

**PARADIGMA KEDAULATAN RAKYAT
DALAM PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945
PARADIGM OF PEOPLE'S SOVEREIGNTY IN THE CHANGING OF
CONSTITUTIONAL YEAR 1945**

H.M. Laica Marzuki*

(Naskah diterima 16/3/2010, Disetujui 24/3/2010)

Abstrak

Perubahan ketiga UUD 1945 (2001) membawa cakrawala baru bagi paradigma kedaulatan rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menetapkan: Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan oleh MPR. Kedaulatan kini langsung berada di tangan rakyat. Pasal konstitusi ini mengandung dua makna utama: 1. Pengakuan legitimasi bagi kedaulatan rakyat. 2. penjabaran konsep konstitusionalisme. Kedaulatan bukan kekuasaan kaum kerumunan tetapi pelaksanaan daripadanya adalah atas dasar konstitusi belaka. Istilah konstitusionalisme bukan padanan makna konstitusi. Konstitusionalisme diadakan guna membatasi setiap kekuasaan dalam negara. Konstitusionalisme bermakna: pemerintahan yang digarisbatasi.

Kata kunci: paradigma baru kedaulatan rakyat, 2 makna utama Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dan esensi makna konstitusionalisme

Abstract

The Third Amendment to The 1945 Constitution (2001) bring a new horizon on paradigm of Indonesian People's Sovereignty. Article 1 section (2) of 1945 constitution stipulate: Sovereignty is in the hand of the people and is implemented to this constitution. People's sovereignty is no more exercised by the People's Consultative Assembly (MPR). Sovereignty is now direct in the hands of the people. This constitution's article consist two basic meanings: 1. legitimating of people's sovereignty. 2. Implementation of constitutionalism concept. People sovereignty can't be exercised by ruling of the mob, but is limit only by constitution. The term of constitutionalism is not synonymous of constitution. Otherwise, constitutionalism task is taking control to any official authority within the state. The term of constitutionalism means: limited government

Keywords: new paradigm of people's sovereignty, 2 basic meanings of article 1 section (2) 1945 Constitution and essential meaning of constitutionalism

* Mantan Hakim Konstitusi RI.

A. Pendahuluan

Kedaulatan rakyat lazim dijabarkan konstitusi secara institusional dalam wujud sistem pemerintahan rakyat atau *democratische staat*. Kata demokrasi berasal dari dua penggalan kata bahasa Yunani, *demos* bermakna rakyat, *kratein* bermakna pemerintahan. Demokrasi bermakna *government by the peoples, regering door het volk*, pemerintahan oleh rakyat. Kedaulatan berada di tangan rakyat, mendapatkan jaminan pengakuan legitimasi dalam konstitusi atau undang-undang dasar (UUD).

Beberapa konstitusi, termasuk Undang-Undang Dasar Tahun 1945¹, menyandingkan kedaulatan rakyat dengan paham negara hukum, lazim secara bersama-sama disebut *democratische rechtsstaat*, atau negara hukum yang demokratis, dalam makna negara hukum menjamin kedudukan dan hak-hak rakyat selaku pemegang kedaulatan, atau dapat pula dipahami dalam makna kedaulatan berada di tangan rakyat, yang mendapatkan legitimasi secara konstitusional.

Djokosoetono (1908-1965) memandang istilah *democratische rechtsstaat* yang dianut dalam Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950 tidak tepat². 'Sesungguhnya istilah ini salah, sebab kalau kita menggunakan istilah *democratische rechtsstaat*, yang penting dan primair adalah *rechtsstaat*. Padahal *rechtsstaat* itu hanya membatasi. Membatasi apa? Membatasi *excessen* yang timbul dari demokrasi. Yang membatasi dan dibatasi, mana yang primair? Sudah selayaknya adalah demokrasi sebagai *staatsvorm*, demokrasi sebagai bentuk negara itu dibatasi oleh paham negara hukum yang pada mulanya terdiri atas 2 anasir, yaitu *grondrechten* (hak-hak dasar) dan *scheiding van machten* (pemisahan kekuasaan). Jadi negara hukum sebagai tuntutan dari kaum borjuis liberal di kala revolusi Perancis adalah memuat *grondrechten* dan *scheiding van machten* yang tidak dapat diceraikan satu sama lain', kata Djokosoetono.

