

**ANOMALI MPR SEBAGAI PENJELMAAN KEDAULATAN RAKYAT
PASKA AMANDEMEN UUD 1945**

TESIS



OLEH :

NAMA MHS. : Muhamad Saleh, S.H
NO. POKOK MHS. : 14912089
BKU : HUKUM TATA NEGARA

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2016

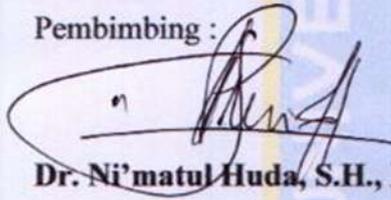
**ANOMALI MPR SEBAGAI PENJELMAAN KEDAULATAN RAKYAT PASKA
AMANDEMEN UUD 1945**

Oleh :

Nama Mhs. : **Muhamad Saleh, S.H**
No. Pokok Mhs. : **14912089**
BKU : **Hukum Tata Negara**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim
Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing :



Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 16 April 2015

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



**ANOMALI MPR SEBAGAI PENJELMAAN
KEDAULATAN RAKYAT PASKA AMANDEMEN
UUD 1945**

OLEH :

NAMA MHS. : Muhamad Saleh, S.H
NO. POKOK MHS. : 14912089
BKU : HUKUM TATA NEGARA

Sudah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis, dan
dinyatakan LULUS pada hari Rabu, 4 April 2016
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Dr. Ni'Matul Huda, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 4 April 2016

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 4 April 2016

Dr. Drs. Muntoha, SH., M.Ag

Yogyakarta, 4 April 2016

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Riyanta, M.A., M.H., Ph.D

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto

- ❖ *Kebenaran Teks-teks Ketuhanan tidak mungkin bertentangan dengan akal budi, Keduanya saling menguatkan dan mendukung. Karena keduanya anugrah Tuhan (Ibn, Rusyd/Avyrouz)*
- ❖ *Orang yang menyampaikan kebaikan itu lebih baik daripada orang yang diam. Namun orang yang diam lebih baik daripada orang yang menyampaikan kejahatan. Menjaga amanah itu lebih baik daripada mendiamkannya. Namun mendiamkan amanah itu lebih baik daripada berburuk sangka (Abu Dzar al Ghyvari)*
- ❖ *Gunakanlah hak berpikir yang ada padamu, bahkan berpikir salah jauh lebih baik daripada tidak berpikir sama sekali (Hyphatia)*

Kupersembahkan coretan ini:

- ❖ *Kepada orang “merdeka” yang tak sempat menyadari dirinya sebagai budak*
- ❖ *Kepada para politisi yang tak sempat bertanya pada nurani*
- ❖ *Kepada penguasa yang tak berkuasa, dan tak sadar kalau kekuasaan telah meindasnya*
- ❖ *Kepada kalian yang mencari lilin, sambil membuang cahaya*

PERNYATAAN ORISINALITAS

Yang bertandatangan di bawah ini :

NAMA MHS. : Muhamad Saleh, S.H
NO. POKOK MHS. : 14912089
BKU : Hukum Tata Negara
Program : Paskasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam
Indonesia
Judul : Anomali MPR Sebagai Penjelmaan
Kedaulatan Rakyat Paska Amandemen UUD
1945

Dengan ini menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi. Dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini, dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dalam kondisi sadar dan dapat dipertanggungjawabkan.

Yogyakarta, 4 Mei 2016

Penulis

Muhamad Saleh, SH
14912089

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, syukur terpanjat pada Pemilik Ilmu, yang telah menciptakan Kun dan Qolam. Dihadapan kuasaNya, semua makhluk tunduk. Dan dengan Rohman serta RohimNya, Dia tinggikan manusia berilmu di atas manusia tak berilmu. Dalam ketinggian derajatnya itu, semua manusia berilmu dan memahami ilmunya akan tunduk. Mereka tunduk karena malu dihadapan Sang Pemilik Ilmu yang telah mencipta hanya dengan satu kata, Kun. Segala filsafat dan teori menjadi debu dalam kalimat Kun.

Dan dengan kuasa Kun, Dia ciptakan Qolam, membentangkan alam dengan segala rahasianya. Dengan Qolam dia perintahkan manusia untuk memecahkan rahasia alam. Barang siapa bisa memecahkan rahasia alam dengan Qolam, maka akan mengetahui sejati dirinya yang lemah ilmu. Mereka yang mengetahui sejati dirinya, akan mengenal Sang Pencipta Qolam.

Wahai, siapakah manusia berilmu yang lebih menundukkan wajahnya kepada Sang Pencipta Qolam, melebihi sang terkasih dari Sang Maha Kasih? Adakah yang mampu memecahkan rahasia alam sebaik Muhammad, Rasul akhir jaman? Penulis, hanyalah pecahan debu dibanding Muhammad yang semua makhluk beruluk salam. Maka tak pantaslah penulis yang dhoif ini mengaku berilmu, meski telah menyelesaikan coretan tak berarti berjudul **“ANOMALI MPR SEBAGAI PENJELMAAN KEDAULATAN RAKYAT PASKA AMANDEMEN UUD 1945.”** Dihadapan jubah agung Lelaki Mulia itu, tulisan ini bukanlah prestasi. Berikanlah Syafaatmu wahai kekasih Khadijah, pemilik cinta yang tak akan membiarkan umat yang dungu seperti penulis ini, tersiksa di neraka.

Kepada seluruh guru yang telah memberi ilmu, penulis hanyalah budak yang bodoh, yang memakan dari sisa-sisa makanan sang guru. Dan dengan sisa-sisa makanan itu, terbuka dengan takjub mata penulis atas kemahahebatan ilmu para guru.

Ijinkan penulis memegang tongkatmu wahai guru, **Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D**, karena dengan memegang tongkatmu, penulis merasakan kebahagiaan selama dalam “istana keindahan” Program Paskasarjana Universitas Islam Indonesia.

Ijinkan pula musafir yang tersesat ini menyentuh selendang keagunganmu wahai guru **Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum**, yang memiliki hati seluas tujuh samudera, dan memiliki ilmu “langit” hingga lapisan ketiga, setelah fakta, teori

dan filsafat. Kepadamu wahai guru, ijinkan kucium jejak telapak kakimu yang melintas di padang pasir ilmu ketatanegaraan.

Ijinkan pula kuketuk dengan khusyuk pintu makrifatmu wahai guru **Dr. Saifudin, S.H., M.Hum** dan **Dr. Drs. Muntoha, SH., M.Ag**, serta **Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H** yang telah menerima penulis yang rapuh dan berdebu ini sebagai tamu. Dihadapan kedalaman coretanmu, tulisan ini hanyalah satu “koma” yang tak bermakna.

Kepada kekasih-kekasih jiwaku, yang tanpa kalian ada dalam hatiku tak akan ada cahaya dalam diriku. Tak akan bisa kusampaikan kata, meski seluruh air laut menjadi tinta, karena cinta kalian begitu bermakna. Almh Ibunda dan alm ayahanda, yang air mata ini tak pernah berhenti tertumpah mengenangkan jiwa kalian. Kepada jiwa yang selalu menemani kelam malam, yang selalu mengalirkan rindu, Labibah, SE, apakah tulisan yang tak berarti ini dapat aku jadikan kado cintaku? Juga kepada anak panah penulis, Avyrouz, Ghyvari, dan Hyphatia, apakah tulisan yang tak kalian pahami maknanya ini, dapat mengantarkan kalian menuju sasaran panah?

Kepada Ari Yusuf Amir, yang telah mendorong dan membantu penulis hingga dapat menyelesaikan tulisan ini, biarlah Allah yang menentukan balasan terindahuntukmu. Kepada kalian wahai sahabat-sahabat di Pukapaku, terima kasih untukmu. Karena kalian sudah membuatku tersenyum sepanjang waktu.

Untuk kepala, mata, telinga, lidah, tangan dan kaki, terima kasih karena kalian mau jadi organ tubuhku.

Andai saja, tulisan yang tak bermakna ini, ada huruf-hurufnya yang dapat dijadikan manfaat, maka itu sudah lebih dari cukup untuk menjadi tisu penghilang keringatku.

Yogyakarta, Mei 2016

Muhamad Saleh, SH

DAFTAR ISI

Judul	Error! Bookmark not defined.
Lembar Persetujuan	Error! Bookmark not defined.
Lembar Pengesahan	Error! Bookmark not defined.
Motto	Error! Bookmark not defined.
Pernyataan Orisinalitas	Error! Bookmark not defined.
Kata Pengantar	Error! Bookmark not defined.
DAFTAR ISI	Error! Bookmark not defined.
Abstrak	Error! Bookmark not defined.
BAB I _ PENDAHULUAN	1
1. LATAR BELAKANG MASALAH	1
2. RUMUSAN MASALAH	17
3. TUJUAN PENELITIAN	17
4. TINJAUAN PUSATAKA	18
A. Negara Ideal	18
B. Konstitusi Modern	22
5. KERANGKA TEORI	27
A. Teori Negara.....	27
1) Plato (429-347 SM)	29
2) Hegel (1770-1831), Benedictus de Spinoza (1623 - 1677), Adam Muller (1779- 1829).....	29
3) Locke (1634 - 1704), Rousseau (1712-1778), Montesquieu (1689-1755).....	31
4) Soepomo	33
B. Teori Kedaulatan Rakyat	34
C. Teori Pemisahan Kekuasaan.....	35
6. DEFINISI OPERASIONAL.....	37
7. METODE PENELITIAN	38
A. Obyek Penelitian.....	38
B. Bahan Hukum	39
C. Teknik Pengumpulan Data	39

D. Metode pendekatan	40
E. Metode Analisis Data	40
8. KERANGKA TESIS	42
BAB II _ NEGARA, KEDAULATAN RAKYAT, DAN STAATSIDEE	44
1. TEORI NEGARA	46
2. Kedaulatan Rakyat	53
A. Rumusan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi	59
B. Kedaulatan Rakyat = Keterwakilan Rakyat	60
C. Paham Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi	63
D. Demokrasi Langsung dan Demokrasi Perwakilan	64
3. Teori Pemisahan Kekuasaan	68
A. Kekuasaan Eksekutif	73
B. Kekuasaan Legislatif	81
4. Staatsidee Indonesia	88
BAB III _ MPR Sebagai Pelaksana Kedaulatan Rakyat	98
1. Kolektivisme Sebagai Staatsidee Indonesia	98
2. MPR Sebagai Penjelmaan Kedaulatan Rakyat	108
3. MPR dan Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945	118
4. Tugas Pokok MPR	127
BAB IV _ ANOMALI MPR SEBAGAI PENJELMAAN KEDAULATAN RAKYAT PASKA AMANDEMEN UUD 1945	129
1. MPR Paska Perubahan UUD	129
2. Kedaulatan Rakyat dan Lembaga Tertinggi Negara	132
3. Susunan MPR	150
4. Lembaga Negara Dalam UUD	159
5. Anomali MPR Paska Perubahan	162
A. Anomali 1: Kedaulatan Rakyat	163
B. Anomali 2: Kewenangan dan Tugas MPR	169
C. Anomali 3 : Kewenangan Mengubah UUD	172

BAB V	Kesimpulan dan Saran	174
1.	Kesimpulan	174
A.	Staatsidee Indonesia	174
B.	Kedaulatan Rakyat	176
C.	Sistem Ketatanegaraan	176
2.	Saran	177

Abstrak

Paska reformasi 1998, Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilu 1999 melakukan amandemen UUD 1945 sebanyak 4 kali, dan berlangsung dari tahun 1999-2002. Amandemen yang dilakukan ketika itu didorong oleh keinginan untuk memperbaiki iklim demokrasi, tata kelola pemerintahan, penghormatan terhadap hak asasi manusia, meminimalisir peluang korupsi, kolusi, dan nepotisme, dan penguatan otonomi daerah.

Alasan melakukan amandemen tersebut didasari oleh pandangan bahwa pemerintah Orde Baru merupakan rezim otoriter, dan otoritarian Orde Baru itu memperoleh pembenaran dari UUD 1945. UUD 1945 dianggap sangat *executive heavy*, dan memberi peluang pada presiden untuk memegang kekuasaan tertinggi tanpa bisa dikontrol oleh kekuasaan negara yang lain. Karena UUD 1945 dianggap sebagai sumber penyalahgunaan kekuasaan, maka anggota MPR ingin memangkas peluang kembalinya pemerintah yang otoriter dari sumbernya.

Gagasan mengembalikan kekuasaan pada rakyat, tentu saja merupakan gagasan yang penting dan mutlak dilakukan, karena sejatinya kedaulatan berada di tangan rakyat. Namun gagasan besar itu tidak ditopang oleh perencanaan yang memadai, pertimbangan yang matang, dan tidak melihat UUD sebagai satu kesatuan utuh. Dan hasil dari Perubahan UUD dengan tiga kondisi itu menyebabkan perubahan secara mendasar bangunan ketatanegaraan di Indonesia, yaitu mengubah *staatsidee* kolektivisme menjadi negara berciri individualistik-liberalistik. Dihapuskannya *staatsidee* Kolektivistik tercermin dari dihilangkannya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan dihapuskannya MPR sebagai lembaga tertinggi negara, pelaksana kedaulatan rakyat.

Secara teoritik ide negara (*staatsidee*) merupakan kesepakatan atas corak dan cara negara itu seharusnya dipergunakan. Ide negara merupakan sesuatu yang obyektif, dan terdapat pada semua negara. Negara merupakan realisasi dari ide negara (*staatsidee*). Ide negara merupakan sesuatu yang baik, dapat dijadikan pedoman dalam berusaha mencapai kesempurnaan dalam negara. Ide negara harus riil, yaitu dengan pengertian bahwa ide negara itu harus dapat dilaksanakan. Dan *staatsidee* merupakan kondisi obyektif suatu negara dan bangsa.

Bangsa Indonesia, yang hingga saat ini masih bercirikan kolektivistik, yang dulu dirumuskan dalam bangunan UUD 1945 sebagai *staatsidee* Indonesia, telah diubah menjadi individualistik-liberalistik. Spirit individualistik-liberalistik tidak sesuai dengan bangsa Indonesia, dan karena itu dahulu, dalam pembahasan UUD 1945 oleh BPUPKI, ditolak oleh para *founding fathers*.

Karena *staatsidee* yang digunakan tidak sesuai dengan kondisi obyektif masyarakat Indonesia, maka akan berdampak pada sistem ketatanegaraan. Perubahan sistem ketatanegaraan yang tidak didukung oleh sebuah perencanaan yang jelas dan terpusat, sebagai ciri masyarakat kolektif, hanya akan melahirkan anomali-anomali. Dan dampak paling buruk ialah negara akan kehilangan spiritnya, negara akan mengalami kondisi serba tidak menentu.

BAB I

PENDAHULUAN

1. LATAR BELAKANG MASALAH

Paska reformasi 1998, Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilu 1999 melakukan amandemen UUD 1945 sebanyak 4 kali, dan berlangsung dari tahun 1999-2002. Amandemen yang dilakukan ketika itu didorong oleh keinginan untuk memperbaiki iklim demokrasi, tata kelola pemerintahan, penghormatan terhadap hak asasi manusia, meminimalisir peluang korupsi, kolusi, dan nepotisme, dan penguatan otonomi daerah.

Alasan melakukan amandemen tersebut didasari oleh pandangan bahwa pemerintah Orde Baru merupakan rezim otoriter, dan otoritarian Orde Baru itu memperoleh pembenaran dari UUD 1945. UUD 1945 dianggap sangat *executive heavy*, dan memberi peluang pada presiden untuk memegang kekuasaan tertinggi tanpa bisa dikontrol oleh kekuasaan negara yang lain. Karena UUD 1945 dianggap sebagai sumber penyalahgunaan kekuasaan, maka dengan semangat reformasi, kehendak mayoritas rakyat yang tercermin dari anggota MPR ingin memangkas peluang kembalinya pemerintah yang otoriter dari sumbernya.

Pemerintahan otoriter, yang meletakkan kekuasaan pada presiden, dan ingin selalu melanggengkan kekuasaan, memiliki kecenderungan berperilaku koruptif, kolusif, dan nepotis. Dan kecenderungan perilaku negatif pemerintah itu

mewujud dalam pemerintahan Orde Baru. Semangat anti Orde Baru itulah menjadi dasar utama kehendak untuk mengamandemen UUD 1945.

Semangat ‘emosional’ anti Orde Baru yang dijadikan dasar pijak untuk membedah konstitusi, dan dorongan untuk sesegera mungkin melakukan perubahan UUD, membuat pembahasan amandemen UUD dilakukan secara terburu-buru, dan bersifat parsial. Pembahasan yang memfokuskan pada pasal demi pasal dalam melakukan amandemen, merupakan bukti bahwa amandemen dilakukan secara parsial, disesuaikan dengan suasana kebatinan ketika MPR hasil Pemilu 1999 bersidang.

Hasil amandemen UUD 1945 yang dilakukan antara tahun 1999 hingga 2002, telah mengubah secara fundamental citanegara Indonesia. Hal itu dapat dilihat dari :

- 1) Dihapusnya MPR sebagai lembaga tertinggi negara (pasal 1 ayat 2 UUD 1945), dan menjadikan MPR hanya sebagai lembaga tinggi negara yang susunan dan kedudukannya diatur oleh UU yang dibuat oleh DPR (Pasal 2 ayat 1 UUD Perubahan). Padahal keberadaan MPR merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat, dimana seluruh rakyat yang bisa digolongkan dalam 3 unsur : unsur politik (partai politik), unsur kedaerahan dan adat, serta unsur agama dan fungsional/profesi (pasal 2 ayat 1). Sedang menurut UUD Perubahan, MPR terdiri atas anggota DPR (politik) dan unsur kedaerahan (yang dipilih melalui mekanisme politik berupa pemilihan langsung).

- 2) Kuatnya kedudukan DPR. Selain sebagai lembaga legeslatif, DPR juga bisa ikut terlibat dalam urusan eksekutif (pasal 11 ayat 1), juga menentukan susunan dan kedudukan, serta pengisian jabatan lembaga tinggi lain : MA (pasal 24 A ayat 3), MK (24 C ayat 3), KY (24 B ayat 3), BPK (Pasal 23 F ayat 1).
- 3) Penerapan demokrasi liberal dengan model pemilihan langsung (pasal 6 A ayat 1, pasal 19 ayat 1, pasal 22 C ayat 1 pasal 22 E). Rakyat 'diminta' memilih wakil-wakilnya yang disodorkan oleh partai politik (Pasal 23 E ayat 3). Karena itu tidak salah jika dengan model seperti itu, demokrasi hanya dilaksanakan secara prosedural belaka, kedaulatan rakyat telah diganti dengan kedaulatan partai politik.
- 4) Dihapusnya lembaga Dewan Pertimbangan Agung (Bab VI UUD 1945). Gagasan *founding fathers* tentang Dewan Pertimbangan Agung adalah untuk menjadi 'juru damai dan juru nasehat' lembaga tinggi negara. Sehingga jika ada ketidakharmonisan antar lembaga tinggi dapat diselesaikan melalui peran DPA. Namun oleh anggota MPR yang melakukan amandemen, DPA dianggap tidak memiliki fungsi dan hanya dijadikan alat kekuasaan Orde Baru.
- 5) Diadopsinya secara bulat *declaration of human right* dalam UUD (Pasal 28 A-J). Padahal para *founding fathers* Indonesia mengakui hak-hak individu, namun hak-hak individu itu dalam bingkai kesadaran sosial. Sedang dalam semangat demokrasi liberal yang menjadi spirit

UUD amandemen, hak-hak individu benar-benar diterapkan untuk kepentingan individu.

Amandemen dengan semangat Anti Orde Baru yang dilakukan secara terburu-buru dan parsial itu akhirnya berdampak pada ketatanegaraan Indonesia.

Dan hal itu disesalkan oleh banyak pihak, termasuk Prof. Dr. Sofian Effendi.

“Sistem kenegaraan dan model pemerintahan negara yang ditetapkan melalui 4 kali amandemen pada kurun waktu 1999-2002 jelas amat berbeda dari sistem negara dan model pemerintahan negara yang dicita-citakan oleh para pendiri negara. Bahkan, model pemerintahan negara yang berlaku, sistem presidensial, dianggap oleh *founding fathers* tidak cocok untuk Negara Republik Indonesia yang sedang mereka bentuk karena secara empiris banyak negara baru yang awalnya memilih model pemerintahan tersebut kemudian berganti sistem karena sistem presidensial tidak mampu menciptakan stabilitas pemerintahan yang sangat diperlukan oleh negara-negara yang baru merdeka.¹”

Keprihatinan Sofian Effendi didasari oleh pergeseran sistem pemerintahan Indonesia yang tidak sesuai dengan karakter masyarakat Indonesia. Penerapan sistem pemerintahan dan sistem hukum yang tidak sesuai, menurut Robert B. Seidman bisa membuat negara mengalami keterpurukan dan konflik horizontal berkepanjangan².

Robert B Seidman³ setelah melakukan penyelidikan mendalam tentang sistem hukum *common law*, khususnya hukum administrasi yang diterapkan di

¹ Sofian Efendi, *Sistem Pemerintahan Negara Berdasarkan Faham Kekeluargaan dan Idiologi Negara Pancasila*, makalah disampaikan pada Seminar Wawasan Kebangsaan dan Pengamalan Pancasila. <https://dunialppkb.wordpress.com/sistem-pemerintahan-negara/>.

² Ann Seidman and Robert B. Seidman, Law-Making, Development and The Rule Of Law, <http://media.leidenuniv.nl/legacy/Seidmanforth.pdf>.

³ Soetandyo Wignjosuebrototo , Hukum Yang Tak Kunjung Tegak : Apa Yang Salah Dengan Kerja Penegakan Hukum Di Negeri Ini? Dalam <https://soetandyo.files.wordpress.com/2012/12/hukum-yang-tak-kunjung-tegak.docx>. Bandingkan dengan Ann Seidman and Robert B. Seidman, Law-Making, Development and The Rule Of Law, <http://media.leidenuniv.nl/legacy/Seidmanforth.pdf>.

negara-negara Afrika bekas jajahan Inggris, menyimpulkan bahwa penerapan hukum administrasi Inggris tidak cocok diterapkan di negara-negara Afrika, karena perbedaan masalah etos Inggris dan etos masyarakat Afrika⁴. Kesimpulan penelitian Seidman menyatakan bahwa hukum suatu bangsa tidak dapat dialihkan begitu saja kepada bangsa lain, *The Law of Non Transferability of Law*. Dan dampak dari kesalahan penerapan atau pengadopsian hukum tersebut adalah kegagalan sistem hukum di Afrika.

Sebelum membahas pergeseran sistem tersebut, maka perlu ditelusur terlebih dahulu, sistem hukum apa yang digagas oleh para *founding fathers* dan dirumuskan dalam *grundnorm* Indonesia, yaitu UUD 1945.

Sebagai negara yang akan merdeka, pada bulan Mei tahun 1945 atas prakarsa Jepang beberapa tokoh pergerakan Indonesia membentuk Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Tugas dan fungsi BPUPKI ialah merumuskan bangunan negara Indonesia, baik mengenai tujuan negara, konstitusi yang di dalamnya memuat bentuk negara, sistem pemerintahan, wilayah, dan hak-hak rakyat.

Para *founding fathers* yang terhimpun dalam BPUPKI merupakan representasi dari golongan masyarakat yang ada di Indonesia, dari berbagai suku, ras, agama, oleh sebab itu BPUPKI dapat disebut bentuk ideal dari masyarakat madani. Dan sebagai perwujudan masyarakat madani, BPUPKI telah berhasil

⁴ Bambang Santoso, *Relevansi Pemikiran Teori Robert B Seidman tentang 'The Law of Non Transferability of the Law' dengan upaya Pembangunan Hukum Nasional*, Jurnal Yustisia, edisi No 70, Januari-April 2007, hlm. 3.

membuat karya monumental berupa UUD 1945. Disebut sebagai karya monumental karena UUD 1945 mencirikan bangunan negara modern yang bersumber dari nilai-nilai yang berkembang di masyarakat. Negara Indonesia menurut UUD 1945 merupakan bentuk yang khas dan unik, tidak mencontoh negara lain, dan juga mencerminkan kearifan lokal, tidak berdasar pada teori negara tertentu. Bentuk negara Indonesia adalah khas Indonesia.

Dalam sidang BPUPKI, para *founding fathers* memiliki kesadaran bersama untuk membangun Indonesia bersendikan suasana kebatinan bangsa Indonesia. Suasana kebatinan Indonesia bersumberkan pada kehidupan sehari-hari bangsa Indonesia, yang tercermin dari persekutuan masyarakat adat. Suasana kebatinan dimaksud adalah kehidupan masyarakat yang bercirikan kolektivisme.

Spirit kolektivitas itu tercermin jelas dalam sidang-sidang BPUPKI, terutama ketika membahas citanegara (*staatsidee*) Indonesia. Secara umum disebutkan dalam sidang BPUPKI terjadi perdebatan antara Soepomo (dan Soekarno) di satu sisi, dengan Moh. Hatta (dan Yamin) di sisi lain. Namun bila dikaji lebih mendalam, dengan bersumber pada satu-satunya risalah sidang yang dapat ditemui, yaitu Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, yang dihimpun oleh M. Yamin, perdebatan yang terjadi bukanlah menyangkut citanegara atau *staatsidee*, melainkan hanya pada persoalan perlunya negara menjamin hak-hak individu.

Masalah bentuk dan tujuan negara tidak terjadi perdebatan antara Soepomo dan Hatta. Justru perdebatan yang terjadi antara kelompok kebangsaan

(Hatta, Yamin, Soekarno, Soepomo dalam satu barisan) dengan kelompok Islam (Ki Bagus Hadi Kusumo, Abdul Kahar Muzakir, Kyai Masjkur dan beberapa tokoh Islam lain). Perdebatan tersebut terkait isu dasar negara, Islam atau nasionalis.

Secara prinsip, para *founding fathers* menyetujui cita negara Indonesia tidak bersifat individualistik, tetapi kolektivistik. Kolektivistik itu oleh Soekarno dan Soepomo disebut Kekeluargaan⁵. Meski di sisi lain Soepomo dan Soekarno masih menggunakan istilah-istilah lain. Soekarno lebih senang menyebut kolektivisme itu dengan istilah Gotong Royong, karena dinilai dinamis⁶, sedang Soepomo terkadang menggunakan istilah Integralistik⁷. Sedang Hatta menyebut dengan istilah Kekeluargaan dan Negara Pengurus.

Dari buku M. Yamin itu dapat kita baca, bahwa hanya Soepomo yang secara detail membahas konsep negara yang akan dibangun. Dalam pidato di sidang BPUPKI, 31 Mei 1945, selain menyebut citanegara individualistik dan liberal, Soepomo juga menyebut citanegara golongan (sosialisme) dan negara integralistik⁸. Dan menurut pandangan Soepomo, juga tercermin dalam pendapat Soekarno dan Yamin, negara liberal-individual ditolak. Demikian pula halnya negara golongan.

⁵ Muhammad Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, jilid pertama, (Jakarta, tanpa penerbit, 1959) hlm. 302.

⁶ *Ibid*, hlm. 79.

⁷ *Ibid*, hlm. 113.

⁸ *Ibid*, hlm. 110-111.

Tidak ada satupun, bila kita merujuk pada buku Yamin, yang memperdebatkan semangat kolektif yang disampaikan oleh Soepomo, Soekarno, Hatta dan Yamin. Hal itu menjadi bukti bahwa secara prinsip para *founding fathers* menyetujui citanegara integralistik, atau negara kekeluargaan, atau negara gotong royong.

Mengapa anggota BPUPKI sepakat dengan gagasan Soekarno dan Soepomo tentang negara berdasarkan kolektivisme? Menurut penulis, karena kolektivisme dipandang sebagai konsep ketatanegaraan asli Indonesia. Selain itu kolektivisme dianggap sebagai antitesis semangat individualistik-liberalistik, yang telah sepakat ditolak.

Untuk lebih memperjelas kesepakatan tentang kolektivisme itu dapat dilihat dari pokok-pokok pidato Soepomo, Yamin, dan Soekarno, serta pendapat Hatta dalam sidang BPUPKI.

- 1) Inti gagasan integralistik Soepomo adalah:
 - a. Gagasan Negara : Negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun⁹. Negara tidak lain ialah seluruh masyarakat atau seluruh rakyat Indonesia sebagai persatuan yang teratur dan tersusun. Tidak ada dualisme antara staats dan individu. Individu tidak lain ialah bagian organik dari staat yang mempunyai kedudukan dan kewajiban tersendiri untuk turut menyelenggarakan kemuliaan staat¹⁰.
 - b. Bentuk negara : Persatuan¹¹
 - c. Sistem pemerintahan: (bukan parlementer) Presidensiil¹², Konstitusional¹³

⁹ *Ibid*, hlm. 113.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 114.

¹¹ *Ibid*, hlm. 117, 303.

¹² *Ibid*, hlm. 119.

- d. Sistem politik: Musyawarah, Perwakilan¹⁴
- e. Sistem perekonomian: Sosialisme Negara¹⁵
- f. Hubungan negara dan rakyat: Persatuan jiwa.

Enam gagasan itu oleh Soepomo secara bersamaan di berbagai pembahasan disebut integralistik, kekeluargaan, organis, totaliter, yang pada esensinya merupakan semangat kolektivisme. Apa yang digagas oleh Soepomo itu sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Soekarno dalam pidatonya tanggal 1 Juni 1945.

2) Pokok-pokok pikiran Soekarno dalam sidang BPUPKI:

- a. Gagasan Negara : Kedaulatan di tangan rakyat¹⁶. Negara gotong royong, yaitu satu usaha, satu amal, satu pekerjaan dilakukan secara bersama-sama. Amal semua buat semua, negara tanpa diskriminasi kelas¹⁷. Negara bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial¹⁸
- b. Bentuk negara : Persatuan¹⁹
- c. Sistem pemerintahan : Presidensiil
- d. Sistem Politik : Mufakat, Perwakilan permusyawaratan²⁰
- e. Sistem perekonomian : Gotong royong²¹
- f. Hubungan Negara dan Rakyat : Persatuan perangai yang timbul karena persatuan nasib²²

Dari pendapat Soepomo dan Soekarno yang telah dikutip di atas, tidak ada perbedaan yang mendasar. Baik Soepomo maupun Soekarno ingin Indonesia yang akan didirikan itu dibangun atas sendi-sendi baru, tidak terjebak mengikuti negara individual-liberal. Tapi negara baru yang akan didirikan ialah negara yang

¹³ *Ibid*, hlm. 312.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 303.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 120.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 297.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 79.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 296.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 70.

²⁰ *Ibid*, hlm. 74.

²¹ *Ibid*, hlm. 79.

²² *Ibid*, hlm. 70.

berkedaulatan rakyat. Rakyat merupakan satu kesatuan, bukan individu-perindividu. Sistem politik yang dijalankan pun tidak menggunakan sistem individual-liberal, kolektivisme dengan prinsip musyawarah mufakat melalui perwakilan (rakyat). Dalam sistem pemerintahan, Soepomo dan Soekarno menolak presidensial murni dan juga menolak sistem parlementer karena kedua sistem tersebut dianggap cerminan negara liberal.

Gagasan Soepomo dan Soekarno itu juga diterima oleh Yamin dan Hatta.

3) Pokok-pokok pikiran M. Yamin :

- a. Gagasan Negara : negara sebagai suatu batang tubuh, yang satu-satu sel mengerjakan kewajiban atas permufakatan yang menimbulkan perlainan dan perbedaan kerja, tetapi untuk kesempurnaan seluruh badan²³. Persatuan rakyat dalam ikatan sejarah yang dilindungi²⁴. Negara kebangsaan dan berketuhanan²⁵. Kedaulatan rakyat berdasar perikemanusiaan yang universal²⁶.
- b. Bentuk negara: Kesatuan atas paham unitaris²⁷
- c. Sistem pemerintahan: Presidensiil²⁸
- d. Sistem politik: Musyawarah, Perwakilan²⁹
- e. Sistem perekonomian: Organik³⁰
- f. Hubungan negara dan rakyat: Persatuan karena ikatan sejarah³¹

4) Pandangan Hatta dalam Sidang BPUPKI :

- a. Gagasan Negara : Negara pengurus, dengan dasar gotong royong dan usaha bersama, atau atas dasar collectivisme. Negara wajib

²³ *Ibid*, hlm. 95. Penggunaan istilah “sel” dan “seluruh badan” tampaknya lebih mendekati teori negara organisnya Spinoza. Yang justru Soepomo sendiri tidak menggunakan istilah itu.

²⁴ *Ibid*, hlm. 90.

²⁵ *Ibid*,

²⁶ *Ibid*, hlm. 94.

²⁷ *Ibid*, hlm. 100.

²⁸ *Ibid*,

²⁹ *Ibid*, hlm. 95-96.

³⁰ *Ibid*, hlm. 95.

³¹ *Ibid*, hlm. 90.

- menjamin kepada rakyat hak untuk merdeka berpikir³². Kedaulatan rakyat dengan pembatasan kekuasaan negara³³.
- b. Bentuk negara: Federal.
 - c. Sistem pemerintahan: Presidensiil.
 - d. Sistem politik: Musyawarah, Perwakilan.
 - e. Sistem perekonomian: Koperasi sebagai perwujudan usaha bersama atas dasar kekeluargaan.
 - f. Hubungan negara dan rakyat: Negara Menjamin kemerdekaan rakyat untuk berserikat, berkumpul, mengeluarkan pikiran dan pendapat.

Dari empat pendapat tersebut, ternyata bahwa para *founding fathers* sepakat bahwa negara Indonesia yang hendak didirikan ialah negara berdasarkan kekeluargaan, atau kolektivisme. Tidak ada perbedaan mendasar, kecuali hanya dalam hal penggunaan istilah, prinsipnya semua sepakat agar Indonesia tidak menggunakan konsep dari negara lain, tapi asli Indonesia.

Dari pokok-pokok gagasan Soepomo, Soekarno, Yamin, dan Hatta, yang dibahas oleh seluruh anggota BPUPKI yang berjumlah 67 orang, disepakati menjadi citanegara Indonesia. Seperti sudah disinggung di atas bahwa keanggotaan BPUPKI dapat disebut sebagai perwujudan masyarakat madani, hal itu dapat dilihat betapa dinamis dan kondusifnya perdebatan yang terjadi. Masyarakat madani yang tercermin di BPUPKI itu kemudian dapat menghasilkan UUD 1945 yang dapat disebut karya monumental.

Dalam sidang-sidang selanjutnya dilakukan pembahasan Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945. Gagasan citanegara kolektivisme semakin terlihat secara nyata dalam Pembukaan dan Batang Tubuh. Pun begitu, gagasan Hatta dan

³² *Ibid*, hlm. 300.

³³ *Ibid*, hlm. 299.

Yamin tentang hak-hak warga negara tetap diakomodasi. Akomodasi gagasan Hatta dan Yamin tidak berarti menggantikan citanegara kolektivisme, kekeluargaan, atau gotong royong. Namun lebih bersifat menyempurnakan. Atau dengan kata lain : konsep negara integralistik yang menurut Soepomo digagas Hegel, Spinoza dan Mueller, dijadikan sebagai pijakan teori, namun kemudian ditambahkan dengan konsep masyarakat adat Indonesia. Organisme plus masyarakat adat inilah yang disebut sebagai kolektivisme, kekeluargaan, gotong royong, baik oleh Soepomo, Soekarno, Hatta, maupun Yamin. Namun dalam penuangan gagasan kolektivisme dalam konstitusi, masih disesuaikan lagi dengan mengadopsi gagasan Hatta, Yamin dan tokoh-tokoh lain.

Dengan konsepsi seperti itu, maka dapat disimpulkan bahwa citanegara atau *staatsidee* Indonesia adalah kolektivistik, kekeluargaan, atau gotong royong. Dalam perjalanannya, istilah gotong royong jarang digunakan. Dalam penjelasan UUD 1945³⁴, citanegara Indonesia disebutkan sebagai:

“Negara” --begitu bunyinya—melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia³⁵.

Istilah yang digunakan ialah “persatuan”. Dalam pidato Soepomo, yang dimaksud persatuan ialah persatuan lahir dan batin antara pemimpin dan rakyat.

³⁴ Penjelasan, menurut beberapa sumber oleh Soekarno diserahkan pada Soepomo. Sebenarnya bukan hanya Penjelasan, tapi Soepomo diberi tugas untuk melakukan finalisasi draft UUD 1945.

³⁵ *Ibid*, hlm. 35

Sehingga tidak ada dualisme antara individu dan staat, negara mengatasi semua golongan yang ada.

Konsepsi persatuan atau dengan istilah lain integral, akan tampak pada sistem pemerintahan Indonesia. Pokok-pokok pikiran kolektivisme dalam UUD 1945 dapat dilihat:

- 1) Kedaulatan berada di tangan rakyat, dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan rakyat (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945). Hal ini merupakan bentuk konkret dari persatuan antara pemimpin dan rakyat. Majelis sebagai pemegang kedaulatan rakyat memilih presiden, sebagai mandataris (pasal 6 ayat (2) UUD 1945). Meski presiden memiliki kekuasaan tertinggi di bawah MPR (Pasal 4 ayat 1, Pasal 5, Pasal 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17 UUD 1945), namun pada hakekatnya dia harus tunduk pada Majelis. Presiden adalah “petugas” Majelis dalam menjalankan Garis Besar Haluan Negara (Pasal 3 UUD 1945).
- 2) Karena negara mengatasi segala golongan yang ada dalam masyarakat, maka hal itu diwujudkan dalam keanggotaan MPR (Pasal 2 ayat (1) UUD 1945). Secara umum keanggotaan MPR dibagi tiga :
 - a) Golongan Politik (Anggota DPR)
 - b) Golongan Fungsional (Utusan Golongan)
 - c) Golongan Rakyat (Utusan Daerah)

Dari ketiga golongan itu, hanya golongan politik yang dipilih melalui sistem demokrasi kepartaian, bukan demokrasi yang individualistik-liberalistik.

3) Kekuasaan negara menggunakan sistem *Distribution of Power*. Karena hakekatnya MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, MPR yang memiliki kekuasaan tertinggi, maka MPR lah yang punya kewenangan untuk mendistribusikan kekuasaan untuk menjalankan negara. Oleh MPR kekuasaan didistribusikan :

- a) Eksekutif pada Presiden (Pasal 4-15 UUD 1945).
- b) Legeslatif pada DPR (Pasal 19-22 UUD 1945).
- c) Yudikatif pada Mahkamah Agung (Pasal 24-25 UUD 1945).
- d) Konsultatif pada Dewan Pertimbangan Agung (Pasal 16 UUD 1945).
- e) Auditif pada Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 23 ayat (5) UUD 1945).

Karena masing-masing pemegang kuasa itu memperoleh kekuasaan dari MPR, maka diantara mereka tidak bisa saling menjatuhkan seperti di negara liberalistik-individualistik. Diantara mereka hanya menjalankan fungsi *check and balances*. Hal itu sekaligus menyiratkan kuatnya gagasan kolektivisme³⁶.

³⁶ Hadji Muhammad Yamin, "Naskah Persiapan Op.cit, hlm. 38-39.

Keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat, yang menjadi lembaga tertinggi negara³⁷, memiliki kuasa mendistribusikan kekuasaannya pada lembaga tinggi negara: DPR, Presiden, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Dewan Pertimbangan Agung. Keanggotaan MPR tidak didominasi oleh unsur politis, tapi juga unsur kedaerahan dan unsur golongan. Hal-hal tersebut membuat sistem ketatanegaraan Indonesia unik, karena berbeda dengan negara lain. Dan keunikan tersebut disebabkan oleh konstruksi *staatsidee* kolektivisme dalam UUD 1945.

