

# PERGESERAN KONSEP KEDAULATAN RAKYAT PASCA PERUBAHAN UUD NRI 1945

**Mohammad Yuhdi**

Dosen FIS Universitas Negeri Malang.

## **Abstraksi :**

Isu sentral dalam teori tentang kedaulatan, adalah siapakah pemegang kedaulatan dalam negara? Terdapat 4 ajaran mengenai hal ini: (1). Ajaran Kedaulatan Tuhan, (2). Kedaulatan Negara, (3). Kedaulatan Hukum, (4). Kedaulatan rakyat. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan yang menyebutkan, bahwa: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, menunjukkan bahwa konsep kedaulatan yang dianut adalah konsep kedaulatan Tuhan, konsep kedaulatan rakyat dan konsep kedaulatan Negara sekaligus, yang terjelma melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sementara konsep kedaulatan pasca perubahan UUD Negara RI tahun 1945 yang menyebutkan: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945” telah bergeser dari kedaulatan MPR menjadi kedaulatan konstitusi. Pergeseran konsep kedaulatan tersebut tentu saja kita telah merasakan implikasinya, terutama tidak terkontrolnya keputusan politik kenegaraan yang seharusnya berorientasi pada keadilan sosial dan kepentingan umum yang lebih mengedepankan pada asas permusyawaratan, tetapi realitasnya justru lebih mengarah pada praktek demokrasi yang liberal dan pragmatisme politik, praktek-praktek yang sejatinya tidak sejalan dengan gagasan para pendiri negara. Oleh karena itu, perubahan UUD Negara RI tahun 1945 perlu dipikirkan kembali untuk memperkuat peran dan posisi MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Tetapi hendaknya MPR dalam melakukan perubahan tersebut harus melakukan interpretasi dengan pendekatan sejarah dengan menggunakan referensi dan dokumen yang otentik, terutama memahami pokok-pokok pikiran para pendiri Negara yang muncul dalam perdebatan di sidang-sidang BPUPKI. Hal ini penting untuk menjaga kesinambungan gagasan dalam membangun Negara Kesatuan RI yang utuh dan kuat.

***Kata kunci:** pergeseran, konsep kedaulatan, pasca perubahan*

## A. Pendahuluan

Semenjak digulirkannya reformasi yang ditandai dengan jatuhnya rezim Soeharto yang kemudian diikuti dengan munculnya gagasan pentingnya reformasi konstitusi sebagai prasyarat membangun demokrasi yang terkonsolidasi. Robert Dahl (2001: 179) mengemukakan pentingnya merancang konstitusi yang demokratis karena akan menentukan kelangsungan hidup lembaga-lembaga demokrasi. Dahl menekankan pentingnya konstitusi yang berkualitas, dan pentingnya konstitusi disusun oleh tenaga-tenaga terbaik yang dimiliki oleh suatu bangsa.<sup>1</sup> Gagasan perlunya perubahan konstitusi tersebut akhirnya direspons oleh para elit politik di MPR, puncaknya perubahan pertama UUD 1945 dilakukan pada sidang umum MPR RI Tahun 1999.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, tetapi hanya berperan sebagai lembaga negara utama atau primer.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Robert Dahl, *On Democracy*, edisi terjemahan Bahasa Indonesia, *Perihal demokrasi*, Penerbit Obor, Jakarta, 2001, h.179.

<sup>2</sup>Jimly Asshidiqie membagi dan menggunakan istilah lembaga Negara yang bersifat utama atau primer dan lembaga Negara yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Lihat lebih lanjut dalam Jimly

Ketentuan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 (sebelum perubahan), menyebutkan; "*Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*", sedangkan pada perubahan Pasal 1 ayat 2 UUD Negara RI Tahun 1945, menyebutkan; "*Kedaulatan berada ditangan Rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".

Perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 tersebut tentu saja berimplikasi pada kewenangan MPR, dimana sebelumnya MPR memiliki kewenangan untuk memilih Presiden dan wakil Presiden, dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Tetapi, pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945, MPR tidak lagi berwenang untuk memilih presiden dan wakil presiden, karena presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Selain itu tidak ada lagi Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dibuat oleh MPR, karena Presiden dan Wakil Presiden terpilih akan menjalankan pemerintahan sesuai dengan visi dan misinya yang disampaikan pada saat kampanye yang kemudian dituangkan dalam undang-undang

---

Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 21.

program pembangunan nasional (*Propenas*) dan Rencana Program Jangka Panjang Nasional (RPJPN), dan Rencana Program Jangka Menengah (RPJM) Nasional.

## B. Pembahasan

### 1. Konsep Kedaulatan Rakyat Sebelum Perubahan UUD 1945

Konsep tentang kedaulatan, digagas pertama oleh Jean Bodin. Ia melihat kedaulatan sebagai kekuasaan mutlak dan abadi dari sebuah republik. Dan sebuah republik merupakan sebuah pemerintahan yang dilandaskan pada hukum alam. Kekuasaan raja (*puissance souveraine*) yang oleh Bodin dijadikan inti teorinya, kemudian didefinisikan sebagai kekuasaan legislatif. Menurut Bodin, di mana tidak ada kekuasaan legislatif, di situ tidak ada *republica*, tidak ada pemerintahan yang sah, dan dengan demikian, tidak ada negara.<sup>3</sup>

Dalam konsep kedaulatan Bodin, jelas bahwa aturan perundangan menempati posisi sentral, dan raja dipercaya untuk membuat undang-undang. Aturan perundang-undangan mesti berada di atas semua kekuasaan pemerintahan. Meski raja, harus

tunduk pada hukum alam, namun keputusan mengenai apa yang mesti dianggap sebagai hukum yang tertinggi, merupakan hak raja. Kedaulatan memang dapat dipegang oleh sejumlah orang atau masyarakat, namun ia tidak bisa dibagi dan tidak bisa didistribusikan di antara beberapa organ terpisah. Inilah doktrin tentang tidak adanya pemisahan kekuasaan dalam teori kedaulatan Bodin.

Isu sentral dalam teori tentang kedaulatan, adalah siapakah pemegang kedaulatan dalam negara? Terdapat 4 ajaran mengenai hal ini: (1). Ajaran Kedaulatan Tuhan, (2). Kedaulatan Negara, (3). Kedaulatan Hukum, (4). Kedaulatan rakyat.<sup>4</sup> Menurut Padmo Wahyono, ada lima ajaran kedaulatan yang lazim dikenal, yaitu ajaran kedaulatan raja sebagai tambahan dari empat yang disebut terdahulu. Namun ia juga menyebutkan, sebetulnya hanya ada tiga teori dengan alasan bahwa teori yang lain hanyalah sekedar konstruksi dari teori yang sudah ada. Ketiga teori dimaksud adalah, kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan raja.<sup>5</sup>

Teori kedaulatan negara hanyalah konstruksi baru dari teori kedaulatan raja

---

<sup>3</sup>Jean Bodin adalah sarjana Perancis abad XVI yang merumuskan pengertian kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi untuk menentukkan hukum dalam suatu negara, yang sifatnya tunggal, asli, abadi, dan tidak dapat dibagi-bagi. Karena jasa tersebut, ia dijuluki Bapak Teori Kedaulatan.

---

<sup>4</sup>Soehino, 1986, Ilmu Negara .., Liberty, Yogyakarta, h. 152.

