai Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) yang menjadi dasar dan sumber bagi Aturan Dasar Negara atau Aturan Pokok Negara (*Verfassungsnorm*), yaitu Batang Tubuh UUD 1945.

(b). Tata Urutan Norma Hukum di Indonesia

(i). Menurut Tap MPRS No.XX/MPRS/1966 :

Sumber dari segala sumber hukum Republik Indonesia adalah :

- Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945;
- Dekrit 5 Juli 1959;
- UUD 1945 Proklamasi;

⁸³ Ibid, hlm.40

- Surat Peintah 11 Maret 1966.

Sedangkan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia adalah :

- UUD 1945;
- Ketetapan MPR;
- UU/Perpu;
- Peraturan Pemerintah;
- Keputusan Presiden;
- Peraturan Pelaksanaan lainnya.

Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa menurut Tap MPRS No.XX/MPRS/1966 diakui adanya suatu sistem norma hukum yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, di mana suatu norma itu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi dan diakui pula adanya norma tertinggi yang menjadi dasar dan sumber bagi norma-norma di bawahnya.

(ii).Menurut Tap MPR No.III/MPR/2000 :

- Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan.. Pasal 1 ayat (1);
- Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis... Pasal 1 ayat (2);

- Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan UUD 1945...

Pasal 1 ayat (3);

- Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah ... Pasal 2 :

I. UUD 1945

II. Tap MPR

III. UU

IV. Perpu

V. PP

VI. Kepres

VII. Perda

- Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentang dengan aturan hukum yang lebih tinggi...

Pasal 4 ayat (1);

(iii).Menurut UU.No.10/2004 :

- UUD 1945;
- UU;
- Perpu;

- PP;
- Perpres;
- Perda

c. Cita Hukum

(1). Teori tentang Cita Hukum secara Umum

Menurut **Abdulkadir Besar**⁸⁴, ‘Cita Hukum adalah abstraksi dari pandangan masyarakat tentang hukum beserta konsep keadilan yang terkandung didalamnya. Cita hukum (*rechtsidee*) adalah suatu *apriori* yang bersifat normatif sekaligus konstitutif, yang merupakan syarat transendental yang mendasari tiap hukum positif yang bermartabat. Artinya, tanpa cita hukum tak akan ada hukum yang memiliki watak normatif. Cita hukum mempunyai fungsi konstitutif memberi makna pada hukum, dalam arti: ia adalah padatan makna yang bersifat umum, mendahului semua hukum; serta fungsi membatasi, dalam arti: apa yang tidak dapat dipersatukan dengan dirinya, adalah bukan hukum..

Dengan nada yang sama, namun lebih rinci, **Radbbruch**⁸⁵ dalam **Abdulkadir Besar** mendefinisikan fungsi cita hukum seperti berikut: ‘cita hukum berfungsi sebagai dasar-konstitutif pembentukan hukum, dalam arti tanpa cita hukum, segenap kaedah hukum kehilangan maknanya sebagai hukum, dan sekaligus sebagai tolok ukur regulatif untuk menilai adil tidaknya suatu hukum positif.

⁸⁴ **Abdulkadir Besar**, *Implementasi Cita Hukum dan Penerapan Asas-Asas Hukum Nasional Sejak Lahirnya Orde Baru*, 1998, Majalah Hukum Nasional, hlm.22

⁸⁵ *Ibid*, hlm.103

Masih menurut **Abdulkadir Besar**, pembuatan hukum positif niscaya menyesuaikan diri pada proses antarstruktur yang teralir dari citanegara persatuan yang telah dilembagakan menjadi prosedur baku yang diberlakukan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Berkenaan dengan itu, bimbingan citahukum tidak saja pada kesesuaian materi hukum positif dengan padatan makna yang terkandung di dalam citahukum Indonesia, melainkan juga pada penyesuaian pembuatannya pada prosedur konstitusional yang mengikuti hubungan kekuasaan antar lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang teralir dari citanegara. Sedangkan menurut **Mudzakir** 'Cita Hukum disebut juga *Rechtsidee* yang artinya adalah idée dari budaya yang bersangkutan tentang bagaimana hukum itu seharusnya'⁸⁶.

(2). Cita Hukum di Indonesia

Menurut **Abdulkadir Besar**⁸⁷, para pendiri Negara Republik Indonesia menetapkan bahwa empat pokok pikiran yang terkandung di dalam pembukaan UUD 1945 mewujudkan Citahukum Indonesia. (penjelasan UUD 1945 Angka III). Merujuk pada rumusan utuh dari tiap pokok pikiran yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945, maka kualitasnya sebagai padatan makna yang bersifat umum, mendahului semua hukum, adalah seperti berikut ini (1) yang berdaulat adalah *seluruh rakyat, bukan individu*. (2) keadilan bersifat *intersubjektif, tidak bersifat individualistic*. (3) kehendak rakyat

⁸⁶ **Mudzakir**, *Teaching Material TEORI HUKUM untuk Kuliah 2002 Kelas Magister Hukum*, 2002, Program Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm.131

⁸⁷ **Abdulkadir Besar**, *Ibid*

adalah *kehendak seluruh rakyat, bukan kehendak individu*. (4) Negara *mengakui sekaligus memelihara pluralitas agama* yang dipeluk oleh rakyat Indonesia, dan segenap *kebijakan Negara merujuk pada moralitas religius*.

Masih menurut **Abdulkadir**, oleh karena citahukum mempunyai fungsi konstitutif memberi makna pada hukum, dalam arti: ia adalah padatan makna yang bersifat umum, mendahului semua hukum; serta fungsi membatasi, dalam arti: apa yang tidak dapat dipersatukan dengan dirinya, adalah bukan hukum. Khusus mengenai padatan-padatan kedua, telah diidentifikasi konsep ontologiknya yang rumusannya sebagai berikut: konsep keadilan dari masyarakat Indonesia adalah keadilan integral, seperti yang tercermin oleh 4 cirinya, yaitu: (1) subyeknya jamak; (2) bahan baku dari keadilan adalah tertunainya kewajiban memberi dari para subyek; (3) keadilannya bersifat fungsional, karena orang yang tak pernah melaksanakan kewajiban memberi, berarti menghapus dirinya sebagai subyek penerima hak, mengingat hak adalah hasil transformasian dari kewajiban ke hak antarpasangan subyek; (4) dengan terjadinya transformasi kewajiban ke hak antarsubyek yang jamak, keadilan sosial termungkinkan terwujudnya.

Abdulkadir kembali menambahkan, bahwa terdapat relasi antara Citahukum Indonesia dan Citanegara Negara Persatuan, sebagai berikut : (a) relasi struktural, yaitu relasi secara struktural dalam arti

internal, 4 Pokok Pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 (disingkat PP). Keempat butir PP berkualifikasi sebagai Cita hukum Indonesia, sedangkan salah satu darinya, yaitu PP ke-1 berkualifikasi sebagai Citanegara Negara Persatuan. Relasi antara Citanegara Negara Persatuan dan Cita hukum Indonesia yang terlekat tumpang-tindih itu mengungkapkan pengetahuan pada kita bahwa: Citanegara Negara Persatuan mempengaruhi Cita hukum Indonesia; bukan sebaliknya seperti yang tampak segera dari beradanya Citanegara di dalam Cita hukum. Relasi struktural ini akan diperjelas oleh relasi fungsional. (b) Relasi Fungsional, adalah relasi antara fungsi citanegara dan fungsi cita hukum. Seperti telah kita ketahui, fungsi dari citanegara adalah menentukan: bentuk pemerintahan, struktur Negara, hubungan kekuasaan antarstruktur, proses pembuatan kebijaksanaan Negara; yang secara integrative berarti menentukan sifat-sifat dari Negara. Secara pokok, fungsi dari cita hukum Indonesia adalah: membimbing secara idiil namun normative pada proses pembuatan hukum positif agar segenap produknya benar-benar berpanggahan dengan faham cita hukum Indonesia. Hukum positif itu sendiri dari dua kategori : (1) yang bersifat mengatur, yang bila perlu disertai sanksinya, dan (2) yang bersifat pemberian kekuatan atau legimitasi hukum pada kebijaksanaan kenegaraan.

d. Teori Asas-Asas Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, sebagaimana halnya di negara lain, terdapat dua asas hukum yang perlu diperhatikan, yaitu asas hukum umum dan asas-asas hukum lainnya.

(1).Asas hukum umum

Asas hukum umum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah asas hukum yang harus ada ketika dilakukannya pembentukan peraturan perundang-undangan. Yang berfungsi khusus memberikan pedoman dan bimbingan bagi “pembentukan” isi peraturan tersebut.

(a).Asas hukum umum Pancasila

Menurut **A.Hamid S.Attamimi**⁸⁸, ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 yang terdapat dalam Batang Tubuhnya, adalah penjelmaan dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945. Pokok-pokok pikiran tersebut menurut Penjelasan UUD 1945 adalah Pancasila. Maka menjadi jelas, kelima Sila dalam Pancasila, baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama, merupakan asas-asas hukum (*algemene rechtsbeginselen*) bagi semua ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945.

Ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Batang Tubuh UUD 1945 sebagai rumusan ketentuan-ketentuan Hukum Dasar

⁸⁸ **Hamid S. Attamimi**, *Peranan Keputusan Presiden.....* Op.Cit., hlm.306

Negara, juga pada gilirannya merupakan asas-asas hukum umum bagi penyelenggaraan pemerintahan negara termasuk bagi pembentukan peraturan perundang-undangan negara.

(b).Asas hukum umum Negara Berdasar Atas Hukum

Pada tingkat berikutnya, asas Negara Berdasar Atas Hukum sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan UUD 1945, merupakan asas hukum yang menentukan kehidupan kenegaraan Negara Republik Indonesia, dan dengan demikian pembentukan penyelenggaraan pemerintahan negara, termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan negara. **Attamimi** berpendapat mengenai asas hukum umum Negara Berdasar Atas Hukum yang ada di Indonesia, dapat diadopsi dari gabungan pendapat beberapa ahli seperti **Van Wijk, Konijnenbelt, Zippelius, Van Munch**, asal tetap sesuai dengan kerangka aliran Cita Negara dan Cita Hukum Indonesia.

Adapun pendapat-pendapat beberapa ahli tentang negara berdasar atas hukum mengandung wawasan-wawasan seperti berikut :

- pemerintahan menurut hukum (*wetmatig bestuur*),
- hak-hak asasi manusia,
- pembagian kekuasaan,
- pengawasan oleh peradilan terhadap pemerintah,
- keterikatan semua organ Negara termasuk pemerintah dan

kekuasaan peradilan terhadap UUD, UU dan hukum lainnya,

- aturan dasar tentang proporsionalitas (*verhältnismässigkeit*)⁸⁹
- pembatasan berlaku surutnya UU.

(c). Asas hukum umum Pemerintahan Berdasarkan Sistem Konstitusi

Mengutip **Marnix van Damme** dalam **Attamimi**⁸⁹, Sistem Konstitusi mengandung arti bahwa penggunaan kekuasaan secara sah oleh aparatur negara, sebagaimana hal tersebut (pada instansi pertama) memperoleh pembatasannya secara formal di dalam dan berdasarkan UUD. Inti dari wawasan ini adalah sistem penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan yang dibatasi oleh konstitusi.

(2). Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Patut di Indonesia :

Pendapat **A.Hamid S.Attamimi**⁹⁰ mengenai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut di Indonesia, mengandung ketiga asas hukum umum yaitu asas hukum umum Pancasila, asas hukum umum Negara Berdasar Atas Hukum, dan asas hukum umum Pemerintahan Berdasarkan Sistem Konstitusi yang diikuti dengan pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas

⁸⁹ Ibid, hlm.312-313.

⁹⁰ Ibid, hlm. 196-198

yang material menurut teori **I.C. van der Vlies** dalam bukunya *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut adalah :

(a).Asas-asas formal, dengan perincian :

- (i). asas tujuan yang jelas;
- (ii). asas perlunya pengaturan;
- (iii).asas organ/lembaga yang tepat;
- (iv).asas materi muatan yang tepat;
- (v). asas dapatnya dilaksanakan; dan
- (vi).asas dapatnya dikenali;

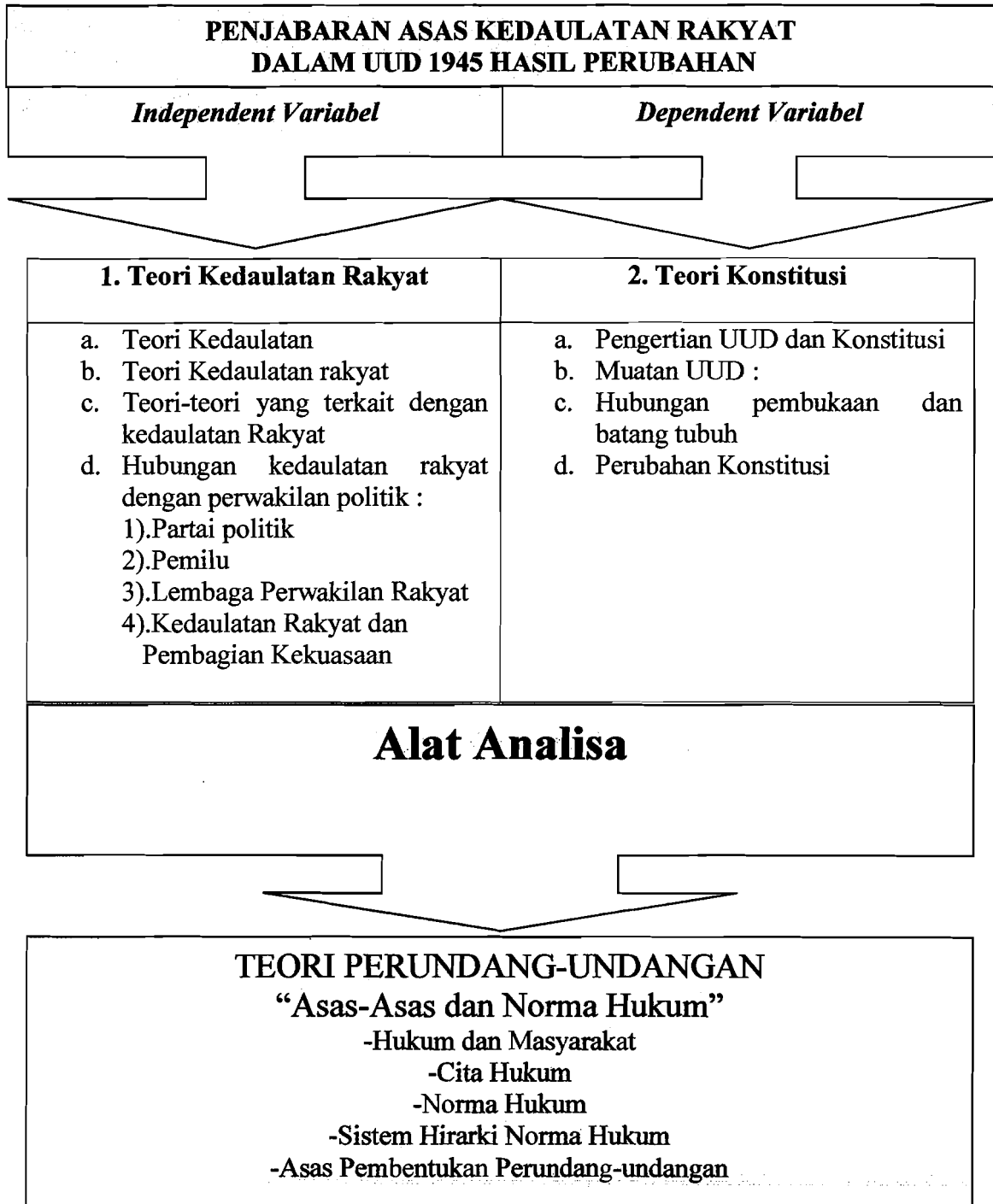
(b).Asas-asas material , dengan perincian :

- (i). asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
- (ii).asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara;
- (iii).asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara Berdasar Atas Hukum;
- iv).asas sesuai dengan prinsiop-prinsip Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi.

Attamimi menambahkan pula, bahwa dengan mengacu pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut tersebut, dapat diharapkan terciptanya peraturan perundang-undangan yang baik dan dapat mencapai tujuan Negara secara optimal

dalam pembangunan hukum di Negara Republik Indonesia. Untuk lebih jelasnya alur daripada teori-teori tersebut dapat dilihat pada Bagan 1 berikut ini.

BAGAN 1 : KERANGKA TEORI



E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian :

Penelitian ini adalah Penelitian Hukum Normatif yang sepenuhnya meneliti objek literatur (kepustakaan), dengan dasar pijak teori-teori tentang **Kedaulatan Rakyat dan Konstitusi** sebagai *grand theori*.

2. Objek Penelitian :

Sesuai dengan judul penelitian ini, maka yang menjadi objek penelitian adalah Kedaulatan Rakyat yaitu asas hukum yang terkandung dalam Pancasila sebagai Cita Hukum (*Rechtsidee*) dan Pembukaan UUD 1945 sebagai Norma Hukum Tertinggi (*Staatsfundamentalnorm*), serta bagaimana ia dijabarkan kedalam Batang Tubuh UUD 1945, sebagai Hukum Dasar setelah dilakukan perubahan.

3. Pendekatan :

Penelitian ini menggunakan pendekatan :

- a. Yuridis, dimaksudkan mengkaji isi yang terkandung dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945, serta peraturan perundang-undangan yang terkait.
- b. Historis, dimaksudkan mengkaji aspek sejarah pembentukan, pelaksanaan dan perkembangan UUD 1945 selama ini.
- c. Politis, dimaksudkan untuk mengetahui latar belakang, alasan dan pengaruh-pengaruh pembuatan dan perubahan UUD 1945.

4. Sumber Data :

Sebagai penelitian hukum normatif, data yang akan dikumpulkan

sepenuhnya adalah data sekunder yang bersumber dari bahan-bahan kepustakaan, terdiri dari :

- a. **Bahan Hukum Primer**, seperti Buku Teks UUD 1945, TAP MPR, serta peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek yang diteliti.
- b. **Bahan Hukum Sekunder**, seperti buku-buku, literature, hasil karya ilmiah kalangan hukum yang terkait dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.
- c. **Bahan Hukum Tersier**, seperti kamus dan ensiklopedi yang membantu memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap buku-buku dan literature terkait.

5. Teknik Pengumpulan Data :

Data dikumpulkan dengan cara,

- a. **Studi Kepustakaan**, terhadap bahan-bahan hukum primer maupun bahan hukum tersier; dan
- b. **Studi Dokumenter**, terhadap dokumen pribadi atau data arsip pemerintah; selanjutnya data yang terkumpul, ditelaah, dikaji serta dibahas untuk dilakukan inventarisasi dan klasifikasi. Lalu akhirnya disajikan dalam berbagai bentuk, misalnya bentuk narasi, dalam bentuk tabulasi dan diagram.

6. Metode Analisa :

Analisa yang akan dilakukan meliputi tiga alur, seperti yang dikemukakan oleh Mulyono Joyomartono⁹¹ seperti berikut ini :

- a. **Reduksi data**, yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian dan

⁹¹ Joyo Martono Mulyono, 1993, *Merancang Penelitian Kualitatif*, Semarang, hlm. 18

transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis dilapangan, untuk dilakukan penajaman, penggolongan, pengarahan. Data yang tidak perlu dapat dibuang, lalu data yang terkumpul diorganisasikan untuk memudahkan menarik kesimpulan atau verifikasi.

- b. **Penyajian data**, berujud sekumpulan informasi yang tersusun sehingga memberi kemungkinan penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.
- c. **Penarikan Kesimpulan atau Verifikasi**, penarikan kesimpulan atau verifikasi adalah usaha untuk mencari makna atau arti keteraturan pola-pola penjelasan konfigurasi, arah hubungan kausal atau proposisi tiga unsure tersebut. Ketiga unsure analisa data tersebut berkaitan saling menjalin dan hadir pada saat sebelum, selama dan sesudah pengumpulan data selesai dikerjakan.

Tahapan dalam analisa data dilakukan dengan menerangkan hasil penelitian, disajikan dalam bentuk deskriptif agar dapat memberikan gambaran keseluruhan tentang penelitian dan kemudian disimpulkan dari data yang diperoleh peneliti dengan menggunakan metode induktif dan metode deduktif. Metode induktif artinya, pengambilan kesimpulan dari hal-hal yang bersifat khusus ke hal-hal yang bersifat umum. Sedangkan metode deduktif artinya pengambilan kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum ke hal-hal yang bersifat khusus.

F. Sistematika Penulisan

1. Bab I - Pendahuluan

- a. Latar Belakang Masalah
- b. Rumusan Masalah
- c. Tujuan Penelitian
- d. Kerangka Teoritis
- e. Metode Penelitian
- f. Sistematika Penulisan

2. Bab II - Kajian Tentang Kedaulatan Rakyat dan Konstitusi

- a. Konsepsi Kedaulatan Rakyat
 - 1). Teori-Teori Kedaulatan
 - 2). Hubungan Kedaulatan Rakyat dengan Demokrasi
 - 3). Hubungan Kedaulatan Rakyat dengan Perwakilan Politik
 - 4). Hubungan Kedaulatan Rakyat dengan Pembagian/Pemisahan Kekuasaan dalam Negara
- b. Konsepsi Konstitusi
 - 1). Pengertian Konstitusi
 - 2). Konsep Konstitusionalisme
 - 3). Perubahan Konstitusi

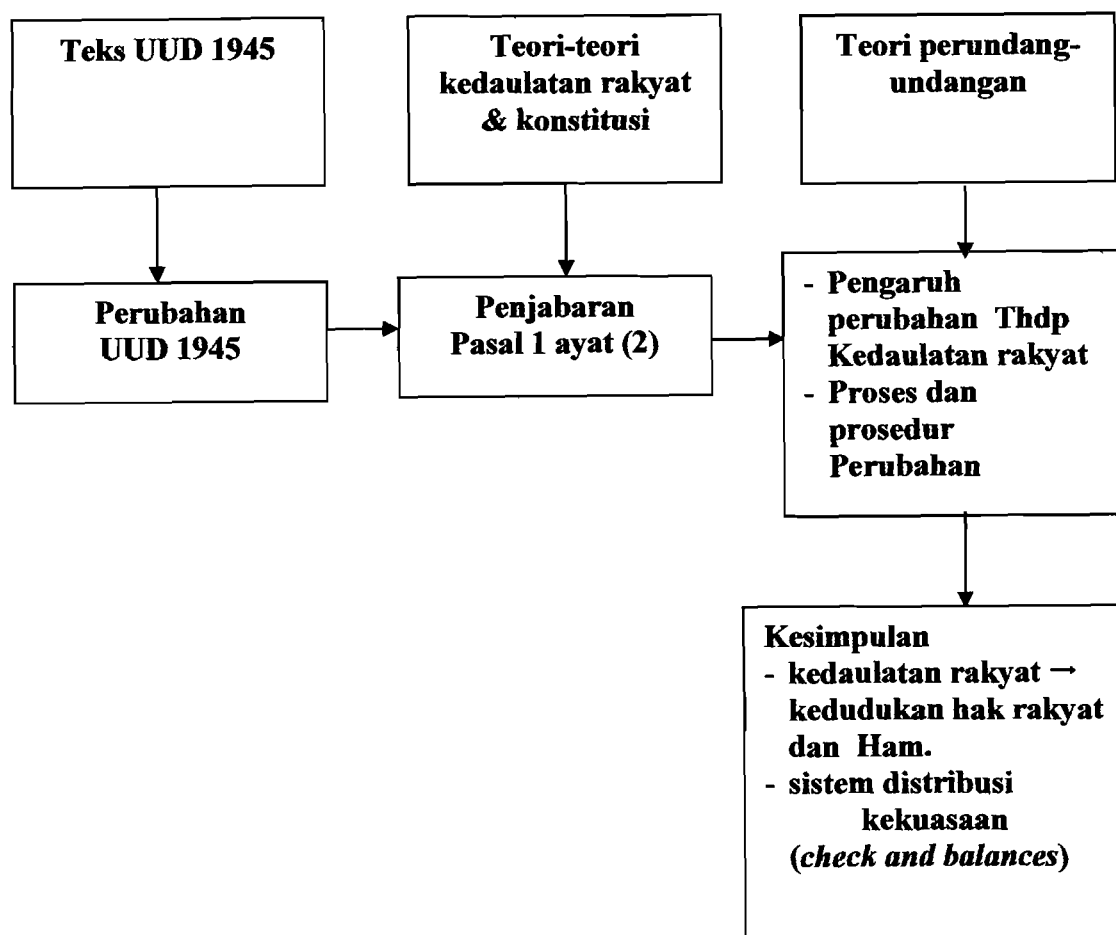
3. Bab III - Penjabaran Kedaulatan Rakyat Kedalam UUD 1945

- a. Periode 1945 - 1998 :
 - 1). Konsepsi UUD 1945
 - 2). Sejarah Gagasan Kedaulatan Rakyat di Indonesia

- 3). Kaitan Antara Kedaulatan Rakyat dan Pancasila
 - 4). Hubungan Antara Kedaulatan Rakyat dan Pembukaan UUD 1945
 - 5). Kaitan Kedaulatan Rakyat dengan Pembagian Kekuasaan
 - 6). Kedaulatan Rakyat Menurut *Die Theorie von Stufenaubeau der Rechtsordnung* Hans Kelsen dan Nawiaski
 - 7). Penjabaran Kedaulatan Rakyat Dalam UUD 1945
- b. Periode 1999-2002 Setelah UUD 1945 Perubahan
 - 1). Proses Perubahan
 - 2). Perubahan Bunyi Pasal 1 Ayat (2)
 - 3). Penjabaran Kedaulatan Rakyat Dalam UUD 1945
- 4. Bab IV - Analisa Terhadap Penjabaran Asas Kedaulatan Rakyat Dalam UUD 1945 Hasil Perubahan Secara Hukum**
- a. Fungsi Kedaulatan Rakyat Secara Hukum
 - b. Kaitan Antara Kedaulatan Rakyat Sebagai Cita Hukum/Norma Hukum Tertinggi dengan Pasal 1 Ayat (2)
 - c. Kaitan Antara Pasal 1 Ayat (2) Dengan Pasal-Pasal Lain Dalam UUD 1945.
 - d. Prosedur Perubahan Yang Telah Dilaksanakan Ditinjau Secara Hukum.
- 5. Bab V - Penutup :**
- a. Kesimpulan
 - b. Saran-Saran

Bagan 2

SISTEMATIKA PEMBAHASAN



BAB II

KAJIAN TENTANG KEDAULATAN RAKYAT DAN KONSTITUSI

A. Konsepsi Kedaulatan Rakyat

1. Kedaulatan Rakyat Sebagai Salah Satu Teori Kedaulatan

Kedaulatan Rakyat merupakan salah satu dari beberapa jenis Kedaulatan yang ada dalam teori-teori para ahli hukum, antara lain :

- a. Kedaulatan Tuhan (Teokrasi), yang menganggap Tuhan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Selanjutnya, dalam prakteknya kedaulatan Tuhan ini 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 Tuhan (**Augustinus, Thomas Aquinas**).
- b. Kedaulatan Raja, yang menganggap bahwa rajalah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.
- c. **Kedaulatan Rakyat, menganggap rakyatlah pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah (Rousseau, Montesquieu, John Lock).**
- d. Kedaulatan Negara, menganggap negaralah pemegang kekuasaan tertinggi secara kodrat alam. Karena kedaulatan itu telah ada dimulai sejak lahirnya suatu negara (**Paul Laband, George Jellinek**).
- e. Kedaulatan Hukum (*Supremacy of Law*), menganggap pemegang kedaulatan

tertinggi dalam suatu negara adalah hukum. Oleh karena itu baik pemerintah maupun rakyat memperoleh kekuasaan itu dari hukum (**Hugo de Groot, Krabe, Immanuel Kant, Leon Duguit**).

Kata Kedaulatan yang terdapat pada Kedaulatan Rakyat, menurut **Padmo Wahyono** dalam **Budi Ispriyarso** berasal dari bahasa Latin *superanus* yang berarti *yang tertinggi*. Sedangkan kata yang mempunyai arti sama dengan Kedaulatan adalah *sovereignty* (bahasa Inggris) dan mempunyai padanan kata dengan *souvereiniteit* (bahasa Belanda), *souverainete* (bahasa Perancis) atau *sovranus* (bahasa Itali), dimana kata tersebut melambangkan ciri atau atribut suatu negara⁹².

Arti kedaulatan tersebut mengalami perubahan-perubahan sepanjang perkembangan sejarah manusia, bahkan para ahli juga sering melihat kedaulatan dari berbagai perspektif. Misalnya menurut **CST Kansil** kedaulatan itu adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku terhadap seluruh wilayah dan segenap rakyat dalam negara itu. Kedaulatan juga adalah kekuasaan penuh untuk mengatur seluruh wilayah negara tanpa campur tangan dari pemerintah negara lain⁹³.

Lain halnya menurut **Jean Boudin** dalam **Moh Mahfud MD**⁹⁴ kedaulatan adalah kekuasaan absolut yang tak terbatas dari negara, untuk membuat undang-undang atau peraturan, baik yang berlaku untuk umum maupun urusan tertentu, tanpa minta persetujuan orang lain, badan lebih tinggi atau sederajat.

⁹² **Budi Ispriyarso**, *Hubungan Fungsional Antara.....*, Op.Cit., hlm. 26

⁹³ **CST Kansil dan Christine ST Kansil**, *Ilmu Negara.....*, Op. Cit, hlm. 138

⁹⁴ **Moh. Mahfud MD**, 2001 *Dasar dan Struktur.....*, Op. Cit., hlm. 68

Kedaulatan tersebut sebagai sesuatu yang tidak dipecah-pecah, asli dan sempurna atau tidak terbatas. Tidak terpecah-pecah karena dalam suatu negara hanya terdapat suatu kekuasaan yang tertinggi. Asli karena kekuasaan yang tertinggi tidak berasal dari kekuasaan yang lebih tinggi dan tidak terbatas karena tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi yang dapat membatasi kekuasaan itu.

Sedangkan menurut **Kranenburg**, kedaulatan itu mempunyai arti yang kabur, sehingga tidak dapat dijadikan kriteria (misalnya) untuk membedakan antara negara Serikat dengan Serikat negara. Lalu **Duguit** pula berpendapat bahwa kedaulatan itu hanya digunakan untuk menunjukkan sifat dan tabiat kekuasaan raja yang merupakan kekuasaan tertinggi⁹⁵.

Jika **Jean Boudin** beranggapan bahwa kedaulatan itu tidak dapat dibagi-bagi, namun **Mahkamah Agung Amerika Serikat** berpendapat sebaliknya, bahwa kedaulatan bisa dibagi-bagi, terbukti pada tahun 1819. Marshall mengatakan bahwa di Amerika Serikat, kedaulatan terbagi atas pemerintah pusat dan pemerintah negara-negara bagian.

Dengan demikian unsur yang terpenting dari Kedaulatan Rakyat adalah kekuasaan tertinggi dalam negara, dimana sumber dari datangnya kekuasaan tersebut berasal dari rakyat. Kekuasaan tersebut bersifat keluar (eksternal) sekaligus juga bersifat kedalam (internal), lalu kekuasaan tersebut ada yang bersifat terbagi-bagi tapi ada juga yang tidak.

Dari kelima teori tentang kedaulatan ini, semuanya bisa benar karena memang berangkat dari gagasan maupun realitas (praktek), artinya kelima teori ini bisa dilihat dalam realita ketatanegaraan diberbagai belahan dunia. Akan

⁹⁵ *Ibid*,

tetapi yang jelas, tidak akan ada satupun dari kelima teori ini yang mempunyai kebenaran mutlak, karena pada akhirnya teori yang manapun bisa disalahgunakan. Yang penting adalah semangat para penyelenggara serta moral kekuasaan yang melandasinya.

Dalam satu negara bisa saja masing-masing kedaulatan tersebut satu sama lain saling bertentangan dalam prakteknya, namun ada juga negara yang saling mempertemukan masing-masing kedaulatan dalam praktek ketatanegaraan negara tersebut. Misalnya menurut dalam praktek ketatanegaraan Indonesia bertemu kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum secara bersama-sama.

Seperti telah disebutkan diatas unsur yang terpenting dari Kedaulatan adalah kekuasaan. Sedangkan kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau sekelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu. Gejala kekuasaan ini adalah gejala yang lumrah terdapat dalam setiap masyarakat, dalam bentuk hidup bersama⁹⁶.

Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan (*relationship*), dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan ada pihak yang diperintah (*the ruler and the ruled*), satu pihak yang memberi perintah, satu pihak lagi yang mematuhi perintah. Tidak ada persamaan martabat, selalu yang satu lebih tinggi daripada yang lain dan selalu ada unsur paksaan dalam hubungan kekuasaan. Menurut

⁹⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar.....*, Op. it., hlm. 35

Robert M. MacIver dalam **Miriam Budiardjo**⁹⁷, dikemukakan bahwa kekuasaan dalam suatu masyarakat selalu berbentuk piramida. Ini terjadi karena kenyataan bahwa kekuasaan yang satu membuktikan dirinya lebih unggul daripada lainnya, hal mana berarti bahwa yang satu lebih kuat dengan jalan mensubordinasikan kekuasaan lainnya itu. Dengan kata lain dalam struktur piramida kekuasaan itu golongan yang berkuasa (dan yang memerintah) itu relatif selalu lebih kecil jumlahnya daripada golongan yang dikuasai (dan yang diperintah), kenyataan ini berlaku baik dalam sistem demokrasi maupun dalam sistem diktator. Atau disebut oleh **Gaetano Mosca** “*the many are ruled by the few*”

Dalam setiap analisis mengenai konsep kekuasaan, seperti dikatakan oleh **Jack H. Negel**, ada hal-hal penting yang terkait, yaitu lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*)⁹⁸. Dengan demikian untuk menganalisis kedaulatan sebagai konsep tentang kekuasaan tertinggi, maka dapat dipakai pendekatan **Jack H. Negel** ini. Lingkup kedaulatan (*scope of sovereignty*) menyangkut soal aktifitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan seperti proses pengambilan keputusan, misalnya seberapa besar kekuatan keputusan-keputusan yang ditetapkan itu baik dilapangan legislatif maupun eksekutif (*the administration of law*). Sedangkan jangkauan kedaulatan (*domain of sovereignty*) terkait soal siapa atau apa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, dan siapa atau apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi itu.

⁹⁷ **Miriam Budiardjo**, *Dasar-Dasar Ilmu.....*, Ibid. hlm.36

⁹⁸ **Jimly Asshiddiqie**, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam.....*, Op. Cit., hlm. 9

2. Kedaulatan Rakyat dan Kaitan-Kaitannya

a. Sejarah Muncul Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan rakyat lahir dari **J.J.Rousseau** sebagai kelanjutan dari filsafatnya yang bersumber kepada perasaan. Berpangkal tolak kepada hasil penemuannya yang nyata ditengah kehidupan manusia, bahwa tanpa tata tertib dan kekuasaan, manusia akan hidup tidak aman dan tidak tenteram. Tanpa tata tertib manusia merupakan binatang yang buas "*homo homini lupus*", dan kehidupan akan berubah menjadi perang antar sesama manusia "*bellum omnium contra omnes*".

Karena itulah manusia-manusia tersebut bersepakat mendirikan negara, dan untuk itu mereka mengadakan perjanjian masyarakat. Jalan yang mereka tempuh bermacam-macam. Menurut pendapat yang satu, "maka kekuasaan dari rakyat karena perjanjian masyarakat itu lalu menjadi habis, sebab kekuasaan itu telah berpindah kepada penguasa yang kini mempunyai kekuasaan mutlak".

Jadi, menurut konstruksi pendapat pertama, rakyat yang sudah menyerahkan kekuasaannya kepada penguasa sudah tidak berdaulat lagi. Yang berdaulat adalah penguasa.

Konstruksi **JJ.Rousseau** berikut ini berbeda dengan pendapat diatas, "bahwa rakyat tidak menyerahkan kekuasaan kepada pihak penguasa, karena perjanjian masyarakat individu-individu menyerahkan haknya kepada rakyatnya sendiri sebagai suatu keseluruhan. Penguasa menjalankan kekuasaannya tidak karena haknya sendiri, melainkan sebagai mandataris

dari rakyat”.

Menurut teori **Rousseau** selanjutnya, bahwa rakyat yang berdaulat itu hanya merupakan suatu fiksi saja, karena rakyat dapat mewakili kekuasaannya dengan berbagai macam cara, misalnya dengan mewakilkannya kepada seorang saja atau kepada beberapa orang. Kepada suatu korps pemilih, bahkan juga juga turun-temurun. Jadi, kedaulatan itu menurut **Rousseau** merupakan pengertian yang semu, abstrak, dan oleh karenanya pengertian kedaulatan rakyat itu tidak dapat dilihat dengan nyata dalam bentuk yang kongkret.

Menurut **Moh.Kusnardi dkk.**⁹⁹ ajaran **Rousseau** ini sangat mempertahankan bahwa kedaulatan itu tidak bisa dilepaskan dari rakyat (*on vervreemdbaar*), dan oleh karenanya perwujudan kekuasaan rakyat yang diwakilkan dalam praktek, merupakan tindakan yang tidak benar. Melainkan, kedaulatan rakyat itu dapat dipraktekkan dalam bentuk pernyataan kehendak, sehingga wujud kedaulatan rakyat itu ada dalam pernyataan rakyat. Pernyataan rakyat itu lalu disampaikan dalam bentuk : kehendak rakyat seluruhnya yang dinamakan “*volunte de tous*”, dan kehendak sebahagian besar rakyat yang dinamakan “*volunte generale*”.

Menurut **A.Hamid S Attamimi**¹⁰⁰, **Althusius (1557-1638)** adalah pemberi dasar bagi pengertian kedaulatan rakyat. Menurut **Althusius**, terhadap penguasa yang tiranik dapat dilakukan perlawanan, yang dalam hal ini sama pendapatnya dengan golongan *Monarchomachen* yang menentang

⁹⁹ Moh Kusnardi dkk, *Pengantar Hukum.....*, Op. Cit., hlm. 125-126

¹⁰⁰ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden.....*, Op. Cit., hlm. 128

penguasa-penguasa mutlak. Penguasa menurut **Althusius** adalah sekedar mandataris dari rakyat yang memegang kedaulatan yang diwujudkan karena suatu perjanjian.

b. **Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi**

Seperti telah disinggung diatas, pengertian Kedaulatan Rakyat adalah kekuasaan yang tertinggi berada ditangan rakyat. Dengan demikian rakyatlah pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah. Sedangkan demokrasi berasal dari kata Yunani *demos* yang berarti rakyat, lalu *kratos/kratein* yang berarti kekuasaan/berkuasa, jadi demokrasi berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”¹⁰¹.

Dilihat dari kedua pengertian tersebut antara demokrasi dan kedaulatan rakyat sangat terkait erat, sebab terdapat kesamaan antara keduanya, yaitu pada substansi bahwa rakyat ditempatkan sebagai pemegang kekuasaan dalam negara. Itulah sebabnya kenapa beberapa ahli hukum sering menyamakan antara demokrasi dan kedaulatan rakyat, umpamanya **Dahlan Thaib**, yang menyatakan bahwa "asas kedaulatan rakyat atau paham demokrasi berkaitan dengan sistim pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikut sertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Demokrasi sebagai asas dipengaruhi keadaan kultural dan historis suatu bangsa, sehingga muncul beragam istilah demokrasi seperti demokrasi

¹⁰¹ **Miriam Budiardjo**, *Dasar-Dasar Ilmu.....*, Op. Cit, hlm. 50

konstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi Pancasila¹⁰². Bahkan secara tegas **Dahlan Thaib** dalam disertasinya menyebut bahwa demokrasi merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat.¹⁰³ Lalu **CST Kansil** pula mengatakan bahwa kekuasaan yang tertinggi yang bersumber dari rakyat adalah kedaulatan rakyat, yang harus menimbulkan pemerintahan dari/oleh/untuk rakyat atau yang disebut demokrasi¹⁰⁴.

Dikenal bermacam-macam istilah demokrasi, ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi nasional dan lain-lain. Hasil suatu penelitian yang dilakukan oleh UNESCO pada tahun 1949 menunjukkan bahwa “untuk pertama kali dalam sejarah, demokrasi dinayatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh. Namun demikian, menurutnya, demokrasi juga dianggap ambiguous atau mempunyai arti-dua, karena lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan idée atau mengenai keadaan kultural serta historis yang mempengaruhi istilah, idée dan praktek demokrasi.

Beetham secara meyakinkan ber-argumentasi bahwa pengertian yang diterima umum tentang demokrasi adalah “pengendalian masyarakat atas urusan publik berdasarkan kesetaraan politik”¹⁰⁵. Pengertian ini

¹⁰² **Dahlan Thaib**, *Kedaulatan Rakyat.....*, Op.Cit., hlm. 7

¹⁰³ **Dahlan Thaib**, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya) : Disertasi Program Doktor*, 1999, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, hlm.97.

¹⁰⁴ **CST Kansil & Christine ST Kansil**, *Ilmu Negara.....*, Op.Cit., hlm. 17

¹⁰⁵ **Tim Penulis Demos**, *Menjadikan Demokrasi Bermakna.....*, Loc. Cit.

mensyaratkan tujuh prinsip yaitu : (1) hak dan kemampuan semua orang untuk berpartisipasi (*to participate*); (2) pemberian wewenang (*authorization*) kepada para wakil dan pejabat; dan (3) perwakilan (*representation*) mereka berdasarkan pandangan dan komposisi masyarakat; melengkapi (4) sikap responsive (*responsive*) terhadap pendapat dan kepentingan rakyat; dan (5) bertanggung jawab (*accountable*) terhadap warga Negara atas apa yang dilakukan; yang kemudian membutuhkan (6) transparansi (*transparency*) serta (7) solidaritas (*solidarity*) antar warganegara dan orang-orang lain yang berjuang untuk demokrasi

Demokrasi yang dianut di Indonesia adalah demokrasi Pancasila yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenai sifat-sifat dan ciri-cirinya terdapat berbagai tafsiran dan pandangan. Tetapi yang tidak dapat disangkal adalah bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat di dalam UUD 1945¹⁰⁶.

Demokrasi konstitusionil adalah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warganegaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tersebut tercantum dalam konstitusi, maka dari itu sering disebut “pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government*)”. *Constitutional government* sama

¹⁰⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu.....*, Op. Cit., hlm. 51

dengan *limited government* atau *restrained government*¹⁰⁷.

c. **Kedaulatan Rakyat dan Perwakilan**

Kedaulatan rakyat dalam pelaksanaannya sebagaimana yang dicita-citakan oleh **Rousseau** dalam pemerintahan rakyat yang mutlak (demokrasi absolut) tidak mungkin ada. Bahkan dalam “*polis*” atau “*city state*” yang dipakai sebagai contoh adanya demokrasi mutlak atau langsung, tidak juga semua lapisan masyarakat polis ikut serta memerintah dan mempunyai hak suara yang sama¹⁰⁸.

Karena luasnya daerah dan banyaknya penduduk yang hidup dalam suatu negara, maka demokrasi secara langsung tidak mungkin dilaksanakan lagi. Yang ada hanya demokrasi yang diwakilkan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), artinya rakyat tidak ikut secara langsung menentukan jalannya pemerintahan, tetapi melalui wakil-wakilnya dalam Badan Perwakilan Rakyat. Jadi rakyat mewakilkan kepada wakil-wakilnya yang duduk di Badan Perwakilan Rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan. Dalam Negara-negara demokrasi moderen, perwakilan itu dilakukan menurut berbagai macam cara dan variasinya. Pada garis besarnya pembagian itu terdiri dari perwakilan dengan stelsel parlementer dan perwakilan dengan stelsel pemisahan kekuasaan.

Cara bagaimana rakyat memilih wakil-wakilnya untuk duduk di Badan Perwakilan Rakyat adalah dengan pemilihan umum. Menurut **Henry B.Mayo** dalam **Miriam Budiardjo** bahwa sistim politik yang demokratis

¹⁰⁷ **Ibid**, hlm. 52

¹⁰⁸ **Moh Kusnardi dkk**, *Pengantar Hukum Tata.....*, Op.Cit, hlm. 128

adalah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik¹⁰⁹.

Salah satu syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis dibawah *Rule of Law* ialah pemilihan umum yang bebas. Bahkan *Universal Declaration of Human Rights* menetapkan syarat pokok untuk pemilihan bebas dan kekuasaan pemerintah sebagai berikut : kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa; kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala dan jujur dan dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan; serta dengan pemungutan suara yang rahasia atau menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.

Beberapa indikator adanya kehidupan politik demokratis dalam suatu negara mencakup hal-hal sebagai berikut : Legitimasi pemerintah didasarkan pada klaim bahwa pemerintah mewakili rakyat; pengaturan bagi yang mengorganisasikan perundingan (*bargaining*) untuk memperoleh legitimasi dilaksanakan melalui pemilu yang kompetitif; sebagian besar orang dewasa dapat ikut serta dalam pemilihan baik sebagai pemilih maupun sebagai yang dipilih untuk menduduki jabatan penying; penduduk memilih secara rahasia tanpa paksaan; masyarakat dan pemimpin menikmati hak dasar mereka.

Pemilu pertanda dari kehendak rakyat dalam suatu demokrasi, tanpa ada pemilihan umum suatu negara yang menyebutkan negaranya adalah negara

¹⁰⁹ *Ibid*, 62

demokrasi pastilah bukan negara demokrasi dalam arti yang sebenarnya. Suatu negara yang menyelenggarakan pemilu belum tentu sepenuhnya dapat disebut sebagai suatu negara yang betul-betul demokratis¹¹⁰, dan menurut Maurice **Duverger** dimana ada pemilihan yang merdeka dan bebas disitulah adanya demokrasi¹¹¹. Jadi, Pemilihan Umum adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi.¹¹² Dengan demikian Pemilu adalah penting karena berfungsi memberi legitimasi atas kekuasaan yang ada dan bagi rezim baru, dukungan dan legitimasi inilah yang dicari.