Dalam perjalanan Indonesia paska perumusan UUD 1945, MPR secara formal baru diwujudkan paska Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Ketika itu Presiden Soekarno mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959, tentang Pembentukan MPRS. Tahun 1965 terjadi pemberontakan PKI, dan hal itu berimbas pada keanggotaan MPRS. Anggota MPRS yang berasal dari PKI atau terindikasi terlibat gerakan G30S/PKI diberhentikan dari keanggotaan MPRS. Tahun 1966 MPRS melakukan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden Soekarno. Dalam Sidang Istimewa itu MPRS menilai Presiden Soekarno telah lalai dalam menjalankan kewajibannya, dan karena itu diberhentikan sebagai Presiden. Untuk selanjutnya MPRS dan mengangkat Letnan Jenderal Soeharto sebagai Pejabat Presiden/Mandataris dengan TAP MPRS Nomor IX/MPRS/1966.

Pada masa Orde Baru MPR tetap dipertahankan sebagai lembaga tertinggi negara. Namun dalam prakteknya pemerintah Orde Baru mereduksi peran MPR

³⁷ *Ibid*, hlm. 38.

dengan serangkaian UU atau peraturan lain. Sehingga anggota MPR mayoritas adalah 'orang' nya pemerintah Orde Baru, atau setidaknya harus mendapat restu dari presiden.

Paska reformasi MPR melakukan Sidang MPR yang pada akhirnya, ternyata, secara sukarela 'mengebiri' dirinya sendiri. Hasil amandemen UUD yang dilakukan tahun 1999-2002 telah mengurangi kekuasaan MPR hingga kedudukan MPR sama dengan lembaga tinggi. Fungsi MPR hanya melantik dan memberhentikan presiden, melakukan amandemen UUD. MPR sebagai representasi kedaulatan rakyat, sudah tidak lagi memiliki kekuasaan untuk mengatur negara.

Persoalan inilah yang menjadi latar belakang dan daya tarik penulis untuk melakukan penelitian tentang: **Anomali Kedudukan MPR Sebagai Penjelmaan Kedaulatan Rakyat Paska Amandemen UUD 1945.**

2. RUMUSAN MASALAH

Dari uraian di atas, maka dapat diambil suatu permasalahan sebagai berikut:

- 1) Bagaimana kedaulatan rakyat dan HAM menurut *staatsidee* Indonesia?
- 2) Mengapa terjadi anomali peran dan fungsi MPR paska perubahan UUD?
- 3) Bagaimana konsep ideal pelaksanaan kedaulatan rakyat dan HAM melalui MPR?

3. TUJUAN PENELITIAN

- 1) Memahami konsep kedaulatan rakyat dan HAM menurut *staatsidee* Indonesia
- 2) Mengetahui terjadinya anomali MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat paska perubahan UUD 1945
- 3) Mencari konsep ideal pelaksanaan kedaulatan rakyat dan HAM dalam sistem ketatanegaraan Indonesia

4. TINJAUAN PUSATAKA

A. Negara Ideal

Plato (429-347 SM) berpandangan bahwa negara ideal adalah negara berdasarkan keadilan. Keadilan haruslah memerintah, kebaikan seharusnya menjelma dalam negara³⁸. Menurut Plato, keadilan dan kebenaran itu bermula dari cita-cita luhur tentang ketuhanan³⁹. Untuk mewujudkan negara seperti itu diperlukan kebaikan tertinggi untuk setiap dan semua orang. Dan untuk mencapainya, maka tiap warga harus dididik jiwanya melalui kegiatan pendidikan. Hanya warga yang terdidik yang dapat menjalankan negara yang berpijak pada hukum.⁴⁰ Dalam konteks kenegaraan, untuk menjalankan negara dengan prinsip ideal itu diperlukan seorang negarawan sejati. Negarawan sejati harus berusaha menjalankan pendidikan ke arah kebajikan dan keadilan. Negara ideal menurut Plato adalah negara aristokrasi⁴¹. Negara aristokrasi yang diidealkan Plato yaitu warga negara yang memiliki kebijaksanaan berkumpul, lalu merumuskan keadilan sebagai tujuan. Dan keadilan yang dimaksud Plato adalah kepentingan masyarakat umum⁴².

Sejalan dengan pemikiran Plato, sesungguhnya Hegel juga menganut filsafat absolut idealisme. Filsafat Hegel berdasarkan pada pemahaman akal-budi. Negara itu ada sebagai hasil akal budi, hasil ciptaan absolut ide. Negara

³⁸ J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, (Jakarta: PT. Pembangunan cetakan keenam, 1998), hlm. 13.

³⁹ *Ibid*, hlm. 16.

⁴⁰ Budiono Kusumohamidjojo, SH, *Filsafat Hukum, Problematika Ketertiban yang Adil*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2011), hlm. 32-33.

⁴¹ J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli.... Op. Cit....* hlm. 30.

⁴² *Ibid*, hlm. 32.

merupakan pencapaian tertinggi dari jiwa. Negara adalah aktualitas, perwujudan dari cita etikal (*the actuality of the ethical idea*). Negara adalah perwujudan dari kesadaran universal⁴³. Menurut Mc Iver, pandangan Hegel tersebut dianggap misterius⁴⁴. bahkan lebih jauh Hegel menyebut negara sebagai *the march of god on earth*⁴⁵.

Negara sebagai perwujudan absolut ide tersebut, merupakan tempat bagi manusia untuk menemukan kebebasan sempurna. Hanya bila manusia memberikan dirinya sepenuhnya pada negara, barulah ia akan menemui tempatnya dan fungsinya⁴⁶. Manusia sebagai pribadi harus hidup untuk negara, bukan negara untuk manusia. Gagasan inilah yang menurut Soepomo sesuai dengan karakteristik bangsa Indonesia.

Dalam gagasan filsafat Jawa tentang hubungan makro kosmos dan mikro kosmos, dimana mikro kosmos dituntut senantiasa untuk menyelaraskan diri dengan makro kosmos. Karena hanya dengan menyelaraskan diri dengan makro kosmos, maka manusia akan memperoleh kedamaian, harmoni. Dalam harmoni itu manusia akan menyatu dengan Tuhan, *manunggaling kawulo lan gusti*. Persatuan untuk mencapai harmoni atau cita-cita ideal itu dapat terjadi apabila manusia menyelaraskan diri dengan pemimpin, karena pemimpin adalah orang yang memiliki kebijaksanaan, sebagaimana yang disebut oleh Hegel.

⁴³ Marsilam Simanjuntak, *Unsur Hegelian Dalam Pandangan Negara Integralistik*, (skripsi, Fakultas Hukum UI, 1989), hlm. 156.

⁴⁴ Mc Iver, *Jaring-jaring Pemerintahan jilid 2*, (Jakarta: Aksara Baru, 1981), hlm. 173.

⁴⁵ *Ibid*,

⁴⁶ *Ibid*,

Dalam sidang BPUPKI, gagasan “integralistik” Hegel yang sudah disesuaikan dengan kosmologi Jawa diajukan oleh Soepomo sebagai *statsidee* Indonesia. Tanggungjawab negara dalam teori “integralistik” bukan hanya untuk menjamin kepentingan perseorangan atau golongan tertentu, tapi menjamin kepentingan masyarakat secara keseluruhan sebagai satu kesatuan⁴⁷. Bagi Soepomo, dasar negara tidak bisa hanya mengikuti teori dari negara lain, karena apa yang baik buat suatu negara belum tentu baik bagi negara lain. Oleh sebab itu Soepomo berpandangan bahwa susunan negara bertalian erat dengan riwayat hukum dan struktur sosial. Dalam pandangannya, teori “integralistik” sangat sesuai dengan riwayat hukum dan struktur sosial masyarakat Indonesia.

Menurut kajian Soepomo, sebagai ahli hukum adat, sifat tata negara Indonesia yang asli sesuai dengan filsafat Hegel. Negara memiliki tujuan untuk memberikan kebaikan untuk seluruh rakyat. Pemerintah merupakan penjelmaan orang tua dalam keluarga. Orang tua selalu memikirkan kebaikan anak-anaknya. Dan karena itu menjadi kewajiban bagi anak-anak untuk tunduk dan patuh pada orang tua.

Individu dalam negara harus memiliki akal-budi untuk dapat berbakti kepada negara. Dan pemerintah dengan kebijaksanaan yang dimiliki dapat memberikan keadilan bagi seluruh individu yang berada dalam negara. Keadilan komulatif itu tidak untuk orang-perorang atau kelompok tertentu, tapi untuk

⁴⁷ S. Silalahi, M.A, “*Dasar-dasar Indonesia Merdeka Versi Para Pendiri Negara*”, Jakarta, (PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 141.

seluruh rakyat. Pemerintahlah yang tahu, mana yang terbaik untuk rakyat. Individu dan golongan merupakan bagian organik dari susunan negara⁴⁸.

Gagasan-gagasan ideal seperti disebutkan di atas menjadi diskursus pada saat Sidang BPUPKI, Mei-Juni 1945 dan Juli 1945. Semangat yang meliputi anggota BPUPKI ketika itu ialah semangat anti penjajahan. Dan penjajah yang berasal dari Eropa memiliki sistem politik liberal-individual. Sistem politik liberal-individual tersebut yang mendorong negara-negara Eropa melakukan penjajahan, karena hasrat ingin menguasai sumber-sumber ekonomi. Dengan semangat anti penjajahan itu, maka sangat bisa dipahami jika jiwa UUD 1945 dipenuhi gagasan ideal sebuah negara baru, negara dengan hasrat terlepas dari belenggu dan karena itu ingin merumuskan sistem yang sama sekali baru.

Menurut Mahfud MD, bahwa konfigurasi politik memengaruhi karakter hukum⁴⁹. Maka UUD 1945 yang dihasilkan oleh BPUPKI, jelas dipengaruhi oleh konfigurasi politik pada masa pra kemerdekaan. Dan menurut C.F.G.Sunaryati Hartono, politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki, dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia⁵⁰. Cita-cita ideal bangsa Indonesia, selain terdapat dalam pasal-pasal Batang Tubuh UUD 1945, juga terutama terformulasikan dalam Pembukaan UUD 1945.

⁴⁸ S. Silalahi, M.A, *Op.Cit....* hlm. 142.

⁴⁹ Moh. Mahfud MD, "*Politik Hukum Di Indonesia*, edisi revisi," Jakarta, (PT. Rajagrafindo Persada, 2009), hlm. 7.

⁵⁰ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 1.

Dalam muatan Pembukaan UUD 1945 itulah ditemukan dokumen sejarah, cita-cita ideal, sistem ketatanegaraan, dan filosofi negara. Karena Pembukaan UUD 1945 tidak boleh dihapus, maka dia menjadi norma tertinggi. Dan secara teoritis, hukum di bawahnya harus mengacu dan tidak boleh bertentangan dengan norma tertinggi tersebut. Batang Tubuh UUD, meski dapat diamandemen, namun amandemen tersebut harus tetap mengacu pada Pembukaan. Termasuk dalam hal pemegang kedaulatan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat, sistem pemerintahan, dan sistem politiknya.

B. Konstitusi Modern

Salah satu ciri negara modern ialah memiliki konstitusi tertulis. Konstitusi tertulis merupakan pegangan dalam menjalankan negara agar sesuai dengan cita-citanya, atau sesuai dengan cita-cita kemerdekaan. Konstitusi tertulis yang dapat dijadikan pedoman atau pegangan, haruslah memenuhi standar dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu pengetahuan.

Banyak teori konstitusi baik teori positivis Kelsen, Carl Schmitt dengan teori keputusan politik tertinggi, Hermann Heller yang memandang konstitusi merupakan hukum dari kekuasaan negara. Juga teori konstitusi yang dikembangkan Struyken.

Tulisan ini lebih merujuk pada teori konstitusi Struyken. Keterbatasan referensi atas teori Struyken secara detail, karena memang belum ada yang diterbitkan terutama dalam bahasa Indonesia, maka pembahasan teori Struyken

dalam tulisan ini merujuk pada buku Hukum Tata Negara yang ditulis oleh Prof. Mr. Djokosutono. Mengapa merujuk pada Djokosutono, karena dalam buku tersebut Djokosutono membahas secara terinci masalah konstitusi sebagai ilmu. Karena membahas konstitusi sebagai ilmu, maka kita dapat memperoleh banyak bahan rujukan, yang dapat dipergunakan untuk menganalisis UUD 1945 dari sudut pandang konstitusi modern.

Menurut Djokosoetono, *gronwet in materiele zin* memuat dasar-dasar mengenai struktur dan fungsi negara⁵¹. Mengutip pendapat Struyken, “*grondwet is een wet van grondslagen en grondbeginselen*⁵²” (konstitusi adalah hukum dasar yang memuat prinsip-prinsip).

Karena konstitusi merupakan hukum dasar yang memuat prinsip-prinsip, maka konstitusi harus memuat tiga unsur utama :

1. Merupakan naskah tertulis
2. Memuat garis-garis besar
3. Merupakan undang-undang yang tertinggi.

Menurut Djokosutono, sebagai undang-undang yang tertinggi, maka prosedur pembentukan maupun prosedur perubahan konstitusi harus bersifat istimewa⁵³.

Dan sebagai Undang-undang tertinggi, konstitusi haruslah memuat garis-garis besar (saja), bukan merupakan kodifikasi. Konstitusi yang memuat garis-

⁵¹ Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, cetakan pertama, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 55.

⁵² *Ibid*,

⁵³ *Ibid*, hlm. 161.

garis besar, menurut Djokosutono yang merujuk pada pendapat Von Jhering, harus memenuhi tiga sifat :

1. Hasil filsafat, yaitu isi konstitusi dapat dikembalikan pada beberapa sendi saja
2. Hasil kesenian yaitu kata-katanya sederhana sekali sehingga mudah dimengerti setiap orang
3. Hasil ilmu pengetahuan yaitu di dalamnya tidak terdapat pertentangan-pertentangan⁵⁴.

Karena konstitusi merupakan hasil filsafat, maka filosofi sebuah negara dapat dilihat dari konstitusinya. Filosofi yang memuat citanegara (*staatsidee*) merupakan dasar dari bangunan negara. Sebagai dasar dari bangunan negara, maka akan terbaca :

1. *Staatsbouw* : apakah negara kesatuan atau federasi?
2. Sifat konstitusi : apakah fleksible/supel atau rigid?
3. *Legeslatieve* : apakah *kiesstelsel*-nya berdasarkan *direct kiesrecht* atau *indirect kiesrecht*?
4. *Executieve* : apakah *parlementair* atau *presidentiel*?
5. *Judicative* : apakah berdasarkan “*Rule of Law*” atau “*Administratief Systeem*”?⁵⁵

Sedang sebagai karya seni, dalam arti merujuk pada kemampuan nalar bahasa, maka konstitusi harus menggunakan kata yang sederhana dan mudah dimengerti. Istilah sederhana dan mudah dimengerti tentu bersifat relatif apabila berkaitan dengan materi atau isi konstitusi, karena dipengaruhi oleh faktor pendidikan dan faktor-faktor lain. Namun secara formil, sederhana dan mudah dimengerti dapat diterjemahkan sebagai penggunaan kalimat yang tidak bersusun, atau kalimat yang berputar-putar, sehingga jelas maknanya. Dan juga

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 100.

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 59.

menggunakan bahasa yang dimengerti, yaitu bahasa yang dikuasai oleh seluruh rakyat, atau mayoritas rakyat, dalam konteks UUD 1945, menggunakan bahasa Indonesia.

Merupakan hasil pengetahuan, dapat dijelaskan sebagai upaya perumusan konstitusi yang dilakukan dengan teliti dan hati-hati, bersifat logis, sehingga tidak ada pertentangan antara satu pasal dengan pasal lainnya, tidak ada pertentangan antara Pembukaan dengan Batang Tubuh, dan sebagainya⁵⁶.

Merujuk pada teori konstitusi yang dijelaskan oleh Djokosoetono di atas, maka kita akan melihat apakah UUD 1945 telah memenuhi unsur-unsur konstitusi modern, dengan segala unsur dan sifatnya.

Secara formal, UUD 1945 merupakan konstitusi tertulis yang dirumuskan oleh anggota Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Memuat garis-garis besar saja, atau hanya memuat aturan yang dasar dan prinsip bagi sebuah negara. Dua unsur formal konstitusi modern sudah dipenuhi oleh UUD 1945.

Sedang unsur yang ketiga, “Merupakan Hukum Tertinggi,” dalam hirarkhi tertib hukum di Indonesia, menurut Ketetapan MPR No.V/MPR/1973 dan Ketetapan MPR No.IX/MPR/1978, UUD 1945 bukan merupakan hukum tertinggi, sebab yang merupakan sumber hukum tertinggi di Indonesia adalah Pancasila. Prof. Notonagoro pun berpendapat bahwa Pancasila merupakan hukum

⁵⁶ Dalam bagian ini, maka layak untuk dilakukan kajian lebih lanjut tentang UUD hasil amandemen.

tertinggi. Namun Tap tersebut dihapus dan diganti dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, yang menyebutkan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi. Ketetapan MPR tersebut ditindaklanjuti dengan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 :

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang ini, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah sebagai berikut :

- 1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan MPR;
- 3) UU/Perppu;
- 4) Peraturan Presiden;
- 5) Peraturan Daerah Provinsi;
- 6) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam hal perdebatan tersebut, penulis lebih merujuk pada produk hukum terbaru, yaitu Tap No. III/MPR/2000, UU 12 Tahun 2011, bahwa UUD 1945 merupakan hukum tertinggi.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 secara formal telah memenuhi unsur sebagai konstitusi modern.

Kemudian secara material, konstitusi merupakan hasil filsafat, hasil kesenian dan hasil pengetahuan, secara umum dapat dilihat bahwa UUD 1945 telah memenuhi unsur-unsur tersebut. Karena dalam UUD 1945 memuat filosofi masyarakat Indonesia, yang dirumuskan oleh anggota BPUPKI. Dan bila merujuk

pada keseluruhan pasal-pasal dalam UUD 1945 pada dasarnya hanya memuat beberapa sendi saja. Hal ini akan diurai lebih mendalam pada bagian berikutnya.

Bahwa UUD 1945 merupakan hasil kesenian, karena menggunakan kalimat yang sederhana dan mudah dimengerti, juga terbaca dengan jelas. Dalam UUD 1945 baik dalam pembukaan maupun pasal-pasalannya, para *founding fathers* telah merumuskan konstitusi kita dengan bahasa yang sederhana, tidak *mbulet*, sehingga mudah dipahami. Dan dirumuskan dengan bahasa Indonesia. Sedang mengenai hasil pengetahuan, karena di dalam pasal-pasalannya tidak ditemukan 'konflik' atau pertentangan.

5. KERANGKA TEORI

A. Teori Negara

Negara dalam definisi Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah, dan di taati oleh rakyat. Negara, masih menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, adalah kelompok sosial yang menduduki wilayah atau daerah tertentu yang diorganisasi di bawah lembaga politik dan pemerintah yang efektif, mempunyai kesatuan politik, berdaulat sehingga berhak menentukan tujuan nasionalnya⁵⁷.

Dari definisi tersebut, negara memiliki makna generik sebagai organisasi. Karena sifat manusia sebagai makhluk sosial, maka berorganisasi menjadi sesuatu yang *inhern* ada dalam dirinya. Negara merupakan pergaulan hidup manusia⁵⁸. Negara merupakan suatu pergaulan hidup yang berada pada tingkatan yang

⁵⁷ <http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/index.php>

⁵⁸ M. Nasroen, *Asal Mula Negara*, cetakan pertama, (Jakarta, Beringin, 1957), hlm. 61.

tinggi⁵⁹. Negara, secara tradisional maupun modern, memiliki tiga unsur utama: mempunyai rakyat tertentu, daerah tertentu, dan pemerintah tertentu⁶⁰.

Dengan ketiga syarat utama itu akan diketahui ide negara (*staatsidee*). Dengan Ide negara akan diketahui pula corak dan cara negara itu seharusnya dipergunakan⁶¹. Ide negara merupakan sesuatu yang obyektif⁶², dan terdapat pada semua negara. Negara merupakan realisasi dari ide negara (*staatsidee*). Ide negara merupakan sesuatu yang baik, dapat dijadikan pedoman dalam berusaha mencapai kesempurnaan dalam negara⁶³. Ide negara harus riil, yaitu dengan pengertian bahwa ide negara itu harus dapat dilaksanakan, direalisasi, dan oleh sebab itu, tiap-tiap negara yang ada itu adalah realisasi, penjelmaan dari ide negara itu⁶⁴

Suku merupakan bentuk negara paling tradisional. Memiliki jumlah individu terbatas yang masih memiliki ikatan darah, cakupan wilayahnya juga hanya sebatas daya tempuh jalan kaki, dan memiliki tokoh yang seringkali merangkap sebagai pemimpin politik, pemimpin keagamaan, hakim, dan sekaligus komandan perang.

Dalam batasan yang tradisional itulah, kemudian memunculkan teori negara.

⁵⁹ Ibid hlm67

⁶⁰ ibid

⁶¹ Ibid hlm 63

⁶² ibid

⁶³ Ibid hlm 64

⁶⁴ Ibid hlm 67

1) Plato (429-347 SM)

Plato berpandangan bahwa negara ideal adalah negara berdasarkan keadilan. Keadilan haruslah memerintah, kebaikan seharusnya menjelma dalam negara⁶⁵. Dalam konteks kenegaraan, untuk menjalankan negara dengan prinsip ideal diperlukan seorang negarawan sejati. Negarawan sejati harus berusaha menjalankan pendidikan ke arah kebajikan dan keadilan. Negara ideal menurut Plato adalah negara aristokrasi⁶⁶. Negara aristokrasi yang diidealkan Plato yaitu warga negara yang memiliki kebijaksanaan berkumpul, lalu merumuskan keadilan sebagai tujuan. Dan keadilan yang dimaksud Plato adalah kepentingan masyarakat umum⁶⁷.

2) Hegel (1770-1831), Benedictus de Spinoza (1623 - 1677), Adam Muller (1779- 1829)

Negara sebagai perwujudan absolut ide tersebut, merupakan tempat bagi manusia untuk menemukan kebebasan sempurna. Hanya bila manusia memberikan dirinya sepenuhnya pada negara, barulah ia akan menemui tempatnya dan fungsinya⁶⁸. Manusia sebagai pribadi harus hidup untuk negara, bukan negara untuk manusia. Gagasan inilah yang menurut Soepomo sesuai dengan karakteristik bangsa Indonesia.

⁶⁵ J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar Op.cit* hlm. 13.

⁶⁶ J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar Op. Cit* hlm. 30.

⁶⁷ J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar Op. Cit* hlm. 32.

⁶⁸ Marsilam Simanjuntak, *Unsur Hegelian Dalam Pandangan Negara Integralistik*, (skripsi, Fakultas Hukum UI, 1989), hlm. 156

Gagasan tersebut sepadan dengan gagasan Benedictus de Spinoza, yang menyatakan bahwa kebebasan individu menjadi tidak bermakna apabila berhadapan dengan negara. Hak individu dan kemandirian individu itu tidak ada lagi dalam negara, lebur dan terserap dalam negara⁶⁹. Hanya dalam negara seseorang bisa merealisasikan kemerdekaan, dengan menyerahkan hak subyektifitasnya kepada kepentingan keseluruhan (*the interest of the universal*) secara sukarela⁷⁰.

Teori negara yang dikembangkan oleh Frederich W. Hegel, Benedictus de Spinoza, dan juga Adam Muller, memang tidak secara spesifik menyebut teori negara yang mereka kembangkan, namun sering disebut dengan Teori Organik. Teori Organikpun pada dasarnya bukan teori yang tunggal, karena dalam kenyataannya negara organik seperti dimaksud dalam gagasan-gagasan Hegel, Spinoza dan Muller memiliki berbagai bentuk sesuai dengan kondisi masing-masing entitas. Jerman pada masa Hitler, Jepang pada masa Tenno, dan Indonesia pada masa pra kemerdekaan hingga berlakunya UUD 1945, merupakan negara yang memiliki ciri-ciri khas sebagai negara organik, namun ketiganya berbeda secara kenyataan. Organik Jerman lebih pada disatukan perasaan oleh semangat kesukuan/ras, Jepang oleh kepercayaan, dan Indonesia oleh sejarah dan budaya.

⁶⁹ *Ibid.* hlm 116.

⁷⁰ *Ibid.* hlm 177.

3) Locke (1634 - 1704), Rousseau (1712-1778), Montesquieu (1689-1755)

Sedang Locke dan Rousseau melihat negara dalam bentuknya yang sudah jadi, dalam bentuk modern. Negara terbentuk karena ada kesepakatan antar individu yang berada dalam wilayah negara tersebut untuk tunduk pada peraturan dan kepemimpinan tertentu. Manusia sebagai individu yang merdeka, harus bersedia melepaskan sebagian hak-hak yang ia miliki, dan imbalan atas pelepasan hak itu ialah perlindungan dari negara. Meski individu sudah melepaskan sebagian haknya pada negara, namun keberadaan individu tetap diakui.

Dalam hal ini rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu ketentuan hukum dan untuk menjalankan serta mengawasi pelaksanaan ketentuan hukum itu. Negara merupakan “*government or rule by the people*”. Hanya saja, dalam pengertian modern, pengertian *government/rule* di sini tidak lagi bersifat langsung, melainkan telah menjadi pemerintahan tidak langsung atau perwakilan (*representative government*)⁷¹. *Representative government* ini umumnya dibagi dalam tiga fungsi, baik ala John Locke maupun sebagaimana Montesquieu dengan konsep *trias politica*-nya.

John Locke⁷² berpendapat bahwa negara harus dijalankan dalam buku *Second Treatise on Government*⁷³ untuk pertama kalinya

⁷¹ *Ibid*, hlm. 41-42.

⁷² John Locke seorang Ilmuwan Inggris yang dipandang sebagai orang pertama yang secara sistematis dan konseptual membahas tentang teori pemisahan kekuasaan. Dari perjalanan

mengemukakan gagasan pemisahan kekuasaan. Dasarnya adalah, dicegahnya kekuasaan yang terpusat pada satu tangan. Locke menolak pendapat bahwa kekuasaan bersifat turun-temurun, karena kekuasaan akan cenderung berjalan tidak sesuai dengan aspirasi rakyat. Atas dasar itulah ia memisahkan tiga kekuasaan: legislatif, eksekutif, dan federatif.

Lima puluh tahun kemudian, atas dasar sistem yang dikemukakan oleh John Locke itu, Montesquieu⁷⁴ mencetuskan teori tentang *trias politica*⁷⁵. Teori ini membagi kekuasaan serta memisahkannya menjadi tiga yaitu: legislatif, eksekutif, yudikatif⁷⁶.

Teori ini awalnya berkembang di kawasan Eropa dan dunia Barat pada umumnya. Bahkan dapat dikatakan, hampir seluruh sistem pemerintahan negara di dunia menerapkan pemisahan kekuasaan meskipun dengan penyesuaian di masing-masing negara. Teori ini pula

hidupnya, mulai dari Inggris kemudian ke Amerika Serikat dan kembali lagi ke Inggris menunjukkan pengaruh yang besar dalam pemikiran politiknya. Dalam sejarahnya, Amerika adalah bekas jajahan Inggris, sehingga kultur masyarakatnya relatif sama sehingga Locke leluasa menyampaikan idenya, khususnya tentang teori pemisahan kekuasaan.

⁷³ Buku ini ditulis di Amerika, namun diterbitkan di Inggris se kembalinya ia ke tanah airnya pada 1690.

⁷⁴ Nama lengkapnya Charles Louis de Secondant de Montesquieu, seorang ahli Hukum tata Negara Prancis yang menulis buku *De l'Esprit des Lois* (Semangat Hukum).

⁷⁵ Banyak ahli hukum tata negara menyebut *trias politica* sebagai teori, ajaran dan doktrin. Samsul Wahidin misalnya mengklasifikasi *trias politica* sebagai doktrin. Doktrin (*Doctrina*) adalah ajaran-ajaran tentang hukum tata negara yang dikembangkan dalam dunia ilmu pengetahuan sebagai hasil dari penyelidikan yang seksama berdasarkan logika formal yang berlaku. Lebih jauh lihat: Samsul Wahidin dalam *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010). Hlm. 77.

⁷⁶ Ia menyatakan, jika kekuasaan eksekutif dan legislatif disatukan dalam satu tangan atau pada satu badan, tidak akan terjadi kemerdekaan. Demikian juga jika kekuasaan yudikatif tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif, kehidupan rakyat akan dikuasai angkara murka, sebab yang mengadili ketika ada pelanggaran hukum adalah juga yang membuat peraturan. Demikian pula jika kekuasaan mengadili digabungkan dengan kekuasaan eksekutif, akan terjadi penindasan dan kekerasan. Oleh karenanya hemat Montesquieu, ketiga kekuasaan itu harus dipisahkan dan tidak terletak pada satu badan, apagi seseorang. *Ibid*, hlm. 81.

yang mempengaruhi pembentukan negara Amerika Serikat ketika UUD dirumuskan. Akan tetapi tidak dapat diterapkan secara konsisten.

Pengakuan atas hak-hak individu itu yang membedakan dengan negara dalam pandangan Karl Marx. Karl Marx lebih modern lagi, melihat negara sudah terbentuk dengan segala perangkat peraturannya. Dan negara semacam itu harus dipergunakan untuk kepentingan seluruh individu. Semua untuk semua. Dalam negara, tidak boleh lagi ada hak-hak individu. Hak-hak individu dipandang akan merusak tatanan negara. Karena sesungguhnya negara ada untuk melindungi kepentingan yang lebih luas.

4) Soepomo

Dalam gagasan filsafat Jawa tentang hubungan makro kosmos dan mikro kosmos, dimana mikro kosmos dituntut senantiasa untuk menyelaraskan diri dengan makro kosmos. Karena hanya dengan menyelaraskan diri dengan makro kosmos, maka manusia akan memperoleh kedamaian, harmoni. Dalam harmoni itu manusia akan menyatu dengan Tuhan, *manunggaling kawulo lan gusti*. Persatuan untuk mencapai harmoni atau cita-cita ideal itu dapat terjadi apabila manusia menyelaraskan diri dengan pemimpin, karena pemimpin adalah orang yang memiliki kebijaksanaan, sebagaimana yang disebut oleh Hegel.

B. Teori Kedaulatan Rakyat

Negara dan kedaulatan adalah konsep mengenai organisasi dalam sebuah masyarakat yang di dalamnya mencakup masalah kedaulatan, kekuasaan dan pembagian kekuasaan. Dalam menganalisis konsep ini, menurut Jack H. Nagel ada dua hal penting yang saling berkaitan, yaitu lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*). Lingkup kedaulatan menyangkut soal aktivitas yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan (*sovereign*). Gagasan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi meliputi proses pengambilan keputusan dan seberapa besar kekuatan keputusan-keputusan yang ditetapkan itu, baik ditingkat legislatif maupun eksekutif. Menyangkut siapa atau apa yang menguasai, maka kedaulatan itu dapat dipegang oleh seseorang, sekelompok orang, sesuatu badan atau sekelompok badan yang melakukan legislasi dan administrasi fungsi-fungsi pemerintahan⁷⁷.

Ciri negara modern secara formil ialah menganut asas kedaulatan rakyat. Menurut penelitian **Amos J. Peaslee** tahun 1950, 90 persen negara di dunia dengan tegas mencantumkan dalam konstitusinya prinsip kedaulatan berada di tangan rakyat, dan kekuasaan pemerintah bersumber pada kehendak rakyat. Kedaulatan rakyat merupakan antitesis terhadap gagasan kedaulatan raja, kedaulatan negara ataupun gagasan kedaulatan lainnya yang memungkinkan

⁷⁷ Jimly Ashiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*. Jakarta, Ikhtiar Baru van Hoeve, 1994, hlm. 9-10.

segelintir orang menguasai rakyat banyak (*individualis*) di bidang politik dan menguasai sumber-sumber penghidupan di bidang ekonomi⁷⁸.

Kedaulatan Rakyat (*popular sovereignty*), meyakini bahwa hakikat kedaulatan sesungguhnya ada pada rakyat dalam suatu negara. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah⁷⁹.

C. Teori Pemisahan Kekuasaan

John Locke⁸⁰ (1634 - 1704) lewat buku *Second Treatise on Government*⁸¹ untuk pertama kalinya mengemukakan gagasan pemisahan kekuasaan. Dasarnya adalah, dicegahnya kekuasaan yang terpusat pada satu tangan. Locke menolak pendapat bahwa kekuasaan bersifat turun-temurun, karena kekuasaan yang dijalankan secara turun-temurun cenderung berjalan tidak sesuai dengan aspirasi rakyat. Atas dasar itulah ia memisahkan tiga kekuasaan:

- *Kekuasaan legislatif*, yang merupakan kekuasaan pembuat peraturan dan/atau undang-undang;
- *Kekuasaan eksekutif*, ialah kekuasaan untuk melaksanakan peraturan dan/atau undang-undang, termasuk di dalamnya kekuasaan mengadili;
- *Kekuasaan federatif*, ialah seluruh kekuasaan yang dimaksudkan untuk menjaga keamanan terutama sekali dalam hubungannya dengan negara lain.

⁷⁸ *Ibid*, Hlm. 11-12.

⁷⁹ *Ibid*, , hlm. 10-11. Lihat juga Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajawali Press, 2010. hlm. 175-176.

⁸⁰ John Locke Ilmuwan Inggris yang dipandang sebagai orang pertama yang secara sistematis dan konseptual membahas tentang teori pemisahan kekuasaan. Dari perjalanan hidupnya, mulai dari Inggris kemudian ke Amerika Serikat dan kembali lagi ke Inggris menunjukkan pengaruh yang besar dalam pemikiran politiknya. Dalam sejarahnya, Amerika adalah bekas jajahan Inggris, sehingga kultur masyarakatnya relatif sama sehingga Locke leluasa menyampaikan idenya, khususnya tentang teori pemisahan kekuasaan.

⁸¹ Buku ini ditulis di Amerika, namun diterbitkan di Inggris sekembalinya ia ke tanah airnya pada 1690.

Lima puluh tahun kemudian, atas dasar sistem yang dikemukakan oleh John Locke itu, Montesquieu⁸² mencetuskan teori tentang *trias politica*⁸³. Teori ini membagi kekuasaan serta memisahkannya menjadi tiga bagian yaitu:

- *Kekuasaan legislatif*, yang merupakan kekuasaan pembuat undang-undang;
- *Kekuasaan eksekutif, sebagai pelaksana undang-undang*;
- *Kekuasaan Yudikatif sebagai lembaga peradilan*⁸⁴.

Teori ini awalnya berkembang di kawasan Eropa dan dunia Barat pada umumnya. Kemudian hampir seluruh sistem pemerintahan negara di dunia menerapkan pemisahan kekuasaan meskipun dengan penyesuaian di masing-masing negara. Teori ini pula yang memengaruhi pembentukan negara Amerika Serikat ketika UUD dirumuskan. Akan tetapi tidak dapat diterapkan secara konsisten. Hal yang sama terjadi di Indonesia. Spirit *trias politica* secara substansial adalah memisahkan kekuasaan secara tegas (*separation of power*) dengan kedudukan yang sama, tetapi dengan fungsi yang berbeda satu sama lain. Namun, secara praksis, pelaksanaannya tidak konsisten⁸⁵.

⁸² Nama lengkapnya Charles Louis de Secondant de Montesquieu, seorang ahli Hukum tata Negara Prancis yang menulis buku *De l'Esprit des Lois* (Semangat Hukum).

⁸³ Banyak ahli hukum tata negara menyebut *trias politica* sebagai teori, ajaran dan doktrin. Samsul Wahidin misalnya mengklasifikasi *trias politica* sebagai doktrin. Doktrin (*Doctrina*) adalah ajaran-ajaran tentang hukum tata negara yang dikembangkan dalam dunia ilmu pengetahuan sebagai hasil dari penyelidikan yang seksama berdasarkan logika formal yang berlaku. Lebih jauh lihat: Samsul Wahidin dalam *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2010. hlm. . 77.

⁸⁴ Ia menyatakan, jika kekuasaan eksekutif dan legislatif disatukan dalam satu tangan atau pada satu badan, tidak akan terjadi kemerdekaan. Demikian juga jika kekuasaan yudikatif tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif, kehidupan rakyat akan dikuasai angkara murka, sebab yang mengadili ketika ada pelanggaran hukum adalah juga yang membuat peraturan. Demikian pula jika kekuasaan mengadili digabungkan dengan kekuasaan eksekutif, akan terjadi penindasan dan kekerasan. Oleh karenanya menurut Montesquieu, ketiga kekuasaan itu harus dipisahkan dan tidak terletak pada satu badan, apalagi seseorang. *Ibid*, , hlm. 81.

⁸⁵ Inkonsistensi secara praksis, terjadi di negara tempat teori ini lahir, juga oleh negara yang kemudian banyak menerapkan prinsip itu dalam sistem ketatanegaraan. *Ibid*, , hlm. 82.

Menurut Miriam Budiarto, konsep pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) tidak lagi bisa diterapkan secara tegas, akan tetapi yang dapat dilakukan adalah pembagian kekuasaan (*division of powers*).

6. DEFINISI OPERASIONAL

Penulis ingin menguraikan beberapa definisi yang ada di dalam judul penelitian antara lain:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), merupakan lembaga jelmaan kedaulatan rakyat. Sebagai jelmaan atau representasi kedaulatan rakyat MPR merupakan lembaga negara tertinggi menurut UUD 1945. Keberadaan lembaga tertinggi ini menjadi keunikan ketatanegaraan Indonesia. Prinsip yang digunakan dalam MPR ialah pelaksanaan sila keempat Pancasila : “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.”
- 2) UUD 1945 merupakan norma tertinggi yang memuat dasar negara, cita-cita negara, dan sistem pemerintahan negara. UUD 1945 memuat 3 bagian (sebelum amandemen), yaitu Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan. Namun setelah amandemen hanya memuat Pembukaan dan Batang Tubuh. UUD sebagai konstitusi menjadi dasar dari negara Indonesia sebagai negara hukum.
- 3) Staatsidee atau citanegara, merupakan abstraksi dari cita-cita sebuah negara yang diinginkan oleh para pembentuknya. Staatsidee yang

dikenal di dunia ada tiga yaitu individualistic (liberal), kelas (komunis), dan organis (kolektif). *Staatsidee* memengaruhi pondasi sebuah negara, konstitusi, peraturan perundang-undangan, dan sistem hukum yang berlaku di suatu negara terpengaruh atau harus sesuai dengan citanegara dari negara yang bersangkutan

- 4) Kedaulatan Rakyat dan HAM merupakan hak-hak rakyat sebagai “pemilik” negara yang harus mendapat jaminan dan perlindungan oleh negara. Kedaulatan rakyat merupakan hak kolektif yang mengatur bagaimana rakyat ikut mengatur negara melalui mekanisme konstitusional. Sedang hak asasi manusia merupakan hak individual yang melekat pada setiap manusia sejak lahir, dan harus dilindungi oleh negara. Hak asasi karena bersifat individual, pasti akan berdampingan, bergesekan, atau bahkan berhadapan dengan hak asasi orang lain, karena itu negara harus mengatur pelaksanaan hak asasi ini.

7. METODE PENELITIAN

A. Obyek Penelitian

Obyek penelitian merupakan sesuatu yang akan diteliti/dikaji sebagaimana tertuang dalam rumusan masalah yakni:

- a) Konstruksi *staatsidee* Indonesia yang terumuskan dalam UUD 1945
- b) Pengaruh *staatsidee* dalam ketatanegaraan Indonesia, beserta pembagian kekuasaan yang dianut di Indonesia.
- c) Tugas, wewenang, dan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam konstitusi Indonesia dalam menjalankan kedaulatan rakyat

B. Bahan Hukum

- 1) Bahan Hukum Primer, berupa konstitusi yang berlaku dan mengikat terhadap permasalahan yang akan diteliti. Adapun bahan hukum primer yang utama sebagai kajian dalam penulisan ini adalah UUD 1945, dokumen historis perumusan UUD 1945 yang dilakukan oleh BPUPKI, UUD Perubahan, dan peraturan Perundangan-undangan yang terkait dengan pokok bahasan.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu berupa bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti literatur, jurnal, pendapat ahli hukum, media masa, hasil penelitian terdahulu, dan lain sebagainya yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder seperti kamus dan ensiklopedi maupun sumber hukum lain yang sejenis dan berhubungan dalam penelitian ini.

