

## KEDAULATAN RAKYAT DALAM PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF

Oleh :

**Mustajib**

*Email : bojesviolet@gmail.com*

### ***Abstract***

*People's Consultative Assembly (MPR) RI is a form of popular sovereignty. Amendments or changes to Article 1 (2) of Indonesia's 1945 Constitution (UUD 1945) conducted during the reform initiated in 1998 has brought a lot of implications, particularly with regard to the role of the People's Consultative Assembly (MPR), which before the amendments of Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945), is the highest state body. As the highest state institutions, the Assembly has the authority to supervise the President and give tasks to the President through the outlines of state policy. After the amendments of Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945), particularly the amendment of Article 1 (2), there is the impression the president no longer had a bow in implementing the government. The vagueness of the people as sovereign representation of the highest in the country as stated in Article 1 (2) will be a serious impact on the implementation and administration of the state, even to the future of the nation. It is time to the amendment of Article 1 (2) Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 (UUD 1945) shall be re-examined.*

***Keywords :*** *Sovereignty, People's Consultative Assembly, Amendments.*

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pemerintah memberikan pengakuan kepada rakyatnya untuk ikut serta secara aktif dalam menyelenggarakan dan menjalankan roda pemerintahannya, hal tersebut merupakan salah satu wujud dari pelaksanaan kedaulatan rakyat yang direpresentasikan dalam bentuk pemilihan umum (Pemilu). Pemilu Legislatif merupakan salah satu sarana yang diberikan oleh pemerintah untuk mewujudkan kedaulatan rakyat tersebut sebagaimana termaktub dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disingkat dengan UUD NRI Tahun 1945).

Proses amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah terjadi perbedaan pendapat tentang ide kedaulatan rakyat. Perbedaan pendapat tersebut berakhir dengan di amandemennya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 yang pada awalnya kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat diubah menjadi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebelum adanya amandemen UUD Tahun 1945 merupakan pemegang mandat

tertinggi dari rakyat<sup>1</sup>, beralih pemahamannya MPR tidak lagi menjadi pemegang mandat tertinggi, tetapi mandat tersebut dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar, yaitu kedaulatan di tangan rakyat yang dijalankan oleh lembaga perwakilan kekuasaan Negara yaitu lembaga tinggi negara yang MPR juga masuk didalamnya.

Dengan diubahnya ketentuan Pasal 1 ayat (2), telah terjadi perubahan yang sangat mendasar tentang kedaulatan rakyat di mana perubahan yang sangat mendasar adalah perihal siapa pemegang supremasi tertinggi<sup>2</sup>, dan rakyatlah pemegang kekuasaan tertinggi di dalam negara. Perubahan pandangan tersebut akhirnya juga merubah tata cara rakyat dalam memberikan mandat terhadap penyelenggaraan kekuasaan negara.

Hak-hak demokrasi rakyat Indonesia, dapat tersalurkan dalam suatu lembaga yang salah satunya dalam bentuk Pemilihan Umum Legislatif. Negara-negara yang menjunjung tinggi asas kedaulatan rakyat mengakui akan eksistensi pemilihan umum.

---

<sup>1</sup>Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan INTRANS (Malang: 2004), hlm. 3.

<sup>2</sup>*Ibid*, hlm. 4.

## 1.2. Perumusan Masalah

Ada dua permasalahan pokok yang bersumber dari pemilihan umum yang selalu dipersoalkan dalam sistem ketatanegaraan, yaitu makna kedaulatan rakyat dan pemahaman akan demokrasi, di mana kedaulatan rakyat diwujudkan dengan paham demokrasi dan demokrasi dicerminkan dalam pemilihan umum. Hak yang sangat prinsipil sebagai sarana penyaluran hak asasi setiap warga negara adalah dengan adanya kegiatan pemilihan umum legislatif.

Oleh sebab itu pemerintah menjamin terselenggaranya pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia (Luber), jujur, dan adil (Jurdil) sesuai dengan sistem ketatanegaraan yang telah ditentukan, karena itu merupakan pelaksanaan hak asasi dari warga negaranya. Kedaulatan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 selaras dengan arti kedaulatan rakyat, maka rakyat berhak menentukan semua aspek tentang penyelenggaraan pemilu, dan merupakan pelanggaran akan hak asasi warga negaranya dan juga merupakan pelanggaran terhadap makna kedaulatan rakyat, apabila pemerintah tidak bisa menjamin terselenggaranya pemilu yang Luber Jurdil sehingga pemilu tidak mencerminkan demokrasi yang sesungguhnya dan menodai makna dari kedaulatan rakyat itu sendiri.