Umumnya anggota partai politik duduk di lembaga perwakilan melalui Pemilihan Umum, tetapi karena adanya kelompok fungsional dalam masyarakat yang dibutuhkan duduk di lembaga perwakilan maka dikenal cara pengangkatan atau perwakilan etnis atau daerah. Sehubungan dengan itu maka umumnya cara yang biasa dianut untuk mengisi keanggotaan lembaga perwakilan melalui pengangkatan biasanya disebut sistem pemilihan organis dan pemilihan yang biasa yang disebut sistem pemilihan mekanis. Pelaksanaan kedua sistem ini tidak sama di semua negara, karena biasanya disesuaikan dengan masing-masing negara.

Sistem yang dipakai dalam pemilihan terdiri dari sistem pemilihan organis dan sistem pemilihan mekanis. Menurut **G.Y. Wolhoff** dalam sistem pemilihan organis rakyat dipandang sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama-sama dalam beraneka warna persekutuan hidup seperti Genealogi (rumah tangga), teritorial (desa, kota, dan daerah), fungsional

¹¹⁰ Ibid. Hal. 171

¹¹¹ Ibid. Hal. 172

¹¹² **Bintan R. Saragih**, 1998, *Lembaga Perwakilan.....*, *Op.Cit.*, hlm. 167 -168

spesial (cabang industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani) dan lembaga sosial masyarakat¹¹³. Masyarakat dipandang sebagai suatu organisasi yang terdiri dari organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totaliter organisasi, yaitu persekutuan-persekutuan hidup di atas, yang berfungsi sebagai pengendali hak pilih.

Sedangkan dalam sistem pemilihan mekanis, menurut pola **Wolhoff**, rakyat dipandang sebagai massa individu-individu yang sama. Individu-individu inilah sebagai pengendali hak pilih aktif dalam masing-masing mengeluarkan satu suara dalam tiap pemilihan untuk satu lembaga perwakilan. Dalam sistem ini mekanismenya, partai-partai organisasi politik mengorganisir pemilih-pemilih dan disini partai-partai politik/organisasi politik berkembang baik menurut sistem satu partai, dua partai, atau multi partai. Lembaga perwakilan rakyat yang terbentuk bersifat lembaga perwakilan kepentingan rakyat seluruhnya atau menghasilkan parlemen atau dalam lembaga perwakilan dengans itu kamar disebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam praktek sistem pemilihan organis dapat dikombinasikan dengan sistem pemilihan mekanis seperti Indonesia ini¹¹⁴.

Sistem pemilihan mekanis biasanya dilaksanakan dengan 2 (dua) sistem pemilihan umum, yaitu : ***Sistem distrik***, sistem ini disebut juga sebagai sistem mayoritas atau *single member constituency*, yaitu suatu sistem pemilihan umum dimana wilayah suatu negara yang menyelenggarakan suatu pemilihan untuk memilih wakil di parlemen dibagi atas distrik-distrik

¹¹³ Ibid. Hal. 174

¹¹⁴ Ibid. Hal. 181

pemilihan yang jumlahnya sama dengan kursi yang tersedia di parlemen, dan tiap distrik memilih hanya satu wakil untuk duduk di parlemen dari sekian calon untuk distrik tersebut. Dan *Sistem Proporsional*, sistem pemilihan ini disebut juga sistem pemilihan *multi member constituency* atau sistem perwakilan berimbang. Sistem pemilihan proporsional adalah sistem pemilihan umum dimana kursi yang tersedia di parlemen pusat untuk diperebutkan dalam suatu pemilihan umum, dibagikan kepada partai-partai/golongan-golongan politik yang turut dalam pemilihan tersebut sesuai dengan timbangan suara yang diperolehnya dalam pemilihan yang bersangkutan.

Tidak ditemukan pilah yang lebih demokratis selain pemilihan umum, walaupun pemilu itu belum jaminan demokrasi itu sendiri. Sedangkan dengan pemilihan umum saja rakyat sudah dibatasi dalam pilihannya. Umumnya mereka memilih calon-calon yang tidak diajukan mereka sendiri. Organisasi partai menguasai bagian yang terbesar daripada seleksinya. Anggota partai politik duduk di lembaga perwakilan adalah dengan cara dipilih oleh rakyat melalui Pemilihan Umum.

Di negara-negara yang menganut faham demokrasi, gagasan mengenai partisipasi rakyat mempunyai dasar ideologis bahwa rakyat berhak turut menentukan siapa-siapa yang akan menjadi pemimpin yang nantinya menentukan kebijaksanaan umum (*public policy*). Sedangkan di negara-negara totaliter gagasan mengenai partisipasi rakyat didasari pandangan elite politiknya bahwa rakyat perlu di bimbing dan dibina untuk mencapai stabilitas yang langgeng. Dan untuk mencapai tujuan-tujuan itu, partai

politik merupakan alat yang baik.

Partai politik pertama-tama lahir di negara-negara Eropa Barat. Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan factor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak yang lain. Partai politik umumnya dianggap sebagai manifestasi dari suatu system politik yang sudah moderen atau yang sedang dalam proses memodernisasikan diri.

Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan-kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional, untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka. Dengan fungsi sebagai sarana komunikasi politik, sarana sosialisasi politik, sarana rekrutmen politik dan sarana pengatur konflik. Dan sistim kepartaian yaitu, sistim partai tunggal, sistim dwi partai dan sistim multi partai.

Kegiatan seseorang dalam partai politik merupakan suatu bentuk partisipasi politik. Partisipasi politik mencakup semua kegiatan sukarela melalui mana seseorang turut serta dalam proses pemilihan pemimpin-pemimpin politik dan turut serta ---secara langsung atau tidak langsung--- dalam pembentukan kebijaksanaan umum. Kegiatan-kegiatan ini mencakup kegiatan memilih dalam pemilihan umum; menjadi anggota partai politik; duduk dalam lembaga politik seperti dewan perwakilan rakyat atau

mengadakan komunikasi politik dengan wakil-wakil rakyat. Seseorang dinamakan apatis secara politik jika ia tidak ikut dalam kegiatan-kegiatan tersebut.

Partai politik menurut **Carl J. Friedrich** : “sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partai kemanfaatan yang bersifat idiiil maupun materii”¹¹⁵. Sedangkan menurut **R.H.Soltau** partai politik adalah sekelompok warga Negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan yang dengan ---dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih--- bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka. Dan menurut **Sigmund Neumann**, partai politik adalah organisasi dari aktifitas-aktifitas politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.

Umumnya anggota partai politik duduk di lembaga perwakilan melalui Pemilihan Umum, tetapi karena adanya kelompok fungsional dalam masyarakat yang dibutuhkan duduk di lembaga perwakilan maka dikenal cara pengangkatan atau perwakilan etnis atau daerah. Sehubungan dengan itu maka umumnya cara yang biasa dianut untuk mengisi keanggotaan lembaga perwakilan melalui pengangkatan biasanya disebut sistem

¹¹⁵ Ibid

pemilihan organis dan pemilihan yang biasa yang disebut sistem pemilihan mekanis. Pelaksanaan kedua sistem ini tidak sama di semua negara, karena biasanya disesuaikan dengan masing-masing negara¹¹⁶.

UUD 1945 dengan sengaja membedakan antara lembaga penjelmaan rakyat dan lembaga perwakilan rakyat, dengan cara memberikan nama yang berbeda-beda. Lembaga yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat disebut Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sedangkan lembaga yang mewakili rakyat disebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

d. Kedaulatan Rakyat dan Pembagian Kekuasaan

Kedaulatan rakyat adalah kekuasaan yang tertinggi berada ditangan rakyat, namun kedaulatan rakyat dalam pelaksanaannya sebagaimana yang dicita-citakan oleh **Rousseau** dalam pemerintahan rakyat yang mutlak (demokrasi absolut) tidak mungkin ada. Karena luasnya daerah dan banyaknya penduduk yang hidup dalam suatu negara, maka demokrasi secara langsung tidak mungkin dilaksanakan lagi. Yang ada hanya demokrasi yang diwakilkan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), artinya rakyat tidak ikut secara langsung menentukan jalannya pemerintahan, tetapi melalui wakil-wakilnya dalam Badan Perwakilan Rakyat. Dalam negara-negara demokrasi moderen, perwakilan itu dilakukan menurut berbagai macam cara dan variasinya. Pada garis besarnya pembagian itu terdiri dari perwakilan dengan stelsel parlementer dan perwakilan dengan stelsel pemisahan kekuasaan.

Sejarah Pembagian Kekuasaan dalam negara, diawali dengan munculnya

¹¹⁶ Ibid. Hal. 174

diskusi mengenai negara hukum. Menurut **F. Julis Stahl**, seorang sarjana dari Jerman, sebuah negara akan disebut sebagai negara hukum apabila mengandung empat unsur, yaitu :

- 1). Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (*grondrechten*).
- 2). Adanya pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*).
- 3). Pemerintah haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*wetmatigheid van het bertuur*).
- 4). Adanya peradilan administrasi (*administratief rechtspraak*)¹¹⁷.

Memang ada pemikiran para ahli yang secara ekstrim membenarkan sistem pemerintahan yang bersifat absolut atau terpusat yang datang dari : **Machiavelli, Jean Bodin, Thommas Hobbes**. Namun sebaliknya, seiring dengan itu perlawanan terhadap kekuasaan yang mutlak dari raja secara konkret tetap berlangsung, antara lain datang dari pemikiran para ahli seperti : **John Locke** yang berpendapat kekuasaan raja harus dibatasi oleh suatu "*leges fundamentalis*" artinya pemerintahan tidak boleh dilakukan menurut kehendak raja saja, melainkan harus didasarkan pada hukum konstitusi¹¹⁸. **Montesquieu** dan **J.J Rousseau** dari Perancis merupakan pelopor yang memperjuangkan hak-hak asasi manusia pada masa revolusi Perancis 1789 sehingga ditetapkan dalam "*Declaration des Droits de L'homme et du Citoyen*" oleh "*Assemblée Nationale*" Perancis serta pada

¹¹⁷ **Donald A Rumokoy**, *Perkembangan Tipe Negara Hukum dan Peran Hukum Administrasi Negara Didalamnya*, 2002. Yogyakarta: UII Press, hlm.7

¹¹⁸ **Donald A. Rumokoy**, *Perkembangan Tipe.....*, Ibid. hal.6

tahun berikutnya dicantumkan kedalam *Constitution*¹¹⁹. Masyarakat Inggris secara konkret melakukan perlawanan terhadap negara (*Monarchi Absolutis*) telah sejak lama yang terjelma dalam bentukan pertikaian yang terus menerus antara “*King dan Parliament*” sehingga melahirkan piagam-piagam yang isinya mengakui hak-hak asasi bangsa Inggris seperti *Magna Charta 1215, Petition of Rights 1628, Habeas Corpus Act 1679 dan Bill of Rights 1689*

Harus dibedakan antara pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan pemisahan kekuasaan dalam arti formil. Yang dimaksudkannya dengan pemisahan kekuasaan dalam arti materiil adalah pemisahan kekuasaan dimana pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan dan memperlihatkan dengan jelas pemisahan kekuasaan antara tiga bagian, yaitu : Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Sedangkan yang dimaksudkannya dengan pemisahan kekuasaan dalam arti formil adalah jika pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas.

Ismail Suny mengambil kesimpulan bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiil itu sepantasnya disebut Pemisahan Kekuasaan (*separation of powers*) sedangkan yang dalam arti formil sebaiknya disebut Pembagian Kekuasaan (*division of power*)¹²⁰. Cara pembagian kekuasaan yang sering dilakukan oleh negara-negara adalah :

a). Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya.

Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi

¹¹⁹ **Kuntjoro Purbopranoto**, *Hak-hak Asasi Manusia dan Perancis*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1969), hlm.18

¹²⁰ **C.S.T Kansil.**, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: Aksara Baru, 1976), hlm.20

pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif.

- b). Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkat pemerintahan. Atau disebut Carl J. Friedrich dengan istilah pembagian kekuasaan secara territorial (*Territorial division o power*)..

Menurut **John Locke**, melalui bukunya "*Two Treaties of Government*" dengan teori yang mengatakan bahwa kekuasaan negara dibagi dalam tiga yaitu "kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (pelaksana undang-undang) dan kekuasaan federatif melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain)". Pembagian kekuasaan menurut John Locke ditafsirkan sebagai **pemisahan kekuasaan** (*separation of power*). **Montesquieu**, dalam teorinya telah melakukan pengembangan atas teori **John Locke** tersebut. **Montesquieu** juga berpendapat bahwa pembagian kekuasaan negara ditafsirkannya sebagai **pemisahan kekuasaan** (*separation of power*), artinya tiga kekuasaan tersebut masing-masing harus terpisah satu sama lain. Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang yaitu "kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif", dan masing-masing kekuasaan tersebut tetap harus terpisah (*separation of power*) baik dari segi tugas (fungsi) maupun dari segi alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Tapi Montesquieu terutama menekankan kebebasan badan yudikatif, untuk tujuan agar kemerdekaan individu dan hak azasi manusia dijamin dan dipertaruhkan.

Pembagian kekuasaan-kekuasaan itu ke dalam tiga pusat kekuasaan oleh Emanuel Kant kemudian diberi nama **Trias Politika** [Tri = Tiga, As = poros

(pusat); *Politika = kekuasaan*] atau tiga Pusat/Poros Kekuasaan Negara.

Pembagian kekuasaan secara vertikal adalah pembagian kekuasaan menurut tingkat, yaitu pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan atau dapat juga disebut pembagian kekuasaan secara territorial, misalnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam suatu negara kesatuan, atau antara pemerintah federal dan pemerintah negara-bagian dalam suatu negara federal.

Persoalan sifat kesatuan atau sifat federal dari suatu negara sesungguhnya merupakan bagian dari suatu persoalan integrasi dari golongan-golongan yang berada di dalam suatu wilayah. Integrasi itu dapat diselenggarakan secara minial (dalam suatu konfederasi) atau dapat juga diselenggarakan secara maksimal (dalam suatu negara kesatuan).

Adapun Negara Kesatuan, adalah bentuk negara dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Penyerahan sebagian kekuasaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berdasarkan hak otonomi (Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi) adalah merupakan kehendak dan kewenangan dari pemerintah pusat, namun pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat.

C.F.Strong akhirnya sampai pada kesimpulan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada Negara kesatuan, yaitu : satu, adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat dan dua, tidak adanya badan-badan

lainnya yang berdaulat¹²¹. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa negara kesatuan itu, merupakan bentuk negara dimana ikatan dan integrasi paling kokoh.

B. Konsepsi Konstitusi/UUD

1. Pengertian Konstitusi dan UUD

a. Beberapa Istilah Konstitusi dan UUD

Dalam sejarahnya, konstitusi atau UUD dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur jalannya pemerintahan. Dengan demikian, pada prinsipnya tujuan konstitusi atau UUD adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, agar hak-hak rakyat sebagai yang diperintah terjamin, lalu melalui konstitusi/UUD dirumuskan pula pelaksanaan **kekuasaan yang berdaulat adalah rakyat**. Perumusan pelaksanaan kekuasaan kedaulatan rakyat tersebut, dilakukan dengan cara pemencaran kekuasaan kepada masing-masing lembaga negara, dan menghindari kekuasaan yang terpusat hanya kepada satu lembaga saja.

Konstitusi atau UUD dalam ilmu hukum masing-masing sering disebut dengan beberapa istilah, adakalanya antara keduanya difahami mengandung arti yang sama, namun adakalanya juga masing-masing dianggap berbeda. Menurut **Wirjono** dalam **Dahlan Thaib**¹²², istilah yang dikenal di Indonesia dengan sebutan konstitusi, berasal dari bahasa Perancis (*constituer*) yang

¹²¹ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*. (London: Sidwick and Jackson Ltd., 1963), hlm. 84

¹²² Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum....*, Loc.Cit., hlm. 7-8

berarti “membentuk”. sedangkan istilah Undang Undang Dasar berasal dari bahasa Belanda (*Gronwet*) yang berarti “undang undang dasar”. Konstitusi, dalam bahasa Inggris disebut *Constitution*, dalam bahasa German disebut *Verfassung* dan dalam bahasa Latin disebut *Constitutio (cume-statuere)*. Sedangkan Undang Undang Dasar disebut pula dalam bahasa German *Grundgesetz*.

Menurut **L.J.Van Apeldorn** dan **Herman Heller**¹²³ menganut faham yang membedakan secara jelas pengertian konstitusi dengan undang undang dasar. Menurut pandangan **LJ Van Apeldorn**, *gronwet* (undang undang dasar) adalah bagian tertulis dari konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis. Pandangan **Herman Heller** pula membagi konstitusi dalam tiga pengertian yang berbeda : *pertama*, konstitusi mencerminkan kehidupan politik dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Pada tingkat pengertian ini, konstitusi belum mengandung pengertian hukum tapi masih mengandung pengertian politis dan sosiologis. *Kedua*, setelah dicari unsur-unsur hukum konstitusi tersebut yang hidup didalam masyarakat untuk dijadikan menjadi suatu kesatuan kaidah hukum, barulah konstitusi itu mengandung pengertian yuridis. *Ketiga*, konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara. Dari pendapat **Herman Heller** ini, dapat disimpulkan bahwa : jika pengertian undang-undang dasar harus dihubungkan dengan pengertian konstitusi, maka artinya undang-undang dasar baru merupakan sebahagian dari pengertian konstitusi,

¹²³ *Ibid*, hlm. 9-10

yaitu konstitusi yang tertulis saja. Disamping itu, konstitusi tidak hanya bersifat yuridis semata-mata, tetapi mengandung pengertian logis dan politis.

Menurut pandangan **F. Lassalle** konstitusi dibagi dalam dua pengertian : *pertama*, konstitusi dalam pengertian sosiologis atau politis (*sosiologische* atau *politische begrip*) yaitu sinthese factor-faktor kekuatan yang nyata (*dereele machtsfactoren*) dalam masyarakat. Yaitu menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dalam masyarakat, seperti kekuasaan raja, parlemen, pressure groups, partai politik dan lain-lain, itulah sesungguhnya konstitusi. *Kedua*, konstitusi dalam pengertian yuridis (*yuridische begrip*) yaitu naskah yang memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan. Dari pengertian sosiologis dan politis, ternyata Lassalle menganut paham bahwa konstitusi sesungguhnya mengandung pengertian yang lebih luas dari sekedar Undang-Undang Dasar. Namun dalam pengertian yuridis Lassalle dipengaruhi oleh paham kodifikasi yang menyamakan konstitusi dengan undang-undang dasar.

Lain halnya dengan pandangan **Oliver Cromwell, CF Strong, James Bryce dan Sri Soemantri**, yang menganut paham menyamakan pengertian konstitusi dengan pengertian undang-undang dasar. Dimulai sejak **Oliver Cromwell (Lord Protector Republik Inggris 1649-1660)** yang menamakan undang-undang dasar sebagai *instrument of government* yaitu bahwa undang-undang dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah, disinilah timbul identifikasi pengertian konstitusi dan undang-undang dasar.

berada pada pendapat faham yang membedakan antara UUD dan Konstitusi.

Menurut Penjelasan UUD 1945, bahwa dilihat dari perbedaan pengertian antara UUD dan Konstitusi, klasifikasi sifat Konstitusi terdiri atas Konstitusi tertulis (disebut UUD) dan Konstitusi tidak tertulis (disebut Konstitusi dalam arti luas). Jika dilihat dari tingkat kesulitan untuk merubahnya, UUD tergolong atas UUD Fleksibel (yang gampang dirubah) dan UUD Rigid (yang sulit dirubah). Dan apabila ditinjau pula dari kedudukan dan otoritasnya, UUD diklasifikasikan atas UUD yang derajatnya tinggi dan UUD yang derajatnya tidak tinggi. Menurut aliran Konstitusionalisme **Carl J. Friedrich**, disebutkan bahwa sebuah UUD harus berfungsi untuk membatasi kekuasaan pemerintah, agar penyelenggaraan kekuasaan tidak dilaksanakan dengan sewenang-wenang, terutama terhadap hak-hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Sedangkan menurut **Sheperd L. Witman** dan **John J Wuest** berpendapat bahwa fungsi terpenting konstitusi adalah menetapkan prinsip-prinsip dasar bagi organisasi dan sikap tindak pemerintahan. Dan menurut **K.C.Wheare**: “*..Its function is to regulate institution, to govern a government*”.

Selanjutnya apabila pembentukan dan perubahan UUD hanya dapat dilaksanakan oleh sebuah lembaga kekuasaan yang diberi otoritas khusus serta lembaga tersebut dibentuk khusus untuk melakukan pembentukan dan/atau perubahan (amandemen) atas UUD tersebut, terutama apabila pelaksanaan tersebut dilakukan dengan partisipasi seluruh rakyat, maka UUD

dapat dikategorikan sebagai *supreme law*¹²⁴.

Menurut **Miriam Budiardjo** dan **Sri Soemantri**, muatan materi yang terkandung didalam Pasal-Pasal sebuah UUD adalah : tentang Organisasi Negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif –atau dalam negara federal, pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian- ; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya. Lalu tentang hak-hak azasi manusia (biasanya disebut *Bill of Rights* kalau berbentuk naskah tersendiri). Tentang prosedur mengubah UUD. Terakhir adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari UUD. Hal ini biasanya untuk menghindari terulangnya kembali hal-hal yang baru saja diatasi, seperti misalnya munculnya seorang diktator atau kembalinya suatu monarki¹²⁵.

Disamping memuat empat unsur tersebut diatas, UUD juga sering memuat nilai-nilai filosofis yang berasal dari cita-cita rakyat dan azas-azas ideologi negara. Yaitu ungkapan yang mencerminkan semangat dan spirit yang oleh penyusun UUD ini ingin diabadikan hingga mewarnai seluruh naskah UUD tersebut. Oleh karena itu, apa yang termuat didalam UUD mencerminkan konsep-konsep dan alam pikiran dari masa di mana ia dilahirkan, dan merupakan hasil dari keadaan materil dan spiritual dari masa ia dibuat. Sehingga para penyusun UUD mengusahakan agar supaya ketentuan-ketentuan didalam UUD yang dibuatnya itu tidak lekas usang dan

¹²⁴ **Miriam Budiardjo**, *Dasar-Dasar....., Op.Cit.*, hlm. 105-107

¹²⁵ *Ibid*, hlm. 101-102

dapat mengikuti perkembangan jaman.

Didasarkan pada fakta praktek ketatanegaraan, sering terjadi suatu UUD yang tertulis tidak berlaku secara sempurna, karena salah satu atau beberapa pasal didalamnya ternyata tidak dijalankan, atau oleh karena suatu Konstitusi yang berlaku tidak lebih hanya untuk kepentingan suatu golongan atau pribadi dari penguasa saja. Maka atas dasar itu, **Karl Loewenstein** memberikan penilaian terhadap Konstitusi¹²⁶, sebagai berikut : suatu Konstitusi disebut mempunyai nilai normatif adalah apabila Konstitusi telah diterima oleh suatu bangsa dan bagi mereka Konstitusi itu bukan saja berlaku dalam arti hukum (legal), tetapi juga merupakan suatu kenyataan (reality) dalam arti sepenuhnya diperlukan dan efektif. Sehingga Konstitusi tersebut dilaksanakan secara murni dan konsekwen. Suatu Konstitusi disebut mempunyai nilai nominal adalah apabila Konstitusi itu menurut hukum memang berlaku, tetapi pada kenyataannya tidak dipraktekkan dengan sempurna. Seringkali suatu Konstitusi yang tertulis berbeda dari Konstitusi yang dipraktekkan, baik itu karena perubahan formil maupun karena perubahan karena kebiasaan ketatanegaraan (disebut konvensi). Suatu Konstitusi disebut mempunyai nilai semantic adalah apabila Konstitusi itu secara hukum tetap berlaku, padahal dalam kenyataannya hanya sekedar untuk memberi bentuk dari tempat yang telah ada dan untuk melaksanakan kekuasaan politik. Mobilitas kekuasaan yang dinamis lah mengatur apa yang menjadi maksud essensiil dari suatu Konstitusi, demi

¹²⁶ Moh Kusnardi dkk, *Pengantar Hukum....., Op.Cit.*, hlm.72-74

kepentingan pemegang kekuasaan.

Ada juga pendapat yang menganggap konstitusi semata-mata hanya merupakan dokumen hukum yang isinya hanya berupa aturan-aturan hukum saja. Misalnya **K.C.Wheare**, tanpa menjelaskan apa yang seharusnya menjadi materi muatan pokok dari suatu Konstitusi (UUD), ia selanjutnya mengatakan pula bahwa sifat yang khas dan mendasar dari bentuk Konstitusi yang terbaik dan ideal adalah Konstitusi (UUD) itu harus sesingkat mungkin. Tujuannya untuk menghindarkan kesulitan-kesulitan para pembentuk UUD dalam memilih mana yang penting dan harus dicantumkan dalam Konstitusi dan mana yang tidak perlu, sehingga hasilnya akan dapat diterima baik oleh mereka yang akan melaksanakan maupun bagi mereka yang akan dilindungi oleh UUD tersebut¹²⁷.

Selain ketiga muatan materi yang bersifat mendasar itu, UUD (konstitusi) suatu negara meliputi atau didahului oleh apa yang dinamakan *pembukaan* atau *mukadimah* atau *preambul* baru selanjutnya batang tubuh UUD tersebut. Menurut **Sri Soemantri** terdapat hubungan yang sangat erat antara pembukaan dan batang tubuh dalam suatu UUD, sebab pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan merupakan landasan kehidupan bernegara suatu bangsa yang kemudian harus dijabarkan dalam batang tubuh UUD (konstitusi) tersebut. Oleh sebab itu, perubahan batang tubuh UUD akan merubah bentuk suatu Negara, sehingga dapat mengakibatkan antara pembukaan dan batang tubuh UUD tidak lagi sinkron (*matching*)¹²⁸.

¹²⁷ *Ibid*

¹²⁸ Baca **Sri Soemantri M., Bunga Rampai....., Op.Cit.,** hlm. 74-83

b. Ide Tentang Konstitusionalisme

Menurut **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, pengertian konstitusionalisme adalah suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat melalui konstitusi¹²⁹. Sedangkan menurut **Carl J. Friedrich**, arti konstitusionalisme adalah “serangkaian aktifitas yang diatur dan dilaksanakan demi kepentingan rakyat tetapi tunduk pada sederetan batasan yang berupaya untuk memastikan bahwa kekuasaan yang diperlukan bagi pengelolaan negara semacam itu tidak disalahgunakan oleh orang-orang yang disertai tugas untuk melaksanakan pemerintahan (*a set of activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing*)”¹³⁰.

Lain halnya dengan **McIlwain** dalam **Adnan Buyung**¹³¹ berpendapat bahwa terdapat dua unsur fundamental dari paham konstitusionalisme, yaitu batas-batas hukum terhadap kekuasaan yang sewenang-wenang dan pertanggung jawaban politim sepenuhnya dari pemerintah kepada yang diperintah. Selanjutnya mengutip **Soetandyo Wignjosebroto** dalam **Ellydar Chaidir** yang menyatakan bahwa ide konstitusionalisme sebagaimana bertumbuh-kembang di bumi aslinya Eropa Barat mengandung

¹²⁹ **Tim Penyusunan Kamus**, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, Jakarta, 1991, hlm 521

¹³⁰ Baca **Ellydar Chaidir**, *Studi Mandiri Teori Konstitusi (Sebuah Realitas dan Kritik)*, Mei 2005, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm. 10

¹³¹ **Adnan Buyung Nasution**, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959, 2001*, Cetakan Kedua Pustaka Utama Grafiti, Jakarta. hlm. 1

dua esensi, yaitu : *esensi pertama*, tentang konsep negara hukum --atau dinegeri-negeri yang terpengaruhi oleh sistem hukum *Anglo Saxon* disebut *the rule of law*-- yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan negara, dan sehubungan dengan itu hukum akan mengontrol politik (dan tidak sebaliknya). *Esensi kedua*, tentang konsep hak-hak sipil warganegara yang menyatakan bahwa kebebasan warganegara dijamin oleh konstitusi, kekuasaan negara pun akan dibatasi oleh konstitusi serta kekuasaan itu pun hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi saja¹³².

Ide tentang konstitusionalisme merupakan pemikiran yang telah lama berkembang. Misi utama pemikiran ini menghendaki adanya pembatasan kekuasaan, pembatasan tersebut terutamanya harus dilakukan melalui hukum atau yang lebih spesifik lagi melalui konstitusi. Jadi persoalan utama dari konstitusionalisme adalah kenyataan bahwa hukum itu dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah (penguasa), jadi bagaimana pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya dapat beritikad baik untuk mentaati hukum. Kendati ide tentang konstitusionalisme berasal dari dunia barat, namun dalam perkembangannya ide ini dapat diterima dan dipakai hampir oleh semua negara yang ada di dunia. Bahkan dapat dikatakan ide konstitusionalismelah satu diantara sedikit ide dunia barat yang dapat secara tulus diterima di kawasan Asia, Afrika atau kawasan non-barat lainnya, termasuk Indonesia.

¹³² Ellydar Chaidir, Op.Cit, hlm. 12-13

Terdapat sembilan langkah-langkah menuju kepada Pemerintahan yang Konstitusional, yaitu dengan cara : (1) memperluas partisipasi politik; (2) memberi kekuasaan legislative kepada wakil-wakil rakyat; (3) menolak pemerintahan otoriter; (4) tekad untuk memelihara kemerdekaan keluar; (5) tekad untuk menjamin kebebasan ke dalam; (6) tekad untuk menjamin asas-asas universal pemerintahan yang baik; (7) membentuk sistem multi partai; (8) menetapkan pertanggung jawaban pemerintah kepada wakil rakyat; dan (9) pengakuan terhadap asas pemilihan bebas)¹³³. Dalam suatu negara yang menganut faham konstitusionalisme, maka selaras dengan itu dalam pelaksanaan sistem pemerintahan dianut pula sistem demokrasi yang bersifat konstitusionil. Demokrasi konstitusional adalah gagasan bahwa pemerintahan yang demokratis terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.

c. Perubahan Konstitusi/UUD

Menurut **Sri Soemantri** terdapat hubungan yang sangat erat antara pembukaan dan batang tubuh dalam suatu UUD, sebab pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan merupakan landasan kehidupan bernegara suatu bangsa yang kemudian harus dijabarkan dalam batang tubuh UUD (konstitusi) tersebut. Oleh sebab itu, perubahan batang tubuh UUD akan merubah bentuk suatu Negara, sehingga dapat mengakibatkan antara pembukaan dan batang tubuh UUD tidak lagi sinkron (*matching*)¹³⁴.

¹³³ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional*....., Op. Cit., hlm. 16

¹³⁴ Baca, Sri Soemantri M, *Bunga Rampai*....., Loc. Cit

amandement berarti “*a change for the better; a correction of error faults, etc.; a revision or addition proporsed or made in a bill, law, constitution, etc.*”¹³⁵. Sedangkan yang dimaksud dengan *amandemen*, menurut UUD 1945, adalah seperti yang tercantum dalam Pasal 37, yaitu *mengubah* pasal yang terdapat dalam batang tubuh UUD 1945. Kesimpulannya, kata ***perubahan*** dan kata ***amandemen*** mempunyai arti yang sama.

Dilihat dari tingkat kesulitan untuk merubahnya, UUD digolongkan kepada UUD Fleksibel (yang gampang dirubah) dan UUD Rigid (yang sulit dirubah). apabila pembentukan dan perubahan UUD hanya dapat dilaksanakan oleh sebuah lembaga kekuasaan yang kekuasaannya lebih tinggi dari parlemen, yang diberi otoritas khusus dan dibentuk khusus untuk melakukan pembentukan dan/atau perubahan/amandemen atas UUD (*pouvoir constituant*). Terlebih lagi jika pelaksanaannya harus dilakukan dengan partisipasi seluruh rakyat, maka UUD tersebut dapat disebut sebagai *supreme law* dan masuk dalam katagori UUD yang kaku (Rigid). Sedangkan UUD yang fleksibel adalah UUD yang cara merubahnya tidak memerlukan prosedur yang rumit, dapat dilakukan secara gampang sama seperti undang-undang biasa atau aturan-aturan lainnya. Terkait dengan ini, perlu diketahui bahwa jauh lebih banyak UUD yang bersifat rigid daripada UUD yang bersifat fleksibel yang dipakai di negara-negara yang ada dunia, contohnya : Perancis, Itali, Amerika Serikat dan Kanada.

Lalu mengapa dilakukan perubahan terhadap UUD ? Biasanya adalah

¹³⁵ **Abdulkadir Besar**, *Perubahan UUD 1945.....*, Op.Cit., hlm. 13

karena UUD tersebut sudah tidak memadai lagi, artinya aturan-aturan yang dimuat didalamnya, oleh karena kemajuan jaman sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang menjadi objek UUD itu. Atau ketidaksempurnaan UUD tersebut telah dimanfaatkan oleh penguasa untuk kepentingan diri atau kelompoknya. *Last but not least*, karena ada kemauan politik (*Political will*) dari yang berkuasa, atau bahkan seperti amandemen UUD 1945 karena adanya dorongan kehendak sebagian besar rakyat (*people power*). Namun, pada waktu yang bersamaan banyak juga pihak-pihak yang berupaya untuk tetap mempertahankan UUD, biasanya dilakukan dengan jalan mempersulit perubahannya, yang menurut **K.C.Wheare** bertujuan agar : perubahan Konstitusi dilakukan dengan pertimbangan yang masak, tidak secara serampangan; rakyat diberi kesempatan untuk menyampaikan pandangannya sebelum perubahan dilakukan; hak-hak perseorangan atau kelompok (seperti minoritas agama, minoritas budaya dan minoritas bahasa) mendapat jaminan perlindungan¹³⁶.

Pada dasarnya banyak cara yang dapat ditempuh untuk merubah suatu UUD, tergantung bagaimana bunyi pasal perobahan didalam UUD itu sendiri. Misalnya sesuai dengan klasifikasi UUD, rigid dan fleksibel, UUD fleksibel dapat dengan gampang dirobah, sehingga **K.C.Wheare** mengatakan perubahannya cukup dengan "*the ordinary legislative process*" seperti New Zealand¹³⁷. Sedangkan untuk UUD yang tergolong rigid, menurut Sri Soemantri yang berpedoman pada pendapat **C.F.Strong**, maka

¹³⁶ **Dahlan Thaib dkk**, *Teori dan Hukum....., Op.Cit.*, hlm. 80-81

¹³⁷ **Moh Kusnardi dkk**, *Pengantar Huku....., Op.Cit.*, hlm. 84-85

seperti New Zealand¹³⁷. Sedangkan untuk UUD yang tergolong rigid, menurut Sri Soemantri yang berpedoman pada pendapat **C.F.Strong**, maka cara perubahannya cukup rumit, sebagai berikut : dilakukan oleh legislatif tetapi dengan pembatasan-pembatasan tertentu; dilakukan oleh rakyat melalui referendum; dilakukan oleh sejumlah Negara –untuk bentuk Negara serikat-; perubahan dalam praktek akibat kebiasaan ketatanegaraan (konvensi)¹³⁸.

Berpedoman kepada pendapat **Farejohn dkk** dan pendapat Levingson¹³⁹, dikemukakan bahwa :

- 1). Menurut **Farejohn dkk** terdapat tiga tindak amandemen yaitu : (1) *through shifting meanings of words*, (2) *by means of changes background assumptions*, dan (3) *by means of changes in condition of application* (Ferejohn, *et al*, 2001:33). Ketiga tindak ini menurut Abdulkadir Besar, bersifat instrumental, tidak merubah konsep atau tujuan yang terkandung didalam suatu teks dari Konstitusi/UUD.
- 2). Sedangkan menurut Levingson ada dua tindak amandemen, yaitu : (1) *formal addition to*, dan (2) *substruction from, constitutional text* (Levingson, 1995:13-36). Maksudnya, tindak amandemen adalah tindak yang menghapus satu bagian dari keseluruhan teks yaitu berupa kata, atau ungkapan, yang sifatnya agregatif (bukan yang bersifat konstitutif) sehingga meskipun ada yang dihapus, tidak merubah seluruh makna yang terkandung dalam teks,

¹³⁷ Moh Kusnardi dkk, *Pengantar Huku....., Op.Cit.*, hlm. 84-85

¹³⁸ *Ibid*

¹³⁹ Abdulkadir Besar, *Perubahan UUD 1945....., Op.Cit.*, hlm 71

melainkan sekedar memodifikasi.

Dari kedua pendapat ini, dapat disimpulkan bahwa tidak ada satupun yang mengemukakan tindak-amandemen yang bersifat mengganti (*substituting*), karena mengganti kata, ungkapan, atau teks pasal, niscaya berdampak tergantinya konsep atau tujuan yang terkandung di dalam teks yang diganti. Apabila tergantinya suatu pasal oleh pasal yang sama sekali beda dari pasal yang diganti, maka hal itu merupakan bagian dari pembuatan Konstitusi/UUD baru.

2. **Klasifikasi UUD 1945 (Asli)**

Dari dua faham yang berbeda, yaitu antara yang membedakan dan yang menyamakan Konstitusi dan UUD, menurut Penjelasannya, UUD 1945 berada pada pendapat faham yang membedakan antara UUD dan Konstitusi. Menurut Penjelasan UUD 1945, bahwa dilihat dari perbedaan pengertian antara UUD dan Konstitusi, klasifikasi sifat Konstitusi terdiri atas Konstitusi tertulis (disebut UUD) dan Konstitusi tidak tertulis (disebut Konstitusi dalam arti luas). Dengan demikian UUD 1945 hanyalah sebahagian dari hukum dasar Negara Indonesia, yaitu sebagai hukum dasar yang bentuknya tertulis. Disamping UUD 1945 berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, yaitu aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak ditulis.

UUD 1945 adalah keseluruhan naskah yang terdiri dari (I) Pembukaan; (II) Batang Tubuh; serta (III) Penjelasan, yang merupakan hukum dasar tertulis Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang telah dimuat dalam Berita Negara

Republik Indonesia pada tanggal 15 Februari 1946.¹⁴⁰ UUD 1945 bersifat singkat dan supel, dikatakan singkat karena hanya terdiri dari 16 BAB dan 37 Pasal ditambah 4 Pasal Aturan Peralihan dan 2 Pasal Aturan Tambahan dengan 51 butir ketentuan (ayat). Aturan-aturan ini hanya bersifat dasar (pokok) saja dan merupakan garis-garis besar intruksi pemerintah dalam penyelenggaraan negara. Sedangkan aturan-aturan mengenai penyelenggaraan aturan pokok, diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah membuat, merubah dan mencabutnya. UUD 1945 juga bersifat supel, karena bentuk aturannya yang singkat namun tetap mengikat. Sifat lentur (elastis) ini mencegah agar UUD 1945 tidak lekas ketinggalan jaman dan tidak lekas pula usang (*verouderd*). Dapat dikatakan UUD merupakan UUD yang paling singkat diantara UUD negara-negara lain di dunia.

UUD 1945 berfungsi sebagai norma hukum tertinggi yaitu sebagai alat untuk mengontrol norma-norma hukum yang kedudukannya lebih rendah, apakah telah sesuai atau tidak dengan ketentuan-ketentuan UUD. Lalu UUD 1945 sebagai hukum dasar adalah aturan yang mengikat setiap lembaga Negara, setiap lembaga masyarakat dan juga mengikat setiap warganegara Indonesia, sehingga berfungsi memberi pembatasan atas kekuasaan negara serta berfungsi pula sebagai alat untuk melindungi hak-hak warganegara.

Jika dicermati UUD 1945 memuat : (*Pembukaan*), yang terdiri dari 4 alinea berisi pokok-pokok pikiran tentang bentuk negara yaitu Negara Kesatuan (faham unitarismus), tujuan negara yaitu mewujudkan keadilan social bagi

¹⁴⁰ SZS Pangeran Alhaj, *Buku Materi Pokok....., Op.Cit.*, hlm.68

seluruh rakyat, sistem negara yang menganut asas kedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan, serta Dasar Negara Pancasila. (*Batang Tubuh*), yang terdiri dari 16 Bab, 37 Pasal ditambah 4 Pasal Aturan Peralihan dan 2 Pasal Aturan Tambahan serta 51 subdiktum (ayat) berisi tentang Sistem Pemerintahan Negara --yaitu proses pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi dan kewenangan lembaga lembaga negara-- saling hubungan antara lembaga lembaga Negara, hubungan Negara dengan warganegara serta tujuh kunci pokok mengenai prinsip-prinsip Pemerintahan Negara. (*Penjelasan*), terdiri dari 4 bagian penjelasan umum, yaitu mengenai UUD sebagai sebagian hukum dasar, pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan dan dalam pasal-pasalnya, UUD bersifat singkat dan supel, Sistem Pemerintahan Negara, dan bagian penjelasan tentang bunyi pasal per pasal.

Menurut **Sri Soemantri M**¹⁴¹, selain ketiga muatan materi yang bersifat mendasar itu, UUD (konstitusi) suatu Negara meliputi atau didahului oleh apa yang dinamakan *Pembukaan* atau *mukadimah* atau *preamble* baru selanjutnya batang tubuh UUD tersebut. Dengan demikian menurut penulis, terdapat hubungan yang sangat erat antara pembukaan dan batang tubuh dalam suatu UUD. Didasarkan pada pendapat **Abdulkadir Besar**¹⁴² yang mengatakan bahwa Pembukaan suatu UUD adalah bagian inherent dari UUD; bagian yang tak terpisahkan dari dan sekaligus yang memberi kualitas pada UUD; ia bermuatan apriori hukum yang secara imperative menentukan karakter dari-dan sekaligus memberi watak normative kepada ketentuan-hukum yang dituangkan

¹⁴¹ **Sri Soemantri**, *Bunga Rampai ...*, Op Cit., hlm.75-76

¹⁴² **Abdulkadir Besar**, *Perubahan UUD 1945 ...* Op.Cit. hlm.41

dalam pasal-pasal UUD itu.

UUD 1945 menurut Ketetapan MPR No. V/MPR/1937 dan No. IX/MPR/1978 terdiri atas : Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan. Dengan dasar itulah dapat dikatakan bahwa ketiganya merupakan satu kesatuan yang saling terkait satu sama lain, meskipun masing-masing mempunyai bentuk yang berbeda dan fungsi sendiri-sendiri. Bukan hanya itu, nilai-nilai yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945, sesungguhnya adalah transformasi dari Pancasila dengan empat pokok pikirannya dan Teks Proklamasi sebagai tujuan Negara yang hendak dicapai. Untuk selanjutnya pokok-pokok pikiran dan tujuan kemerdekaan tersebut diwujudkan kedalam pasal-pasal Batang Tubuh UUD 1945. perwujudan tersebut dalam bentuk aturan pokok sebagai garis-garis besar instruksi kepada Pemerintah dan semua penyelenggara Negara dalam melakukan tugasnya. Sedangkan Penjelasan, sebagai bagian dari UUD 1945, berfungsi untuk memberi keterangan yang mampu menjelaskan pengertian Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 tentang bagaimana mempraktekkannya atau bagaiman suasana kebatinannya (*geistlichen hitergrund*) sehingga kita dapat mengerti apa maksudnya atau aliran-aliran pikiran apa yang menjadi dasar UUD tersebut.

BAB III

PENJABARAN ASAS KEDAULATAN RAKYAT DALAM UUD 1945

A. Periode 1945-1998

1. Sejarah Keterlibatan Unsur Rakyat dalam Pembentukan UUD 1945

Proses pembentukan naskah UUD 1945 dilakukan dalam tiga tahap, yaitu tahap persiapan, tahap pembahasan dan tahap penetapan¹⁴³.

*Pada tahap persiapan ini, dimulai dengan dibentuknya sebuah lembaga yang bertugas untuk menyelidiki dan mempersiapkan segala yang berhubungan dengan kemerdekaan, yaitu pada 29 April 1945. Lembaga tersebut dinamakan Badan Penyelidik Usaha Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia atau disingkat BPUPKI dalam bahasa Jepang disebut *Dokuritsu Zunbi Choosokai*.*

BPUPKI terdiri dari 3 orang unsur ketua (yaitu dr.KRT Radjiman Wedyodinongrat sebagai Ketua dan RP Soetopo sebagai Ketua Muda), dengan 60 anggota (54 orang Indonesia yang berasal dari Jawa, Sumatera, Maluku dan Sulawesi; 4 orang keturunan Cina; 1 orang keturunan Eropa dan 1 orang keturunan Arab) ditambah anggota istimewa 7 orang Jepang.

Pada permulaan Sidang Pertama 29 Mei 1945 Ketua BPUPKI meminta para anggota mengemukakan rumusan dasar Indonesia Merdeka. Untuk memenuhi permintaan Ketua Sidang itulah Muhammad Yamin sebagai anggota

¹⁴³ Di rangkum oleh penulis dari C.S.T. **Kansil dkk.**, *Konstitusi-Konstitusi Indonesia Tahun 1945-2000*, 2001, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan Jakarta, hlm.6-11; **Marsono**, *Susunan Dalam Satu Naskah UUD 1945 Dengan Perubahan-Perubahannya 1999-2002*, 2003, CV Eko Jaya, Jakarta, hlm.1-14 dan **SZS Pangeran Alhaj**, *Buku Materi Pokok Pendidikan Pancasila*, 1984, Cetakan Pertama Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Universitas Terbuka, Jakarta, hlm.68-79

menyerahkan Usulan Rancangan Naskah Undang Undang Dasar secara tertulis. Selanjutnya dalam sidang pertama tersebut ditetapkan pula pembentukan Panitia 8 untuk melakukan tugas inventarisasi usulan-usulan hasil sidang.