Dikatakan, maksudnya bersandarkan demokrasi sebagai bentuk negara (*staatsvorm*) mungkin kepentingan daripada perseorangan itu akan terinjak-injak, maka untuk memberikan pembatasan terhadap *exces* daripada demokrasi itu diadakan

¹ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Juncto Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

² Padmo Wahjono, *Beberapa Teori Ketatanegaraan Prof. Djokosoetono*, dalam Guru Pinandita, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI, Jakarta, 1984, hlm. 67-68.

hak-hak dasar sebagai batasan. Maka daripada itu, kalau kita melihat dari sudut ajaran status (*status theorie*), hak-hak dasar tadi disebutkan *status negativus*. Artinya, Pemerintah tidak dapat campur tangan, maka daripada itu disebut pula *vrijheidsrechten*. *Scheiding van machten* (pemisahan kekuasaan) tidak lain dan tidak bukan hanya memperkuat perlindungan daripada *grondrechten* (hak-hak dasar) tadi.

Menurut Djokosoetono, dalam perkembangannya, di Jerman, negara hukum itu tidak hanya memuat 2 anasir, tetapi 4 anasir, yaitu:

1. *grondrechten* (hak-hak dasar);
2. *scheiding van machten* (pemisahan kekuasaan);
3. *wetmatigheid van bestuur* (pemerintahan berdasarkan undang-undang);
4. *administrative rechtspraak* (peradilan administrasi).

Dikatakan, *wetmatigheid van bestuur* bermakna, semua tingkah laku daripada pihak pemerintah harus dibatasi *minitieas*. Kita lihat saja kepada *onteigening ordonantie* (uu pencabutan hak atas tanah), *hinder ordonante* (H.O, ordonansi gangguan) itu semuanya diatur secara *minitieus*, secara teliti. Diadakan panitia untuk *taxeren waarde* daripada tanah, yang akan di *onteigend*. Ada panitia untuk mengukur tanah tadi. Semua itu adalah tidak lain dan tidak bukan hanyalah untuk melindungi *grondrechten*, katanya.

Menurut Djokosoetono, jika kita melihat pada kesalahan yang terkandung dalam nomenklatur *demokratische rechtsstaat*, maka tidak tepat penggunaan istilah negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*), tetapi seharusnya digunakan istilah: negara demokrasi yang dibatasi oleh asas dan paham negara hukum.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (redaksi baru), menyatakan: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD". Pasal konstitusi dimaksud mengandung makna, bahwasanya kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD. Pelaksanaan kedaulatan (*souvereignty*) oleh rakyat tidak boleh melanggar konstitusi yang membatasinya. Kedaulatan rakyat terlaksana atas dasar konstitusionalisme.

B. Perubahan Paradigma-Kedaulatan Rakyat

Perubahan Ketiga UUD 1945 di kala sidang Tahunan MPR tahun 2001, mengubah secara konstitusional paradigma kedaulatan rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (redaksi lama) berbunyi: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (redaksi baru) mengubah pasal konstitusi terdahulu sehingga redaksinya berbunyi: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi merupakan pelaku sepenuhnya dari rakyat pemegang kedaulatan tetapi kedaulatan kini langsung berada di tangan rakyat. MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara.

Tidak berarti, kedaulatan (*sovereignty*), telah terlepas dari tangan MPR karena memang sesungguhnya MPR tidak pernah memegang kedaulatan tetapi hanya sebagai pelaku (pelaksana) dari kedaulatan atas nama rakyat (*on behalf of the peoples*). Rakyatlah pemegang dan pemilik kedaulatan, bukan MPR. Hubungan rakyat dengan MPR di kala keberlakuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (redaksi lama) adalah hubungan mandat (atau mandat), bukan hubungan *delegatio* (atau delegasi). MPR adalah mandataris dari rakyat banyak selaku pemegang dan pemilik kedaulatan. Tatkala MPR melakukan sepenuhnya kedaulatan atas nama rakyat maka rakyat pemilik kedaulatan (*the owner of sovereignty*) tidak kehilangan kedaulatannya karena MPR selaku mandataris adalah pelaku (pelaksana) belaka dari rakyat, pemilik kedaulatan, selaku *mandat*. MPR bertanggung jawab pada rakyat.