C. Teknik Pengumpulan Data

- 1) Kepustakaan, yakni dilakukan dengan cara mengkaji UUD, literatur, jurnal, media massa, dan sumber-sumber lain yang mempunyai relevansi dengan permasalahan penelitian.
- 2) Studi Dokumentasi, yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan penelitian

D. Metode pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan cara pendekatan yuridis historis, filosofis, dan konseptual. Yuridis historis yaitu menganalisis permasalahan dengan mendasarkannya pada UUD dan proses terbentuknya UUD. Filosofis yaitu cara pandang atau paradigma yang bertujuan untuk menjelaskan inti, hakikat, atau hikmah mengenai sesuatu yang berada dibalik obyek formalnya. Dengan kata lain, pendekatan filosofis adalah upaya sadar yang dilakukan untuk menjelaskan apa dibalik sesuatu yang nampak⁸⁶. Sedangkan konseptual yaitu menawarkan sebuah gagasan, dengan melakukan komparasi antara gagasan dan praktek ketatanegaraan. Antara *das sollen* dan *das sein*, kemudian diajukan konsep idealnya menurut penelitian ini.

E. Metode Analisis Data

Metode analisis data dilakukan dengan metode kualitatif, yakni penelitian yang menghasilkan data diskriptif-analitis. Dengan kata lain, penyusun tidak semata-mata bertujuan untuk mengetahui apa yang sebenarnya dimaksud dengan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh MPR, akan tetapi lebih jauh lagi adalah untuk memahami latar belakang dari permasalahan hukum mengapa MPR memiliki kekuasaan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.

Di samping itu data yang diperoleh akan diuraikan dan disimpulkan dengan berpijak pada kerangka berfikir deduktif. Dalam proses pencarian,

⁸⁶ Arifin, HM, Prof.2000.*Filsafat Pendidikan Islam, Cet. VI*.Jakarta: PT. Bumi Aksara

UUD 1945 menjadi rujukan yang pertama dan utama, dokumen sidang BPUPKI menjadi yang kedua, UUD Perubahan menjadi yang ketiga⁸⁷.

⁸⁷ Tim penyusun MKD Sunan Ampel, *Studi Hukum Islam*, Surabaya: IAIN Sunan Ampel Press, 2011, hlm 50

8. KERANGKA TESIS.

1) Bab I

Dalam bab 1 ini disajikan ulasan mengenai pendahuluan serta latar belakang masalah dengan mengangkat beberapa alasan mengapa penulis tertarik untuk mengambil penelitian ini. Selain itu dalam Bab I akan dibahas pula mengenai tujuan penelitian, bahan-bahan hukum yang akan digunakan, serta cara analisis yang digunakan penulis dalam meneliti permasalahan pada tesis ini.

2) Bab II

Dalam Bab 2 ini penulis menyajikan ulasan mengenai teori-teori yang akan digunakan dalam penulisan tesis ini, yakni dimulai dari ulasan tinjauan umum mengenai Negara, kedaulatan rakyat dan *staatsidee*.

3) Bab III

Dalam Bab 3 merupakan ulasan selanjutnya mengenai konsep *staatsidee* Indonesia dalam UUD 1945, penulis menjabarkan teori *staatsidee*, serta bentuk-bentuk penerapan *staatsidee* dalam sistem ketatanegaraan, dan berbagai teori lain dalam perspektif hukum tata negara. Serta *staatsidee* yang disepakati oleh para *founding fathers*, dan terumuskan dalam UUD 1945, dan pengaruhnya terhadap sistem pemerintahan Indonesia.

4) Bab IV

Bab ini akan memuat pemaparan yang dibagi menjadi 5 (lima) bagian, bagian *pertama* akan membahas penerapan *staatsidee* dalam

ketatanegaraan Indonesia sebelum amandemen. *Kedua* mendeskripsikan konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*) di Indonesia. *Ketiga* cara rakyat menyerahkan kedaulatannya pada MPR. *Keempat*, hak-hak yang dimiliki oleh MPR dalam melaksanakan kedaulatan rakyat. Dan *kelima* batasan kekuasaan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat.

5) Bab V

Dalam bab V ini, penulis menyajikan ulasan mengenai hasil kesimpulan serta saran yang menjadi rekomendasi dari penelitian dan penulisan tesis ini.

BAB II

NEGARA, KEDAULATAN RAKYAT, DAN STAATSIDEE

Untuk memulai pembahasan tesis yang berjudul Anomali MPR Sebagai Penjelmaan Kedaulatan Rakyat Paska Amandemen UUD 1945, maka perlu dirumuskan terlebih dahulu dasar teoritik dari pengertian-pengertian yang berkaitan dengan judul tersebut. Rumusan teoritik itu penting sebagai dasar pijak untuk melihat fenomena yang akan diteliti secara sistematis, sehingga dapat dimanfaatkan untuk menjelaskan fenomena tersebut. Dalam konteks tesis ini, fenomena yang akan diteliti ialah anomali MPR pasca Perubahan UUD 1945.

MPR menjadi sebuah anomali dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, bila dilihat dari peran, fungsi dan kedudukan lembaga tersebut dalam tiga periode penerapan UUD. Tiga periode dimaksud ialah :

- 1) Periode paska kemerdekaan hingga jatuhnya pemerintahan Soekarno pada tahun 1966. Paska kemerdekaan, dengan disahkannya UUD 1945 oleh PPKI, 18 Agustus 1945, MPR belum pernah terbentuk secara utuh dan sesuai dengan amanah konstitusi. Hal itu terjadi karena situasi dan kondisi Indonesia yang masih genting, sehingga MPR belum dapat terbentuk. Kemudian tahun 1959, setelah Presiden Soekarno membubarkan Konstituante dengan mengeluarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, Presiden membentuk MPRS/DPRS dan DPAS. Pembentukan itupun bisa dikatakan belum merupakan bentuk utuh MPR. Sehingga dapat dikatakan sesungguhnya pada masa Orde Lama, MPR belum ada.

- 2) Periode kedua merentang jarak selama 32 tahun kekuasaan Orde Baru, yang berakhir pada tahun 1998. Setelah Presiden Soeharto berkuasa, dan menyelenggarakan Pemilihan Umum pertama tahun 1971, MPR secara *de facto* dan *de jure* terbentuk. Karena Pemilu 1971 memilih anggota MPR dan DPR. Pada masa ini, MPR memiliki kedudukan dan fungsi sebagai Lembaga Tertinggi Negara.
- 3) Periode ketiga paska Perubahan UUD 1945, khususnya paska Pemilu 2004, saat UUD telah diubah sebanyak empat kali, dan diterapkan secara utuh setelah Pemilu 2004. Setelah gerakan reformasi yang diikuti dengan mundurnya Presiden Soeharto, dilakukan perubahan UUD sejak tahun 1999-2002. Salah satu poin penting Perubahan UUD tersebut ialah kedudukan MPR bukan lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara, melainkan hanya Lembaga Tinggi Negara sejajar dengan Presiden, DPR, BPK, MA, dan lembaga negara lainnya, dan mulai berlaku paska Pemilu 2004.

Dalam masa tiga periode tersebut peran, fungsi dan kedudukan MPR mengalami perbedaan.

Dari tiga periode tersebut, memunculkan persoalan mengenai kedaulatan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan juga memunculkan persoalan *staatsidee* apa yang dianut Indonesia. Untuk mengaji persoalan tersebut, maka perlu terlebih dahulu memahami dasar-dasar teoritik untuk kemudian melakukan analisa atas fenomena ketatanegaraan Indonesia.

1. TEORI NEGARA

Plato (429-347 SM) memulai pembahasan tentang negara dari konsepsi kebenaran: kebenaran objektif dan kebenaran relatif. Segala apa yang tampak, dunia materi, bersifat relatif. Karena itu penelitian tentang materi juga akan melahirkan kebenaran material yang bersifat relatif. Pandangan satu orang tentang suatu benda, akan berbeda dengan pandangan orang lain tentang benda yang sama. Dan negara tidak dapat diserahkan berdasarkan kebenaran relatif tersebut.

Kebenaran obyektif ialah kebenaran yang diperoleh oleh para filosof, yang melakukan proses penelitian atas bukan benda. Bukan benda, non materi, merupakan sesuatu yang bersifat obyektif, dan hasil dari penelitian tersebut akan melahirkan kebijakan. Dan kebijakan, karena tidak berasal dari materi, akan bersifat obyektif. Kebenaran yang dikemukakan oleh filosof adalah benar, karena bersumber dari “jiwa absolut.”

Karena itu negara ideal adalah negara berdasarkan keadilan. Keadilan haruslah memerintah, dan kebaikan seharusnya menjelma dalam negara⁸⁸. Dan keadilan yang dimaksud Plato adalah kepentingan masyarakat umum⁸⁹.

Wilhem Frederich Hegel, terinspirasi dari gagasan Plato tentang negara ideal, berpandangan bahwa negara merupakan perwujudan akal budi, atau Ruh Absolut, atau Tuhan. Pandangan Hegel itu bisa dipahami karena filsafat yang ia bangun memang berdasarkan pada pemahaman akal-budi, atau Ruh Absolut. Negara itu ada sebagai hasil akal budi, hasil ciptaan absolut ide. Kalimat Hegel

⁸⁸ J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar loc.cit* hlm 13.

⁸⁹ *Ibid.* hlm 32.

yang sangat terkenal, dan pada kemudian hari melahirkan perdebatan kaum Hegelian ialah, “Yang sesungguhnya ada, yang aktual, adalah yang rasional. Sebab yang bisa ada ialah yang rasional. Negara secara inheren adalah rasional⁹⁰.”

Karena itu negara, yang sudah mencapai “absolute geest”. Di dewadewakan; timbulah teori-teori kedaulatan negara (*Staats souvereiniteits theoiry*), semua kekuasaan harus berada ditangan negara, sebagai perkembangan tertinggi jiwa sebagai “absolute geest” adalah “redelijk” (*reasonable*), karena itu ia “werkelijk” (aktuil dan riil).

Dalam alur perkembangan teori Hegel, Freidman menjelaskan suatu sistem yang menyeluruh yaitu tentang *Idea*, dan pertimbangan melalui hukum dialektika yakni; “Tiga seringkai” tesis-antitesis-sintesis, freidman menjelaskan alur pemikiran Hegel tetang dialektika yang menghasilkan etika sosial sebagai sintesis, dari hak abstrak sebagai tesa, dan moralitas sebagai antitesisnya⁹¹. Etika sosial sendiri berkembang pula dengan dialektika yang sebangun, yang terdiri dari keluarga sebagai tesis, masyarakat sipil (*civil society*) sebagai anti-tesis dan negara sebagai sintesisnya. Dalam sistem Hegel yang monistis, yang menyelesaikan setiap dualisme yang ada dengan sintesis yang “rasional,” maka ide dari otonomi individu dikombinasikan dengan kekuatan masyarakat, kepentingan umum, yang lebih besar, sehingga akan berwujud dalam bentuk suatu negara. Pada tingkat negaralah dualisme individu dengan negara lenyap (individu terserap ke dalam negara). Dengan demikian Hegel telah memberi jalan keluar, berupa “jalan ketiga,” dari pertentangan aliran pikiran yang mengutamakan

⁹⁰ Marsilam Simanjuntak, *Unsur Hegelian loc.cit*

⁹¹ W. Freidmann, *Legal Theory*, London: Steven&soon, 5th ed) hlm 88-92 dan hlm 164-

kerbersamaan, keseluruhan masyarakat (seperti Plato) melawan filsafat individualis dengan doktrin hak asasinya⁹².

Pandangan “yang rasional” Hegel itu tampaknya sejalan dengan filsafat Plato tentang kebenaran. Negara merupakan pencapaian tertinggi dari jiwa. Negara adalah aktualitas, perwujudan dari cita etikal (*the actuality of the ethical idea*). Negara adalah perwujudan dari kesadaran universal⁹³. Negara ada bukan karena kehendak individu namun ada sebagai langkah Tuhan di bumi. Tuhanlah yang menghendaki negara itu ada. Dan negara dihadirkan oleh Tuhan untuk mengatur individu, eksistensi individu belum diakui ada, sebelum ia tunduk pada negara. Konsepsi Hegel ini bisa dipahami, mengingat pandangan dasarnya bahwa negara merupakan kehendak Tuhan, sehingga individu harus tunduk pada kehendak Tuhan yang termanifestasikan dalam bentuk negara.

Dengan konsepsi itu, maka negara merupakan tujuan, bukan alat⁹⁴. Negara ada bukan untuk mewujudkan kesejahteraan atau memberikan perlindungan pada individu. Negara terlepas dari kehendak-kehendak individu semacam itu. Justru individu mempunyai kewajiban utama untuk menjadi anggota negara itu⁹⁵, bukan negara yang mengabdikan pada rakyat.

Gagasan tersebut sepadan dengan gagasan Benedictus de Spinoza, yang menyatakan bahwa kebebasan individu menjadi tidak bermakna apabila berhadapan dengan negara. Hak individu dan kemandirian individu itu tidak ada

⁹² Marsilam Simanjuntak, skripsi “ *Unsur Hegelian dalam Pandangan Negara Integralistik*” Universitas Indonesia Fak.Hukum. 1989, hlm 138.

⁹³ Marsilam Simanjuntak, *Op.cit...* hlm 156.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

lagi dalam negara, lebur dan terserap dalam negara⁹⁶. Hanya dalam negara seseorang bisa merealisasikan kemerdekaan, dengan menyerahkan hak subyektifitasnya kepada kepentingan keseluruhan (*the interest of the universal*) secara sukarela⁹⁷.

Negara sebagai perwujudan absolut ide tersebut, merupakan tempat bagi manusia untuk menemukan kebebasan sempurna. Hanya bila manusia memberikan dirinya sepenuhnya pada negara, barulah ia akan menemui tempatnya dan fungsinya⁹⁸. Manusia sebagai pribadi harus hidup untuk negara, bukan negara untuk manusia.

Pengkritik utama Hegel, Mc Iver, menganggap filsafat Hegel tentang negara sebagai perwujudan absolut ide itu merupakan gagasan yang misterius⁹⁹. Mac Iver secara sinis mengatakan pandangan Hegel bahwa negara sebagai “jalannya Tuhan di atas bumi ini (*the march of god on earth*)¹⁰⁰ merupakan sakralisasi negara. Sakralisasi tersebut, membawa konsekuensi pada bentuk kekuasaan negara. Untuk mewujudkan negara sebagai “jalan Tuhan di bumi” maka negara harus dipimpin oleh seorang penguasa atau raja yang memiliki kekuasaan absolut, karena ia “perwujudan absolut ide”.

Gagasan Hegel tentang kekuasaan absolut, sering dipandang sebagai bentuk pemerintahan yang menindas, otoriter. Pandangan ini pula yang melahirkan gagasan untuk mengubah UUD 1945 pada masa reformasi. Gagasan

⁹⁶ *Ibid.* hlm 116.

⁹⁷ *Ibid.* hlm 177.

⁹⁸ Mc Iver, *Jaring-jaring Pemerintahan* jilid 2, (Jakarta : Aksara Baru, 1981) hlm 173.

⁹⁹ *Ibid.* hlm 173.

¹⁰⁰ *Ibid.*

mengubah itu dilandasi oleh pandangan bahwa UUD 1945 dengan *staatsidee* integralistik yang digagas Soepomo membawa pandangan otoritarian Hegelian.

Teori negara yang dikembangkan oleh Frederich W. Hegel, Benedictus de Spinoza, dan juga Adam Muller, memang tidak secara spesifik menyebut teori negara yang mereka kembangkan, namun sering disebut dengan Teori Organik. Teori Organikpun pada dasarnya bukan teori yang tunggal, karena dalam kenyataannya negara organik seperti dimaksud dalam gagasan-gagasan Hegel, Spinoza dan Muller memiliki berbagai bentuk sesuai dengan kondisi masing-masing entitas. Jerman pada masa Hitler, Jepang pada masa Tenno, dan Indonesia pada masa pra kemerdekaan hingga berlakunya UUD 1945, merupakan negara yang memiliki ciri-ciri khas sebagai negara organik, namun ketiganya berbeda secara kenyataan. Organik Jerman lebih pada disatukan perasaan oleh semangat kesukuan/ras, Jepang oleh kepercayaan, dan Indonesia oleh sejarah dan budaya.

Sedang Locke dan Rousseau melihat negara dalam bentuknya yang sudah jadi, dalam bentuk modern. Negara terbentuk karena ada kesepakatan antar individu yang berada dalam wilayah negara tersebut untuk tunduk pada peraturan dan kepemimpinan tertentu. Manusia sebagai individu yang merdeka, harus bersedia melepaskan sebagian hak-hak yang ia miliki, dan imbalan atas pelepasan hak itu ialah perlindungan dari negara. Meski individu sudah melepaskan sebagian haknya pada negara, namun keberadaan individu tetap diakui.

Dalam hal ini rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu ketentuan hukum dan untuk menjalankan serta mengawasi pelaksanaan ketentuan hukum itu. Dengan kata lain, rakyat berdaulat baik dalam

perencanaan, penetapan, pelaksanaan maupun pengawasan terhadap produk-produk hukum yang mengatur proses pemerintahan yang berkaitan dengan nasib dan masa depan mereka sendiri sebagai pemilik negara. Artinya, dalam konsep demokrasi, pemerintahan negara merupakan “*government or rule by the people*”. Hanya saja, dalam pengertian modern, pengertian *government/rule* di sini tidak lagi bersifat langsung, melainkan telah menjadi pemerintahan tidak langsung atau perwakilan (*representative government*)¹⁰¹. *Representative government* ini umumnya dibagi dalam tiga fungsi, baik *ala* John Locke maupun sebagaimana Montesquieu dengan konsep *trias politica*-nya.

Kembali pada sejarah awal negara yang berupa entitas berisi individu-individu. Individu yang bergabung dalam organisasi atau entitas tertentu, semula bersifat alami, sukarela, karena memang membutuhkan. Namun kemudian muncul persoalan tentang bagaimana organisasi itu dikelola, siapa yang berhak mengelola, bagaimana pengelola organisasi itu mendapatkan hak untuk mengelola, bagaimana hubungan antara organisasi dengan individu dan pengelola organisasi dengan individu lain, bagaimana jika timbul konflik antara individu dan organisasi atau pengelola organisasi, siapa yang berhak menangani konflik tersebut, dan sebagainya. Persoalan-persoalan tersebut kemudian melahirkan beragam teori tentang negara, tentang kedaulatan, tentang negara hukum, dan sebagainya.

Negara, baik dalam bentuknya yang tradisional maupun modern, merupakan sebuah organisasi sosial. Dalam fase tradisional, negara merupakan

¹⁰¹ *Ibid*, hlm. 41-42.

entitas dengan jumlah individu terbatas yang mendiami wilayah yang sempit, dan tiap individu terikat pertalian darah. Dan semakin modern, maka negara memiliki jumlah individu yang lebih banyak dan wilayah yang lebih luas, dan masing-masing individu bukan terikat hanya oleh pertalian darah.

Para penggagas perubahan UUD 1945 cenderung untuk menolak paham yang otoritarian, dan mengganti dengan sistem negara yang demokratis. Negara demokratis yang dibayangkan para penggerak perubahan UUD 1945 ialah negara yang menghargai HAM, pemerintahan yang tidak absolut karena dibatasi oleh hukum dan juga dibatasi oleh kekuasaan negara yang lain. Pemerintahan demokratis yang dibayangkan, sama seperti pemerintahan negara individualistik-liberalistik.

Paham individualistik-liberalistik memandang negara terbentuk karena ada kontrak sosial. Individu-individu –secara imajiner—membuat kontrak dengan “negara” –yang imajiner pula. Individu menyerahkan kepada negara sebagian hak-hak asasinya itu dikelola negara, dan sebagai imbalannya, individu mendapat perlindungan dan memperoleh kesejahteraan dari negara.

Negara memperoleh kekuasaan dari rakyat. Teori kedaulatan rakyat ini timbul dari alam pemikiran baru yang memberi tempat pada pikiran manusia (*Renaissance*), sebagai antitesis dari kedaulatan Tuhan dan kedaulatan raja¹⁰².

¹⁰² C. S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Cetakan pertama, (Jakarta: Bina Aksara, 1984). hlm 79.

2. Kedaulatan Rakyat

Superanus bahasa Latin yang memiliki makna “yang tertinggi”, kemudian diterjemahkan menjadi *sovereignty* (Inggris), *souverainete* (Perancis), *sovranus* (Italia). Kata-kata asing tersebut diturunkan dari kata Latin *superanus* berarti yang tertinggi (*supreme*).¹⁰³ Semua penerjemahan ke bahasa selain Latin itu memiliki kesamaan makna dengan Bahasa aslinya : yang tertinggi.

Sementara di Indonesia digunakan kata “Kedaulatan”. Kata kedaulatan memiliki kata dasar yang berasal dari serapan Bahasa Arab, *ad daulah*. Dalam Bahasa Arab, *ad daulah* bermakna bergilir, beredar, dan berputar. Daulah Abasiyah bermakna “giliran keluarga Abasiyah.” Kata daulah atau daulat itu kemudian dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, diartikan sebagai “berkat kebahagiaan (yang ada pada raja)” sebagai makna klasik dan berfungsi sebagai kata kerja.

Namun ketika kata daulah/daulat itu diberi awalan, Kamus Besar Bahasa Indonesia menerjemahkan secara berbeda, yaitu kekuasaan; pemerintahan (kata kerja), Berdaulat mempunyai kekuasaan tertinggi atas suatu pemerintahan negara atau daerah (kata benda), mendaulat: merebut hak (jabatan, kekuasaan) dengan tidak sah (kata benda), memecat dengan paksa (yang dilakukan oleh orang yang tidak berhak), kehormatan tertinggi yang dimiliki atau diberikan kepada raja atau

¹⁰³Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*. op.cit. hlm. 169.

pangeran yang beragama Islam. Kedaulatan: kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, daerah, dan sebagainya¹⁰⁴.

Tidak jelas betul, apakah pergeseran makna dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia atas kata “daulat” sebagai berkat kebahagiaan, telah mengalami perluasan makna dengan mencari padanan kata dari bahasa asing lain (selain Bahasa Arab) sehingga terjemahannya menjadi (dengan konfik : ke-an) kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, sama dengan kata *superanus*.

Masalah semantik ini penulis anggap penting karena menjadi dasar bagi penulis untuk penggunaan istilah selanjutnya dalam tulisan ini. Nilai penting kedua agar tidak ada kerancuan dalam penggunaan istilah. Kata *ad daulah* atau kemudian di Indonesia menjadi daulat bila diterjemahkan secara harfiah berarti bergilir kekuasaan. Apabila kita lekatkan kata rakyat, maka berarti bergilir kekuasaan rakyat atau kekuasaan yang bergilir pada rakyat (demokrasi, *equality*) atau biasa diistilahkan dengan Kedaulatan Rakyat. Kemudian ketika kata itu diserap ke dalam bahasa Melayu menjadi berkat kebahagiaan (yang ada pada raja), maka kata daulat bermakna raja memiliki kekuasaan mutlak atau biasa diistilahkan dengan Kedaulatan Raja. Dan apabila diartikan sebagai kekuasaan tertinggi atas pemerintahan negara, bermakna kedaulatan sangat tergantung pada sistem apa yang dianut oleh negara tersebut, dengan kata lain tidak memberi kepastian.

¹⁰⁴ <http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/index.php>

Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945: Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Bandingkan dengan UUD Perubahan : Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. UUD dibuat oleh MPR. Sementara MPR bukan lagi pelaksana kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat 2 UUD 1945). Jadi siapa yang memiliki kedaulatan?

Bandingkan juga dengan penggunaan kata “kekuasaan tertinggi” pada Pasal 10 UUD 1945: Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Apakah kekuasaan tertinggi Presiden seperti disebut dalam Pasal 10 itu bermakna kedaulatan, sebagaimana arti yang disebutkan oleh Kamus Besar Bahasa Indonesia? Apabila memiliki kesamaan makna, artinya Presiden memiliki kedaulatan (kekuasaan tertinggi) atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, mengapa dalam memilih pimpinan ketiga angkatan itu, presiden masih harus meminta persetujuan DPR, sebagaimana disebutkan dalam pasal 13 Undang-Undang RI No. 34, 2004, tentang TNI

Secara teoritik kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Dalam menganalisis konsep ini, menurut Jack H. Nagel ada dua hal penting yang saling berkaitan, yaitu lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*). Lingkup kedaulatan menyangkut soal aktivitas yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan (*sovereign*). Gagasan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi meliputi proses pengambilan keputusan dan seberapa besar kekuatan keputusan-keputusan yang ditetapkan itu, baik ditingkat legislatif maupun eksekutif.

Menyangkut siapa atau apa yang menguasai, maka kedaulatan itu dapat dipegang oleh seseorang, sekelompok orang, sesuatu badan atau sekelompok badan yang melakukan legislasi dan administrasi fungsi-fungsi pemerintahan¹⁰⁵.

Dalam ilmu negara, ada 5 teori atau ajaran mengenai siapa yang berdaulat, yaitu:

- 1) Teori Kedaulatan Tuhan, yang menganggap Tuhan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Dalam prakteknya, Kedaulatan Tuhan ini dapat menjelma dalam hukum yang harus dipatuhi oleh kepala negara atau raja sebagai kepala negara yang mengklaim wewenang untuk menetapkan hukum atas nama Tuhan. Konsep kedaulatan Tuhan menurut pandangan Islam yang berdasarkan al-Qur'an menyatakan bahwa Tuhan adalah pencipta alam semesta. Dia adalah Pemelihara dan Penguasa sejati. Kehendak-Nyalah yang dominan di kosmos dan sekelilingnya. Dialah kedaulatan sejati harus berkedudukan sebagai Undang-undang. Di Eropa, teori kedaulatan Tuhan berkembang pada abad pertengahan, yaitu antara abad ke-5 sampai abad ke-15. Perkembangan teori ini sejalan dengan perkembangan agama baru, yakni Kristen, yang kemudian diorganisi dalam suatu organisasi keagamaan, yaitu gereja yang dikepalai oleh seorang Paus.
- 2) Teori Kedaulatan Raja, yang beranggapan bahwa rajalah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Pandangan ini

¹⁰⁵ Jimly Ashiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat ... Op.Cit...* Hlm. 9-10.

muncul terutama setelah periode sekularisasi negara dan hukum di Eropa. Menurut ajaran Marsilius, raja adalah wakil Tuhan untuk melaksanakan kedaulatan atau memegang kedaulatan di dunia. Raja-raja merasa berkuasa untuk berbuat apa saja menurut kehendaknya dengan alasan bahwa perbuatannya sudah menjadi kehendak Tuhan. Raja tidak merasa bertanggung jawab kepada siapapun kecuali kepada Tuhan. Bahkan raja merasa berkuasa menetapkan kepercayaan atau agama yang harus dianut oleh rakyat atau warga negaranya. Awalnya kedaulatan raja diterima, namun pada akhirnya lambat laun di tolak karena sewenang-wenang. Di Eropa keraguan muncul pada tahun 1517, ketika Martin Luther melakukan kritik terhadap gereja. Gereja menurutnya menjalankan negara untuk memperoleh kekayaan dan kekuasaan.

- 3) Kedaulatan Negara, yang merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan raja yang muncul bersamaan dengan timbulnya konsep negara-bangsa dalam pengalaman sejarah Eropa. Masing-masing kerajaan Eropa melepaskan diri dari ikatan negara dunia yang diperintah oleh raja yang sekaligus memegang kekuasaan sebagai Kepala Gereja. Sehingga bisa dikatakan kedaulatan negara adalah kelanjutan dari kedaulatan raja. Teori ajaran ini menyatakan kedaulatan tidak ada pada Tuhan seperti yang dikatakan penganut teori kedaulatan Tuhan (*Gods-sovereiniteit*), tetapi ada pada negara.

- 4) Kedaulatan Hukum (*rechts-souvereiniteit*), yang menganggap bahwa negara sesungguhnya tidaklah memegang kedaulatan. Sumber kedaulatan tertinggi adalah hukum dan setiap kepala negara harus tunduk kepada hukum.
- 5) Kedaulatan Rakyat (*popular sovereignty*), yang meyakini bahwa hakikat kedaulatan sesungguhnya ada pada rakyat dalam suatu negara. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah¹⁰⁶.

Saat ini, hampir semua negara modern secara formil menganut asas kedaulatan rakyat. Menurut penelitian **Amos J. Peaslee** tahun 1950, 90 persen negara di dunia dengan tegas mencantumkan dalam konstitusinya masing-masing bahwa kedaulatan itu berada di tangan rakyat, dan kekuasaan pemerintah bersumber pada kehendak rakyat. Inilah prinsip dasar yang kemudian dikenal sebagai konsep demokrasi. Secara formal, demokrasi menjadi sesuatu yang diidealkan di tiap negara, tetapi pengejawantahannya di satu negara dengan negara lain berbeda-beda. Kedaulatan rakyat merupakan antitesis terhadap gagasan kedaulatan raja, kedaulatan negara ataupun gagasan kedaulatan lainnya yang memungkinkan segelintir orang menguasai rakyat banyak (*individuals*) di bidang politik dan menguasai sumber-sumber penghidupan di bidang ekonomi¹⁰⁷.

¹⁰⁶ *Ibid*, hlm. 10-11. Lihat juga Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*. Op.cit Hlm. 175-176.

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm. 11-12.

A. Rumusan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi

Ketika berkembang dialog antara tokoh pergerakan menjelang kemerdekaan dalam sidang BPUPKI¹⁰⁸, salah satu pokok pikiran penting yang digagas pada waktu itu adalah soal kedaulatan rakyat¹⁰⁹. Pokok pikiran ini kemudian disepakati untuk dimuat dalam UUD dengan pernyataan bahwa RI adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Bahkan gagasan ini juga diuraikan lebih lanjut dalam Penjelasan UUD sebagai pokok pikiran ketiga dari Pembukaan UUD 1945. Gagasan kedaulatan rakyat itu, sebagaimana disebutkan di awal, sebagai cita kenegaraan mempunyai latar belakang sejarah yang panjang, diskusi dan perdebatan mengenai kedaulatan rakyat sudah berkembang di kalangan tokoh-tokoh pergerakan, jauh sebelum rancangan UUD 1945 itu sendiri disiapkan¹¹⁰.

Munculnya gagasan kedaulatan rakyat dalam suasana perjuangan ini sesungguhnya mendapat dorongan dari semangat anti individualisme, liberalisme dan kapitalisme. Meskipun terjadi perdebatan dan diskusi yang panjang soal itu,

¹⁰⁸ BPUPKI melaksanakan tugasnya dalam dua masa persidangan. Masa sidang pertama dilaksanakan dari tanggal 29 Mei sampai dengan tanggal 1 Juni 1945 dan masa persidangan kedua dilaksanakan dari tanggal 11 Juli sampai dengan 17 Juli 1945. Tugas utama Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia adalah: (1). Menetapkan dasar-dasar Indonesia Merdeka dan (2). Menetapkan Undang-Undang Dasar. S. Silalahi, *Dasar-Dasar Indonesia Merdeka op.cit.* hlm. 53.

¹⁰⁹ Dalam pembukaan (preamble) Undang-undang Dasar 1945 paragraf keempat dinyatakan: "... untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah-darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara republik Indonesia yang **berkedaulatan rakyat** dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia.", Muhammad Yamin. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid pertama (I)*. 1959. hlm. 27. Lihat juga S. Silalahi, MA., *Dasar-Dasar Indonesia Merdeka op.cit.*

¹¹⁰ Jimly Ashiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat ... Op.Cit* hlm. 27.

tetapi semua kelompok dalam pergerakan sepakat bahwa sifat kerakyatan yang dimaksud dalam demokrasi harus sesuai dengan budaya Indonesia sendiri, yang tentu saja berbeda dengan Barat yang berlatar belakang filsafat dan budaya individualisme, liberalisme dan kapitalisme. Menariknya, dengan mengkritik individualisme, tidak serta merta menjadikan mereka terposisikan dalam Marxisme yang merupakan antitesis atas individualisme, liberalisme dan kapitalisme itu. Baik Soekarno, Hatta, Soepomo maupun hampir semua tokoh lain menghendaki keaslian, yakni kolektivisme¹¹¹.

Gagasan kolektif itu dipandang sebagai kombinasi kreatif dari berbagai faham yang mereka kritik, baik gagasan individualisme, liberalisme dan kapitalisme di satu pihak, maupun komunisme dan fasisme di pihak yang lain. Faham kolektivisme dianggap sesuai dengan sifat-sifat bangsa Indonesia sendiri¹¹².

B. Kedaulatan Rakyat = Keterwakilan Rakyat

Seperti disinggung dalam pendahuluan, kedaulatan rakyat sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi, dapat dilihat dari segi ruang lingkungannya dan dari segi jangkauan konsepnya. Ruang lingkup menyangkut aktivitas atau kegiatan apa saja yang tercakup di dalam fungsi kedaulatan; sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi '*subject and sovereign*' dari kedaulatan itu.

¹¹¹ *Ibid*, hlm. 30. Lihat juga pandangan Hatta tentang kolektivisme, *ibid* hlm 300

¹¹² *Ibid*, hlm. 31.

Dalam hubungannya dengan ruang lingkup, kedaulatan meliputi wewenang pengambilan keputusan, baik di bidang legislasi maupun pelaksanaannya. Kekuasaan legislatif, yang merupakan kekuasaan pembuat peraturan dan undang-undang; Kekuasaan eksekutif, ialah kekuasaan untuk melaksanakan peraturan dan undang-undang, termasuk di dalamnya kekuasaan mengadili; Kekuasaan federatif, ialah seluruh kekuasaan yang dimaksudkan untuk menjaga keamanan terutama sekali dalam hubungannya dengan negara lain.

Dalam konteks Indonesia, Indonesia menganut faham pembagian kekuasaan. Dalam UUD 1945, pembagian kekuasaan terdiri atas : Eksekutif (Presiden) Legislatif (DPR), Yudikatif (MA), ditambah dengan Konsultatif (DPA), Auditif (BPK) dan Supreme Power (MPR). Sedang pembagian kekuasaan menurut UUD Perubahan meliputi : Eksekutif (Presiden), Legislatif (DPR, DPD, MPR), Yudikatif (MA, MK), Auditif (BPK).

Gagasan tentang *trias politica* dalam konteks ketatanegaraan Indonesia sejatinya mengalami dinamika. Pada zaman Demokrasi Terpimpin ada usaha untuk meninggalkan gagasan *trias politica* yang secara yuridis tertuang dalam Undang-undang No. 19 Tahun 1964¹¹³. Penolakan itu juga terlihat dengan duduknya DPRGR dan Ketua MPRS sebagai menteri. Jabatan menteri dalam struktur ketatanegaraan adalah pembantu presiden yang mengepalai departemen tertentu. Dengan demikian pembagian kekuasaan itu menjadi kabur. Ketua

¹¹³ Pada penjelasannya dinyatakan bahwa *trias politica* tidak mempunyai tempat sama sekali dalam Hukum Nasional Indonesia. Presiden/Pemimpin Besar Revolusi harus dapat melakukan campur tangan atau turun tangan dalam pengadilan, yaitu dalam hlm-hlm tertentu ketika hlm itu dinilai, ukuran perlu atau tidaknya tergantung kepada Presiden.

Mahkamah Agung juga diletakkan dalam status di bawah Presiden dengan diberi jabatan menteri. Sehingga, dapat disimpulkan, Indonesia dalam sejarahnya tidak menerapkan *pemisahan kekuasaan*, akan tetapi pembagian kekuasaan (*division of powers/distribution of powers*). *Trias Politica* yang dicetuskan oleh Montesqueiu adalah pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) secara tegas, baik mengenai tugas (fungsinya) maupun mengenai alat perlengkapan (organ operasionalnya). Substansi dari *trias politica* adalaah pemisahan kekuasaan itu sendiri atas tiga lembaga (eksekutif, legislatif, yudikatif). Menyebut pembagian kekuasaan tidak lagi dapat disebut sebagai *trias politica*.

Jika dicermati dalam UUD 1945, ada lebih dari tiga lembaga yang masing-masingnya saling berkaitan dan tidak dapat dinilai sebagaimana teori *trias politica*. Lembaga-lembaga sebelum diadakan perubahan yaitu: MPR, DPR, Presiden dan Wakil Presiden dan Menteri-menteri Negara, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan dan Mahkamah Agung dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Tertinggi Negara¹¹⁴. Masing-masing mempunyai fungsi yang berbeda seperti yng digariskan dalam teori *trias politica*. Dalam sistem negara yang didasarkan pada UUD 1945, puncak dari kekuasaan ada ditangan MPR.

¹¹⁴ Lihat Lampiran Ketetapan No: XXXIII/MPRS/1966 Tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia. Di dalamnya terdapat skema pembagian kekuasaan negara dengan jalur isnruktif yang digambarkan secara jelas. Di bawahnya ada deretan Lembaga Tinggi Negara.

C. Paham Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Negara Indonesia juga menganut paham kedaulatan rakyat (*democratie*). Pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam negara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar, pelaksanaan kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Demokrasi tidak boleh hanya dijadikan hiasan bibir dan bahan retorika belaka. Demokrasi juga bukan hanya menyangkut pelebagaan gagasan-gagasan luhur tentang kehidupan bernegara yang ideal, melainkan juga merupakan persoalan tradisi dan budaya politik yang egaliter dalam realitas pergaulan hidup yang berkeragaman atau plural, dengan saling menghargai perbedaan satu sama lain. Karena itu, perwujudan demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum, efektivitas dan keteladanan kepemimpinan, dukungan sistem pendidikan masyarakat, serta basis kesejahteraan sosial ekonomi yang berkembang makin merata dan berkeadilan¹¹⁵.

Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itulah, maka Undang-Undang Dasar Republik

¹¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2005), hlm. 70-71.

Indonesia hendaklah menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain. Keduanya juga merupakan perwujudan nyata dari keyakinan segenap bangsa Indonesia akan prinsip ke-Maha-Kuasaan Tuhan Yang Maha Esa, yang juga dikonstruksikan sebagai paham kedaulatan Tuhan¹¹⁶.

Seperti sudah dijelaskan di atas, rakyat adalah unsur dasar yang melaksanakan pemerintahan di dalam negara. Artinya rakyat memerintah dirinya sendiri dalam organisasi yang disebut negara. Sistem “serba rakyat” yakni pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*the government from the people, by the people and for the people*) inilah yang secara abstrak dan filosofis menjadi arti dari istilah demokrasi¹¹⁷.

D. Demokrasi Langsung dan Demokrasi Perwakilan

Unsur dari sebuah negara adalah adanya wilayah, rakyat dan pemerintahan. Hakekatnya, yang memerintah rakyat di dalam wilayah negara tersebut adalah rakyat itu sendiri. Rakyat dalam hal ini adalah unsur dasar yang melaksanakan pemerintah di dalam negara. Artinya rakyat memerintah dirinya sendiri dalam organisasi yang disebut negara. Sistem “serba rakyat” yakni pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*the government from the*

¹¹⁶ *Ibid*, hlm. 72.

¹¹⁷ Samsul Wahidin, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 15.

people, by the people and for the people) inilah yang secara abstrak dan filosofis menjadi arti dari istilah demokrasi¹¹⁸.