Pada tanggal 22 Juni 1945 Panitia 8 melakukan pertemuan dengan 38 orang dari 67 orang anggota BPUPKI untuk bermusyawarah mencari titik temu antara golongan kebangsaan dan golongan Islam. Dalam pertemuan tersebut dibentuk pula Panitia 9, Panitia 9 inilah yang akhirnya berhasil mencapai titik temu yang menghasilkan persetujuan *modus vivendi* (kesepakatan luhur) dalam bentuk kompromi antara golongan Islam dan golongan kebangsaan. Persetujuan tersebut dinamakan Piagam Jakarta (*Jakarta Charter*) dan dijadikan sebagai rancangan pembukaan hukum dasar (rancangan preambul hukum dasar).

Pada tahap pembahasan, yaitu pada 10 hingga 16 Juli 1945 BPUPKI melaksanakan sidang kedua. Pada hari pertama, Ir. Soekarno sebagai ketua panitia 9 melaporkan hasil kerja ke hadapan sidang BPUPKI yang dihadiri oleh 38 orang anggota. Dalam laporan tersebut disampaikan konsep Piagam Jakarta untuk dijadikan sebagai konsep Pembukaan UUD, dan selanjutnya kepada seluruh anggota diberi kesempatan menyampaikan pandangan-pandangannya mengenai konsep Pembukaan UUD tersebut. Sidang ini ditutup dengan pembentukan 3 panitia, salah satunya adalah Panitia Perancang UUD. Berikutnya pada tanggal 14 Juli 1945, disaat sidang hari kelima, dibicarakan Rancangan Pernyataan Indonesia Merdeka, Rancangan Pembukaan UUD serta Rancangan Batang Tubuh UUD. Setelah melewati perdebatan pada siang ini, naskah Pernyataan Indonesia Merdeka dan Naskah Pembukaan UUD diterima

secara bulat. Keesokan harinya tanggal 15 Juli 1945 pada sidang hari keenam dibicarakan tentang dasar, falsafah dan sistem yang akan dipakai untuk menyusun Rancangan UUD. Pembahasan sidang berkisar tentang dasar yang akan dipakai yaitu asas kekeluargaan, bukan individualisme atau liberalisme, namun harus ada jaminan perlindungan terhadap hak-hak warganegara. Akhirnya, setelah melewati perdebatan selama dua hari, pada sidang hari terakhir tanggal 16 Juli 1945, setelah dilakukan perubahan disana-sini rancangan undang-undang dasar diterima secara bulat, dan diputuskan pula usulan untuk membentuk suatu badan baru yaitu Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang jangkauannya lebih luas dari BPUPKI. Demikian BPUPKI telah melampaui apa yang ditugaskan oleh Pemerintah Militer Jepang kepadanya. Bahwa BPUPKI bukan hanya sekedar menyelidiki persiapan kemerdekaan Indonesia melainkan juga mampu menentukan bentuk dan dasar Negara beserta rancangan undang-undang dasar Negara Indonesia. Sebelum akhirnya, BPUPKI pun dibubarkan karena tugasnya telah selesai.

Pada tahap Penetapan, diawali dengan penyampaian usulan oleh BPUPKI untuk pembentukan suatu baru yaitu Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) kepada Pemerintah Bala Tentara Jepang, sesuai dengan hasil keputusan sidang BPUPKI pada hari terakhir. Maka, pada 7 Agustus 1945 dibentuklah PPKI. Ir. Soekarno dan Drs.Moh.Hattaditunjuk sebagai Ketua dan Wakil, dengan 21 orang anggota. Selanjutnya pada saat pertemuan antara Ketua/Wakil PPKI dan mantan Ketua BPUPKI dengan Panglima Besar Tentara Jepang Daerah Selatan, pada 9 Agustus 1945 Jenderal Besar Terauchi mengataka

bahwa pemerintah Jepang telah menyetujui kemerdekaan Indonesia, terserah kepada PPKI untuk menentukan kapan kemerdekaan tersebut akan diumumkan. Namun kekalahan Jepang atas Tentara Sekutu, menyebabkan pemerintah Jepang-atas desakan sekutu-mengeluarkan perintah yang melarang pengumuman kemerdekaan Indonesia. Walaupun dilarang, pada tanggal 16 Agustus 1945 Teks Proklamasi tetap dirumuskan. Setelah Teks Proklamasi tersebut disetujui oleh anggota PPKI, selanjutnya ditanda-tangani oleh Ir. Soekarno dan Drs. Moh. Hatta atas nama Bangsa Indonesia, pada dini hari tanggal 17 Agustus 1945. Tepatnya jam 10.00 waktu setempat, Teks Proklamasi didahului oleh suatu pidato singkat. Dengan dibacakannya Teks Proklamasi, maka sejarah Indonesia saat ini, adalah sejarah dari suatu bangsa yang Merdeka dan bernegara, sejarah Bangsa Indonesia menyusun pemerintahannya.

Setelah Kemerdekaan Negara Indonesia diproklamirkan, secepatnya UUD harus ditetapkan, sebab dasar-dasar pemerintahan suatu Negara pada umumnya terletak dalam Undang-Undang Dasar dari Bangsa yang bersangkutan. Pada 18 Agustus 1945 PPKI pun bersidang untuk membahas UUD dan memilih Presiden serta Wakil Presiden. Pembahasan dalam sidang PPKI ini telah mengubah secara mendasar Naskah Pembukaan UUD yang telah ditetapkan dalam sidang BPUPKI 14 Juli 1945 dan juga Naskah UUD yang telah ditetapkan dalam sidang BPUPKI 16 Juli 1945. yaitu perubahan sila pertamam Piagam Jakarta dengan cara menghilangkan "tujuh kata" dibelakang kata "Ketuhanan", dan ketujuh kata yang dihilangkan tersebut diganti dengan kata-kata "Yang Maha Esa". Dan perubahan naskah UUD Pasal 6 ayat (1) dengan

cara menghilangkan kata-kata “beragama Islam” bagi Presiden. Sidang PPKI ini telah pula menetapkan tiga keputusan yaitu: *pertama*, penetapan Piagam Jakarta yang telah dirubah sebagai Naskah Pembukaan UUD, *kedua*, penetapan Naskah UUD yang telah dirubah menjadi Batang Tubuh UUD dan selanjutnya *ketiga*, mengundang Naskah Pembukaan UUD dan Naskah Batang Tubuh UUD yang telah ditetapkan tersebut menjadi UUD Republik Indonesia dan dinamakan **Undang-Undang Dasar 1945** atau disingkat **UUD 1945**.

2. Pasang Surut Pelaksanaan UUD 1945 Ditinjau dari Kedaulatan Rakyat

Shang Yang berpendapat “Kekuasaan dan rakyat adalah dua kutub yang saling tarik-menarik, kekuasaan akan kuat apabila rakyat dilemahkan. Dan sebaliknya, apabila rakyat yang kuat dan kaya maka kekuasaan pula yang akan lemah”¹⁴⁴. Pendapat yang senada diucapkan oleh **Lord Acton** seorang ahli sejarah Inggris dalam dalil yang berbunyi “*Power tends to corrupt, but absolutely power corrupts absolutely*” (manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya)¹⁴⁵.

Pendapat-pendapat ini, seolah-olah tergambar juga dalam sejarah gerak pelaksanaan Kedaulatan Rakyat sebagai Cita Hukum dan juga sebagai bagian yang tercantum dalam UUD 1945 oleh pemerintahan selama ini, yang menurut catatan mengalami pasang-surut dan tolak-tarik hampir tak berhenti. Padahal menurut UUD 1945 yang disebutkan secara eksplisit didalam naskah tersebut,

¹⁴⁴ **CST Kansil & Christine ST Kansil**, *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*, 2001, Cetakan Pertama PT.Pradnya Paramita, Jakarta. Hlm. 54

¹⁴⁵ **Miriam Budiardjo**, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Oktober 1992, Cetakan Keempatbelas, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.hlm.52

Indonesia menganut dua prinsip, yaitu : sebagai Negara Hukum (*rechtstaat*) dan sistem konstitusi (menganut paham konstitusionalisme)¹⁴⁶.

Karena Indonesia menganut paham konstitusionalisme, maka seharusnya UUD 1945 dimaksudkan sebagai alat untuk mengontrol penguasa agar tidak sewenang-wenang kepada rakyat, yang memegang kedaulatan tertinggi.

Pada masa pemerintahan transisi, pemerintahan Orde Lama, pemerintahan Orde Baru, bahkan pemerintahan masa reformasi, kekuasaan dijalankan dengan cara yang menyimpang dari esensi Kedaulatan Rakyat. Pada masa pemerintahan transisi (periode 1945-1949), untuk kepentingan penguasa kolonial Belanda penyimpangan yang sangat prinsip terjadi ketika sistem Kabinet Presidential dirubah menjadi Kabinet Parlementer. Akibat perubahan sistem ini, terjadi instabilitas politik dan pemerintahan yang menimbulkan kesengsaraan bagi rakyat.

Pada masa Orla (periode 1959-1965) pembentukan Lembaga-Lembaga Negara belum sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Tidak hanya itu, lembaga-lembaga tersebut juga difungsikan tidak sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Misalnya, Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan juga pemegang kekuasaan legislatif, telah menggunakan kekuasaannya dengan cara menyimpang dari UUD 1945

Yaitu dengan cara mengeluarkan produk-produk legislatif, yang seharusnya berbentuk UU namun dikeluarkan dalam bentuk Penetapan Presiden bahkan tanpa persetujuan DPR. Lalu, Sukarno diangkat sebagai presiden seumur hidup, penyusunan APBN dilakukan tanpa persetujuan DPR, bahkan terakhir Presiden

¹⁴⁶ *Ibid*, hlm.51

membubarkan DPR.

Penyimpangan-penyimpangan ini telah menyebabkan tidak berjalannya sistem sesuai dengan yang ditetapkan dalam UUD 1945, sehingga keadaan politik dan keamanan semakin memburuk, kemerosotan dibidang ekonomi, serta puncaknya adalah terjadinya pemberontakan G-30-S PKI yang menyebabkan nyawa rakyat menjadi korban.

Pada masa Orba pimpinan Suharto sebagai simbol kekuasaan otoriter, telah berkuasa dengan langgeng selama 32 tahun (6 kali pemilu). Upaya melanggengkan kekuasaan tersebut dilakukan dengan cara memperalat sisi lemah UUD'45 sebagai Konstitusi Negara untuk menyanggah dan melegitimasi kekuasaan. Misalnya, memberi tafsir atas Pasal 2 ayat (1) dengan cara melaksanakan pengangkatan anggota MPR (utusan daerah dan utusan golongan) dari kalangan militer dan kroni dilingkaran terdekatnya. Pasal 7 pula ditafsirkan dengan cara menjadikan Suharto sebagai presiden yang dipilih berulang kali yaitu selama 6 (enam) kali.

Rejim Orba melakukan sakralisasi UUD'45 yang dibungkus dengan ikrar "tekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekwen" dengan cara menetapkan payung hukum : TAP No. I/MPR/1983 dan TAP No. IV/MPR/1983 sebagi alat proteksi. Sakralisasi UUD 1945 ini lebih merupakan upaya memperalat sisi lemah UUD'45 guna mempertahankan kekuasaan otoriter (*status quo*) daripada untuk tujuan kesejahteraan rakyat, sehingga UUD 1945 pun menjadi konstitusi yang rigid karena hampir setengah abad lebih tidak mengalami evaluasi atau perbaikan.

Seterusnya kondisi ini berlangsung sampai 32 tahun (hinga 6 kali pemilu). Rintihan nurani rakyat dalam menuntut keadilan yang demikian panjang, pada May 1998 yang dimotori oleh gerakan mahasiswa mengkristal menjadi kekuatan reformasi rakyat (*people power*) yang berkemampuan menumbangkan rejim tersebut.

Spirit Kedaulatan Rakyat kembali bergema, kekuatan reformasi rakyat ini pula yang telah memberi amanah untuk melakukan amandemen UUD'45 sebagai salah satu dari enam agenda reformasi. Amandemen dilakukan dengan empat tahap terhitung sejak 1999, 2000, 2001 hingga 2002 yang secara signifikan telah merubah materi UUD'45 yang semula 37 Pasal menjadi 73 Pasal. Agar terlihat lebih jelas perbandingan tentang bagaimana tolak-tarik antara kekuasaan dan UUD 1945 ditinjau dari kepentingan rakyat, pernah terjadi selama ini, penulis mencoba meringkasnya dalam sebuah tabel berikut dibawah ini.

Tabel 1
Tolak Tarik Antara Kekuasaan Dengan UUD 1945
Ditinjau Dari Kepentingan Rakyat*)

Masa Orde Lama 1945-1966	Masa Orde Baru 1966-1998	Masa Reformasi 1999-2006
<p>A. Presiden : Soekarno</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tipe pemimpin : Sipil-kharismatik-otoriter 2. Penyimpangan : <ol style="list-style-type: none"> a. Lembaga negara dibentuk dengan cara yang tidak sesuai dengan UUD 1945 b. Produk hukum yang seharusnya dibentuk UU, dikeluarkan presiden dalam bentuk peraturan presiden c. Presiden Soekarno diangkat sebagai presiden seumur hidup. d. Penyusun APBN tanpa persetujuan DPR e. Presiden membubarkan DPR 3. Kondisi Rakyat : <ol style="list-style-type: none"> a. Sistem pemerintahan kacau, karena dijalankan tidak sesuai dengan konstitusi, sehingga 	<p>A. Presiden : Soeharto</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tipe pemimpin : Militeristik, Kharismatik, gaya raja jawa, totaliter 2. Penyimpangan : <ol style="list-style-type: none"> a. Melakukan legitimasi kekuasaan 'status quo' dengan memeralat sisi lemah UUD 1945. b. Anggota MPR dari utusan golongan/ utusan daerah yang diangkat presiden melebihi ½ dari jumlah anggota MPR c. Dipilih berulang kali selama 6 kali sebagai presiden. Berkuasa selama 32 tahun d. UUD 1945 disakralkan e. Peran MPR, DPR, lembaga-lembaga lain hanya sebagai tukang stempel. 4. Kondisi Rakyat : <ol style="list-style-type: none"> a. Hak politik rakyat dipasung b. Hak bicara rakyat dibungkam aparat c. KKN melonjak, utang negara meningkat drastis. d. Krisis ekonomi, krisis kepercayaan, krisis moral dan multi krisis dimensi. 	<p>A. Presiden : Habibie</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tipe Pemimpin : Teknokrat, sipil, demokrat 2. Penyimpangan : <ol style="list-style-type: none"> a. Referendum membuat timor-timur jadi lepas dari NKRI b. Pengangkatan Habibi jadi presiden dilakukan oleh Soeharto di Istana Negara 3. Kondisi Rakyat : <ol style="list-style-type: none"> a. Pemilu dipercepat b. Kran demokrasi rakyat dibuka c. Kebebasan pers, multi partai d. Ekonomi rakyat membaik, rupiah menguat secara signifikan dan stabil terhadap USD <p>B. KH. Abdurrahman Wahid</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Type Pemimpin : Kharismatik, sipil, sangat moderat (over) 2. Penyimpangan : <ol style="list-style-type: none"> a. Tidak sehat jasmani secara maksimal b. Pembisik-pembisik tidak ada kepastian hukum. c. Burneigate-buloggate d. Dekrit membubarkan DPR dan Partai Golkar e. Diimpesidenan oleh

<p>kehidupan politik bangsa tidak stabil/kacau.</p> <p>b. Kesejahteraan rakyat buruk, ekonomi merosot, politik rakyat gonjangan-ganjing, kerusakan dimana-mana</p> <p>c. Pemberontakan G/30S/PKI</p>	<p>e. Jatuh karena demonstrasi rakyat (people power)</p>	<p>MPR</p> <p>3. Kondisi Rakyat : Politik tidak stabil karena berubah-ubah, demokrasi kebablasan</p> <p>C. Megawati Soekarno Putri</p> <p>1. Type pemimpin : Kharismatik, nasionalis, sipil</p> <p>2. Penyimpangan : a. Privatisasi aset-aset negara b. Kolusi, korupsi, dan nepotisma</p> <p>3. Kondisi rakyat : a. Kebutuhan rakyat tidak digubris b. Bahan-bahan pokok meningkat harganya c. Pemilu bebas dan pemilu presiden langsung sukses</p> <p>D. Presiden SBY Presiden pilihan rakyat I</p>
--	--	---

*) Ringkasan ini dibuat oleh penulis, yang bersumber dari berbagai bahan bacaan, seperti **Subandi Al Marsudi**, *Pancasila dan UUD 1945 dalam Paradigma Reformasi (Edisi Revisi)*, PT.RadjaGrafindo Persada, Jakarta 2003 serta Buku **Kumpulan Tulisan** yang berjudul “*Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*”, Pustaka Harapan, Jakarta, 2002.

3. Sejarah Gagasan Kedaulatan Rakyat di Indonesia.

a. Kaitan Antara Kedaulatan Rakyat dan Pancasila

Jauh sebelum kemerdekaan, pada dasarnya praktek-praktek Kedaulatan Rakyat telah dilaksanakan semasa kerajaan-kerajaan yang tumbuh dan berkembang dalam sejarah Nusantara, terutama pada daerah-daerah pedesaan. Dapat dikatakan bahwa dalam kebudayaan Indonesia terdapat dua tradisi kedaulatan , yaitu Kedaulatan Raja dan Kedaulatan Rakyat. Kedaulatan raja-raja berlaku dikerajaan, sedangkan kedaulatan rakyat berlaku di desa-desa.

Kedua tradisi kedaulatan yang tumbuh pada masa dahulu tersebut dipertentangkan secara diametral oleh tokoh-tokoh pergerakan kemerdekaan, sehingga pada waktu itu dikenal istilah 'Daulat Rakyat' versus 'Daulat Tuanku' yang dipopulerkan **Hatta**. Agaknya tradisi daulat rakyat yang tumbuh dari desa inilah yang menjadi pilihan pendiri republik sebagai acuan dalam merumuskan prinsip dan lembaga permusyawaratan-perwakilan dalam UUD 1945¹⁴⁷.

Gagasan kedaulatan rakyat telah diperdebatkan di dalam forum resmi Sidang Pertama Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia 29 Mei 1945, dalam rangka menentukan Dasar Negara Indonesia Merdeka. Pada saat itu tujuan kemerdekaan Indonesia disamakan artinya dengan dasar kemanusiaan yang berupa dasar kedaulatan rakyat atau kedaulatan negara, yaitu sebagai dasar kemerdekaan negara berupa kedaulatan menuju ke

¹⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Op.Cit*, hlm. 39-40

dalam dan kedaulatan menuju keluar. Kedaulatan kedalam memberi perlindungan tinggi dan memberi pengawasan luhur kepada putera negara dengan hak milik dan harta bendanya didalam lingkaran batasan negara. Sedangkan kedaulatan keluar akan memberi kesempatan luas kepada Negara Indonesia mengatur hubungannya dengan negara lain. Kedaulatan rakyat Indonesia dan Indonesia Merdeka adalah berdasar perikemanausiaan yang *universeel* berisi humanisme dan internasionalisme bagi segala bangsa¹⁴⁸.

Pengertian Kedaulatan Rakyat menurut **Muhammad Hatta** adalah sebuah asas yang dianut oleh Negara Indonesia yang menempatkan rakyat sebagai yang utama, rakyat umum yang mempunyai kedaulatan, kekuasaan (*souvereiniteit*). Karena rakyat adalah jantung hati bangsa, maka rakyat lah yang menjadi ukuran tinggi rendahnya derajat kita. Dengan rakyat kita naik, dan dengan rakyat pula kita turun¹⁴⁹.

Dengan demikian, Indonesia adalah negara yang menganut faham Kedaulatan Rakyat. Hal tersebut diperkuat secara hukum dalam Sila ke-4 Pancasila 'Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan'. Sila ke-empat ini merupakan sendi yang penting daripada asas kekeluargaan, dan asas bahwa tata pemerintahan Republik Indonesia didasarkan atas kedaulatan rakyat¹⁵⁰. Kedaulatan Rakyat

¹⁴⁸ Baca Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI); Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945 – 19 Agustus 1945, 1992, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta. Hlm. 12-13

¹⁴⁹ Baca Kata Pengantar yang ditulis Hatta dalam Majalah Berkala yang diberi nama 'Daoelat Rakyat', Edisi Pertama (Tahun I No. 1, 30 September 1931).

¹⁵⁰ **Subandi Al Marsudi**, *Pancasila dan UUD 1945 dalam Paradigma Reformasi (Edisi Revisi)*. Juni 2003, Cetakan Ketiga PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta. Hlm. 58

juga termaktub dalam Alinea ke-empat Pembukaan UUD 1945 dan selanjutnya dijabarkan pula pada Pasal 1 Ayat (2) Batang Tubuh UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah perubahan.

Secara hukum, dapat dikatakan bahwa Kedaulatan Rakyat adalah kata yang penting dan keramat bagi bangsa Indonesia. Karena terkandung dalam Pancasila, maka Kedaulatan Rakyat merupakan Cita Hukum (*rechtsidee*). Sebagai Cita Hukum Kedaulatan Rakyat berfungsi konstitutif yaitu untuk menentukan dasar suatu tata hukum, yang tanpa itu suatu tata hukum menjadi kehilangan arti dan makna sebagai hukum, sehingga ia lah yang menentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang benar atau tidak. Serta berfungsi regulatif pula, yaitu menentukan hukum positif yang berlaku di Indonesia apakah adil atau tidak.

b. Kedaulatan Rakyat dan Pembukaan UUD 1945

Jika dicermati Pembukaan UUD 1945 terdiri dari 4 alinea berisi pokok-pokok pikiran tentang : *bentuk negara Indonesia* yaitu Negara Kesatuan (faham unitarismus); *tujuan negara* yaitu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat; *sistem negara* yaitu **menganut asas kedaulatan rakyat dan permusyawaratan perwakilan**; *serta dasar negara* yaitu Pancasila.

Seperti dinyatakan dalam **Penjelasan UUD 1945 II butir 3** tentang Pokok pikiran ketiga yang terkandung dalam “ pembukaan” yaitu negara yang *berkedaulatan Rakyat*, berdasar atas kerakyatan dan *permusyawaratan perwakilan*. Oleh karena itu sistem Negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas *kedaulatan Rakyat* dan berdasar atas

permusyawaratan perwakilan. Karena memang aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia.

Yang diperkuat pula oleh pendapat **SZS Pangeran Alhaj** yang mengatakan bahwa pokok pikiran ketiga yang terkandung dalam “Pembukaan” ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu sistem Negara yang terbentuk dalam undang-undang dasar harus berdasar atas permusyawaratan perwakilan¹⁵¹.

Selain itu menurut **Abdulkadir Besar** Ideologi Pancasila yang disarikan dalam empat pokok pikiran yang terkandung di dalam pembukaan UUD 1945 salah satunya adalah tentang negara yang berkedaulatan rakyat, yang berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Keempat pokok pikiran tersebut adalah wujud transformasian dari ideologi (dasar negara) Pancasila yang tercantum di dalam pembukaan UUD 1945¹⁵².

Lalu menurut **Mahfud MD** pula berdasarkan konstitusi yang berlaku, Negara Indonesia menganut paham demokrasi. Dasarnya secara konstitusional dan fundamental adalah pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, alinea IV yang antara lain menegaskan salah satu dasar Negara, berbunyi : “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Kemudian Pasal 1 ayat (2) Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan

¹⁵¹ **SZS Pangeran Alhaj**, *Buku Materi Pokok.....*, Op.Cit., hlm. 76

¹⁵² **Abdulkadir Besar**, *Perubahan UUD 1945 Tanpa.....* Op.Cit., hlm. 10

Rakyat”¹⁵³.

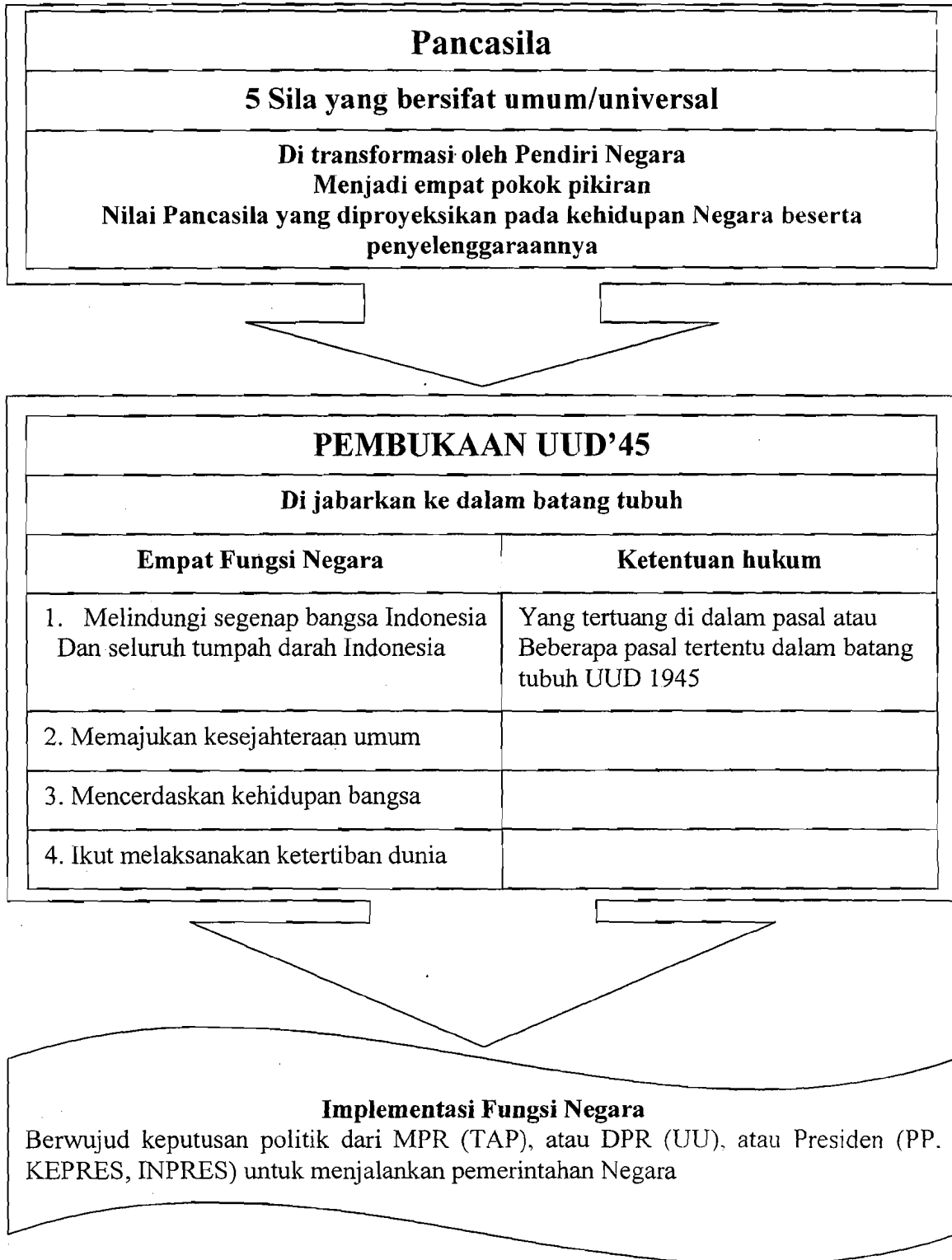
Kemudian **Subandi Al Marsudi** menambahkan bahwa Sila keempat Pancasila merupakan sendi yang penting daripada asas kekeluargaan, dan asas bahwa tata pemerintahan Republik Indonesia didasarkan atas kedaulatan rakyat. Hakikat pengertian sila ini selaras dengan Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang antara lain berbunyi “...maka disusunlah kemerdekaan itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang berkedaulatan rakyat.....”¹⁵⁴.

Dengan demikian maka menurut Pembukaan UUD 1945, bagi Negara Republik Indonesia Kedaulatan Rakyat adalah suatu Asas yang dianut dalam sistem pemerintahan negara. Asas tersebut dilaksanakan dengan cara permusyawaratan perwakilan. Untuk lebih jelas, bagaimana proses nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila terjabarkan dalam UUD 1945, dapat digambarkan Bagan 3 berikut ini :

¹⁵³ **Moh Mahfud MD**, *Dasar dan Strukt...* Op.Cit., hlm.103

¹⁵⁴ **Subandi Al Marsudi**, *Pancasila dan UUD 1945...* Op.Cit., hlm.58-59

BAGAN. 3
SISTEMATIKA UNDANG-UNDANG DASAR 1945



Sumber: **Abdulkadir Besar**, *Perubahan UUD 1945 Tanpa Paradigma, amandemen bukan, konstitusi baru setengah hati*, (Jakarta Pusat Studi Pancasila Universitas Pancasila, 2002), hlm.25

c. Penjabaran Kedaulatan Rakyat Dalam UUD 1945

1. MPR Sebagai Lembaga Pengemban Kedaulatan Rakyat

UUD 1945 (asli) Pasal 1 ayat (2) berbunyi “ kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh majelis Permusyawaratan Rakyat”. Dengan dasar ini jelas bahwa Indonesia Negara demokrasi, tidak dapat dibantah. Kata “kedaulatan adalah di tangan rakyat” itulah yang membuktikannya. Kedaulatan di tangan rakyat menunjukkan bahwa kedudukan rakyat adalah yang utama, serta rakyat adalah jantung hatinya bangsa. Namun karena seluruh rakyat di Indonesia tidak mungkin dapat berkumpul seluruhnya disuatu saat dan pada suatu tempat, guna melakukan musyawarah mengenai perihal kenegaraan atau pemerintahan, maka kedaulatan yang ada ditangan rakyat tersebut diserahkan-terimakan kepada MPR.

Keinginan untuk menjelmakan aspirasi rakyat kedalam bentuk lembaga berupa perwakilan yang disebut Majelis Permusyawaratan Rakyat, pertama kali dilontarkan oleh **Soekarno** dalam pidato bersejarahnya 1 Juni 1945. Sejalan dengan **Soekarno, Muh. Yamin** mengemukakan prinsip-prinsip tentang peri Kerakyatan yang terdiri dari (A) permusyawaratan yang mengutip surat Assyura ayat 38; (B) perwakilan berasal dari dasar adat yang mengharuskan perwakilan-perwakilan sebagai ikatan masyarakat diseluruh Indonesia; (C) kebijaksanaan yang berasal dari rasionalisme, perubahan dalam adat dan

masyarakat dan keinginan penyerahan¹⁵⁵.

Sebagai lembaga negara yang menjalankan aturan atau mendapat perintah dari rakyat maka MPR bertanggungjawab dalam menjalankan tugas-tugas kekuasaannya itu kepada rakyat. Wujud nyata pertanggung jawaban MPR kepada rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara adalah dalam bentuk rakyat tidak akan menunjuk atau tidak akan memilih kembali anggota MPR yang dianggap tidak dapat menjalankan kekuasaan sesuai dengan aspirasi rakyat. dalam pemilihan berkala (pemilu).

MPR sebagai satu-satunya badan yang melaksanakan dan menjalankan kekuasaan tertinggi dalam negara atau kedaulatan rakyat, dipertegas dalam Penjelasan Pasal 1 ayat (2) yang menyebut MPR adalah 'Penjelmaan' rakyat. Sistem pemerintahan Negara angka tiga (III) menyebutkan, MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des willens des Staatsvolkes*). Sedangkan Penjelasan Pasal 2 ayat (1) menyatakan, "maksudnya ialah supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat".

Selanjutnya kedaulatan rakyat tersebut dilakukan sepenuhnya oleh MPR dalam keadaan seutuhnya belum terbagi dengan lembaga lain, dan diwujudkan ke dalam energi kekuasaan utuh MPR yaitu : (1) menetapkan dan dan mengubah UUD berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 37; (2) menetapkan GBHN sebagai artikulasi penetapan seluruh kehendak rakyat berdasarkan

¹⁵⁵ Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan.....*, Op.Cit., hlm. 194-195

Pasal 3 UUD; (3) memilih dan memberhentikan presiden/wakil sebagai mandataris pemegang kekuasaan pemerintahan Negara berdasarkan Pasal 6 Ayat (2). Kedaulatan rakyat yang diwujudkan ke dalam energi kekuasaan utuh tersebut mempersyaratkan legitimasi kehendak seluruh rakyat, artinya tidak cukup hanya berdasarkan kehendak mayoritas rakyat. Maka wajarlah jika secara kelembagaan MPR menyandang gelar sebagai Lembaga Tertinggi Negara.

Hamid Attamimi menafsirkan istilah 'penjelmaan' yang melekat pada MPR adalah sebagai "penggantian" atau "pengambilan barang" (*varvanging* atau *de plaats inneming*) yang berasal dari bahasa *vertretungsorgan*. Ini mengandung makna MPR menggantikan rakyat untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, dengan kata lain MPR tidak dapat dipahami sebagai lembaga perwakilan¹⁵⁶.

Sedangkan menurut **Mahfud MD**¹⁵⁷ sejalan dengan teori **Rousseau** tentang kedaulatan rakyat, maka kedaulatan rakyat Indonesia tidak dilakukan melainkan diserahkan pelaksanaannya kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sehingga menurut ketatanegaraan UUD 1945, MPR merupakan Lembaga Tertinggi Negara, karena lembaga tersebut dapat dikatakan sebagai miniatur (penjelmaan kecil) dari seluruh rakyat Indonesia. Jadi pemegang seluruh kekuasaan di Negara Republik Indonesia adalah rakyat yang kemudian diserahkan pelaksanaannya kepada MPR.

¹⁵⁶ Ibid, hlm. 319

¹⁵⁷ **Moh Mahfud MD**, *Dasar dan Struktur.....*, Op.Cit., hlm. 105

Dengan demikian MPR mempunyai kekuasaan tertinggi di Indonesia, segala kekuasaan untuk menyelenggarakan negara ini pada dasarnya terletak di bawah kekuasaan MPR atas mandat dari rakyat.

2. Transformasi Kekuasaan Kedaulatan Rakyat MPR ke dalam lembaga-lembaga negara

Mengingat MPR adalah satu badan yang besar dan lamban sifatnya, maka amat tidak mungkin untuk melaksanakan seluruh kekuasaannya. Sehingga Majelis tersebut lalu menyerahkan lagi kekuasaannya kepada lembaga-lembaga yang ada dibawahnya. Adapun lembaga-lembaga negara yang terletak langsung dibawah MPR adalah Presiden, DPR, DPA, MA, BPK.

Menurut **John Locke**, berdasarkan pada sejarah tentang pemisahan kekuasaan negara kedalam berbagai organ, adalah agar tidak terpusat di tangan seorang monarki (penguasa absolut). Yang dikemukakannya dalam buku "*Two Treaties of Government*" dengan teori yang berbunyi bahwa "kekuasaan negara dibagi dalam tiga yaitu **kekuasaan legislatif** (membuat undang-undang), **kekuasaan eksekutif** (pelaksana undang-undang) dan **kekuasaan federatif** melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain)". Pembagian kekuasaan menurut **John Locke** ditafsirkan sebagai **pemisahan kekuasaan** (*separation of Power*).

Sedangkan menurut **Montesqieu**, teori **John Locke** tersebut telah dikembangkan sedikit berbeda dari **John Locke**, **Montesqieu** membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang yaitu "kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif", dan masing-masing

kekuasaan tersebut tetap harus terpisah (*separation of power*) baik dari segi tugas (fungsi) maupun dari segi alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Jadi **Montesqieu** terutama menekankan kebebasan badan yudikatif, untuk tujuan agar kemerdekaan individu dan hak azasi manusia di jamin dan di pertaruhkan. Walaupun sebenarnya **Montesqieu** berpendapat sama seperti **John Locke**, karena ia juga berpendapat bahwa pembagian kekuasaan Negara ditafsirkannya sebagai **pemisahan kekuasaan** (*separation of power*), artinya tiga kekuasaan tersebut masing-masing harus terpisah satu sama lain. Dari kedua pendapat tersebut, ternyata daalm sejarah menunjukkan bahwa cara pembagian kekuasaan yang diusulkan Montesqieu lebih banyak dilaksanakan dalam sistem pemerintahan negara. Kekuasaan federatif yang dimaksudkan oleh John Locke, oleh banyak negara sekarang ini, dilakukan oleh eksekutif melalui departemen Luar Negerinya masing-masing.

Sedangkan menurut **Emanuel Kant** pembagian kekuasaan-kekuasaan adalah kedalam tiga pusat kekuasaan yang diberi nama **Trias Politika** [*Tri*=Tiga, *As*=poros (pusat); *Politika*=kekuasaan] atau tiga pusat/poros kekuasaan negara.

Adapun cara pembagian kekuasaan yang sering dilakukan oleh negara-negara di dunia adalah:

1). Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya.

Pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif eksekutif dan yudikatif.

2). Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkat pemerintahan. Atau di sebut **Carl J. Friedrich** dengan istilah pembagian kekuasaan secara territorial (*Territorial division o power*).

Maka sesuai dengan klasifikasi teori pembagian kekuasaan diatas, seluruh kekuasaan yang terletak ditangan MPR dilimpahkan lagi kepada lembaga-lembaga yang dibawahnya, yakni :

- 1). Kekuasaan Eksekutif kepada Presiden.
- 2). Kekuasaan Legislatif kepada Presiden bersama DPR.
- 3). Kekuasaan Yudikatif kepada Mahkamah Agung dan untuk sebahagian kecil diserahkan kepada Presiden.
- 4). Kekuasaan Auditif kepada BPK.
- 5). Kekuasaan Konsultatif kepada DPA.

Menurut yang diatur UUD 1945 (asli), UUD 1945 tidak menganut doktrin *Trias Politica* secara murni seperti apa yang di ajarkan Montesqieu, karena UUD 1945 tidak menerapkan sistem pembagian kekuasaan (*division of power*). Dengan alasan sebagai berikut :

- 1). UUD 1945 tidak membatasi secara tegas, agar setiap kekuasaan harus dilakukan oleh satu organ/badan tertentu yang tidak boleh dicampuri oleh organ/badan yang lainnya.
- 2). UUD 1945 tidak membatasi kekuasaan untuk dibagi atas tiga bagian saja dan juga tidak membatasi pembagian kekuasaan untuk dilakukan oleh tiga organ/badan saja.
- 3). UUD 1945 tidak membagi habis kekuasaan rakyat yang dilakukan oleh

Majelis Permusyawaratan Rakyat, pasal 1 ayat (2) kepada lembaga-lembaga lainnya.

Untuk selanjutnya sistem pembagian kekuasaan yang terbagi (*division of power*) dan bukan terpisah (*separation of power*) tersebut dilakukan dengan dua cara : **pertama**, secara Horizontal yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsi yang di bagikan kepada legislatif, eksekutif, dan yudikatif, namun adakalanya ketiga fungsi ini saling bekerjasama. **Kedua**, secara vertikal yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkat pemerintahan. Dimana kekuasaan tersebut dibagikan oleh pemerintah pusat kepada propinsi dengan asas desentralisasi dan dekonsentrasi serta kepada pemerintah kabupaten/kota dengan asa authonomy (pasal 4- pasal 25). Bagaimana proses transformasi tersebut berjalan, terlihat pada Tabel 2 berikut ini :

Tabel. 2
PERBANDINGAN KONSEP KEDAULATAN RAKYAT

KONSEP	FAHAM INDONESIA (INTEGRAL)	FAHAM LIBERAL
DEMOKRASI	Yang berdaulat = <i>seluruh</i> rakyat	Yang berdaulat = <i>Individu</i> orang
KEHENDAK RAKYAT (<i>THE WILL OF THE PEOPLE</i>)	Kehendak <i>seluruh</i> rakyat	Kehendak <i>mayoritas</i> orang
TUJUAN DARI DIDIRIKANNYA NEGARA	Keadilan sosial bagi <i>seluruh</i> rakyat Indonesia	The greatest happiness for the greatest number
INSTITUSI PELAKU KEKUASAAN KEDAULATAN	Majelis <i>Permusyawaratan</i> Rakyat (sebagai lembaga <i>jelmaan</i> seluruh rakyat yang berdaulat)	Parlemen (sebagai lembaga perwakilan dari rakyat yang berdaulat) Khusus dalam Negara federal : - USA : Congress : - House of Repr. Senata - AUS : Federal Assembly : - House of Repr. Senata
PENGORGANISASIAN KEKUASAAN KEDAULATAN	Pembagian Kekuasaan (<i>Devision of Power</i>) Pada instansi pertama Rakyat yang berdaulat mengembankan kekuasaan kedaulatan seutuhnya kepada MPR (belum di bagi ke lembaga Negara yang lain), Yaitu : • Kekuasaan menetapkan dan mengubah UUD	Pemisahan Kekuasaan (<i>Separation of Power</i>) • Kekuasaan kehakiman kepada Mahkamah Agung dan semua peradilan di bawahnya Kekuasaan kedaulatan <i>langsung dibagi habis</i> menjadi tiga jenis kekuasaan, sekaligus <i>dipisahkan</i> antara • Kekuasaan legislatif yang diemban

	<ul style="list-style-type: none"> • Kekuasaan mengartikulasi dan menetapkan kehendak seluruh rakyat (GBHN) • Kekuasaan memilih Presiden dan Wakil Presiden <p><i>Pada instansi kedua :</i> Proses pencapaian <i>kehendak seluruh rakyat</i> dan <i>penyelenggara Undang-Undang Dasar</i> dilakukan oleh pengemban kekuasaan kedaulatan yang <i>dibagi habis</i> menjadi <i>tiga</i> dan diembankan kepada tiga lembaga Negara, yaitu :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kekuasaan legislatif kepada DPR • Kekuasaan eksekutif kepada Presiden 	<p>kepada parlemen atau Congress;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kekuasaan eksekutif yang diembankan kepada perdana Menteri atau Presiden; • Kekuasaan yudikatif yang diembankan kepada Mahkamah Agung dan semua peradilan di bawahnya <p>Antara ketiga kekuasaan tersebut diberlakukan <i>checks and balances</i>.</p> <p>Montesqieu mengajarkan <i>horizontal checks and balances</i>. USA menerapkan <i>vertical checks and balances</i>.</p>
PROSEDUR ARTIKULASI KEHENDAK RAKYAT	Musyawarah untuk mufakat	Vooting

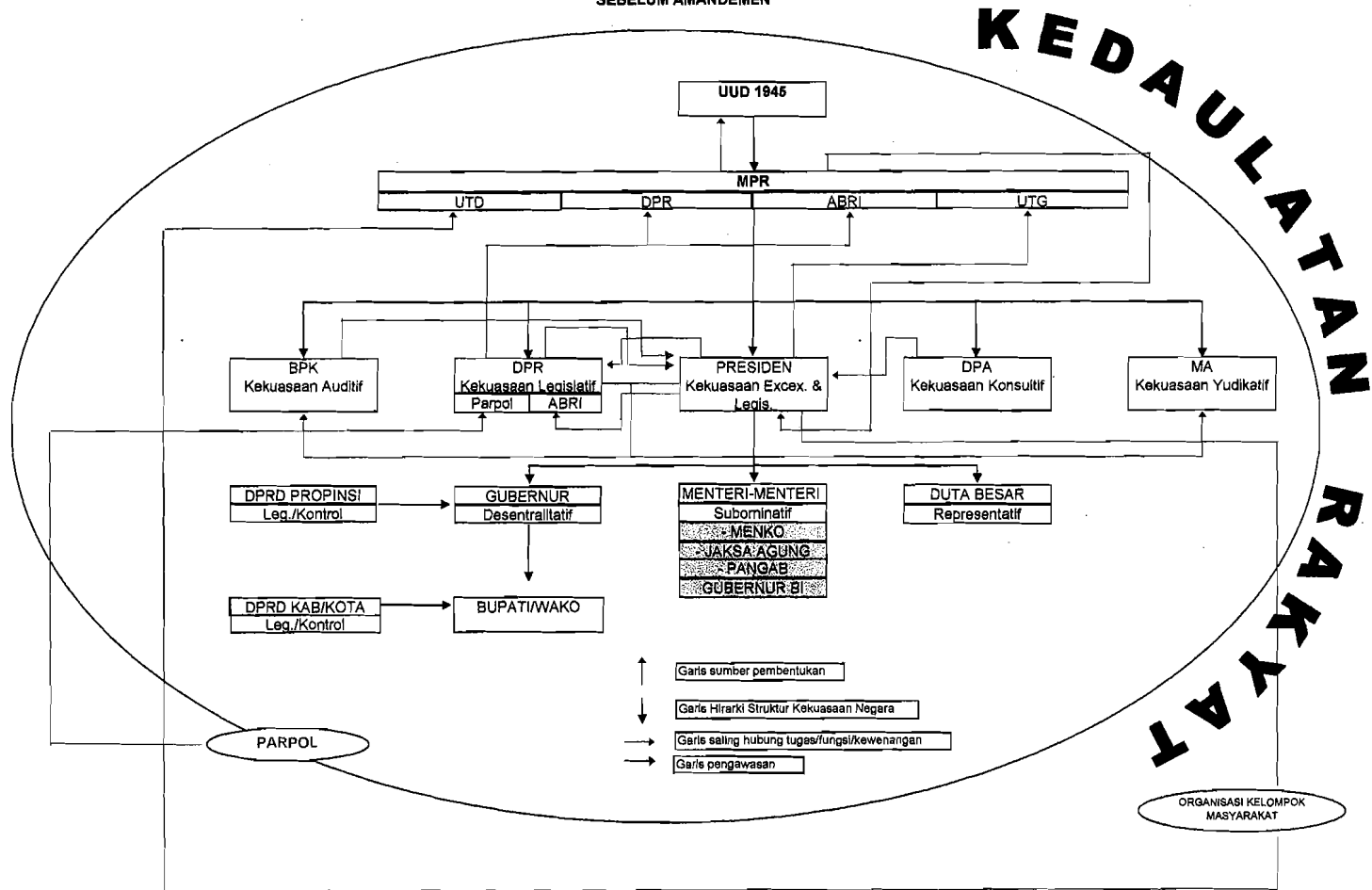
3. Penjabaran Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan rakyat menurut UUD 1945 asli kemudian dijabarkan kedalam lembaga-lembaga negara, yang dapat terlihat pada bagaimana lembaga-lembaga tersebut terbentuk, seperti apa tugas, kedudukan, fungsi serta bagaimana saling hubungan antara dan antar lembaga-lembaga tersebut. Adapun lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945 asli adalah sebagai berikut :