## PEMBAHASAN

### 2.1. Kedaulatan Rakyat Sebelum Dan Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sesungguhnya dikenal adanya lima teori tentang kedaulatan, antara lain adalah: (1) Teori kedaulatan Tuhan; (2) Teori kedaulatan raja; (3) Teori kedaulatan Negara; (4) Teori Kedaulatan Rakyat; dan (5) Teori Kedaulatan hukum. Namun demikian, di dalam era demokrasi, teori kedaulatan rakyat menjadi dasar pengelolaan negara yang demokratis. Demikian halnya di Indonesia telah dirumuskan di UUD NRI Tahun 1945. Setelah di Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, juga dipertegas di dalam Pasal 1 ayat (2). Semula bunyinya: Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Setelah Perubahan bunyinya menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar”. Karya ilmiah ini, akan menguraikan tentang proses perubahan dimaksud, bukan hanya dikajian saja tetapi juga tentang teori-teori kedaulatan, bagaimana Kedaulatan Rakyat di dalam praktek pelaksanaannya dan yang berdaulat di negeri ini adalah rakyat.

MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat menjadi bahasan tersendiri,

khususnya yang menyangkut keanggotaannya, anggota yang berasal dari DPR tidak banyak dipersoalkan, karena memang dipilih oleh rakyat. Demikian juga halnya dengan Utusan Daerah, yang dipilih melalui DPRD Propinsi yang juga dipilih oleh rakyat. Begitupun tetap menjadi persoalan, karena dalam kenyataannya yang menjadi utusan daerah itu adalah pejabat atau isteri pejabat atau keluarganya, yang banyak menjadi bahasan adalah anggota MPR yang merupakan utusan golongan-golongan, yang dalam prakteknya ditetapkan dan diangkat oleh Presiden. Sebagian dengan dalih karena tidak menggunakan hak pilih. Sementara sebagian yang lain, yang berasal dari unsur-unsur golongan seperti wartawan, guru, tani, pengusaha, dan berbagai organisasi profesi dan kemasyarakatan.

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

Presiden.<sup>3</sup> Sementara itu, Prof. Lafran Pane, dalam pengukuhan guru besar di IKIP Yogyakarta pada tahun 1970, menguraikan bila MPR pelaksana kedaulatan rakyat maka mau tidak mau seluruh anggota MPR itu harus dipilih langsung oleh rakyat. Bersamaan dengan itu, Presiden juga harus dipilih langsung oleh rakyat.

Jika sebagian besar anggota MPR menerima pemikiran ini, tentulah berpikir ke masa depan dan menggunakan logika juga daya pikirnya sebagai negarawan yang memandang jauh ke masa depan. Bukan semata-mata memikirkan diri sendiri dan golongan serta kekuasaan yang berada di dalam genggamannya. Jabatan dan kekuasaan itu hanyalah bersifat sementara, jauh lebih penting adalah masa depan bangsa. Memang ada yang tidak menerima pemikiran ini, hal yang lumrah di dalam demokrasi. Itulah sebabnya terjadi *voting*, pemungutan suara, sebagaimana halnya yang dimungkinkan sebagai bunyi UUD NRI Tahun 1945 sendiri. Pada akhirnya pemikiran masa lalu yang tidak rasional itulah yang tertinggal. Jika ada pemikiran yang mengatakan kurang memahami jalan pikiran MPR yang mengurangi kewenangannya sendiri, justru pikiran itulah sesungguhnya yang sulit

---

<sup>3</sup> Lihat Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta : Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994)

untuk diterima. Karena posisi mereka sebagai negarawan. Lebih-lebih yang mengubah pikirannya tentang hal ini, atau tetap mempertahankan pendapatnya ketika pemungutan suara berlangsung. Bukankah dibutuhkan sikap “fair” di dalam berdemokrasi. Pemikiran seperti itulah yang menyebabkan diamandemennya UUD NRI Tahun 1945, yang kemudian menegaskan tentang “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar”. Penjabaran pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebar di Pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 dan diberbagai lembaga negara.