Di dalam konsepsi negara modern, demokrasi secara langsung tidak mungkin dilaksanakan. Untuk mendekati kepada pemerintahan rakyat, maka dilaksanakan suatu sistem yang dikenal sebagai “demokrasi tidak langsung” (*indirect democracy*). Dengan demokrasi tidak langsung, meskipun tidak seluruh rakyat memerintah, akan tetapi beberapa orang yang menjadi wakil rakyat setidaknya diharapkan dapat dianggap sebagai orang-orang yang dapat menyuarkan kehendak rakyat. Dalam bahasa politis, aspirasi rakyat, yang merupakan kehendak atau setidaknya sebagian dari kehendak itu direalisasikan sesuai dengan apa yang menjadi kehendak rakyat. Hal inilah yang secara mendasar melahirkan sistem perwakilan di dalam pemerintahan¹¹⁹. Kesepakatan yang diberikan oleh rakyat dengan mekanisme keterwakilannya itu, sebenarnya adalah unsur esensial yang harus selalu menjadi dasar keputusan yang harus dibuat oleh para wakil. Mereka harus berpegang kepada mandat yang diberikan oleh rakyat. Para wakil itu merupakan orang-orang pilihan yang harus bersikap amanah dalam arti benar-benar menjalankan komitmen yang dibuat bersama rakyat yang diwakili. Mereka tidak boleh menyelewengkan mandat yang diberikan oleh rakyat. Wakil harus selalu bertindak untuk dan atas nama rakyat yang diwakili.

¹¹⁸ Ibid hlm 18

¹¹⁹ *Ibid*, hlm. 18.

Akan tetapi sebagaimana yang terjadi antara rakyat yang diwakili dengan para wakil yang terdiri dari sebagian kecil dari rakyat tersebut selalu tercipta jarak, bahkan ada dinding pembatas yang memisahkan para wakil rakyat dengan rakyat yang diwakili. Akitivitas yang dilakukan oleh para wakil dalam posisi keterwakilannya, seringkali justru kebalikan dari kehendak rakyat yang diwakilinya. Sebagian besar penyebabnya adalah mereka melakukan aktivitasnya berdasarkan kehendak organisasi politik yang mendudukkannya, atau dengan kata lain, berdasarkan atas kepentingan organisasi politik atau partai politik, bukan untuk rakyat yang diwakilinya¹²⁰.

Sedang mengenai bentuk kedaulatan, ada beberapa prinsip:

- 1) Kedaulatan Negara, merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan raja yang muncul bersamaan dengan timbulnya konsep negara-bangsa dalam pengalaman sejarah Eropa. Masing-masing kerajaan Eropa melepaskan diri dari ikatan negara dunia yang diperintah oleh raja yang sekaligus memegang kekuasaan sebagai Kepala Gereja. Sehingga bisa dikatakan kedaulatan negara adalah kelanjutan dari kedaulatan raja. Teori ajaran ini menyatakan kedaulatan tidak ada pada Tuhan seperti yang dikatakan penganut teori kedaulatan Tuhan (*Gods-souvereiniteit*), tetapi ada pada negara.
- 2) Kedaulatan Hukum (*rechts-souvereiniteit*), menganggap bahwa negara sesungguhnya tidaklah memegang kedaulatan. Sumber kedaulatan

¹²⁰ *Ibid*, hlm 18-19.

tertinggi adalah hukum dan setiap kepala negara harus tunduk kepada hukum.

- 3) Kedaulatan Rakyat (*popular sovereignty*), yang meyakini bahwa hakikat kedaulatan sesungguhnya ada pada rakyat dalam suatu negara. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah.

Selain tiga kedaulatan itu ada pula yang menyebut kedaulatan Tuhan dan kedaulatan Raja. Menurut Jimly Asshiddiqie, Konsep Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Hukum, dan Kedaulatan Rakyat, berlaku secara simultan dalam pemikiran bangsa kita tentang kekuasaan. Kekuasaan kenegaraan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada pokoknya adalah *derivate* dari kesadaran kolektif kita mengenai kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Keyakinan akan kemahakuasaan Tuhan itu diwujudkan dalam paham kedaulatan hukum dan sekaligus dalam kedaulatan rakyat yang kita terima sebagai dasar-dasar berpikir sistematis dalam konstruksi UUD negara kita. Prinsip kedaulatan hukum kita diwujudkan dalam gagasan '*rechtstaat*' atau '*the rule of power*' serta prinsip supremasi hukum yang selalu kita dengung-dengungkan¹²¹.

¹²¹Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2004). hlm. 34.

3. Teori Pemisahan Kekuasaan

Pada prinsipnya, konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara antara lain merupakan pencatatan (registrasi) pembagian kekuasaan didalam suatu negara. Pembagian kekuasaan menurut fungsinya menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai Trias Politika.

Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making function*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*). Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.¹²²

Pertama kali mengenai fungsi-fungsi kekuasaan negara dikenal di Perancis pada abad ke-XVI, pada umumnya diakui lima yaitu: (i) *fungsi diplomacie*; (ii) *fungsi defencie*; (iii) *fungsi financie*; (iv) *fungsi justicie*; dan (v) *fungsi policie*.¹²³ Oleh John Locke (1632-1704) dalam bukunya *Two Treatises on Civil Government*

¹²² Miriam Budiardjo, *DasarDasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Gramedia, Jakarta, 2008, hlm. 281-282.

¹²³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 29.

(1690) kemudian konsepsi mengenai fungsi kekuasaan negara itu dibaginya menjadi tiga, yaitu (i) fungsi legislatif; (ii) eksekutif; (iii) fungsi federatif (hubungan luar negeri), yang masing-masing terpisah satu sama lain. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. John Locke memandang pengadilan itu sebagai *uittvoering*, yaitu termasuk pelaksanaan undang-undang.¹²⁴

Pada tahun 1748, Montesquieu mengembangkan lebih lanjut pemikiran John Locke yang ditulis dalam bukunya *L'Esprit des Lois (The Spirit of the Law)*. Alasan Montesquieu mengembangkan konsep Trias Politika didasarkan pada sifat despotis raja-raja Bourbon, ia ingin menyusun suatu sistem pemerintahan dimana warga negaranya merasa lebih terjamin haknya. Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Menurutnya ketiga jenis kekuasaan ini haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Terutama adanya kebebasan badan yudikatif yang ditekankan oleh Montesquieu yang mempunyai latar belakang sebagai hakim, karena disinilah letaknya kemerdekaan individu dan hak asasi manusia perlu dijamin dan dipertaruhkan. Kekuasaan legislatif menurutnya adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan undang-undang (diutamakan tindakan politik luar negeri),

¹²⁴ Miriam Budiardjo, *Op.Cit...* hlm. 282.

sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.¹²⁵

Montesquieu mengemukakan bahwa kemerdekaan hanya dapat dijamin jika ketiga fungsi kekuasaan tidak dipegang oleh satu orang atau badan tetapi oleh ketiga orang atau badan yang terpisah. Dikatakan olehnya “kalau kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif disatukan dalam satu orang atau dalam satu badan penguasa, maka tak akan ada kemerdekaan, akan menjadi malapetaka jika seandainya satu orang atau satu badan, apakah terdiri dari kaum bangsawan ataukah dari rakyat jelata, disertai menyelenggarakan ketiga kekuasaan tersebut, yakni kekuasaan membuat undang-undang, menyelenggarakan keputusan-keputusan umum, dan mengadili persoalan-persoalan antara individu-individu.¹²⁶

Sementara itu, C. Van Vollenhoven mengembangkan pandangan yang tersendiri mengenai soal ini. Menurutnya, fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas empat cabang yang kemudian di Indonesia biasa diistilahkan dengan catur praja, yaitu (i) fungsi *regeling* (pengaturan); (ii) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan); (iii) fungsi *rechtspraak* atau peradilan; dan (iv) fungsi *politie* yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan. Sedangkan Goodnow mengembangkan ajaran yang biasa diistilahkan dengan di praja, yaitu (i) *policy making function* (fungsi pembuatan kebijakan); dan (ii) *policy executing function* (fungsi pelaksanaan kebijakan). Namun, pandangan yang paling berpengaruh di duni adalah seperti yang dikembangkan oleh Montesquieu, yaitu

¹²⁵ *Ibid*, 282-283

¹²⁶ *Ibid*, hlm. 283

adanya tiga cabang kekuasaan negara yang meliputi fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial.¹²⁷

Teori pemisahan kekuasaan Montesquieu mengalami perkembangan dan mendapat kritikan. Pemisahan kegiatan eksekutif, legislatif, dan yudikatif tidak dapat dipisahkan secara tajam satu dengan yang lain. Menurut E. Utrecht, pemisahan mutlak yang dikemukakan oleh Montesquieu mengakibatkan adanya badan negara yang tidak ditempatkan dibawah pengawasan badan kenegaraan lainnya. Ketiadaan pengawasan ini mengakibatkan terbukannya kemungkinan suatu badan kenegaraan melampaui batas kekuasaannya. Jika dilihat dari fungsi negara pada negara hukum modern, pembagian tiga fungsi kekuasaan negara tidak dapat diterima secara mutlak, karena badan negara juga dapat diberi lebih dari satu fungsi¹²⁸.

Miriam Budiardjo menyatakan pada abad ke-20 dalam negara yang sedang berkembang dimana kehidupan ekonomi dan sosial telah menjadi demikian kompleksnya serta badan eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, Trias Politika dalam arti “pemisahan kekuasaan” tidak dapat dipertahankan lagi.¹²⁹ Selain itu, dewasa ini hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya (*Welfare State*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat, dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada. Dengan kata lain

¹²⁷ Jimly Asshiddiqie *Op.Cit...*, hlm. 29-30.

¹²⁸ E.Utrech, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cet. 4, 1960, hlm. 17-

¹²⁹ Miriam Budiardjo, *Op. Cit...* hlm. 282.

persoalan yang dihadapi oleh negara semakin kompleks dan rumit sehingga penanganannya tidak dapat dimonopoli dan diselesaikan secara otonom oleh negara tertentu saja, melainkan perlu adanya kerjasama antar lembaga negara yang ada.¹³⁰

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat. Menurut Jimly Asshiddiqie, hal ini disebabkan tuntutan keadaan dan kebutuhan nyata, baik faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks menyebabkan variasi struktur dan fungsi organisasi serta institusi kenegaraan berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya. Negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien sehingga pelayanan umum (*public services*) dapat benar-benar terjamin. Kelembagaan tersebut disebut dengan istilah dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).¹³¹

¹³⁰ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah)*, (Jakarta: Alumni, 2006), hlm. 74.

¹³¹ Jimly Asshiddiqie *Op. Cit.*... hlm. 1

A. Kekuasaan Eksekutif

Istilah eksekutif sering kali digunakan secara sedikit lebih luwes. Terkadang istilah ini hanya digunakan untuk menyebut kepala para menteri (Presiden), terkadang mencakup seluruh lembaga pejabat negara, pemerintahan dan militer. Dalam cakupan yang terakhir, istilah yang dirasa lebih baik adalah administrasi atau tata usaha pemerintahan. Disini penggunaan kata “Eksekutif” berarti kepala pemerintahan berikut para menteri-menterinya dalam kabinet, atau dengan kata lain lembaga negara yang di beri wewenang oleh konstitusi untuk melaksanakan undang-undang yang telah di setuju lembaga legislatif. Secara teknis lembaga legislatif yang menginisiatifkan kebijakan, namun dalam praktek moderen, lembaga eksekutif yang merumuskan sebagian besar kebijakan dan mengajukannya kepada legislatif untuk disetujui.¹³²

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia Lembaga Eksekutif yang di pimpin oleh Presiden. Kekuasaan Presiden yang luas dapat di golongankan dalam beberapa jenis kekuasaan .

1.1 Kekuasaan Penyelenggaraan Pemerintahan UUD 1945

Dalam Pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang–undang dasar”. Ditinjau dari teori pembagian kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif.

¹³² C.F. STRONG. *Op.Cit...* hlm. 12.

Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggara pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus.

Kekuasaan penyelenggara pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara. Penyelenggaraan administrasi negara meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu segala bentuk kegiatan administrasi negara. Lingkup tugas dan wewenang ini semakin meluas sejalan dengan makin meluasnya tugas-tugas wewenang negara atau pemerintahan. Tugas dan wewenang tersebut dapat dikelompokkan menjadi beberapa golongan:

- 1) Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum. Memelihara, menjaga, dan menegakkan keamanan merupakan tugas yang paling tradisional di setiap pemerintahan. Berkaitan dengan teori perjanjian tentang asal mula negara (Hobbes, Locke, Rousseau) berpangkal dari *state of nature* yang bagaimanapun selalu mengandung ancaman bagi keselamatan individu atau kelompok selama tidak ada negara atau pemerintah yang menjamin keamanan dan ketertiban.
- 2) Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain.
- 3) Tugas dan wewenang administrasi di bidang negara dibidang pelayanan umum. Pelayanan umum meliputi penyediaan fasilitas umum seperti jalan, taman, dan lapangan olahraga. Termasuk di

dalamnya adalah pelayanan berupa bantuan-bantuan seperti subsidi atau bantuan-bantuan lain yang sekaligus mengandung pula fungsi pengawasan dan ketertiban.

- 4) Tugas dan wewenang administrasi negara dibidang kesejahteraan umum. Dalam pembukaan, maupun batang tubuh UUD1945 terdapat berbagai ketentuan mengenai kewajiban negara atau pemerintah untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum, membangun sebesar besarnya kemakmuran rakyat yang bersendikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pada saat ini salah satu tugas pemerintahan dibidang kesejahteraan umum adalah penyelenggaraan pembangunan nasional. Sesuai dengan hakekat kesejahteraan maka pembangunan nasional meliputi segala bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

1.2 Kekuasaan di Bidang Perundang-undangan

Kekuasaan Presiden dibidang perundang-undangan juga luas. Presiden turut berbagi kekuasaan dengan badan legislatif dalam pembuatan Undang-undang. Di samping itu presiden berwenang membuat peraturan perundang-undangan sendiri baik atas dasar kewenangan mandiri maupun yang didasarkan pada pelimpahan suatu undang-undang. Kewenangan mandiri dalam hal pembentukan suatu peraturan perundang undangan ada yang bersifat normal, ada pula yang bersifat

tidak normal. Dalam kekuasaan di bidang perundang-undangan, Presiden mempunyai wewenang sebagai berikut:

1) Kekuasaan Membentuk Undang-Undang

Dalam perubahan kedua UUD 1945 presiden tidak lagi disebut memegang kekuasaan membentuk undang-undang¹³³. Presiden hanya dapat mengajukan rancangan undang-undang pada DPR¹³⁴. Walaupun demikian, tidak meniadakan prinsip pembentukan undang-undang dilakukan bersama antara DPR dan Presiden. Dalam pembentukan undang-undang, ada empat bentuk keikutsertaan presiden, yaitu:

a) Perancangan

UUD 1945 telah memberikan kewenangan kepada presiden untuk mengajukan usul rancangan undang-undang kepada DPR. Untuk melaksanakan wewenang tersebut presiden melalui menteri atau pimpinan lembaga pemerintahan non departemen menyusun RUU untuk memperoleh persetujuan DPR.

b) Keikutsertaan dalam pembahasan di DPR

Keikutsertaan Presiden dalam pembahasan RUU di DPR diwakili menteri. Hal tersebut mencerminkan bahwa undang-undang adalah produk bersama presiden bersama DPR.

¹³³ Pasal 5 UUD 1945 memberikan kewenangan pada Presiden untuk membentuk UU dengan persetujuan DPR

¹³⁴ Pasal 5 UUD Perubahan

- c) Presiden dapat menolak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR.

Hak ini merupakan hak *balance* atas hak DPR untuk menolak mengesahkan rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden. Wewenang penolakan presiden tersebut telah mendapatkan persetujuan DPR berdasarkan pada ketentuan UUD 1945 Pasal 21 sebelum diadakannya amandemen.

- d) Pengesahan dan pemuatan dalam Lembaran Negara dan Tambahan lembaran Negara.

2) Kekuasaan membentuk Peraturan Pemerintah

Dalam UUD 1945 Pasal 5 ayat (2) disebutkan bahwa: Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”. Presiden menetapkan peraturan pemerintah hanya untuk melaksanakan undang-undang, jadi peraturan pemerintah ditetapkan harus berdasarkan perintah dari Undang-undang atau semata mata berdasarkan pertimbangan Presiden untuk melaksanakan suatu undang-undang.

3) Kewenangan Menetapkan Keputusan Presiden

Keputusan Presiden dapat dibedakan berdasarkan sumber kewenangan dan sifat materi muatannya, dari sumber kewenangannya, keputusan Presiden dapat dibedakan menjadi dua. *Pertama* keputusan Presiden yang melekat pada kewenangan Presiden baik dalam rangka menjalankan administrasi negara yang umum maupun menjalankan

administrasi negara yang khusus yang bersumber pada kewenangan yang bersifat prerogatif. *Kedua* keputusan Presiden yang bersifat delegasi untuk melaksanakan UUD, TAP MPR, Undang-undang dan atau Peraturan Pemerintah.

Dari sifat materi muatannya, keputusan Presiden dapat dibedakan menjadi keputusan Presiden yang berisi ketetapan dan keputusan Presiden yang mengatur. keputusan Presiden yang mengatur dapat dibenarkan sepanjang hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan administrasi negara, tidak boleh mengenai hal-hal yang bersifat ketatanegaraan.

4) Kewenangan Menetapkan Peraturan Pemerintahan Sebagai Pengganti Undang-Undang (Perpu)

Dalam praktek sistem perundang-undangan yang berlaku, Perpu merupakan jenis peraturan perundang-undangan tersendiri. Secara praktis penggunaan sebagai nama tersendiri dimaksudkan untuk membedakan dengan Peraturan Pemerintahan yang bukan sebagai pengganti undang-undang. Secara gramatikal, UUD 1945 tidak bermaksud memberi bentuk sendiri seperti bentuk undang-undang atau Peraturan Pemerintahan. Menurut ihkwal kegentingan yang memaksa, hal ini lebih diperkuat dengan ketentuan Pasal 22 ayat (3) yang menyebutkan “jika tidak mendapatkan persetujuan, maka Peraturan Pemerintahan tersebut harus di cabut”.

1.3 Kekuasaan di Bidang Yustisial

Kekuasaan dalam hal ini berkaitan dengan pemberian grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi, terhadap hal tersebut ada yang berpendapat bahwa kewenangan tersebut bukan bentuk suatu kekuasaan yustisial. Pylee membuat catatan kaki dalam bukunya menyebutkan *“Pardoning power is sometimes characterized as a judicial of the President. This wrong because granting of pardon is a prerogative of the executive and, as such, an executive power¹³⁵”*. Jadi pemberian grasi adalah kekuasaan eksekutif, bukan kekuasaan yustisial. Selain itu, ada juga yang mempergunakan alasan, kekuasaan tersebut dilaksanakan di luar proses yustisial. Kekuasaan ini dilaksanakan sesudah atau sebelum proses yustisial, bahkan meniadakan proses yustisial. Lebih lanjut dapat dikemukakan bahwa amnesti, abolisi, dan rehabilitasi bukan suatu bentuk proses yustisial karena tindakan ini tidak didasarkan pertimbangan hukum, tetapi pada pertimbangan- pertimbangan yang lainnya di luar hukum seperti pertimbangan politik dan lain sebagainya. Hanya grasi yang melalui proses yustisial.

Dengan berbagai teori yang membahas hubungan antara rakyat dan wakil rakyat sebagai pelaksanaan bentuk kedaulatan rakyat yang diurai di atas, maka dapat disimpulkan bahwa negara Indonesia yang dikehendaki oleh para pendiri bangsa, dalam hal pelaksanaan kedaulatan rakyat menganut demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan.

Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat, baik yang berada

¹³⁵ Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, (FH UII Press, Yogyakarta 2006), hlm. 162

di pusat maupun daerah. Sedang penyaluran kedaulatan secara tidak langsung yaitu melalui sistem perwakilan. Dalam lembaga perwakilan itu kedaulatan rakyat diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Baik demokrasi dengan model langsung maupun perwakilan, secara substantif memiliki dasar teoritik, dan merupakan pilihan berdasarkan kondisi sosial, politik tiap negara. Dan Indonesia dengan prinsip masyarakat kolektif memilih menggunakan dua model: langsung dan perwakilan.

Dari pembicaraan dalam sidang BPUPKI, dapat disimpulkan model penyaluran kedaulatan rakyat di Indonesia, yang menggunakan cara asli Indonesia¹³⁶ yang bersifat kolektif¹³⁷, dapat dijabarkan:

- 1) Rakyat memilih wakil untuk melaksanakan kedaulatannya.
- 2) Wakil rakyat, merupakan cerminan seluruh penduduk, seluruh golongan, seluruh agama, seluruh daerah Indonesia. Sehingga komposisi wakil rakyat sebagai pelaksana kedaulatan ialah wakil dari masyarakat politik, wakil dari masyarakat kedaerahan dan wakil dari masyarakat menurut golongan.
- 3) Wakil dari masyarakat politik, menjalankan aspirasi rakyat dalam bidang politik. Untuk menjalankan tugas itu maka dibentuk partai politik. Partai politik memiliki garis perjuangan dan 'ideologi'. Rakyat yang memiliki ideologi tertentu dan sependapat dengan garis

¹³⁶ Lihat dalam Muhamad Yamin, op.cit hlm 113

¹³⁷ Penggunaan istilah kolektif mengacu pada pandangan Soepomo dalam sidang BPUPKI, yang menyebut *staatsidee* Integralistik "sebagai bangsa yang teratur", Muhamad Yamin, loc.cit. Dan spirit para *founding fathers* dalam membahas UUD 1945 di BPUPKI/PPKI, menurut penulis, sangat kental dengan ideologi kolektivisme. Soal ini akan dibahas dalam bab selanjutnya.

perjuangan partai tersebut akan memilih wakilnya yang berasal dari partai tersebut.

- 4) Wakil dari masyarakat kedaerahan, yaitu rakyat memilih orang-orang yang berasal dari daerah yang sama dengan dirinya. Bisa juga memilih orang yang memiliki kesamaan adat-istiadat.
- 5) Sedang wakil dari golongan, ialah rakyat memilih wakilnya dari orang-orang yang satu golongan baik golongan berdasar agama, gender, usia, maupun profesi.
- 6) Dengan komposisi seperti itu, maka permusyawaratan yang dilakukan bukan hanya dilakukan oleh masyarakat politik, tapi juga masyarakat yang memiliki kesadaran berdasar kedaerahan dan golongan. Kesadaran politik, kesadaran kewilayahan, dan kesadaran berdasar agama, usia, gender dan profesi ini, diyakini akan memiliki kebijaksanaan atau hikmah untuk bermusyawarah. Karena bila hanya dari masyarakat politik, dimana ciri dasar politik adalah memiliki ambisi kekuasaan (politik). Hal itu dianggap tidak bijaksana.

B. Kekuasaan Legislatif

Menurut UUD 1945 sebelum perubahan, DPR merupakan satu dari lima lembaga tinggi negara selain Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Dewan Pertimbangan Agung yang berada di bawah MPR sebagai lembaga tertinggi negara. secara keanggotaan, sebagaimana pasal 2

ayat (1)¹³⁸, DPR adalah bagian dari keanggotaan MPR sebagai perwujudan prinsip kedaulatan rakyat bersama utusan golongan dan daerah. Unsur-unsur keanggotaan MPR ini dimaksudkan sebagai cerminan semangat kolektivisme¹³⁹ dan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Unsur anggota DPR mencerminkan prinsip demokrasi politik (*political democracy*) sebagai representasi perwakilan politik (*political representation*) dalam rangka menyalurkan aspirasi dan kepentingan seluruh bangsa dan negara, sedangkan utusan golongan mencerminkan prinsip demokrasi ekonomi (*economical democracy*) yang menjadi representasi perwakilan fungsional (*functional representation*). Sistem perwakilan fungsional ini dimaksudkan untuk mengatasi dan menutupi kelemahan sistem demokrasi politik atau sistem perwakilan politik. Jika DPR merupakan representasi dari kepentingan nasional untuk seluruh negara dan bangsa, Utusan Daerah diadakan untuk menjamin agar kepentingan-kepentingan daerah tidak terabaikan.

1.1 Susunan, Tugas dan Wewenang DPR menurut UUD 1945

Setiap negara mempunyai sistem perwakilan yang berbeda, ada yang menganut sistem perwakilan bikameral, yaitu badan yang terbagi dalam dua kamar seperti di Amerika Serikat dengan *Senate* dan *House of Representative*-nya, Inggris dengan *House of Lord* dan *House of Commons*-nya, dan Philipina dengan *Senat* dan *House of Assembly*-nya. Negara Indonesia mempunyai satu

¹³⁸ pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berbunyi: “MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”;

¹³⁹ Jimly menyebut keanggotaan MPR sebagai kombinasi antara tradisi liberalisme Barat dengan sosialisme timur, baca Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme....*, hlm. 169.

badan yang menyelenggarakan kekuasaan legislatif yang disebut DPR dan menggunakan sistem satu kamar. Menurut Dahlan Thaib, dalam pembukaan, batang tubuh dan Penjelasan UUD 1945 tidak ada indikasi yang menunjukkan bahwa Indonesia menganut sistem dua kamar, karena itu dalam bpraktek penyelenggaraannya negara di bawah UUD 1945, sistem yang dipraktekkan adalah sistem satu kamar (unikameral)¹⁴⁰.

Dari sisi keanggotaan, UUD 1945 tidak secara tegas mengatur tentang pembentukan DPR melalui pemilihan umum atau pengangkatan. Isi pokok UU No. 2/1985¹⁴¹ mencakup susunan keanggotaan, Pimpinan DPR, Kedudukan Protokoler, Keuangan, Peraturan Tata Tertib, Rangkap Jabatan dan cara Kerja DPR terlihat dinamika susunan DPR yang mengalami perubahan dari waktu ke waktu sesuai dengan konfigurasi politik ketika itu. Lebih jauh, susunan DPR sebagaimana di atur dalam Pasal 10 No. 2/1985 yaitu:

- 1) Dewan Perwakilan Rakyat selanjutnya disebut DPR terdiri atas wakil-wakil dari:
 - a. Organisasi peserta pemili
 - b. Golkar dan ABRI.
- 2) Pengisian anggota DPR dilakukan dengan cara pemilihan umum dan pengangkatan.

¹⁴⁰ Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indoensia*, (yogyakarta: Liberty, 1994), hlm 32.

¹⁴¹ Sebelum UU No. 2/1985, susunan DPR diatur dalam UU Pelaksanaan pasal 19 ayat (1) UUD 1945 dengan UU No. 16/1969, UU No. 5/1975.

- 3) Jumlah anggota DPR ditetapkan sebanyak 500 (lima ratus) orang terdiri atas 400(empat ratus) orang dipilih dalam pemilu dan 100 (seratus) orang diangkat.
- 4) Anggota DPR yang diangkat sebanyak 100 orang sebagaimana yang dimaksudkan dalam ayat (3) diambil dari Golongan karya ABRI dan pengangkatannya ditetapkan oleh Presiden atas usul Panglima ABRI.

Keberadaan DPR dalam ketentuan UUD 1945 diatur dalam pasal 5 ayat (1)¹⁴², pasal 19¹⁴³, 20¹⁴⁴, 21¹⁴⁵, 22¹⁴⁶, dan 23¹⁴⁷. Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut maka ada beberapa fungsi kekuasaan legislatif, yakni¹⁴⁸:

- 1) Fungsi Pengaturan (legislasi)

Fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Fungsi pengaturan (*regelende functie*) berkenaan

¹⁴² Pasal pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

¹⁴³ Pasal 19 UUD 1945 berbunyi: “(1) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang. (2) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun”.

¹⁴⁴ Pasal 20 UUD 1945 berbunyi: “(1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. (2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”.

¹⁴⁵ Pasal 21 UUD 1945 berbunyi: “Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang. (2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”.

¹⁴⁶ Pasal 22 UUD 1945 berbunyi: “(1) Dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”.

¹⁴⁷ Pasal 23 UUD 1945 berbunyi: “(1) Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu. (2) Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang. (3) Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. (4) Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang. (5) Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

¹⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 299-310.

dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Dalam sistem UUD 1945, peraturan inilah yang dinamakan Undang-undang yang dibentuk oleh DPR atas persetujuan bersama dengan Presiden. Di Amerika Serikat, Undang-undang itu disebut *law* atau *legislative act*, di Belanda disebut *wet*, sedangkan di Jerman disebut *gesetz*. Untuk menjalankan semua bentuk undang-undang, *wet*, *gesetz*, atau *act* tersebut, biasanya diperlukan peraturan pelaksanaan, seperti di Indonesia yaitu dengan Peraturan Pemerintah ataupun Peraturan Presiden¹⁴⁹.

Selain itu, fungsi legislatif menurut Jimly Asshiddiqie juga menyangkut empat bentuk sebagai berikut¹⁵⁰:

- a. pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
- b. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- c. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*);
- d. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*Binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).

2) Fungsi Pengawasan (Control)

lembaga perwakilan rakyat diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol dalam tiga hal itu, yaitu:

¹⁴⁹ Pasal 5 ayat (2) UUD Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

¹⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 34

- a. kontrol atas pemerintahan (*control of executive*),
- b. kontrol atas pengeluaran (*control of expenditure*), dan
- c. kontrol atas pemungutan pajak (*control of taxation*).

Bahkan masih menurut Jimly, secara teoritis, jika dirinci, fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat pula dibedakan sebagai berikut¹⁵¹:

- a. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*);
- b. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);
- c. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*);
- d. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*);
- e. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*);
- f. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*) dalam bentuk persetujuan atau penolakan, atau pun bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.

3) Fungsi Perwakilan (Representasi)

Fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali. Jimly Asshiddiqie antara pengertian *representation in presence* dan *representation in ideas*. Pengertian pertama bersifat formal, yaitu keterwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan, pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea. Dalam pengertian yang formal, keterwakilan

¹⁵¹ Ibid hlm 36

itu sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat. Akan tetapi, secara substansial, keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka itu sudah benar-benar diperjuangkan sehingga mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen. Untuk menjamin keterwakilan substantif itu, prinsip perwakilan dianggap tidak cukup hanya apabila sesuatu pendapat rakyat sudah disampaikan secara resmi ke lembaga perwakilan rakyat. perwakilan formal memang dapat dianggap penting, tetapi tetap tidak mencukupi (*it's necessary, but not sufficient*) untuk menjamin keterwakilan rakyat secara sejati dalam sistem demokrasi perwakilan yang dikembangkan dalam praktik¹⁵².

Dalam rangka pelembagaan fungsi representasi itu, dikenal pula adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi. Ketiga fungsi itu adalah:

- a. Sistem perwakilan politik (*political representation*);
- b. Sistem perwakilan teritorial (*territorial atau regional representation*);
- c. Sistem perwakilan fungsional (*functional representation*).

¹⁵² Ibid hlm 40

Dianutnya ketiga sistem perwakilan *politik (political representation)*, perwakilan territorial (*territorial representation*), dan perwakilan fungsional (*functional representation*) menentukan bentuk dan struktur pelebagaan sistim perwakilan itu di setiap negara. Pilihan sistem perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut di suatu negara.

4. Staatsidee Indonesia

Staatsidee atau citanegara, merupakan prinsip dasar bangunan sebuah negara. Negara seperti apa yang dikehendaki akan dibangun akan dapat dibaca dari *staatsidee* yang digunakan. Menurut Soepomo, ada tiga teori tentang *staatsidee*, yaitu *individualistik-liberalistik*, teori kelas, dan teori yang disebutnya integralistik¹⁵³.

Integralistik sepertinya merupakan istilah khas Soepomo. Merujuk pada pendapat tokoh-tokoh pemikir yang disebut Soepomo sebagai peletak dasar teori integralistik, yaitu Hegel, Spinoza dan Adam Mueller, sesungguhnya ketiganya tidak secara spesifik menyebut teorinya sebagai teori integralistik. Hanya Adam Mueller yang menyebut teori Organik. Teori organik berpandangan sebuah elemen atau semua unsur dalam negara merupakan bagian organik untuk membentuk kesatuan. Bagian-bagian yang ada merupakan sel pembentuk keseluruhan atau

¹⁵³ Muhamad Yamin op.cit, hlm 110-111

negara. Teori negara organik ini juga digunakan oleh Yamin untuk memperkuat argumentasinya tentang negara persatuan.

Teori Organik itu sebenarnya lebih banyak dipakai sebagai argumen oleh para *founding fathers* dalam sidang BPUPKI. Mereka menghendaki negara Indonesia yang berdasarkan atas persatuan, kekeluargaan, gotong royong. Negara dengan dasar peratuan, kekeluargaan, gotong royong itu disebut sebagai ciri khas masyarakat Indonesia. Kultur masyarakat Indonesia yang berbasis pada masyarakat adat, hidup dalam suasana kekeluargaan, suasana persatuan dan gotong royong.

Agar lebih jelas memahami kultur Indonesia yang dijadikan dasar pembentukan negara Indonesia, kita perlu melihat gagasan utuh dari para *founding fathers*, terutama Soepomo. Dasar persatuan dan kekeluargaan ini sangat sesuai pula dengan corak masyarakat Indonesia¹⁵⁴.

Setelah kita meninjau dengan ringkas contoh-contoh dari sifat negeri-negeri lain, maka tadi dengan sepatah dua patah kata kami mengatakan apa yang tidak sesuai dan apa yang sesuai dengan lembaga social (struktur sosial) dari masyarakat Indonesia yang asli. Sebagai Tuan-tuan telah mengetahui juga, struktur sosial Indonesia yang asli tidak lain ialah ciptaan kebudayaan Indonesia, yaitu buat aliran pikiran atau semangat kebatinan bangsa Indonesia.

Maka semangat kebatinan, struktur kerohanian dari bangsa Indonesia bersifat dan bercita-cita persatuan hidup, persatuan kawulo dan gusti, yaitu

¹⁵⁴ M. Yamin, *Op.Cit.*, hlm 112.

persatuan antara dunia luar dan dunia batin, antara *mikrokosmos* dan *makrokosmos*, antara rakyat dan pemimpin-pemimpinnya. Segala manusia sebagai seseorang, golongan manusia-manusia dalam suatu masyarakat, dan golongan-golongan lain dan masyarakat itu, dan tiap-tiap masyarakat dalam pergaulan hidup di dunia seluruhnya dianggap mempunyai tempat dan kewajiban hidup (darma) sendiri-sendiri menurut kodrat alam dan segala-galanya ditujukan kepada keimbangan lahir dan batin. Manusia sebagai seseorang tidak terpisah dari seseorang lain atau dari dunia luar, golongan-golongan manusia. Malah segala golongan makhluk, segala sesuatu bercampur-baur dan bersangkutan-paut, segala sesuatu berpengaruh-pengaruhi, dan kehidupan mereka bersangkutan paut. **Inilah ide totaliter, ide integralistik dari bangsa Indonesia** yang berwujud juga dalam susunan tata negaranya yang asli¹⁵⁵.

Maka terangiah tuan-tuan jang terhormat, bahwa djika kita hendak mendirikan Negara Indonesia jang sesuai dengan keistimewaan sifat dan tjorak masjarakat Indonesia, maka negara kita harus berdasar atas aliran pikiran (Staatsidee) negara jang integralistik, negara jang bersatu dengan seluruh rakjatnja, jang niengatasi seluruh golongan golongannja dalam lapangan apapun.

Dalam pengertian ini, menurut teori ini yang sesuai dengan semangat Indonesia yang asli, negara tidak lain ialah seluruh masyarakat atau seluruh rakyat Indonesia sebagai persatuan yang teratur dan tersusun. Dalam pengertian ini, negara tidak bersikap atau bertindak sebagai seseorang yang mahakuasa, yang terlepas seseorang-seseorang manusia dalam daerahnya dan mempunyai kepentingan sendiri, terlepas dari kepentingan warga-warga negaranya sebagai seseorang (paham individualis).

¹⁵⁵ *Ibid*, hlm 113.

Tuan-tuan yang terhormat, menurut pengertian "negara" yang integralistik, sebagai bangsa yang teratur, sebagai persatuan rakyat yang tersusun, maka pada dasarnya tidak akan ada dualisme "staat dan individu", tidak akan ada pertentangan antara susunan staats dan susunan hukum individu, tidak akan ada dualisme "staat und staatsfreie gesellschaft", tidak akan membutuhkan jaminan grund und freiheitsrechte dari individu contra staat. Oleh karena individu tidak lain adalah suatu bagian organik dari staat. Dan sebaliknya oleh karena staat bukan suatu badan kekuasaan atau raksasa politik yang berdiri di luar lingkungan suasana kemerdekaan seseorang¹⁵⁶.

Menurut aliran pikiran tentang negara yang saya anggap sesuai dengan semangat Indonesia asli tadi, negara tidak mempersatukan dirinya dengan golongan yang terbesar dalam masyarakat, pun tidak mempersatukan dirinya dengan golongan yang paling kuat (golongan politik atau ekonomi yang paling kuat), akan tetapi mengatasi segala golongan dan segala seseorang mempersatukan diri dengan segala lapisan rakyat seluruhnya.

Tuan-tuan yang terhormat, hendaknya jangan salah paham. Teori negara integralistik atau negara totaliter ini tidak berarti bahwa negara tidak akan memperhatikan adanya golongan-golongan sebagai golongan, atau tidak akan meremehkan manusia sebagai seseorang. Bukan itu maksudnya! Aliran pikiran ini mempunyai sifat concrete dan reel, tidak mengabstraher segala keadaan (seperti sifat teori individualism).

Negara akan mengakui dan menghormati adanya golongan-golongan dalam masyarakat yang nyata, akan tetapi setiap orang dan segala golongan akan insaf kepada kedudukannya sebagai bagian organik dan negara seluruhnya, wajib meneguhkan persatuan dan harmoni antara segala bagian-bagian itu.

Walaupun demikian, rakyat Indonésia mesti mendapat dasar negara yang berasal dari pada peradaban kebangsaan Indonesia, orang Timur pulang kepada kebudayaan Timur¹⁵⁷.

Negara tidak berpusing disekeliling seorang insan, melainkan sama-sama membentuk negara sebagai suatu batang tubuh, yang satu-satu cel mengerdjakan kewadjiban atas permufakatan yang menimbulkan perlainan atau perbedaan kerdja, tetapi untuk kesempurnaan seluruh badan¹⁵⁸.

¹⁵⁶ *Ibid*, hlm 114.

¹⁵⁷ *Ibid*, hlm 90.

¹⁵⁸ *Ibid*, hlm 95.

Gagasan-gagasan Soepomo, M. Yamin, Soekarno dan M. Hatta, semua merujuk pada spirit kebudayaan asli Indonesia. Kebudayaan asli Indonesia yang tercermin dalam masyarakat Indonesia bersifat kolektif.

Dan secara teoritik, kolektivisme merupakan induk dari sosialisme. Kolektivisme sangat berbeda bahkan menolak totaliterianisme. Sehingga pandangan bahwa paham atau *staatsidee* integralistik bersifat totaliter, represif sangat tidak tepat. Dalam konteks ekonomi-politik dan ketatanegaraan, kolektivisme diterjemahkan sebagai “rezim perencanaan”¹⁵⁹.

Problem manusia dalam paham individuaistik-liberalistik ialah monopoli, dan dalam madzhab kolektivisme, monopoli harus ditekan melalui kontrol negara¹⁶⁰. Monopoli industri yang dibiarkan, akan melahirkan penindasan dan penghisapan individu pada individu lain, dan karena itu negara –dalam paham kolektivisme—harus mengambil alih dengan kekuasaan yang dimilikinya. Negara harus diberi wewenang untuk menjalankan sistem tujuan-tujuan tersendiri dan sarana-sarana tersendiri untuk merealisasi tujuan-tujuan bersama mereka (individu-individu)¹⁶¹. Namun hak atau kebebasan negara untuk menjalankan sistem tujuan-tujuan dan sarana itu dibatasi oleh sebuah kesepakatan dari individu-individu tersebut.

Fitur-fitur umum semua sistem kolektivis dapat digambarkan, dalam sebuah frasa yang senantiasa disukai kaum sosialis semua mazhab, sebagai

¹⁵⁹ Frederich A. Hayek, *Ancaman Kolektivisme*, Freedom Institute-Friederich Naumann Stiftung, Jakarta, 2011, hlm 42.

¹⁶⁰ *Ibid*, hlm 50.

¹⁶¹ *Ibid*, hlm 74.

pengorganisasian secara sengaja seluruh kerja masyarakat demi suatu tujuan sosial yang pasti.