- 1). **MPR** : Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga pemegang kedaulatan rakyat seutuhnya (Pasal 1-3).
- 2). **Presiden/Wakil Presiden** : Lembaga pemegang kekuasaan pemerintahan negara sesuai dengan perintah undang-undang (Pasal 4-15).
- 3). **DPR** : Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga pemegang kuasa pembentukan undang-undang untuk pelaksanaan pemerintahan Negara, sebagai lembaga DPR melakukan tugas pengawasan dan kontrol terhadap jalannya pemerintahan (Pasal 19-22).
- 4). **DPA** : Dewan Pertimbangan Agung adalah lembaga yang memberikan pertimbangan kepada presiden (Pasal 16).
- 5). **MA** : Mahkamah Agung adalah lembaga pemegang kekuasaan tertinggi bidang pelaksanaan hukum dan kehakiman, yang berkuasa secara merdeka (Pasal 24-25).
- 6). **BPK** : Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga pemeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara (Pasal 23).
- 7). **Pemerintahan Daerah** : adalah lembaga pemerintahan di tingkat daerah yang membantu menjalankan pemerintahan dengan asas desentralisasi (Pasal 18)

BAGAN. 4
 JALUR STRUKTUR KETATANEGARAAN
 JALUR HUBUNGAN KEKUASAAN NEGARA
 SEBELUM AMANDEMEN

134



KEDAULATAN RAKYAT

ORGANISASI KELOMPOK MASYARAKAT

Tabel 3 : Ikhtisar Susunan Lembaga-Lembaga Negara UUD 1945 (Asli)*

PEMBENTUKAN	KEDUDUKAN	TUGAS DAN WEWENANG	FUNGSI	HUBUNGAN DGN LBG LAIN
(1) MPR : terdiri atas anggota DPR dan Utusan Golongan/Utusan Daerah (*3)	Merupakan Lembaga Tertinggi, berada setingkat diatas Lembaga-Lembaga Negara lainnya.	<ul style="list-style-type: none"> • Bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun. • Menetapkan UUD • Mengangkat dan memberhentikan Presiden/Wakil (**2). 	<ul style="list-style-type: none"> • Lembaga yang memegang sepenuhnya kedaulatan rakyat sepenuhnya. 	<ul style="list-style-type: none"> •5 (1-3)* •6 (1-2)***
(2) PRE SIDEN/W KL: dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak (*1)	Lembaga Tinggi Negara yang berfungsi sebagai pemegang kekuasaan pelaksanaan pemerintahan. Dan berkedudukan setara dengan DPR dan lembaga lainnya.	<ul style="list-style-type: none"> • Membentuk UU dengan persetujuan DPR (**3). • Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, berhak menetapkan Perpu. • Mencabut Perpu yang tidak disetujui DPR (**3) • Menetapkan PP untuk menjalankan UU • Pemegang kekuasaan tertinggi atas TNI. • Menyatakan 	<ul style="list-style-type: none"> • Lembaga pemegang kekuasaan pemerintahan (Eksekutif) • Bersama DPR memegang juga kekuasaan Legislatif (*3) • Fungsi Yudikatif, mengangkat Jaksa Agung 	<ul style="list-style-type: none"> •15 (2-1)* •16 (2-3)*** •17 (2-3)*** •18 (2-3-4-5-6)*** •19 (2-3)****

		<p>perang, membuat perdamaian serta perjanjian dengan Negara lain.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mengangkat duta dan konsul serta menerima duta dari Negara lain. • Menyatakan Negara dalam keadaan bahaya. • Menetapkan DPA, BPK dan MA berdasarkan saran dari DPR (**3-4-5-6). • Memberi grasi, amnesty, abolisi dan rehabilitasi. • Memberi gelar, tanda jasa dll tanda kehormatan. 		
<p>(3) DPR : perwakilan partai politik, dipilih dalam pemilu.</p>	<p>Lembaga Tinggi Negara yang memberi persetujuan terhadap setiap undang-undang yang akan dijalankan oleh kekuasaan pemerintahan (**2).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. • Memberi persetujuan terhadap setiap undang-undang yang 	<ul style="list-style-type: none"> • Lembaga pemberi persetujuan terhadap setiap undang-undang (legislasi) • Fungsi 	<ul style="list-style-type: none"> • (3-2)** • (3-2)*** • (3-2)*** • (3-2)*** • (3-2)*** • (3-2)***

	<p>Berkedudukan setara dengan Presiden dan DPR serta lembaga-lembaga lainnya.</p>	<p>diajukan pemerintah (**2).</p> <ul style="list-style-type: none"> • RUU yang tidak disetujui oleh DPR, tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu (**2). • Hak anggota DPR untuk mengajukan RUU (**2). • Jika yang diajukan tersebut tidak disahkan oleh Presiden, tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. • Hak interplasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat (**2). • Menyetujui atau tidak menyetujui thdp Perpu yang dibuat oleh Presiden (**2). 	<p>Budgetair (**2)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fungsi pengawasan. (**2) 	<p>2)***</p> <ul style="list-style-type: none"> • (3-2)**** • (3-2)****
--	---	---	---	---

		<ul style="list-style-type: none"> • Perpu yang tidak disetujui DPR harus dicabut. 		
<p>(4) DPA : Menurut UU ditetapkan oleh Presiden berdasarkan persetujuan DPR (*2,3)</p>	Setara dengan Presiden dan DPR, serta lembaga lainnya.	<ul style="list-style-type: none"> • Memberikan jawaban atas pertanyaan Presiden. (**2). • Berhak memajukan usul kepada pemerintah. (**2). 	<ul style="list-style-type: none"> • Lembaga yang berfungsi memberi pertimbangan kepada Presiden (****2) 	<ul style="list-style-type: none"> • (4-2-3)* • (4-2)*** • (4-2)*** • (4-2)***
<p>(5) MA : Menurut UU ditetapkan oleh Presiden berdasarkan persetujuan DPR. (*2,3).</p>	Setara dengan Presiden dan DPR, serta lembaga lainnya.	<ul style="list-style-type: none"> • Melaksanakan kekuasaan kehakiman, menurut UU (**2,3) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lembaga yang berfungsi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman 	<ul style="list-style-type: none"> • (5-2-3)* • (5-2-3)***
<p>(6) BPK : Menurut UU ditetapkan oleh Presiden berdasarkan persetujuan DPR. (*2,3).</p>	Setara dengan Presiden dan DPR, serta lembaga lainnya.	<ul style="list-style-type: none"> • Memeriksa pertanggung jawaban keuangan Negara (**2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lembaga yang berfungsi sebagai pemeriksa pertanggung jawaban keuangan Negara. (****2) 	<ul style="list-style-type: none"> • (6-2-3)* • (6-2)*** • (6-2)****

<p>@ Pemda : dipilih oleh DPRD setempat.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diatur UU (**2,3). • Dibawah sub-ordinasi Pemerintah 	<p>Menjalankan tugas pemerintahan dengan asas sentralisasi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sub-ordinate Pemerintah Pusat. 	<ul style="list-style-type: none"> • (@-2-3)** • (@-2)*** • (@-2)****
---	---	---	--	--

*Diolah oleh penulis berdasarkan teks UUD 1945 asli.

B. Periode 1999-2002 Setelah UUD 1945 Perubahan

Analisa Umum Atas Perubahan

1. Makna Kedaulatan Rakyat Dalam Sejarah UUD 1945

Pembentukan UUD 1945 salah satu fungsinya adalah untuk menjaga pelaksanaan kedaulatan rakyat sebagai asas yang dianut dalam sistem pemerintahan negara. Sebagai norma hukum tertinggi UUD 1945 adalah alat untuk mengontrol norma-norma hukum yang kedudukannya lebih rendah, apakah telah sesuai atau tidak terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam makna kedaulatan rakyat. Lalu UUD 1945 sebagai hukum dasar adalah aturan yang mengikat setiap lembaga negara, setiap lembaga masyarakat dan juga mengikat setiap warganegara Indonesia, sehingga berfungsi memberi pembatasan atas kekuasaan negara serta berfungsi pula sebagai alat untuk melindungi hak-hak warganegara sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

Sebaliknya dalam proses pembentukan UUD 1945 juga tersirat makna kedaulatan rakyat, antara lain dapat dilihat dari beberapa hal, seperti : (1) keterlibatan unsur rakyat pada proses pembentukan tersebut; (2) akomodasi kepentingan rakyat dalam isinya; (3) adanya jaminan perlindungan hak-hak rakyat oleh UUD tersebut. Dari klasifikasi ini, memang dalam sejarah proses pembentukannya, UUD 1945 dibentuk hanya dalam tempo yang sangat singkat, yaitu hanya dalam tempo 50 (limapuluh) hari. Selama 49 hari terhitung sejak 29 Mei hingga 16 Juli 1945 tanpa berhenti (termasuk hari libur dan hari Minggu) adalah tahap persiapan dan pembahasan, yang dilakukan oleh BPUPKI. Lalu, selama 1 hari yaitu 18 Agustus 1945 adalah tahap menetapkan UUD 1945

sebagai hukum dasar, yang dilakukan dalam sidang PPKI.

Namun, apabila dilihat dari komposisi keanggotaan dan substansi materi yang dibahas dalam pelaksanaan tahap persiapan dan pembahasan tersebut, telah menyiratkan keaneka-ragaman unsur rakyat sesuai dengan situasi dan kondisi saat itu. Misalnya, apabila dilihat susunan keanggotaan BPUPKI terdiri dari unsur pimpinan, dipegang oleh 2 orang Indonesia dengan jabatan Ketua yaitu **Dr.KRT Radjiman Wedyaningrat** dan Ketua Muda **Raden Paudji Soeroso**, sedangkan 1 orang dengan nama **Itibangase Yosio** sebagai Ketua Muda adalah orang Jepang. Dengan 68 orang anggota yaitu¹⁵⁸ :

1. Ir Soekarno
2. Mr. Mohammad Yamin
3. Dr. R. Kusuma Atmadja
4. R. Abdulrahim Pratallykrama
5. R. Aris
6. K. H. Dewantara
7. K. Bagus A. Hadikusumo
8. B. P. H. Bintoro
9. A. K. Muzakir
10. B. P. H. Purubojo
11. R. A. A. Wiranatakusuma
12. Munandar
13. Oey Tiang Tjui
14. Drs. Moh. Hatta
15. Oey Tjong Hauw
16. H. Agus Salim
17. M. Sutardjo Kartohadikusumo
18. R. M. Margono Djojohadikusumo
19. K. H. Abdul Halim
20. K. H. Masjkur
21. R. Sudirman
22. Prof. Dr. P. A. H. Djajadiningrat
23. Prof. Dr. Supomo
24. Prof. Ir. R. Roeseno
25. Mr. R. P. Singgih
26. Mr. Nj. Maria Ulfah Santoso
27. R. M. T. A. Surjo
28. R. Rooslan Wongaokusumo
29. Mr. R. Susanto Tirtoprodjo
30. Nj. R. S. S. Sunarjo Mangunpuspito
31. P. Surjohamidjojo
32. R. Asikin Natanegara
33. H. Abdul Fatah Hasan
34. Chairul Saleh
35. Dr. Buntaran Matoatmodjo
36. Liem Kun Hian
37. Mr. J. Laturharhary
38. Mr. R. Hendromartono
39. R. Sukardjo Wirjopranoto
40. H. Ah Sanusi
41. A. M. Dasaad
42. Mr. Tan Eng Hoa
43. Ir. R. M. P. Surachman Tjokroadisurio
44. R. A. A. Sumitro K. Purbonegoro
45. K. R. M. T. H. Wurjoningrat
46. Mr. A. Subardjo
47. Prof. Dr. R. Djenal Asikin Widjajakusuma
48. Abikusno Tjokrosujoso
49. Parada Harahap
50. Mr. R. M. Sartono
51. K. H. M. Mansjur
52. Drs. K. R. M. T. Wongsonegoro
53. Mr. R. Suwandi
54. K. H. A. Wachid Hasjim
55. P. F. Dahler
56. Dr. Sukiman Wirjosandjojo
57. Mr. K. R. M. T. Wongsonegoro
58. R. Otto Iskandar Dinata
59. A. R. Baswedan
60. H. R. Abdulkadir
61. Dr. Samsi
62. Mr. A. A. Maramis
63. Mr. R. Samsudin
64. Mr. R. Sastromuldjono
65. Sukarni
66. Abdulkaffar
67. Sukarni
68. Ir. M. Noor

¹⁵⁸ **Marsono**, *Susunan Dalam Satu.....*, Op.Cit., hlm.3-6

Sedangkan susunan keanggotaan PPKI terdiri dari :

1. Ir. Soekarno, Ketua
2. Drs. Mohammad Hatta, Wakil Ketua
- Dan anggota-anggotanya :
- 3 Dr. Radjiman Wedyodiningrat,
- 4 Ki Bagus Hadikoesoemo,
- 5 Otto Iskandardinata,
- 6 Pangeran Soerjohamidjojo,
- 7 Pangeran Puruboyo,
- 8 Soetardjo Kartohadikoesoemo,
- 9 Prof. Dr. Soepomo SH,
- 10 Abdul Kadir,
- 11 Drs. Yap Tjwan Bing,
- 12 Dr. Mohammad Amir,
- 13 Abdul Abbas SH,
- 14 Dr. Ratulangi,
- 15 Andi Pangerang,
- 16 Latuharhary SH,
- 17 Pudja Sh,
- 18 A'H. Hamidan,
- 19 Soeroso,
- 20 Abd. Wachid Hasjim,
- 21 Mohammad Hassan SH,

Panitia bersidang kembali pada tanggal 18 Agustus 1945 sehari sesudah Proklamasi Kemerdekaan 1945. pada sidang tersebut keanggotaan panitia ditambah dengan 6 orang (No. 22-27). Penambahan anggota dimaksud atas tanggung jawab Ir. Soekarno dkk-nya.

- 22 Iranatahkoesoemah,
- 23 Ki Hajar Dewantoro,
- 24 Kasman Singodimedjo SH,
- 25 Sajoeti Melik,
- 26 Iwa Koesoema Soemantri SH, dan
- 27 Achmad Soebardjo.

Proses pembetulan ini telah menghasilkan Teks Undang Undang Dasar 1945 yang terdiri dari (I) 4 alinea Pembukaan; (II) 16 Bab, 37 Pasal ditambah 4 Pasal Aturan Peralihan dan 2 Pasal Aturan Tambahan serta 51 butir ketentuan (ayat) yang terkandung dalam Batang Tubuh. Sedangkan Penjelasan, meskipun tidak disahkan dan tidak ditetapkan pada 18 Agustus atau pada 19 Agustus 1945 namun disusun, disahkan dan ditetapkan sesudah 19 Agustus 1945. Bahkan mungkin pula sesudah tanggal 1 November 1945, baru kemudian diberikan kepada redaksi untuk dimuat dalam Berita RI. Pada waktu UUD 1945

dinyatakan berlaku kembali oleh Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Penjelasan UUD 1945 tersebut dimuat bersama-sama dengan Pembukaan dan Batang Tubuh pada Lembaran Negara No.75 Tahun 1959 serta dikuatkan pula dalam Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966.

Akomodasi jaminan dan perlindungan terhadap hak-hak rakyat, dilihat dari segi waktu perumusan dan pengesahan UUD 1945 dilakukan sebelum deklarasi PBB tentang hak-hak asasi manusia diumumkan. Dengan demikian kalau kita telusuri riwayat perumusan UUD 1945 nampaklah pikiran-pikiran asli tentang hak-hak asasi manusia. Yang dimaksudkan kepada latar belakang tradisi budaya kehidupan masyarakat Indonesia sendiri. Pada pembicaraan dalam BPUPKI, hak-hak asasi manusia sudah cukup mendapat perhatian, walaupun belum mendetail. Dalam rapat panitia Perancang Undang-Undang Dasar tanggal 11 Juli 1945 yang dipimpin oleh Soekarno selaku ketuanya, anggota Muh Yamin telah mengusulkan agar disusun sebuah "*declaration of rights*" di samping Preambul dan (naskah) Undang-Undang Dasar. Usul itu diterima ketua panitia dan dibentuk sebuah panitia perancang "*declaration of rights*" terdiri atas tiga orang anggota, yaitu : Subardjo, Sukiman dan Parada Harahap. Anggota Sartono mengusulkan supaya panitia ini juga merancang suatu pernyataan kemerdekaan (*declaration of independence*). Kemudian dalam rapat panitia yang berikut tanggal 13 Juli 1945, anggota Ny. Santoso menyatakan menganggap perlu supaya hak-hak dasar dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar, namun hal itu tidak disetujui. Oleh ketua panitia kecil (Soepomo) yang menganggap hal itu tidak perlu karena Negara Indonesia berdasar atas kedaulatan rakyat.

2. Pemberlakuan dan Pelaksanaan UUD 1945

Apabila dilihat dari makna kedaulatan rakyat, terjadi pasang-surut dalam pelaksanaan UUD 1945 serta tolak-tarik dalam pemberlakuannya. Misalnya terjadi selama kurun waktu masa transisi kemerdekaan hingga pada masa orde baru (Orba), adalah sebagai berikut¹⁵⁹ :

- 1). Kurun waktu 1945-1949 masa pelaksanaan UUD 1945 hasil Proklamasi, pada waktu permulaan kemerdekaan, bukan hanya kedaulatan rakyat bahkan kedaulatan negara pun berada dalam keadaan yang serba sulit, karena dirongrong dan diancam oleh bangsa Belanda beserta konco-konconya yaitu kelompok pemenang Perang Dunia II. Belanda tetap mengganggu sistem pemerintahan yang dijalankan Indoneisa dengan politik federalismenya atau politik "*devide et impera*" yang memecah belah persatuan rakyat dalam bangsa. Pada akhirnya Belanda mengakui kedaulatan Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) pada Konferensi Meja Bundar di Den Haag pada 27 Desember 1949.
- 2). Kurun waktu 1949-1950 masa pelaksanaan Konstitusi RIS, dengan diakuinya kedaulatan Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) oleh Belanda, berarti kedaulatan kedalam yang berdasarkan persatuan rakyat Indonesia terpecah. Sebab berlakunya Konstitusi RIS (K-RIS) diwilayah RIS dan UUD di sebatas wilayah Negara Republik Indonesia. UUD 1945 adalah konstitusi yang berlandaskan aliran integral sedangkan K-RIS merupakan konstitusi yang berlandaskan aliran federalisme. K-RIS gagal

¹⁵⁹ Disarikan dan dirangkum oleh penulis berdasarkan buku-buku **CST Kansil dkk.** *Konstitusi-Konstitusi Indonesia* ; **SZS Pangeran Alhaj**, *Buku Materi Pokok Pendidikan Pancasila*, *Buku Bahan Penataran P-4* Terbitan Sekretariat Negara RI; Buku **Marsono**, *Susunan Dalam Satu.....*

dalam melaksanakan penyelenggaraan dan pembangunan serta tidak dapat mengatasi kesulitan, sehingga berakibat kepada kesejahteraan rakyat yang buruk. Akhirnya satu per satu Negara bagian melepaskan statusnya sebagai Negara bagian dan bergabung dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berpusat di Yogyakarta. Diadakannya perundingan di Yogyakarta antara RIS dan NKRI menghasilkan persetujuan perubahan UUD yang melahirkan Republik Indonesia Kesatuan 1950.

- 3). Kurun waktu 1950-1959 masa pelaksanaan UUDS 1950, dimana piagam persetujuan antara RIS dengan RI menetapkan pembentukan panitia bersama untuk merancang UUDS Negara Kesatuan. Rancangan UUDS ini diterima dan menjadi UUDS RI yang ditetapkan dengan UU Federal No. 7 dan diumumkan dalam lembaran Negara No. 56 tahun 1950. UUDS ini tidak dapat menjaga stabilitas Negara. Kesejahteraan rakyat masih buruk, karena pembangunan terbengkalai akibat “jatuh bangun” nya kabinet yang terbentuk serta pengaruh sistem liberalisme yang dianut UUDS 1950. Akhirnya dikeluarkan dekrit presiden 5 Juli 1959 yang memutuskan untuk kembali pada UUD 1945 asli hasil proklamasi.
- 4). Kurun waktu 1959-1999 masa Pemberlakuan kembali UUD 1945 Proklamasi dalam pelaksanaannya, yang dibagi dalam beberapa periode : *Orde Lama 1959-1965*, dalam kurun waktu ini UUD 1945 dijalankan secara menyimpang oleh Presiden yaitu dengan cara membubarkan DPR hasil pemilu 1955 karena perselisihan soal anggaran yang diajukan presiden dan menetapkan DPR-GR. DPR-GR di fungsikan sebagai pembantu pemerintah.

Banyak keputusan di luar DPR-GR yang diputuskan presiden. Sistem pemungutan suara di dalam parlemen diganti dengan sistem musyawarah yang pada akhirnya memutuskan presiden pada waktu itu (Soekarno) sebagai presiden seumur hidup. Sistem pemerintahan yang kacau, akibat dijalankan tidak sesuai dengan konstitusi, membuat kondisi kehidupan rakyat dan bangsa saat itu, tidak stabil dan kacau. Kesejahteraan rakyat buruk, disebabkan ekonomi merosot, kerusakan terjadi dimana-mana yang pada akhirnya memunculkan pemberontakan G/30S/PKI.

Orde Baru 1965-1998, dalam kurun waktu ini UUD 1945 diperalat untuk menopang kekuasaan totaliter dengan cara preseiden dipilih secara berulang-ulang selama 6 kali pemilu. Atas dorongan presiden, MPR mengeluarkan TAP MPR yang berisi ketetapan melestarikan UUD 1945 dan mempersulit perubahan UUD 1945 dengan cara referendum oleh rakyat. Sistem pemerintahan yang dilaksanakan secara *de facto* adalah sistem yang sentralistik dan militeristik, sehingga mengakibatkan meluasnya Korupsi-Kolusi dan Nepotisme. Sehingga kondisi rakyat pada masa orde baru yang terjadi adalah hak politik rakyat di pasung; hak bicara rakyat dibungkam aparat; KKN melonjak, utang Negara meningkat drastis; krisis ekonomi, krisis moral dan krisi multi dimensi serta akhirnya menyebabkan Soeharto dijatuhkan oleh kekuatan reformasi, melalui demonstrasi rakyat (*people power*).

3. Perubahan UUD 1945 Sebagai Agenda Gerakan Rakyat

Masa Orba dipimpin oleh Suharto, sisi lemah UUD 1945 diperalat untuk melanggengkan kekuasaan, yaitu memberi tafsir atas pasal 2 ayat (1) dengan cara melaksanakan pengangkatan anggota MPR (utusan daerah dan utusan golongan) dari kalangan militer dan kroni di lingkungan terdekatnya. Pasal 7 ditafsirkan pula dengan cara menjadikan Suharto sebagai presiden yang dipilih berulang kali selama 6 kali. Untuk lebih melanggengkan kekuasaannya Orba melakukan upaya sakralisasi UUD'45 dengan bungkus ikrar "tekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekwen" dan menetapkan payung hukum : TAP No. I/MPR/1983 dan TAP No. IV/MPR/1983 sebagai alat proteksi.

Pada Mei 1998 gerakan mahasiswa mengkristal menjadi kekuatan reformasi rakyat (*people power*) yang mampu menumbangkan rejim tersebut. Kekuatan reformasi rakyat ini telah memberi amanah untuk melakukan amandemen UUD'45 sebagai salah satu dari enam agenda reformasi. Amandemen UUD'45 dimaksud untuk mencegah terulangnya penyelewengan terhadap pelaksanaan pemerintah seperti pada masa sebelumnya, dan menciptakan sistem pemerintahan yang lebih baik pada masa depan. Ditilik dari sejarah pembentukannya, perubahan UUD 1945 merupakan upaya yang sangat wajar, terutama bila dikaitkan dari segi waktu dan para pihak yang terlibat ataupun prosedur penyusunannya UUD 1945 memang dapat dikategorikan sebagai konstitusi yang bersifat transisi dan masih membutuhkan penyempurnaan. Apalagi BAB XVI UUD 1945 menyiratkan bahwa UUD 1945

bukan klasifikasi konstitusi yang bersifat absolute yang tidak dapat dirubah sama sekali. Melainkan konstitusi yang dapat dirubah dengan syarat yang termaktub pada pasal 37 ayat (1) dan (2). Jadi, kewajaran untuk melakukan perubahan konstitusi, sebenarnya dimaksudkan untuk mencegah rasa terkekang yang dapat mengakibatkan tindakan diluar Unadang-Undang Dasar (institusionil).

Reformasi diawali dengan peralihan kekuasaan presiden Soeharto kepada wakil presiden yaitu Habibie. Peristiwa ini melambangkan lahirnya kembali élan demokrasi setelah 32 tahun lamanya teredam. Peralihan corak kekuasaan militer kepada seorang sipil-teknokrat, telah membuka kran kebebasan pers dan pelaksanaan pemilu dipercepat. Denagn dibukanya kran kebebasan termasuk kehidupan poitik rakyat, dalam menyongsong pemilu telah terbentuk 48 partai politik (sebelumnya terdiri dari dua partai yaitu PDI dan PPP serta Golkar yang pada saat itu menyebut dirinya bukan partai).

Menurut **Abdulkadir Besar**, reformasi telah melahirkan persepsi kolektif dalam kejiwaan masyarakat Indonesia, bersosok gerak pendulum dari posisi terkiri yang menunjuk pada variable "*klimaks totalitarian*" ke posisi terkananyang menunjuk pada variable "kebebasan mutlak". Akibatnya, pemilu tahun 1999 menghaikan elit politik anggota DPR dan MPR yang mengambil alih kepemimpinan gerakan reformasi dari tangan mahasiswa. Sebagian besar dari elit politik ini merupakan "politisi pendatang baru", yaitu orang-oranng yang telah berhasil merebut kran kebebasan politik rakyat yang sedang menganga lebar. Sayangnya, mereka sama sekali tidak mendudukkan bandul

pendulum ke posisi di segmen keseimbangan, tetapi justru ikut terhanyut menikmati dan memanfaatkan “kebebasan mutlak” itu. sementara elit politik yang jumlahnya lebih besar, berupaya bergerak mengikuti irama pendulum yang bergeser, agar “*status quo*” mereka tetap bertahan, untuk sementara agenda mereka di simpan dahulu yaitu para politisi kawakan yang jaya pada masa Orba . jadi, konfigurasi politik pasca jatuhnya Suharto, yang telah tergambarkan di dalam “gedung senayan” adalah dikotomi kelompok reformis dan kelompok “*status quo*”.

Dalam konfigurasi politik yang demikian pemerintahan di Indonesia menggelinding dengan kecepatan tinggi. Terhitung sejak era reformasi terjadi pergantian Presiden sebanyak empat kali (dari Suharto kepada Habibie, lalu kepada Abdurrahman Wahid, dan akhirnya kepada Megawati sampai akhir periode tahun 2004). Pada masa Abdurrahman Wahid, Presiden mengeluarkan dekrit untuk membubarkan DPR dan mengusulkan pembubaran Golkar, pada saat yang sama MPR pun mengadakan Sidang Istimewa untuk memberhentikan presiden Abdurrahman Wahid Karen atersangkut kasus “*Bulloggate*”, digantikan oleh Megawati Sukarnoputri. Selanjutnya, MPR menjalankan agenda seperti yang di amanahkan reformasi, yang salah satunya melakukan amandemen terhadap UUD 1945.

Kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang dilaksanakan oleh pemerintah, sangat dipengaruhi oleh konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu, oleh sebab itu hukum tidak hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif saja, melainkan harus dipandang sebagai

sub-item yang dalam kenyataan (*das-sein*), sangat ditentukan oleh politik. Baik dalam perumusan materi dan pasal-pasal, maupun dalam implementasi dan penegakkannya. Demikian juga UUD 1945, pola tindak perubahan yang telah dilaksanakan oleh MPR, sejak 1999 hingga ditetapkan pada 2002 sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik pada saat itu. Dimana kehidupan politik bangsa sedang beralih dari satu rejim ke rejim lain yang sama sekali berbeda yang melahirkan persepsi kolektif dalam kejiwaan masyarakat di Indonesia waktu itu. Dalam kondisi kejiwaan masyarakat yang seperti inilah pemilu 1999 menghasilkan elit politik DPR dan MPR Gedung Senayan, dimana sebagian besar elit politik ini malah asyik dengan *euphoria* menikmati sekaligus memanfaatkan *kebebasan mutlak* itu.

Sesungguhnya amandemen dalam artian yang positif, dimaksudkan untuk mencegah UUD 1945 sebagai landasan konstitusional penyelenggaraan pemerintahan, dijadikan dasar tindak penyelewengan, terutama oleh kekuasaan. UUD 1945 menurut klasifikasinya, bukanlah konstitusi yang absolut, yang tidak dapat dirubah. Jadi kewajaran untuk melakukan perubahan UUD 1945, sebenarnya dimaksudkan untuk mencegah bangsa Indonesia merasa terkekang, sehingga tidak mesti bertindak di luar undang-undang dasar (institusionil). Karena suasana *Euphoria* tersebut di atas, perancangan amandemen UUD 1945 yang dilakukan anggota MPR, mengabaikan sistematik berpikir : bahwa untuk melakukan amandemen suatu konstitusi, harus berpangkal tolak dari “desain besar” atau paradigma yang dijadikan dasar para pendiri Negara Republik Indonesia pada waktu menyusun UUD 1945. proses berpikir para elit politik

anggota MPR lebih didasarkan pada *empiri kasuistik* yang belum diorganisir menjadi konsep komprehensif, langsung di proyeksikan pada pasal UUD 1945 (asli) yang menurut mereka perlu dikenai amanden.

4. Hasil Perubahan UUD 1945

Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan baik secara kuantitatif maupun secara kualitatif, sangat drastis apabila dilihat dari aspek, berapa lama waktu dalam melakukan perubahan, bagaimana proses yang telah dilakukan, dan siapa-siapa personil-personil yang terlibat dalam perubahan tersebut. Apalagi jika dilihat bahwa perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan telah menyebabkan Bab, Pasal dan Ayat meningkat secara sangat signifikan. Bahkan yang paling penting, telah berimplikasi terhadap perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya yang terkait dengan kedudukan, tugas, fungsi dan hubungan tata kerja Lembaga Lembaga Negara, serta pengaruhnya terhadap kedaulatan rakyat.

BAB IV

ANALISA TERHADAP PENJABARAN

ASAS KEDAULATAN RAKYAT DALAM UUD 1945 HASIL PERUBAHAN

A. Kedudukan Kedaulatan Rakyat Secara Hukum

1. Kedaulatan Rakyat Sebagai Asas Hukum Umum

Penelitian ini berjudul 'PENJABARAN ASAS KEDAULATAN RAKYAT DALAM UUD 1945 : Analisis Hukum Terhadap UUD 1945 Hasil Perubahan'. Dengan demikian penelitian ini ingin melakukan analisa terhadap kedaulatan rakyat sebagai sebuah asas hukum, karena ia tercantum dalam makna sila ke-4 Pancasila, termaktub pada Alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 serta tercantum pula secara eksplisit pada Pasal 1 Ayat (2) Batang Tubuh UUD 1945 setelah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 tersebut.

Yang dimaksudkan dengan analisa yuridis dalam judul penelitian ini berasal dari pengertian kata analisa menurut kamus bahasa Indonesia **Poerwadarminta**¹⁶⁰ yaitu usaha untuk melakukan penyelidikan atas suatu sebab-sebab, sedangkan kata yuridis artinya adalah menurut hukum¹⁶¹. Sedangkan yang menjadi objek analisa yuridis tersebut adalah Kedaulatan Rakyat sebagai Asas yang dianut dalam UUD 1945 baik pada bagian Pembukaan maupun pada Batang Tubuhnya.

Dengan demikian dari pengertian tersebut dapat diartikan bahwa penelitian ini adalah usaha yang dilakukan secara ilmu hukum, untuk menyelidiki

¹⁶⁰ W.J.S.Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, 1984, Cetakan Keduabelas PN.Balai Pustaka, Jakarta, hlm.39

¹⁶¹ Ibid, hlm.1154

bagaimana kedudukan kedaulatan rakyat sebagai sebuah asas. Apabila analisa yuridis yang akan dilakukan dalam penelitian ini dimasukkan kedalam katagori penelitian menurut teori **Soerjono Soekanto**, maka penelitian ini, masuk ke dalam penelitian hukum normatif, yaitu ingin meneliti dogmatik hukum terutama kaidah hukum dalam bentuk penjabaran yang lebih kongkret yang disebut sebagai asas hukum.

Sedangkan alat analisa utama yang dipakai dalam penelitian ini adalah teori-teori perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) yaitu teori-teori yang mempunyai orientasi untuk mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian, dan bersifat kognitif. Teori ini termasuk ke dalam teori ilmu hukum yang bersifat interdispliner sebab sangat berhubungan dengan teori-teori ilmu lain seperti teori politik dan teori sosiologi.

Pengertian asas hukum menurut **Soerjono Soekanto**¹⁶² adalah unsur ideal dari suatu hukum. Asas hukum terdiri dari dua jenis : (1) *asas hukum konstitutif* yaitu unsur ideal yang harus ada bagi kehidupan suatu hukum. (2) *asas hukum regulatif* adalah unsur ideal yang diperlukan untuk berprosesnya sistem hukum tersebut. Dilihat dari segi pemberlakuannya, kedua asas-asas hukum tersebut ada yang : (1) *pemberlakuannya bersifat umum* artinya asas tersebut harus ada pada setiap sistem hukum. (2) *pemberlakuannya bersifat khusus* artinya keberadaan asas hukum tersebut merupakan wujud kekhususan sistem hukum dalam suatu masyarakat dan kebudayaannya.

¹⁶² **Soerjono Soekanto**, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, September 2003, Cetakan Ketujuh PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm.2

Paul Scholten¹⁶³ pula mengemukakan, bahwa memang sebuah asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregule*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum sehingga ia atau bukan apa-apa atau berbicara terlalu banyak (*of niets of veel to rel zeide*). Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan subsumsi atau pengelompokan sebagai aturan tidaklah mungkin, karena untuk itu terlebih dahulu perlu dibentuk isi yang lebih kongkrit. Dengan perkataan lain, asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak dapat dimengerti tanpa asas-asas hukum tersebut.

Sedangkan Asas Hukum menurut **Mudzakir** adalah 'suatu pokok ketentuan atau ajaran yang berdaya cakup menyeluruh terhadap segala persoalan hukum di dalam masyarakat yang bersangkutan dan berlaku sebagai dasar dan sumber materiil ketentuan hukum yang diperlukan'¹⁶⁴.

Jauh sebelum kemerdekaan, pada dasarnya praktek-praktek Kedaulatan Rakyat telah dilaksanakan semasa kerajaan-kerajaan yang tumbuh dan berkembang dalam sejarah Nusantara, terutama pada daerah-daerah pedesaan. Dapat dikatakan bahwa dalam kebudayaan Indonesia terdapat dua tradisi kedaulatan, yaitu Kedaulatan Raja dan Kedaulatan Rakyat. Kedaulatan raja-raja berlaku dikerajaan, sedangkan kedaulatan rakyat berlaku di desa-desa.

Kedua tradisi kedaulatan yang tumbuh pada masa dahulu tersebut dipertentangkan secara diametral oleh tokoh-tokoh pergerakan kemerdekaan.

¹⁶³ **Hamid S. Attamimi**, *Peranan Keputusan Presiden....* Op.Cit., hlm.302

¹⁶⁴ **Mudzakir**, *Teaching Material TEORI HUKUM untuk Kuliah 2002 Kelas Magister Hukum*. 2002, Program Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

sehingga pada waktu itu dikenal istilah 'Daulat Rakyat' versus 'Daulat Tuanku' yang dipopulerkan **Hatta**. Agaknya tradisi daulat rakyat yang tumbuh dari desa inilah yang menjadi pilihan pendiri republik sebagai acuan dalam merumuskan prinsip dan lembaga permusyawaratan-perwakilan dalam UUD 1945.

Nilai kedaulatan rakyat terkandung dalam Sila ke-4 Pancasila 'Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan'. Sila ke-empat ini merupakan sendi yang penting daripada asas kekeluargaan, dan asas bahwa tata pemerintahan Republik Indonesia didasarkan atas kedaulatan rakyat. Kedaulatan Rakyat juga termaktub dalam Alinea ke-empat Pembukaan UUD 1945 dan selanjutnya dijabarkan pula pada Pasal 1 Ayat (2) Batang Tubuh UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah perubahan.

Dengan demikian, kedaulatan rakyat itu merupakan salah satu pokok pikiran dari empat pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945. Sedangkan Pembukaan UUD 1945 mempunyai fungsi atau hubungan langsung dengan UUD 1945 itu sendiri, ialah bahwa Pembukaan UUD 1945 mengandung pokok-pokok pikiran yang diciptakan dan dijemakan dalam Batang Tubuh UUD 1945, yaitu dalam pasal-pasal nya. Empat pokok pikiran ini adalah suasana kebatinan yang merupakan pikiran-pikiran tentang pembentukan Negara, sehingga yang dipentingkan adalah persatuan untuk membentuk negara..

Konsekuensi karena Kedaulatan Rakyat tersirat dalam sila keempat Pancasila, maka ia disebut sebagai Cita Hukum (*rechtsidee*) yang mempunyai fungsi selain fungsi konstitutif -untuk menentukan dasar suatu tata hukum, yang tanpa itu suatu tata hukum akan kehilangan arti dan maknanya sebagai hukum

sehingga tak dapat dikatakan sebagai suatu tata hukum yang benar- dan mempunyai fungsi regulatif untuk menentukan apakah suatu tata hukum positif adil atau tidak adil.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa menurut UUD 1945, dalam tata hukum yang berlaku bagi bangsa Indonesia, kedaulatan rakyat berada dalam dua kedudukan yaitu sebagai Cita Hukum dan sebagai Norma Hukum Tertinggi. Sebagai Cita Hukum (*Rechtsidee*), kedaulatan berada dalam tata hukum Indonesia namun terletak di luar sistem norma hukum.

Menurut **A.Hamid S.Attamimi**¹⁶⁵, ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 yang terdapat dalam Batang Tubuhnya, adalah penjelmaan dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945. Pokok-pokok pikiran tersebut menurut Penjelasan UUD 1945 adalah Pancasila. Maka menjadi jelas, kelima Sila dalam Pancasila termasuk didalamnya kedaulatan rakyat, baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama, merupakan asas-asas hukum (*algemene rechtsbeginselen*) bagi semua ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945.

Kedudukan kedaulatan rakyat sebagai Asas hukum umum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah asas hukum yang harus ada ketika dilakukannya pembentukan peraturan perundang-undangan. Yang berfungsi khusus memberikan pedoman dan bimbingan bagi “pembentukan” termasuk ketika melakukan “perubahan” atas isi peraturan tersebut.

¹⁶⁵ **Hamid S. Attamimi**, *Peranan Keputusan Presiden.....* Op.Cit., hlm.306-

2. Kedaulatan Rakyat Sebagai Norma Hukum Tertinggi (*Staatsfundamentalnorm*)

Menurut **Maria Farida Indrati Soeprapto**¹⁶⁶ norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya. suatu ukuran yang membuat hukum menjadi harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan orang lain. norma hukum berbeda dengan norma-norma lain, antara lain karena Negara memiliki berbagai pulau, berbagai suku bangsa dan adanya kebebasan tiap-tiap orang untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut kepercayaannya, maka norma moral, norma adat dan norma agama yang ada dan berlaku juga berbeda satu dengan lainnya.. Sedangkan norma hukum berlakunya bersifat mutlak, artinya tiap norma hukum berlaku bagi seluruh masyarakat yang berada di negara tersebut.

Apabila dilihat menurut teori **Nawiasky** Kedaulatan Rakyat berkedudukan sebagai *Staatsfundamentalnorm*, oleh karena Kedaulatan rakyat merupakan Norma Dasar (*Grundnorm*), sedangkan Norma Dasar (*Grundnorm*) bagi suatu negara sebaiknya disebut Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*). Istilah *Staatsfundamentalnorm* diperkenalkan pertama kali oleh **Hans Nawiasky** dalam bukunya *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*. Menurut **Nawiasky** dalam suatu negara yang merupakan kesatuan tata hukum itu terdapat suatu norma yang tertinggi (*der oberste norm*), yang kedudukannya lebih tinggi dari konstitusi atau

¹⁶⁶ **Maria Farida Indrati Soeprapto**, *Ilmu Perundang-undangan : Dasar-Dasar dan Pembentukannya* (Disarikan dari Perkuliahan *A.Hamid S.Attanimi*), Cetakan kesebelas, 2006. Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm.6

undang-undang dasar (*die verfassung*), Berdasar norma yang tertinggi inilah konstitusi atau Undang-Undang Dasar suatu negara dibentuk. Oleh Nawiasky norma yang tertinggi dalam kesatuan tata hukum dalam negara diberi nama dengan *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara).

Selanjutnya menurut **Nawiasky**, isi *Staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu Negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma untuk perubahannya. Hakekat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau UUD; ia ada terlebih dulu sebelum adanya konstitusi atau UUD. *Staatsfundamentalnorm* mempunyai akar langsung pada kehendak sejarah suatu bangsa, dasar yang membentuk negara tersebut, yang menurut **Carl Schmitt** merupakan keputusan bersama atau consensus tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik (*eine Gesamtentscheidung uher Art und Form einer politischen Einheit*) yang diambil bangsa tersebut.

Oleh karena kedaulatan rakyat juga termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, maka ia disebut sebagai bagian dari Norma Hukum Tertinggi. Kedaulatan rakyat disebut sebagai Norma Hukum Tertinggi di Indonesia, yang berwujud dalam hukum, dalam Norma Hukum, dalam hal ini pembukaan dari Hukum Dasar, yaitu dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia..

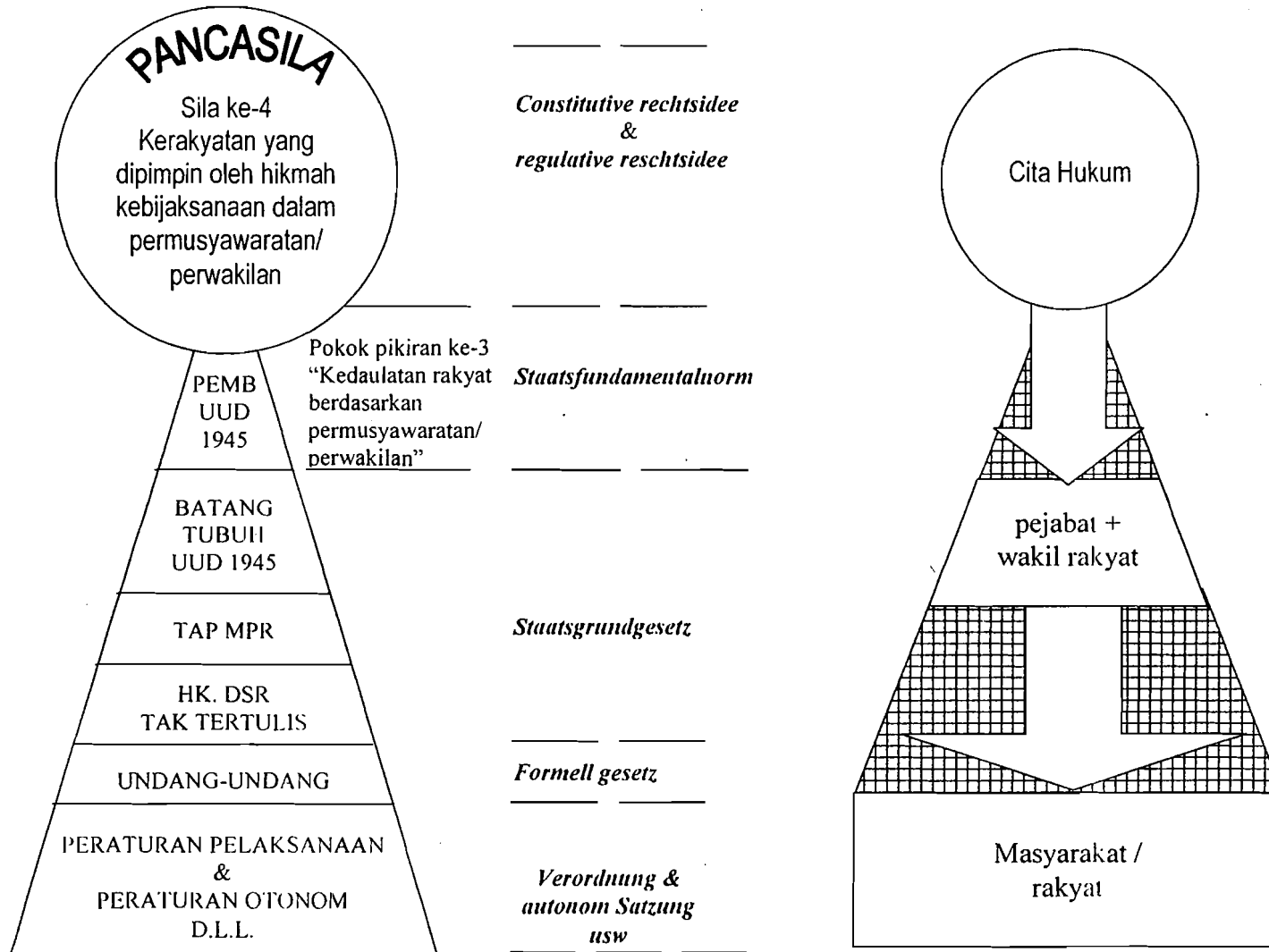
Sebagai Norma Hukum Tertinggi ia menciptakan pasal-pasal Hukum Dasar dan bentuk lapisan-lapisan hukum yang lebih rendah, dan tidak dibenarkan adanya kontradiksi antara norma hukum yang lebih rendah dan kedaulatan rakyat sebagai norma hukum yang lebih tinggi itu.

