

Kedaulatan Rakyat dalam UUD 1945

KONSTITUSI mencerminkan pikiran dan kepentingan perumusya maupun konteks zaman pada saat perumusannya. K.C. Wheare menyatakan:¹

"Constitutions, when they are framed and adopted, tend to reflect the dominant belief and interest, or some compromise between conflicting beliefs and interest, which are characteristic of the society at that time. Moreover they do not necessarily reflect political or legal beliefs and interests only. They may embody conclusions or compromises upon economic and social matters which the framers of the constitution have wished to guarantee or to proclaim. A constitution is indeed the resultant of a parallelogram of forces – political, economic, and social – which operate at the time of its adoption."

Penilaian tersebut berlaku pula atas UUD 1945, baik ketika ditetapkan pertama kali sebagai dokumen konstitusi Republik Indonesia pada tahun 1945 maupun ketika mengalami perubahan pada tahun 1999-2002.

Di antara kondisi yang memengaruhi proses amandemen UUD 1945 adalah tujuan reformasi untuk mewujudkan kembali pelaksanaan demokrasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Kekuasaan harus bersumber dan tunduk pada kehendak dan kemauan rakyat. Tujuan lainnya adalah mewujudkan prinsip negara yang berdasarkan atas hukum, sebagai aturan publik untuk mewujudkan keadilan, kebenaran, kesejahteraan dan ketertiban dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Amandemen UUD 1945 telah dilakukan oleh MPR periode 1999-2004. Hasilnya mengundang kritik. Adnan Buyung Nasution mengatakan bahwa perubahan UUD 1945 tersebut tanpa desain, tanpa konsep dan salah

¹ K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, New York-Toronto-London, Third Impression, 1975, hlm. 67.

secara metodologi.¹ Jimly Asshiddiqie, bekas anggota Tim Ahli Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, mengakui bahwa paradigma perubahan UUD 1945 itu baru dirumuskan belakangan.²

Meskipun demikian PAH I menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945. Kesepakatan dasar itu terdiri dari lima butir, yaitu:

Pertama, tidak mengubah Pembukaan UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 memuat dasar filosofis dan dasar normatif yang mendasari seluruh pasal dalam UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 mengandung *staatsidee* berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), tujuan (haluan) negara serta dasar negara yang harus tetap dipertahankan.

Kedua, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kesepakatan untuk mempertahankan bentuk negara kesatuan didasari pertimbangan bahwa negara kesatuan sebagai bentuk negara ditetapkan sejak awal berdirinya negara dan yang dipandang paling tepat untuk mewadahi ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk ditinjau dari berbagai latar belakang.

Ketiga, mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Kesepakatan ini bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis. Di antara prinsip penting dalam sistem ini adalah: (1) Presiden adalah institusi penyelenggaraan kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar. (2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan oleh rakyat secara langsung dan karena itu secara politik tidak bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat atau lembaga parlemen, melainkan bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilihnya. (3) Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi. (4) Para Menteri adalah pembantu Presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, sehingga bertanggungjawab kepada Presiden dan bukan bertanggungjawab kepada parlemen. (5)

¹ "Perubahan UUD 1945 Tak Ada Konsep, Metodologi Salah", *Kompas*, 2 Mei 2002.

² "Seharusnya dibuat Naskah Baru UUD 1945", *Kompas* 2 Juli 2002; dan "Menyeimbangkan Pilar-pilar Kekuasaan", *Kompas*, 1 Juli 2002.

Masa jabatan Presiden bersifat tetap, sehingga tercapai stabilitas pemerintahan, tetapi jabatan tersebut tidak boleh diduduki oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan.¹

Keempat, Penjelasan UUD 1945 ditiadakan dan hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal.

Kelima, perubahan dilakukan dengan cara "adendum".

Kedaulatan Rakyat Pascaamandemen

Kedaulatan rakyat merupakan salah satu pokok pikiran penting dalam UUD 1945, baik pada Pembukaan maupun batang tubuhnya. Pokok pikiran ini tidak diubah. Pembukaan UUD 1945 pascaamandemen tetap menyatakan: "... disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat yang dengan berdasar kepada ... kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan ..." (sengaja dicuplik demikian).

Jadi, setelah menegaskan tentang hak segala bangsa atas kemerdekaan (*the right to self-determination of people*) dan menyatakan Kemerdekaan Indonesia, para pendiri Indonesia menegaskan bahwa (1) kemerdekaan bangsa Indonesia itu disusun dalam UUD Negara Indonesia; (2) Negara Indonesia dibentuk dalam susunan negara Republik; (3) Negara Republik Indonesia itu berkedaulatan rakyat, berdasar kerakyatan.

Sistem ketatanegaraan yang terbentuk dalam UUD berdasar kedaulatan rakyat, yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan (demokrasi perwakilan, *representative democracy*). Pokok pikiran ini menunjukkan, bahwa yang berdaulat di dalam negara Indonesia adalah rakyat Indonesia. Pembukaan dan batang tubuh UUD 1945 tidak menganut teori kedaulatan negara maupun kedaulatan raja,² karena kedaulatan ada di tangan rakyat. Artinya, kedaulatan (majestas, *sovereignty*), kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada di tangan rakyat.

¹ Selanjutnya baca tulisan tentang Sistem Pemerintahan.