Pasca perubahan konstitusi, kedaulatan rakyat mengalami perubahan makna/arti dari keseluruhan tubuh konstitusi, konstitusi dikonstruksikan tidak hanya dikuatkan sebagai bangsa dengan negara hukum tapi juga ditegaskan posisi kedaulatan rakyat dengan cara mengembalikannya kepada rakyat.<sup>4</sup> Akibatnya, MPR kini hanya berfungsi sebagai lembaga formal yang tidak terkait secara langsung dengan konsep kedaulatan rakyat, MPR juga tidak lagi sebagai puncak kelembagaan atau lembaga tertinggi Negara dari teori pembagian kekuasaan yang pada masa lalu dianut, MPR tidak lagi membagi kekuasaannya

pada lembaga-lembaga negara yang ada dibawahnya. MPR saat ini hanya menjadi lembaga tinggi Negara yang kedudukannya sama dengan lembaga tinggi Negara yang lain. Teori pemisahan kekuasaan ini yang sekarang dianut semenjak MPR yang tidak lagi membagi sebagian kekuasaan kedaulatan rakyatnya kepada lembaga yang ada di bawahnya.<sup>5</sup>

Setelah diamandemennya konstitusi, terjadi perubahan mendasar bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan oleh banyak lembaga negara menurut ketentuan yang ditetapkan dalam undang-undang dasar. Hal ini berarti tugas dan wewenang lembaga-lembaga negara mendapat atribusi langsung dari UUD NRI Tahun 1945 sebagai manifestasi kehendak rakyat.<sup>6</sup> Akibatnya terjadi perubahan struktur dan mekanisme kelembagaan negara, di mana MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi Negara, tetapi MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK dan Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan sebagai lembaga tinggi negara. Hal ini berarti telah terjadi pergeseran prinsip dari pembagian kekuasaan yang dulunya

<sup>4</sup> Partnership for Governance Reform in Indonesia, *Laporan Penilaian Tata Pemerintahan Negara Indonesia*, (Jakarta: PGRI, 2004: ii).

<sup>5</sup> Todung Mulya Lubis, *Jalan Panjang Hak Asasi Manusia: Catatan Todung Mulya Lubis*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005) hlm. 149-150.

<sup>6</sup> Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Bunga Rampai Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, (Jakarta: KY, 2007) hlm 295.

bersifat vertikal, menjadi pembagian kekuasaan bersifat horizontal.<sup>7</sup>

Hilangnya kekuasaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, yang berubah menjadi lembaga tinggi biasa sejajar dengan DPR dan lembaga tinggi lainnya, hanya beda fungsi. Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak diperlukan lagi, artinya harus dibubarkan, dalam hal ini terkait perubahan Pasal 1 Ayat 2 UUD NRI tahun 1945 sebelum perubahan, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Kemudian diubah pasca amandemen ketiga menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar.”

Dengan perubahan tersebut presiden tidak lagi diangkat oleh MPR sekaligus tidak lagi menjadi mandataris dari MPR,<sup>8</sup> sebagaimana disebutkan dalam Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 sebelum diamandemen. Presiden dan Wakilnya dipilih langsung oleh rakyat melalui sebuah pemilu, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi dan MPR sejajar dengan Presiden termasuk dengan DPR, dengan fungsi yang berbeda. Dengan sistem itu, MPR juga tidak perlu meminta laporan

pertanggung jawab Presiden, karenanya Presiden tidak dapat dimakzulkan kecuali apabila presiden melanggar hukum/mengkhianati negara, korupsi, menyuap dan tindak pidana berat lainnya, melakukan perbuatan tercela serta dinyatakan bersalah oleh MK, Pasal 7A, 7B dan 24C UUD NRI Tahun 1945 (Perubahan III).<sup>9</sup>

Perubahan komposisi MPR, yang semula komposisinya DPR ditambah Utusan Golongan dan Utusan Daerah, menjadi DPR ditambah DPD, pada Pasal 2 Ayat 1 UUD NRI 1945. Keberadaan DPD sebagai badan baru di konstitusi kita adalah peningkatan dari utusan daerah (UD) karena tidak lagi dipilih oleh DPRD Propinsi melainkan dipilih rakyat secara langsung melalui pemilu setiap propinsi empat anggota DPD. Dengan komposisi seperti ini MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara (Pasal 2 Ayat 2). Dan segala putusan MPR ditetapkan dengan suara yang terbanyak (Pasal 2 Ayat 3).