<sup>5</sup>Padmo Wahjono & TA Hamzah, *Diklat Negara*, FH-UI, Jakarta, h. 66.

dalam suasana kedaulatan rakyat. Konstruksinya bahwa bukan rakyat yang dapat menjalankan kekuasaan tertinggi melainkan negara. Karena negara adalah suatu yang abstrak, maka diserahkan pelaksanaannya kepada raja. Sedangkan kedaulatan hukum adalah kelanjutan dari kedaulatan rakyat. Konstruksinya adalah walaupun kekuasaan tertinggi ada pada rakyat, namun pelaksanaannya diserahkan pada wakil rakyat yaitu Lembaga Perwakilan Rakyat. Lembaga ini harus melaksanakan kehendak rakyat dalam bentuk produk hukum demi kepastiannya. Oleh karena itu hukum menjadi berdaulat.<sup>6</sup>

### 1.1 Teori Kedaulatan Tuhan

Sesuai dengan referensi tentang kedaulatan, pada abad V-XV muncul teori Kedaulatan Tuhan. Ajaran Kedaulatan Tuhan menganggap Tuhan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Dalam praktiknya, kedaulatan Tuhan ini dapat menjelma dalam hukum yang harus dipatuhi oleh kepala negara, atau dapat pula menjelma dalam kekuasaan raja sebagai kepala negara yang mengklaim wewenang untuk menetapkan hukum atas nama Tuhan. Teori ini berkembang di Zaman Pertengahan yang berhubungan erat dengan perkembangan agama Kristen yang baru timbul saat itu,

kemudian diorganisir dan dikepalai oleh seorang Paus. Demikianlah dalam negara terdapat dua organisasi kekuasaan, yaitu organisasi kekuasaan yang dipimpin oleh raja, dan organisasi kekuasaan yang dipimpin oleh Paus. Dua kelompok organisasi tersebut percaya dan mengakui bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan Tuhan. Persoalannya adalah, siapakah yang menjadi wakil Tuhan di dunia?

Atas pertanyaan itu, muncul beberapa teori di bawah payung teokrasi yang diajukan oleh Agustinus, Thomas Aquinas, dan Marsilius. Agustinus mengajarkan bahwa yang menjadi wakil Tuhan adalah Paus.<sup>7</sup> Aquinas mengajarkan bahwa Raja dan Paus mempunyai kekuasaan yang sama, hanya bidangnya yang berbeda. Tugas raja dalam bidang keduniawian, sedangkan tugas Paus dalam bidang keagamaan.<sup>8</sup> Lebih lanjut Marsilius mengatakan kekuasaan atau yang menjadi wakil Tuhan di dunia adalah raja.<sup>9</sup> Gagasan bahwa Tuhan berdaulat dapat disimpulkan dari kenyataan dalam suatu negara orang-orang

---

<sup>6</sup>*Ibid*, h. 66-67.

---

<sup>7</sup>Herbert A. Deane, 1963. *The Political and Social Ideas of St. Augustine*.

<sup>8</sup>Bernard L Tanya dan Dossy Iskandar Prasetyo, *op. cit.*, h. 125.

<sup>9</sup>*Ibid*, h. 59.

percaya bahwa tidak ada satupun terjadi tanpa kehendak Tuhan.<sup>10</sup>

## 1.2 Teori Kedaulatan Negara

Pada jaman *renaissance*, teori Kedaulatan Tuhan ditinggalkan. Kekuasaan raja tidak lagi harus dihubungkan dengan restu Ilahi. Pandangan sebelumnya bahwa hukum yang harus ditaati adalah hukum Tuhan, kini terbalik justru hukum negaralah yang harus ditaati. Negaralah satu-satunya yang berwenang menetapkan hukum. Dengan demikian timbulah ajaran baru tentang kedaulatan yaitu kedaulatan negara. Menurut Jellinek hukum itu adalah penjelmaan dari kehendak atau kemauan negara. Maka negaralah yang menciptakan hukum, dan negara adalah satu satunya sumber hukum, yang memiliki kekuasaan tertinggi atau kedaulatan. Di luar negara tidak ada satu orangpun yang berwenang menetapkan hukum. Gagasan bahwa negaralah yang berdaulat, dapat disimpulkan dari kenyataan bahwa dalam kehidupan masyarakat sehari-hari kepentingan individu selalu dikalahkan oleh kepentingan negara.<sup>11</sup>