Ihwal bahwa masyarakat kita masa kini tidak memiliki arah “sadar” ke tujuan tunggal semacam itu, ihwal bahwa aktivitas-aktivitasnya dipandu oleh dorongan dan fantasi individu-individu yang tak bertanggungjawab, selalu menjadi salah satu keluhan utama para pengkritik sosialisnya.

Dalam banyak hal ini sangat memperjelas persoalan pokoknya. Dan ini segera mengarahkan kita ke titik munculnya konflik antara kebebasan individu dan kolektivisme¹⁶². Aneka ragam kolektivisme, komunisme, fasisme, dan lain-lain, masing-masing berbeda dalam hal sifat tujuan dari semua usaha masyarakat yang ingin mereka jadikan arah. Tetapi semua paham ini berbeda dari liberalisme dan individualisme dalam hal bahwa paham-paham tersebut ingin mengorganisasi seluruh masyarakat dan semua sumbernya untuk mencapai suatu tujuan tunggal, dan dalam hal bahwa paham-paham tersebut menolak untuk mengakui adanya wilayah-wilayah otonom yang di dalamnya tujuan-tujuan individu adalah junjungan tertinggi. Pendek kata, paham-paham itu bersifat totalitarian dalam arti sebenarnya dari kata baru ini, yang telah kita adopsi untuk menggambarkan berbagai wujud yang tak terduga namun tak dapat dipisahkan dari apa yang dalam teori kita namakan kolektivisme.

“Tujuan sosial”, atau “tujuan bersama”, yang untuknya masyarakat harus diorganisasikan, biasanya dideskripsikan secara tersamar sebagai “kemaslahatan

¹⁶² *Ibid*, hlm 69.

bersama”, atau “kesejahteraan umum”, atau “kepentingan umum”. Tidak perlu banyak perenungan untuk melihat bahwa berbagai istilah ini tidak memiliki makna definitif yang memadai untuk menentukan suatu strategi atau rencana aksi khusus.

Kesejahteraan dan kebahagiaan jutaan orang tak dapat diukur berdasarkan satu skala tunggal mengenai kekurangan atau kelebihan. Kesejahteraan masyarakat, seperti juga kebahagiaan seorang manusia, bergantung pada bermacam ragam kombinasi faktor yang jumlahnya tak terbatas. Ini tidak cukup diungkapkan hanya sebagai satu tujuan tunggal, melainkan sebagai hierarki dari berbagai tujuan, sebuah skala luas nilai-nilai yang di dalamnya semua kebutuhan setiap orang diberi tempat. Mengarahkan semua aktivitas kita berdasarkan hanya pada satu rencana tunggal mengandaikan bahwa setiap kebutuhan kita diberikan peringkatnya sesuai dengan urutan nilai-nilai yang harus cukup lengkap yang memungkinkan bagi sang perencana untuk melakukan pemilihan di antara berbagai alur perencanaan yang berbeda¹⁶³.

Kolektivisme tidak memiliki ruang bagi humanitarianisme yang luas sebagaimana liberalisme, melainkan hanya bagi partikularisme sempit dari paham-paham totalitarian. Jika “komunitas” atau negara lebih utama daripada individu, jika komunitas memiliki tujuan-tujuannya sendiri yang terlepas, dan lebih unggul, dari tujuan-tujuan individu, maka hanya individu-individu yang bekerja demi tujuan-tujuan yang sama dapat dipandang sebagai anggota komunitas. Suatu konsekuensi tak terelakkan dari pandangan ini adalah bahwa

¹⁶³ *Ibid*, hlm 70.

seseorang dihormati hanya sebagai anggota kelompok, maksudnya, hanya jika dan sejauh dia bekerja demi tujuan-tujuan bersama yang diakui, dan bahwa dia mendapatkan keseluruhan martabatnya hanya dari keanggotaannya ini dan bukan hanya dari fakta bahwa dia pada hakikatnya seorang manusia. Sesungguhnya, konsep-konsep kemanusiaan itu sendiri, dan karenanya konsep-konsep semua bentuk internasionalisme, seluruhnya adalah produk pandangan individualis tentang manusia, dan tak bisa ada tempat bagi konsep-konsep ini di dalam sistem pemikiran kolektifis¹⁶⁴. Mengutip Nietzsche, Tetapi katakanlah kepadaku, wahai, saudara-saudaraku: jika kemanusiaan masih belum punya tujuan, bukankah kemanusiaan itu sendiri tidak ada?"

Terlepas dari fakta dasar bahwa komunitas kolektivisme dapat berkembang hanya sejauh kesatuan maksud dan tujuan para individu ada atau dapat diciptakan, beberapa faktor penyumbang memperkuat tendensi kolektivisme untuk menjadi partikularis dan eksklusif diantaranya, salah satu faktor terpenting adalah bahwa keinginan individu untuk mengidentifikasi diri dengan kelompok sangat sering merupakan akibat dari perasaan inferior, dan bahwa 'dengan demikian keinginannya hanya akan dapat dipuaskan jika keanggotaan dalam kelompok memberi posisi unggul di atas orang luar. Kadang kala, rupanya, fakta bahwa naluri kekerasan ini, yang si individu tahu harus dia kendalikan di dalam kelompoknya, tetapi dapat dibiarkan bebas merajalela di dalam aksi kolektif terhadap orang luar, justru menjadi dorongan lebih jauh untuk memadukan kepribadiannya dengan kepribadian kelompok. Ada kebenaran mendalam di

¹⁶⁴ *Ibid*, hlm 176.

dalam judul buku R. Niebuhr, *Moral Man and Immoral Society*-betapun sedikit yang dapat kita setuju di dalam kesimpulan yang ditariknya dari tesisnya. Sebagaimana dikatakannya di dalam tulisannya yang lain, sesungguhnya ada “kecenderungan yang meningkat di antara manusia modern untuk membayangkan diri mereka bermoral karena mereka telah mendelegasikan tindakanburuk mereka ke kelompok-kelompok yang makin lama makin besar.” Bertindak demi suatu kelompok rupanya membebaskan orang dari banyak kendala moral yang mengontrol perilaku mereka sebagai individu dalam kelompok¹⁶⁵.

Sikap yang jelas antagonistik yang kebanyakan perencana ambil terhadap internasionalisme lebih jauh dijelaskan oleh fakta bahwa, dalam dunia yang ada sekarang, semua kontak dengan pihak luar yang dilakukan suatu kelompok adalah kendala bagi usaha mereka merencanakan dengan efektif suatu lingkungan yang di dalamnya mereka dapat mencoba menjalankan rencana itu. Karena itu bukanlah kebetulan bahwa, sebagaimana telah ditemukan penyunting salah satu kajian kolektif yang paling komprehensif mengenai perencanaan dengan perasaan kecewa, sebagian besar perencana adalah nasionalis militan¹⁶⁶.

Tidak adanya aturan formal yang absolut di dalam etika kolektivis tentu saja tidak berarti bahwa tidak ada kebiasaan individu yang bermanfaat yang didorong atau kebiasaan lain yang dinafikan oleh suatu komunitas kolektivis. Malah sebaliknya komunitas kolektivis akan memberikan perhatian yang jauh lebih besar pada kebiasaan kehidupan individu ketimbang komunitas individualis.

¹⁶⁵ *Ibid*, hlm 177.

¹⁶⁶ *Ibid*, hlm 178.

Untuk menjadi anggota yang berguna dalam masyarakat kolektivistis, orang memerlukan sifat-sifat yang sangat jelas yang harus diperkuat melalui praktik terus-menerus.

BAB III

MPR Sebagai Pelaksana Kedaulatan Rakyat

1. Kolektivisme Sebagai Staatsidee Indonesia

1 Maret 1945, Jepang secara resmi membentuk *Dokuritsu Junbi Cosakai* atau dikenal dengan Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)¹⁶⁷. Ditunjuk 62 orang dari bangsa Indonesia menjadi anggota BPUPKI, ditambah dengan tujuh orang warga Jepang, perwakilan pemerintah pendudukan bala tentara Jepang, sebagai anggota istimewa. Ditunjuk pula Dr. KRT Radjiman Wedyodiningrat, menjadi ketua BPUPKI¹⁶⁸, dengan didampingi dua orang wakil ketua, yaitu Raden Panji Soeroso yang kemudian diganti Prof. Mr. A.G. Pringgodigdo dan Ichibangase Yosio (orang Jepang)¹⁶⁹.

BPUPKI memulai tugasnya dengan mengadakan sidang pertama, pada 29 Mei-1 Juni 1945, di gedung Chuo Sangi In, atau Gedung Volksraad¹⁷⁰. Dalam masa sidang itu dibahas Rancangan UUD, terutama tentang Dasar Negara¹⁷¹. Menurut penulis, dari agenda tersebut dapat dikatakan bahwa sidang BPUPKI pertama itu merupakan peletak dasar bangunan negara Indonesia Merdeka. Dan

¹⁶⁷ M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, Serambi, Jakarta, 2005, hlm 423, baca juga Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, "Teori dan Hukum Konstitusi", Rajawali pers : Depok, 1999 hlm 84

¹⁶⁸ ibid

¹⁶⁹ Baca juga *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002*, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi : 2010, hlm 19

¹⁷⁰ Ibid hlm 22

¹⁷¹ Ibid hlm 22-24

setelah disahkannya UUD 1945, maka sejak saat itu “Negara Indonesia” terumuskan secara jelas, riil, tekstual.

Para *founding fathers* yang terhimpun dalam BPUPKI merupakan tokoh-tokoh pergerakan nasional Bangsa Indonesia yang mewakili semua daerah, semua agama, semua etnis yang ada di Indonesia. Dapat disebut anggota BPUPKI merupakan bentuk ideal dari masyarakat madani, karena keanggotaannya merupakan representasi dari golongan masyarakat yang ada di Indonesia, dari berbagai suku, ras, agama. Hal ini perlu ditekankan sebagai bukti bahwa Negara Indonesia sejak awal didirikannya merupakan negara multi-etnik, multi-kultur, dan multi-agama. Di sisi lain, Negara Indonesia sejak mula didirikannya merupakan bentuk kesepakatan seluruh bangsa Indonesia. Sehingga jika di masa sekarang muncul anggapan bahwa Negara Indonesia cenderung memprioritaskan kelompok agama tertentu atau etnis tertentu, anggapan tersebut jelas ahistoris.

Meletakkan “Ketuhanan yang Maha Esa” sebagai salah satu dasar, atau dasar yang utama dari berdirinya Negara Indonesia, disepakati oleh seluruh tokoh dari berbagai aliran dan kepercayaan¹⁷². Sehingga, menurut penulis, wajar jika Negara Indonesia tidak pernah memberi tempat pada paham yang tidak berdasarkan pada Tuhan¹⁷³.

¹⁷² Soal perdebatan dalam sidang BPUPKI tentang Dasar Negara dan masalah Ketuhanan, bisa dilihat dalam, Adnan Buyung Nasution, “*Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia,*” Pustaka Utama Grafiti, Jakarta : 1995, hlm 102-105. Juga dalam M. Yamin, *Risalah Sidang*, op.cit, hlm. 283.

¹⁷³ Soekarno, menjabarkan prinsip Ketuhanan itu sebagai : bukan hanya bangsa Indonesia yang bertuhan, tapi masing-masing orang Indonesia hendaknya bertuhan, Tuhannya sendiri.....Dan hendaknya, negara Indonesia satu negara yang ber-Tuhan. Lihat dalam, Alwi Wahyudi, *Hukum*

Presiden Indonesia ialah orang Indonesia Asli, sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 6 ayat 1 UUD 1945, merupakan kesepakatan yang juga disetujui oleh etnik Arab, etnik China, dan etnik keturunan lain. Maka sangat ahistoris bila dianggap pasal tersebut diskriminatif, dan kemudian dalam UUD Perubahan, kata “asli” itu dihilangkan hanya dengan alasan diskriminatif.

Para *founding fathers* memiliki kesadaran bersama untuk membangun Indonesia bersendikan suasana kebatinan bangsa Indonesia. Suasana kebatinan Indonesia bersumberkan pada kehidupan sehari-hari bangsa Indonesia, yang tercermin dari persekutuan masyarakat adat. Suasana kebatinan dimaksud adalah kehidupan masyarakat yang bercirikan kolektivisme. Negara Indonesia yang dirumuskan merupakan bentuk yang khas dan unik, tidak mencontoh negara lain, melainkan mencerminkan kearifan lokal, dan tidak berdasar pada teori negara tertentu.

Merujuk pada naskah sidang BPUPKI yang dikumpulkan dalam sebuah buku oleh M. Yamin, kita dapat melihat bahwa para *founding fathers* bersepakat mendirikan Negara Indonesia modern dengan tetap mempertahankan ciri-ciri masyarakat asli Indonesia. Secara prinsip, para *founding fathers* menyetujui cita negara Indonesia tidak bersifat individualistik, tetapi kolektivistik¹⁷⁴. Kolektivistik

Tata Negara Indonesia, Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi, Pustaka Pelajar : Jogja, 2012, hlm 197

¹⁷⁴ Penggunaan istilah kekeluargaan, gotong royong, persatuan, pengurus, dan integralistik yang digunakan oleh para *founding fathers*, menurut hemat penulis tidak bisa secara harfiah diterjemahkan menggunakan teori sesuai istilah yang digunakan, teori negara persatuan, teori negara pengurus, dsb. Oleh sebab itu penulis menyimpulkan dengan menggunakan istilah “Kolektivisme”, sebagaimana digunakan juga oleh Hatta, untuk hal ini lihat juga pandangan Hatta

itu oleh Soekarno dan Soepomo disebut Kekeluargaan¹⁷⁵. Meski di sisi lain Soepomo dan Soekarno masih menggunakan istilah-istilah lain. Soekarno lebih senang menyebut kolektivisme itu dengan istilah Gotong Royong, karena dinilai dinamis¹⁷⁶, sedang Soepomo terkadang menggunakan istilah Integralistik¹⁷⁷. Sedang Hatta menyebut dengan istilah kekeluargaan dan negara pengurus.

Tidak seorang pun, bila kita merujuk pada buku M. Yamin, anggota BPUPKI yang memperdebatkan semangat kolektif yang disampaikan oleh Soepomo, Soekarno, Hatta dan Yamin. Hal itu menjadi bukti bahwa secara prinsip para *founding fathers* menyetujui citanegara integralistik, atau negara kekeluargaan, atau negara gotong royong.

Persetujuan atas *staatsidee* kolektivisme, menurut penulis, karena kolektivisme dipandang sebagai konsep ketatanegaraan asli Indonesia. Kolektivisme dianggap sebagai antitesa dari paham individualistik-liberalistik, dan paham kelas, yang telah sepakat ditolak.

Kolektivisme, memandang individu¹⁷⁸ merupakan bagian dari masyarakat. Kolektif bermakna satu kesatuan dalam arti sosiologis¹⁷⁹. Kolektif bisa berwujud sebuah bangsa sebagai kumpulan yang berbahasa satu, beradat-istiadat khusus dan

dalam Muhammad Yamin, Naskah Persiapan, op.cit hlm 300. Secara teoritik kolektivisme melahirkan berbagai cabang paham, diantaranya sosialisme.

¹⁷⁵ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan op.cit* hlm. 302.

¹⁷⁶ *Ibid*, hlm. 79.

¹⁷⁷ *Ibid*, hlm. 113.

¹⁷⁸ Lysen, *Individu dan Masyarakat*, Vorkink-Van Hoeve, Bandung, hlm. . 5. Dalam buku itu Lysen menyebut Individu berasal dari Bahasa latin, *individuum* yang artinya yang tak terbagi

¹⁷⁹ *Ibid*, hlm. 16.

mempunyai kebiasaan tersendiri¹⁸⁰. Sistem kolektivis dapat digambarkan, dalam sebuah frasa yang senantiasa disukai kaum sosialis semua mazhab, sebagai pengorganisasian secara sengaja seluruh kerja masyarakat demi suatu tujuan sosial yang pasti.¹⁸¹

Perbedaan utama paham kolektivisme dengan liberalisme dan individualisme ialah “bahwa paham-paham tersebut ingin mengorganisasi seluruh masyarakat dan semua sumbernya untuk mencapai suatu tujuan tunggal, dan dalam hal bahwa paham-paham tersebut menolak untuk mengakui adanya wilayah-wilayah otonom yang di dalamnya tujuan-tujuan individu adalah junjungan tertinggi¹⁸².”

“Tujuan sosial”, atau “tujuan bersama”, yang untuknya masyarakat harus diorganisasikan, biasanya dideskripsikan secara tersamar sebagai “kemaslahatan bersama”, atau “kesejahteraan umum”, atau “kepentingan umum”. Tidak perlu banyak perenungan untuk melihat bahwa berbagai istilah ini tidak memiliki makna definitif yang memadai untuk menentukan suatu strategi atau rencana aksi khusus¹⁸³.

Kolektivisme sebagai “tujuan sosial, tujuan bersama, kesejahteraan umum” tidak cukup diungkapkan hanya sebagai satu tujuan tunggal, melainkan

¹⁸⁰ *Ibid*,

¹⁸¹ Frederich A. Hayek, *Ancaman Kolektivisme*, Freedom Institute-Friederich Naumann Stiftung, Jakarta, 2011, hlm. 69.

¹⁸² *Ibid*, hlm. 70.

¹⁸³ *Ibid*,

sebagai hierarki dari berbagai tujuan, sebuah skala luas nilai-nilai yang di dalamnya semua kebutuhan setiap orang diberi tempat¹⁸⁴.

Dari definisi kolektivisme tersebut, dapat disimpulkan kolektivisme merupakan pola sosial di mana antarindividu memiliki ikatan emosional, saling tergantung dan saling pengaruh-mempengaruhi dengan individu lain. Individu dalam masyarakat kolektif mendefinisikan diri sebagai bagian dari kelompoknya, dan tujuan kolektif menjadi prioritas diatas tujuan pribadi.

Paham kolektivisme seperti tersebut di atas, menurut hemat penulis menjadi spirit seluruh tokoh bangsa yang tergabung dalam BPUPKI. Hal itu tercermin dari pendapat-pendapat mereka dalam sidang BPUPKI. Soepomo sebagai seorang ahli hukum adat, menyebut negara tidak lain ialah seluruh masyarakat atau seluruh rakyat Indonesia sebagai persatuan yang teratur dan tersusun¹⁸⁵. Pendapat Soepomo tersebut secara teoritik merujuk paham kolektivisme. Sedang M. Yamin menerjemahkannya sebagai persatuan rakyat dalam ikatan sejarah yang dilindungi¹⁸⁶. Sedang Mohammad Hatta, secara eksplisit menyebut kolektivime, sebagai dasar negara pengurus, dengan dasar gotong royong dan usaha bersama, atau atas dasar collectivisme¹⁸⁷.

¹⁸⁴ *Ibid*,

¹⁸⁵ M. Yamin, *Risalah Sidang op.cit*, hlm. 114

¹⁸⁶ *Ibid*, hlm. 90.

¹⁸⁷ *Ibid*, hlm. 300.

Paham kolektivisme juga mengalami perkembangan penafsiran. Oleh Frederich A. Hayek, kolektivisme kemudian diterjemahkan sebagai “rezim perencanaan”¹⁸⁸. Menurutnya Hayek :

“Perencanaan” menjadi populer terutama karena fakta bahwa setiap orang tentu saja ingin kita menangani problem-problem umum kita serasional mungkin, dan bahwa dalam melakukannya kita menggunakan hikmat dan perkembangan kita sepenuhnya. Dalam pengertian ini, setiap orang yang bukan fatalis total adalah perencana, setiap tindakan politis adalah (atau seharusnya) tindakan perencanaan, dan perbedaan-perbedaan hanya ada diantara perencanaan yang baik dan perencanaan yang buruk, antara perencanaan yang bijak penuh pertimbangan dan perencanaan yang bodoh tanpa pertimbangan¹⁸⁹.”

Bahwa manusia selalu ingin mengatasi problemnya dengan cara serasional mungkin. Cara rasional tersebut ialah perencanaan. Dan semua tindakan politik haruslah tindakan perencanaan. Tindakan perencanaan –sebagai cara menyelesaikan problem secara rasional—ialah pemanfaatan yang rasional atas sumber-sumber daya kita memerlukan arah dan organisasi terpusat atas semua kegiatan kita menurut suatu “cetak biru” yang dikonstruksi dengan sadar¹⁹⁰.

Problem manusia dalam paham individuistik-liberalistik ialah monopoli, dan dalam madzhab kolektivisme, monopoli harus ditekan melalui kontrol negara¹⁹¹. Monopoli industri yang dibiarkan, akan melahirkan penindasan dan penghisapan individu pada individu lain, dan karena itu negara – dalam paham kolektivisme—harus mengambil alih dengan kekuasaan yang dimilikinya. Negara harus diberi wewenang untuk menjalankan sistem tujuan-tujuan tersendiri dan sarana-sarana tersendiri untuk merealisasi tujuan-tujuan bersama mereka (individu-individu)¹⁹².

Hak atau kebebasan negara untuk menjalankan sistem tujuan-tujuan dan sarana itu dibatasi oleh sebuah kesepakatan dari individu-individu tersebut. Kesepakatan individu-individu itu terumuskan dalam sebuah wadah kenegaraan atau lembaga negara.

¹⁸⁸ *Ibid*, hlm. 42.

¹⁸⁹ *Ibid*,

¹⁹⁰ *Ibid*, hlm. 43.

¹⁹¹ *Ibid*, hlm. 50.

¹⁹² *Ibid*, hlm. 74.

Oleh sebab itu *Staats idee* kolektivisme yang disepakati oleh para *founding fathers* telah menempatkan individu secara keseluruhan (rakyat) sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara.

Dari berbagai teori kolektivisme tersebut di atas, dan gagasan *founding fathers* terkait citanegara Indonesia, maka dapat melihat bangunan kenegaraan Indonesia :

- 1) Keberadaan MPR sebagai penjelamaan kedaulatan rakyat merupakan representasi individu untuk menyepakati batas-batas kewenangan negara (Pasal 1 UUD 1945).
- 2) Garis Besar Haluan Negara, merupakan cetak biru arah perkembangan negara yang dibuat oleh representasi individu (rakyat) (Pasal 3 UUD 1945).
- 3) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama, atas dasar kekeluargaan, bukan ekonomi liberal (Pasal 33 UUD 1945).
- 4) MPR sebagai lembaga tertinggi negara, membuat perencanaan untuk mendistribusikan kekuasaannya pada Presiden, DPR, BPK, MA, DPA (Pasal 4, 5, 16, 19, 23, 24 UUD 1945).
- 5) Negara bertanggungjawab terhadap kelompok-kelompok miskin atau kelompok rentan (Pasal 27, 31, 34 UUD 1945).
- 6) Negara membuat perencanaan tentang pelaksanaan individu untuk beribadah (Pasal 29 UUD 1945).

Ciri masyarakat kolektif, yang lebih mengedepankan musyawarah juga tercermin dalam semua proses politik. Dan semua individu memiliki hak dan kewajiban untuk menyampaikan perencanaan-perencanaannya, baik melalui lembaga politik maupun lembaga non politik.

Djadi dengan lain perkataan ,”Majelis Permusyawaratan Rakjat” ialah penjelenggara negara jang tertinggi, maka oléh karena itu harus bersifat pendjelmaan rakjat sendiri, pendjehnaan seluruh rakjat. Dan oléh kareua itu djuga jang dikehendaki oléh pautia, ialah bahwa Madjelis Permusyawaratan Rakjat itu hendak dibentuk sedemikian, sehingga betul-betul seluruh rakjat mempuujai Wakil disitu.

“Madjelis Permusyawaratan Rakjat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakjat ditambah dengan utusan-utusan dari daérah-daérah dan golongan-golongan menurut aturan-aturan jang ditetapkan dengan undang-undang”.

Djadi dengan pasal ini, dengan ajat ini, panitia berkejakinan, bahwa seluruh rakjat, seluruh golongan, seluruh daérah-daérah akan mempunjai wakil dalam Madjelis Permusyawaratan Rakjat itu, sehingga madjelis itu mémang dapat dianggap sebagai betul-betul pendjehnaan rakjat, jang memegang kedaulatan rakjat¹⁹³.

Di lembaga politik, komposisi keanggotaan MPR yang terdiri dari tiga unsur, jelas merupakan bentuk kebijaksanaan untuk mengayomi seluruh warga negara. Tiga golongan itu ialah golongan politik (berasal dari partai politik yang duduk di DPR), golongan agama dan fungsional (Utusan Golongan), dan golongan masyarakat di daerah, masyarakat adat, maupun kelompok minoritas (Utusan Daerah).

Dengan argumen tersebut, maka terlalu gegabah bila menilai konstruksi dalam UUD 1945, mengandung paham Integralistik-Soepomo yang dipengaruhi oleh unsur Hegelian. Penolakan atas anggapan tersebut bisa dilihat dari:

¹⁹³ M. Yamin, *Naskah Persiapan, Op.Cit....* hlm. 308

- 1) *Staatsidee* yang disepakati bukan integralistik karena secara tekstual dalam UUD 1945 tidak tertulis paham integralistik, melainkan kesatuan¹⁹⁴ atau kekeluargaan¹⁹⁵.
- 2) Soepomo juga tidak serta merta menerima gagasan Hegelian murni, namun ia cenderung menggunakan ciri asli masyarakat Indonesia. Hegel merekomendasikan pemimpin absolut, sedang Soepomo dan juga anggota BPUPKI yang lain mengutamakan kedaulatan rakyat¹⁹⁶. Kepala pemerintahan yang disebut presiden merupakan mandataris MPR. Bahkan, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen¹⁹⁷, jelas merupakan fakta bahwa UUD 1945 tidak menganut paham Hegelian yang cenderung otoritarian.
- 3) Konstruksi negara yang tercermin dalam pasal-pasal UUD 1945 cenderung menggunakan paham kolektivisme, paham perencanaan, dengan kontrol terpusat dari negara untuk kepentingan masyarakat. Kontrol negara pun dibatasi dengan kesepakatan oleh individu atau rakyat. Konsep ini lebih mendekati teori kontrak sosial- John Locke.
- 4) Dari tiga rumusan di atas, maka benarliah pendapat anggota BPUPKI, yang menyatakan bahwa Negara Indonesia Merdeka ialah tidak mengikuti salah satu bentuk negara yang sudah ada, melainkan sesuai dengan ciri masyarakat Indonesia. Bahwa konstruksi negara Indonesia

¹⁹⁴ Pasal 1 ayat (1) UUD 1945

¹⁹⁵ Sebagai sistem perekonomian nasional, Pasal 33 ayat (1) UUD 1945

¹⁹⁶ M. Yamin, *Naskah Persiapan*, op.cit

¹⁹⁷ M. Yamin, *Naskah Persiapan*, op.cit hlm 39. Rumusan tersebut disebut sebagai Penjelasan UUD 1945, yang dalam amandemen UUD, penjelasan tersebut dihapus

mengambil dari berbagai sumber yang baik dan sesuai dengan ciri masyarakat Indonesia.

2. MPR Sebagai Penjelmaan Kedaulatan Rakyat

Karena sidang BPUPKI itu merupakan sidang pembentukan atau perumusan negara Indonesia, maka untuk melihat bentuk negara Indonesia harus merujuk pada pemikiran yang berkembang dalam sidang BPUPKI. Terkait dengan pembahasan kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum, maka sidang BPUPKI telah menyepakati Indonesia adalah negara dengan pemerintahan rakyat (Republik). Keputusan untuk menentukan bentuk negara Indonesia,—seperti dilaporkan oleh Dasaad, selaku ketua tim kecil, yang telah melakukan pemungutan suara, hasilnya 55 suara memilih republik, 6 suara memilih bentuk kerajaan 6, bentuk lain 2 suara, dan belangko 1 suara¹⁹⁸.

Republik, pemerintahan oleh rakyat, menjadi dasar bahwa negara Indonesia yang akan didirikan mengakui kedaulatan rakyat. Anggota BPUPKI bersepakat bahwa kedaulatan rakyat merupakan pondasi utama bangsa Indonesia. Dan bentuk kedaulatan rakyat dalam negara Indonesia, menurut para *founding fathers*, harus mencerminkan kehidupan asli bangsa Indonesia, bukan kedaulatan rakyat berdasarkan teori atau mencontoh negara Barat. Dan bentuk kedaulatan rakyat yang dikehendaki oleh bangsa Indonesia itu, dirumuskan secara tepat oleh BPUPKI.

¹⁹⁸M. Yamin Op.cit hlm. 184.

Menurut Soepomo, bentuk kedaulatan rakyat Indonesia : “....*Negara tidak lain ialah seluruh masyarakat atau seluruh rakyat Indonesia sebagai persatuan yang teratur dan tersusun*¹⁹⁹...*negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis*²⁰⁰. Pemikiran ini didasarkan pada prinsip persatuan antara pimpinan dan rakyat dan prinsip persatuan dalam negara seluruhnya. Bagi Soepomo, konsep negara seperti ini cocok dengan alam pikiran ketimuran. Lagi menurutnya, pemikiran ini juga didasarkan pada struktur sosial masyarakat Indonesia yang asli yang terdapat di desa-desa di Indonesia. Bagi Soepomo, hal itu tidak lain merupakan ciptaan kebudayaan Indonesia sendiri²⁰¹.”

Anggota BPUPKI bersepakat bahwa negara Indonesia mengakui kedaulatan rakyat, bukan hanya secara formal (melalui pemilihan umum), tapi juga substansial (pemerintah memiliki kewajiban untuk menyejahterakan rakyat). Dan paham kedaulatan rakyat Indonesia, seperti dikatakan oleh Soekarno, adalah rakyat keseluruhan, bukan kedaulatan individu²⁰².

Dari perdebatan di BPUPKI tentang bentuk kedaulatan rakyat itu, maka terumuskanlah konsep kedaulatan rakyat bercitarasa Indonesia dalam Pasal 1 ayat 2 UUD 1945, “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Dengan rumusan itu, maka

¹⁹⁹*Ibid*, hlm. 114.

²⁰⁰*Ibid*, hlm. 111.

²⁰¹*Ibid*, hlm. 112.

²⁰²*Ibid*, hlm. 297.

sesungguhnya Indonesia mengakui kedaulatan berada di tangan rakyat, dan untuk melaksanakan agar kedaulatan itu benar-benar dilaksanakan, tidak diselewengkan menjadi kedaulatan satu orang atau sekelompok orang/golongan, maka kedaulatan itu dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Soekarno dalam pidatonya tanggal 1 Juni 1945, mengatakan:

“Dasar itu ialah dasar mufakat, dasar perwakilan, dasar permusyawaratan. Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan satu negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya. Tetapi kita mendirikan negara”semua buat semua”, ”satu buat semua, semua buat satu”. Saya yakin, bahwa syarat yang mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan²⁰³ Dengan cara mufakat, kita perbaiki segala hal, juga keselamatan agama, yaitu dengan jalan pembicaraan dan permusyawaratan di dalam Badan Perwakilan Rakyat.²⁰⁴”

Pada bagian lain Soekarno mengatakan,

“...kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni politiek-ekonomische democratie yang mampu mendatangkan kesejahteraan social! Rakyat Indonesia sudah lama bicara tentang hal ini. Apakah yang dimaksud dengan Ratu Adil? Yang dimaksud dengan faham Ratu Adil, ialah sociale rechtvaardigheid. Rakyat ingin sejahtera. Rakyat yang tadinya merasa dirinya kurang makan kurang pakaian, menciptakan dunia baru yang di dalamnya ada keadilan di bawah pimpinan Ratu Adil. Maka oleh karena itu, jikalau kita memang betul-betul mengerti, mengingat, mencinta rakyat Indonesia, marilah kita terima prinsip hal sociale rechtvaardigheid ini, yaitu bukan saja persamaan politik, saudara-saudara, tetapi pun di atas lapangan ekonomi kita harus mengadakan persamaan, artinya kesejahteraan bersama yang sebaik-baiknya. Saudara-saudara, badan permusyawaratan yang kita akan buat, hendaknya bukan badan permusyawaratan politieke democratie saja, tetapi badan yang bersama dengan masyarakat dapat mewujudkan dua prinsip: politieke rechtvaardigheid dan sociale rechtvaardigheid²⁰⁵.

²⁰³M. Yamin, Op.cit hlm. . . 74

²⁰⁴*Ibid*,

²⁰⁵M. Yamin *Op.Cit...* hlm. 76-77.

Dengan konsepsi seperti itu, maka dapat disimpulkan bahwa citanegara atau *staatsidee* Indonesia adalah kolektivistik, kekeluargaan, atau gotong royong. Dalam perjalanannya, istilah gotong royong jarang digunakan. Dalam penjelasan UUD 1945²⁰⁶, citanegara Indonesia disebutkan sebagai:

“Negara” --begitu bunyinya—melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia²⁰⁷.

Konstruksi ketatanegaraan Indonesia yang terumuskan dalam UUD 1945, merupakan gagasan genuine bangsa Indonesia, sehingga tidak memiliki padanan dengan negara lain. Hal mendasar yang menjadi bingkai Indonesia modern ialah kekuasaan tertinggi di tangan rakyat.

Mekanisme bagi rakyat untuk melaksanakan kedaulatannya ialah melalui sebuah majelis yang disebut Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

1) Kekuasaan negara menggunakan sistem *Distribution of Power*.

Karena hakekatnya MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, MPR yang memiliki kekuasaan tertinggi, maka MPR lah yang punya kewenangan untuk mendistribusikan kekuasaan untuk menjalankan negara. Oleh MPR kekuasaan didistribusikan :

- a. Eksekutif pada Presiden
- b. Legeslatif pada DPR

²⁰⁶ Penjelasan, menurut beberapa sumber oleh Soekarno diserahkan pada Soepomo. Sebenarnya bukan hanya Penjelasan, tapi Soepomo diberi tugas untuk melakukan finalisasi draft UUD 1945.

²⁰⁷ *Ibid*, hlm. 35.

- c. Yudikatif pada Mahkamah Agung
 - d. Konsultatif pada Dewan Pertimbangan Agung
 - e. Auditif pada Badan Pemeriksa Keuangan
- 2) Karena masing-masing pemegang kuasa itu memperoleh kekuasaan dari MPR, maka diantara mereka tidak bisa saling menjatuhkan seperti di negara liberalistik-individualistik. Di antara mereka hanya menjalankan fungsi *check and balances*. Hal itu sekaligus menyiratkan kuatnya gagasan kolektivisme.

Anggota MPR seluruhnya dipilih. Namun mekanisme pemilihannya tidak tunggal, ada tiga sistem pemilihan anggota MPR menurut UUD. Ketiga sistem itu:

- 1) Dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum anggota DPR. Dengan sistem kepartaian yang dianut di Indonesia, maka calon anggota MPR yang berasal dari anggota DPR, diusulkan oleh partai dan ditawarkan kepada rakyat untuk dipilih. Mereka mewakili kepentingan ideology partai dari daerah tertentu.
- 2) Dipilih oleh organisasi profesi dan organisasi keagamaan, atau oleh kelompok masyarakat yang diakui oleh negara. Mereka mewakili dan menyuarakan kepentingan kelompok fungsional, kelompok agama, ataupun kelompok lain yang diakui.
- 3) Dipilih oleh masyarakat suatu daerah, untuk mewakili dan menyuarakan kepentingan rakyat di daerah yang diwakili.

Tiga mekanisme untuk melaksanakan kedaulatan rakyat itu juga sangat khas Indonesia. Tiga mekanisme tersebut, bertujuan agar segala lapisan dan segala golongan masyarakat dapat terwakili. Menurut M. Yamin,

“Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi juga oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak”²⁰⁸

Pertanyaan berikutnya, bagaimana MPR dapat melaksanakan kedaulatan rakyat? Siapa dan melalui mekanisme seperti apa MPR melaksanakan kedaulatan rakyat?

Di dalam konsepsi negara modern, demokrasi (dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat) secara langsung tidak mungkin dilaksanakan. Karena itu dilaksanakan berdasarkan sistem ‘demokrasi tidak langsung’ (*indirect democracy*). Dengan demokrasi tidak langsung, meskipun tidak seluruh rakyat memerintah, akan tetapi beberapa orang menjadi wakil rakyat, setidaknya dapat dianggap sebagai orang-orang yang dapat menyuarakan kehendak rakyat. Dalam bahasa politis, aspirasi rakyat, yang merupakan kehendak atau setidaknya sebagian dari kehendak itu direalisasikan sesuai dengan apa yang menjadi kehendaknya. Hal inilah yang secara mendasar melahirkan sistem perwakilan di dalam pemerintahan²⁰⁹. Kesepakatan yang diberikan oleh rakyat dengan mekanisme keterwakilan itu, sebenarnya adalah unsur esensial yang selalu menjadi dasar keputusan yang harus dibuat oleh para wakil. Mereka harus berpegang kepada mandat yang diberikan oleh rakyat. Para wakil itu merupakan

²⁰⁸ M. Yamin, *Naskah Persiapan Op.Cit....* hlm. 203.

²⁰⁹ *Ibid*, hlm. 18.

orang-orang pilihan yang harus bersikap amanah dalam arti benar-benar menjalankan komitmen yang dibuat bersama rakyat yang diwakili. Mereka tidak boleh menyelewengkan mandat yang diberikan oleh rakyat. Wakil harus selalu bertindak untuk dan atas nama rakyat yang diwakili.

C. Whalke berpendapat ada tiga jenis hubungan antara wakil dan terwakil²¹⁰ :

- 1) *Trusoe* atau wakil
Wakil mempunyai kebebasan yang luas (*a free agent role*) untuk mempergunakan pertimbangan sendiri dalam rangka pengambilan keputusan di lembaga perwakilan. Wakil menganggap dirinya sebagai wakil dari seluruh rakyat. Oleh karena itu, keputusannya dipandang sebagai refleksi dari kehendak rakyat.
- 2) *Delegate Servant* atau utusan / pesuruh
Wakil harus selalu berkonsultasi terlebih dahulu dengan terwakil sebelum mengambil keputusan atau sikap, terutama mengenai masalah-masalah yang prinsipil atau hal-hal yang sifatnya baru. Segala sesuatu yang berkaitan dengan masalah keterwakilan dimusyawarahkan dan diputuskan dalam perundingan tersebut.
- 3) *Politico* atau bebas
Wakil tidak harus melakukan perundingan dengan terwakil. Perwakilan bersifat menyeluruh tanpa terkecuali dalam masalah apapun. Wakil dapat bersifat bebas, artinya ‘dapat’ bukan berperan sebagai *delegate-servant* atau tidak bergantung pada keadaan atau masalah yang dihadapi.

Selain tiga teori di atas, Gilbert Abcarian dan George S. Massanaut menambahkan teori Partisan atau *mewakili partai politik*, yaitu wakil menyuarakan pendapat organisasi politik yang mencalonkannya menjadi anggota badan perwakilan rakyat. Partisan merupakan pendukung partai politik, tetapi cenderung hanya dimanfaatkan ketika menjaring suara untuk memperoleh kedudukan. Antara wakil dengan terwakil ada jembatan yaitu organisasi politik.

²¹⁰ *Ibid*, hlm. 21-22.

Kehendak terwakil justru sering tidak sama dengan kepentingan organisasi politik, meskipun normatifnya dibahasakan dengan tujuan yang sama.

Lebih jauh, A. Hoogerwerf mengemukakan 5 (lima) model hubungan antara wakil dan terwakil, khususnya pada dimensi lembaga perwakilan negara. Model yang pertama, kedua dan ketiga sama seperti yang dikemukakan oleh C. Whalke dkk, model keempat disebut dengan *model kesatuan*, yakni seorang wakil rakyat adalah wakil seluruh rakyat, begitu menjadi seorang wakil, dirinya mewakili *konstituen* yang bukan semata pemilih yang menentukan dirinya sebagai seorang wakil. Model kelima disebut dengan *model diversifikasi*, yakni seorang wakil dilihat sebagai wakil dari kelompok teritorial, sosial atau politik tertentu, atas dasar keterwakilan yang mendudukan dirinya. Keterwakilan menurut teori ini bisa didasarkan atas teritorial atau wilayah, kelompok sosial atau keagamaan tertentu ataupun pada pengelompokan karena afiliasi politik yang secara formal dibentuk melalui sistem kepartaian dalam administrasi pemerintahan²¹¹.