Sebab menurut tata susunan norma hukum tidak dibenarkan adanya kontradiksi antara norma hukum yang rendah dan norma hukum yang lebih tinggi. Dengan demikian, kedaulatan rakyat sebagai asas yang terkandung dalam Pokok-Pokok Pikiran Pembukaan UUD 1945 merupakan jaminan tentang adanya keserasian dan tiadanya pertentangan antara Pancasila/kedaulatan rakyat sebagai norma hukum yang terdapat dalam Hukum Dasar dan norma-norma hukum yang lebih rendah. Ketidak serasian dan pertentangan antara suatu norma hukum dan norma hukum yang lebih tinggi menyebabkan terjadinya ketidakkonstitusionalan (*unconstitutionality*) dan ketidaklegalan (*illegality*) norma tersebut dan karena itu norma hukum tersebut tidak dapat berlaku.

Untuk lebih jelasnya, bagaimana kedudukan kedaulatan rakyat sebagai nilai yang terkandung dalam Pancasila atau dapat disebut juga sebagai *Staatsfundamentalnorm* dalam tata hukum yang berlaku di Indonesia diaplikasikan kedalam *Die Theorie vom Stufenaufbau de Rehchtsordnung*, dapat dilihat pada diagram berikut ini.

Bagan 1 : Pancasila Sebagai Cita Hukum menurut A.Hamid S.Attamimi, dikembangkan dari

DIE THEORIE VOM STUFENAUFBAU DER RECHTSORDNUNG)*



*) A.Hamid S. Attamimi, *Pancasila Cita Hukum Dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia: Pancasila Sebagai Ideologi*, BP-7 Pusat 1991, hlm.85

3. Kedaulatan Rakyat Sebagai *Verfassungsnorm*

Kedaulatan Rakyat juga termuat secara ekplisit dalam Batang Tubuh UUD 1945, yaitu Pasal 1 Ayat (2), sehingga ia menjadi hukum dasar yang harus dilaksanakan dan ditaati, yang mengikat pemerintah, mengikat setiap lembaga negara dan lembaga masyarakat termasuk juga setiap warga negara Indonesia dimanapun berada. Oleh Hans Nawiascky disebut dengan *Verfassungsnorm*¹⁶⁷.

Setiap produk hukum seperti undang-undang, peraturan atau keputusan pemerintah, bahkan juga setiap tindakan kebijaksanaan pemerintah haruslah berlandaskan dan bersumberkan pada asas kedaulatan rakyat seperti dicantumkan di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Jadi, segala tindakan yang tidak taat terhadap aturan-aturan yang terkandung didalam UUD 1945, dapat dikategorikan sebagai '*tidak konstitusional*'.

Selanjutnya, kedaulatan rakyat yang dijabarkan kedalam ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Batang Tubuh UUD 1945 sebagai rumusan ketentuan-ketentuan Hukum Dasar Negara, juga pada gilirannya merupakan asas-asas hukum umum bagi penyelenggaraan pemerintahan negara termasuk bagi pembentukan peraturan perundang-undangan negara termasuk harus juga dijadikan landasan dalam menjalankan fungsi legislasi atau pun fungsi konstituante MPR sewaktu melakukan perubahan UUD 1945 itu sendiri.

B. Pengaruh Perubahan UUD 1945 Atas Kedaulatan Rakyat

1. Pengaruh Perubahan Secara Umum

Perubahan UUD 1945 yang telah dilaksanakan tidak hanya memberikan pengaruh terhadap perubahan signifikan susunan lembaga-lembaga negara,

¹⁶⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundangan-undangan*, Op.Cit., hlm.41

yang menyangkut pembentukan, kedudukan, tugas/wewenang, fungsi dan tata hubungan antar lembaga negara yang ada., namun juga secara kuantitas telah mengakibatkan UUD 1945 tidak lagi bersifat singkat atau supel, karena jumlah Bab, pasal dan butir-butir subdiktum atau ayatnya meningkat secara luar biasa tajam.

**Undang-Undang Dasar
Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Sebelum dan Sesudah Perubahan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945						
No		Bab	Pasal	Ayat	Aturan Peralihan	Aturan Tambahan
1.	Sebelum Perubahan	16	37	49	4 Pasal	2 Ayat
2.	Setelah Perubahan	21	73	170	3 Pasal	2 Pasal

Jika diperhatikan tabel diatas, maka persentase peningkatan terjadi adalah : jumlah Bab meningkat 31,2%; jumlah Pasal meningkat 97,30%; jumlah Ayat meningkat 246.94%; dan namun jumlah Aturan Peralihan menurun 25%.

UUD 1945 bersifat singkat dan supel, dikatakan singkat karena hanya terdiri dari 16 BAB dan 37 Pasal ditambah 4 Pasal Aturan Peralihan dan 2 Pasal Aturan Tambahan dengan 51 butir ketentuan (ayat). Aturan-aturan ini hanya bersifat dasar (pokok) saja dan merupakan garis-garis besar intruksi pemerintah dalam penyelenggaraan negara. Sedangkan aturan-aturan mengenai penyelenggaraan aturan pokok, diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah membuat, merubah dan mencabutnya. UUD 1945

mengenai penyelenggaraan aturan pokok, diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah membuat, merubah dan mencabutnya. UUD 1945 juga bersifat supel, karena bentuk aturannya yang singkat namun tetap mengikat. Sifat lentur (elastis) ini mencegah agar UUD 1945 tidak lekas ketinggalan jaman dan tidak lekas pula usang (*verouderd*). Dapat dikatakan UUD merupakan UUD yang paling singkat diantara UUD negara-negara lain di dunia.

Secara filosofis dan historis pula perubahan UUD 1945, telah menyebabkan nilai-nilai proklamasi dan Pancasila dalam wujud 4 pokok pikiran yang dikandung dalam Pembukaan, tercerabut dari Batang Tubuh UUD 1945. Padahal nilai-nilai tersebut berasal dari pemikiran bersama pendiri bangsa. Pikiran-pikiran, yang telah digodok dengan cara yang tidak gampang, bahkan dilakukan dengan *modus vivendi* (kesepakatan luhur), untuk selanjutnya ditransformasikan dalam bentuk asas atau prinsip dan dicantumkan di dalam “Pembukaan”.

Sehingga penulis menyimpulkan bahwa pada akhirnya mengakibatkan, kedaulatan rakyat sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 (amandemen) sesungguhnya adalah kontradiktif. Sebab tali penghubung antara pembukaan dan Batang Tubuh tidak lagi erat (bahkan cenderung rapuh). Sebab asas kedaulatan rakyat yang merupakan dasar konstitusional dan fundamental Negara Indonesia, seperti ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV, tidak lagi diberi otoritas yang tinggi. Bahkan dapat pula dikatakan perubahan ini telah mencemarkan arti simbolis

sebuah lembaga yang wujudnya jelas-jelas sebagai pemegang sepenuhnya “kedaulatan rakyat seutuhnya”.

Disamping itu, menurut penulis perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan turut pula memberikan pengaruh terhadap Kesatuan Bentuk (*tri tunggal*) antara Pembukaan-Batang Tubuh-Penjelasan. Perubahan yang dilakukan, telah turut merubah kesatuan bentuk UUD 1945, menjadi tidak lagi terdiri dari Pembukaan-Batang Tubuh-Penjelasan (*tri-tunggal*). Sebab Penjelasan UUD 1945, menurut Pasal II Aturan tambahan UUD 1945 hasil amandemen, telah ditiadakan (dihapuskan).

Ketika kita menghayati maksud dari penjelasan bagian *Penjelasan Umum I*, sebagian dari hukum dasar alinea yang menyatakan : *UUD tidak dapat dimengerti hanya dibaca teksnya saja. Untuk mengerti sungguh-sungguh maksudnya UUD itu kita harus mempelajari juga bagaimana terjadinya teks itu, harus diketahui keterangn-keterangannya dan juga harus diketahui dalam suasana apa teks itu dibuat”*.

Maka sesungguhnya, secara prinsipil perubahan tersebut telah memutus aliran pemikiran tokoh-tokoh bangsa yang mewarnai sejarah pembentukan UUD 1945 (bagaimana terjadinya serta dalam suasana apa dibuat), dengan naskah dokumen sejarah konstitusi bangsa Indonesia, sebagai bahan penghayatan bagi kita, bagi anak cucu kita, kelak di kemudian hari, termasuk penghayatan terhadap kedaulatan rakyat sebagai sebuah faham yang dianut oleh Negara Indonesia.

Tidak hanya itu, perubahan yang telah dilakukan juga telah merubah Nama/Judul UUD 1945, seperti dapat dilihat pada bentuk yang digambarkan dibawah ini :

**Perbandingan Penulisan
Nama/Judul UUD 1945
Dan Penulisan Kata Pembukaan dan Kata Bab I
Antara UUD 1945 yang Asli dan UUD 1945 Perubahan**

a. UUD 1945 asli¹⁶⁸

UNDANG-UNDANG DASAR

PEMBUKAAN

.....
.....
.....
.....

BAB I

BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

(1)
(2)

b. UUD 1945 perubahan¹⁶⁹

¹⁶⁸ Dikutip dari buku teks UUD 195 yang dikeluarkan oleh Sekretariat Negara Republik Indonesia, yang dicetak oleh PT.Mutiara Sakti Utama Jakarta, tahun 1985, hlm.1

¹⁶⁹ Dikutip dari buku teks UUD 1945 Hasil Amandemen, Sinar Grafika Jakarta, Agustus 2002

**UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945**

**PEMBUKAAN
(Preamble)**

.....
.....
.....
.....

UNDANG-UNDANG DASAR

BAB I

Bentuk dan kedaulatan

Pasal 1

- (1)
- (2)

Judul UUD 1945 asli adalah UNDANG-UNDANG DASAR, di bawah judul terdapat perkataan PEMBUKAAN dan tidak ada kata (Preamble). Setelah rumusan Pembukaan yang terdiri dari 4 (empat) paragraph (alinea) tidak diketemukan adanya perkataan Undang-Undang Dasar, dengan perkataan lain, setelah rumusan pembukaan itu dilanjutkan dengan rumusan Bab-Bab dan Pasal-pasal nya. Dimana judul Bab tersebut dituliskan dengan menggunakan huruf besar semua,

Dengan demikian dari segi penulisan Judul, penulisan kata Pembukaan yang langsung dilanjutkan dengan penulisan rumusan-rumusan Bab-Bab dan Pasalnya, maka UUD 1945 yang asli tidak memisahkan Pembukaan dari Batang Tubuhnya. Atau dapat dikatakan bahwa baik Pembukaan maupun

Batang Tubuh Undang-Undang Dasar merupakan satu kesatuan dan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari Undang-Undang dasar 1945.

Tindak perubahan yang telah dilakukan oleh MPR, telah membuat judul UUD 1945 berubah menjadi UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945. Dibawah judul tertera perkataan PEMBUKAAN dan kata (Preamble). Rumusan Pembukaan tetap dan tidak dilakukan perubahan apa-apa, yaitu terdiri dari 4 (empat) paragraph (alinea). Selanjutnya setelah rumusan Pembukaan terdapat perkataan UNDANG-UNDANG DASAR, baru kemudian diteruskan dengan tulisan Bab-bab dan Pasal-pasal yang diikuti dengan rumusan-rumusannya.

Menurut penulis, dari cara penulisan Judul, penulisan kata Pembukaan yang diikuti dengan tulisan UNDANG-UNDANG DASAR yang tidak langsung dilanjutkan dengan rumusan-rumusan Bab-bab dan Pasal-pasalnya, maka dengan demikian UUD 1945 bukan saja berubah judulnya, tapi juga hasil perubahan telah memisahkan Pembukaan dari Batang Tubuhnya. Atau dengan kata lain Pembukaan dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar adalah merupakan dua bagian yang masing-masing terpisah satu sama lain.

Seberapa jauh pengaruh perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan oleh MPR terhadap bentuk pisik UUD 1945, dapat digambarkan dalam tabel 4 tentang Potret Perubahan UUD 1945 berikut ini.

Tabel. 5

POTRET PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

PERIHAL POKOK	PASAL	UUD 18-8-1945	AMD I	AMD II	AMD III	AMD IV
Negara Kesatuan, Negara Hukum, Negara Republik	1	1			1	
Majelis Permusyawaratan Rakyat	2	2				2
Majelis Permusyawaratan Rakyat Wewenang	3	3			3	
Presiden, Wewenang	4	4				
Presiden, Hak	5	5	5			
Presiden, Pengangkatan, Pemilihan	6	6			6	
Presiden, Pemilihan	6A				6A	6A
Presiden, masa jabatan	7	7	7			
Presiden, Pemberhentian	7A				7A	
Presiden, Pemberhentian	7B				7B	
Presiden, Pembubaran DPR	7C				7C	
Presiden/Wakil Presiden, berhalangan	8	8			8	8
Presiden, sumpah/janji	9	9	9			
Presiden, Angkatan Darat, Laut, Udara	10	10				
Presiden, menyatakan perang	11	11			11	11
Pernyataan keadaan bahaya	12	12				
Penetapan Duta dan Konsul	13	13	13			
Grasi, Rehabilitasi, Amnesti, dan Abolisi	14	14	14			
Pemberian gelar, tanda jasa, tanda kehormatan	15	15	15			
Badan Penasehat Presiden	16					16
Dewan Pertimbangan Agung		16				16
Kementrian Negara	17	17	17		17	
Pemerintah Daerah	18	18		18		
Hubungan Pusat dan Daerah	18A			18A		
Daerah Istimewa, daerah yang bersifat khusus	18B			18B		
Dewan Perwakilan Rakyat, keanggotaan	19	19		19		
Penetapan Undang-Undang fungsi DPR	20	20	20	20		
Fungsi DPR, legislasi, anggaran, pengawasan	20A		20A			
Anggota DPR, mengajukan RUU	21	21	21			
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	22	22				
Undang-Undang, tata cara pembentukan	22A			22A		
DPR, pemberhentian anggota	22B			22B		
Dewan Perwakilan Daerah	22C				22C	
Dewan Perwakilan Daerah, fungsi	22D				22D	
Pemilihan Umum, perihal	22E				22E	
Anggaran Pendapatan Belanja Negara	23	23			23	
Pajak, pengaturan	23A				23A	
Mata Uang, perihal	23B					23B
Perihal Keuangan	23C				23C	
Bank Sentral, Bank Indonesia	23D					23D
Badan Pemeriksa Keuangan	23E				23E	
Keanggotaan Badan Pemeriksa Keuangan	23F				23F	
Tempat Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan	23G				23G	
Kekuasaan Kehakiman	24	24			24	24
Mahkamah Agung	24A				24A	
Komisi Yudisial	24B				24B	
Mahkamah Konstitusi	24C				24C	
Peraturan Tentang Hakim	25	25				
Negara Kepulauan	25A			25E		25A
Kewarga Negara	26	26		26		
Hak Kewajiban Warga Negara	27	27		27		
Kebebasan Berserikat, Berkumpul	28	28				
Hak Hidup Setiap Orang	28A			28A		
Perihal keluarga	28B			28B		
Pengembangan, kemajuan diri	28C			28C		
Hak hukum bagi setiap orang	28D			28D		
Perihal agama, kebebasan setiap orang	28E			28E		
Komunikasi dan Informasi	28F			28F		
Hak Asasi Manusia	28G			28G		
Kesejahteraan sosial	28H			28H		
Hak-hak setiap orang	28I			28I		
Kewajiban bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara	28J			28J		
Agama, Negara berdasar Ketuhanan YME	29	29				
Pertahanan dan Keamanan Negara	30	30		30		
Pendidikan	31	31				31
Kebudayaan Nasional	32	32				32
Perekonomian	33	33				33
Fakir, Miskin, anak terlantar	34	34				34
Bahasa	35	35				
Bendera	36	36				
Lambang Negara	36A			36A		
Lagu Kebangsaan	36B			36B		
Lambang dan Lagu diatur dengan Undang-Undang	36C			36C		
Perubahan Undang-Undang Dasar	37	37				37
Aturan Peralihan I	I	I				
Aturan Peralihan II	II	II				
Aturan Peralihan III	III	III				
Aturan Peralihan IV	IV	IV				
Aturan Tambahan Ayat (1)	(1)	(1)				
Aturan Tambahan Ayat (2)	(2)	(2)				
Aturan Peralihan Pasal I (Setelah Amandemen)	I					I
Aturan Peralihan Pasal II (Setelah Amandemen)	II					II
Aturan Peralihan Pasal III (Setelah Amandemen)	III					III
Aturan Tambahan Pasal I (Setelah Amandemen)	I					I
Aturan Tambahan Pasal II (Setelah Amandemen)	II					II

2. Pengaruh Perubahan Pasal 1 ayat (2)

Dilihat dari segi letaknya, kedaulatan rakyat disebutkan dengan tegas dan jelas pada awal Batang Tubuh UUD 1945 yaitu Pasal 1 Ayat (2). Sehingga dapat dikatakan bahwa kedaulatan rakyat adalah kalimat hukum pembuka pada Hukum Dasar Tertinggi Negara Indonesia, ataupun kedudukan kedaulatan rakyat secara hukum adalah asas dasar yang harus dilaksanakan, ditaati dan mengikat semua orang baik pemerintah, lembaga negara, lembaga masyarakat termasuk warganegara.

Kedaulatan rakyat seperti disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 asli yang berbunyi "*kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*".

Sedangkan pada UUD 1945 hasil amandemen, kedaulatan rakyat disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) juga, namun bunyinya berubah menjadi "*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".

Padanan per kata Pasal 1 ayat (2) Yang Berubah

<i>UUD 1945 Naskah Asli</i>	<i>UUD 1945 Hasil amandemen</i>
<ul style="list-style-type: none">• <i>adalah</i>• <i>dilakukan sepenuhnya</i>• <i>oleh MPR</i>	<ul style="list-style-type: none">• <i>berada</i>• <i>dilaksanakan</i>• <i>menurut UUD</i>

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia pengertian kata *adalah* yaitu kata penghubung yang bersifat penjelasan, sedangkan kata *berada*

pengertiannya yaitu *ada di*. Adapun pengertian kata-kata *dilakukan sepenuhnya* menurut **Dahlan Thaib** *dijalankan* atau *dilaksanakan secara keseluruhan tanpa terbagi-bagi*.¹⁷⁰ Sedangkan pengertian kata-kata *menurut UUD* didalam Kamus Umum Bahasa Indonesia yaitu *sesuai dengan yang diperintahkan UUD*.

Dengan demikian, maka secara hukum makna Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (asli) adalah : “ ***MPR adalah lembaga pemegang kedaulatan rakyat dan berkewenangan untuk melaksanakan sepenuhnya kedaulatan tersebut secara seutuhnya, belum terbagi dengan lembaga lain***”.

Menurut pasal ini, kedaulatan rakyat seutuhnya itu dipegang sepenuhnya oleh lembaga MPR, belum terbagi dengan lembaga lain. Namun selanjutnya, kedaulatan rakyat seutuhnya itu lalu diwujudkan ke dalam energi kekuasaan utuh MPR yaitu menetapkan dan mengubah UUD; menetapkan GBHN sebagai artikulasi penetapan seluruh kehendak rakyat; memilih dan memberhentikan presiden/wakil sebagai mandataris pemegang kekuasaan pada pemerintahan negara.

Oleh karena MPR adalah lembaga pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat seutuhnya, maka menurut penulis MPR berhak menyandang gelar sebagai Lembaga Tertinggi Negara.

Sedangkan makna Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan secara hukum adalah : “***Pelaksanaan kedaulatan rakyat harus sesuai dengan apa yang terkandung di dalam isi dari UUD***”.

Dengan demikian menurut Pasal ini kedaulatan rakyat tidak lagi

¹⁷⁰ **Dahlan Thaib**, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat* Op.Cit., hlm.314

diwujudkan secara konkret ke dalam sebuah lembaga, melainkan dijabarkan ke dalam isi dari UUD itu sendiri". Akibatnya wujud kedaulatan rakyat tersebut tidak lagi konkret, sebab tidak jelas bentuknya, serta tidak pula utuh, karena telah menyebar ke dalam pasal-pasal yang ada di dalam UUD. Sehingga sangat sulit untuk menilai proses kedaulatan rakyat itu dijalankan, dan sangat tidak mungkin untuk meminta pertanggungjawaban pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut kepada sebuah lembaga yang telah ditentukan sebelumnya.

Selain itu, menurut penulis perubahan bunyi Pasal ini telah mengakibatkan bergesernya asas kedaulatan yang dianut oleh Negara Indonesia, menjadi tidak lagi kedaulatan rakyat melainkan kedaulatan hukum. Padahal kedaulatan rakyat pengertiannya adalah rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara, tidak ada yang lebih berkuasa selain rakyat, rakyatlah yang menjadi sentral atau rakyatlah yang paling menonjol dan paling top¹⁷¹.

3. Pengaruh Perubahan Terhadap Sistem Pembagian Kekuasaan Dalam Negara

a. UUD 1945 Menurut Teori Pembagian Kekuasaan

Dilihat dari teori pembagian kekuasaan, menurut UUD 1945 asli, MPR merupakan satu-satunya badan yang melaksanakan dan menjalankan kekuasaan tertinggi dalam negara atau kedaulatan rakyat, dipertegas dalam Penjelasan Pasal 1 ayat (2) yang menyebut MPR adalah 'Penjelmaan' rakyat. Sistem pemerintahan negara angka tiga (III) menyebutkan, MPR

¹⁷¹ Baca, *ibid*, hlm.316

sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des willens des Staatsvolkes*). Sedangkan Penjelasan Pasal 2 ayat (1) menyatakan, “maksudnya ialah supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat”.

Selanjutnya kedaulatan rakyat tersebut dilakukan sepenuhnya oleh MPR dalam keadaan seutuhnya belum terbagi dengan lembaga lain, dan diwujudkan ke dalam energi kekuasaan utuh MPR yaitu : (1) menetapkan dan mengubah UUD berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 37; (2) menetapkan GBHN sebagai artikulasi penetapan seluruh kehendak rakyat berdasarkan Pasal 3 UUD; (3) memilih dan memberhentikan presiden/wakil sebagai mandataris pemegang kekuasaan pemerintahan Negara berdasarkan Pasal 6 Ayat (2).

Mengingat MPR adalah satu badan yang besar dan lamban sifatnya, maka amat tidak mungkin untuk melaksanakan seluruh kekuasaannya. Sehingga Majelis tersebut lalu menyerahkan lagi kekuasaannya kepada lembaga-lembaga yang ada dibawahnya. Adapun lembaga-lembaga negara yang terletak langsung dibawah MPR adalah Presiden, DPR, DPA, MA, BPK.

Sesuai dengan klasifikasi teori pembagian kekuasaan diatas, seluruh kekuasaan yang terletak ditangan MPR dilimpahkan lagi kepada lembaga-lembaga yang dibawahnya, yakni :

- 1). Kekuasaan Eksekutif kepada Presiden.

- 2). Kekuasaan Legislatif kepada Presiden bersama DPR.
- 3). Kekuasaan Yudikatif kepada Mahkamah Agung dan untuk sebahagian kecil diserahkan kepada Presiden.
- 4). Kekuasaan Auditif kepada BPK.
- 5). Kekuasaan Konsultatif kepada DPA.

Menurut yang diatur UUD 1945 (asli), UUD 1945 tidak menganut doktrin *Trias Politica* secara murni seperti apa yang di ajarkan Montesqieu, karena UUD 1945 tidak menerapkan sistem pembagian kekuasaan (*division of power*). Adapun alasannya menurut penulis adalah sebagai berikut :

- 1). UUD 1945 tidak membatasi secara tegas, agar setiap kekuasaan harus dilakukan oleh satu organ/badan tertentu yang tidak boleh dicampuri oleh organ/badan yang lainnya.
- 2). UUD 1945 tidak membatasi kekuasaan untuk dibagi atas tiga bagian saja dan juga tidak membatasi pembagian kekuasaan untuk dilakukan oleh tiga organ/badan saja.
- 3). UUD 1945 tidak membagi habis kekuasaan rakyat yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, pasal 1 ayat (2) kepada lembaga-lembaga lainnya.

Untuk selanjutnya sistem pembagian kekuasaan yang terbagi (*division of power*) dan bukan terpisah (*separation of power*) tersebut dilakukan dengan dua cara : **pertama**, secara Horizontal yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsi yang di bagikan kepada legislatif, eksekutif, dan yudikatif, namun adakalanya ketiga fungsi ini saling bekerjasama. **Kedua**, secara vertikal

yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkat pemerintahan. Dimana kekuasaan tersebut dibagikan oleh pemerintah pusat kepada propinsi dengan asas desentralisasi dan dekonsentrasi serta kepada pemerintah kabupaten/kota dengan asa *authonomy* (pasal 4- pasal 25 UUD 1945).

b. Pengaruh Perubahan Terhadap Lembaga-Lembaga Negara

1). MPR (Pasal 2-3)

Perubahan UUD 1945 telah mengakibatkan MPR bukan lagi sebagai *supreme institution* melainkan hanya sebagai lembaga *joint session*. Dari segi keanggotaannya, MPR terdiri dari seluruh anggota DPR yang porsinya merupakan 2/3 bagian, ditambah anggota DPD yang porsinya tidak boleh melebihi 1/3 dari seluruh anggota DPR. Anggota DPR merupakan perwakilan politik yang dipilih dalam pemilu dengan sistem pemilihan proporsional, sedangkan anggota DPD merupakan perwakilan perseorang (*independen*) yang dipilih dalam pemilu dengan sistem distrik, dengan tata cara pemilihan yang diatur dalam undang-undang.

Dengan fungsi hanya sebagai konstituante yang mempunyai hak merubah UUD, dan bertugas melantik Presiden/Wakil Presiden. Sehingga MPR tidak lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara atau Lembaga Pemegang Kedaulatan Rakyat sepenuhnya, melainkan hanya sebagai Lembaga Tinggi Negara yang setara dengan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara lainnya.

2). **Presiden/Wakil Presiden (Pasal 4-16)**

Perubahan UUD 1945 telah mengakibatkan perubahan yang drastis bagi lembaga Presiden/Wakil Presiden. Presiden/Wakil Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR melainkan dipilih langsung oleh rakyat dengan syarat-syarat dan tata cara pelaksanaan yang diatur dalam undang-undang.

Presiden/Wakil Presiden tidak lagi mempunyai kekuasaan untuk membentuk undang-undang, tapi hanya diberi hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada **DPR**.

Masa jabatan Presiden/Wakil Presiden pun telah dibatasi hanya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Bahkan **DPR** dapat mengusulkan kepada MPR untuk pemberhentian Presiden/Wakil Presiden selama masa jabatannya. Namun Presiden tidak dapat membekukan atau membubarkan DPR.

Perubahan terhadap UUD 1945 ini juga telah menimbulkan bertentangan dengan sistem pemerintahan presidential, karena hak *prerogatif* Presiden dan Kepala Negara dikurangi. Misalnya untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, Presiden harus meminta persetujuan **DPR** serta hal lain-lain lebih lanjut diatur dengan undang-undang. Presiden dalam menyatakan bahaya ditetapkan dengan undang-undang, demikian juga dalam

memberi amnesti dan abolisi Presiden harus memperhatikan pertimbangan **DPR**.

Selanjutnya, ketika Presiden akan memberi gelar, tanda jasa bahkan untuk membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden pun, harus diatur dengan undang-undang yang nota bene pembuatannya merupakan kekuasaan **DPR**.

3). **DPR (Pasal 19-22B)**

Berbeda dengan MPR dan Presiden/Wakil Presiden, perubahan UUD 1945 tidak berpengaruh apa-apa pun terhadap keanggotaan DPR. Sebab DPR tetap berasal dari perwakilan partai politik yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. dengan sistem proporsional terbuka berdasarkan urutan yang ditentukan oleh partai politik, bukan berdasarkan pilihan suara terbanyak dari rakyat. Demikian juga susunannya masih tetap diatur dengan undang-undang. Anggota DPR memang dapat diberhentikan dari jabatannya, namun dengan syarat-syarat dan tata cara yang diatur dalam undang-undang yang dibuat oleh mereka sendiri.

Sedangkan dari segi kekuasaannya, DPR merupakan satu-satunya lembaga yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang, dengan cara melakukan pembahasan rancangannya bersama-sama dengan Presiden. Namun apabila rancangan tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam jangka waktu tiga puluh hari, rancangan undang-undang

tersebut tetap sah menjadi undang-undang. Walaupun untuk pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Disamping memegang kekuasaan membentuk undang-undang, perubahan UUD 1945 telah memberikan begitu banyak fungsi dan hak yang dimiliki DPR maupun anggotanya. Misalnya bagi lembaga DPR ada fungsi legislasi, fungsi anggaran, fungsi pengawasan serta hak interplasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Tidak hanya lembaganya, setiap anggota DPR juga diberikan beberapa hak, antara lain hak mengajukan pertanyaan, hak mengajukan usul dan pendapat, hak imunitas serta hak mengajukan usul rancangan undang-undang.

4). **DPD (Pasal 22C-22D)**

Perubahan UUD 1945 telah menetapkan sebuah Lembaga Tinggi Negara baru yang disebut Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Berbeda dengan anggota DPR, anggota DPD berasal dari perwakilan perseorangan (independen) dari setiap provinsi. Dengan jumlah yang sama bagi masing-masing provinsi, namun dibatasi tidak boleh melebihi sepertiga dari jumlah anggota DPR, walaupun sistem pemilihannya adalah langsung dilakukan oleh rakyat berdasarkan sistem distrik yang merupakan pilihan suara terbanyak murni dari rakyat. Bukan hanya itu, syarat-syarat dan tata cara pemberhentian anggota DPD diatur pula oleh undang-undang yang nota bene pembuatannya adalah oleh DPR.

Walaupun DPD sama seperti DPR, yang juga merupakan anggota MPR. Namun dari segi kekuasaannya, DPD hanya diberi kekuasaan

sekedar mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR dan sekedar ikut memahasnya. Namun, itupun terbatas hanya untuk hal-hal yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, serta hal-hal lain yang berkenaan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

5). **DPA (Pasal -)**

Perubahan UUD 1945 mengakibatkan DPA sebagai Lembaga Tinggi Negara yang berfungsi untuk memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, dihapuskan atau ditiadakan. Diganti dengan suatu dewan pertimbangan yang kedudukannya bukan lagi sebagai Lembaga Tinggi Negara. Hanya hak pembentukannya diberikan kepada Presiden, itupun mesti diatur pula dengan undang-undang.

6). **BPK (23E-23G)**

Sistem penentuan anggota BPK tidak diatur dalam UUD 1945 asli. Namun sejak UUD 1945 perubahan, anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden. Padahal secara yuridis pengaturan ini bersifat sangat teknis sehingga seharusnya tidak berkualifikasi sebagai materi UUD.

Jika menurut UUD 1945 asli, kewenangan BPK adalah untuk melakukan pemeriksaan keuangan Negara, yang hasil pemeriksaan keuangan negara tersebut hanya cukup diberitahukan kepada DPR, namun sejak UUD 1945 perubahan hasil pemeriksaan tersebut harus diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD berkenaan untuk

ditindaklanjuti sesuai dengan undang-undang. Lalu hal-hal lain pun mengenai BPK harus diatur lagi dengan undang-undang.

7). **MA (Pasal 24-24A)**

Perubahan UUD 1945 memberikan pengaruh terhadap sistem penentuan hakim agung. Jika menurut UUD 1945 asli, syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim agung tidak diatur teknisnya di dalam UUD 1945, tapi cukup hanya ditetapkan di dalam undang-undang saja.

Namun di dalam UUD 1945 perubahan, calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada **DPR** untuk mendapatkan persetujuan, dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden, termasuk juga kualifikasi dan persyaratan untuk menjadi calon hakim agung. Padahal secara yuridis pengaturan ini bersifat sangat teknis, sehingga harusnya tidak berkualifikasi sebagai materi UUD. Tidak hanya itu, susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur pula dengan undang-undang, yang pembuatannya dikuasai oleh DPR.

Kewenangan Mahkamah Agung untuk mengadili tingkat kasasi, untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang atau wewenang lainnya hanya diberikan oleh undang-undang.

8). **KY (Pasal 24B)**

Perubahan UUD 1945 juga, telah menetapkan sebuah Lembaga Tinggi Negara baru yang disebut Komisi Yudisial (KY). Anggota KY diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, namun harus dengan persetujuan DPR. Lalu, susunan, kedudukan dan keanggotaan KY diatur pula dengan undang-undang. Tidak hanya itu kualifikasi teknis persyaratan seorang anggota KY juga diatur dalam UUD 1945 perubahan, padahal secara yuridis pengaturan yang bersifat teknis seperti ini tidak berkualifikasi sebagai muatan UUD.

Adapun kewenangan KY adalah untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR. Serta wewenang lainnya dalam rangka pengawasan demi untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

9). **MK (Pasal 24C)**

Perubahan UUD 1945 juga, telah menetapkan sebuah Lembaga Tinggi Negara baru lainnya, yang disebut Mahkamah Konstitusi (MK). Sembilan orang anggota KY, diajukan masing-masing tiga orang oleh MA, tiga orang oleh DPR dan tiga orang lagi oleh Presiden, untuk selanjutnya penetapannya dilakukan oleh Presiden. Kualifikasi teknis persyaratan seorang hakim MK juga diatur dalam UUD 1945 perubahan, padahal secara yuridis pengaturan yang bersifat teknis seperti ini tidak berkualifikasi sebagai muatan UUD.

Adapun kewenangan MK adalah untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, dalam menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya tersebut diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, serta hukum acara dan ketentuan lainnya tentang MK diatur dengan undang-undang. Sistem pengaturan pengangkatan Hakim Konstitusi berbeda dengan pengangkatan Hakim Agung, hal mana menunjukkan adanya standar ganda aturan dalam UUD 1945 perubahan.

c. Pengaruh Perubahan UUD 1945 Terhadap Kelembagaan Negara Lainnya

1). Menteri-Menteri Negara (Pasal 17)

Perubahan UUD 1945 memberikan pengaruh terhadap sistem penentuan kementerian negara. Jika menurut UUD 1945 asli, syarat-syarat pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara tidak diatur di dalam UUD 1945, tapi cukup hanya diberikan kebijaksanaannya kepada Presiden sebagai hak prerogatif saja. Namun di dalam UUD 1945 perubahan, syarat-syarat pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang, yang kekuasaan untuk membentuk undang-undang ada di tangan **DPR**. Secara yuridis hal ini mengakibatkan timbulnya pertentangan *in optima forma*

antara Pasal 17 Ayat (4) tentang pembentukan dan pengangkatan kabinet terhadap Ayat (1), (2), dan (3) dalam pasal yang sama¹⁷².

2). **Bank Indonesia (Pasal 23D)**

Perubahan UUD 1945 memberikan pengaruh terhadap sistem pengaturan Bank Indonesia, yang bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial. Jika menurut UUD 1945 asli pengaturan teknis tentang Bank Indonesia diserahkan kepada hak prerogatif Presiden. Namun dalam UUD 1945 perubahan, hal-hal yang terkait dengan susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung-jawab dan independensi Bank Indonesia, diatur dengan undang-undang yang kekuasaan untuk membuatnya ada di tangan DPR.

3). **TNI dan Kepolisian RI (Pasal 30)**

Perubahan UUD 1945 memberikan pengaruh terhadap sistem pengaturan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian RI, yang bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial. Jika menurut UUD 1945 asli pengaturan teknis tentang TNI dan Kepolisian RI diserahkan kepada hak prerogatif Presiden, sebagai Kepala Negara. Namun dalam UUD 1945 perubahan, hal-hal yang terkait dengan susunan, kedudukan, hubungan kewenangan, serta hal-hal yang terkait, diatur dengan undang-undang yang kekuasaan untuk membuatnya ada di tangan DPR.

¹⁷² **Abdulkadir Besar**, *Perubahan UUD 1945 Tanpa*, Op.Cit.hlm.34

4). Duta dan Konsul (Psal 13)

Perubahan UUD 1945 memberikan pengaruh terhadap sistem pengaturan duta dan konsul, yang bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial. Jika menurut UUD 1945 asli pengaturan teknis tentang pengangkatan duta dan konsul serta penerimaan duta Negara lain, diserahkan kepada hak prerogatif Presiden, sebagai Kepala Negara. Namun dalam UUD 1945 perubahan, untuk mengangkat duta dan konsul serta untuk menerima penempatan duta negara lain, Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR.

5). Pemerintah Daerah (Pasal 18-18B)

Perubahan UUD 1945 memberikan pengaruh terhadap sistem pengaturan pemerintahan daerah. Jika menurut UUD 1945 asli pengaturan yang lebih rinci tentang pemerintahan daerah cukup diserahkan kepada Presiden sebagai kepala Pemerintahan. Namun dalam UUD 1945 perubahan, pengaturan pemerintahan daerah sampai kepada pembagian daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota hingga persoalan hubungan pusat dan daerah serta daerah yang bersifat istimewa dan hak masyarakat yang bersifat teknis, dinyatakan turut diatur dengan undang-undang.

6). Grasi/Rehabilitasi/Amnesti/Abolisi (Pasal 14)

Perubahan UUD 1945 memberikan pengaruh terhadap sistem pengaturan pemberian grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi, yang bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial. Jika menurut

UUD 1945 asli pengaturan teknis tentang pemberian Grasi, Rehabilitasi, Amnesti dan Abolisi, diserahkan kepada hak prerogatif Presiden, sebagai Kepala Negara. Namun dalam UUD 1945 perubahan, untuk memberikan grasi dan rehabilitasi Presiden harus memperhatikan pertimbangan MA, dan untuk memberikan amnesti dan abolisi Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR.

7). Tanda Jasa (Pasal 15)

Perubahan UUD 1945 memberikan pengaruh terhadap pemberian gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan, yang bertentangan dengan sistem pemerintahan presidensial. Jika menurut UUD 1945 asli pengaturan teknis tentang pemberian gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan, diserahkan kepada hak prerogatif Presiden sebagai Kepala Negara. Namun dalam UUD 1945 perubahan, untuk memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan, harus diatur dengan undang-undang yang kekuasaannya untuk membuatnya berada ditangan DPR.

d. Pengaruh Terhadap Hak-Hak Rakyat

1). Peningkatan Jaminan dan Perlindungan Hak-Hak Rakyat (Pasal 26-34)

Perubahan UUD 1945 memberikan pengaruh yang sangat positif terhadap jaminan dan perlindungan atas hak-hak rakyat, terutama hak asasi kemanusiaan rakyat. Antara lain ditandai dengan meningkatnya kuantitas pasal, dari delapan pasal saja yang tercantum dalam UUD 1945

asli, meningkat menjadi duapuluh dua pasal yang tercantum dalam UUD 1945 perubahan, seperti berikut ini :

- Hak untuk memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6A)
- Hak untuk memilih langsung Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah (Pasal 18)
- Hak untuk memilih anggota DPR secara berkala dalam Pemilihan Umum (Pasal 19)
- Hak untuk memilih langsung anggota DPD-RI (Pasal 22C)
- Hak untuk mengikuti pemilihan umum secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil secara berkala setiap lima tahun (Pasal 22E)
- Hak persamaan di hadapan hukum (Pasal 27)
- Hak dalam pekerjaan (Pasal 27)
- Hak pembelaan Negara (Pasal 27)
- Hak untuk berkumpul (Pasal 28)
- Hak untuk hidup (Pasal 28A)
- Hak untuk berkeluarga (Pasal 28B)
- Hak untuk pendidikan (Pasal 28C)
- Hak untuk mendapatkan kepastian hukum (Pasal 28D)
- Hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan (Pasal 28D)
- Hak kewarganegaraan (Pasal 28D)
- Hak kebebasan beragama (Pasal 28E dan Pasal 29)
- Hak untuk berkomunikasi (Pasal 28F)
- Hak untuk mendapatkan rasa aman (Pasal 28G)

- Hak untuk hidup sejahtera (Pasal 28H)
- Hak masyarakat tradisional (Pasal 28I)
- Hak untuk turut serta mempertahankan negara (Pasal 30)
- Hak untuk mendapatkan pendidikan (Pasal 31)
- Hak untuk mendapatkan anggaran pendidikan sekurang-kurang duapuluh persen (Pasal 31)
- Hak partisipasi dalam bidang ekonomi (Pasal 33)
- Hak fakir miskin untuk dipelihara negara (Pasal 34)

2). **Kewajiban/Batasan**

Dibalik pengaruh positif yang diberikan oleh Perubahan UUD 1945 terhadap jaminan dan perlindungan hak-hak rakyat, ternyata ada batasan-batasan yang ditetapkan. Menurut penulis, apa bila diteliti secara seksama batas-batasan tersebut beberapa justru kontradiksi dengan hak-hak rakyat yang telah diberikan oleh konstitusi pada waktu yang sama.

Batasan-batasan tersebut di jabarkan dalam bahasa hukum “diatur menurut undang-undang” atau “wajib tunduk kepada pembatasan” atau “wajib menjunjung”. Alasannya menurut penulis, karena implementasi pelaksanaan pembuatan undang-undang organik tersebut acap kali menimbulkan kontradiksi yang substansial. Antara lain sebagai berikut :

- Hak politik rakyat untuk memilih wakilnya di dalam lembaga perwakilan dan hak untuk memilih kepala pemerintahan serta hak rakyat untuk berpartisipasi dalam lembaga partai politik. Yang diatur

di dalam undang-undang tentang partai politik, khususnya pasal mengenai mekanisme penentuan caleg yang lebih berpihak kepada elit partai dari pada aspirasi kebanyakan rakyat. Undang-undang tentang pemilu, yang menetapkan sistem proporsional terbuka yang pada implementasinya hanya menghasilkan dua orang (0,4%) saja dari lima ratus orang anggota DPR, yang murni merupakan pilihan rakyat.¹⁷³ Undang-undang pemilihan presiden yang mensyaratkan calon presiden harus dicalonkan partai politik dengan peroleh suara minimal 15%.

- Hak rakyat untuk mendapat anggaran pendidikan 20%, pada pelaksanaannya tidak pernah mencapai jumlah yang sedemikian itu.
- Hak jaminan dan perlindungan terhadap asasi kemanusiaan, pada implementasinya hanya menghasilkan 11% perwakilan perempuan di DPR dari 30% yang diperintah dalam undang-undang pemilu, pembunuhan pejuang HAM Munir yang hingga kini belum terungkap, dan lain sebagainya.

e. DPR Sebagai Lembaga Negara Yang Dominan

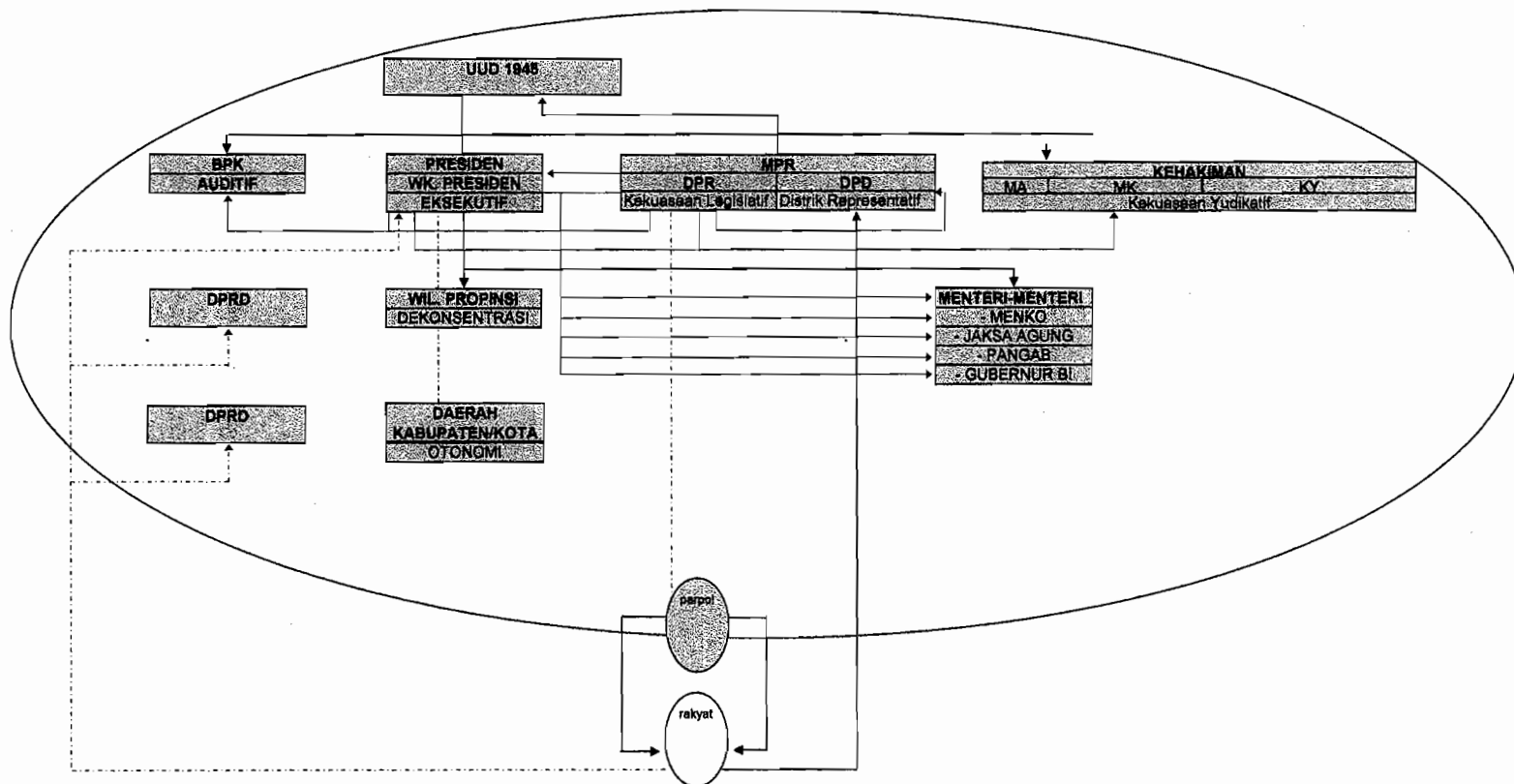
Dari ulasan penulis diatas, dapat dikatakan bahwa Perubahan UUD 1945 telah memberikan pengaruh yang sangat drastis terhadap proses pembentukan, kedudukan, tugas/wewenang beberapa lembaga, dan juga pola hubungan antar lembaga-lembaga tersebut, dengan argumentasi sebagai berikut :

¹⁷³ Baca Almanak Anggota Parlemen RI 2004-2009, yang di terbitkan Pusat Reformasi Pemilu CETRO bekerjasama dengan Hanns Seidel Foundation, Cetakan Pertama Desember 2005, hlm. 270 dan 451.