Dalam perkembangannya, pandangan yang mendukung kedaulatan negara, datang dari para sarjana dalam mashab *Deutsche Publizisten Schule*. Menurut mereka negara itu kuat karena mendapat dukungan dari tiga golongan yaitu: (1) *armee* (angkatan perang); (2) *junkertum* (golongan industrialis); (3) *burokrasi* (staf pegawai negari). Sebaliknya rakyat tidak mempunyai kekuatan apa-apa, sehingga tidak mempunyai wewenang apa-apa, maka tidak mungkin memiliki kekuasaan tertinggi (kedaulatan). Oleh karena itu menurut sarjana-sarjana DPS (*Deutsche Publizisten Schule*) pemegang kedaulatan adalah negara.<sup>12</sup>

## 1.3 Teori Kedaulatan Hukum

Sebagai bentuk penyangkalan teori kedaulatan negara, muncullah teori kedaulatan hukum. Teori kedaulatan hukum dikemukakan oleh Krabe. Dalam ajaran teori kedaulatan negara, kedudukan hukum lebih rendah dari pada kedudukan negara. Negara tidak tunduk kepada hukum karena hukum diartikan sebagai perintah-perintah dari negara (bentuk imperatif dari norma). Akan

---

<sup>10</sup>Wirjono Prodjodikoro, 1981, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, Jakarta-Bandung, h. 15.

<sup>11</sup>Padmo Wahjono & TA Hamzah, "*Diktat...*", *Op. Cit.*, h. 68.

---

<sup>12</sup>Max Boli Sabon, 1989, *et al, Ilmu Negara*, Aptik, Jakarta, h. 19.

tetapi menurut Krabe negara sendiri dalam ke-nyatannya tunduk pada hukum.

Pandangan Krabe ter-sebut ditanggapi oleh Jellinek dengan mengemukakan teori Selbstbindung,<sup>13</sup> yaitu suatu ajaran yang menyatakan bahwa negara dengan sukarela mengikatkan diri atau mengharuskan dirinya, tunduk kepada hukum sebagai penjelmaan dari kehendaknya sendiri. Akan tetapi muncul persoalan baru bahwa faktor-faktor apa yang menyebabkan Selbstbindung tersebut, maka Jellinek menjawab bahwa pertama-tama dalam hukum di samping faktor kemasyarakatan juga ada faktor ideal yaitu rasa hukum, kesadaran hukum, dan keadilan. Jawaban demikianlah yang memperkuat pandangan Krabe bahwa hal-hal yang diutarakan Jellinek sebagai faktor yang mempengaruhi Selbstbindung itu kedudukannya di atas negara yaitu kesadaran hukum. Jadi bukanlah negara yang memiliki kedaulatan melainkan kesadaran hukum yang memiliki kedaulatan. Gagasan bahwa hukum yang berdaulat dapat disimpulkan dari kenyataan dalam Negara Hukum, yang berarti bahwa segala

tindakan dari penguasa harus berdasarkan hukum.<sup>14</sup>

Teori ini mengajarkan bahwa kekuasaan tertinggi ada di tangan raja. Lima ajaran tentang kedaulatan ini mengajarkan bahwa kedaulatan adalah tunggal, tidak dapat dibagi-bagi. Pemegang kedaulatan adalah pemegang kewenangan tertinggi dalam negara. Jadi ajaran monistis. Selain itu dikenal pula ajaran yang bersifat pluralisme. Aliran ini berpendapat bahwa ajaran monisme terlalu menekankan kedaulatan pada segi kekuasaan/kekuatan (*force*) dan hukum (*law*), sebaliknya kurang memperhatikan soal kemauan/ kehendak (*will, volonte*) sebagai diajarkan Rousseau dalam ajaran kontrak sosial. Dengan dipelopori antara lain Laski, ajaran ini mengajarkan bahwa dalam negara masih terdapat organisasi - organisasi lain yang berdaulat. Jadi kedaulatan tidak semata-mata ada pada negara. Tugas negara hanyalah koordinator organisasi berdaulat dalam bidangnya masing-masing tersebut: Keadaan ini oleh Barker diistilahkan sebagai *polyarchism*.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup>*Ibid*, h. 120.