DPA atau Dewan Pertimbangan Agung dihapus dan diganti dengan Dewan pertimbangan Presiden (Pasal 16). DPA yang semula kumpulan tokoh negarawan yang diakui di masyarakat mengalami degradasi menjadi semacam wadah para pemikir (*think tank*) bagi seorang presiden.

<sup>7</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press. 2007) hlm.73.

<sup>8</sup> Hanta Yudha AR, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema Ke Kompromi*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. 2010) hlm. 3.

<sup>9</sup> Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD NRI Tahun 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press. 2005) hlm. 3.

Sebelum amandemen konstitusi, DPA tidak lain adalah majelis tinggi (*council of state*), yang memberikan pertimbangan-pertimbangan kepada pemerintah, dalam hal ini diwakili oleh presiden. DPA merupakan lembaga sebagai badan penasehat belaka, oleh karena itu sudah tepat DPA dihapus diganti dewan pertimbangan presiden (*wantimpres*). Perubahan konstitusi juga memunculkan adanya anggota DPD yang jumlahnya tidak boleh lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR. Tugas DPD adalah mengajukan RUU ke DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah dan beberapa masalah daerah (Pasal 22C dan 22D).

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

sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Dikaitkan dengan biaya pemilu yang besar/tinggi timbul wacana untuk dilakukan penghematan. Salah satunya dengan penyelenggaraan pemilu serentak, akan tetapi, apabila bakal calonnya dari kalangan DPRD harus terlebih dahulu mengundurkan diri, maka dengan hanya calon dari luar DPRD belum tentu terpilih seorang putra terbaik di daerahnya. Oleh karena itu timbul wacana untuk dikembalikan kepada sistem perwakilan, oleh DPRD masing-masing daerah. Dengan sistem perwakilan ini tidak perlu mengubah UUD NRI Tahun 1945 tapi cukup merevisi UU Pilkada.

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

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

Terkait dengan adanya beragam pandangan mengenai konsep kedaulatan tersebut, dalam filsafat hukum dan

kenegaraan dikenal adanya lima ajaran atau teori kedaulatan yang biasa diperdebatkan dalam sejarah, yaitu: 1) Teori Kedaulatan Tuhan (*Sovereignty of God*); 2) Teori Kedaulatan Raja (*Sovereignty of the King*); 3) Teori Kedaulatan Negara (*State's Sovereignty*); 4) Teori Kedaulatan Hukum (*Sovereignty of Law*); 5) Teori Kedaulatan Rakyat (*People's Sovereignty*).<sup>10</sup> Dalam sejarah pemikiran mengenai hukum dan sejarah, kelima ajaran tersebut berkembang dalam teori dan praktek.<sup>11</sup> Pada kurun waktu tertentu, masyarakat cenderung untuk mengidealkan satu teori di atas keempat teori lainnya, tetapi pada kurun waktu lain, teori yang dianggap ideal sebelumnya ditinggalkan dan diganti dengan teori lainnya.<sup>12</sup>

Sehubungan dengan adanya lima teori atau ajaran tersebut, dalam konteks kedaulatan di Indonesia perlu dibahas mengenai relasi antara konsep Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Hukum dan Kedaulatan Rakyat. Berdasarkan latar belakang pemikiran yang tumbuh dan berkembang sejak sebelum kemerdekaan, terdapat adanya kaitan yang sangat erat antara ketiga gagasan tersebut (kedaulatan Tuhan,

kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat) yang terkandung dalam cita kenegaraan (*staatsidee*) sebagaimana menjadi rumusan UUD NRI Tahun 1945 (konstitusi). Perlu ditelaah dengan seksama, yang manakah diantara ketiga konsepsi ajaran kedaulatan tersebut di atas yang sesungguhnya menjadi konsep kunci dalam sistem pemikiran kenegaraan Republik Indonesia.<sup>13</sup>

Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, ketiga ajaran tersebut, baik kedaulatan Tuhan, kedaulatan hukum, maupun kedaulatan rakyat itu berlaku secara simultan dalam pemikiran bangsa tentang kekuasaan.<sup>14</sup> Kekuasaan kenegaraan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada pokoknya adalah *derivate* dari kesadaran kolektif mengenai Kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Keyakinan akan hukum dan sekaligus kedaulatan rakyat, sama-sama diterima sebagai dasar-dasar berpikir sistematis dalam konstruksi UUD Negara RI Tahun 1945.<sup>15</sup> Prinsip Kedaulatan Hukum diwujudkan dalam gagasan '*rechstaat*' atau '*the rule of law*' serta prinsip supremasi hukum. Namun dalam perwujudannya perumusan hukum yang

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan*, *Supra* Note 2. hlm. 33

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *Supra* Note 3., hlm. 138.