1). **Susunan**

Lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945 (amandemen) adalah delapan yaitu MPR, Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPD, MA, MK, KY dan BPK. Lembaga DPA sebagai lembaga yang memberikan pertimbangan kepada Presiden telah dihapus (ditiadakan). Sedangkan lembaga MK (Mahkamah Agung) dan KY (Komisi Yudisial) merupakan lembaga yang baru dibentuk. Secara ringkas susunan lembaga-lembaga negara dapat dilihat pada Tabel 5 Ikhtisar Susunan Lembaga-Lembaga Tinggi negara UUD 1945 Hasil Perubahan berikut ini.

BAGAN. 5
JALUR STRUKTUR KETATANEGARAAN
JALUR HUBUNGAN KEKUASAAN NEGARA
SESUDAH AMANDEMEN



Tabel 5
Ikhtisar Susunan Lembaga-Lembaga Negara : UUD 1945 (Amandemen)*

PEMBENTUKAN	KEDUDUKAN	TUGAS DAN WEWENANG	FUNGSI	HUBUNGAN
(1) MPR : terdiri atas anggota DPR dan DPD (*3 dan *4)	Setara dengan lembaga-lembaga yang lain	<ul style="list-style-type: none"> • Bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. • Mengubah dan menetapkan UUD • Melantik Presiden/Wakil (**2) dan, • Memberhentikan Presiden/Wakil dalam masa jabatannya menurut UUD (**2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lembaga bicameral "joint session". 	<ul style="list-style-type: none"> • (1-3)* • (1-4)* • (1-2)*** • (1-2)***
(2) PRESIDEN/WKL: Dicalonkan oleh partai politik, selanjutnya dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilu setiap 5 tahun.	<i>Idem</i> <ul style="list-style-type: none"> • Diatur dengan UU (**3) 	<ul style="list-style-type: none"> • Berhak mengajukan RUU kepada DPR (**3). • Menetapkan PP untuk menjalankan UU • Tidak dapat membekukan DPR (**3) • Menetapkan hakim agung, mengangkat dan memberhentikan anggota KY, meresmikan keanggotaan BPK, menetapkan sekaligus mengajukan tiga orang calon hakim konstitusi (**6,8,9) • Memegang kekuasaan tertinggi atas AD/AU/AL. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lembaga pemegang kekuasaan pemerintahan an (Eksekutif) • Bersama DPR memegang juga kekuasaan Legislatif (**3) • Fungsi Yudikatif, mengangkat at Jaksa Agung 	<ul style="list-style-type: none"> • (2-3)*** • (2-3)*** • (2-6)*** • (2-8)*** • (2-9)*** • (2-3)*** • (2-3)*** • (2-3)*** • (2-6)*** • (2-3)*** • (2-3)****

		<ul style="list-style-type: none"> • Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain, dengan persetujuan DPR (**3). • Menyatakan keadaan bahaya. • Menetapkan duta, konsul serta menerima penempatan duta dan konsul Negara lain, dengan memperhatikan pertimbangan pertimbangan DPR (**3). • Memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA (**6). • Memberi amnesty dan abolisi dengan mempertimbangkan DPR (**3). • Memberi gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan. 		
(3) DPR : perwakilan partai politik, dipilih dalam pemilu dengan sistem semi proporsional terbuka.	setara	<ul style="list-style-type: none"> • Membentuk UU. • Membahas RUU yang diusulkan pemerintah (**2). • Mengesahkan RUU menjadi UU (**2) • Hak interplasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat (**2) • Hak anggota DPR untuk mengajukan RUU (**2) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kekuasaan pembentuk undang-undang (Legislatif) • Fungsi Budgetair (**2-6) • Fungsi pengawasan (**2) 	<ul style="list-style-type: none"> • (3-2)** • (3-2)** • (3-2)** • (3-2)** • (3-2)** • (3-6)** • (3-8)** • (3-9)** • (3-2)** • (3-2-6)** • (3-2)**

		<ul style="list-style-type: none"> • Memberi persetujuan terhadap Perpu yang dibuat Presiden. (***)2) • Memilih hakim agung, menyetujui pengangkatan dan pemberhentian anggota KY dan memilih anggota BPK (***)6,8,9) 		
<p>(4) DPD : Perwakilan rakyat secara independent, dipilih secara langsung oleh rakyat dengan sistem distrik.</p>	<p><i>Idem</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Diatur UU (**3) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bersidang minimal sekali dalam lima tahun. (***)1) • Mengajukan RUU kepada DPR, khusus untuk masalah daerah dan masalah alokasi anggaran nasional untuk daerah-daerah. • Memberikan pertimbangan dalam pemilihan anggota BPK (9) 	<p>Fungsi legislasi terbatas untuk masalah daerah dan masalah alokasi anggaran nasional untuk daerah-daerah (***)3,@).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • (4-1)*** • (4-3)** • (4-3)**** • (4-@)****
(5) DPA : dihapus	dihapus	dihapus	dihapus	Dihapus
<p>(6) MA : Diusulkan oleh KY kepada DPR dan ditetapkan oleh Presiden. (*8-3-2)</p>	<p>Setara dengan lembaga-lembaga lainnya.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diatur UU (**3) 	<ul style="list-style-type: none"> • Menyelenggarakan penegakan hukum secara merdeka. • Mengadili tingkat kasasi, menguji peraturan per-U-an terhadap UU (***)2,3) • Memberi pertimbangan kepada Presiden dalam menetapkan grasi dan rehabilitasi. (***)2) 	<p>*Fungsi pelaksanaan hukum (yudikatif)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • (6-8-3-2)* • (6-3)** • (6-2-3)*** • (6-2)***
<p>(7) MK : sembilan orang hakim yang ditetapkan oleh Presiden, diajukan</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diatur UU (**3) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mengadili pada tingkat pertama dan terakhir kasus untuk menguji 	<ul style="list-style-type: none"> • Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan 	<ul style="list-style-type: none"> • (7-2-6-3)* • (7-3)** • (7-2-3)***

masing-masing tiga orang oleh MA, tiga lagi oleh DPR serta tiga orang sisanya oleh Presiden (*2,6,3).		UUD, sengketa antar lembaga Negara, pembubaran partai dan perselisihan pemilu. (**2,3)	n perundangan (****2,3)	• (7-2-3)****
(8) KY : diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR (*2-3)	• Diatur UU (**3)	• Mengusulkan pengangkatan hakim agung (**6). • Melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim (**6).	• Fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan hukum (****6,7)	• (8-2-3)* • (8-3)** • (8-6)*** • (8-6)*** • (8-6-7)****
(9) BPK : Dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden (*2,3,4).	<i>Idem</i> • Diatur UU (**3)	• Memeriksa pengelolaan dan pertanggung jawaban keuangan negara (*2) • Menyerahkan hasil pemeriksaan tsb kepada DPR, DPD atau DPRD (**3,4)	• Fungsi memeriksa keuangan (auditif)	• (9-2-3-4)* • (9-3)** • (9-2)*** • (9-3-4)***
@ PEM-DA :	• Diatur UU (**3)	Daerah Propinsi menjalankan tugas pemerintahan Negara dengan asas desentralisasi, koordinasi vertikal dengan Presiden.		• (@-3)** • (@-2)***

*Diolah dan di rangkum oleh penulis berdasarkan buku teks UUD 1945 hasil amandemen.

2). Proses Pembentukan

Yang menjadi anggota lembaga MPR saat ini adalah DPR dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah), yang dipilih dalam pemilu. Lalu, Presiden/Wakil Presiden berasal dari orang yang dicalonkan oleh partai politik (Parpol), untuk dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilu, apabila memperoleh suara paling banyak. Berbeda dengan proses pemilihan Presiden/Wakil Presiden dan DPD yang dipilih langsung oleh

rakyat dalam pemilu, anggota DPR. Yang dicalonkan oleh parpol. dipilih oleh rakyat di dalam pemilu, dengan sistem yang cenderung *manipulatif* (sistem yang disebut proporsional terbuka, namun sesungguhnya sistem tersebut adalah sistem yang tertutup). Sehingga faktanya, pemilu 2004 hanya mampu menghasilkan anggota DPR (wakil rakyat yang sesungguhnya) yang dipilih rakyat memenuhi angka BPP, hanya dua orang saja dari 550 anggota DPR.

Dari segi pembentukan lembaga-lembaga negara tersebut terlihat sesuatu yang sangat tidak sinkron, karena Presiden/Wakil Presiden dan DPD dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilu, sedangkan anggota DPR hanya dua orang saja (diantara 550 orang =0,4% saja) yang murni merupakan pilihan rakyat. Selebihnya yang duduk menjadi anggota DPR karena memperoleh limpahan suara dari caleg yang berada di urutan bawah, bahkan sebahagian besar caleg yang berada di urutan bawah lebih banyak dipilih oleh rakyat ketimbang caleg yang di urutan atas. Fakta ini menunjukkan bahwa anggota DPR tak lebih dari elit partai, bukan wakil rakyat yang sesungguhnya.

Di samping itu, proses pemilihan calon anggota DPD dengan sistem distrik (*bikameralisme*) adalah menyalahi asas *unitarismus* (paham integral) yang dianut Negara Kesatuan Republik Indonesia¹⁷⁴, sebab paham *bikameralisme*, sesungguhnya terlahir dari kebutuhan bentuk

¹⁷⁴ Baca **CST Kansil**, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia Jilid II Pengantar Hukum Indonesia (Semester Genap), 1992, Cetakan Kesembilan Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 18

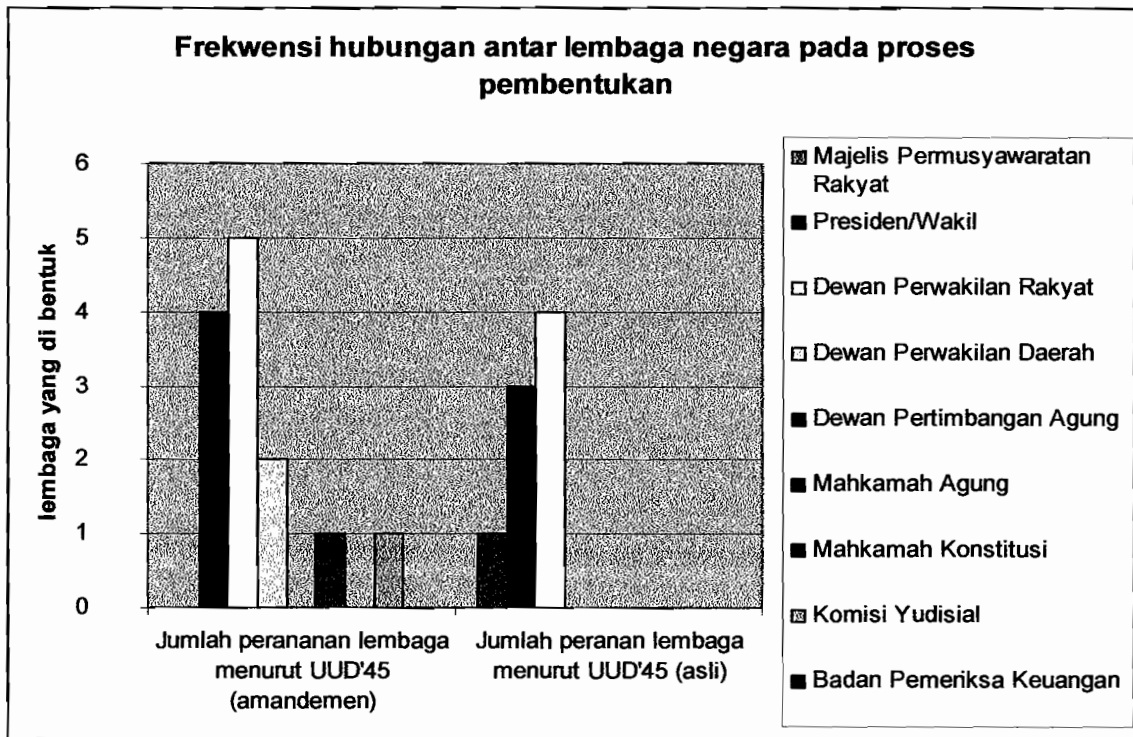
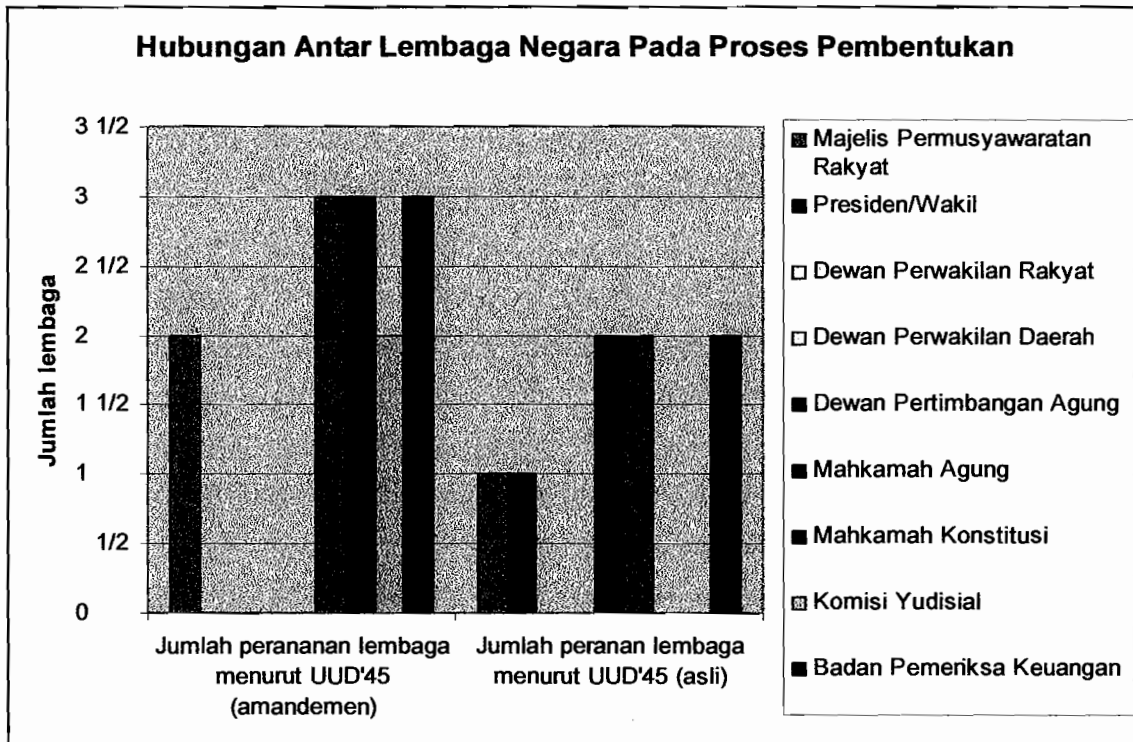
negara federal¹⁷⁵.

Proses penentuan anggota MA, adalah orang yang diusulkan oleh KY kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan, selanjutnya ditetapkan oleh Presiden. Lain halnya dengan MK, sembilan orang anggotanya, berasal dari orang-orang yang diajukan oleh MA, DPR dan Presiden masing-masing tiga orang, untuk selanjutnya ditetapkan oleh presiden. Sedangkan anggota KY diangkat dan diberhentikan oleh presiden tapi dengan mendapat persetujuan DPR. Sedangkan, anggota BPK adalah orang-orang yang dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh Presiden.

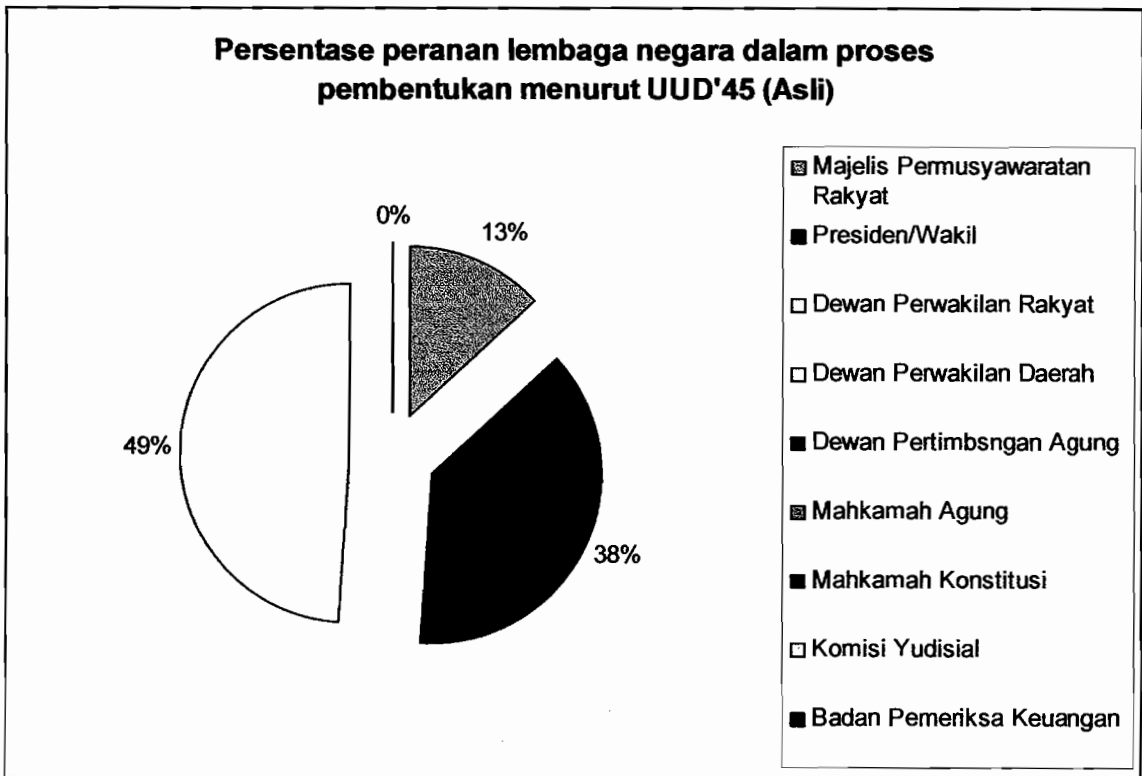
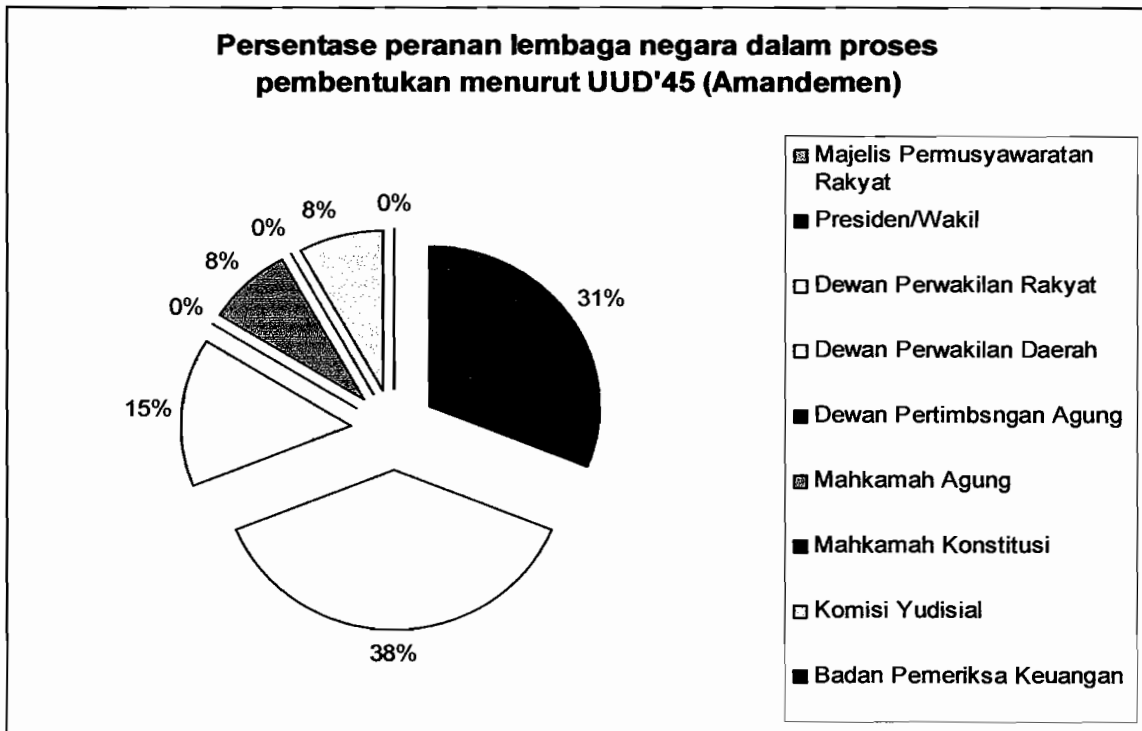
Untuk lebih jelas dapat dilihat pada grafik 1. penampakan hubungan antar lembaga negara dalam proses pembentukan dan grafik penampakan dalam persentase, berikut ini:

¹⁷⁵ Baca **Abdulkadir Besar**, *Perubahan UUD 1945 Tanpa....* Op.Cit, hlm.46

GRAFIK. 1
PENAMPAKAN HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA PADA PROSES
PEMBENTUKAN



PENAMPAKAN DALAM BENTUK PERSENTASE



3). Kedudukan

Lembaga MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Delapan lembaga-lembaga negara tersebut berkedudukan setara, termasuk MPR. Apabila dikaitkan dengan teori **Miriam Budiardjo** tentang **Kedudukan Konstitusi**, yang menyatakan bahwa apabila pembentukan dan perubahan UUD hanya dapat dilaksanakan oleh sebuah lembaga kekuasaan yang diberi otoritas khusus serta lembaga tersebut dibentuk khusus untuk melakukan pembentukan dan/atau perubahan (amandemen) atas UUD tersebut, terutama apabila pelaksanaan tersebut dilakukan dengan partisipasi seluruh rakyat, maka UUD dapat dikategorikan sebagai *supreme law*¹⁷⁶. Dengan demikian menurut penulis, perubahan tersebut memberikan implikasi kepada otoritas UUD 1945 itu sendiri, yaitu UUD 1945 tidak termasuk lagi dalam kategori UUD yang berderajat tinggi (*supreme of law*).

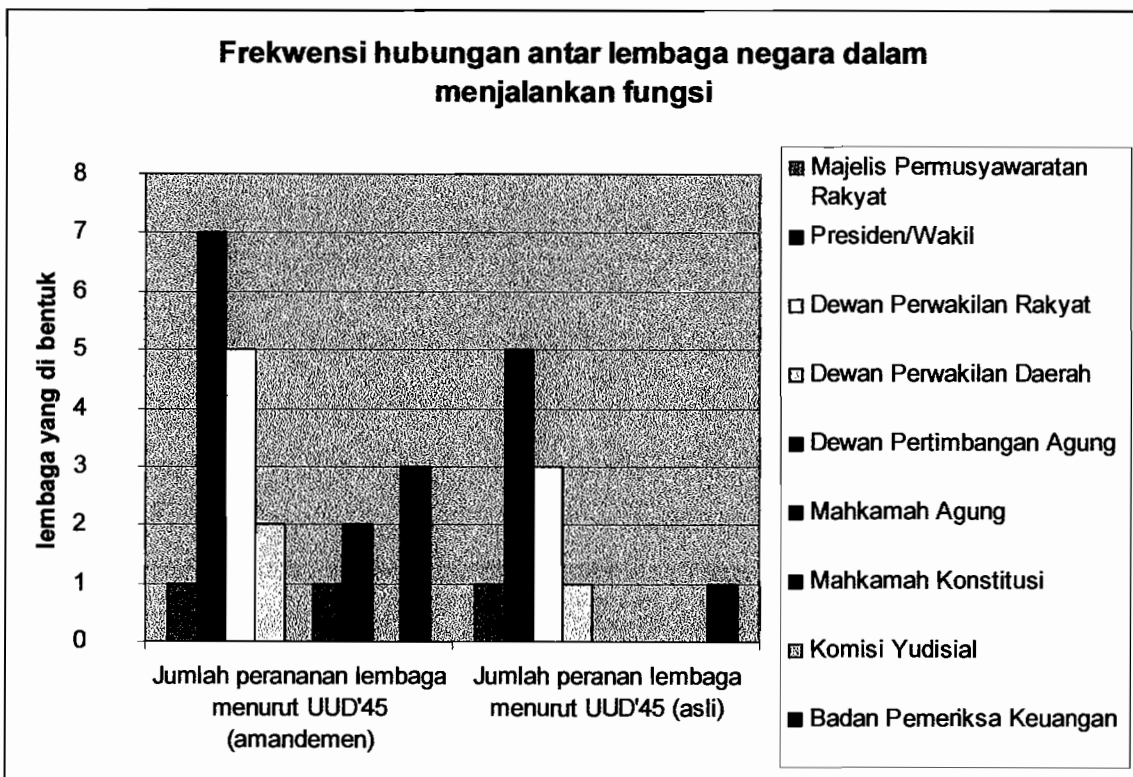
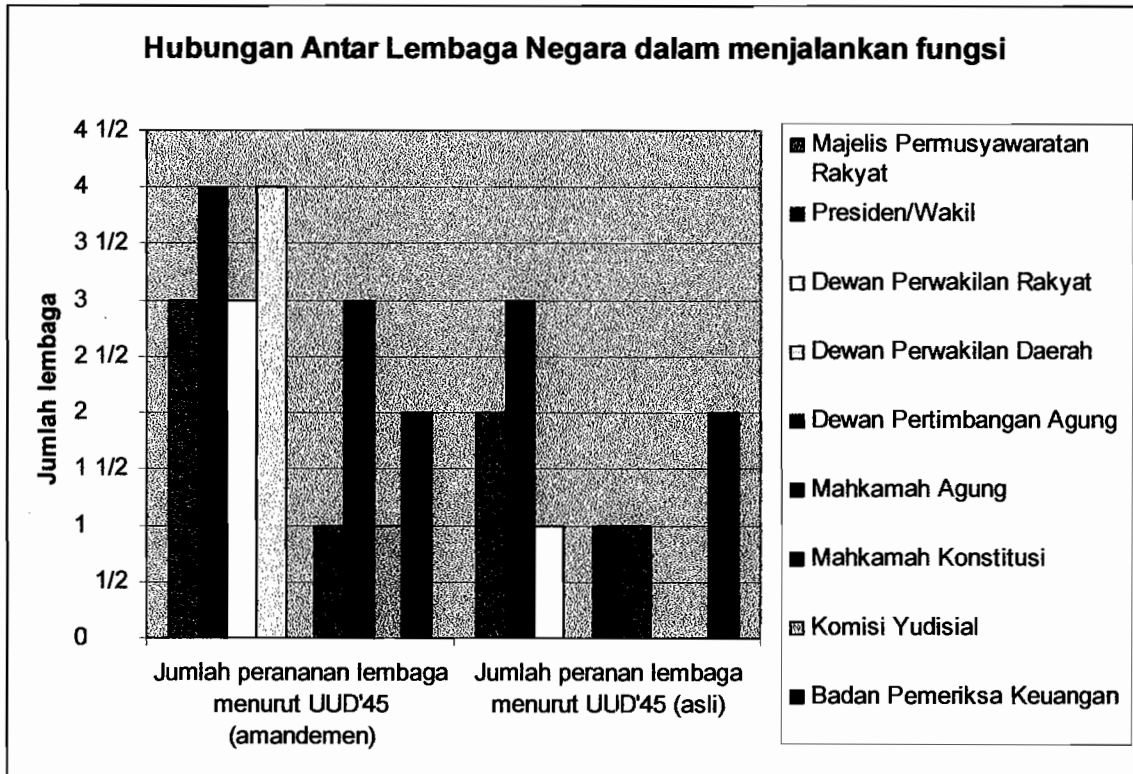
4). Fungsi

MPR tidak lagi berfungsi sebagai lembaga pemegang seutuhnya kedaulatan rakyat sepenuhnya, melainkan hanya berfungsi sebagai lembaga "*joint session*" antara DPR dan DPD. Selain itu, terjadi pembagian fungsi yang dipertegas, antara Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) dengan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk UU (legislasi). Termasuk fungsi lembaga yudikatif pun telah mulai dipertegas pemisahannya, yang disebut dengan kebijakan satu pintu (*one door commando*) maknanya kekuasaan kehakiman

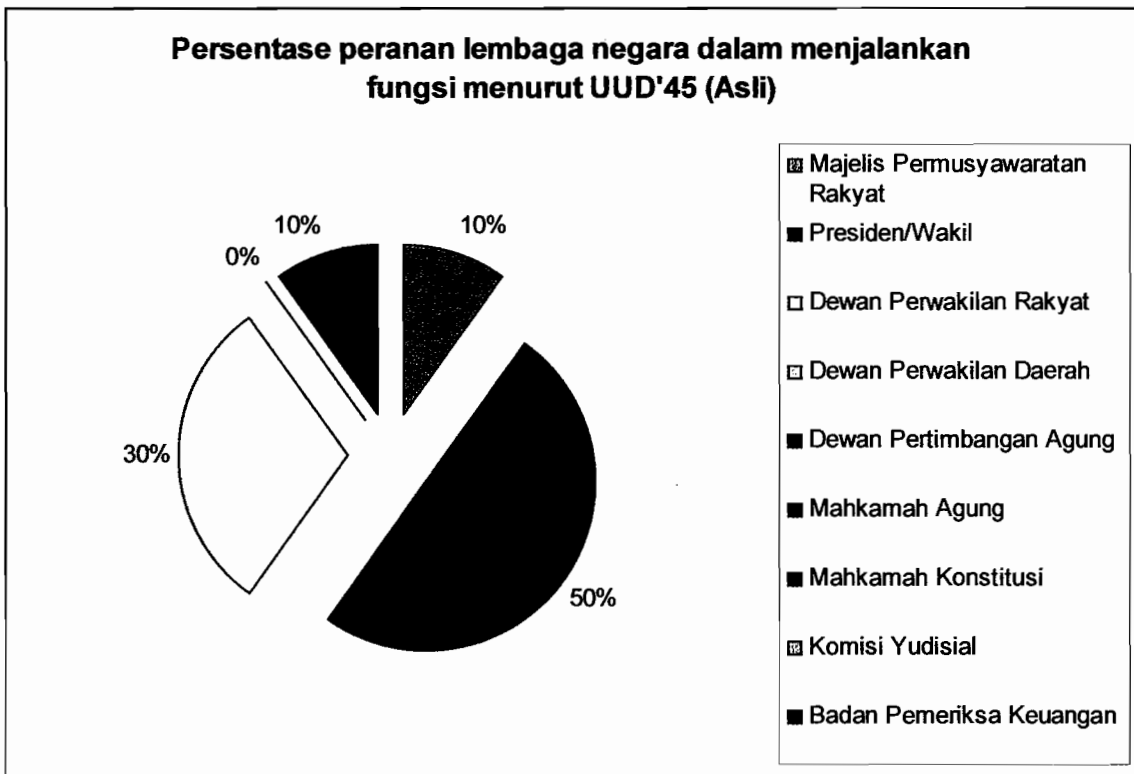
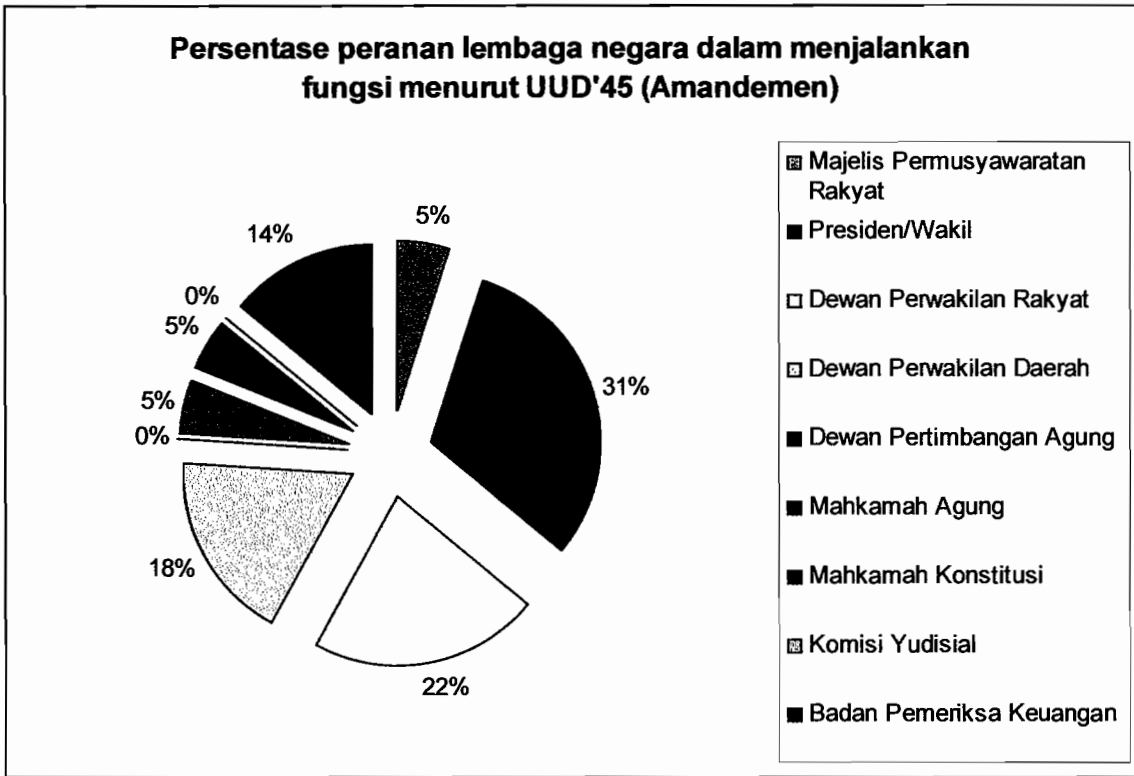
¹⁷⁶ **Miriam Budiardjo**, *Dasar-Dasar....., Op.Cit.*, hlm. 105-107

menjalankan fungsi penyelenggaraan kekuasaan peradilan secara merdeka, tanpa campur tangan fungsi kekuasaan lain. Ditandai dengan dihapuskannya departemen kehakiman yang berada di bawah fungsi kekuasaan Presiden serta lembaga pengadilan Agama tidak lagi berada di bawah Departemen Agama, melainkan dibawah kekuasaan MA sebagai pemegang kekuasaan kehakiman. Lihat grafik 2 penampakan hubungan antar lembaga negara pada fungsi dan grafik penampakan bentuk persentase, berikut ini :

GRAFIK. 2
PENAMPAKAN HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA PADA FUNGSI



PENAMPAKAN DALAM BENTUK PERSENTASE



5). Tugas dan wewenang

Pembagian tugas antara lembaga-lembaga negara sudah mulai terlihat tegas dan jelas, misalnya kekuasaan untuk menetapkan undang-undang dinyatakan secara tegas sebagai tugas dan kewenangan Presiden adalah untuk menjalankan pemerintahan dan kekuasaan sebagai kepala negara. Di samping itu, kekuasaan yudikatif telah dijalankan secara satu koordiansi/komando (*one door commando*), yaitu di bawah MA sebagai lembaga pemegang kekuasaan kehakiman yang merdeka dan independen. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada grafik 3 penampakan hubungan antar lembaga negara pada tugas dan wewenang dan grafik penampakan bentuk persentase, berikut ini :

6). **Kekuasaan Pengaturan Undang-Undang**

Selaras dengan itu, jika diperhatikan hampir setiap Pasal di dalam UUD 1945 (amandemen) yang memuat aturan tentang lembaga negara, memerintahkan dibuatnya undang-undang organik baru yang berfungsi, untuk mengatur cara berjalannya lembaga-lembaga negara tersebut.

Oleh karenanya, perubahan UUD 1945, telah memicu dinamika pelaksanaan legislasi di lembaga DPR (periode 1999-2004) berjalan dengan sangat agresif. Sebagian dari produk undang-undang yang ditetapkan itu adalah tentang paket undang-undang yang mengatur tentang Parpol, Pemilu, Susduk MPR/DPR/DPD/DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota dan Pemilu, serta Presiden/Wakil Presiden, yang sangat terkait dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Misalnya dalam pelaksanaan amandemen UUD 1945, keputusan untuk merubah kedudukan dan fungsi lembaga MPR, tentu kahir dari pengaruh dominasi tersebut.

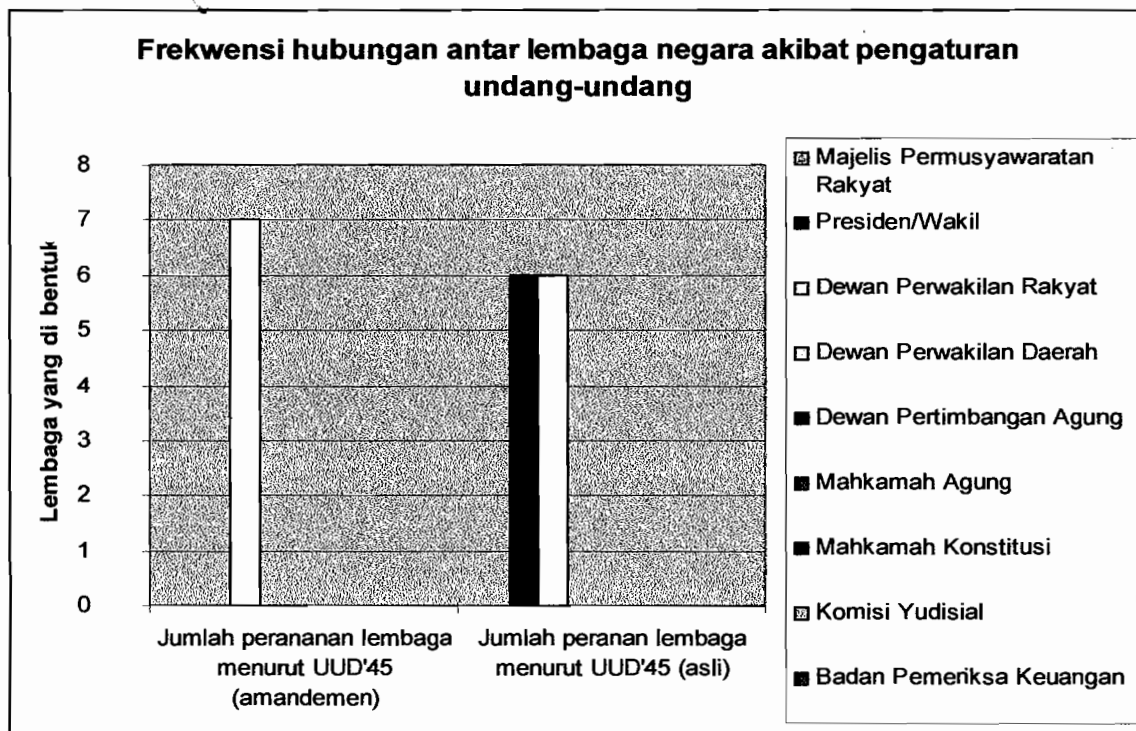
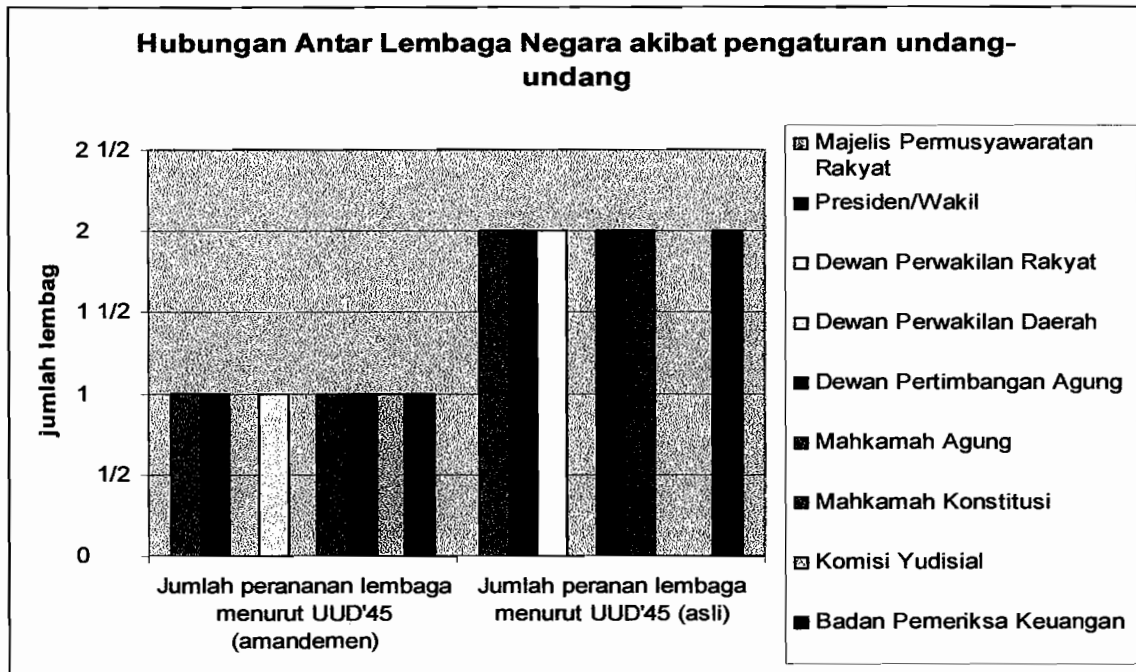
Dari perubahan-perubahan tersebut tergambarlah pola tata hubungan antar lembaga-lembaga negara, yaitu : dalam proses pembentukan lembaga yang primer (Presiden, DPR dan DPD) sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dan pemegang kekuasaan pembuatan undang-undang lalu pemilu yang melibatkan rakyat. Sedangkan, proses pembentukan lembaga-lembaga yang lain melibatkan beberapa lembaga sekaligus. Namun, dalam hal fungsi lebih kentara terlihat pemisahan masing-masing fungsi kekuasaan. Dilihat dari pola hubungan antar

lembaga, dan frekuensi hubungan antar satu dengan lainnya. terlihat bahwa lembaga DPR adalah lembaga yang paling mendominasi.