---

<sup>14</sup>Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas...*, Op. Cit, h. 16.

<sup>15</sup>Max Boli Sabon, et al, *Ilmu Negara...*, Op. Cit, h. 123.

#### 1.4 Teori Kedaulatan Rakyat

Perkembangan berikutnya muncul Rousseau dengan ajaran kedaulatan rakyat. Menurutnya, dengan kontrak sosial, orang menyerahkan kebebasan hak serta wewenangnya (*natural liberty*) kepada rakyat seluruhnya (negara) sehingga suasana kehidupan alamiah berubah menjadi suasana kehidupan bernegara, dan *natural liberty* berubah menjadi *civil liberty*. Kekuasaan tertinggi tetap pada rakyat yang diselenggarakan melalui perwakilan berdasarkan suara terbanyak (*general will, volonte gene-rale*).<sup>16</sup> Kedaulatan rakyat sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi, dapat dilihat pertama dari segi ruang lingkungannya, dan kedua dari segi jangkauan konsepnya. Ruang lingkup kedaulatan itu menyangkut aktivitas atau kegiatan apa saja yang tercakup dalam fungsi kedaulatan. Sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi *subject and sovereign* dari kedaulatan itu.<sup>17</sup>

Dalam hubungan dengan ruang lingkup, kedaulatan rakyat meliputi wewenang pengambilan keputusan, baik di bidang legislasi maupun pelaksanaan-

nya. Dalam hal ini, rakyat mempunyai otoritas untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu ketentuan hukum dan untuk menjalankan serta mengawasi pelaksanaan ketentuan hukum itu. Artinya, dalam pengertian modern, pemerintahan negara merupakan *government or rule by the peo ple*.<sup>18</sup> Pelaksanaan kedaulatan rakyat ini sangat bervariasi dan tidak selalu berdasarkan suara terbanyak. Ada yang berdasarkan musyawarah. Selain itu di negara-negara yang bercorak fasis, kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh wakil mutlaknya (*exponent*). Pada masa lampau di jaman Romawi, kedaulatan rakyat diserahkan pada kedaulatan raja yang absolut melalui konstruksi *Lex Regis* dari Ulpianus (*Caesarismus*). Gagasan bahwa rakyat berdaulat dapat disimpulkan dari kenyataan bahwa yang terbaik dalam masyarakat ialah apa yang dianggap baik oleh semua orang yang merupakan rakyat.<sup>19</sup> Doktrin kedaulatan rakyat inilah yang merupakan dasar dari negara demokrasi modern.<sup>20</sup>

Berangkat dari beberapa konsep kedaulatan di atas, maka apabila merujuk pada ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD

---

<sup>16</sup>Carl J. Friedrich, *The Philosophy of Law.... Op. Cit*, h. 154.

<sup>17</sup>Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtar Baru van Hoeve, Jakarta, h. 41.

---

<sup>18</sup>*Ibid*

<sup>19</sup>Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas.... Op. Cit*, h. 16.

<sup>20</sup>Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan.... Op. Cit*, h. 11.