Mandat berbeda dengan *delegatio* (atau delegasi). Tatkala terjadi pelimpahan kewenangan (kekuasaan) atas dasar *delegation of authority*, pemberi delegasi kehilangan kewenangan (serta kekuasaan) itu, kesemuanya beralih kepada penerima delegasi.³

³ Penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom merupakan pelimpahan secara *delegation of authority*. Dekonsentrasi merupakan wujud pelimpahan atas dasar mandat.

Terdapat kekeliruan konstitusi (*constitutionele foutje*) dalam perkembangan pemahaman status kelembagaan MPR. Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 menyatakan: "Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamika masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari". MPR merupakan lembaga supremasi, memiliki kekuasaan yang tidak terbatas. Penjelasan UUD 1945 tidak merupakan bagian integral UUD, di kala UUD 1945 disahkan dalam Rapat Besar PPKI, tanggal 18 Agustus 1945 di gedung Komonfu Pejambon No. 2 Jakarta, UUD 1945 yang disahkan pada hari itu, terdiri atas Pembukaan, Batang tubuh (37 Pasal), Aturan Peralihan (4 Pasal) dan Aturan Tambahan (2 ayat). Tidak ada Penjelasan UUD dan baru dimunculkan kurang lebih 6 bulan kemudian, dalam Berita Repoeblik Indonesia. Tahun II No. 7. Tanggal 15 Februari 1946.

Penjelasan UUD 1945 memuat secara terpisah dengan naskah resmi UUD 1945. UUD 1945 dimuat pada halaman 45 sampai 48, sedangkan Penjelasan UUD 1945 dimuat pada halaman 51 sampai 56, diselingi pemuatan: daerah propinsi-propinsi RI, Kementerian Negara, Makloemat Pemerintah RI, tanggal 1 Nov. 1945 oleh Wakil Presiden RI, Drs. Mohammad Hatta dan Makloemat Politik. Dilihat dari teknis pemuatannya yang terpisah itu, Penjelasan UUD 1945 semula tidak dimaksudkan sebagai bagian UUD. Didahului dengan catatan redaksi: "Oentoek memberikan kesempatan lebih loeas lagi kepada oemoem mengenai isi Oendang-Oendang Dasar Pemerintah jang semoelanja, di bawah ini kita sadjikan pendjelasan selengkapnja".

Diduga kuat, naskah Penjelasan UUD 1945 dibuat oleh Prof. Mr. Dr. Soepomo, Menteri Kehakiman dalam Kabinet I RI, manakala dicermati pendapat-pendapat beliau selaku anggota BPUPKI dalam sidang-sidang BPUPKI terdahulu.

Tidak dapat disangkal, lembaga MPR yang dirancang oleh *founding fathers* (BPUPKI-PPKI) dahulu tidak terlepas dari momen sejarah pembentukan negara RI. MPR dirancang guna menggantikan kedudukan *het koninkrijk der nederland* selaku *oppergezag* (kadangkala) disebut *opperbewind*, *opperbestuur* bagi negeri jajahan Hindia Belanda. Pasal 1 *grondwet voor het koninkrijk der Nederlanden* (1938) menetapkan bahwasanya *Het koninkrijk der nederlander omvat het grondgebied van Nederland, Nederlandsch Indie, Suriname en Curacao*.

Sejak pembaharuan *grondwet* di tahun 1922 (dan kelak di tahun 1938), negeri-negeri jajahan tidak lagi disebut *kolonien en bezettingen*. Dikatakan, *het koninkrijk der Nederlanden* merupakan *staat* yang berdaulat, meliputi wilayah-wilayah (*grondgebieden*): *het Rijk in Europa, Nederlandch Indie, Suriname dan Curacao* yang bersifat mandiri (otonom).