Di sisi yang lain, A.H. Birch mendeskripsikan tentang otoritas para wakil dalam wilayah keterwakilannya (mandat) itu dalam konsep²¹²:

a) *The concept of delegated representation.*

Menurut konsep ini, seorang wakil adalah agen/perantara atau juru bicara yang bertindak atas nama yang diwakilinya. Menurut pengertian ini, wakil tersebut tidak boleh melampaui otoritas atau kuasa yang diberikan ke padanya. Otoritas yang dilimpahkan kepada wakil adalah kekuasaan sebagaimana pada awal kesepakatannya.

b) *The concept of microcosmic representation.*

²¹¹ *Ibid*, hlm. 23.

²¹² Toni Andrianus Pito, Dkk, *Mengenal Teori-Teori Politik Dari Sistem Politik Sampai Korupsi*, Nuansa : Bandung, 2006, hal. 108-109

Konsep ini hanya menunjukkan bahwa sifat-sifat wakil itu mempunyai kesamaan dengan sifat-sifat golongan atau kelas orang-orang tertentu yang diwakilinya. Konsep ini tidak ada hubungannya dengan masalah kuasa atau hal-hal yang harus dilakukannya. Artinya bahwa seorang wakil berada pada posisinya tersebut karena kepentingan tertentu yang bersifat organisatoris. Tidak didasarkan pada keterwakilan yang bersifat substansial.

c) *The concept of symbolic representation.*

Konsep ini hanya menunjukkan bahwa wakil yang bersangkutan melambangkan identitas//kelas orang-orang tertentu yang diwakilinya. Konsep ini juga tidak ada sangkut-pautnya dengan masalah kuasa atau hal-hal yang dilakukannya. Otoritas keterwakilannya hanya bersifat administratif dan temporer. Misalnya dalam upacara penyambutan seorang tamu negara, di antara penyambut tamu dianggap mewakili semua golongan penduduk yang dipandang berkepentingan dengan kehadiran tamu tersebut.

Di dalam dimensi perwakilan politik, ketiga model otoritas perwakilan itu tidak bersifat aplikatif, bagi seorang wakil di bidang politik belum tentu dapat dimasukkan pada ketiga model tersebut. Maka muncul pendapat keempat.

d) *The concept of elective representation.*

Seorang wakil pada dasarnya bertindak merepresentasikan pemilih, padahal secara substantif pemilih tidak pasti secara konkrit menentukan pilihan pada dirinya. Artinya, pilihan yang dijatuhkan bisa bersifat temporer, atau karena alasan tertentu yang sejatinya tidak ada hubungan dengan kehendak yang ingin disalurkan sebagai dasar perwakilan. Otoritas yang menjadi dasar substansi keterwakilan belum menjelaskan mengenai hubungan antara wakil dan mereka yang memilih. Hubungannya bersifat abstrak dan sekedar memenuhi persyaratan administratif dalam politik.

Dengan berbagai teori yang membahas hubungan antara rakyat dan wakil rakyat sebagai pelaksanaan bentuk kedaulatan rakyat yang diurai di atas, maka dapat disimpulkan bahwa negara Indonesia yang dikehendaki oleh para pendiri bangsa, dalam hal pelaksanaan kedaulatan rakyat menganut demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan.

Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat, baik yang berada di pusat maupun daerah. Sedang penyaluran kedaulatan secara tidak langsung

yaitu melalui sistem perwakilan. Dalam lembaga perwakilan itu kedaulatan rakyat diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Baik demokrasi dengan model langsung maupun perwakilan, secara substantif memiliki dasar teoritik, dan merupakan pilihan berdasarkan kondisi sosial, politik tiap negara. Dan Indonesia dengan prinsip masyarakat kolektif memilih menggunakan dua model: langsung dan perwakilan.

Dari pembicaraan dalam sidang BPUPKI, dapat disimpulkan model penyaluran kedaulatan rakyat di Indonesia, yang menggunakan cara asli Indonesia yang bersifat kolektif²¹³, dapat dijabarkan:

- 1) Rakyat memilih wakil untuk melaksanakan kedaulatannya
- 2) Wakil rakyat, merupakan cerminan seluruh penduduk, seluruh golongan, seluruh agama, seluruh daerah Indonesia. Sehingga komposisi wakil rakyat sebagai pelaksana kedaulatan ialah wakil dari masyarakat politik, wakil dari masyarakat kedaerahan dan wakil dari masyarakat menurut golongan.
- 3) Wakil dari masyarakat politik, menjalankan aspirasi rakyat dalam bidang politik. Untuk menjalankan tugas itu maka dibentuk partai politik. Partai politik memiliki garis perjuangan dan 'ideologi'. Rakyat yang memiliki ideology tertentu dan sependapat dengan garis perjuangan partai tersebut akan memilih wakilnya yang berasal dari partai tersebut.

²¹³ M. Yamin, *Naskah Persipan Op.Cit....* hlm. 308-309

- 4) Wakil dari masyarakat kedaerahan, yaitu rakyat memilih orang-orang yang berasal dari daerah yang sama dengan dirinya. Bisa juga memilih orang yang memiliki kesamaan adat-istiadat.
- 5) Sedang wakil dari golongan, ialah rakyat memilih wakilnya dari orang-orang yang satu golongan baik golongan berdasar agama, gender, usia, maupun profesi.
- 6) Dengan komposisi seperti itu, maka permusyawaratan yang dilakukan bukan hanya dilakukan oleh masyarakat politik, tapi juga masyarakat yang memiliki kesadaran berdasar kedaerahan dan golongan. Kesadaran politik, kesadaran kewilayahan, dan kesadaran berdasar agama, usia, gender dan profesi ini, diyakini akan memiliki kebijaksanaan atau hikmah untuk bermusyawarah. Karena bila hanya dari masyarakat politik, dimana ciri dasar politik adalah memiliki ambisi kekuasaan (politis). Hal itu dianggap tidak bijaksana.

3. MPR dan Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR.” Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. Seperti sudah disinggung di bagian sebelumnya, bahwa kedaulatan rakyat menurut gagasan para *Founding fathers* memiliki ciri-ciri:

- 1) Kedaulatan bagi seluruh rakyat, bukan kedaulatan individu

- 2) Kedaulatan rakyat dilaksanakan secara langsung (pemilihan umum) dan oleh wakil-wakil rakyat (perwakilan)
- 3) Bahwa wakil-wakil rakyat terdiri atas unsur politik, kedaerahan, dan golongan,
- 4) Para wakil rakyat tersebut, dalam menjalankan amanat rakyat harus melakukan permusyawaratan, dengan mengedepankan kebijaksanaan untuk kesejahteraan rakyat, bukan mengedepankan kepentingan golongan/partai, bukan pula untuk kepentingan orang seorang atau kelompok.

Empat prinsip itu kemudian dirumuskan dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1) Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik (rakyat sebagai pemegang kekuasaan). Dan kekuasaan rakyat itu merupakan bentuk kedaulatan. Oleh sebab itu, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

Para *founding fathers* memberi harapan besar kepada MPR sebagai penyelenggara negara, sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Kata sepenuhnya ini menempatkan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kekuasaan yang tidak terbatas, atau menurut rumusan dari penjelasan UUD 1945, “Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi”. Dengan demikian maka ketentuan kekuasaan negara yang tertinggi berada di

tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau *Supremacy of people's consultative assembly*²¹⁴.

Secara filosofis, MPR diberi kewenangan sepenuhnya untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, karena pada hakekatnya MPR adalah rakyat. MPR terdiri atas seluruh rakyat Indonesia, mewakili seluruh daerah, seluruh golongan, dan seluruh aspirasi politik yang berkembang di masyarakat.

Oleh karena itu dapat dimengerti bahwa dalam keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdapat elemen-elemen konsepsi kenegaraan yang bersifat kombinatif antara tradisi liberalisme dengan sosialisme. Unsur-unsur keanggotaan MPR juga menggambarkan adanya semangat kombinasi ini, yaitu terdiri dari anggota DPR (politik), ditambah utusan golongan, dan utusan daerah, sehingga keseluruhan anggota MPR itu benar-benar diharapkan mencerminkan dan dianggap benar-benar menjadi penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Unsur anggota DPR mencerminkan prinsip demokrasi politik (*Political democracy*) dengan prosedur perwakilan politik (*political representation*) dalam rangka menyalurkan aspirasi dan kepentingan seluruh bangsa dan negara, sedangkan Utusan Golongan mencerminkan Demokrasi ekonomi (*economic democracy*) yang didasarkan pada prosedur perwakilan fungsional. Sistem perwakilan fungsional itu dimaksudkan untuk mengatasi kelemahan sistem demokrasi politik. Sementara itu, jika anggota DPR berorientasi nasional untuk kepentingan seluruh bangsa dan negara, maka Utusan Daerah diadakan untuk menjamin agar kepentingan daerah

²¹⁴ Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan, AMP YKPN*, cetakan kedua, 1991, Yogyakarta, hlm. 84.

tidak terabaikan hanya karena orientasi untuk mengutamakan kepentingan nasional. Dengan demikian keberadaan para anggota Majelis ini benar-benar mencerminkan seluruh lapisan dan golongan rakyat, sehingga tepat diberi kedudukan yang tertinggi (*Supreme*)²¹⁵.

Muhammad Yamin yang— dalam sidang BPUPKI-- pertama kali menyebut perkataan majelis. Pada pidato tanggal 29 Mei 1945, Yamin menyebut: Pusat Parlemen Balai Perwakilan, yang terbagi atas Majelis dan Balai Perwakilan rakyat. Kemudian dalam pidatonya tanggal 11 juli 1945, Yamin menguraikan:

“Kemudian di hadapan Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara itu adalah Majelis Permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yaitu yang menjadi kekuasaan setinggi-tingginya di dalam republik. Kekuasaan yang dipegang oleh Permusyawaratan oleh seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan juga boleh meliputi segala anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kepada Majelis Presiden bertanggung jawab. Jadi ada dua syaratnya, yaitu wakil daerah dan wakil golongan langsung dari pada rakyat Indonesia.” Selanjutnya disebut pula oleh Yamin: Demikian pula dalam Majelis duduk wakil golongan-golongan rakyat²¹⁶.

Dalam konteks global, MPR lembaga yang unik karena merupakan lembaga perwakilan yang kedudukannya di atas parlemen (DPR). Biasanya

²¹⁵*Ibid*, hlm. 169.

²¹⁶M. Yamin, *Op.Cit....* hlm. 232-233

parlemen dianggap sebagai satu-satunya wadah yang mencakup wakil-wakil yang dipilih dalam suatu pemilihan umum.²¹⁷

MPR adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi atau Pemegang kedaulatan rakyat. Sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi, MPR membawahi lembaga-lembaga negara yang lain²¹⁸.

Salah satu pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945 yaitu: “Negara yang berkedaulatan rakyat berdasar atas kerakyatan dalam permusyawaratan perwakilan”. Pokok pikiran tersebut sejalan dengan sila ke-IV Pancasila: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Selanjutnya dijabarkan dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat²¹⁹”.

Menurut teori Ilmu hukum Tata Negara, supremasi suatu negara mengandung dua prinsip penting²²⁰:

- a. Badan berdaulat itu mempunyai “legal power”, kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh konstitusi.
- b. Di samping itu tidak ada sesuatu otorita tandingan (*no rival authority*) baik perseorangan atau badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah di diputuskan oleh badan berdaulat itu.

²¹⁷ Ni’ Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, Raja Grafindo Persada, cetakan ke-9, 2014, Yogyakarta, hlm. 160.

²¹⁸ *Ibid*, hlm. 161.

²¹⁹ Dahlan Thaib, *Pancasila ... Op.Cit...* hlm. 84.

²²⁰ *Ibid*, hlm. 84.

Dua prinsip itu memperluas kekuasaan dari badan yang tertinggi terhadap hal-hal yang walaupun secara tegas tidak/belum diatur dalam konstitusi, tetapi dapat ditetapkan sendiri oleh badan berdaulat itu seperti halnya dengan ketetapan-ketetapan atau keputusan-keputusan²²¹.

Rumusan “Kedaulatan di tangan rakyat” menunjukkan bahwa kedudukan dari rakyatlah yang paling menonjol, paling top dan paling sentral. Namun karena seluruh rakyat Indonesia tidaklah mungkin berkumpul seluruhnya di suatu saat dan pada suatu tempat untuk bermusyawarah mengenai kenegaraan/pemerintah, maka kedaulatan yang berada di tangan rakyat itu dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Oleh karena itu MPR harus menjamin sepenuhnya pelaksanaan kedaulatan tersebut.²²²

Sebagai lembaga tertinggi negara, dan sebagai penjelmaan sekaligus pelaksana kedaulatan rakyat, MPR dapat membagi-bagikan sebagian kekuasaannya secara operasional kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawahnya (*Distribution of Power*). Namun tidak berarti bahwa setelah pendelegasian kekuasaannya kepada lembaga-lembaga negara lainnya MPR tidak mempunyai kekuasaan lagi. Bagaimanapun kekuasaan itu tetap ada; hal ini dapat dibuktikan bahwa MPR masih mengadakan sidang-sidangnya²²³. MPR juga melakukan pengawasan pada pemegang kekuasaan, karena MPR dapat meminta

²²¹ Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, LIBERTY, Cetakan Pertama, 1994, Yogyakarta. hlm. 15.

²²² *Ibid*, hlm. 16.

²²³ *Ibid*, hlm. 20.

pertanggungjawaban presiden, dan dapat memberhentikan presiden bila dinilai melanggar UUD.

Oleh M. Yamin²²⁴ MPR dinilai sebagai lembaga yang ideal, karena ada tiga hal dasar dalam permusyawaratan:

- a. Karena dengan dasar musyawarat itu manusia memperhalus perjuangan dan bekerja di atas jalan Ketuhanan dengan membuka pikiran dalam permusyawaratan sesama manusia.
- b. Oleh Permusyawaratan, maka negara tidaklah dipikul oleh seseorang manusia atau pikiran yang berputar dalam otak sebuah kepala, melainkan dipangku oleh segala golongan, sehingga negara tidak berpusing disekeliling seorang insan, melainkan sama-sama membentuk negara sebagai suatu batang tubuh, yang satu-satu sel mengerjakan kewajiban atas permufakatan yang menimbulkan perlainan atau perbedaan kerja, tetapi untuk kesempurnaan seluruh badan.
- c. Permusyawaratan mengecilkan atau menghilangkan kekhilafan pendirian atau kelakuan orang-seorang, permusyawaratan membawa negara kepada tindakan yang betul dan menghilangkan segala kesesatan²²⁵.

Sedangkan Soepomo juga jelas menyebutkan, “supaya pimpinan negara terutama Kepala Negara terus-menerus bersatu jiwa dengan rakyat, dalam susunan pemerintahan Negara Indonesia, harus dibentuk sistem badan permusyawaratan. Kepala negara akan terus bergaulan dengan badan permusyawaratan supaya senantiasa mengetahui dan merasakan rasa keadilan rakyat dan cita-cita rakyat”²²⁶.

Rumusan tersebut akhirnya berwujud pada terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dalam UUD 1945.

²²⁴Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945, Jilid Pertama*, 1959. Jakarta. hlm. 94-95.

²²⁵M. Yamin, *Op.Cit....* hlm. 95.

²²⁶Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan ... Op.Cit....* hlm. 119.

Sistem ini lahir dari pemikiran asli bangsa Indonesia yang bercirikan gotong royong, kekeluargaan, dan kolektivisme, yang menolak paham individualistik karena tidak sesuai dengan masyarakat Indonesia.

Individualisme liberal, bermula dari premis bahwa kebebasan individu merupakan nilai utama yang harus dilindungi oleh pemerintah. Dikemukakan juga bahwa hak kepemilikan pribadi harus dilindungi oleh negara. Pandangan ini dikembangkan menjadi teori Demokrasi Politik, yang mengharuskan negara menjamin kebebasan sipil dan hak-hak politik secara sama bagi setiap orang²²⁷.

Pandangan kaum individualistik liberal ini telah dikritik, konsepsinya tentang manusia sebagai individu yang asosial dan egois, yang motivasi utamanya dalam bertindak adalah pemenuhan kepentingan sendiri. Pandangan ini dituduh sebagai tidak memperhatikan kooperasi sosial atau kepentingan umum dari semua individu, kecuali mungkin hanya memandangnya sebagai agregasi kepentingan pribadi tiap-tiap individu dan oleh karenanya hanya sebagai alat untuk memuaskan kepentingan-kepentingan pribadi tersebut. Individualisme liberal gagal menangkap sifat sosial kegiatan manusia atau bahkan melegitimasi model-model perilaku yang antisosial dan keakuan-sesuatu yang dapat diterima oleh moral.²²⁸

Secara prinsip, demokrasi liberal-individual ditolak, maka para *founding fathers* merumuskan demokrasi kolektivisme dalam Undang-Undang Dasar

²²⁷Carol C. Gould, *Demokrasi Ditinjau Kembali*. Tiara Wacana, cetakan pertama. 1993. Yogyakarta. hlm. 4.

²²⁸*Ibid*, hlm. 4.

(UUD) 1945. Rumusan tersebut menghasilkan enam lembaga negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Dari enam lembaga negara tersebut, hanya MPR saja yang bersifat khas Indonesia. DPR dapat dikaitkan dengan sejarah *Volksraad* (Dewan Rakyat), Presiden tak lain adalah pengganti lembaga *Gouverneur General*, MA berkaitan dengan *Landraad dan Raad van Justitie* di Hindia Belanda, serta *Hogeraad* yang ada di negeri Belanda. BPK berasal dari *Raad van Rekenkamer*, dan DPA berasal dari *Raad van Nederlandshce Indie* yang ada di Batavia atau *Raad van State* di negeri Belanda.

Pada waktu disusun, para perumus UUD 1945, bersepakat bahwa UUD 1945 memang tidak didasarkan atas teori trias politica yang memisahkan secara tegas antar tiga cabang kekuasaan. Logika yang dibangun dalam hubungan ini adalah UUD 1945, memang tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal, melainkan teori pembagian kekuasaan yang bersifat vertical. Maksudnya ialah bahwa sistem kekuasaan atau kedaulatan rakyat yang dianut bangsa Indonesia pertama-tama diwujudkan secara penuh oleh MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Dari majelis yang terhormat inilah kekuasaan rakyat dibagi-bagikan ke dalam fungsi-fungsi lembaga Presiden (pemerintah) yang merupakan pihak eksekutif dan lembaga DPR sebagai

pengendali atau pengawas. Sedangkan fungsi legislatif dibagikan secara seimbang antara Presiden dan DPR.²²⁹

Ketika pertama kali didirikan pada tahun 1945, struktur parlemen negara kita diidealkan berkamar tunggal (unicameral) tetapi dengan variasi yang dikaitkan dengan teori kedaulatan rakyat yang dibayangkan dapat diorganisasikan secara total ke dalam suatu organ bernama MPR. MPR sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, sehingga diidealkan menjadi lembaga tertinggi dalam bangunan organisasi negara²³⁰. DPR ditentukan sejajar/sederajat dengan kedudukan Presiden sebagai penyelenggara negara tertinggi di bawah MPR. Dengan sistem pemerintahan campuran.

Lembaga legislatif dalam teori trias politica adalah kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Dalam konteks keindonesiaan, siapakah pembuat UU itu? Bila merunut pada pembahasan BPUPKI, kekuasaan yang diberi hak membuat UU adalah MPR disebut Ketetapan (TAP) MPR, DPR dan pemerintah dalam bentuk UU.

4. Tugas Pokok MPR

Sebagai penjelmaan rakyat, MPR memiliki fungsi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Seperti yang diungkapkan oleh Ferrazi, kewenangan sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi

²²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan ... Op.cit....* hlm. 217.

²³⁰ *Ibid*, hlm. 157.

pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu²³¹.

- 1) MPR memiliki fungsi pengaturan dan standarisasi, yaitu membuat dan menetapkan aturan yang mengikat seluruh rakyat Indonesia. Bentuknya berupa UUD dan Ketetapan MPR. Termasuk dalam fungsi ini adalah mendistribusikan kewenangannya pada lembaga negara di bawah MPR: Presiden, DPR, DPA, MA, BPK. Lembaga tinggi negara itu berkewajiban mengikuti aturan UUD dan TAP MPR. Khusus kepada DPR, lembaga itu memiliki kewajiban untuk membuat undang-undang untuk menerjemahkan TAP MPR. Sedang TAP MPR sendiri merupakan penerjemahan dari pasal-pasal UUD.
- 2) Fungsi pengurusan yaitu MPR memiliki kewajiban agar negara benar-benar menjalankan fungsinya untuk mencapai cita-cita negara, yaitu kesejahteraan masyarakat. Fungsi mengawal negara untuk kesejahteraan rakyat itu dalam UUD dirumuskan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang akan dijalankan oleh pemerintah.
- 3) Fungsi pengawasan dilakukan dengan jalan meminta pertanggungjawaban presiden, dan memberhentikan presiden bila presiden melakukan pelanggaran UUD. Fungsi pengawasan juga dapat dilakukan atas produk-produk hukum di bawah UUD dan TAP MPR. Apabila DPR tidak menjalankan fungsi membuat UU sebagai penerjemahan TAP MPR, atau UU yang dibuat menyalahi TAP MPR dan UUD, maka MPR menjalankan fungsi pengawasannya dengan melakukan yudisial review. Karena hanya organ pembuatlah yang mengetahui dengan sah produk yang di buatnya.

Dengan penjelasan teoritik tersebut, maka para *founding fathers* merumuskan tugas MPR:

- 1) Membuat dan menetapkan UUD (fungsi pengaturan)
- 2) Membuat GBHN.
- 3) Memilih dan Memberhentikan Presiden (*distribution of power*).
- 4) Merupakan tugas yang secara otomatis muncul karena tiga kewenangan yang diberikan di atas, ialah kewenangan membuat Ketetapan MPR/ TAP MPR.

²³¹Ganjong, *Pemerintahan Daerah ... Op.cit*, hlm. 93.

BAB IV

ANOMALI MPR SEBAGAI PENJELMAAN KEDAULATAN RAKYAT PASKA AMANDEMEN UUD 1945

1. MPR Paska Perubahan UUD

MPR hasil Pemilu 1999, seolah mendapat beban berat untuk melaksanakan amanat reformasi, salah satu diantaranya ialah mengubah UUD 1945. Karena UUD 1945 “dituduh” menjadi biang keladi permasalahan bangsa Indonesia selama kekuasaan Orde Baru. Oleh sebab itu, semua pasal dalam UUD 1945 yang dinilai memberi peluang penyalahgunaan kekuasaan harus diubah. Mengubah seluruh pasal yang dinilai memberi peluang penyalahgunaan kekuasaan itu menjadi spirit utama perubahan UUD 1945.

Spirit tersebut tampak dalam sidang-sidang pembahasan Perubahan UUD 1945, baik pada saat sidang komisi, sidang di Panitia Ad Hoc (PAH), maupun Sidang Paripurna MPR²³². Karena argumen untuk membatasi kekuasaan lebih dominan maka yang menjadi fokus pembahasan anggota MPR, termasuk mereka yang duduk di dalam Panitia Ad Hoc, ialah membatasi kekuasaan eksekutif.

Pembatasan kekuasaan eksekutif ini berkaca dari pemerintahan Orde Baru, Presiden dinilai telah berlaku otoriter dan hegemonik. Kekuasaan pemerintah Orde Baru yang otoritarian itu tidak boleh lagi terjadi di Indonesia paska reformasi. Otoritarian Orde Baru yang paling terlihat ialah dengan melakukan

²³² Soal perdebatan ini bisa dibaca dalam *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002*, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi : 2010.

konsolidasi kekuasaan melalui lembaga-lembaga negara. Seluruh lembaga tertinggi maupun tinggi negara dikonsolidasi oleh Pemerintah Orde Baru untuk melanggengkan kekuasaannya.

Pemerintah Orde Baru memang mendasarkan semua tindakannya untuk mengkonsolidasi kekuasaan dengan menggunakan UUD 1945 dan Penjelasannya. Dan hal itu yang menurut anggota MPR RI hasil Pemilu 1999, harus diubah. Sistem otoritarian, dominasi eksekutif atas organ-organ negara, harus diganti dengan sistem yang lebih demokratis. Kekuasaan negara harus dikembalikan pada pemiliknya yang asli: rakyat.

Gagasan mengembalikan kekuasaan pada rakyat, tentu saja merupakan gagasan yang penting dan mutlak dilakukan, karena sejatinya kedaulatan berada di tangan rakyat. Namun gagasan besar itu tidak ditopang oleh perencanaan yang memadai²³³, pertimbangan yang matang²³⁴, dan tidak melihat UUD sebagai satu kesatuan utuh²³⁵. Dan hasil dari Perubahan UUD dengan tiga kondisi itu menyebabkan perubahan secara mendasar bangunan ketatanegaraan di Indonesia²³⁶, dan pada akhirnya menimbulkan anomali.

Perubahan mendasar yang dilakukan ialah, *pertama*, MPR tidak lagi berfungsi sebagai '*supreme body*' yang memiliki kewenangan tertinggi dan

²³³ Hanya setahun setelah Reformasi, dengan diadakannya Pemilu 1999 dan terbentuk MPR baru, langsung diadakan agenda Perubahan UUD. Dengan urutan waktu tersebut, dapat dipahami bila MPR tidak memiliki perencanaan yang memadai untuk melaksanakan agenda Perubahan UUD.

²³⁴ Pertimbangan yang dominan hanyalah mengakhiri pembenaran kekuasaan otoriter dengan UUD 1945. UUD 1945 sekali lagi, "dituduh" menjustifikasi kekuasaan yang otoriter, dan arena itu harus dipangkas pasal-pasal dalam UUD 1945 yang memberi peluang penyalahgunaan kekuasaan.

²³⁵ Perubahan UUD 1945 oleh MPR dilakukan secara parsial

²³⁶ Perubahan bangunan mendasar itu tidak dilakukan berdasarkan kajian yang komprehensif atas bentuk negara maupun cita negara Indonesia.

pelaksana kedaulatan rakyat, melainkan hanya menjadi lembaga negara, setara dengan lembaga negara lain. Bahkan dalam UUD Perubahan pun sebenarnya tidak disebut secara definitif MPR sebagai lembaga dengan tugas apa, tidak seperti DPR yang disebut sebagai lembaga legislatif, Pemerintah sebagai lembaga eksekutif, dan MA sebagai pemegang kekuasaan yudikatif, *Kedua*, susunan keanggotaan MPR diubah dengan menghapuskan Utusan Golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional (*functional representation*) dari unsur keanggotaan MPR. *Ketiga*, diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif. Dengan perubahan ini berarti UUD 1945 tidak lagi menganut “Sistem MPR” berdasarkan prinsip 'supremasi parlemen' dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi MPR ke lembaga-lembaga negara di bawahnya. *Keempat*, dengan diadopsinya prinsip pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dalam Pasal 6A ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, maka konsep dan sistem pertanggungjawaban Presiden tidak lagi dilakukan oleh MPR, tetapi langsung oleh rakyat.²³⁷ Dan kelima, dihilangkannya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai konsekwensi hilangnya kewenangan MPR sebagai lembaga tertinggi negara.

²³⁷Ni' matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia edisi revisi, Rajagrafindo Persada, cetakan ke-9, 2014, Yogyakarta, hlm 171.

2. Kedaulatan Rakyat dan Lembaga Tertinggi Negara

UUD 1945 dengan *staatsidee kolektivisme* mengakui kedaulatan negara berada di tangan rakyat. Dan kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh MPR. Pasal 1 ayat (2) “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Pasal tersebut menjelaskan kedudukan MPR sebagai lembaga yang melakukan kedaulatan rakyat.

Definisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara tidak ditemui dalam Batang Tubuh UUD 1945, melainkan dijelaskan dalam Penjelasan UUD 1945. Dalam penjelasan Pasal 1 dikatakan : “Menetapkan bentuk Negara Kesatuan dan Republik. Mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat.

Majelis Permusyawaratan Rakyat ialah *penyelenggara negara yang tertinggi*. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara”

Karena MPR melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat, maka tidak ada lembaga negara lain yang lebih tinggi dari lembaga yang diberi tugas untuk melakukan kedaulatan rakyat. Dan karena itu MPR menjadi lembaga tertinggi negara.

Dengan kedudukan seperti itu, MPR menjadi *supreme body*, yang diberi tugas dan wewenang untuk menetapkan UUD dan GBHN (Pasal 3 UUD 1945), memilih presiden dan wakil presiden (Pasal 6 UUD 1945), mengubah UUD (Pasal 37 UUD 1945).

Karena tugas dan kewenangannya yang sangat besar dan menentukan bagi negara, maka keanggotaan MPR diisi oleh wakil dari seluruh rakyat, seluruh

golongan, seluruh daerah sehingga dengan komposisi keanggotaan seperti itu maka MPR dapat menjadi benar-benar penjelmaan rakyat. Dan itulah susunan negara Indonesia yang sesuai dengan corak masyarakat Indonesia yang asli.

Sebuah negara dengan susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis²³⁸. Pemikiran ini didasarkan pada prinsip persatuan antara pimpinan dan rakyat dan prinsip persatuan dalam negara seluruhnya. Konsep negara seperti ini cocok dengan alam pikiran ketimuran. Pemikiran ini juga didasarkan pada struktur sosial masyarakat Indonesia yang asli yang terdapat di desa-desa di Indonesia. Bagi Soepomo, hal itu tidak lain merupakan ciptaan kebudayaan Indonesia sendiri²³⁹.”

Gagasan *founding fathers* seperti tercermin pada pendapat Soepomo itu, mengandung *staatsidee kolektivisme* seperti sudah disinggung dalam bab sebelumnya. Namun gagasan itu tidak dijadikan rujukan oleh anggota MPR hasil Pemilu 1999 saat melakukan perubahan UUD. Oleh sebab itu MPR mengubah rumusan Pasal 1 ayat (2) itu dengan rumusan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Rumusan tersebut secara substansial telah mengubah *staatsidee kolektivisme* Indonesia.

Rumusan di atas telah mengubah negara Indonesia dari “Sistem MPR” kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui UUD 1945. UUD 1945 lah yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat. UUD 1945 yang menentukan bagian-bagian mana dari kedaulatan rakyat yang diserahkan pelaksanaannya kepada badan/ lembaga yang keberadaan, wewenang, tugas, dan fungsinya ditentukan oleh UUD 1945 itu serta bagian mana yang

²³⁸Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI); Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI); 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998), hlm. 111.

²³⁹*Ibid*, hlm. 112

langsung dilaksanakan oleh rakyat. Artinya tidak diserahkan kepada badan/ lembaga mana pun, melainkan langsung dilaksanakan oleh rakyat itu sendiri melalui pemilu.²⁴⁰

Dalam rumusan perubahan itu, konstitusi telah secara bersama-sama meletakkan kedaulatan rakyat bersama dengan kedaulatan hukum. Namun bila dicermati lebih seksama, sesungguhnya kedaulatan rakyat telah diberi pagar berupa UUD. Kedaulatan rakyat tidak dapat dilakukan sepenuhnya sesuai dengan kehendak rakyat. Kedaulatan rakyat harus sesuai dengan UUD, dan UUD dibuat oleh MPR yang anggotanya 560 orang (2/3) berasal dari DPR, dan 132 orang dari DPD. Atau dengan kata lain, MPR didominasi oleh kekuatan partai politik. Dengan demikian, bisa saja dikatakan kedaulatan rakyat telah “dipaksa” diganti oleh kedaulatan partai politik. Sesungguhnya, dengan perubahan tersebut, kedaulatan rakyat yang sebelumnya dilakukan oleh lembaga tertinggi negara, diturunkan derajatnya, menjadi berada di tangan lembaga tinggi negara.

Pembahasan perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD yang dilakukan Panitia Ad Hoc III (PAH III) pada Oktober, 1999 memang berlangsung alot. Namun alotnya pembahasan itu bukan mengenai substansi kedaulatan rakyat, melainkan masalah teknis dan redaksional. Sebagian besar fraksi di MPR memang sudah memiliki pandangan yang sama untuk memangkas kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Anggota MPR menilai kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sama saja dengan mengambil alih hak rakyat, seperti disampaikan oleh Gregorius Seto Harianto, F-PDKB.

²⁴⁰ Ni'matul Huda, *Op.Cit....* hlm.. 173.

Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (F-PDKB) melalui juru bicaranya,

Gregorius Seto Harianto, menyatakan :

*“.....Yang berikutnya dalam rangka **penguatan MPR**, saya kira kita juga harus berani menyatakan bahwa di dalam satu negara demokrasi mestinya kan kedaulatan rakyat yang utama terwujud melalui pemilihan umum. Jadi **MPR tidak boleh mengambil alih kekuasaan rakyat** melalui Pemilu. Karena itu saya ingin supaya kita juga berani mengubah interpretasi yang ada di dalam penjelasan bahwa Majelis itu memegang kekuasaan yang tidak terbatas. Menurut saya MPR pun harus dibatasi dan batasnya adalah hasil pemilihan umum karena di sanalah rakyat mewujudkan kedaulatannya. Konsekuensi dengan itu tentunya kita akan melihat kepada Pasal 6 Ayat (2). Bahwa yang dimaksud Presiden, Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak itu berdasarkan hasil pemilihan umum.²⁴¹”*

Terhadap usulan-usulan yang menghendaki perubahan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, yang oleh Dr. Roeslan Abdulgani dianggap sebagai anomali²⁴², Harun Kamil dalam pengantar Rapat Panitia Ad Hoc III, 7 Oktober 1999 mempertanyakan sistem apa yang akan dianut Negara Indonesia. Harun Kamil, mempertanyakan keberadaan MPR dikaitkan dengan prinsip *trias politica*.

“...Sebagai pengantar, kalau boleh ada ahli tata negara, boleh mengoreksi saya, bahwa yang kita pertanyakan ini sistem Undang-Undang Dasar 1945 ini apakah murni trias politika dengan plus mengingat bahwa MPR adalah merupakan penjelmaan tertinggi daripada kedaulatan rakyat. Sebetulnya dengan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, dia mendistribusikan kewenangannya terhadap tiga, legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Nah, yang berjalan selama ini terjadi semacam kurang pemisahan yang jelas sehingga Presiden pemegang eksekutif boleh bikin Undang-Undang²⁴³.”

Sebagai pakar yang didengar pendapatnya dalam sidang PAH III MPR,

Prof. Dahlan Ranuwihardjo memberikan pendapat yang sangat jernih:

²⁴¹ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi, “NaskahKomprehensif... op.cit. hlm. 66.

²⁴² *Ibid*, hlm. 135.

²⁴³ *Ibid*, hlm. 57.

“Kemudian saya ingin bicara khusus tentang MPR, sebab saya merasa, nasib MPR ini kok jadi rada merana, begitu ya. Sampai Pak Roeslan menyebut sebagai anomali. Masak begitu sih. Mohon maaf lho Pak, ini bulan puasa kok saya berani-beraninya mendebat Pak Roeslan. Ini lho baru sekarang ini. Terus terang saja. Pak Roeslan ini guru saya, ya nggak? Sebetulnya ide pikiran dasar dari MPR itu adalah, kaitannya dengan kedaulatan rakyat yang ditransformasi menjadi kedaulatan negara dan kedaulatan negara itu diemban, dilaksanakan sehari-hari oleh tiga kekuasaan negara menurut teori trias politica, yaitu badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Sampai sekarang, yang sudah diadakan pengaturannya walaupun tidak lengkap tapi sudah berjalan, MPR itu mempunyai wewenang untuk menjatuhkan sanksi terhadap Presiden, karena Presiden tidak bisa diberhentikan oleh DPR, yaitu dengan jalan diadakannya Sidang Istimewa, menurut pengaturan yang tidak diatur dalam pasal-pasal batang tubuh, tetapi diatur dalam Penjelasan. Ini memang uniknya Indonesia ini.

Padahal Penjelasan ini hanya dibikin oleh seorang, yaitu Pak Soepomo, tidak sempat disahkan oleh sesuatu sidang, karena itu, apa namanya, diadakan setelah sidang tanggal 18 Agustus itu selesai, tapi Pak Soepomo nggak sempat-sempat menyelesaikan, waktu selesai sudah muncul Badan Pekerja KNIP yang mempunyai kekuasaan legislatif. Nanti di belakang ingin saya singgung.

Jadi, kembali ke MPR. Jadi, MPR itu ide dasarnya adalah, dia mempunyai wewenang, jadi, terhadap tiga badan kekuasaan. Terhadap eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Jadi, umpamanya pembicaraan mengenai judicial review, itu rekan-rekan dari Kadin memandang Mahkamah Agung itulah yang mempunyai wewenang judicial review. Ini tidak tepat, karena sama-sama merupakan lembaga yang derajatnya sama yaitu sama-sama lembaga tinggi. Rupanya dia mau meniru Amerika. tapi Amerika itu lain. Amerika itu memberi kekuasaan judicial review kepada Mahkamah Agung. Mengapa? Karena latar belakangnya itu adalah supaya kepentingan-kepentingan dari kelas menengah itu bisa terjamin terhadap kemungkinan Senate atau House of Representative itu mengambil keputusan-keputusan yang bisa merubuhkan kedudukan kelas menengah di Amerika. Jadi Mahkamah Agung Amerika itu merupakan ballware, merupakan benteng pertahanan dari kelas menengah. Amerika memang negara kelas menengah, didirikan oleh kelas menengah.

Jadi, beda dengan Indonesia. Jadi, sebetulnya yang mempunyai wewenang judicial review itu ya MPR. Dalam pelaksanaannya bisa dilakukan oleh suatu panitia khusus dari MPR yang meninjau suatu undang-undang, kemudian apa keputusan dari panitia khusus dari MPR itu, kemudian disahkan oleh sidang pleno dari MPR.

Kalau meniru cara kontinental seperti umpamanya di Belanda itu judicial review itu tidak ada, karena mereka memakai ketentuan de wet is onschenbaar, undang-undang tidak boleh diganggu, digugat. Jadi,

caranya untuk mengubah suatu undang-undang yang dirasakan merugikan rakyat itu adalah menunggu pemilu yang akan datang. Jadi, partai yang menyetujui suatu undang-undang yang dianggap keliru itu nanti akan dikalahkan dalam pemilu yang akan datang. Dan parlemen baru bisa membatalkan ini. Tapi ini kan menunggu 4 tahun. Jadi sebetulnya Indonesia lebih praktis. Apalagi sekarang sudah disepakati sidang-sidang umum MPR itu setahun sekali. Jadi, dalam waktu kurang dari satu tahun suatu undang-undang yang dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Dasar itu bisa dibatalkan oleh Sidang Umum MPR. Lalu sekarang terhadap yudikatif, dimana wewenang dari MPR? Kalau MPR mesti membatalkan keputusannya dari Mahkamah Agung, itu nanti bisa bertumpuk pekerjaan dari MPR, apalagi Mahkamah Agung itu sudah mempunyai juga instansi PK yang bisa meninjau kembali suatu keputusan dari Mahkamah Agung. Yang dinilai oleh MPR adalah perilaku dari hakim-hakim Agungnya. Jadi, dinilai keputusannya, keputusannya sudah tidak membawa akibat kepada yustisiabel, kepada orang yang mohon keadilan. Karena itu PK itu sudah merupakan keputusan final, tapi Hakim Agungnya dinilai, yang nilai itu siapa? MPR. Jadi jangan mentang-mentang Hakim Agung itu dipilih seumur hidup atau sekarang dibatasi pada usia 70 atau 75 tahun, lalu dia bisa saja mengambil keputusan bahkan yang bertentangan dengan hukum, wah tidak ada sanksinya. Sanksinya itu di tangan MPR. Inikan kasihan MPR yang sebetulnya unik Indonesia dan di seluruh dunia tidak ada, hanya Indonesia. Kok menerima nasib seperti begini, ada yang berpikir tidak diperlukan. Perlu, MPR itu perlu sekali. Dan ini merupakan keunikan Indonesia yang khas, hanya maaf-maaf kurang dipahami oleh rakyat Indonesia sendiri, terutama oleh para ahli-ahli hukum sendiri²⁴⁴.