1945 se-belum perubahan yang menyebutkan, bahwa: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, maka konsep kedaulatan yang dianut adalah konsep kedaulatan Tuhan, konsep kedaulatan rakyat dan konsep kedaulatan Negara sekaligus, yang terjelma melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itulah, para pendiri negara meletakkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi Negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Menurut Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, penempatan pasal tersebut menunjukkan, bahwa Undang-Undang Dasar 1945 mengikuti konstitusi-konstitusi modern yang umumnya mempunyai sistem demokrasi, dimana kekuasaan MPR tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara limitative melainkan enunsiatif, artinya selain kekuasaannya yang ditetapkan menurut pasal-pasal dalam UUD 1945, sebenarnya bersumber pada Pasal 1 ayat (2).<sup>21</sup> Sementara konsep kedaulatan pasca perubahan UUD Negara RI tahun 1945 yang menyebutkan: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut

Undang-Undang Dasar 1945” telah bergeser dari kedaulatan MPR menjadi kedaulatan konstitusi.

## 2. Perdebatan Pada Sidang Umum MPR RI Oktober 1999

Pandangan dan perdebatan yang muncul dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Sidang Umum MPR Oktober 1999 sampai dengan Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, tanggal 9 November 2001, terkait dengan pembahasan Kedaulatan Negara, maka setidaknya terdapat 5 (lima) isu yang menjadi pokok perdebatan, yaitu: *Pertama*, perlunya memperkuat peran Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara. *Kedua*, terkait dengan *interpretasi* rumusan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, yang memunculkan gagasan untuk memberdayakan masing-masing lembaga tertinggi negara, sehingga kedaulatan didistribusikan tidak hanya ke MPR tetapi juga diberikan ke lembaga-lembaga negara yang lain. *Ketiga*, perlunya mempertimbangkan seluruh anggota MPR dipilih melalui pemilihan umum, karena jumlah anggota MPR yang diangkat lebih banyak daripada yang dipilih. *Keempat*, terkait susunan keanggotaan MPR, khususnya keberadaan Utusan

---

<sup>21</sup>Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Gramedia, Jakarta, 1983, h. 44.

Darah, Utusan Golongan, dan TNI/Polri, dan *Keli-ma*, tentang *desain* kelembagaan MPR, apakah MPR terdiri dari satu kamar, dua kamar atau tiga kamar.<sup>22</sup>

### 3. Pergeseran Konsep Kedaulatan Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945

Seiring dengan perjalanan waktu pasca perubahan UUD 1945, diskursus kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi menarik dan urgen untuk diperbincangkan kembali, bukan saja pada aspek eksistensi, peran dan posisinya dalam sistem ketatanegaraan kita, tetapi juga pada aspek *desain* kelembagaan dan aspek keterwakilan rakyat dalam kelembagaan MPR. Selain itu, perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah bergeser dari semangat dan filosofis yang ingin dibangun dan diletakkan oleh para pendiri negara Indonesia, karena tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebagai lembaga perwujudan kedaulatan rakyat dan sekaligus pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.

Hal ini menjadi urgen untuk dilakukan peninjauan kembali, mengingat keberadaan MPR pasca perubahan UUD

1945 tidak lagi memiliki kekuasaan untuk menjamin agar keputusan politik kenegaraan yang senantiasa berorientasi pada keadilan sosial dan kepentingan umum yang lebih mengedepankan pada asas permusyawaratan, tetapi realitasnya justru lebih mengarah pada praktek demokrasi yang liberal, dimana praktek-praktek seperti itu jelas-jelas ditentang oleh sebagian besar para pendiri negara,<sup>23</sup> dan secara sadar di era reformasi ini kita telah menerapkan gagasan demokrasi liberal pasca perubahan UUD 1945.

Secara historis bagaimana desain kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dilakukan oleh Para Pendiri negara (*founding fathers*), dapat kita telusuri melalui gagasan dan perdebatan yang muncul dalam persidangan pertama di BPUPK pada tanggal 29 Mei 1945, ketika membahas