² Di antaranya dikemukakan oleh Jean Bodin. J.M. Kelly (1993: 175) menyebut pemikir Perancis ini sebagai "*the evangelist of the absolutism*."

Pasal 1(2) pra-amandemen: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Di sini terkandung suatu norma imperatif bahwa MPR harus menjalankan kedaulatan rakyat itu secara penuh, tidak boleh mereduksinya.

Melalui cerita panjang perjalanannya, termasuk diawali oleh Penjelasan UUD 1945 (dituangkan dalam Berita Repoeblik Indonesia, 15 Februari 1946), norma imperatif tersebut mengalami metamorfosis menjadi MPR adalah penjelmaan rakyat, pemegang kedaulatan negara dan kekuasaannya tidak terbatas.

Penjelasan UUD 1945 (15 Februari 1946):

- Pokok pikiran ketiga dalam Pembukaan ialah "negara yang *berkedaulatan Rakyat*, berdasar atas kerakyatan dan *permusyawaratan perwakilan*. Oleh karena itu sistem negara harus berdasar atas *kedaulatan Rakyat* dan berdasar atas *permusyawaratan perwakilan*."

Penjelasan Sistem Pemerintahan Negara angka III.3.

- *III. Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Die gezamte Staatgewalt liegt allein bei der Majelis)*
- 3. Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes). Majelis ini menetapkan Undang-undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi,
- Penjelasan Pasal 1: MPR ialah **penyelenggara negara yang tertinggi**. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara.
- Penjelasan Pasal 3: Oleh karena **MPR memegang kedaulatan negara**, maka **kekuasaan MPR tidak terbatas**.

Dalam melakukan kedaulatan negara, UUD 1945 menetapkan kekuasaan MPR untuk: menetapkan UUD, mengubah UUD, menetapkan garis besar haluan negara, memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan meminta pertanggungjawaban Presiden mengenai pelaksanaan haluan negara. Oleh UUD 1945 kekuasaan negara selebihnya diberikan kepada organ-organ lain: DPR, Presiden, Mahkamah Agung dan badan lain menurut UU, Badan Pemeriksa Keuangan.

Pada mulanya teori *separation of powers* dari Montesquieu tidak dianut, meskipun kemudian dilakukan pemisahan kekuasaan yudikatif dari eksekutif. Meskipun yudikatif kemudian diakui terpisah dari legislatif, tetapi UUD 1945 praamandemen tidak memberi kewenangan kepada lembaga yudikatif untuk membatalkan produk legislatif. *Judicial review of legislation* ditolak pada tahun 1945.

Uraian di muka perlu dikerucutkan. Dalam hal kedaulatan ada pada negara, kedaulatan negara itu dipegang oleh MPR dan kekuasaan MPR tidak terbatas, apakah kekuasaan negara juga tak terbatas. Benarkah pemahaman tentang negara absolutis (*machtstaat*) ini sesuai dengan gagasan negara hukum dan berhadapan dengan negara lain?

Benar pulakah pemahaman tentang negara absolutis (*machtstaat*) itu jika diterapkan di dalam negara? Kedaulatan rakyat ditempatkan di mana? Apakah kekuasaan negara tidak dibatasi oleh UUD, yaitu ditundukkan kepada prinsip **supremasi konstitusi** dan paham **negara hukum**?

Amandemen tahun 2001 terhadap Pasal 1(2): **"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar."** Bangsa dan rakyat yang merdeka adalah *locus of sovereignty*. Rumusan Pasal 1(2) hasil amandemen telah "mengembalikan" kedaulatan sepenuhnya kepada rakyat, tanpa menginstitusikannya hanya pada MPR. Hal ini tidak sama sekali keliru dari sudut pandang demokrasi dan pokok pikiran UUD 1945 itu sendiri.

Penilaian MPR 1999 – 2004 (bahan sosialisasi 2003 hlm. 11, 145): UUD 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya *checks and balances* pada institusi-institusi ketatanegaraan. Penguasaan terhadap

MPR adalah kunci bagi kekuasaan pemerintahan negara yang seakan-akan tanpa ada hubungannya lagi dengan rakyat. Rumusan Pasal 1(2) pra-amandemen justru “mereduksi” paham kedaulatan rakyat menjadi paham kedaulatan negara yang hanya lazim dianut di negara-negara yang masih menerapkan paham totalitarian dan/atau otoritarian.

Bahan sosialisasi 2003 menerangkan (hlm. 144 – 146): Rumusan baru Pasal 1(2) untuk mengoptimalkan dan meneguhkan paham kedaulatan rakyat; bukan masalah lembaga-lembaga negara melainkan soal cara melaksanakan dan mewujudkan kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam UUD. Rumusan ini sebagai “penjabaran langsung” paham kedaulatan rakyat. Rumusan ini tidak lagi mengenal istilah lembaga tertinggi negara maupun lembaga tinggi negara.

Kedaulatan hukum (*supremacy of law*), khususnya UUD 1945 (*supremacy of the constitution*) Ini mengharuskan sistem hukum yang baik: proses pembuatannya demokratis, transparan, partisipatif dan akuntabel; substansinya pun memenuhi rasa keadilan dan membawa kemanfaatan bagi masyarakatnya. Hanya dengan cara demikian maka kedaulatan konstitusi, supremasi UUD 1945, berseiring (*congruent*) dengan kedaulatan rakyat dan menempatkan Indonesia sebagai sebuah negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*demokratische rechtsstaat*).