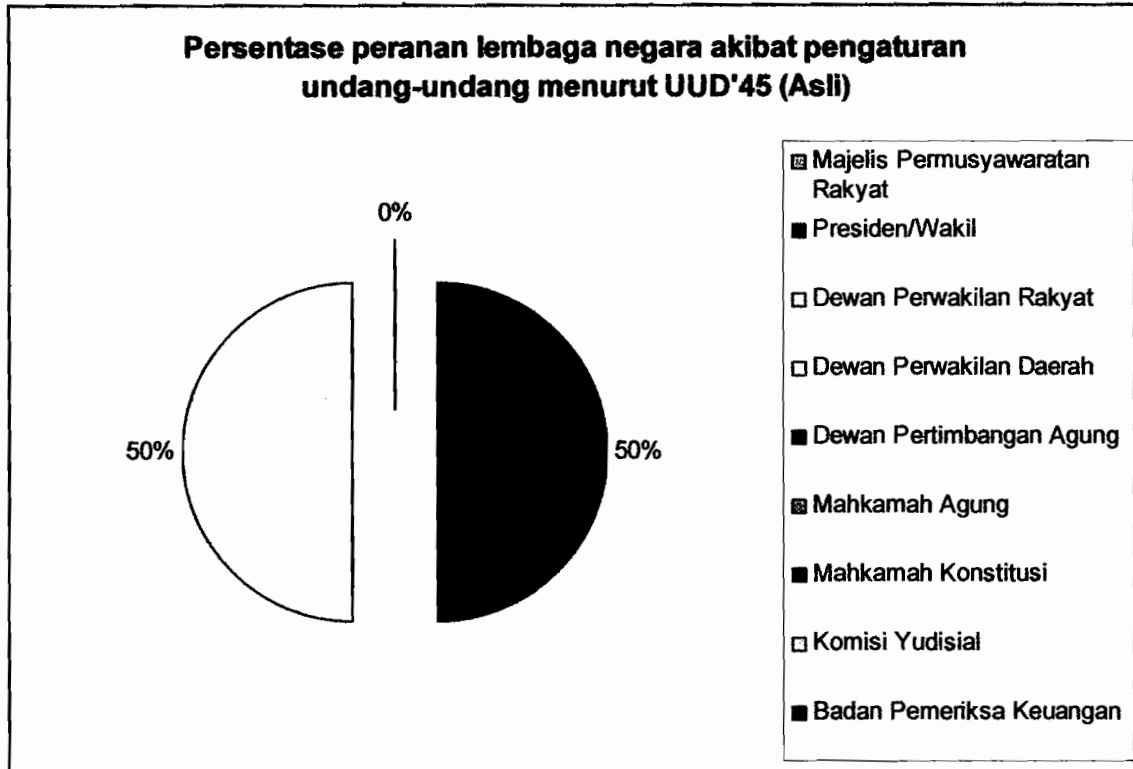
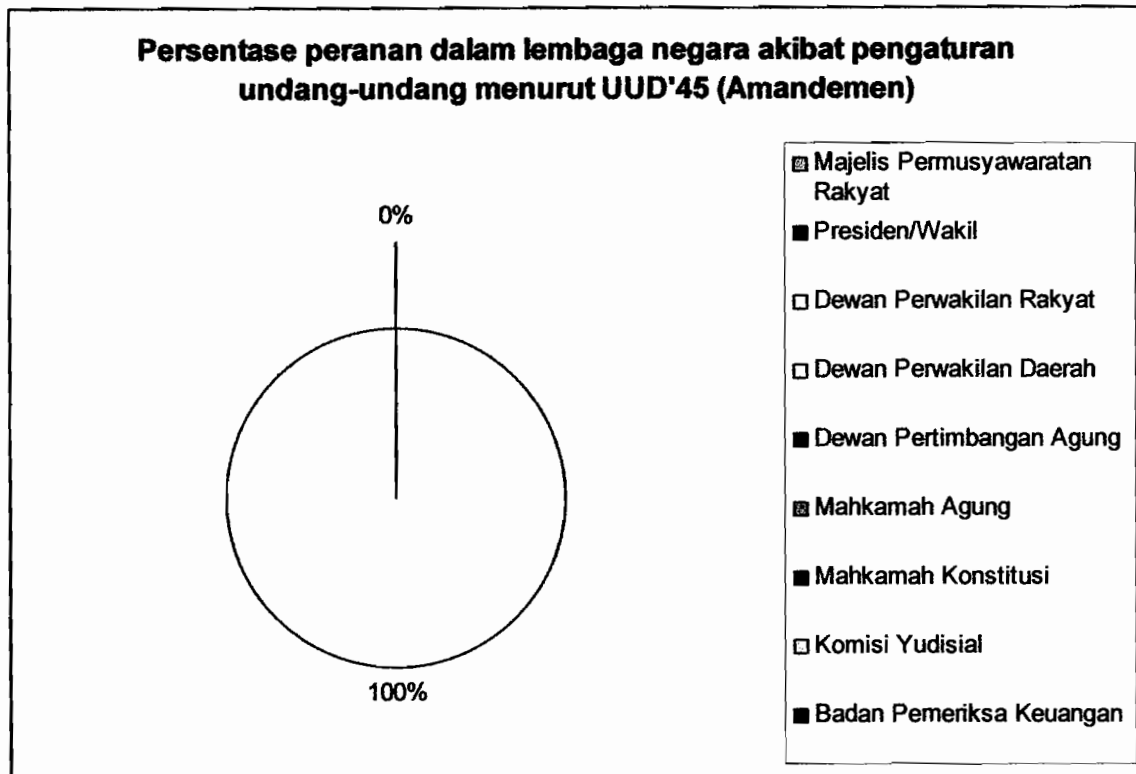
Terutama, karena otoritasnya untuk menetapkan undang-undang yang mengatur semua lembaga negara, terutama proses pembentukan lembaga negara tersebut, bahkan semua hal yang menyangkut proses penyelenggaraan negara, mulai dari merubah UUD hingga untuk pemberian tanda jasa, yang seharusnya merupakan hak *prerogatif* presiden pun, DPR ikut mencampurinya.

Untuk lebih jelasnya, bagaimana tinggi frekuensi keterlibatan DPR akibat pengaturan undang-undang terhadap lembaga-lembaga negara yang lainnya, baik dari aspek pembentukan, kedudukan, tugas/wewenang, fungsi dan tata hubungan, digambarkan dalam grafik 4 penampakan hubungan antar lembaga negara akibat pengaturan undang-undang dan grafik penampakan bentuk persentase, berikut ini :

GRAFIK. 4
PENAMPAKAN HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA AKIBAT
PENGATURAN UNDANG-UNDANG



PENAMPAKAN DALAM BENTUK PERSENTASE



Perubahan UUD 1945 telah menyebabkan terjadinya pergeseran kekuasaan, dari eksekutif (UUD 1945 asli) kepada legislatif (UUD 1945 amandemen). Indikatornya dapat dilihat pada aspek pembentukn, kedudukan, tugas/wewenang, fungsi dan pola tata hubungan antar lembaga, dimana DPR menjangkau pada semua lingkup ini. Bahkan DPR, dengan kekuasaan legislatif yang melekat padanya menyusupkan kekuasaannya kedalam semua lembaga-lembaga negara yang ada, mulai dari MPR hingga KY. Jika di analogikan dengan pengalaman sejarah pelaksanaan UUD 1945 dan penyelewengan kekuasaan serta didasarkan pada dalil **Lord Acton**, sangat mungkin perubahan UUD 1945 merupakan wujud laten penyelewengan yang telah dilakukan oleh DPR. Jika ini yang terjadi, siapa yang akan melakukan kontrol terhadap DPR ? Lembaga DPR bukanlah Tuhan yang maha sempurna dan steril dari kesalahan. MK harus bertindak sebagai juri dan pengawas yang adil bagi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Walaupun, proses terbentuknya anggota anggota MK berasal dari produk politik, dimana kekuasaan DPR turut menyusup, tidak hanya itu bahkan teknis pelaksanaan tugas-tugas lembaga MK juga di atur UU, yang notabene di buat oleh kekuasaan legislasi DPR.

Kekuasaan yang diberikan UUD 1945 kepada DPR, untuk membentuk undang-undang yang dinyatakan secara tegas dalam UUD 1945 (amandemen) Pasal 20 ayat (1), telah mengakibatkan pengaturan DPR menyusup ke dalam lembaga-lembaga Negara lain. Baik ke dalam aspek bagaimana lembaga tersebut dibentuk, apa-apa tugas/wewenang lembaga

itu maupun terhadap fungsinya.

Misalnya dalam pelaksanaan amandemen UUD 1945, keputusan untuk merubah kedudukan dan fungsi lembaga MPR, tentu lahir dari pengaruh dominasi tersebut. Kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara (*supreme Institution*) dirubah menjadi hanya sebagai Lembaga Tinggi Negara yang setara dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Lalu, fungsi MPR sebagai lembaga pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat seutuhnya yang diwujudkan ke dalam tugasnya untuk menyusun GBHN serta memilih/memberhentikan Presiden/Wakil Presiden untuk menjalankan GBHN tersebut, dirubah menjadi hanya sebagai lembaga *joint session* yang bersidang minimal sekali dalam lima tahun. Terlebih lagi keputusan untuk memberikan kekuasaan pembentukan undang-undang kepada DPR, niscaya sangat dipengaruhi oleh dominasi tersebut juga.

DPD, proses pembentukannya berasal dari calon masyarakat independen yang dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pemilu, diatur dalam UU. No. 12 Tahun 2003. Fungsi yang diberikan kepada DPD sangat parsial dan menggantung, yaitu tak lebih sebagai anggota *joint session* MPR, yang boleh memberikan usul untuk bidang legislasi tertentu kepada DPR serta mengawasi pelaksanaan undang-undang tertentu saja. Bahkan kuantitasnya pun dibatasi tak boleh melebihi 1/3 anggota DPR, seperti diatur dalam UU. No. 22 Tahun 2003.

Menurut penulis, jika ingin konsisten dengan bentuk negara kesatuan sesuai dengan yang diamanahkan dalam Pembukaan UUD 1945, maka

lembaga DPD seharusnya tidak perlu ada. Sebab, disamping tidak konsisten dengan faham unitarismus yang dianut Negara Kesatuan Republik Indonesia, jika dilihat dari segi fungsi, kedudukan dan kewenangan DPD yang diberikan oleh UUD 1945 hasil perubahan belum sungguh-sungguh mencerminkan *vertical checks and balances system within legislative power*. Karena kekuasaan DPR dan DPD dalam pembuatan undang-undang, penyusunan budget dan pengawasan yang sangat tidak sama, bahkan sangat timpang. Tidak hanya itu, secara kuantitas jumlah anggota DPR di MPR adalah dua kali lipat lebih besar jumlah anggota DPD.

Dengan demikian sebaiknya, yang perlu ditingkatkan adalah kualitas anggota DPR sebagai bagian mayoritas dari MPR. Yaitu menyangkut bagaimana sistem rekrutmen yang dilaksanakan dalam pemilihan umum, sehingga menghasilkan wakil rakyat yang benar-benar mampu mengemban amanah rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara. Serta mampu pula membuat dan mengamalkan aturan-aturan yang mencerminkan pemencaran kekuasaan secara sungguh-sungguh.

Presiden/Wakil Presiden, poses pembentukannya yang dicalonkan oleh partai, lalu dipilih secara langsung oleh rakyat diatur dalam UU. No. 23 Tahun 2003. selanjutnya terhadap tugas/wewenang Presiden, dalam menjalankan tujuh agenda sebagai kepala Negara juga turut disusupi oleh campur tangan DPR, seperti bunyi UUD 1945 (amandemen) Pasal 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, dan 18. apalagi terhadap tugas/wewenang Presiden

sebagai kepala pemerintahan, untuk menjalankan undang-undang sudah tentu nyaris tak ada yang luput dari penyusupan tersebut. Mulai dari perihal yang menyangkut kementerian, Panglima TNI, BI serta sebagian bidang pemerintahan.

Lembaga Yudikatif, MA, proses untuk menyeleksi Hakim Agung dilakukan oleh DPR dan diatur dengan UU. No. 14 Tahun 1985 jo UU. No. 5 Tahun 2004. Selanjutnya MK, proses pengajuan calon anggota Hakim Mahkamah Konstitusi dilakukan oleh DPR dan diatur dengan UU. No. 24 Tahun 2003. sedangkan, KY yang berfungsi untuk melakukan pengawasan terhadap hakim, juga dibentuk berdasarkan undang-undang. BPK, sebagai lembaga *auditif* proses pemilihan dilakukan oleh DPR, diatur dengan undang-undang.

Sementara proses pemilihan Presiden/Wakil Presiden serta DPD dilakukan secara langsung oleh rakyat, sebaliknya pemilihan DPR dalam pemilu yang dilakukan dengan sistem yang disebut proporsional terbuka hanya mampu menghasilkan dua orang saja yang merupakan pilihan murni rakyat. Sisanya duduk menjadi anggota DPR Karena mendapat limpahan dari caleg-caleg yang beraada di urutan bawah bahkan sebaigian caleg urutan bawah lebih banyak dipilih dari pada caleg urutan atas yang diletakkan oleh elit partai.

C. Perubahan UUD 1945 Ditinjau Dari Kedaulatan Rakyat

1. Prosedur Perubahan

a. Latar Belakang

Dasar pemikiran yang melatarbelakangi, mengapa MPR melakukan perubahan UUD 1945, antara lain sebagai berikut¹⁷⁷ :

- 1). Menurut fraksi-fraksi yang ada di MPR pada waktu itu, UUD 1945 telah membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Sehingga berakibat tidak terjadinya saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) pada institusi-institusi ketatanegaraan. Penyerahan kekuasaan tertinggi kepada MPR merupakan kunci yang menyebabkan kekuasaan pemerintahan negara seakan-akan tidak memiliki hubungan dengan rakyat.
- 2). UUD 1945 telah memberikan kekuasaan yang sangat besar dan dominan kepada eksekutif (*executive heavy*) serta memberikan terlalu banyak kewenangan kepada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang.
- 3) UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu *luwes* sehingga dapat menimbulkan multitafsir, misalnya Pasal 7; Pasal 6 ayat (1).
- 4). Selanjutnya, mereka juga beranggapan bahwa Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara belum cukup di dukung

¹⁷⁷ *Panduan Pemasyarakatan UUD Negara RI Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta. Hlm. 6-8

ketentuan konstutsi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia, dan otonomi daerah.

b. Tujuan

Menurut kalangan MPR-RI pada waktu itu, Perubahan UUD 1945 yang dilakukan, bertujuan untuk¹⁷⁸ :

- 1). menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dan memperkokoh negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila;
- 2). menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi;
- 3). menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum dicita-citakan oleh UUD1945;
- 4). menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman;
- 5). menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan

¹⁷⁸ Ibid, hlm. 8-9

kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara sejahtera;

- 6). melengkapi aturan dasar yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara pemilihan umum;
- 7). menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi, kebutuhan, serta kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungannya untuk kurun waktu yang akan datang.

c. Dasar Yuridis

Seperti telah dinyatakan dalam ulasan paling atas dari Bab IV ini bahwa kedudukan kedaulatan rakyat secara hukum adalah sebagai asas hukum. Yaitu sebagai **Cita Hukum**, sebagai **Norma Hukum Tertinggi** dan sebagai **awal Batang Tubuh Hukum Dasar Tertinggi**.

Kedaulatan Rakyat sebagai **Cita Hukum** atau oleh **A. Hamid Attamimi** disebut *rechtsidee*, karena tersirat dalam sila keempat Pancasila, sehingga mempunyai fungsi selain fungsi konstitutif -untuk menentukan dasar suatu tata hukum, yang tanpa itu suatu tata hukum akan kehilangan arti dan maknanya sebagai hukum sehingga tak dapat dikatakan sebagai suatu tata

hukum yang benar- dan mempunyai fungsi regulatif untuk menentukan apakah suatu tata hukum positif adil atau tidak adil.

Kedaulatan Rakyat disebut sebagai **Norma Hukum Tertinggi** atau oleh **Nawiasky** disebut *Staatsfundamentalnorm*, karena termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, sehingga menciptakan pasal-pasal Hukum Dasar dan bentuk lapisan-lapisan hukum yang lebih rendah, dan tidak dibenarkan adanya kontradiksi antara norma hukum yang lebih rendah dan norma hukum yang lebih tinggi.

Disamping itu, Kedaulatan Rakyat juga disebut sebagai Batang Tubuh Hukum Dasar Tertinggi bahkan diletakkan pada bagian awal, atau disebut oleh **Hans Nawiasky** sebagai *Verfassungsnorm*. Karena disebutkan secara eksplisit pada Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945, sehingga ia harus dilaksanakan, ditaati dan mengikat semua orang baik pemerintah, lembaga negara, lembaga masyarakat termasuk warganegara.

Dengan demikian Kedaulatan Rakyat bagi bangsa Indonesia, bukan saja mempunyai kedudukan (otoritas) yang terpenting atau *supreme* secara yuridis, melainkan juga secara ideologis, filosofis, maupun secara historis. Sehingga konsekuensinya adalah dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945 juga Kedaulatan Rakyat adalah asas yang mengikat secara hukum terhadap pelaksanaan perubahan tersebut.

Dalam pelaksanaan perubahan UUD 1945, MPR menyebutkan tentang syarat konstitusional yang dijadikan landasan adalah sebagai berikut.

Dasar hukum yang dijadikan landasan oleh MPR-RI untuk melakukan

perubahan UUD 1945 asli, adalah Pasal-Pasal yang tercantum di dalam Batang Tubuh UUD 1945 itu sendiri¹⁷⁹. Jadi, posisi UUD 1945 adalah sebagai objek yang hendak dirubah, sedangkan dasar hukum yang di jadikan landasan adalah terkandung di dalam Batang Tubuh objek itu sendiri. Yaitu Pasal 1 ayat (2) berbunyi “Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Lalu Pasal 3 yang berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara”. Serta Pasal 37 ayat (1) berbunyi “Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir”. Ayat (2) berbunyi “Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota yang hadir”.

Sebelum melakukan perubahan UUD 1945, MPR dalam Sidang Istimewa MPR tahun 1998 mencabut Tap MPR No.IV/MPR/1983 tentang Referendum, yang isinya mengharuskan dan memberi syarat yang sulit untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945.

Disamping itu, di tengah proses pembahasan perubahan UUD 1945, PAH I menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan yang akan dilakukan tersebut, yaitu terdiri atas lima butir¹⁸⁰ :

- 1). tidak akan mengubah Pembukaan UUD 1945;
- 2). tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 3). mempertegas sistem pemerintahan presidensial;

¹⁷⁹ Baca, *Ibid*, hlm. 10

¹⁸⁰ *Ibid*, hlm. 13

- 4). Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan kedalam pasal-pasal (Batang Tubuh);
- 5). melakukan perubahan dengan cara *adendum*.

d. Komposisi Keanggotaan MPR-RI 1999-2004

Adapun gambaran tentang konstelasi keanggotaan MPR-RI periode 1999-2004 sebagai pelaku perubahan UUD 1945, seperti gambaran berikut di bawah ini :

Komposisi Keanggotaan MPR-RI Periode 1999-2004*

No	Nama Fraksi	Anggota	%
1	PDI-P	185	26,26
2	Partai Golkar	182	26,19
3	PPP	69	9,93
4	PKB	58	8,35
5	Reformasi	48	6,91
6	PBB	14	2,01
7	Kesatuan Kebangsaan Indonesia	14	2,01
8	Perserikatan Daulatul Ummah	9	1,29
9	Partai Demokrasi Kasih Bangsa	5	0,72
10	TNI/Polri	38	5,47
11	Utusan Golongan	73	10,50

Komposisi Keanggotaan MPR-RI 1999-2004*

No	Kel	Partai/Golongan	Anggota	%
1	DPR	PDI-P	153	
		Golkar	120	
		PPP	58	
		PKB	51	
		Reformasi	41	
		PBB	13	
		TNI/Polri	38	
		KKI	12	
		PDU	9	
		PDKB	5	
			500	71,94
2	Utusan Golongan		73	10,50
3	Utusan Daerah		122	17,55
	Total seluruhnya		760	100

Nama-Nama Utusan Daerah Yang Bergabung Dengan Masing-Masing Partai*

No	Nama Fraksi	Anggota	%
1	PDI-P	32	26,23
2	Partai Golkar	62	50,82
3	PPP	11	9,02
4	PKB	7	5,74
5	Reformasi	7	5,74
6	PBB	1	0,82
7	Kesatuan Kebangsaan Indonesia	2	1,64
8	Perserikatan Daulatul Ummah		
9	Partai Demokrasi Kasih Bangsa		
10	TNI/Polri		
	Utusan Golongan	122	100

**Komposisi Kehadiran Anggota Fraksi Pada Rapat Paripurna Perubahan UUD 1945 I/1999
MPR-RI 1999-2004***

No	Nama Fraksi	Jumlah Anggota	Yang hadir	%
1	PDI-P	185	177	95,67
2	Partai Golkar	182	176	96,70
3	PPP	69	67	97,10
4	PKB	58	52	89,65
5	Reformasi	48	44	91,66
6	PBB	14	12	85,71
7	Kesatuan Kebangsaan Indonesia	14	7	50
8	Perserikatan Daulatul Ummah	9	9	100
9	Partai Demokrasi Kasih Bangsa	5	5	100
10	TNI/Polri	38	38	100
11	Utusan Golongan	73	67	91,78

*Diolah dari berbagai sumber oleh penulis, antara lain dari buku :

Subandi Al Marsudi, *Pancasila dan UUD 1945 dalam Paradigma Reformasi (Edisi Revisi)*, Juni 2003, Cetakan Ketiga PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm.229-230.

Harian Kompas Kamis 4 Oktober 2004. data Litbang Kompas yang diolah dari KPU Pusat Jakarta.

2. Proses Perubahan

a. Perubahan UUD 1945 Sebagai Agenda Reformasi

Seperti yang telah diuraikan pada Bab III butir B.1.b. lembar diatas, tuntutan reformasi yang menghendaki agar UUD 1945 diubah, sebenarnya telah diawali dalam Sidang Istimewa MPR tahun 1998. Pada forum permusyawaratan MPR yang pertama kalinya diselenggarakan sejak era reformasi tersebut, MPR telah menerbitkan tiga ketetapan MPR yang telah menyentuh substansi muatan UUD 1945. Pertama, Tap MPR No.VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Tap MPR No.IV/MPR/1983 tentang Referendum. Kedua, Tap MPR No.XIII/MPR/1998 tentang Pembatas Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Ketiga, Tap MPR No.XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang melakukan penyempurnaan terhadap Pasal 27; Pasal 28; Pasal 29 ayat (2) UUD 1945.

Menurut apa yang dipaparkan dalam Buku Panduan Pemasyarakatan UUD 1945 oleh MPR-RI, pasca penyelenggaraan Sidang Istimewa MPR tahun 1998 fraksi-fraksi MPR semakin intensif membahas perubahan UUD 1945. Fraksi-fraksi MPR ini telah memiliki kesamaan aspirasi dan sikap politik di dalam melakukan perubahan UUD 1945. Kuatnya komitmen, kesepahaman, persaudaraan dan toleransi antarfraksi MPR itu terlihat dari kebersamaan fraksi-fraksi MPR dalam pembahasan materi rancangan perubahan UUD 1945, baik dalam forum rapat-rapat PAH, rapat-rapat BP-MPR maupun dalam sidang-sidang MPR. MPR melakukan perubahan UUD 1945 dengan berpedoman pada ketentuan Pasal 37 UUD 1945 itu sendiri, yang mengatur tentang syarat konstitusional (prosedur) dalam melakukan perubahan UUD 1945.

b. Tingkat Pembahasan

MPR membentuk Badan Pekerja MPR (BP-MPR) yang merupakan alat kelengkapan MPR, adalah untuk melaksanakan tugas mempersiapkan rancangan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. BP-MPR kemudian membentuk Panitia Ad Hoc I (pada masa sidang tahun 1999) dan Panitia Ad Hoc I (pada masa sidang tahun 1999-2000, tahun 2000-2001, tahun 2001-2002 dan tahun 2002-2003). Panitia Ad Hoc (PAH) ini terdiri atas wakil-wakil fraksi MPR yang jumlahnya mencerminkan perimbangan jumlah kursi yang dimilikinya di MPR. Anggota PAH I berjumlah 45 orang. Rancangan perubahan UUD 1945 untuk pertama kalinya dipersiapkan oleh PAH I BP-MPR dalam waktu yang

sangat singkat, yaitu selama satu minggu.

Sebelum memulai rapat-rapat pembahasan, PAH I terlebih dahulu melakukan rapat dengar pendapat umum (RDPU) dengan beberapa pakar hukum tata negara. Lalu selanjutnya berdasarkan pada RDPU tersebut dalam rapat-rapat PAH I BP-MPR masa sidang 1999 tersebut, sebelum sampai pada kesepakatan mengenai materi rancangan perubahan UUD 1945, disepakati dua hal, yaitu : *pertama*, untuk langsung melakukan perubahan tanpa menetapkan UUD 1945; dan *kedua*, dasar antarfraksi MPR dalam melakukan perubahan UUD. Setelah itu, hasil kerja PAH I tersebut pun diambil putusan dalam rapat BP-MPR, dan seterusnya materi tersebut diajukan kepada Sidang Umum MPR tahun 1999 untuk dibahas dan diambil putusan, yang pada akhirnya menghasilkan Perubahan Pertama UUD 1945¹⁸¹.

Setelah PAH BP-MPR selesai menyiapkan naskah rancangan perubahan UUD 1945, lalu disusun program partisipasi publik, antara lain dengan melakukan penyerapan aspirasi masyarakat, melalui rapat dengar pendapat umum (RDPU), kunjungan kerja ke daerah, seminar. Selanjutnya PAH I melakukan studi banding ke luar negeri antara lain ke Jerman, Inggris, Amerika Serikat, Swedia, Denmark, RRC, Jepang, Rusia dan Malaysia. Serta membentuk tim ahli yang terdiri dari sejumlah pakar dari berbagai disiplin ilmu (antara lain politik, hukum, ekonomi). Diteruskan dengan melakukan studi kepustakaan untuk mempelajari naskah konstitusi negara-negara lain.

¹⁸¹ Ibid, hlm. 26-29

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR Masa Bakti 1999-2004 berdasarkan Pasal 92 Peraturan Tata Tertib MPR, adalah melalui beberapa tingkat-tingkat pembicaraan, sebagai berikut :

a. Tingkat I

Aturan tentang cara pembahasan oleh Badan Pekerja Majelis (BP) terhadap bahan-bahan yang masuk. Hasil dari pembahasan tersebut merupakan rancangan putusan Majelis sebagai bahan pokok Pembicaraan Tingkat II.

b. Tingkat II

Pembahasan oleh Rapat Paripurna Majelis yang didahului oleh penjelasan Pimpinan dan dilanjutkan dengan Pemandangan Umum Fraksi-fraksi, yang dilakukan dalam rapat paripurna MPR pada sidang MPR.

c. Tingkat III

Pembahasan yang dilakukan oleh Komisi A MPR, yaitu komisi yang pada sidang-sidang MPR mendapat tugas untuk membahas perubahan UUD 1945. Selama pembahasan di Komisi A MPR, terbuka kemungkinan menerima masukan, tanggapan, dan pendapat dari anggota komisi. Adapun mekanisme pembahasannya adalah melalui : forum Rapat Pleno Komisi A; Forum Lobi, Forum Rapat Tim Perumus, Forum dengar pendapat ahli bahasa, ahli hukum tata negara, ahli penulisan undang-undang.

d. Tingkat IV

Pengambilan putusan oleh Rapat Paripurna Majelis setelah mendengar laporan dari Pimpinan Komisi A/PAH I Majelis dan bilamana perlu kata akhir dari fraksi-fraksi. Putusan diambil dengan cara aklamasi terhadap materi yang disepakati, dan secara pemungutan suara (*voting*) untuk materi yang tidak disepakati.

c. Konfigurasi Politik Era Reformasi

Menurut teori politik hukum **Mahfud MD** bahwa terdapat hubungan tolak-tarik antara hukum dan politik, dimana hukumlah yang sangat dipengaruhi oleh politik. Disebabkan sub-sistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum, sehingga apabila berhadapan dengan politik hukum berada dalam kedudukan yang lebih lemah. Selanjutnya, **Mahfud** menambahkan bahwa dalam prakteknya hukum kerap kali menjadi cermin dari kehendak pemegang kekuasaan politik sehingga tidak sedikit orang memandang hukum itu sama dengan kekuasaan. Dengan demikian konfigurasi politik suatu negara akan melahirkan karakter tertentu atas produk hukum yang dilahirkannya. Di dalam negara dimana konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukumnya akan berkarakter responsive/populistik,. Atau sebaliknya, apabila konfigurasi politiknya otoriter, maka produk hukumnya akan berkarakter ortodok/konservatif/elitis.

Mahfud bahkan menguatkan pendapatnya dengan mengemukakan teori **Dahrendrof**, bahwa ada enam ciri kelompok dominan atau pemegang

Dahrendrof, bahwa ada enam ciri kelompok dominan atau pemegang kekuasaan politik, yang dapat memperjelas kenapa hukum menjadi cermin dari kehendak pemegang kekuasaan. *Pertama*, jumlahnya selalu lebih kecil dari jumlah kelompok yang dikuasai. *Kedua*, memiliki kelebihan kekayaan khusus untuk tetap memelihara dominasinya berupa kekayaan material, intelektual, dan kehormatan moral. *Ketiga*, dalam pertentangan selalu terorganisir lebih baik daripada kelompok yang ditundukkan. *Keempat*, kelas penguasa hanya terdiri dari orang-orang yang memegang posisi dominan dalam bidang politik sehingga elit penguasa diartikan sebagai elit penguasa dalam bidang politik. Kelima, kelas penguasa selalu berupaya memonopoli dan mewariskan kekuasaan politiknya kepada kelas/kelompoknya sendiri. Keenam, ada reduksi perubahan sosial terhadap perubahan komposisi kelas penguasa.

Sebagaimana telah diuraikan didepan, latar belakang pemikiran kalangan MPR serta tujuan yang dimaksudkan hendak dicapai apabila perubahan UUD 1945 dilakukan, telah diuraikan secara jelas pada lembar diatas. Uraian tersebut seolah-olah menggambarkan bahwa latarbelakang pemikiran kalangan MPR dan tujuannya sewaktu melakukan perubahan didasarkan pada : prinsip-prinsip pemerintahan yang ideal dalam bentuk pembagian kekuasaan dan *check & balances*; tekad untuk penyempurnaan atas bunyi pasal yang rancu dan kurang jelas; serta jaminan terhadap demokratisasi, supremas hukum, pemberdayaan rakyat.

Namun apabila dikaitkan dengan teori **Mahfud**, apa yang disebutkan

MPR diatas dapat digambarkan sebagai berikut. Perubahan UUD 1945 adalah sebagai dorongan reformasi. Reformasi diawali dengan peralihan kekuasaan Presiden Soeharto kepada Wakil Presiden yaitu Habibie. Peristiwa ini melambangkan lahirnya kembali élan demokrasi setelah 32 tahun lamanya teredam. Peralihan corak kekuasaan militer kepada seorang sipil-teknokrat, telah membuka kran kebebasan pers dan pelaksanaan pemilu dipercepat. Dengan dibukanya kran kebebasan termasuk kehidupan politik rakyat, dalam menyongsong pemilu telah terbentuk 48 partai politik (sebelumnya terdiri dari dua partai yaitu PDI dan PPP serta Golkar yang pada saat itu menyebut dirinya bukan partai).

Sedangkan, menurut pendapat **Abdulkadir Besar**, reformasi telah melahirkan persepsi kolektif dalam kejiwaan masyarakat Indonesia, bersosok gerak pendulum dari posisi terkiri yang menunjuk pada variable "*klimaks totalitarian*" ke posisi terkanan yang menunjuk pada variable "kebebasan mutlak". Akibatnya, pemilu tahun 1999 menghasilkan elit politik anggota DPR dan MPR yang mengambil alih kepemimpinan gerakan reformasi dari tangan mahasiswa. Sebagian besar dari elit politik ini merupakan "politisi pendatang baru", yaitu orang-orang yang telah berhasil merebut kran kebebasan politik rakyat yang sedang menganga lebar. Sayangnya, mereka sama sekali tidak mendudukkan bandul pendulum ke posisi di segmen keseimbangan, tetapi justru ikut terhanyut menikmati dan memanfaatkan "kebebasan mutlak" itu. Sementara elit politik yang jumlahnya lebih besar, berupaya bergerak mengikuti irama pendulum yang

bergeser, agar "status quo" mereka tetap bertahan, untuk sementara agenda mereka di simpan dahulu yaitu para politisi kawakan yang jaya pada masa Orba . jadi, konfigurasi politik pasca jatuhnya Suharto, yang telah tergambarkan di dalam "gedung senayan" adalah dikotomi kelompok reformis dan kelompok "status quo".¹⁸²

Dalam konfigurasi politik yang demikian pemerintahan di Indonesia menggelinding dengan kecepatan tinggi. Terhitung sejak era reformasi terjadi pergantian presiden sebanyak empat kali (dari Suharto kepada Habibie, lalu kepada Abdurrahman Wahid, dan ~~akhirnya~~ ^{Dalir} kepada Megawati sampai akhir periode tahun 2004). Pada masa Abdurrahman Wahid, presiden mengeluarkan dekrit untuk membubarkan DPR dan mengusulkan pembubaran Golkar, pada saat yang sama MPR pun mengadakan Sidang Istimewa untuk memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid. Karena tersangkut kasus "Bulloggate", digantikan oleh Megawati Sukarnoputri. Selanjutnya, MPR menjalankan agenda seperti yang di amanahkan reformasi, yang salah satunya melakukan amandemen terhadap UUD 1945.

Kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang dilaksanakan oleh pemerintah, sangat dipengaruhi oleh konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu, oleh sebab itu hukum tidak hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif saja, melainkan harus dipandang sebagai sub-sistem yang dalam kenyataan (*das-sein*), sangat

¹⁸² Di olah dan dirangkum oleh penulis berdasarkan dari berbagai sumber bacaan seperti harian Kompas, Kamis 2004 Buku Abdulkadir Besar , *Perubahan UUD 1945 Tanpa...., Koalisi untuk Konstitusi Baru, Konstitusi Baru Melalui.....*

ditentukan oleh politik. Baik dalam perumusan materi dan pasal-pasal, maupun dalam implementasi dan penegakkannya. Demikian juga UUD 1945, pola tindak perubahan yang telah dilaksanakan oleh MPR, sejak 1999 hingga ditetapkan pada 2002 sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik pada saat itu. Dimana kehidupan politik bangsa sedang beralih dari satu rejim ke rejim lain yang sama sekali berbeda yang melahirkan persepsi kolektif dalam kejiwaan masyarakat di Indonesia waktu itu. Dalam kondisi kejiwaan masyarakat yang seperti inilah pemilu 1999 menghasilkan elit politik DPR dan MPR Gedung Senayan, dimana sebagian besar elit politik ini malah asyik dengan *euphoria* menikmati sekaligus memanfaatkan *kebebasan mutlak* itu.

Sesungguhnya amandemen dalam artian yang positif, dimaksudkan untuk mencegah UUD 1945 sebagai landasan konstitusional penyelenggaraan pemerintahan, dijadikan dasar tindak penyelewengan, terutama oleh kekuasaan. UUD 1945 menurut klasifikasinya, bukanlah konstitusi yang absolut, yang tidak dapat dirubah. Jadi kewajaran untuk melakukan perubahan UUD 1945, sebenarnya dimaksudkan untuk mencegah bangsa Indonesia merasa terkekang. sehingga tidak mesti bertindak di luar undang-undang dasar (inkonstitusional). Karena suasana *euphoria* tersebut di atas, perancangan amandemen UUD 1945 yang dilakukan anggota MPR, mengabaikan sistematik berpikir : bahwa untuk melakukan amandemen suatu konstitusi, harus berpangkal tolak dari “desain besar” atau paradigma yang dijadikan dasar para pendiri negara Republik

Indonesia pada waktu menyusun UUD 1945. Proses berpikir para elit politik anggota MPR lebih didasarkan pada *empiri kasuistik* yang belum diorganisir menjadi konsep komprehensif, langsung di proyeksikan pada pasal UUD 1945 (asli) yang menurut mereka perlu dikenai amandemen.

3. Fenomena Setelah Perubahan UUD 1945

a. Kritik Terhadap Perubahan UUD 1945

Menurut pendapat banyak pihak, proses perubahan yang dilakukan oleh MPR kurang partisipatoris, karena kurang melibatkan rakyat (partisipasi publik) sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Perubahan dengan partisipasi publik yang minimal ini telah menimbulkan kontroversi karena politisasi di sekitar perubahan. Sebagai sebuah kontrak sosial, MPR telah salah kaprah karena menganggap perubahan konstitusi hanya merupakan tugas mereka. Kalaupun dilakukan uji sah, cara ini tetap saja tidak memberikan kesempatan kepada publik untuk menentukan substansi konstitusi, sehingga dapat dikatakan proses yang dilakukan elitis. Proses yang dilakukan seperti ini membawa implikasi yang luas, sehingga hilangnya rasionalitas dalam melihat keberadaan MPR

Fenomena ditengah kehidupan rakyat sejak Perubahan UUD 1945 dilakukan, justru menyuguhkan gambaran situasi dan kondisi yang sebaliknya. Sering terjadi konflik antar lembaga, disebabkan oleh kerancuan sistem yang dianut dalam UUD 1945 hasil perubahan. Misalnya, konflik antar DPD dan DPR, antara DPR dan Presiden. UUD 1945 hasil perubahan telah memunculkan lembaga Negara baru yaitu DPD. Namun terdapat

ketidak setaraan DPR dan DPD apabila dilihat dari segi kuantitas, sebab keanggotaan DPD tidak boleh melebihi 1/3 jumlah anggota DPR, padahal keduanya adalah anggota MPR-RI. Atau dapat terlihat dari segi kewenangan dan fungsi DPD yang tidak mempunyai kekuasaan apa-apa di banding DPR. DPD hanya bisa mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pemekaran dan penggabungan daerah, dan perimbangan pusat dan daerah. Bahkan semuanya itu harus di bahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan.

Dengan kondisi dan posisi yang demikian itu, memunculkan pemikiran DPD untuk mengusulkan dilakukan kembali amandemen terhadap UUD 1945, khususnya mengenai kewenangan DPD. Hal ini justru seperti membuka kotak Pandora.

b. Legislatif Sebagai Lembaga Yang Paling Banyak Dihujat Rakyat

Dari semua lembaga Negara yang ada di Indonesia, Legislatif adalah lembaga yang paling banyak menuai gugatan masyarakat, gambaran ini misalnya seperti disampaikan oleh beberapa tokoh sebagai berikut. Fenomena yang terjadi saat ini, adalah menghangatnya isu tentang praktik percaloan di kalangan anggota DPR. Tentang ini, Irma Hutabarat sebagai seorang aktifis perempuan angkat bicara, menurut Irma untuk menghindari praktik percaloan perlu dirancang sebuah undang-undang lobi yang memungkinkan setiap pertemuan antara rakyat dan wakilnya berlangsung secara terbuka. Jika Undang-Undang (UU) tersebut ada, setiap anggota DPR

yang memperjuangkan daerah pemilihannya tidak perlu khawatir di tuding sebagai calo karena apa yang dilakukannya merupakan kewajibannya sebagai wakil rakyat’.

Lain halnya **Syamsudin Haris**¹⁸³ sebagai seorang pengamat politik mengatakan pula bahwa ‘para wakil rakyat baik di tingkat nasional (DPR) maupun tingkat lokal (DPRD) tidak hanya berasal dari birokrasi (sipil dan militer) dan para pengusaha kroni seperti pada masa Soeharto, melainkan juga kalangan yang lebih luas. Namun, perubahan tersebut belum disertai perubahan perilaku para wakil rakyat, baik di DPR, DPRD Provinsi, maupun DPRD Kabupaten/Kota. Akuntabilitas politik dan performance kinerja mereka bisa dikatakan sangat buruk’.

Riswanda Imawan¹⁸⁴ pula sebagai pengamat politik Universitas Gadjah Mada, mengatakan ‘setelah gonjang-ganjing kampanye masa pemilu presiden dan wakil presiden, yang dilanjutkan dengan penyusunan Kabinet dan pembentukan koalisi di parlemen usai dilakukan, seharusnya rakyat tinggal menikmati usaha wakil rakyat dan pemimpin yang mereka pilih bekerja untuk mereka. Namun sudah satu tahun pemilu berlalu rakyat belum merasakan perubahan nasib’. menurut pengamat politik Universitas Gajah Mada Riswanda Imawan, 23 September 2005.

Dari pusat penelitian politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)¹⁸⁵ disimpulkan bahwa interaksi antara masyarakat dan partai politik hampir sebagian besar hanya terjadi menjelang dan selama masa pemilihan

¹⁸³ Kompas 19 September 2004

¹⁸⁴ Kompas 23 September 2005

¹⁸⁵ Kompas 11 Mei 2005

umum, parpol tiba-tiba menghilang ketika pesta demokrasi usai dan para wakil rakyat terpilih duduk di lembaga legislatif.

c. **Gerakan Penolakan Terhadap Perubahan UUD 1945i**

Menurut teori **KC.Wheare** keinginan untuk melakukan perubahan terhadap UUD suatu negara yang disebabkan oleh alasan-alasan tertentu, dalam waktu yang bersamaan akan di-ikuti oleh upaya-upaya untuk tetap mempertahankan UUD tersebut dengan alasan-alasan yang cukup argumentatif pula. Biasanya alasan untuk tetap mempertahankan tersebut bertujuan agar : perubahan UUD tersebut dilakukan dengan pertimbangan yang masak, tidak secara serampangan, rakyat diberi kesempatan untuk menyampaikan pandangan sebelum perubahan dilakukan, hak-hak perseorangan atau kelompok minoritas mendapat jaminan perlindungan¹⁸⁶.

Demikian juga dengan perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan oleh MPR-RI. Disamping pihak-pihak yang mendukung untuk dilakukannya perubahan atas UUD 1945, namun cukup banyak pula elemen bangsa yang menilai negatif hasil perubahan tersebut bahkan beberapa dari mereka menginginkan untuk kembali kepada UUD 1945 asli. Misalnya, kritik-kritik yang disebutkan diatas, hanyalah sebahagian dari penilaian negatif yang tersajikan oleh penulis, berdasarkan buku-buku yang dibaca.

Secara umum, disamping itu cukup banyak juga kalangan yang memberikan penilaian yang negatif terhadap perubahan UUD 1945 baik dengan lontaran ucapan yang dipublikasikan di media-media, tulisan dikoran-koran bahkan dalam bentuk gerakan-gerak yang relatif cukup

¹⁸⁶ **Dahlan Thaib-Jazim Hamidi-Ni'matul Huda**, *Teori dan Hukum.....*, Op.Cit., hlm. 80-81

terorganisir, bahkan melibatkan tokoh-tokoh bangsa¹⁸⁷.

Respon-respon tersebut, dapat dikategorikan kedalam empat pendapat atau pandangan dengan konsep yang berbeda :

- 1). *Pendapat I*, berpandangan bahwa UUD 1945 sama sekali tidak boleh diubah. Sebab keberadaan negara yang didirikan atas landasan proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan sebagai hasil jerih payah perjuangan para pendiri Negara (*founding fathers*), sedangkan para pendiri Negara itu sendiri kini sudah tiada. Oleh karena itu tidak boleh diubah oleh siapapun, karena akan mengubah UUD 1945 dianggap sama halnya dengan menghilangkan eksistensi Negara yang didirikan atas landasan proklamasi tersebut.
- 2). *Pendapat II*, berpandangan bahwa UUD 1945 boleh diubah, kecuali terhadap Pembukaan UUD 1945.
- 3). *Pendapat III*, berpandangan bahwa UUD 1945 boleh diubah, namun dengan prosedur yang konstitusional, cara yang cermat, melibatkan sebanyak mungkin partisipasi rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Kalangan ini menilai bahwa perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan oleh MPR-RI secara prosedural melanggar

¹⁸⁷ Dikutip dan diolah dari berbagai sumber bacaan :

Dahlan Thaib-Jazim Hamidi-Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi (Edisi Revisi)*, Januari 2003, Cetakan Ketiga PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, Oktober 2005, Cetakan Pertama FH UII Press, Yogyakarta.

_____, *Teori dan Politik Konstitusi*, Juni 2004, Cetakan Kedua FH UII Press, Yogyakarta.

Koalisi untuk Konstitusi Baru, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen Disunting oleh Bambang Widjojanto dkk.*, 2002, Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.

Koran Kompas, Riau Mandiri dan Riau Pos.

dasar hukum, melibatkan intervensi asing dan perubahan dilakukan cakupannya terlalu, nyaris seluruh materi berubah.

- 4). *Pendapat IV*, berpandangan UUD 1945 boleh diubah secara total, dengan cara yang benar dan cermat serta melibatkan apa yang disebut Komisi Konstitusi Independen.

Suara-suara penolakan tersebut bergema kembali dan semakin gencar, dalam waktu belakangan ini bahkan juga didukung oleh tokoh-tokoh seperti : Mantan Presiden Abdurrahman Wahid, Mantan Ketua MPR/DPR Kharis Suhud, Mantan Menteri Keuangan Frans Seda, Wakil Ketua DPR Soetardjo Soerjogoeritno, tokoh Petisi 50 Ali Sadikin, Ketua DPP PDI-P Guruh Soekarnoputra, Ketua PKPI Pusat Edi Sudrajat, Ridwan Saidi dari Akbar Tandjung Institute, A Ahsin Thohari Pengajar Fakultas Hukum Univ.Esa Unggul, Let.Jend (Purn) Saiful Sulun dari Front Pembela Proklamasi 45, Brigjen TNI Bambang Sudibyo Ketua Formatur Barisan Indonesia yaitu lembaga perjuangan masyarakat Indonesia yang masih setia pada konsesus Pancasila, UUD 1945 dan Bhineka Tunggal Ika, Mantan Wakil Presiden Try Soetrisno sebagai Ketua Umum Pepabri, Hasyim Mujadi Ketua Umum Pengurus Besar NU, dan banyak lagi lainnya.

Bahkan dalam lingkungan MPR sendiri, terdapat gerakan penolakan yang dinamakan Gerakan Nurani Parlemen yang dipimpin oleh Amin Aryoso.

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Setelah mengkaji dengan teliti teori-teori kedaulatan rakyat serta teori-teori lain yang terkait, dengan cara kepustakaan seperti telah diuraikan dalam Bab II; setelah mempelajari dengan seksama bagaimana asas kedaulatan rakyat dijabarkan dalam UUD 1945 baik sebelum maupun setelah dilakukan perubahan; dan setelah melakukan penelitian normatif dan analisis hukum terhadap penjabaran asas kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 seperti yang dijabarkan dalam Bab III, dengan alat analisa asas-asas dan norma hukum yang terdapat dalam teori-teori perundangan-perundangan sebagaimana di ulas dalam Bab IV, maka sampailah penulis pada kesimpulan-kesimpulan, sebagaimana diuraikan berikut ini. dan rekomendasi, sebagaimana diuraikan dibawah ini.