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

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, *Supra* note 4. hlm. 59-62.

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan*, *Supra* note 3. hlm. 33-34.

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

dijadikan pegangan tertinggi itu haruslah disusun sedemikian rupa melalui mekanisme demokrasi yang lazim sesuai dengan sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.<sup>16</sup> Sebaliknya, konsep kedaulatan rakyat diwujudkan melalui instrumen-instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintah sebagai institusi hukum yang tertib. Karena itu, produk-produk hukum yang dihasilkan selain mencerminkan prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, juga haruslah mencerminkan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat.<sup>17</sup>

Apa yang ditegaskan oleh Prof. Jimly Asshiddiqie tersebut merupakan penegasan lebih lanjut dari pandangan Prof. Ismail Suny. Dikemukakan oleh Prof. Ismail Suny, UUD Negara RI Tahun 1945 menganut ajaran Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Rakyat, dan Kedaulatan Hukum sekaligus.<sup>18</sup> Dengan demikian, sudah pada tempatnya jika dalam konteks praktek tata negara Indonesia, tidak hanya menganut salah satu teori atau ajaran kedaulatan. Tetapi menerapkan tiga ajaran sekaligus secara simultan, yaitu ajaran kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan hukum. Berpedoman pada

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

Mengenai jangkauan kedaulatan, konsep ini meliputi dua hal penting, yaitu: *pertama*, siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara; *kedua*, apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi itu berkaitan dengan siapa atau

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, *Supra* note 5. hlm. 62.

apa yang menguasai.<sup>19</sup> Karena itu kedaulatan itu pada prinsipnya dapat dipegang oleh seseorang, sekelompok orang, sesuatu badan yang melakukan administrasi fungsi-fungsi pemerintahan.<sup>20</sup>

Sedangkan berkaitan dengan jangkauan kedaulatan, maka secara teoritis dalam UUD Negara RI Tahun 1945 (asli) pemegang kedaulatan tertinggi adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat.<sup>21</sup> Namun demikian dalam jangkauan kedaulatan rakyat tersebut, pola hubungan kepentingan eksekutif dan legislatif haruslah seimbang.<sup>22</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak boleh menjadi majikan bagi lembaga-lembaga lain yang ada di bawahnya. Karena itu dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi menjadi pemegang kedaulatan tertinggi. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.<sup>23</sup> Adanya perubahan tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi memiliki kedudukan eksklusif sebagai pelaku kedaulatan

rakyat.<sup>24</sup> Pelaku kedaulatan rakyat tidak hanya menjadi hak eksklusif Majelis Permusyawaratan Rakyat, namun juga melekat pada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi. Artinya, jangkauan kedaulatan rakyat itu terwujud dalam badan-badan negara pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Kegaduhan dalam praktik ketatanegaraan setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 pada akhir-akhir ini sudah sampai kepada titik yang hampir sama nuansanya dengan ketika UUD NRI Tahun 1945 akan diamandemen menyusul bergulirnya reformasi pada tahun 1998. Kini muncul lagi desakan agar UUD NRI Tahun 1945 diamandemen kembali. Suara ini digaungkan didasarkan pada realita munculnya berbagai persoalan mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu 5 hal masalah mendasar sebagaimana telah disebutkan di atas tersebut. Oleh sebab itu perubahan sistem ketatanegaraan yang diakibatkan oleh perubahan, khususnya pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menjadi sangat penting untuk ditinjau ulang.

Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, berbunyi:

<sup>19</sup> Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, (Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 2005). hlm. 3.

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

<sup>21</sup> Lihat, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 1 ayat (2).

<sup>22</sup> Woodrow Wilson dalam Arendt Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995), hlm. 75 – 76.

<sup>23</sup> Lihat, perubahan ketiga Pasal 1 ayat (2) *UUD Negara RI Tahun 1945*.

<sup>24</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 2002), hlm. 2.