Dalam kenyataannya, struktur kenegaraannya masih merupakan hubungan negeri pertuanan (*oppergezag, opperbestuur*) dengan negeri-negeri *kolonien en bezettingen*. Pelaksanaan pemerintahan di Hindia Belanda adalah atas dasar *in naam des Konings*, ditugaskan kepada *Gouverneur Generaal*, berdasarkan *Wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch Indie* atau *Indische Staatsregeling* (I.S). *Gouverneur Generaal* bertanggung jawab kepada Raja selaku *oppergezag*, dengan menyampaikan laporan-laporan berkala serta segala keterangan yang diperlukan kepada *Minister van Kolonien*, lazim disebut Menteri Jajahan.

Oleh karena bentuk negara (*staatsvorm*) yang dirancang BPUPKI-PPKI adalah negara kesatuan (*eenheidsstaat*) yang berbentuk republik maka negara dimaksud harus dilepas dari ikatan pertuanan (*oppergezag*) *het Koninkrijk der Nederlanden*. Dicarikan lembaga tertinggi yang menggantikan *oppergezag, opperbestuur* Kerajaan Belanda, disepakati bahwasanya lembaga tertinggi negara pengganti *oppergezag* di *Nederland* adalah MPR.⁴

⁴ H.M. Laica Marzuki, *Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, dalam *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Kesatu, Sekjen dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2006, hlm. 21-21.

Menurut Harun Alrasid⁵ ditinjau secara institusional, badan-badan negara yang dibentuk para pembentuk UUD 1945 (*founding fathers*) merupakan transformasi dari aparatur zaman Hindia Belanda. Dikatakan, fenomena ini dapat dimengerti karena tokoh-tokoh dalam BPUPKI (*Dokuritzu Zyumbi Chosakai*), yang dibentuk pemerintah militer Jepang untuk menyusun UUD, adalah hasil pendidikan Belanda. “Demikianlah kita lihat jabatan *Gouverneur Generaal* dan *Luitenant Gouverneur Generaal* diubah menjadi Presiden dan Wakil Presiden, *Directeur van een Departement* menjadi menteri, *Raad van Nederlands Indie* menjadi Dewan Pertimbangan Agung, *Volksraad* menjadi Dewan Perwakilan Rakyat, *Algemene Rekenkamer* menjadi Badan Pemeriksa Keuangan, dan *Hooggerechtshof* menjadi Mahkamah Agung. Hanya tinggal satu institusi yang menjadi persoalan, siapakah yang akan menggantikan kedudukan Raja/Ratu Belanda kepada siapa Gubernur Jenderal harus bertanggungjawab. Maka diciptakanlah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang memegang kedaulatan rakyat dan kepadanya Presiden harus memberikan pertanggungjawaban”, kata Harun Alrasid.

Buku “Bahan Penjelasan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945” Terbitan Sekjen MPR-RI (2002), melukiskan secara dramatis sejarah dan suasana kebatinan yang merangkumi penyusunan UUD 1945. Dikatakan UUD 1945 disusun oleh BPUPKI di tengah situasi Perang Dunia II. Suasananya serba darurat, penuh ketidakpastian, kritis dan diliputi kecemasan akan nasib dan masa depan Indonesia yang saat itu tengah berada di bawah pendudukan tentara Jepang. Kekalahan Jepang semakin dekat seiring makin banyaknya kekalahan Jepang di berbagai front melawan sekutu.

Di tengah situasi demikian maka yang dipentingkan oleh anggota BPUPKI adalah secepat mungkin menyusun UUD yang akan menjadi aturan dasar dalam melaksanakan kedaulatan rakyat dan penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, wajar apabila BPUPKI-dilanjutkan oleh PPKI-bekerja dalam waktu

⁵ Harun Alrasid, *Sang Pemegang Kedaulatan Rakyat*, dalam *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR*, UI Press, Jakarta, 2004, him. 141.

yang sangat singkat berupaya merumuskan sebuah undang-undang dasar bagi negara yang akan dibentuk, yakni hanya 13 hari efektif. Perinciannya, BPUPKI bekerja dalam dua masa sidang, yaitu sidang tahap pertama mulai tanggal 29 Mei sampai dengan 1 Juni 1945 dan dilanjutkan dengan sidang tahap kedua mulai tanggal 10 Juli sampai 17 Juli 1945 dan PPKI bekerja hanya satu hari (khusus membahas undang-undang dasar) yakni pada tanggal 18 Agustus 1945.⁶

Tatkala UUD 1945 disahkan di kala tanggal 18 Agustus 1945, Ketua PPKI, Ir. Soekarno memaklumkan bahwa UUD yang baru dibuat adalah *revolutie grondwet*, UUD revolusi, UUD kilat, bersifat sementara dan bakal dibentuk suatu konstitusi yang lebih lengkap dan sempurna.