Apa yang disampaikan Prof. Dahlan Ranuwihardjo itu sejalan dengan gagasan *founding fathers* di sidang BPUPKI. Pengakuan bahwa keberadaan lembaga MPR merupakan asli Indonesia, dan kedudukannya sebagai lembaga permusyawaratan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.

Pendapat Prof. Dahlan Ranuwihardjo, mendapat dukungan dari pakar lain, Prof. Dr. Ismail Suny, S.H.,M.Cl., dan Prof. Dr. Sri Soemantri M., S.H. Tentang MPR, Prof. Sri Soemantri Martosuwignyo memberikan penjelasan baik dari segi keanggotaan, persidangan maupun wewenangnya.

²⁴⁴ *Ibid*, hlm. 136-139

“Dari mana para pendiri negara itu mendapatkan gagasan untuk diciptakannya Majelis Permusyawaratan Rakyat. Nah, dari sini saya mencoba menelusuri di hadapan Ibu-ibu dan bapak-bapak ini ada bagan pembahasan rancangan Undang-Undang Dasar di badan penyelidik. Saya mencoba pada waktu saya bertugas di Istana Bogor ini saya siapkan. Jadi ketika badan penyelidik sudah sampai kepada taraf untuk merumuskan materi muatan Undang-Undang Dasar, Ketua Radjiman Widyodiningrat telah membentuk sebuah panitia.

Ada tiga panitia. Yang pertama, panitia pembelaan tanah air, yang kedua panitia perancang Undang-Undang Dasar, yang ketiga panitia keuangan dan ekonomi. Panitia perancang Undang-Undang Dasar itu diketuai oleh Ir. Soekarno. Di dalam pembahasan berikutnya Panitia Perancang Undang-Undang Dasar itu kemudian dibagi dua, yang pertama dinamakan panitia kecil perancang Undang-Undang Dasar yang diketuai Mr. Soepomo, dan kedua panitia declaration of human right yang diketuai oleh Mr. Achmad Subardjo.

Kita semuanya mengetahui bahwa Prof. Mr. Soepomo itu adalah pakar hukum adat dan oleh karena itu kita dapat menelusuri pikiran-pikiran yang terkandung di dalam Undang-Undang Dasar itu, kemungkinan besar tidak dapat dilepaskan dari pikiran-pikiran beliau tentang hukum adat. Mungkin ini yang menjadi sebab mengapa kemudian muncul Majelis Permusyawaratan Rakyat dimana di dalam majelis itu semua potensi di dalam masyarakat Indonesia itu duduk di dalamnya. Di dalam Undang-Undang Dasar itu terlihat di dalam susunan majelis itu, yaitu terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Dan kepada majelis ini diberi atau menurut Undang-Undang Dasar Pasal 1 Ayat (1) atau Pasal 1 Ayat (2); yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Jadi kedaulatan kekuasaan tertinggi yang ada pada rakyat, itu dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dan memang di dalam Undang-Undang Dasar itu tidak dikatakan secara eksplisit, berapa kali majelis itu harus bersidang dalam waktu lima waktu. Mungkin pikiran para pendiri negara itu adalah karena jumlah anggota majelis itu cukup besar. Nah ini mungkin yang menyebabkan kemudian sedikit-dikitnya bersidang sekali dalam lima tahun. Nah, ini tergantung dari tafsiran yang diberikan kepada ketentuan tersebut. Masalah berikutnya yang saya kira juga perlu, kalau Majelis Permusyawaratan Rakyat itu dinyatakan sebagai lembaga yang mempunyai kedudukan paling tinggi di dalam negara tentunya timbul suatu pertanyaan; bagaimana menjabarkan Undang-Undang Dasar itu di dalam kehidupan sehari-hari, sebab oleh para pendiri negara kepada Majelis itu, ini seperti tertuang di dalam Undang-Undang Dasar itu, hanya diberi empat macam kekuasaan:

- 1. Menetapkan Undang-Undang Dasar*
- 2. Mengubah Undang-Undang Dasar*
- 3. Memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan*

4. Menetapkan garis-garis besar haluan negara.

Ini yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar. Ada empat macam kekuasaan, dan kalau menggunakan istilah yang dipergunakan oleh MPR dalam salah satu ketetapanannya itu dibedakan antara tugas dan wewenang. Tugas majelis itu ada tiga, sedangkan wewenang hanya satu yaitu untuk mengubah Undang-Undang Dasar. Di sini adalah kekuasaan mendasar yang diberikan kepada majelis²⁴⁵.”

Demikian juga dengan Ismail Suny, dalam pengantarnya menyampaikan tentang asal muasal MPR, sebagaimana dijelaskan di bawah ini:

“Jadi, tadi Pak Soemantri menyebut, dari mana itu datangnya MPR? Saya di dalam disertasi saya tahun 1963 menyebut dan mengutip pendapat Yamin, bahwa ada badan yang mencakup Presiden, Mahkamah Agung, Dewan Pertimbangan Agung, BPK, dan terhimpun di dalam badan yang lebih tinggi yaitu kita namakan badan Majelis Permusyawaratan Rakyat itu mencontoh konstitusi yang tidak pernah berlaku, tapi yang dibuat oleh Kuomintang.

*Nah, jadi di situ ada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dan juga tidak aneh itu. Di negara Eropa di samping dipakai parlemen, dewan perwakilan rakyat dan ada yang memakai dewan atau majelis nasional. Prof. Soepomo, guru besar saya di Universitas Indonesia, dia menyebut sewaktu dia memberi ceramah dulu mengenai Utusan Golongan, menguraikan di depan dewan nasional suatu buku yang akhirnya saya punya buku itu, *Election and Representation*, jadi pemilihan dan perwakilan.*

*Jadi, di sana digambarkan bahwa negara-negara yang melaksanakan sistem parlementer, sebelum perang dunia kedua, menganggap bahwa perwakilan politik saja yang dihasilkan oleh pemilihan umum, itu atau memang dianggap mereka tidak mewakili seluruh kepentingan rakyat, karena itu timbul dalam penelitian delapan Negara di Eropa dimuat di dalam buku *Election and Representation* itu, keinginan untuk juga diwakili golongan-golongan yang ada di masyarakat tidak berdasarkan politik tetapi berdasarkan golongan. Nah, yang kemudian kita lihat prakteknya di Itali. Jadi, ada perwakilan golongan sebagai koreksi terhadap perwakilan politik²⁴⁶.*

*...MPR itu dia mempunyai seperti Undang-Undang Dasar menyebut kekuasaan yang tertinggi di tangan dia. Jadi, konsep *supremacy of parliament* di Inggris itu dilaksanakan oleh MPR kita. Jadi, karena itu saya menyatakan selain apa-apa yang disebutkan tadi menjadi tugas MPR itu,*

²⁴⁵ *Ibid*, hlm. 140-141.

²⁴⁶ *Ibid*, hlm. 141-142.

kalau sudah ditetapkan oleh MPR tidak ada satu badan lain di negara ini yang mengatakan itu tidak sah.

Jadi yang MPR itu walaupun tidak disebut itu kekuasaan tetapi itu jatuh kepada MPR. Tak ada badan lain bisa membuat keputusan setinggi itu kecuali MPR. Jadi, mengenai penamaan itu ya kalau saudara Padmo menyebutnya itu sistem MPR.²⁴⁷

Di luar pendapat Prof. Dahlan Ranuwihardjo, Prof. Sri Soemantri, dan Prof. Ismail Sunny, banyak pendapat pakar dan mayoritas anggota MPR yang ingin *men-down grade* MPR, dengan dasar pemikiran pelaksanaan kedaulatan rakyat ditentukan oleh UUD 1945. Artinya UUD 1945 yang menentukan bagian mana dari kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya diserahkan kepada badan /lembaga yang keberadaan, wewenang, tugas, dan fungsinya ditentukan oleh UUD 1945 itu, serta bagian mana yang langsung dilaksanakan oleh rakyat. Dengan kata lain, pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak diserahkan kepada badan/lembaga mana pun, tetapi langsung dilaksanakan oleh rakyat itu sendiri melalui pemilu²⁴⁸.

Kehendak mengurangi atau bahkan menghapus MPR sudah tampak pada 14 Desember 1999 saat dilaksanakan Rapat PAH I BP MPR ke-8. Saat itu Harjono dari F-PDI Perjuangan berpendapat perlunya meninjau ulang pengertian kedaulatan rakyat karena kedaulatan rakyat sudah dimulai ketika rakyat melaksanakan pemilihan umum. Oleh karena itu, kata “sepenuhnya oleh MPR” harus diubah. Berikut ini kutipan pendapat Harjono :

“Kami berpikir bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi sebagaimana yang lama, sepenuhnya oleh MPR, karena di dalam praktik memang kedaulatan sudah dimulai pada saat kita melaksanakan pemilu. Oleh karena itu, kalau sepenuhnya dilaksanakan oleh MPR, melupakan keadaan nyata bahwa

²⁴⁷ *Ibid*, hlm. 143.

²⁴⁸ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Permasyaratan; Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Edisi Revisi*. Cetakan ke-11. hlm. 66.

*kedaulatan rakyat sudah mulai dilaksanakan pada saat dilaksanakan Pemilu. Oleh karena itu, kata sepenuhnya oleh MPR ini kita ubah*²⁴⁹.

Pendapat Harjono itu sejalan dengan pendapat Prof. Bagir Manan dan Philipus M. Hadjon. Bahkan Prof. Bagir Manan dan Philipus M. Hadjon menyampaikan pendapat tentang kemungkinan tidak diperlukannya lagi MPR apabila Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat²⁵⁰. Pendapat Prof. Bagir Manan itu disampaikan pada Rapat PAH I BP MPR ke-9, 16 Desember 1999.

*“Kalau nanti Presiden itu sudah dipilih langsung, maka itu sudah tidak ada persoalan lagi. Bahkan kalau Presiden itu dipilih langsung, kemungkinan MPR itu tidak diperlukan. Mengapa tidak diperlukan? Karena kalau Presiden dipilih langsung kan tidak bertanggungjawab kepada MPR. Jadi... kemudian karena dipilih langsung, GBHN... tidak perlu GBHN, kata Presiden GBHN saya dari rakyat langsung. Jadi, kemungkinan hal-hal seperti itu bisa terjadi, karena itu saya itu termasuk orang yang ketika membahas mengenai amedemen Undang-Undang Dasar saya bagi dua, ada hal yang mendesak*²⁵¹.

Sedang Philipus M. Hadjon mengemukakan pendapat tentang eksistensi MPR sebagai berikut:

Ada beberapa hal yang menarik, kesatu, pertama kalau saya secara fundamental sebetulnya dengan saya mohon maaf kepada anggota Dewan yang terhormat, ini berpikir murni hukum tata negara. Saya katakan eksistensi MPR kita, kalau didekati secara fungsional sebetulnya kita akan pertanyakan, apakah kita membutuhkan suatu lembaga yang namanya MPR, atau apa? Kalau kita kaji dari teori-teori ketatanegaraan sebetulnya lembaga seperti MPR itu, dulu barangkali bisa kita cari pendasarannya pada teori elit. Sekarang dengan perkembangan, kecerdasan bangsa yang sekian itu, sebetulnya itu tadi, iya toh, fungsi-fungsi yang harusnya ditangani oleh MPR itu, sudah bisa dilakukan oleh rakyat. Misalnya pemilihan Presiden dan sebagainya. Sehingga dengan di situ kita pertanyakan, apakah masih dibutuhkan suatu fungsi yang ditangani

²⁴⁹ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi.... *Op.cit...* hlm. 284-285.

²⁵⁰ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi.... *Op.cit...* hlm. 153.

²⁵¹ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi.... *Op.cit....*

khusus oleh MPR? Ini barangkali suatu hal yang mendasar sekali untuk didiskusikan²⁵².”

Prof. Roeslan Abdulgani dalam kapasitasnya sebagai pakar, di sidang MPR mengatakan:

“Oleh karena itu, saya berpikir, apakah tidak baik MPR itu dihapuskan saja. Artinya, MPR sebagai penentu memilih Presiden, itu supaya tidak lagi mempunyai hak-hak itu. Sehingga dengan demikian apalagi ada juga tentara di situ, di dalam MPR itu maka saya kira MPR itu tidak bisa dianggap mencerminkan kedaulatan rakyat berdasarkan pemilu. Oleh karena itu, saya harap masukan saya ini bukan harga mati, tapi hanya satu pemikiran untuk ini. Oleh karena itu, Saudara-Saudara, saya kemudian mengemukakan yaitu bahwa prioritas daripada amendemen yang kita pikirkan ini, yang saya juga baca tadi di tengah jalan, yaitu hasil dari ini maka saya melihat bahwa saudara-saudara ini sudah mempunyai satu rumusan yang buat saya cocok dengan apa yang dipikirkan di Lemhannas pada waktu itu. Yaitu supaya ini kita kembali kepada satu evenweicht antara kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Inilah yang sebetulnya katakanlah trias politika yang Montesquieu²⁵³.”

Sedang anggota Tim Ahli, Jimly Asshiddiqie memberikan penjelasan mengenai latar belakang pemikiran rumusan kedaulatan, yakni bagaimana memasukkan nomokrasi dan demokrasi :

“Kemudian mengenai negara kedaulatan rakyat itu tadi. Jadi kedaulatan rakyat berdasar atas hukum. Jadi pada akhirnya diskusi berkenaan dengan kedaulatan ya, apa sesungguhnya yang berdaulat dalam setiap negara itu? Siapa sih pemegang kedaulatan kekuasaan tertinggi itu? Perdebatannya adalah apakah rakyat, apa hukum? Nah ini persis perdebatan filosofi, filsafat hukum antara demokrasi atau nomokrasi. Nah ketemunya adalah di dalam konsep yang dua tadi, yang satu demokratis secara rechtsstaat, yang satu lagi constitutional democracy. Yang kalau kita gabung inginnya dua-duanya itu dianut di dalam Undang-Undang Dasar kita. Dan memang kalau kita baca, pelajari perdebatan sejak tahun 1930-an memang dua-duanya itu dianut oleh the founding

²⁵² Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi.... *Op.cit...* hlm. 152-153.

²⁵³ Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Op.cit...* hlm. 513.

fathers. Itu sebabnya ada istilah sistem konstitusional, yang tadi dijelaskan di dalam rumusan yang dibuat oleh Supomo itu, sistem konstitusional untuk menggambarkan ada constitutional democracy. Nah ketika kita harus memperbaiki rumusan mengenai MPR, adanya MPR itu, kenapa kita tidak masukkan di dalamnya? Jadi kita rumuskan di sini, “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar,”. Begitu kira-kira. Jadi jalan pikirannya antara nomokrasi dan demokrasi kita, apa namanya itu, kita jadikan dia sebagai dua sisi dari mata uang yang sama, kira-kira begitu. Jadi negara hukum itu harus demokratis, sebaliknya negara demokrasi itu kalau mau lengkap ya berdasar atas hukum, kira-kira begitu²⁵⁴.

Pada 17 Mei 2000 dilakukan Rapat PAH I BP MPR ke-32 dengan agenda Mendengarkan Usulan Fraksi Mengenai Perubahan Bab I UUD 1945 F-PDI Perjuangan melalui juru bicaranya, Harjono mengemukakan usulan yang terkait dengan konsep kedaulatan rakyat dan kedudukan MPR sebagai berikut.

“...maka apa yang kita pahami sampai saat sekarang bahwa MPR adalah merupakan lembaga tertinggi negara, maka hal itu akan kita tinggalkan. Karena kedaulatan tidak lagi dilaksanakan dan diurut secara linear, tetapi kedaulatan didistribusikan tidak hanya ke MPR tetapi juga lembaga-lembaga negara yang lain. Contohnya pada saat kita membuat perjanjian internasional yang dilakukan oleh Presiden bersama DPR. Sebetulnya Presiden dengan DPR sudah melaksanakan juga kedaulatan atas negara, yaitu pada saat melakukan penandatanganan persetujuan dengan negara lain. Jadi maksudnya lembaga tinggi negara. Tertinggi negara tidak kena lagi, kemudian kedaulatan itu di distribusikan kepada lembaga negara yang lain²⁵⁵.

Oleh karena itu untuk menampung hal-hal seperti itulah, kami jelaskan bahwa kedaulatan rakyat adalah kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar ini. Satu persoalan yang harus kita pertimbangkan adalah dengan kita pilihnya sistem Undang-Undang Dasar, maka kita sudah secara otomatis menganut adanya faham konstitualisme, faham konstitualisme adalah satu faham yang membatasi kewenangan-wenangan itu, ini yang juga ter-implaid dalam pengertian bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar.

Jadi dengan cara ini sebetulnya kami berpendapat bahwa tidak akan ada lagi penyebutan bahwa tentang lembaga tertinggi negara, tapi

²⁵⁴ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi... *Op.Cit...* hlm. 356

²⁵⁵ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi... *Op.cit...* hlm. 192

terdistribusikan dalam fungsi-fungsi dan di dalam konfigurasi fungsi-fungsi itulah kita akan berbicara tentang distribution sekaligus checks and balances. Ini yang kami pikirkan pada saat merumuskan Pasal 1 Ayat (3)²⁵⁶

Dan usulan perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD yang semula *Kedaulatan di tangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*, menjadi *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar* disahkan dalam Rapat Paripurna ST MPR 2001 Ke-7 (Lanjutan 1), 9 November 2001. Hanya Fraksi Partai Amanah Nasional (F-PAN) dan Fraksi Kesatuan Kebangsaan (F-KKI), serta Fraksi Utusan Golongan (F-UG) yang ingin tetap mempertahankan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Sementara Fraksi Partai Golkar, Fraksi PDIP, Fraksi PDU, Fraksi PKB, Fraksi PPP, Fraksi PBB, Fraksi PDKB, Fraksi TNI/Polri dan Fraksi Utusan Daerah lebih menyetujui opsi *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*.

Argumentasi ketiga fraksi tersebut dapat dilihat:

Soedijarto dari F-UG menjelaskan:

“Underlining semua ini karena kami ingin tetap ingin MPR lembaga tertinggi negara. Yang suasana kawan-kawan tidak lagi lembaga tertinggi negara. Ini kan prinsipil dan ini jiwa Undang-Undang Dasar 1945. Bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat itu merupakan satu perwujudan rakyat yang memegang kekuasaan tertinggi negara, memegang kedaulatan negara. Misalkan bagi kami, di samping DPR, DPD itu rapat utusan golongan mula-mula kan ada TNI. Itu masih ada Utusan Golongan. Jadi kan berbeda Pak, sedangkan you sebagai orang partai menganggap ndak apa-apa dua saja. itu hanya versamtung saja, hanya assamble tapi bukan satu powerfull body. Jadi kan prinsipil bedanya, karena anda ragu-ragu, karena mecah-mecah itu kalau tidak ragu, tidak akan dipecah MPR itu. Kita tetap lembaga tertinggi negara. Nah, ini supaya ini jadi bagian

²⁵⁶ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi... *Op.cit...* hlm. 201

masyarakat supaya masyarakat tahu bahwa di dalam pertemuan kita ini ada yang ingin deviet dari jiwa Undang-Undang Dasar 1945. Betul, karena ini yang dikatakan concern political parties²⁵⁷ .”

F.X. Sumitro dari F-KKI menyatakan bahwa alternatif rumusan perubahan mengenai penyelenggara kedaulatan dan susunan MPR telah keluar dari koridor pokok-pokok pikiran Pembukaan UUD 1945.

“.....bentuk dari pada negara kita adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya, jangan dikurangi sepenuhnya itu. Karena apa? MPR adalah penjelmaan daripada rakyat, oleh karena itu MPR dibentuk anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan maksudnya supaya seluruh rakyat itu diwakili termasuk golongan-golongan yang mempunyai kepentingan itu, dan MPR adalah penyelenggara negara tertinggi tidak ada lain. Oleh karena itu saya tetap berpegang pada rumusan yang diberikan oleh the founding fathers berikut penjelasannya penuh. Ya kan? Sehingga menurut saya rumusan yang ada di sini apakah alternatif 1, apakah alternatif 2, menurut hemat kami adalah keluar daripada koridor pokok-pokok pikiran dan undang..., apa itu? Dari Pembukaan²⁵⁸ .”

Sedang Abdullah Ali dari F-Reformasi menyampaikan pendapat lebih memilih alternatif rumusan penyelenggara kedaulatan adalah MPR.

Kemudian saya ingin membahas Pasal 3 itu yaitu Kedaulatan. Ada dua alternatif itu. Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR, yang satu. Dan kedua adalah kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh undang-undang. Menurut hemat saya rakyat ini mempunyai kedaulatan tertinggi di negara demokrasi dan inilah yang kita tuju, jadi kemudian kedaulatan rakyat yang tertinggi ini dilaksanakan oleh MPR. MPR kerjanya membuat Undang-Undang Dasar dan kemudian juga memiliki kedaulatan artinya melaksanakan kedaulatan rakyat dan kemudian lalu memantau apakah kedaulatan rakyat itu dilaksanakan, mengevaluasi apakah Undang-Undang Dasar itu dilaksanakan, sedangkan di dalam Undang-Undang Dasar itu juga ada GBHN. GBHN itu adalah juga perlu dievaluasi, diperbaiki, dipantau.

²⁵⁷ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi... *Op.cit...* hlm. 362.

²⁵⁸ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi... *Op.cit...* hlm. 435.

Jadi, dengan demikian maka jelas bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR oleh karenanya saya juga turut memilih alternatif satu daripada Ayat (3) Pasal 1 dari pada bentuk dan kedaulatan negara ini²⁵⁹.

Selain dari sikap ketiga fraksi tersebut, Prof. Abdul Kadir Besar dari Universitas Pancasila, menyatakan perubahan MPR sebagai pelaku kedaulatan, telah membuat MPR kehilangan dasar eksistensi konstitusionalnya.

“...Bahwa karena baru rancangan perubahan keempat ini diundang. UBK juga mempersoalkan perubahan ketiga. Berhubungan dengan itu Universitas Pancasila sama dalam hal ini dengan UBK, lebih utama mempersoalkan perubahan tiga, terutama dengan Pasal 1 Ayat (2), sebab itu mendasar sekali dan berpengaruh pada rancangan perubahan keempat.

Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 asli menyatakan bahwa: “Kedaulatan rakyat ada di tangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Dengan itu, MPR mendapatkan dasar eksistensi Konstitusional. Perubahan ketiga menyatakan bahwa:

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar”.

Jadi, pelakunya tetap rakyat. Dengan itu, MPR kehilangan dasar eksistensi konstitusional. Jadi, secara strict juridie, Pak, 17 Agustus ya, strict juridie konstitusional ketatanegaraan, dengan mohon maaf, MPR sesungguhnya sudah tidak eksis lagi hari ini sejak perubahan ketiga ditetapkan...

Jadi, lembaga negara itu senantiasa punya dasar eksistensi Konstitusionalnya. Lalu, perubahan Pasal 1 Ayat (2) itu tadi, perubahan ketiga yang pelaku kedaulatan tetap rakyat dan kedaulatan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar, itu menghapus MPR sebagai subjek hukum pelaku kedaulatan sehingga dengan demikian MPR hapus.

Lalu, kalau kita berpikir strict juridie, saya sebetulnya tidak bisa membicarakan soal rancangan perubahan keempat. Tetapi kalau saya berbuat itu, saya kira tidak sopan. Jadi, “andaikata MPR masih ada” maka perubahan keempat itu ada beberapa pendapat, sebagai berikut. Teori andai-andai itu dipakai oleh Descartes pada waktu dia mencari the first premise to think cogito ergo sum, dilakukan oleh John Lock pada waktu dia akan mendapatkan atas dasar apa negara didirikan dan apa tujuan didirikan dengan teori kontrak sosialnya itu. Teori andai-andaian. Jadi, akademik juga. Teori pengandaian itu, asal argumennya kena.

²⁵⁹ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi... *Op.cit...* hlm. 436.

Perubahan ketiga Pasal 1 tadi ya:

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar”.

Tadi sudah saya jelaskan panjang lebar. Akibat hukum ini secara verbal dulu, bukan secara yuridis dulu. Akibat hukum dari perubahan ketiga Pasal 1 Ayat (2) ini adalah satu, MPR see to exist, berhenti eksistensinya. Dua, rancangan pembukaan keempat, mengenai adanya DPD yang diatur dalam Pasal 2 Ayat (1), baik Alternatif 1, menjadi tidak memiliki dasar eksistensi Konstitusional²⁶⁰.”

Perubahan rumusan yang secara fundamental mengubah *staatsidee* Indonesia itu, menimbulkan reaksi keras dari berbagai elemen bangsa Indonesia, seperti Gerakan Nurani Parlemen, Forum Kajian Ilmiah Konstitusi, sekelompok purnawirawan ABRI, dan akademisi yang menentang rumusan tersebut. Mereka menilai perubahan itu telah mengubah dasar “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan,” dan meniadakan eksistensi MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Akan tetapi, pandangan tersebut ditolak oleh sebagian kelompok yang lain, eksistensi MPR tidak akan hilang, tetapi berubah fungsi sebagai forum dan bukan sebagai lembaga. Karena sebagai forum. MPR tidak perlu lembaga, tetapi hanya merupakan sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD²⁶¹.

Karena perubahan Pasal 1 ayat (2) dilakukan tanpa kajian mendalam guna menilai pengaruh perubahan tersebut pada keseluruhan Batang Tubuh UUD 1945, ternyata telah mendegradasi kewenangan MPR yang kala itu sedang melakukan sidang-sidang untuk melakukan perubahan UUD. Ironis, hanya beberapa bulan setelah disahkan, perubahan itu langsung mendapat reaksi dari anggota MPR.

²⁶⁰ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi... *Op.cit...* hlm. 517-518.

²⁶¹ *Ibid*, hlm. 172.

Menurut anggota MPR Lintas Fraksi, perubahan Pasal 1 ayat (2) telah menghapus kewenangan MPR.

Syahrul Azmir Matondang dari F-PDIP dalam Rapat Paripurna Sidang Tahunan MPR Ketiga, 2 Agustus 2002, menyampaikan interupsi atas nama sejumlah anggota MPR lintas fraksi dan mengemukakan bahwa MPR tidak lagi memiliki wewenang melakukan Perubahan UUD 1945, karena telah diubahnya Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945²⁶². Pada kesempatan itu Syahrul Azmir Matondang membacakan Sikap Politik yang isinya :

“Sikap politik anggota MPR RI lintas fraksi. Kami para anggota MPR RI dari lintas fraksi terpanggil dan menyadari dengan sepenuhnya tanggung jawab sejarah dan tanggung jawab moral berdasar sumpah jabatan untuk mempertahankan dan melaksanakan ideologi Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dengan ini menyatakan sikap politik sebagai berikut. Amandemen Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yakni Undang-Undang Dasar baru, Pasal 1 Ayat (2) berbunyi, “Kedaulatan di tangan rakyat dan di laksanakan menurut Undang-Undang Dasar,” berlaku serta-merta sejak 9 November 2001. Tidak lagi berbunyi, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” sebagaimana bunyi Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang asli.

Oleh karena itu, kekuasaan negara tertinggi sudah tidak lagi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kedaulatan rakyat juga sudah tidak lagi dipegang oleh suatu badan bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Sehingga Majelis Permusyawaratan Rakyat, pasca-Amandemen Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, tercabut kewenangan konstitusionalnya untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Amendemen Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 hasil PAH I pada hakikatnya telah mengganti Undang-Undang Dasar 1945 dengan Undang-Undang Dasar baru.

Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 hanya untuk mengubah dan tidak mengganti Undang-Undang Dasar 1945 dengan Undang-Undang Dasar baru sedangkan Aturan Peralihan Pasal 2 Undang-Undang Dasar 1945 hanya berlaku einmalig dan Rancangan Aturan Peralihan tidak dapat

²⁶² Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi... *Op.cit...* hlm. 572.

memulihkan kedudukan konstitusional MPR pasca-amandemen III yang berlaku serta-merta.

Dengan demikian, Sidang Tahunan MPR Agustus 2002 tidak memiliki dasar konstitusional untuk bersidang, meminta dan/atau menerima laporan kemajuan progress report dari Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan, kecuali amendemen atau Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 dicabut dan/atau dibatalkan. Dan, apabila Sidang Tahunan MPR pasca-amandemen Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 bulan Agustus 2002 dipaksakan, segala putusannya tidak mengikat seluruh rakyat Indonesia²⁶³.”

Gugatan kembali dilontarkan saat Rapat Komisi A Sidang Tahunan MPR

Kesatu, 4 Agustus 2002. Saat itu Amin Aryoso dari F-PDIP meminta klarifikasi mengenai hubungan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 3 UUD 1945.

“Jadi, di sini yang dimaksud adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut Undang-Undang Dasar 1945 yang asli, yaitu Pasal 1 ayat (2). Jadi bukan sesudah diamendemen. Kemudian Pasal 2 menyatakan “Majelis adalah penjelamaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan Lembaga Tertinggi Negara pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat”. Hasil Amendemen Ketiga, MPR kita ini sudah bukan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, lagi juga tidak merupakan Lembaga Tertinggi Negara lagi, bukan pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Tetapi prakteknya kemarin, itu MPR sudah memanggil Presiden.

Dalam hubungan seperti itu, kalau Pasal 2 itu sudah diberlakukan, tapi tidak bisa diberlakukan untuk berkelanjutan. Karena kalau itu prinsip dilakukan berkelanjutan, maka tidak ada kepastian hukum, ini prinsip hukum juga.

Kedua, hubungan Pasal 1 Ayat (2) dengan Pasal 3, itu bukannya tidak ada, itu ada. Karena Pasal 1 Ayat (2) itu berarti kedaulatan itu tidak di tangan MPR lagi, di lain pihak Pasal 3 memberikan kewenangan-kewenangan kepada MPR untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan merubah Undang Undang Dasar, pertanyaannya kedaulatannya dari mana?²⁶⁴”

²⁶³ *Ibid*, hlm, 572-573,

²⁶⁴ *Ibid*, hlm. 580-581.

3. Susunan MPR

Hingga kini, perwujudan sistem perwakilan di Indonesia dalam bentuk MPR memberikan kesan Indonesia menganut sistem unikameral berciri bikameral. Ciri bikameral tak cukup tampak karena kamar lain tidak memiliki fungsi tersendiri dan tidak melembaga. Watak unikameral ini makin menonjol saat 60 persen keanggotaan MPR diisi DPR (500 orang), sehingga MPR kini hanya “DPR luas.” Maka, pendapat “unikameral berciri bicameral” (atau campuran keduanya) tak cukup meyakinkan untuk menjelaskan watak parlemen Indonesia. Banyak pihak lantas menggunakan istilah “sistem MPR” bagi sistem perwakilan di Indonesia.²⁶⁵

Rumusan baru ini disebut merupakan penjabaran langsung paham kedaulatan rakyat yang secara tegas dinyatakan pada Pembukaan UUD 1945 alinea IV. Akan tetapi, dalam rumusan sebelumnya di mana kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, justru telah mereduksi paham kedaulatan rakyat itu menjadi paham kedaulatan negara, suatu paham yang hanya lazim dianut di negara-negara yang masih menerapkan paham totalitarian dan/atau otoritarian²⁶⁶.

Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual ingin menegaskan, MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah

²⁶⁵Ni' Matul Huda, *Hukum Tata Op.cit...* hlm.. 172.

²⁶⁶ Ni' Matul Huda, *Hukum Tata ... , Op.cit*, hlm.. 172.

pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggung jawab kepada rakyat.²⁶⁷

Perubahan susunan MPR yang terdiri dari DPR dan DPD, seolah mengarah pada pembentukan sistem dua kamar (bikameral). Akan tetapi, dari susunan yang menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD, tidak tergambar konsep dua kamar. Dalam susunan dua kamar, bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badannya itu DPR dan DPD. Contohnya, Congress Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representative*. Kalau anggota yang menjadi unsur, MPR adalah badan yang berdiri sendiri di luar DPR dan DPD.²⁶⁸

Salah satu konsekuensi gagasan dua kamar (terdiri dari DPR dan DPD), perlu nama bagi badan perwakilan yang mencerminkan dua unsur perwakilan tersebut, seperti Congress sebagai nama badan perwakilan yang terdiri dari *Senate dan House of Representatives*. Nama yang digagaskan untuk badan perwakilan dua kamar di Indonesia adalah tetap menggunakan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sebagai konsekuensi penggunaan nama MPR sebagai nama sistem dua kamar, MPR tidak lagi menjadi suatu lingkungan jabatan (lingkungan kerja tetap tersendiri) yang memiliki lingkungan wewenang sendiri. Wewenang MPR (baru) melekat pada wewenang DPR dan DPD, atau seperti dalam UUD Amerika Serikat dan lain-lain negara dengan sistem dua kamar. Yang ditentukan adalah wewenang *Congress, Parliament, Staten General* yang pelaksanaannya dilakukan oleh kamar-kamar perwakilannya²⁶⁹.

²⁶⁷ *Ibid* hlm.. 163.

²⁶⁸ Ni' matul huda, Hukum Tata Negara Indonesia op.cit, hlm. 168

²⁶⁹ *Ibid*, hlm.. 169.

Pada hakikatnya, MPR memang tetap dapat disebut sebagai suatu institusi, meskipun tidak lagi bersifat tertinggi. Sebagai perbandingan kedudukan parlemen Amerika Serikat dan parlemen kerajaan Belanda juga demikian. Hasil konstitusi Amerika disebutkan: “*All legislative power herein vested in the congress; consist of the House of Representatives’ and the Senate.*” Dalam konstitusi Belanda juga dinyatakan bahwa kekuasaan legislatif berada di ‘*Staten General*’ yang terdiri atas ‘*De Eerste Kamer dan de Twede Kamer*’. Karena itu dalam kerangka pemikiran UUD 1945 beserta perubahannya, kurang lebih dapat dirumuskan bahwa pada prinsipnya: kekuasaan legislative berada pada MPR yang terdiri atas DPR dan DPD.²⁷⁰

Dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan baru dalam UUD 1945, tidak tampak perwujudan gagasan sistem dua kamar. Kalau dalam UUD asli hanya ada dua badan perwakilan tingkat pusat yang terpisah, sekarang justru menjadi tiga badan perwakilan. *Pertama*, walaupun ada perubahan, MPR tetap merupakan lingkungan jabatan sendiri. MPR memiliki wewenang sendiri (original) di luar wewenang DPR dan DPD. *Kedua*, sepintas lalu, DPD merupakan lingkungan jabatan yang mandiri, dan memiliki lingkungan wewenang sendiri. *Ketiga*, DPD bukan badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan dan membahas rancangan undang-undang di bidang tertentu saja yang disebut secara enumeratif dalam UUD. Terhadap hal-hal lain, pembentukan undang-undang hanya ada pada DPR dan Pemerintah. Dengan demikian rumusan baru UUD tidak mencerminkan gagasan mengikutsertakan daerah dalam penyelenggaraan seluruh praktik dan

²⁷⁰ *Ibid*, hlm.. 42.

pengelolaan negara. Sesuatu yang ganjil ditinjau dari konsep dua kamar. Dengan adanya kewenangan yang demikian itu, maka dapat dipahami bahwa MPR itu adalah lembaga yang berdiri sendiri di samping DPR dan DPD. Dengan demikian, UUD 1945 memperkenalkan sistem parlemen trikameral atau trikameralisme.²⁷¹

Perubahan-perubahan mendasar dalam kerangka struktur parlemen Indonesia terjadi mengenai hal-hal sebagai berikut. *Pertama*, susunan keanggotaan MPR berubah secara struktural karena dihapuskannya keberadaan Utusan Golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional (*functional representation*) dari unsur keanggotaan MPR. *Kedua*, bersamaan dengan perubahan yang bersifat struktural tersebut, fungsi MPR juga mengalami perubahan mendasar. Majelis ini tidak lagi berfungsi sebagai '*supreme body*' yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol, dan karena itu kewenangannya pun mengalami perubahan-perubahan mendasar. *Ketiga*, diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam perubahan UUD 1945. Dengan perubahan ini berarti UUD 1945 tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip '*supremasi parlemen*' dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi MPR ke lembaga-lembaga negara di bawahnya. *Keempat*, dengan diadopsinya prinsip pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dalam Pasal 6A ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, maka konsep

²⁷¹ *Ibid*, hlm.. 170

dan sistem pertanggungjawaban Presiden tidak lagi dilakukan oleh MPR, tetapi langsung oleh rakyat.²⁷²

Perubahan mendasar terjadi pada Pasal 1 ayat (2) yang sebelumnya berbunyi “Kedaulatan di tangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat,” berubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Perubahan yang sangat mendasar terhadap Pasal 1 ayat (2) telah menimbulkan reaksi keras dari Gerakan Nurani Parlemen, Forum Kajian Ilmiah Konstitusi, sekelompok purnawirawan ABRI, dan akademisi yang menentang rumusan itu. Mereka menilai perubahan itu telah mengubah dasar “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan,” dan meniadakan eksistensi MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Akan tetapi, pandangan tersebut ditolak oleh sebagian kelompok yang lain, eksistensi MPR tidak akan hilang, tetapi berubah fungsi sebagai forum dan bukan sebagai lembaga. Karena sebagai forum. MPR tidak perlu lembaga, tetapi hanya merupakan sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD.²⁷³

Susunan MPR pun mengalami perubahan. Sebelum diubah, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berbunyi sebagai berikut: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.” Ketentuan tersebut secara jelas menyatakan bahwa anggota MPR terdiri dari anggota DPR, ditambah (diperluas) dengan “utusan-

²⁷²*Ibid*, hlm.. 171.

²⁷³*Ibid*, hlm.. 172.

utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan.” Perluasan keanggotaan MPR tersebut dimaksudkan agar perwakilan tidak hanya terdiri dari unsur politik (DPR) tetapi juga unsur-unsur fungsional (golongan), dan daerah. Hal ini dimaksudkan supaya seluruh rakyat, golongan, dan daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat.²⁷⁴

Setelah diubah berbunyi: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”²⁷⁵

Pembahasan perubahan UUD 1945 dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2002 berlangsung alot. Pada pengambilan putusan terhadap materi rancangan perubahan UUD 1945 terjadi satu kali pemungutan suara (*voting*) terhadap rumusan Pasal 2 ayat (1) mengenai susunan keanggotaan MPR. Usul perubahan Pasal 2 ayat (1) terdiri dari dua alternatif.²⁷⁶

---Alternatif 1

“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, ditambah dengan utusan golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya diatur oleh undang-undang.”

---Alternatif 2

²⁷⁴ *Ibid*, hlm. 164.

²⁷⁵ *Ibid*, hlm. 164.

²⁷⁶ *Ibid*, hlm. 164.

“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.”

Setelah dilakukan pemungutan suara (voting), 475 anggota MPR memilih alternatif 2, sedangkan 122 anggota MPR memilih alternatif 1, dan 3 anggota MPR memilih abstain. Dengan demikian, alternatif 2 disahkan sebagai Pasal 2 ayat (1) UUD 1945.²⁷⁷

Perubahan Pasal 2 ayat (1) menghapuskan unsur utusan golongan dan mengubah utusan daerah menjadi DPD. Penghapusan golongan menurut Bagir Manan, lebih didorong oleh pertimbangan pragmatik daripada konseptual. Pertama, tidak mudah menentukan golongan yang diwakili. Kedua, cara pengisiannya mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat. Perubahan sistem utusan daerah dimaksudkan agar lebih demokratik dan meningkatkan keikutsertaan daerah dalam penyelenggaraan sehari-hari praktik negara dan pemerintahan, di samping sebagai forum memperjuangkan kepentingan daerah.²⁷⁸

Harus diakui bahwa di masa Orde Baru, pengertian Utusan Golongan tersebut pernah juga disalah gunakan dengan dikembangkannya pengertian golongan ke dalam tiga jalur ‘ABG’. Jalur A adalah Angkatan Bersenjata, jalur B untuk Birokrasi Pegawai Negeri, dan jalur G untuk sebutan Golongan Karya. Dengan demikian, setelah pengertiannya telah diperluas sehingga mencakup semua pengertian golongan, makna Utusan Golongan itu dipersempit lagi hanya untuk kepentingan rezim Orde Baru di bawah di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto dalam mengkonsolidasikan dan memobilisasikan dukungan politik melalui instrument Golongan Karya untuk terus menerus menguasai panggung politik nasional.²⁷⁹

²⁷⁷ *Ibid*, hlm. 165.