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

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

Perubahan ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 ini menunjukkan terjadinya perubahan gagasan yang begitu mendasar tentang kedaulatan rakyat yang sebelumnya

melalui MPR sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan. Terjadi pergeseran yang sangat fundamental tentang siapa sebenarnya yang bertindak sebagai pemegang supremasi atau kekuasaan tertinggi. Perubahan gagasan kedaulatan dalam UUD 1945 sekaligus juga diiringi dengan perubahan terhadap cara rakyat memberikan mandat terhadap penyelenggara kekuasaan negara. Salah satu contoh yang dapat dikemukakan di sini adalah bahwa Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan bila ditelaah secara seksama, bunyi pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen, mengundang pemahaman atau pengertian yang bertentangan. “Kedaulatan berada di tangan rakyat” menunjuk sesuatu yang bersifat konkret fisik, sedangkan pengertian kalimat berikutnya “...dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” mengandung pengertian yang abstrak, tidak kongkret atau nonfisikal. Bagaimana mungkin sesuatu hak yang kongkret dapat dijalankan melalui cara dan perbuatan yang tidak kongkret, abstrak atau nonfisikal? Lain halnya bila redaksional pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi begini: “Indonesia adalah negara berkedaulatan rakyat yang pelaksanaannya dilakukan menurut Undang-Undang Dasar”. Itu lebih jelas sinkronisasinya. Artinya, kedaulatan rakyat disepakati adalah sebagai sebuah asas, pendirian atau

sistem dan dilaksanakan berdasarkan asas atau sistem konstitusi.

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

Begitu banyak faktor dan kualifikasi yang harus dimiliki oleh para perumus naskah UUD NRI Tahun 1945 dalam memformulasikan kalimat dalam setiap pasalnya, termasuk dan tidak terbatas pada pasal 1 Ayat (2) dimaksud, yaitu yang menyebutkan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat. Sementara itu dalam versi amandemen disebutkan kedaulatan berada di tangan rakyat, sekilas memang kalimat pasal versi amandemen lebih lugas dan tegas. Namun, timbul pertanyaan apakah rumusan tersebut tidak memberikan suatu implikasi tersendiri pada konteks pemahaman maupun interpretasi yang dapat menimbulkan suatu pemahaman baru atau peluang-peluang tertentu. Yang ingin disampaikan dalam UUD NRI Tahun 1945

adalah berkaitan dengan hakekat kedaulatan rakyat yang sebenar-benarnya, yaitu pada prinsipnya telah melekat pada dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan rakyat Indonesia.

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

Dalam sistem hukum Indonesia, kehendak yang pertama atau kedaulatan politik itu disalurkan melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara periodik setiap 5 (lima) tahun sekali. Hasil dari pemilihan umum itulah yang kemudian mengisi jabatan-jabatan kelembagaan negara yang menjalankan kedaulatan rakyat dalam bentuk kedaulatan hukum. Hanya saja dalam proses menjalankan kedaulatan rakyat itu, semua lembaga negara haruslah tunduk pada ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar sebagai implikasi dari supremasi konstitusi sesuai

dengan ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

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

## PENUTUP

### Kesimpulan

1. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan oleh MPR 1999-2004 antara lain Pasal 1 ayat (2) menyangkut tentang Kedaulatan Rakyat. Perubahan itu menegaskan bila rakyat yang berdaulat maka seluruh wakil rakyat dipilih langsung oleh rakyat. Karena itu MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat. Bersamaan dengan itu, Presiden/ Wakil Presiden juga dipilih langsung oleh rakyat. Kedaulatan rakyat yang lain, dilakukan sesuai dengan yang diatur oleh UUD NRI Tahun 1945.

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

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta : Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994).

- Todung Mulya Lubis, *Jalan Panjang Hak Asasi Manusia: Catatan Todung Mulya Lubis*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2005).
- Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Bunga Rampai Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, (Jakarta: KY. 2007).
- Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press. 2007).
- Hanta Yudha AR, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema Ke Kompromi*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. 2010).
- Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden: Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD NRI Tahun 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press. 2005).
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD NRI Tahun 1945*, (Depok: FH UII Press, 2004).
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Setjen Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006).
- Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, (Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 2005).
- Woodrow Wilson dalam Arendt Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1995).
- Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 2002).

#### **Artikel Jurnal:**

Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS. (Malang: 2004).

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

#### **BIODATA SINGKAT PENULIS**

**Mustajib, S.H.** menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Mochammad Sroedji Jember. Pada saat ini sedang menyelesaikan pendidikan S2 pada Program Magister Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.