Ayat 2 Aturan Tambahan UUD 1945 menegaskan, dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan undang-undang dasar. MPR tak kunjung dibentuk, menyebabkan *de beloofte constitutie* tak kunjung ditetapkan pula.

Kedaulatan tertinggi berada langsung di tangan rakyat. Rakyat adalah pemegang kedaulatan, sekaligus pemilik kedaulatan. Rakyat selaku pemegang kedaulatan membagi-bagi kekuasaan-secara mandat-kepada semua lembaga dan insititusi di bawahnya, mewujudkan sistem ketatanegaraan menurut UUD.

Tidak berarti, MPR tidak punya wewenang ketatanegaraan lagi. MPR tetap diperlukan guna mempertahankan sistem pemerintahan presidensial. Tanpa MPR, tidak ada lagi sistem pemerintahan presidensial.

Kewenangan tersisa dari MPR adalah:

1. Mengubah dan menetapkan UUD;
2. Melantik Presiden dan Wakil Presiden;
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, berdasarkan prosedur pemakzulan kedua pejabat publik dimaksud;
4. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;

⁶ Bahan Penjelasan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terbitan Sekjen MPR RI, Jakarta, 2000, hlm. 22-23.

5. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan;
6. Menetapkan peraturan tata tertib dan kode etik MPR.

C. Kedaulatan dan Konstitusionalisme

Masalah kedaulatan sama usianya dengan pemunculan institusi negara. Di balik kedaulatan melekat kekuasaan. Kekuasaan dan kedaulatan bagai dua sisi dari sekeping mata uang. Kewenanganlah yang melekatkan kekuasaan pada kedaulatan.

Setiap konstitusi memaklumkan: siapa pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara? *Who keep the sovereign anyway? Who is the owner of sovereignty?*

Kata *sovereignty*, *sovereinitas* berasal dari kata bahasa latin: *superanus* atau *supernitas*, bermakna *de hoogste bevoegdheid*, kewenangan yang sempurna. Negara tanpa kedaulatan bermakna *staat onbevoegheid. Het is geen bevoegdheden van de staat!*

Jean Bodin (1530-1596) memandang kedaulatan sebagai *la puissance absolue* yang tidak terputus-putus, kepunyaan republik, sedangkan orang-orang Latin menyebutnya *maiestatum*, yaitu kekuasaan terbesar guna memerintah (= *la plus grande puissance de commander*).⁷

Pemunculan konstitusi di USA di kala tahun 1787 meredam makna *meiestatum* dari kedaulatan, dengan meyerahkan kedaulatan di tangan rakyat, disusul dengan perubahan status negara-negara monarki absolut di Eropa menjadi monarki konstitusional. Revolusi Perancis turut menumbuh kembangkan kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan *la republique* di abad XVII. Paham pemisahan kekuasaan di berbagai negara, yang dipadu dengan *check and balances* turut mereduksi *puissance absolue* negara-negara.

⁷ Jean Bodin, dalam bukunya, *Les six Livres de la Republique I*, Bab VIII, Paris, 1576, hlm. 122-128.

Konstitusi merupakan naskah legitimasi paham kedaulatan rakyat. Naskah dimaksud merupakan kontrak sosial yang mengikat setiap orang (warga) dalam mewujudkan paham kedaulatan rakyat.