---

<sup>23</sup>Hal ini setidaknya dapat dilihat dalam pandangan Ir. Soekarno, pada saat rapat besar 15 Juli 1945, yang menegaskan bahwa dengan diterimanya rancangan Pembukaan UUD 1945, anggota-anggota telah mufakat bahwa dasar, falsafah, dan sistem yang dipakai dalam penyusunan rancangan UUD adalah dasar kekeluargaan (gotong-royong). Dengan “menyetujui kata keadilan sosial dalam preambule” berarti merupakan “protes kita yang mahahebat kepada dasar individualisme”. Oleh karena itu, menurutnya: betapapun dalam UUD negara merdeka, lazimnya dimasukkan apa yang disebut “*les droits de l’homme et du citoyen*” atau “*the rights of the citizens*”, Indonesia akan membuat pilihannya sendiri. Maka oleh karena itu, jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada paham kekeluargaan, paham tolong-menolong, paham gotong-royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap-tiap paham individualisme dan liberalisme dari padanya.” Lihat lebih lanjut dalam Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, h.187.

---

<sup>22</sup>Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945, Sekjen MK, 2010. h. 260-261.

dasar-dasar Indonesia merdeka, mereka mengemukakan pentingnya kedaulatan rakyat dalam semangat kekeluargaan (permusyawaratan) dalam alam Indonesia merdeka. Hal ini antara lain diungkapkan oleh Muhammad Yamin ketika meletakkan “dasar kedaulatan rakyat” sebagai “tujuan kemerdekaan” dan “permusyawaratan” sebagai salah satu “dasar negara”. Juga dapat dilihat pandangan Woerjaningrat yang menyatakan bahwa “kemerdekaan Indonesia harus bersemi kekeluargaan”, dan Soesanto Tirtoprodjo yang menyebut “rasa kekeluargaan” sebagai fundamen bernegara.<sup>24</sup>

Begitu juga dengan pandangan Mr. Soepomo, pada pidatonya tanggal 31 Mei 1945 dihadapan sidang BPUPK yang menyarankan agar negara Indonesia merdeka yang akan didirikan itu adalah negara integralistik, yang sesuai dengan struktur sosial masyarakat Indonesia asli. Salah satu ciri khas masyarakat Indonesia yang asli menurutnya adalah tradisi bermusyawarah. Selain itu, ciri lain dari masyarakat Indonesia yang asli adalah terdapatnya hubungan yang serasi antara pimpinan dan rakyatnya. Pemimpin wajib menyelenggarakan keinsyafan keadilan rakyat. Ia harus senantiasa memberi bentuk (*gestaltung*) kepada rasa keadilan dan cita-cita rakyat. Bahkan Ir. Soekarno

menginginkan keberadaan Badan Permusyawaratan yang tidak hanya mengedepankan politik demokrasi saja, tetapi lebih dari itu keberadaan Badan Permusyawaratan tersebut yang selalu bersama rakyat untuk mewujudkan dua prinsip, yaitu: keadilan politik dan keadilan sosial.<sup>25</sup>

Terkait dengan perlunya suatu majelis permusyawaratan ini, Muhammad Yamin mengemukakan sebagai berikut:

...perlunya suatu majelis permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya dalam republik, disusunkan permusyawaratan rakyat sebagai sambungan yang paling tinggi dari pada kedaulatan rakyat. Selain itu, lembaga ini diharapkan menjadi sambungan dari pada kemauan bangsa Indonesia, baik menurut adat ataupun menurut agama Islam maka permusyawaratan itu ialah untuk merundingkan keperluan-keperluan negara ataupun keperluan umum.<sup>26</sup>

<sup>25</sup>Risalah Sidang BPUPKI, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1995, h. 80.

<sup>26</sup>Majelis permusyawaratan seluruh rakyat inilah yang akan merubah atau mengganti atau membuat undang-undang dasar baru untuk negara kita. Mohammad Yamin juga mengusulkan keanggotaan dari lembaga ini tidak saja diduduki oleh wakil-wakil daerah di Indonesia, tetapi juga wakil dari bangsa atau rakyat Indonesia seluruhnya yang dipilih dengan bebas. Menurutnya ada 2 (dua) syarat untuk menjadi keanggotaan dari lembaga ini yaitu; (i) wakil dari daerah, dan (ii) wakil langsung dari rakyat Indonesia. Lihat RM.