1. Perubahan bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 telah menjadikan ujud kedaulatan rakyat abstrak, karena tiada lembaga yang mencerminkan pelaksanaan kedaulatan rakyat, yang memperlihatkan indikator serta pertanggungjawabannya. Bahkan perubahan tersebut telah mengakibatkan bergesernya asas kedaulatan rakyat yang dianut oleh Bangsa Indonesia menjadi kedaulatan hukum.
2. Penjabaran asas kedaulatan rakyat di dalam UUD 1945 hasil perubahan masih belum mencerminkan mekanisme *check and balancing within legislative* yang

sesungguhnya, sebab transformasi kedaulatan rakyat tertumpu kedalam dominasi kekuasaan yang terpusat pada DPR. Dengan demikian perubahan UUD 1945 bukan menghapuskan dominasi eksekutif (*executive heavy*) melainkan mengalihkannya menjadi dominasi legislatif (*legislatif heavy*).

3. Prosedur perubahan, telah membuat terjadinya malpraktek konstituante oleh MPR, sebab MPR mangkir menerapkan kewajiban induk pasal 3 UUD 1945 jo Aturan Peralihan; MPR lalai menerapkan panduan metodologi *transparent constitution deconstruction* atas naskah UUD 1945; MPR kehilangan kemurnian dan kejernihan visi-misi atas keadaan hakiki naskah otentik UUD 1945.
4. Telah terjadi pengabaian terhadap kedaulatan rakyat dalam proses maupun prosedur serta hasil perubahan UUD 1945. Sehingga perubahan tersebut telah mencemari nilai kekonstitusionalan (*constitutionality*) dan nilai kelegalan (*legality*) atas UUD 1945 hasil perubahan. Alasannya, Struktur UUD 1945 yang jelek serta mutannya yang terlalu tekhnis dan tidak masuk dalam katagori muatan materi UUD. Sehingga hal ini telah mencemari kedaulatan rakyat yang berkedudukan sebagai Cita Hukum (*rechtsidee*) yaitu berfungsi konstitutif yaitu untuk menentukan dasar suatu tata hukum, yang tanpa itu suatu tata hukum akan kehilangan arti dan maknanya sebagai hukum sehingga tak dapat dikatakan sebagai suatu tata hukum yang benar. Dan berfungsi regulatif untuk menentukan apakah suatu tata hukum positif adil atau tidal adil. Kedaulatan rakyat juga merupakan Norma Hukum Tertinggi yang menciptakan pasal-pasal Hukum Dasar dan bentuk lapisan-lapisan hukum yang lebih rendah, oleh karena itu tidak dibenarkan adanya kontradiksi dari norma hukum yang lebih rendah

terhadap kedaulatan rakyat sebagai norma hukum yang lebih tinggi. Kedaulatan Rakyat merupakan Hukum Dasar Tertinggi Negara Indonesia, sehingga harus dijadikan sebagai asas dasar yang harus dilaksanakan, ditaati dan mengikat semua orang baik pemerintah, lembaga negara, lembaga masyarakat, warganegara, termasuk MPR sendiri.

B. Rekomendasi

Bangsa yang besar adalah bangsa yang menghargai sejarahnya, demikian kata pepatah. Dari pengalaman tolak-tarik UUD 1945, dan sejarah gerak pelaksanaannya, UUD 1945 sangat dipengaruhi oleh kekuasaan, yang cenderung melakukan penyelewengan. Penyelewengan kekuasaan yang mencederai UUD 1945, tidak hanya dilakukan oleh rejim Orla atau rejim Orba, malahan faktanya pada masa reformasi penyelewengan kekuasaan masih tetap terjadi.

Jika dicermati apa yang ditegaskan oleh para pendiri negara (*founding fathers*), dalam **penjelasan UUD 1945, penjelasan umum IV Undang-Undang Dasar** : **“yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hidupnya negara ialah semangat, semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibikin UUD yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat para penyelenggara negara, para pemimpin pemerintahan itu bersifat perseorangan, UUD tadi tentu tidak ada artinya dalam praktek. Sebaliknya, meskipun UUD itu tidak sempurna, akan tetapi jikalau semangat para penyelenggara pemerintahan baik , UUD dasar tidak akan merintang jalannya negara. Jadi yang paling penting ialah semangat.”** Jadi intinya, mengapa UUD 1945 yang selalu dianggap salah, apakah telah cukup

kita melakukan evaluasi “*semangat*” orang yang melaksanakannya.

Dari kondisi yang telah disimpulkan diatas, diiringi dengan semangat nasionalisme dan optimisme untuk masa depan, penulis ingin memberikan rekomendasi sebagai berikut :

1. Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 harus dirubah kembali, kedalam bentuk dimana nilai kekuasaan kedaulatan rakyat dapat direfleksikan secara lebih kongkret dalam sebuah lembaga pelaksana dan pengemban kedaulatan rakyat, untuk dapat dilihat dan dinilai indikatornya oleh rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Dengan cara menerapkan pemilihan anggota lembaga perwakilan rakyat yang dilakukan langsung oleh rakyat (sistem proporsional murni/sistem distrik), secara demokratis dan secara berkala.
2. UUD 1945 harus dapat menciptakan pemencaran antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif (kedudukan, tugas/wewenang, fungsi dan pola hubungan antar/antara lembaga-lembaga negara) secara tegas, tranparan dan seimbang. Sehingga dapat menciptakan prinsip saling mengontrol dan saling menjaga keseimbangan (*check and balances*) dalam struktur sistem politik dan pemerintahan.
3. Sifat singkat dan supel UUD 1945 perlu tetap dipertahankan dengan cara meletakkan aturan-aturan yang dikandung didalam UUD 1945 hanya aturan yang bersifat pokok saja, namun aturan-aturan tersebut tetap harus jelas, cermat dan mencerminkan kepastian hukum. Untuk menghindari agar UUD 1945 tetap ditempatkan sebagai *supreme law*, sehingga tidak lekas usang dan dengan gampangnya dapat diubah-ubah.

4. Proses perubahan haruslah mencerminkan keterlibatan partisipasi rakyat secara proporsional dan demokratis yaitu dapat dengan cara membentuk lembaga Komisi Konstitusi Independen, yang melakukan tugasnya untuk me-rekonstruksi kembali UUD 1945, dengan cara yang matang, hati-hati dan cermat.

DAFTAR PUSTAKA

I. Buku-buku (56 buah)

Hamid S. Attamimi, *Pancasila Cita Hukum Dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia : PANCASILA SEBAGAI IDEOLOGI Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara Disunting oleh Otojo Oesman dan Alfian*, 1991 BP-7 Pusat, Jakarta, Bab IV.

_____, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerinatahn Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV, Disertasi Program Doktor*, 1990, Fakultas Pascasarjan Universitas Indonesia.

_____, *Makalah dalam Seminar/Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan*, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Jakarta 19-20 Oktober 1988.

Abdulkadir Besar, *PANCASILA refleksi filsafati, transfomrasi ideologik, niscayaan metoda berfikir*, 2005, Pustaka Azhary Jakarta.

_____, *Perubahan UUD 1945 Tanpa Paradigma amandemen bukan, konstitusi-baru setengah hati*, 2002, Pusat Studi Pancasila Universitas Pancasila Jakarta.

Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, 2001, Cetakan Kedua Pustaka Utama Grafitti, Jakarta.

Arief B, Sidharta, *Apakah Filsafat Itu ? Terjemahan G.W.Patrick, CA van Peursen, Ann Rand, Robert G. Olsen*, 2005 Fakultas Katolik Parahyangan, Bandung.

Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, Oktober 2005, Cetakan Pertama FH UII Press, Yogyakarta.

_____, *Teori dan Politik Konstitusi*, Juni 2004, Cetakan Kedua FH UII Press, Yogyakarta.

Benyamin Akzin, *Law, State and Institutional Legal Order*, Essays in Honor of Kelsen, Knoxville, The University of Tennessee, 1964.

Bintan R. Saragih, 1998, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Pratama Jakarta.

Budi Ispriyarso, *Hubungan Fungsional AntaraKedaulatan Rakyat dan Kedaulatan Hukum Terhadap Perkembangan Hukum Administrasi Negara : Dimensi-Dimensi*

Hukum Administrasi Negara Disunting oleh SF Marbun dkk, 2001, UII Press, Yogyakarta.

Cetro, *Almanak Anggota Parlemen RI 2004-2009*, 2005, Cetro dan HSF, Jakarta

CST Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia Jilid I Pengantar Ilmu Hukum (Semester Ganjil)*, 1992, Cetakan Kesembilan Balai Pustaka, Jakarta.

_____, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia Jilid II Pengantar Hukum Indonesia (Semester Genap)*, 1992, Cetakan Kesembilan Balai Pustaka, Jakarta.

_____, *Konstitusi-Konstitusi Indonesia Tahun 1945-2000*, 2001, Cetakan Pertama Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

_____ **dan Christine ST Kansil**, *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*, 2001, Cetakan Pertama PT.Pradnya Paramita, Jakarta.

Dahlan Thaib-Jazim Hamidi-Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi (Edisi Revisi)*, Januari 2003, Cetakan Ketiga PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 dan Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya) : Disertasi Program Doktor*, 1999, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung.

Desmaniar, *Proses Pembentukan, Kedudukan, Tugas/Wewenang, Fungsi, Tata Hubungan Lembaga-Lembaga Negara (Analisis Yuridis Terhadap UUD 1945 Hasil Amandemen) : Skripsi Sarjana Hukum Strata Satu*, 2005, Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning ,Pekanbaru.

Ellydar Chaidir, *Studi Mandiri Teori Konstitusi (Sebuah Realitas dan Kritik)*, Mei 2005, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, Russel & Russel 1945.

Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System Lichen Grund Begriffen*, Ensiedeniln /Zurich/Koln, Benziger, cet.2, 1948.

I.C. Van der Vlies, *Het Wetsbegrip enbeginselen van benoorlijke regelgeving*, 's-Gramenhage, Vega 1984

Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Nopmeber 1977, Aksara Baru, Jakarta.

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, 1994, Cetakan Pertama PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.

Joyo Martono Mulyono, 1993, *Merancang Penelitian Kualitatif*, Semarang.

K.C.Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Juni 2003, Cetakan Pertama Pustaka Eureka, Surabaya.

Koalisi untuk Konstitusi Baru, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen Disunting oleh Bambang Widjojanto dkk.*, 2002, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

Marsono, *Susunan Dalam Satu Naskah UUD 1945 Dengan Perubahan-Perubahannya 1999-2002*, 2003, CV Eko Jaya, Jakarta.

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundangan-undangan : Dasar-Dasar dan Pembentukannya Disarikan dari Perkuliahan Prof.Dr.A.Hamid S Attamimi SH*, 1998, Kanisius, Yogyakarta.

Moh Kusnardi dkk, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, 1983, Cetakan Kelima Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, 1998, Pustaka LP3ES, Jakarta.

_____, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Juni 2001, Cetakan Kedua (Edisi Revisi), PT.Rineka Cipta, Jakarta.

_____, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (Edisi Revisi)*, Juni 2002, Cetakan Kedua Rineka Cipta, Jakarta.

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Oktober 1992, Cetakan Keempatbelas, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Moleong Lexi J., 2000, *Metode Penelitian Kualitatif*, CV.Remadja Karya Bandung.

Moh. Yamin, 1959. *Naskah Persiapan Undang Undang Dasar 1945*, Jilid I, Cetakan I.

Mudzakir, 2002, *Bahan Ajar Mata Kuliah Teori Hukum*, 2002, Program Magister Hukum HTN, UII Yogyakarta.

_____, *Bahan Ajar Mata Kuliah Teori Hukum 'Cita Hukum dan Asas Hukum Indonesia*, Program Magister Hukum HTN, UII Yogyakarta.

Mukayat D. Brotowidjoyo, *Penulisan Karangan Ilmiah*, September 2002, Cetakan Keempat Akademika Pressindo, Jakarta.

Ni'matul Huda, 2006, *Bahan Ajar Mata Kuliah Politik Hukum Kelas Magister HTN*, UII Yogyakarta.

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penangannya oleh Pengadilan Dalam Lingkup Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, 1987, PT.Bina Ilmu, Surabaya.

S.F.Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Adminstrasi di Indonesia*, September 2003, Cetakan Kdua UII Press, Yogyakarta.

Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum (Edisi Baru)*, Oktober 2001, Cetkan Kesebelas PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta.

_____, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, September 2003, Cetakan Ketujuh PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Soetandyo Wignjosebroto, *Handout Sosiologi Hukum Program Magister Ilmu Hukum*, 2006, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

SZS Pangeran Alhaj, *Buku Materi Pokok Pendidikan Pancasila*, 1984, Cetakan Pertama Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Universitas Terbuka, Jakarta.

Subandi Al Marsudi, *Pancasila dan UUD 1945 dalam Paradigma Reformasi (Edisi Revisi)*, Juni 2003, Cetakan Ketiga PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, 1992, Cetakan Pertama Penerbit Alumni, Bandung.

Tim Penulis Demos, *Menjadikan Demokrasi Bermakna : Masalah dan Pilihan di Indonesia*, November 2005, Demos Lembaga Kajian Demikrasi dan Hak Asasi, Jakarta.

Zairin Harahap, 2006, *Bahan Ajar Mata Kuliah Metodologi Penelitian Hukum, Kelas Magister Hukum HTN*, UII Yogyakarta.

_____, 2005, *Bahan Ajar Mata Kuliah Ilmu Perundang-undangan, Kelas Magister Hukum HTN*, UII Yogyakarta.

I. Aturan Dasar dan Peraturan Perundang-undangan (10 naskah)

Undang-Undang Dasar 1945 dan Penjelasannya, 1985, Sekretariat Negara RI

Undang-Undang Dasar 1945 Hasil Amandemen & Proses Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Secara Lngkap (Pertama 1999-Keempat 2002), 2004, Sinar Grafika Jakarta.

Anotasi Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia Tahun 1945-2002, 2003, Tatanusa Jakarta.

Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI); Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 29 Mei 1945 – 19 Agustus 1945, 1992, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta.

Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sidang MPR-RI Akhir Masa Jabatan Periode 1999-2004, 2004, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta.

Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR-RI Berdasarkan Ketetapan MPR-RI Nomor I/MPR/200 Pasal 2 dan Pasal 4, 2005, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta.

Panduan Pemasyaraktan UUD Negara RI Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dn Ayat, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta.

Materi Sosialisasi Putusan MPR-RI Ketetapan MPR-RI dan Keputusan MPR-RI, 2005, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta.

Bahan Tayangan Materi Sosialisasi Putusan MPR-RI Ketetapan MPR-RI dan Keputusan MPR-RI, 2005 Sekretariat Jenderal MPR-RI Jakarta.

Bahan Tayangan Materi Sosialisai UUD Negara RI Tahun 1945, 2005, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta.

II. Kamus dan Ensiklopedi (4 buah)

I.P.M Ranuhandoko, *Terminologi Hukum Inggris-Indonesia*, Oktober 2000, Cetakan Kedua Sunar Grafika, Jakarta.

J.C.T. Simorangkir dkk., *Kamus Hukum*, September 2000, Cetakan Keenam, Sinar Grafika, Jakarta.

Arief Mudzakir, *RPUL (Rangkuman Pengetahuan Umum Lengkap) Global*, 2006, Cetakan Pertama Aneka Ilmu, Semarang.

W.J.S.Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, 1984, Cetakan Keduabelas PN.Balai Pustaka, Jakarta.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP ATAS NAMA : DESMANIAR

Tujuan

Dibuat untuk melengkapi persyaratan Ujian Tesis Program Pascasarjana Ilmu Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia, Nopember 2006.



Hj.Desmaniar SH

a. Data Pribadi

1. Nama Lengkap : **Hj.Desmaniar SH**
2. Nama Panggilan : **Dessi Zamaluddin**
3. Tinggal di Riau : sejak tahun 1984
4. Tempat Tanggal Lahir : Medan, 09 April 1958
5. Jenis kelamin : perempuan.
6. Pekerjaan : Direktur Eksekutif Yayasan Bunga Bangsa Riau dan Pengacara Magang (*Assistance Lawyer*) pada **Law Firm Heryanty Hasan SH. MH.**
6. Alamat : Jl.Kuantan III No.17 Kel.Sekip, Pekanbaru 28142, Riau
7. Alamat Kontak : Telp/Fax 0761-41036 di Pekanbaru; HP.0811755629;
email : sembilan_aprille@yahoo.com.

b. Data Keluarga

1. Status Keluarga : Kawin, pada 05 Maret 1983
 - Nama suami : **Ir.Zamaluddin Idrus**, 54 tahun
 - Pekerjaan : -Pernah bekerja di PT.Caltex Pacific Indonesia, tahun 1984-2004
-Saat ini bekerja di Perusahaan Swasta di Pekanbaru – Riau.
 - Nama Anak-Anak :

-Nama Anak-Anak :

Lucky Aninditha, perempuan 21 tahun. Sarjana Kedokteran USU Medan, Desember 2005.

Kynann Putra Aninditha, laki-laki 15 tahun. Kls I SMU Taruna Nusantara Magelang-Jawa Tengah.

2. Nama Ayah : **Alm.H.Ali Usman**, meninggal tahun 2001.

-Alamat : Jl.Martapura No.3 Medan – Sumut

-Pekerjaan : Purnawirawan Mayor TNI-AD

-Usia pada saat ini : 79 tahun.

3. Nama Ibu : **Almh.Hj.Nurdjani**, meninggal tahun 2005

-Alamat : Jl.Martapura No.3 Medan – Sumut

-Pekerjaan : Ibu rumah tangga

-Usia pada saat ini : 75 tahun

c. Pendidikan

1. **SD Negeri** : No.38 di Medan – Sumut, tahun 1970

2. **SMP Negeri** : No.1 Medan – Sumut, tahun 1973

3. **SMA Negeri** : No.1 Medan – Sumut, tahun 1977

4. **Sarjana Strata-1** : Fakultas Hukum, Universitas Lancang Kuning, Pekanbaru. Tamat pada Februari 2005 selama 3,5 tahun kuliah dengan IPK 3,62.

5. **Sarjana Strata-2** : Program Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, smester II/2006, mulai kuliah sejak April 2005 di Kampus UNILAK Pekanbaru, Bidang Hukum Tata Negara.

Pelatihan

6. Peserta : **Kursus P-4 Tingkat 25 jam**, Karyawan Caltex Rumbai, Pekanbaru 1987.

7. Peserta : **Kursus P-4 tingkat 45 jam**, Dharma Wanita, Pekanbaru 1988.

8. Peserta : **Kursus Kepribadian 'La Rose'** di Pekanbaru 1991.

9. Peserta : **Kursus Kecantikan Kulit** Dr.Iswari Trenggono, Bengkalis 1996.

10. Peserta : **TOT Gender dan Gender Analisis Training**, Yayasan Hakiki Riau, tahun 1999.

11. Peserta : **Workshop** "Pengembangan Kersama DPRD, PEMDA, Parpol dan LSM, Menuju Budaya Demokrasi", Yayasan Hakiki Riau, Pekanbaru 2000.

12. Peserta : **Seminar** "Sistem Informasi Masyarakat", British Council Jakarta 2000.

13. Peserta : **Workshop** "Sosialisasi Rencana Induk Pembangunan Kesejahteraan dan Perlindungan Anak", Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Pekanbaru 2001.

14. Peserta : **Pelatihan Nasional** "Pendidikan Politik Perempuan", PDPOL Jakarta, Bogor 2001.

15. Peserta : **Coaching Instruktur Nasional** DPP PAN Jakarta, Pekanbaru 2001.

16. Peserta : **Seminar Internasional** "Politik Pemberdayaan Masyarakat", Yayasan Percik Salatiga, Pekanbaru 2001.

17. Peserta : **Seminar** "Riau Energi 2000", ITB dan UNRI, Pekanbaru 2001.

18. Peserta : **Lokakarya** “Bahan Ajaran Tentang Hak Wanita Bagi Pengajaran di Fakultas Hukum”, Pokja Convention Watch UI Jakarta, Pekanbaru tahun 2002.
19. Peserta : **Lokakarya Nasional** “Desentralisasi : Tantangan dan Peluang Bagi Peningkatan Kedudukan Perempuan”, Dept Dalam Negeri-Kementerian Pemberdayaan Perempuan-Jaringan Pertempuan dan Politik Jakarta, Jakarta 2002.
20. Peserta : **Pelatihan** “Pendidikan Kewarganegaraan Perempuan”, BPPM Pemda Riau, Pekanbaru 2002.
21. Peserta : **Pelatihan** “Memperkuat Posisi Perempuan Dalam Politik”, IDEA Internasional dan Hapsari Perbaungan, Medan Oktober 2002.
22. Peserta : **Kursus** “Presentasi Diri Politisi di Hadapan Media”, FNS German dan KBH Riau, Pekanbaru Oktober 2002.
23. Peserta : **Diskusi Terbatas Jaringan** “RUU Parpol dan RUU Pemilu”, CETRO Jakarta dan LPAD Riau, Pekanbaru Oktober 2002.
24. Peserta : **Konsultasi Publik** “RUU Parpol dan RUU Pemilu”, CETRO Jakarta dan LPAD Riau, Pekanbaru 2002.
25. Peserta : **Pelatihan Nasional** “Pendidikan Pemilih Pemilu 2004”, Partnership dan USAID, Bogor 2003.
26. Peserta : **Pelatihan Nasional** “Pemantau Pemilu 2004”, CETRO Jakarta, Jakarta 2003.
27. Peserta : **Lokakarya Nasional** “Komite Penanggulangan Kemiskinan Daerah”, Kerjasama Dua Menko ‘Kesra-Perekonomian’, Bogor Nopember 2003.
28. Peserta Informan : **Riset Demokrasi Tingkat Nasional**, yang dilakukan oleh DEMOS Jakarta, Pekanbaru 2005.
29. Peserta : **Diskusi Publik** “Perempuan Dalam Bencana”, Yayasan Jurnal Perempuan, Jakarta Mei 2005.
30. Peserta : **Diskusi** dengan Dept Huk dan HAM Jakarta, Yayasan Utama, Pekanbaru 24 Nopember 2005.
31. Perumus : **Gerakan Jaringan Masyarakat** Transparansi atau JIMAT Riau “Pengusulan Ranperda Transparansi dan Partisipasi Masyarakat di Pekanbaru”, sejak 2005.
32. Kord. Humas : **Aliansi Advokasi** 1300 Buruh PT.MM Riau yang Demo selama 4 bulan, Nopember 2005.
33. Perumus : **Gerakan Memperingati Hari Pemberantasan Korupsi**, Koalisi Anti Korupsi ‘KAPAK Riau’, 2005.
34. Peserta : **Seminar** “Desentralisasi Fiskal dan Formulasi Distribusi Kewenangan Pusat-Daerah atas Pengelolaan Sumberdaya Alam”, Fisipol UNRI, Pekanbaru 6 Desember 2005.
35. Peserta : **Rapat Kordinasi** “Komite Penanggulangan Kemiskinan” se Riau, BPPM Pemda Riau, 26 Januari 2006.

d. Pengalaman Kerja

1. **Pacto Ltd Cabang Medan**, Februari 1978 – Juli 1979. **Jenis Perusahaan** : Tour and Travel yang berpusat di Jakarta. **Posisi** : Kasir, Accounting Department, General Affair Division. **Lingkup Pekerjaan** : Pembukuan keluar-masuk uang; mengambil dan menyetor uang ke Bank; pembukuan Petty Cash; membantu

pekerjaan Dept Head Accounting, apabila cuti; laporan Keuangan Kas Mingguan dan Bulanan. **Kursus Yang diikuti** : Buku ABC Airline; American Express Card.

2. **PT.Trakindo Utama Cabang Medan**, Juli 1979 – Agustus 1981. **Jenis Perusahaan** : Agen Tunggal Alat-alat Berat Merek Caterpillar yang berpusat di Jakarta. **Posisi** : Typist pada General Administration Departement. **Lingkup Pekerjaan** : membuat Local Purchase Order pembelian barang-barang kebutuhan semua unit kerja, melakukan pembelian barang-barang; membuat Laporan Inventarisasi barang-barang Perusahaan; membuat Vehicle Operating Report; ikut membantu mengontrol Mailing, Alat telekomunikasi kantor, Mesin photokopi kantor, Teleks, Stensil dan Reception Kantor dll. yang bersifat administrasi; membuat Weekly dan Monthly Report Departemen; ikut melakukan control operasi kantin perusahaan. **Kursus Yang diikuti** : Pittman Scretarial Hand Book; Phillips PABX Telephone Hunting System; Telex; Astra Graphia Photocopy System.
 3. **PT.Unilever Indonesia Depo Medan**, Agustus 1981 – Juli 1983. **Jenis Perusahaan** : Produsen Terbesar Consumer Good (spt Rinso, Pepsoden, Blue Band, Sunsilk, Sabun Lux, dll.). **Posisi** : Sekretaris Field Manager. **Lingkup Pekerjaan** : surat menyurat; kearsipan; inventarisasi; membuat Laporan Mingguan, Bulanan, Triwulanan dan Tahunan; mencatat Buku Posisi Stok vs Target vs Penjualan Produk Unilever oleh Distributor Sumatera; semua pekerjaan kesekretariatan Field Manager untuk Wilayah Sumatera.
 4. **PT.Persodjo Since 1955 Jakarta**, tahun 1983 (berhenti karena hamil). **Jenis Perusahaan** : Produsen Baju Kaos Merek Ouzumi. **Posisi** : Sekretaris Direktur Utama Perusahaan. **Lingkup Pekerjaan** : surat menyurat untuk Direktur Utama; kearsipan; notulensi Pertemuan irektur Utama; semua pekerjaan kesekretariatan Direktur Utama; protokoler Direktur Utama.
- e. **Keahlian Profesional**
1. **Yayasan Bunga Bangsa** : Lembaga Advokasi dan Pemberdayaan Perempuan. **Posisi** : Wakil Sekretaris sejak tahun 2000 sampai dengan tahun 2004; Direktur Eksekutif untuk periode 2004 – 2007. **Lingkup Pekerjaan** : Fokus di bidang Advokasi, HAM dan Politik Perempuan; menjalin hubungan antar lembaga dengan stake holder secara horizontal maupun vertikal; memperluas Jaringan kerja antar lembaga lokal, daerah, dan Internasional; melakukan pengamatan terhadap segala hal yang terkait fokus, dengan cara menulis, melakukan dialog, diskusi dan pokja; memberikan Pendampingan bagi Perempuan/Anak Korban Kekerasan; membantu memberikan pendidikan alternative bagi perempuan/anak.
 2. **Law Firm Heryanty Hasan SH. MH.** (sejak Maret 2005) : Lembaga Advocates, Bussiness Legal Consultants & Mediator. **Posisi** : Partner & Assistant Lawyer. **Lingkup Pekerjaan** : membantu Ibu Heryanty dalam menjalankan firma hukum baik secara manajemen maupun dalam proses penyelesaian perkara.

3. **Forum Studi Hukum** Fakultas Hukum UNILAK Pekanbaru (2002-2005) : Lembaga Kajian Hukum. **Posisi** : Deklarator dan Ketua. **Lingkup Pekerjaan** : melakukan penelitian dan kajian terhadap peraturan perundang-undangan; memberikan sumbangan pemikiran terhadap permasalahan terkait dengan kebijakan pemerintah yang bias secara hukum.
4. **PDPOL Jakarta** (sejak 2001-saat ini) : Lembaga Pemberdayaan Politik Perempuan Nasional. **Posisi** : Alumnus dan Kader. **Lingkup Pekerjaan** : menjadi fasilitator tingkat propinsi; membawa masalah-masalah perempuan di daerah ke tingkat nasional untuk dicarikan penyelesaian masalahnya bersama-sama.
5. **Jaringan Perempuan dan Politik Riau** (sejak 2001-hingga saat ini) : Jaringan Kerjasama Gerakan Perempuan dalam Politik. **Posisi** : Deklarator dan Koordinator. **Lingkup Pekerjaan** : menghimpun pemikiran-pemikiran untuk ditemukan sinerjisnya; memfasilitasi perempuan-perempuan unggul Riau untuk ditawarkan menduduki posisi-posisi politik maupun struktural.
6. **Persatuan Ibu-Ibu Caltex** (sejak 1984-2004) : Lembaga Persatuan Ibu-Ibu para isteri Karyawan Caltex dengan anggota lebih dari 1.000 orang nasional maupun *foreigners*, yang bersifat sosial, kemasyarakatan dan pendidikan alternatif keluarga. **Posisi** : Sekretaris periode 1993-1994 dan Presiden periode 1995-1996. **Lingkup Pekerjaan** : mengorganisir kegiatan-kegiatan para anggota; kegiatan-kegiatan yang bersifat pendidikan alternatif terkait dengan keluarga dan anak.
7. **Kaukus Perempuan Politik Indonesia** Kepengurusan Daerah Riau (sejak 2003-saat ini) : Lembaga Kerjasama Lintas Perempuan Politik. **Posisi** : Deklarator dan Wakil Ketua I. **Lingkup Pekerjaan** : melakukan advokasi kebijakan politik yang bias keadilan jender; melakukan kajian kebijakan yang bias keadilan jender dan melakukan pendidikan dan penyadaran politik bagi perempuan.
8. **Pusat Data dan Informasi Perempuan Riau** (sejak Desember 2004-saat ini) : Lembaga Yang memberikan akses informasi dan data bagi perempuan se Riau. **Posisi** : pengurus pada bidang organisasi masyarakat. **Lingkup Pekerjaan** : melakukan sosialisasi kebijakan yang terkait dengan perempuan, anak dan keluarga; melakukan pengumpulan data tentang posisi dan kondisi perempuan/anak/keluarga di Riau.

f. Keberhasilan dan Prestasi Kerja Yang Pernah di Capai

Selama Aktif di Yayasan Bunga Bangsa

1. **Peserta Terbaik** Acara Pelatihan Nasional 'Pendidikan Politik Perempuan', PDPOL Jakarta, Bogor 2001.
2. **Terpilih menjadi Fasilitator** Pendidikan Politik Perempuan Tingkat Propinsi Riau, oleh PDPOL Jakarta-Ford Foundation-Yayasan Bunga Bangsa-BKOW, Pekanbaru 2001.

3. **Terpilih mewakili perempuan Riau** dalam Acara ‘Rapat Kordinasi Perempuan se Indonesia’, oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan BKOW Jawa Timur, Surabaya 2001.
4. **Terpilih menjadi Pemakalah** pada Acara ‘Seminar Internasional : Dinamika Politik di Indonesia’, oleh Yayasan Percik Salatiga-Oxfam, Salatiga 2002.
5. **Diundang menjadi Pemakalah** Acara-Semiloka Milad Ikatan Pelajar Riau se Yogyakarta ‘Visis Pemimpin Riau Menyongsong 2020’, IPRY Yogyakarta 2002.
6. **Diundang menjadi Pemakalah & Narasumber** Acara Dialog Interaktif Perempuan Partai ‘Pemberdayaan Peran Politik Perempuan di Era Otonomi Daerah’, Perempuan DPW Partai Keadilan Riau, Pekanbaru 2002.
7. **Peserta Terbaik** Acara Pelatihan Nasional ‘Pemantau Pemilu 2004’, CETRO Jakarta, Jakarta 2003.
8. **Terpilih mewakili Perempuan Riau**, menghadiri Halal Bihalal dengan Presiden RI di Istana Cipanas Bogor, Sekretariat Presiden RI, Bogor 2004.
9. **Ditunjuk sebagai Ketua Pelaksana** Acara ‘Sosialisasi Anti Perdagangan Perempuan dan Anak di Riau’ untuk tingkat Siswa SMP dan SMA, Yayasan Jurnal Perempuan-terre des homes-Bunga Bangsa Riau, Februari 2005.
10. **Diundang sebagai Narasumber** Acara Seminar ‘Perdagangan Perempuan dan Anak di Pekanbaru’, Osis SMU Negeri 8 Pekanbaru, Maret 2005.
11. **Diundang Mewakili Perempuan Riau** pada Acara ‘Rapat Kordinasi Ormas Perempuan se Indonesia’, oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Jakarta 26-28 Desember 2006.
12. **Ditunjuk sebagai Saksi Ahli** dalam Persidangan Perkara Pidana 5 Pimpinan Serikat Pekerja Kahutindo dengan anggota sekitar 1.500 orang, LBH Pekanbaru 16 Januari 2006.
13. **Ditunjuk sebagai Ketua Pelaksana** Acara Semiloka “Sosialisasi Program Pemberdayaan Perempuan dan Anak Nasional untuk daerah Riau dan NTT”, oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan RI-Asosiasi Pengajar dan Peminat Hukum Yang Berperspektif Gender se Indonesia-Yayasan Bunga Bangsa Riau, Januari 2006.
14. Telah menangani kasus-kasus yang berdimensi kekerasan dan ketidakadilan terhadap perempuan, anak dan keluarga sejumlah 15 kasus, hampir 90% kasus tersebut selesai dan diterima dengan baik oleh korban pelapor.

Selama Aktif di Law Firm Heryanty Hasan SH. MH.

1. Membantu bu Heryanty mendirikan Firma Hukum, April 2005
2. Membantu bu Heryanty menangani kasus-kasus rumah tangga, perkawinan, warisan, kepemilikan tanah sejak April 2005 – hingga saat ini.

Selama Aktif di Forum Studi Hukum UNILAK Pekanbaru

1. Melakukan kajian terhadap kebijakan pembentukan provinsi Kepri, Nopember 2002.
2. Melakukan Dialog Interaktif Uji Publik atas RUU Pembentukan Kepri melalui RRI Live
3. Melakukan penelitian ilmiah atas kebijakan Pasal 65 Ayat (1) UU Pemilu 2003.

Selama Aktif di PDPOL Jakarta

1. Menjadi Fasilitator Propinsi yang menyelenggarakan pendidikan politik perempuan tingkat Priopinsi Riau.
2. Menjadi Deklarator pembentukan Jaringan Politik perempuan Riau.
3. Menjadi wakil perempuan Riau dalam Rapat Kordinasi Nasional Perempuan di Surabaya dan di Jakarta.

Selama Aktif di Jaringan Perempuan dan Politik Riau

1. Kordinator Gerakan untuk mengusulkan Penggati Antar Waktu Utusan Daerah Riau di MPR RI periode 1999-2004 dari kalangan tokoh perempuan : **belum berhasil.**
2. Kordinator Gerakan untuk mengusulkan Anggota KPUD Riau periode 2004-2009 dari kalangan perempuan yaitu Ibu DR.Yulida Ariyanti SH. MH : **berhasil.**
3. Kordinator Gerakan yang mengkampanyekan 'pilih caleg perempuan' dalam Pemilu 2004. Hasilnya : 3 dari 4 legislatif DPD dari Provinsi Riau adalah perempuan; serta terjadi peningkatan kuantitas 200% Anggota Legislatif Perempuan DPRD Provinsi Riau dari 1 orang (1,82%) periode 1999-2004 menjadi 3 (5,45%) periode 2004-2009.

Selama Aktif di Persatuan Ibu-Ibu Caltex

1. **Peserta Terbaik** Kursus P-4 Tingkat 25 jam, Karyawan Caltex Rumbai, Pekanbaru 1987.
2. **Peserta Terbaik dan Ketua Tim Perumus** Kursus P-4 Tingkat 45 jam, Anggota Dharma Wanita se Riau, Pekanbaru 1988.
3. Membuat Acara Gebyar Perempuan yang mendemonstrasikan kreasi perempuan dalam bidang seni, tari, olah raga, keterampilan, dalam satu acara.
4. Melakukan amandemen Statuta yang sudah tidak mampu lagi mengakomodir kepentingan anggota.
5. Melakukan Pemilihan Presiden secara langsung.

Selama Aktif di Kaukus Perempuan Politik Indonesia di Riau

1. **Mewakili KPPI Riau** menghadiri Rakornas KPPI di Jakarta tahun 2004.

Selama Aktif di Pusat Data dan Informasi Perempuan Riau

1. **Ditunjuk sebagai Narasumber** Sosialisasi UU.No.23/2004 dan UU.No.23/2002 di Kantor Bupati Indragiri Hulu, Oktober 2005.

Karya dan Karsa Selama Ber-aktifitas

1. **Proposal Program** 'Eksistensi Perempuan Riau, Diskusi 10 Seri' Yayasan Bunga Bangsa 2000
2. **Tulisan** 'Aborsi Sebuah Dilemma Dalam Kehidupan Perempuan', Riau Pos 2000.
3. **Tulisan** 'Pembangunan Yang Responsif Gender', Riau Pos 2000
4. **Usulan Kertas Kerja** tentang 'Visi Riau 2000-2020' dan 'Penyusunan APBD Riau Yang Responsif Gender', Yayasan Bunga Bangsa 2000
5. **Tulisan** 'Poligami dan PP-10', Riau Pos 2000.
6. **Proposal Program** 'Women Crisis Center', Yayasan Bunga Bangsa 2001.

7. Puisi tentang Kekerasan Dalam Sebuah Rumah 'Potret Disebuah Rumah', Yayasan Bunga Bangsa 2001.
8. **Paper** '30% Kuota Perempuan di BPD Wujud Partisipasi Politik Perempuan dalam Pembangunan Riau', dipresentasikan pada Seminar Internasional III, Yayasan Percik Salatiga-Ford Foundation-Oxfam, Salatiga 2002.
9. **Makalah** 'Peran Politik Perempuan Dalam Membangun Riau' dipresentasikan dalam Semiloka Milad Emas Ikatan Pelajar Riau di Yogyakarta, Yogyakarta 2002.
10. **Kajian Yuridis** 'Dialog Publik : Undang-Undang Pembentukan Propinsi Kepulauan Riau', Forum Studi Hukum UNILAK, Nopember 2002.
11. **Esai** 'Partai Politik dan Isu-Isu Lokal' pada Buku Profil Anggota DPRD Riau 1999-2004, Pekanbaru 2002.
12. **Tulisan Ilmiah** 'Prostitusi, Perempuan dan Hukum Islam', Fakultas Hukum UNILAK, 2002.
13. **Tulisan** 'Hakekat Seorang Ibu Sebagai Perempuan' Dalam Rangka Hari Kartini, Riau Pos 2002 dan Tabloid Sebati 2003
14. **Tulisan Ilmiah** 'Divestasi Indosat Dalam Perspektif Monopoli', Fakultas Hukum UNILAK 2003.
15. **Tulisan Ilmiah** 'Hubungan Antara UU.No.5/1960 tentang UUPA dengan HAM', Fakultas Hukum UNILAK, 2003.
16. **Tulisan** 'Pemberdayaan Peran Politik Perempuan', Riau Pos 2003.
17. **Tulisan** 'Perempuan Sebagai Mayoritas Bisu', Riau Pos 2003.
18. **Tulisan** 'Tinjauan Yuridis Fatwa Kiai', Riau Pos 2003.
19. **Tulisan** 'Kemiskinan atau Pemiskinan', Riau Pos Nopember 2003.
20. **Modul Materi Pengkaderan** 'Pemberdayaan Perempuan Sebagai Isu Strategis', DPW PAN Riau 2003.
21. **Tulisan** 'Membabat Korupsi di Legislatif', Riau Pos 2004.
22. **Tulisan Ilmiah** 'Konflik Aceh RI Vs GAM Dalam Perspektif Sosiologi Hukum', Fakultas Hukum UNILAK 2004.
23. **Tulisan** 'Koalisi Rakyat Vs Koalisi Kebangsaan', Riau Pos 2004.
24. **Tulisan** 'Riau Women Crisis Center : Suatu Kebutuhan', Riau Pos 2004.
25. **Tulisan** 'TKW atau Perdagangan Manusia', Riau Pos 2004.
26. **Tulisan** 'Penyempitan Makna Kata Perubahan', Riau Pos 2004.
27. **Tulisan** 'Menguak Makna LOYALITAS', Riau Pos 2004.
28. **Penelitian Ilmiah** 'Penerapan Pasal 65 Ayat (1) UU.No.12/2003 pada Pemilu 2004 : Studi Kasus Lima Partai Besar di Riau', Forum Studi Hukum dan Yayasan Bunga Bangsa September 2004.
29. **Paper Ilmiah** 'Analisa Hukum Atas UUD 1945 Hasil Amandemen : Proses Pembentukan, Kedudukan, Tata-Hubungan Lembaga-Lembaga Negara', Fakultas Hukum UNILAK Maret 2005.
30. **Tulisan Ilmiah** 'Prosedur Perubahan UUD 1945', UII Yogyakarta Agustus 2005.
31. **Tulisan Ilmiah** 'Pelaksanaan Hukum Administrasi Negara di Negara Demokrasi Indonesia', UII Yogyakarta Agustus 2005.
32. **Tulisan Ilmiah** 'Penyelesaian Sengketa Administrasi Melalui Peradilan Administrasi Murni dan Administrasi Tidak Murni', UII Yogyakarta Agustus 2005.

33. **Tulisan Ilmiah** 'Bias Otonomi Daerah : Evaluasi Pelaksanaan UU.No.22/199 tentang Pemerintahan Daerah', UII Yogyakarta Agustus 2005.
34. **Tulisan Ilmiah** 'Perubahan UUD 1945 Ditinjau dari Teori Perundang-undangan', UII Yogyakarta Agustus 2005.
35. **Tulisan Ilmiah** 'Demokrasi Dalam Negara Hukum Indonesia', UII Yogyakarta Agustus 2005.
36. **Tulisan Ilmiah** 'Pengawasan Keuangan Negara di Daerah', UII Yogyakarta Agustus 2005.
37. **Tulisan** 'Memaknai Demo Buruh PT.MM : Menggapai Hak Yang Terinjak', Riau Mandiri 2005.
38. **Tulisan** 'Partai Politik dan Penegakan Hukum', Riau Pos 200.
39. **Tulisan** 'Politik Sebagai The Art of Possibility', Riau Mandiri 2005.
40. **Tulisan** 'Akankah Keadilan Datang Bagi Ayu : Luap Harapan Seorang Perempuan Disaat HUT-60 Brimob', Koran Jambi Nopember 2005.
41. **Tulisan** 'Analisa Hukum 'Cuti Haid : Komparasi UU.No.39/1999 tentang HAM dengan UU.No.13/2003 tentang Ketenaga-kerjaan', Usulan Legal Review UU Ketenaga-kerjaan, Nopember 2005.
42. **Puisi tentang Korupsi** dengan Judul 'Tumpaasss...' dan 'Lihatlah ...Mereka', yang di orasikan pada Demo Gabungan Aliansi Ornop dengan Mahasiswa dalam rangka memperingati hari Anti Korupsi di Kejati Riau, Nopember 2005.
43. **Analisa Hukum** 'UU.No.23/2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga dan UU.No.23/2002 tentang Perlindungan Anak', Usulan untuk Legal Review, Januari 2006.
44. **Sering diundang untuk Menjadi Narasumber** mengisi Acara Dialog Interaktif Media Elektronik Riau : Riau Televisi, TVRI Riau, Mandiri FM, Radio Aditya, Radio Soreram, Radio Barabas, Radio Pass Female dan RRI Pekanbaru, sejak tahun 2000 hingga saat ini.
45. **Sering diundang menjadi Narasumber** 'Acara Live Dialog Interaktif Pelajar SMU, Mahasiswa, Ormas Perempuan, Pemuda, Partai Politik dan Ornop dengan tema-tema tentang : Perempuan, Pemberdayaan Masyarakat, Hukum, HAM dan Civil Society', sejak tahun 2000 hingga saat ini.

Bahasa Asing Yang dikuasai

1. Bahasa Inggris, Aktif.
2. Bahasa Perancis, Pasif (kursus selama 3 smester di Yayasan Parle Farnce IKIP Medan,1982.

Pengalaman ke luar Negeri

1. Beberapa kali ke Malaysia, sejak 1982 – 2005
2. Beberapa kali ke Singapura sejak 1986-2005
3. Tokyo-Jepang, Februari 1992
4. Amerika, 1992 – 1993
5. London-United Kingdom, Februari 1993
6. Paris-Perancis, Februari 1993
7. Amsterdam-Belanda, Februari 1993
8. Roma-Italy, Februari 1993

9. Munchen-Germany, Februari 1993
10. Genewa-Switzerland, Februari 1993
11. Wina-Austria, Februari 1993
12. Hongkong, Februari 1993
13. Sidney-Australia, Juli 1994
14. Beijing-China, Oktober 1999
15. Arab Saudi, 2001

g. Daftar Referensi

1. **Ir.Zamaluddin Idrus**
Project Advisor PT.Catur Mitra Putra Riau, Jl.Soekarno Hatta No.38, Pekanbaru 28291. Telp.Fax 0761-571299 HP.08127517696 & 081319126868.
2. **Nur'usni SSos.**
Pegawai PT.Unilever Indonesia Pusat, Graha Unilever Kav 15 Jl.Gatot Subroto Telp.Fax 021-52996524 HP.0811136188.
3. **Kunthi Tri Dewiyanti SH. MA**
Dosen Fisipol UI dan Fakultas Hukum Universitas Pancasila Jakarta. Alamat rumah : Jl.Bukit Cinere Kav 105-C, Gandul Depok Telp.021-7543215
4. **Fauzi Kadir SH MSi.**
Dosen Fisipol UNRI, Tokoh Sosiolog Riau dan Komisaris PT.PER Badan Usaha Milik Daerah Riau. Alamat Kantor : Kompl Perkantoran Grand Sudirman Blok B-4 Jl.Datuk Setia Maharaja (Parit Indah), Pekanbaru-Riau. Telp.0761-7062014 HP.0811764339.
5. **Eddi Asnawi SH. MHum.**
Dosen Fakultas Hukum UNILAK Pekanbaru. Alamat Kantor : Jl.D,I,Panjaitan Km.8 Rumbai, Pekanbaru-Riau. Telp.Fax 0761-51877 HP.08127531022.