²⁷⁸ *Ibid*, hlm. 165.

²⁷⁹ Jimly Asshiddiqie, *Format ... Op.Cit*, hlm. 46.

Yang sangat vokal menyuarakan pandangan agar Utusan Golongan tidak dihapus atau dihilangkan hak konstitusionalnya dari keanggotaan MPR, juga hanya dari kalangan Utusan Golongan itu sendiri. Nampak sekali gambaran seakan-akan semua orang cenderung hanya memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya sendiri-sendiri. Bahkan ada pula anggota MPR yang secara pragmatis berpendapat bahwa untuk menyelesaikan persoalan Utusan Golongan ini mudah saja, yaitu melalui mekanisme voting atau pemungutan suara. Nasib Utusan Golongan setelah diadakan voting tentu akan dihapuskan dari ketentuan UUD. Pendapat ini memang sederhana, akan tetapi, jika keberadaan Utusan Golongan ditiadakan sama sekali, maka pemikiran asli yang dikembangkan oleh *'the founding fathers'* berkenaan dengan prinsip perwakilan fungsional (*functional representative*) sama sekali dihilangkan dari jalan pikiran konstitusionalisme Indonesia.²⁸⁰

Dapat dikatakan sekarang, kedaulatan rakyat sebagai suatu prinsip di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia tidak lagi dijalankan oleh MPR. Melalui perubahan ketiga, MPR berkedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga negara lain.

MPR tidak lagi dapat menetapkan GBHN, serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini berkaitan dengan perubahan UUD 1945 menganut sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, dimana mereka (para calon Presiden dan Wakil Presiden memiliki

²⁸⁰ *Ibid*, hlm. 48.

program yang ditawarkan secara langsung kepada rakyat). Berkaitan dengan itu, MPR hanya berwenang melantik Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih.

Kedudukan dan tugas MPR ini diatur dalam UU no. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Menurut ketentuan Pasal 10 UU No. 22 tahun 2003, MPR merupakan lembaga yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Atas pengaturan demikian ini, tuntaslah keberadaan MPR yang semula sebagai lembaga tertinggi menjadi lembaga negara saja.

Dalam implementasinya, pelaksanaan pemilihan langsung sebagai bentuk penggunaan hak kedaulatan rakyat bisa juga diberikan oleh undang-undang yang bersumber pada UUD 1945 seperti yang telah berlaku untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah dan pemilihan kepala daerah. Itu mungkin juga berlaku untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD. Jadi, penggunaan hak memilih secara langsung bukan hanya yang ditentukan secara eksplisit di dalam UUD, tetapi dapat dimuat dalam undang-undang yang bersumber dari konsep UUD.²⁸¹

Karena utusan politik (DPR) mempunyai lebih banyak komposisi keanggotaan dalam MPR dibandingkan dengan DPD sebagai utusan daerah. Maka kekuasaan MPR lebih condong terhadap keputusan-keputusan yang bersifat politik, sehingga tidak menghasilkan keputusan yang benar.

Melihat perkembangan ketatanegaraan dewasa ini juga kita mengetahui bahwa DPR mempunyai kekuasaan yang lebih (*legislative heavy*) yang lebih condong ke parlementer, dari pada Presiden. Padahal ciri dari reformasi adalah presidensial. Oleh sebab itu *legislative heavy* yang dimiliki DPR menimbulkan

²⁸¹Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan ... Op.cit....* hlm. 66.

kekacauan ketatanegaraan. Konflik ketatanegaraan juga banyak dipicu oleh tari-menarik kekuatan politik di DPR.

4. Lembaga Negara Dalam UUD

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologi memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebutkan lembaga negara digunakan istilah *political institution* sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staat organen*. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan lembaga negara, badan negara, atau organ negara.²⁸²

Menurut kamus Hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata organ diartikan sebagai berikut:²⁸³

Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang yang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum ... selanjutnya negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (Presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.

Oleh karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara seringkali dipertukarkan satu sama lain. Akan tetapi, satu sama lain sebenarnya dapat dan memang perlu dibedakan, sehingga tidak membingungkan. Untuk memahami secara tepat, maka tidak ada jalan lain kecuali

²⁸²Ni'matul Huda, *Lembaga ... Op.cit...* hlm. 76.

²⁸³*Ibid.* hlm. 76.

mengetahui persis apa yang dimaksud dan apa kewenangan dan fungsi yang dikaitkan dengan organisasi atau badan yang bersangkutan.²⁸⁴

Menurut Natabaya, penyusun UUD 1945 sebelum perubahan cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS tahun 1949 tidak menggunakan istilah kecuali alat perlengkapan negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat, melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.²⁸⁵

Hans Kelsen menyebutkan, siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk *organic*. Di samping organ yang berbentuk *organic*, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norma applying*).²⁸⁶

Lebih lanjut Kelsen mengatakan, parlemen yang menetapkan undang-undang pidana, dan warga negara yang memilih parlemen merupakan organ-organ negara, termasuk hakim yang menghukum si penjahat serta individu yang sesungguhnya melaksanakan hukuman tersebut. Menurut pengertian ini, organ adalah individu yang menjalankan fungsi tertentu.²⁸⁷

²⁸⁴ *Ibid.* Hlm. 76.

²⁸⁵ *Ibid.* Hlm. 77.

²⁸⁶ *Ibid.* hlm. 77.

²⁸⁷ *Ibid.* hlm. 77.

Ada konsep lain yang lebih sempit, yakni konsep material. Menurut konsep ini, seseorang disebut sebagai organ negara jika dia secara pribadi menempati kedudukan hukum tertentu. Ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit ini bahwa (i) organ itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (ii) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan (iii) ia berhak mendapatkan gaji dari negara.²⁸⁸

Dalam ketentuan UUD 1945 hasil amandemen sama sekali tidak terdapat ketentuan hukum yang mengatur tentang definisi ‘lembaga negara’ sehingga banyak ahli hukum Indonesia yang melakukan “ijtihad” sendiri-sendiri dalam mendefinisikan dan mengklasifikasikan konsep lembaga negara. Satu-satunya ‘petunjuk’ yang diberikan UUD 1945 setelah amandemen adalah berdasarkan Pasal 24C ayat (1) yang menyebut salah satu kewenangan dari MK adalah untuk mengadili dan memutuskan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.²⁸⁹

Sri Soemantri menafsirkan lembaga negara berdasarkan hasil amandemen terdiri dari BPK, DPR, MPR, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK, dan KY (8 lembaga negara). Pemikiran ini dibagi menjadi tiga fungsi, pertama, dalam bidang perundang-undangan, kedua, berkaitan dengan pengawasan, ketiga, berkaitan dengan pengangkatan hakim agung.²⁹⁰

Menurut Jimly Asshiddiqie, lembaga-lembaga negara dalam arti sempit yang dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara itu menurut UUD 1945 ada

²⁸⁸ *Ibid.* hlm. 78.

²⁸⁹ *Ibid.* hlm. 81.

²⁹⁰ *Ibid.* hlm. 81.

tujuh institusi, yakni Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA, dan BPK.²⁹¹

Lembaga negara yang diatur dalam dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatannya dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan daerah tentu lebih rendah lagi tingkatannya.²⁹²

Untuk meminimalisir kekacauan akibat dirubahnya sistem ketatanegaraan Indonesia yang mengadopsi sistem barat, maka perlu adanya wacana untuk mengembalikan sistem ketatanegaraan Indonesia kepada UUD yang awal, yang mencirikan memenuhi unsur Karya seni, karya Filsafat, dan karya Pengetahuan. Atau setidaknya menerima gagasan yang lebih baik dari amandemen yang lalu.

5. Anomali MPR Paska Perubahan

Setelah melakukan pembahasan tentang MPR baik sebelum Perubahan maupun setelah Perubahan, maka pada bagian ini akan kita analisis susunan, kedudukan, dan wewenang MPR. Dalam bagian ini penulis hanya menggunakan UUD 1945 dan UUD Perubahan sebagai referensi utama, dikomparasikan dengan UU No 17 tahun 2014 *Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan*

²⁹¹*Ibid.* hlm. 82.

²⁹²*Ibid.* hlm. 84.

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, atau biasa disebut UU MD3.

A. Anomali 1: Kedaulatan Rakyat

MPR hasil Pemilu 1999, seolah mendapat beban berat untuk melaksanakan amanat reformasi, salah satu diantaranya ialah mengubah UUD 1945. Karena UUD 1945 “dituduh” menjadi biang keladi permasalahan bangsa Indonesia selama kekuasaan Orde Baru. Oleh sebab itu, semua pasal dalam UUD 1945 yang dinilai memberi peluang penyalahgunaan kekuasaan harus diubah. Mengubah seluruh pasal yang dinilai memberi peluang penyalahgunaan kekuasaan menjadi spirit utama perubahan UUD 1945.

Spirit tersebut tampak dalam sidang-sidang pembahasan Perubahan UUD 1945, baik pada saat sidang komisi, sidang di Panitia Ad Hoc (PAH), maupun Sidang Paripurna MPR²⁹³. Karena argumen untuk membatasi kekuasaan lebih dominan maka yang menjadi fokus pembahasan anggota MPR, termasuk mereka yang duduk di dalam Panitia Ad Hoc III, ialah membatasi kekuasaan eksekutif.

Selama pemerintahan Orde Baru, Presiden dinilai telah berlaku otoriter dan hegemonik. Kekuasaan pemerintah Orde Baru yang otoritarian itu tidak boleh lagi terjadi pada Indonesia paska reformasi. Otoritarian Orde Baru yang paling terlihat ialah dengan melakukan konsolidasi kekuasaan melalui lembaga-lembaga negara. Seluruh lembaga tertinggi maupun tinggi negara dikonsolidasi oleh Pemerintah Orde Baru untuk melanggengkan kekuasaannya.

²⁹³ Soal perdebatan ini bisa dibaca dalam Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, Edisi Revisi Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi : 2010

Pemerintah Orde Baru memang mendasarkan semua tindakannya untuk mengkonsolidasi kekuasaan pada UUD 1945 dan Penjelasannya. Dan hal itu yang menurut anggota MPR RI hasil Pemilu 1999, harus diubah. Sistem otoritarian harus diganti dengan sistem yang lebih demokratis. Kekuasaan negara harus dikembalikan pada pemiliknya yang asli : rakyat.

Kekuasaan yang harus dikembalikan pada rakyat, membutuhkan sebuah mekanisme, agar rakyat dapat secara langsung menggunakan hak-haknya. Tidak boleh ada lembaga yang “mengklaim” mewakili kedaulatan rakyat. Agar rakyat dapat menjalankan kedaulatannya tanpa melalui “perantara” maka yang harus dilakukan ialah rakyat diberi kuasa untuk memilih atau mendudukkan orang dalam pemerintahan. Oleh sebab itu sejak awal pembahasan perubahan UUD 1945, hampir semua anggota MPR, kecuali utusan ABRI, telah sepakat untuk mengadakan pemilihan presiden secara langsung.

Jika presiden sudah dipilih langsung, maka fungsi MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, dan yang menjalankan tugas memilih presiden/wakil presiden, menjadi tidak ada. Karena fungsi itu tidak ada, maka lembaga MPR harus juga tidak ada, atau minimal “diberdayakan” dengan menghilangkan fungsinya sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

Pembahasan soal fungsi MPR sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat dan karena itu menjadi lembaga tertinggi negara, sebenarnya tidak terlalu alot, karena frame berpikir anggota MPR sudah sejalan. Perdebatan yang terjadi hanya masalah teknis dan redaksional.

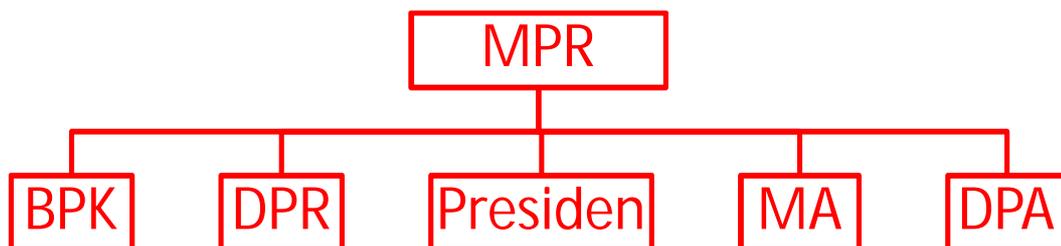
Dorongan menjadikan negara Indonesia menjadi negara demokratis dengan menyerahkan hak rakyat kepada rakyat melalui mekanisme pemilihan umum, telah mengubah secara fundamental *staatsidee* Indonesia. *Staatsidee* kolektivisme, kekeluargaan, persatuan, negara pengurus, dan istilah lain yang digunakan para *founding fathers* saat membentuk negara ini, tidak pernah dikaji atau dijadikan sebagai bahan melakukan perubahan UUD 1945.

Perubahan UUD secara parsial menjadi penyebab diabaikannya *staatsidee* negara. Praktis tidak ada pembahasan konseptual tentang *staatsidee* negara dalam pembahasan perubahan UUD 1945 oleh MPR RI paska reformasi. Pengabaian pembahasan *staatsidee*, telah membuat beberapa pasal dalam UUD 1945 mengalami distorsi, dan juga tumpang tindih. Pada gilirannya hal itu memicu konflik kewenangan lembaga negara, seperti terlihat dalam sengketa antara DPR dan DPD terkait UU MD 3 (UU No 17 tahun 2014). Juga sengketa antara KPK dan Kepolisian, sengketa antara Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung, Sengketa antara Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi, dan sebagainya.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, “Kedaulatan di tangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Menurut pasal tersebut, MPR merupakan representasi kedaulatan rakyat yang fungsinya ialah melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan karena itu MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi dalam negara. Kedaulatan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh MPR itu kemudian didistribusikan kepada lembaga tinggi negara: Presiden (eksekutif), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR-legeslatif),

Mahkamah Agung (MA-yudikatif), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK-auditif), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA-konsultatif).

Tabel 1



Karena MPR merupakan lembaga tertinggi negara, pelaksana kedaulatan rakyat, maka dia memiliki hak untuk memilih dan memberhentikan presiden. Kepresidenan merupakan lembaga eksekutif yang kedudukannya di bawah MPR dan bertanggungjawab pada MPR. Presiden mempunyai kedudukan yang setara dengan DPR, MA, BPK, dan DPA.

Pasal tersebut, dengan pertimbangan kekuasaan rakyat harus dikembalikan pada rakyat sebagaimana telah diurai dalam bagian sebelumnya, kemudian diubah, sehingga berbunyi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Kedaulatan Rakyat yang semula diterjemahkan sebagai “kekuasaan” yang kemudian dijalankan oleh MPR, diubah menjadi “peraturan” yaitu UUD.

Karena kedaulatan rakyat dijalankan oleh sebuah peraturan, seharusnya, rakyat memiliki akses untuk melakukan peninjauan atas peraturan tersebut. Dan bila konsisten hal itu dijalankan, maka mekanisme pelaksanaan kedaulatan rakyat bisa dilakukan dengan model referendum. Namun, hak rakyat untuk mengakses peraturan yang ingin dibuatnya tidak diberikan pada rakyat, melainkan pada MPR, Pasal 37 ayat (1) "*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.*"

Pelaksanaan kedaulatan rakyat untuk mengubah UUD, menjadi anomali pertama dari kekuasaan MPR. Bila semula dalam pembahasan perubahan UUD, dinyatakan MPR bukan sebagai lembaga pelaksana atau yang melakukan kedaulatan rakyat, namun dalam hal hak rakyat untuk menentukan konstitusi, kedaulatan itu tetap diberikan pada MPR. Rakyat tidak diberi kekuasaan secara langsung untuk mengubah UUD melalui referendum atau penentuan pendapat rakyat, tapi dilakukan oleh MPR.

Perbedaan mendasar dari pelaksanaan kedaulatan rakyat di bidang konstitusi ini ialah, menurut UUD 1945 hak rakyat untuk menentukan konstitusi dilaksanakan oleh lembaga yang kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaksana kedaulatan rakyat, namun menurut UUD Perubahan, hak itu dilaksanakan oleh lembaga yang kedudukannya lebih rendah, yaitu lembaga tinggi negara, yang tidak memiliki hak untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.

Hal itu dapat disimpulkan bahwa, menurut hemat penulis, kedaulatan rakyat dalam UUD Perubahan telah diturunkan kedudukannya. Rakyat tidak lagi memiliki "kemewahan" diwakili oleh lembaga tertinggi, melainkan dilakukan

oleh lembaga negara yang memiliki kedudukan setara dengan lembaga negara lainnya.

Di sisi lain, pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam bidang keterwakilan rakyat, juga telah direduksi menjadi keterwakilan partai politik. MPR menurut UUD Perubahan, terdiri atas anggota DPR²⁹⁴ dan DPD, dengan perbandingan jumlah anggota DPD “hanya” tidak lebih dari $1/3$ ²⁹⁵ jumlah anggota DPR. Dengan perbandingan itu, maka yang dominan ialah partai politik.

Karena partai politik dominan, maka menjadi kewenangan partai politik juga untuk mengusulkan sekaligus melakukan pembahasan (melalui kader partai yang menjadi anggota DPR) UUD. Juga membuat UU, menentukan pejabat negara. Dengan kata lain, kedaulatan rakyat telah digantikan oleh kedaulatan partai politik.

Hal itu sangat berbeda dengan makna kedaulatan rakyat yang tercantum dalam UUD 1945. UUD 1945 menempatkan kedaulatan rakyat pada partai politik dan seluruh golongan, seluruh perwakilan rakyat di daerah, dengan keberadaan institusi Utusan Golongan dan Utusan Daerah, dalam susunan keanggotaan MPR. Rumusan tersebut sejalan dengan *staatsidee* yang dianut Indonesia, yaitu kolektivisme atau kekeluargaan. Seluruh lapisan masyarakat, seluruh golongan dapat berkontribusi dalam seluruh aspek kenegaraan.

²⁹⁴ Pasal 2 UUD Perubahan

²⁹⁵ Pasal 252 UU No. 17/2014

B. Anomali 2: Kewenangan dan Tugas MPR

Anomali berikutnya ialah kewenangan dan tugas MPR sebagai lembaga tinggi negara, seperti terdumuskan dalam Pasal 3 UU No 17/2014 jo UU No 42/2014. Sebagai lembaga tinggi, MPR berkedudukan sama dengan lembaga tinggi negara lainnya : DPR, Presiden, BPK, MK, MA, KY. Seperti sudah disinggung dalam angka 1, karena kedudukan MPR sama atau sejajar dengan lembaga tinggi negara²⁹⁶ lainnya, maka hal ini menimbulkan beberapa persoalan baru, bila dikaitkan dengan pasal-pasal dalam UUD Perubahan:

1) Memberhentikan presiden

Pasal 3 UUD Perubahan memberi tiga keistimewaan pada MPR sebagai lembaga negara²⁹⁷, yaitu:

- i. Mengubah dan menetapkan UUD²⁹⁸
- ii. Melantik presiden/wakil presiden²⁹⁹
- iii. Memberhentikan presiden/wakil presiden³⁰⁰

Dalam bagian ini akan dibahas soal melantik dan memberhentikan presiden/wakil presiden. Logikanya, secara organisatoris yang berhak mengangkat dan memberhentikan seseorang dari jabatannya ialah lembaga yang berada atau memiliki kekuasaan lebih tinggi. Camat dipilih oleh walikota, kepala cabang sebuah perusahaan diangkat oleh pimpinan tertinggi di perusahaan tersebut, dan sebagainya.

Dalam UUD 1945 presiden dipilih oleh MPR³⁰¹ sebagai lembaga yang memiliki kedudukan tertinggi. Karena dipilih oleh MPR, maka

²⁹⁶ UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

²⁹⁷ Dalam perdebatan di sidang-sidang MPR untuk membahas perubahan UUD 1945 itu disebutkan sebagai wewenang dan tugas MPR, dan kemudian dituangkan dalam UU No. 17/2014

²⁹⁸ Pasal 3 ayat (1) UUD Perubahan

²⁹⁹ Pasal 3 ayat (2) UUD Perubahan

³⁰⁰ Pasal 3 ayat (3) UUD Perubahan

³⁰¹ Pasal 6 ayat (2) UUD 1945

presiden/wakil presiden juga dapat diberhentikan oleh MPR. Tampak jelas sekali struktur kenegaraan dari proses pemilihan dan pemberhentian presiden/wakil presiden tersebut.

Namun dalam UUD Perubahan, presiden/wakil presiden dilantik dan diberhentikan³⁰² oleh lembaga yang memiliki derajat setara. Meski hal itu diatur dalam UUD, namun secara hirarkhi menjadi anomali.

2) Keputusan/Ketetapan MPR Dapat Digugat

Pasal 24C ayat (1) UUD Perubahan: *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.*

Menjadi pertanyaan, apakah keputusan dan/atau ketetapan MPR secara formal (bukan material) dapat diajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi, apabila ada lembaga tinggi negara lainnya merasa keputusan/ketetapan MPR itu menimbulkan masalah? Misalkan, dapatkah DPR menggugat keputusan/ketetapan MPR yang karena presiden dan wakil presiden berhalangan tetap, maka MPR memilih presiden dan wakil presiden (Pasal 8 UUD Perubahan). Presiden dan wakil presiden yang sudah dipilih, ternyata kemudian digugat oleh lembaga tinggi negara lain. Apakah kasus tersebut dapat diajukan ke Mahkamah Konstitusi dengan menggunakan dasar Pasal 24C ayat 1 UUD Perubahan.

Dapatkah Dewan Perwakilan Daerah, yang memandang hak-haknya dibatasi, atau komposisinya tidak sebanding dengan Dewan Perwakilan Rakyat, kemudian menggugat keputusan MPR yang

³⁰² Setelah melalui proses sebagaimana diatur dalam pasal 7A dan 7B UUD Perubahan

menetapkan UUD Perubahan? Bukankah keputusan MPR itu layak disebut sebagai sengketa antar lembaga negara?

Apabila hal itu diajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi, apakah Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan? Karena secara material yang digugat ialah UUD yang domainnya berada di MPR bukan di Mahkamah Konstitusi. Namun secara formal hal itu merupakan konflik kewenangan antar lembaga negara.

3) Kewenangan MPR

Dalam hal kewenangan dan tugas MPR anomali yang sangat mencolok ialah terjadinya perbedaan yang sangat tajam antara kewenangannya (mengubah dan menetapkan UUD, melantik dan memberhentikan presiden), dengan tugasnya yang hanya bersifat seremonial dan kehumasan.

Pasal 5 UU 17/2014 menjelaskan tugas MPR :

- a. *memasyarakatkan ketetapan MPR;*
- b. *memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;*
- c. *mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan*
- d. *menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

Berbeda dengan tugas MPR menurut UUD 1945, dimana masih diberi kewenangan untuk membuat dan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), sehingga MPR selalu bekerja menyerap aspirasi rakyat (pemegang kedaulatan), mengkaji, dan memformulasikannya dalam GBHN. Di samping itu, MPR juga bertugas untuk mengawasi jalannya pemerintahan, karena presiden

dapat dihentikan oleh MPR bila dinilai melanggar UUD 1945 dan GBHN³⁰³.

Tugas MPR sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 UU 17/2014 huruf a, b, dan c, sebenarnya bisa dilakukan oleh badan-badan eksekutif, tidak perlu dilakukan oleh lembaga negara.

C. Anomali 3 : Kewenangan Mengubah UUD

Anomali berikutnya ialah kewenangan sekaligus tugas MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD. Kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD diatur dalam Pasal 3 ayat (1) "*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar.*" Tata cara melakukan perubahan UUD diatur lebih terinci dalam Pasal 37 UUD Perubahan. Kemudian, dalam Aturan Tambahan Pasal II disebutkan : "*Dengan ditetapkannya perubahan Undang Undang Dasar ini, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal pasal.*"

Dari ketentuan Pasal 3 ayat (1), Pasal 37, dan Aturan Tambahan Pasal II, jelas dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan UUD ialah terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal (atau sering disebut sebagai batang tubuh). Esensi dari Aturan Tambahan Pasal II itu ialah membuat Penjelasan UUD 1945 yang semula oleh Orde Baru ditetapkan sebagai satu kesatuan dengan Pembukaan dan Batang Tubuh, menjadi tidak berlaku. Penjelasan UUD 1945 dihilangkan, dan tidak memiliki kekuatan hukum.

³⁰³ Penjelasan UUD 1945

Namun pemahaman konstitusi tersebut telah dimaknai berbeda, atau bahkan bisa disebut dilanggar oleh UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Pasal 24 UU 17/2014 itu justru memangkas dan membatasi kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD (Pembukaan dan Batang Tubuh).

“Dalam mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana dimaksud pada ayat (1), anggota MPR tidak dapat mengusulkan perubahan terhadap Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia³⁰⁴.”

Secara hirarki, UU memiliki kedudukan lebih rendah daripada UUD. Bahwa dalam UU No. 17/2014 itu telah berlawanan dengan Pasal 3, Pasal 37, dan terutama Aturan Peralihan Pasal II UUD Perubahan.

Masalah Pembukaan UUD merupakan persoalan yang serius bagi bangsa Indonesia. Bahkan ada yang berpendapat, mengubah Pembukaan akan berdampak buruk yaitu disintegrasi bangsa. Namun mengapa justru para penggagas perubahan UUD 1945 memberi peluang pada MPR untuk mengubah Pembukaan?

Apabila ada usul dari anggota, sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 37 UUD Perubahan, menghendaki perubahan Pembukaan UUD, argumentasi apakah yang dapat digunakan oleh MPR untuk menolak usulan tersebut? Apakah akan berargumentasi dengan UU No. 17/2014?

BAB V

Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

Membandingkan Susunan, Kedudukan, dan Kewenangan MPR menurut UUD 1945 dan UUD Perubahan, maka penulis berkesimpulan ada perubahan secara mendasar bila dilihat dari *staatsidee* Indonesia. Perubahan *staatsidee* itu pada akhirnya mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia, juga mengubah bentuk dan pelaksanaan kedaulatan rakyat.

A. *Staatsidee* Indonesia

Perumusan UUD 1945 oleh BPUPKI dan PPKI, secara jelas menyatakan bahwa *staatsidee* Indonesia ialah Kekeluargaan, Integralistik, atau dengan istilah lain : Kolektivisme. Kolektivisme yang dirumuskan oleh *founding fathers* ialah kolektivisme yang berbasis pada akar budaya bangsa Indonesia yang terus bertahan. Hingga saat ini, ciri kolektivisme itu masih tetap dipertahankan di desa-desa, seperti tercermin dalam tradisi gotong royong, kerja bakti dan sebagainya. Kolektivisme, merujuk teori Frederich A. Hayek, merupakan “rejim” perencanaan terpusat. Oleh sebab itu sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945, memiliki sistem yang khas. Kekhasan itu terutama terletak pada keberadaan MPR sebagai penjelmaan rakyat, pelaksana kedaulatan rakyat. MPR merupakan Lembaga Tertinggi Negara, yang mendistribusikan kewenangannya pada Lembaga-lembaga Tinggi

Negara. MPR bisa disebut sebagai orang pusat untuk merumuskan perencanaan. Rumusan perencanaan tersebut, diformulasikan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), sebagai rujukan bagi Lembaga-lembaga Tinggi Negara.

Paska amandemen UUD (1999-2002), *staatsidee* kolektivisme tidak lagi digunakan, dengan alasan hak rakyat harus dikembalikan pada rakyat. Rakyat yang dimaksud ialah individu-individu warga negara. Oleh sebab itu, UUD Perubahan lebih bersifat individualistic. Paham individualistic yang dahulu sangat ditentang oleh para *founding fathers*, dapat dilihat pada bentuk-bentuk pelaksanaan demokrasi, dimana digunakan demokrasi langsung, *one man one vote*. Demokrasi langsung itu dipandang sebagai bentuk kedaulatan rakyat, sehingga tidak perlu lagi diwakilkan kepada MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu MPR tidak lagi menjadi Lembaga Tertinggi Negara, melainkan hanya Lembaga Tinggi Negara, setara dengan Presiden, DPR, DPD, BPK, MA, KY, dan MK. Karena perencanaan terpusat tidak lagi diterapkan, maka kewenangan MPR merumuskan GBHN juga dihilangkan, dan arah negara diserahkan pada presiden yang terpilih melalui pemilihan langsung. Selain itu, hak-hak rakyat untuk terlibat dalam urusan kenegaraan, telah diambil alih oleh partai politik, karena peserta Pemilu untuk duduk di DPR dan MPR berasal partai politik. Meskipun DPD secara konstitusional merupakan individu non partai,

namun dalam pelaksanaannya anggota DPD berasal atau berafiliasi dengan partai politik.

B. Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan rakyat menurut UUD 1945, dilaksanakan oleh MPR. Dan susunan MPR terdiri atas tiga golongan rakyat : golongan politik (partai politik melalui DPR), golongan fungsional (Utusan Golongan), dan golongan masyarakat adat/kedaerahan (Utusan Daerah).

Dalam UUD Perubahan, Utusan Golongan dihilangkan, sehingga susunan MPR terdiri atas Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam kenyataannya, anggota DPD selalu berasal atau berafiliasi dengan partai politik. Dengan kondisi itu, sesungguhnya partai politik merupakan pelaksana kedaulatan rakyat. Dalam beberapa kasus, partai politik sering dianggap sebagai “harta milik” orang/keluarga tertentu. Dan partai politik memiliki masalah-masalah internal, sehingga terpecah. Dari dua hal tentang partai politik itu, tentu sangat mengkhawatirkan jika kedaulatan rakyat diserahkan hanya pada golongan/keluarga/kelompok tertentu.

C. Sistem Ketatanegaraan

Akibat point satu dan dua di atas, berdampak pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Terjadinya overlapping pelaksanaan kekuasaan/kewenangan, misalnya kedudukan MPR yang di satu sisi memiliki kewenangan

“super” yaitu melakukan amandemen UUD, di sisi lain pelaksanaan kewenangannya diatur oleh lembaga lain yaitu DPR. Contoh lain ialah kewenangan DPR terlibat menentukan jabatan-jabatan pada lembaga-lembaga tinggi negara. Kekuasaan presiden sebagai panglima tertinggi Angkatan Darat, Angkatan Udara, Angkatan Laut, dan kepolisian, namun dalam pelaksanaannya kekuasaan tertinggi itu dibatasi oleh keterlibatan DPR.

2. Saran

Berdasarkan pemaparan dan analisis yang penulis lakukan, maka untuk memperbaiki sistem ketatanegaraan Indonesia perlu dilakukan perubahan/amandemen UUD. Dalam perubahan tersebut harus benar-benar dipikirkan secara mendasar *staatsidee* Indonesia. *Staatsidee* tersebut memiliki fungsi sebagai ruh dalam menjalankan negara. Tanpa *staatsidee*, maka negara akan berjalan tanpa pedoman.

Dalam konteks perumusan *staatsidee* dan amandemen/perubahan UUD itu, penulis ingin memberikan saran :

- 1) *Staatsidee* kolektivisme yang dirumuskan oleh para *founding father* dan tercermin dalam Pembukaan UUD perlu ditegaskan kembali. Esensi dari kolektivisme ialah paham perencanaan.
- 2) Dalam hal kedaulatan, sebaiknya kedaulatan rakyat tetap diberikan pada rakyat tanpa dikurangi atau digantikan oleh partai politik, sebagaimana kondisi saat ini.
- 3) Dalam kaitan dengan saran kedua tersebut, penulis menyarankan agar susunan, kedudukan, kewenangan dan tugas MPR dikembalikan

sebagaimana diatur dalam UUD 1945. MPR tetap sebagai lembaga tertinggi negara, pelaksana kedaulatan rakyat. Demikian pula dengan susunan MPR yang terdiri dari representasi politik (Partai Politik/DPR), representasi kewilayahan (Utusan Daerah), dan representasi golongan fungsional (Utusan Golongan).

- 4) Pengalaman traumatik penyimpangan UUD 1945 yang dilakukan oleh Orde Lama maupun Orde Baru, dapat diperbaiki dengan memperbaiki pasal-pasal yang dinilai memberi peluang otoritarianisme, tanpa mengubah bangunan ketatanegaraan Indonesia sebagaimana dirumuskan oleh UUD 1945.

Daftar Pustaka

Buku-buku:

- Ann Seidman and Robert B. Seidman, *Law-Making, Development and The Rule Of Law*, <http://media.leidenuniv.nl/legacy/Seidmanforth.pdf>
- Artidjo Alkostar, (ed), *Identitas Hukum Nasional*, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 1997.
- Bambang Santoso, *Relevansi Pemikiran Teori Robert B Seidman tentang 'The Law of Non Transferability of the Law' dengan upaya Pembangunan Hukum Nasional*, Jurnal Yustisia, edisi No 70, Januari-April 2007.
- Bambang Santoso, *Relevansi Pemikiran Teori Robert B Seidman tentang 'The Law of Non Transferability of the Law' dengan upaya Pembangunan Hukum Nasional*, Jurnal Yustisia, edisi No 70, Januari-April 2007.
- Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum, Problematika Ketertiban yang Adil*, Bandung: CV. Mandar Maju, 2011.
- C. S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Cetakan pertama, Jakarta: Bina Aksara, 1984.
- C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.
- Carol C. Gould, *Demokrasi Ditinjau Kembali. Tiara Wacana*, cetakan pertama. Yogyakarta, 1993.
- CF Strong, "Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk Negara," Bandung: Nusa Media, 2015.
- Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1994.
- , Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, "Teori dan Hukum Konstitusi", Depok: Rajawali pers, 1999.
- , *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan, AMP YKPN*, cetakan kedua, Yogyakarta, 1991.

- David M. Trubek, *Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development*, The Yale Law Journal, Volume 82, Number 1, November 1972.
- Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, cetakan pertama, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cet. 4, 1960.
- Frederich A. Hayek, *Ancaman Kolektivisme*, Freedom Institute-Friederich Naumann Stiftung, Jakarta, 2011.
- Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, jilid pertama, Jakarta, tanpa penerbit Wahidin, Samsul, 2010, *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 1959.
- Hamdan Zoelva, “*Fenomena Perda Syariat Islam Di Daerah*,” <http://www.tokohindonesia.com/publikasi/article/322-opini/4227-fenomena-perda-syariat-islam-di-daerah>.
- HM Arifin, *Filsafat Pendidikan Islam*, Cet. VI. Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2000.
- J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, Jakarta: PT. Pembangunan, 1998.
- Jhr. Dr. J.J. Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, Jakarta: PT. Pembangunan cetakan keenam, 1998.
- Jimly Ashiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*. Jakarta: Ikhtiar Baru van Hoeve, 1994.
- , *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Cetakan pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- , *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, Disertasi Pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1993.
- , *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2005.

- , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah)*, Jakarta: Alumni, 2006.
- Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung: Nusa Media, 2013.
- Lysen, *Individu dan Masyarakat*, Vorkink-Van Hoeve, Bandung.
- Marcus Colchester, Sophie Chao (ed), *Beragam Jalur Menuju Keadilan Pluralisme Hukum Dan Hak-hak Masyarakat Adat Di Asia Tenggara*, Jakarta: Epistema Institute, 2002.
- Marsilam Simanjuntak, *Unsur Hegelian Dalam Pandangan Negara Integralistik*, Skripsi, Jakarta: Fakultas Hukum UI, 1989.
- Mc Iver, *Jaring-jaring Pemerintahan jilid 2*, (Jakarta, Aksara Baru Kusumohamidjojo, Budiono, 2011, Filsafat Hukum, Problematika Ketertiban yang Adil, Bandung: CV. Mandar Maju, 1981.
- Michiel Otto, *Sharia Incorporated A Comparative Overview of the Legal Systems of Twelve Muslim Countries in Past and Present*, Leiden: Leiden University Press, 2010.
- Miriam Budiardjo, *DasarDasar Ilmu Politik. Edisi Revisi*, Cetakan Pertama, Gramedia, Jakarta, 2008.
- Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, Depok: Rajawali pers, 2013.
- , *Politik Hukum Di Indonesia*, edisi revisi, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2009.
- Mr. Djokosutono, *Hukum Tata Negara, cetakan pertama*, Jakarta, Ghlm. ia Indonesia, 1982.
- Mr. Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, jilid pertama, Jakarta, tanpa penerbit, 1959.
- Ni'matul Huda, *"Hukum Tata Negara Indonesia,"* Depok: Rajawali Pers, 2014.
- , *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, Cetakan ke-9, Yogyakarta: RajaGrafindo Persada, 2014.

- , *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Notonagoro, *Beberapa Hal Mengenai Falsafah Pancasila*, cetakan ketujuh, Jakarta: Pantjuran Tudjuh, 1978.
- R Soepomo, *Bab-Bab Tentang Hukum Adat*, cetakan kesembilan, Jakarta: Pradnya Paramita, 1977.
- Ricklefs, M.C., *Sejarah Indonesia Modern 1200-2004*, Jakarta : Serambi, 2005
- S. Silalahi, “*Dasar-dasar Indonesia Merdeka Versi Para Pendiri Negara*”, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Samsul Wahidin, *Dalam Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- , *Konseptualisasi dan Perjalanan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Yang Tak Kunjung Tegak : Apa Yang Salah Dengan Kerja Penegakan Hukum Di Negeri Ini?* Dalam <https://soetandyo.files.wordpress.com/2012/12/hukum-yang-tak-kunjung-tegak.docx>.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Yang Tak Kunjung Tegak : Apa Yang Salah Dengan Kerja Penegakan Hukum Di Negeri Ini?* Dalam <https://soetandyo.files.wordpress.com/2012/12/hukum-yang-tak-kunjung-tegak.docx>. 2012.
- Sofian Efendi, *Sistem Pemerintahan Negara Berdasarkan Faham Kekeluargaan dan Idiologi Negara Pancasila*, makalah disampaikan pada Seminar Wawasan Kebangsaan dan Pengamalan Pancasila. <https://dunialppkb.wordpress.com/sistem-pemerintahan-negara/>
- Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: Rosda, 2014.
- Tim penyusun MKD Sunan Ampel, *Studi Hukum Islam*, Surabaya: IAIN Sunan Ampel Press, 2011.
- W. Freidmann, *Legal Theory*, London: Steven&soon, 5th ed).
- Wahyudi, Alwi *Hukum Tata Negara Indonesia, Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Jogja : Pustaka Pelajar, 2012

Peraturan Perundang-Undangan:

Lampiran Ketetapan No: XXXIII/MPRS/1966 Tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia. Di dalamnya terdapat skema pembagian kekuasaan negara dengan jalur instruktif yang digambarkan secara jelas. Di bawahnya ada deretan Lembaga Tinggi Negara.

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, EDISI REVISI

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002, EDISI REVISI Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi: 2010.

Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid pertama (I). 1959.

Pasal 19 UUD 1945 berbunyi: “ (1) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang. (2) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun”.

Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berbunyi: “MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”,

Pasal 20 UUD 1945 berbunyi: “ (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. (2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”.

Pasal 21 UUD 1945 berbunyi:”Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang. (2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh

Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”.

Pasal 22 UUD 1945 berbunyi:”(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”.

Pasal 23 UUD 1945 berbunyi:”(1) Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu. (2) Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang. (3) Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. (4) Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang. (5) Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI); Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI); 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998.

Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI); Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI); 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi, “*Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002,*” Buku ketiga jilid 1 Edisi Revisi: 2010.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi: 2010

Sekretariat Jenderal MPR RI, Panduan Permasalahan; Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Edisi Revisi. Cetakan ke-11.

UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

UU No. 2/1985, susunan DPR diatur dalam UU Pelaksanaan Pasal19 ayat (1)

UUD 1945 dengan UU No. 16/1969, UU