<sup>24</sup>Yudi Latif, *Ibid*, h. 420.

Pada intinya, gagasan Mohammad Yamin di atas adalah menempatkan kedaulatan rakyat berada dan berpuncak pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang paling tinggi dalam republik Indonesia dengan menempatkan prinsip musyawarah mufakat dalam menentukan setiap keputusan.<sup>27</sup> Rumusan Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 (sebelum perubahan) mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat: “kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Soepomo menjelaskan, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat ialah penyelenggara negara yang tertinggi. Majelis itu sebagai penjelmaan seluruh rakyat harus dibentuk sedemikian, sehingga seluruh rakyat seluruh daerah dan seluruh golongan mempunyai wakil disitu.<sup>28</sup>

---

A.B. Kusuma, *Labirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit FHUI, Jakarta, 2004, h. 278

<sup>27</sup>Muhammad Yamin mengemukakan tiga dampak positif suatu musyawarah, yaitu: (i) dengan musyawarah manusia memperluas perjuangannya; (ii) dengan musyawarah suatu masalah tidak hanya dipikirkan oleh perorangan; dan (iii) permusyawaratan menghilangkan *misunderstanding* atau salah pengertian. Di samping itu, musyawarah dipandang sebagai suatu kekuatan karena dengan musyawarah, rasa tanggung jawab dan kewajiban dapat ditingkatkan. Dalam struktur masyarakat Indonesia yang asli kepala desa selalu bermusyawarah dengan warga desanya secara langsung, apabila ada suatu hal yang akan diputuskan yang menyangkut kepentingan seluruh warga desa. Dalam perkembangan berikutnya permusyawaratan dilakukan melalui perwakilan, sistem perwakilan seperti ini dapat dilihat dalam rapat Negeri, Nagari, Marga dan Desa.

<sup>28</sup>Susunan dan bentuk majelis itu terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah

### C. Penutup

Pasca Perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI tahun 1945 yang tidak lagi menempatkan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, tentu saja kita telah merasakan implikasi dari perubahan tersebut, terutama tidak terkontrolnya keputusan politik kenegaraan yang seharusnya berorientasi pada keadilan sosial dan kepentingan umum yang lebih mengedepankan pada asas permusyawaratan, tetapi realitasnya justru lebih mengarah pada praktek demokrasi yang liberal dan pragmatisme politik, praktek-praktek yang sejatinya tidak sejalan dengan gagasan para pendiri negara.

Oleh karena itu, perubahan UUD Negara RI tahun 1945 perlu dipikirkan kembali untuk memperkuat peran dan posisi MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Tetapi hendaknya MPR dalam melakukan perubahan tersebut harus melakukan interpretasi dengan pendekatan sejarah dengan menggunakan referensi dan dokumen yang otentik, terutama memahami pokok-pokok pikiran para pendiri Negara yang muncul

---

dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Panitia kecil berkeyakinan bahwa seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat, yang memegang kedaulatan negara. Lihat RM. A.B. Kusuma, *Op, Cit*, h. 361.

dalam perdebatan di sidang-sidang BPUPKI. Hal ini penting untuk menjaga kesinambungan gagasan dalam membangun Negara Kesatuan RI yang utuh dan kuat.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### A. Buku

Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

-----, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ihtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994.

Dahl, Rober *On Democracy*, edisi terjemahan Bahasa Indonesia, *Perihal demokrasi*, Penerbit Obor, Jakarta, 2001.

Kusuma, RM. A.B., *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit FHUI, Jakarta, 2004.

Latif, Yudi, *Negara Paripurna, Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011.

Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Gramedia, Jakarta, 1983.

Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, Jakarta-Bandung, 1981.

##### B. Peraturan perundang-undang-an

*Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945*, Sekjen MK, Jakarta, 2010.

Risalah Sidang BPUPKI, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1995.