Djokosoetono⁸ memintakan perhatian atas beberapa makna pemahaman kontekstual dalam memahami konstitusi. Beliau membedakan beberapa makna kontekstual dari konstitusi, sebagai berikut:

- Konstitusi dalam makna materil (*constitutie in materiele zin*), berpaut dengan *gekwalficeerd naar de inhoud*, yaitu dititikberatkan pada isi konstitusi yang memuat dasar (*grondslagen*) dari struktur (*inrichting*) dan fungsi (*administratie*) negara.
- Konstitusi dalam makna formal (*constitutie in formele zin*), berpaut dengan *gekwalficeerd naar de maker*, yaitu dititikberatkan pada cara dan prosedur tertentu dari perbuatannya.
- Konstitusi dalam makna UUD (*grondwet*) selaku bukti (*constitutie als bewijsbaar*) dan agar menciptakan stabilitas (*voor stabiliteit*) perlu dinaskahkan dalam wujud UUD atau *grondwet*.

Djokosoetono mengingatkan agar pemahaman ketiga makna kontekstual konstitusi dimaksud tidak dibaurkan, misalnya kadangkala konstitusi dalam arti formal (*constitutie in formele zin*) tidak dibedakan dengan UUD atau *grondwet*.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (redaksi baru) merumuskan paradigma kedaulatan langsung berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut UUD. Manakala rumusan paradigma baru kedaulatan rakyat dimaksud dicermati, maka terdapat dua esensi (hakikat) filsafat komunitas kehidupan bernegara di dalamnya, yakni paham kedaulatan rakyat dan konstitusionalisme.

Frasa "Kedaulatan berada di tangan rakyat" menunjukkan pengakuan (*legitimasi*) kedaulatan berada di tangan rakyat, sedangkan frasa "...dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar" merujuk pada konstitusionalisme. Hal dimaksud tidak diadopsi dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (redaksi lama). *Es ist noch nich da gewesen!*

⁸ Harun Alrasid, *Kuliah Hukum Tata Negara Prof. Mr. Djokosoetono*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 47-49, 53-57.

Dalam perkembangannya, konstitusi menunjukkan belum ternyata menjamin reduksi kekuasaan dari penggunaan kedaulatan rakyat. Kekuasaan yang diligitimasi atas nama kedaulatan rakyat, adakalanya beralih ke tangan penguasa (*despot*), tetapi dapat pula penggunaan kedaulatan oleh rakyat tidak terkendali, bagai bendul lonceng berayun terlalu jauh, misalnya demokrasi cenderung radikal dan anarkis.

Kekuasaan yang melekat pada kedaulatan memang tidak boleh lepas tanpa kendali, artinya kekuasaan harus dibatasi, walaupun legitimasinya termaktub dalam konstitusi.

Lord Acton (1834-1902) dalam suratnya, bertajuk 5 April 1887 kepada Bishop Mandell Creighton, mengemukakan "*Power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely*". Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakannya, akan tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan absolut sudah pasti akan menyalahgunakannya.⁹

UUD 1945 di kala sebelum Perubahan Kesatu (1999), pernah mengalami dua orang presiden, yaitu Ir. Soekarno dan Jend. (Purn.) Soeharto memerintah dalam jangka waktu yang cukup lama, Soekarno sejak tahun 1945 sampai dengan tahun 1967 (= 22 tahun), dan Soeharto sejak diangkatnya menjadi pejabat Presiden RI pada Sidang Istimewa MPRS tahun 1967, baru berhenti pada tahun 1998 pada tahun 1998 (= 31 tahun). Hal dimaksud disebabkan Pasal 7 UUD 1945 (redaksi lama) hanya menetapkan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali, tanpa pembatasan berapa kali seorang presiden dapat dipilih lagi. Pada era pemerintahan, terbit Tap MPRS Nomor III/MPRS/1963 yang mengangkat Ir. Soekarno menjadi Presiden Seumur Hidup. Kelak Pasal 7 UUD 1945 (redaksi baru) menetapkan, Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya satu kali masa jabatan.

⁹ Bahan Penjelasan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *op.cit.*, hlm. 4, lebih jauh mengemukakan, "Kekuasaan secara umum sering diartikan sebagai kemampuan seseorang atau sekelompok orang untuk mempengaruhi atau mengendalikan tingkah laku orang atau kelompok orang lain. Apabila kekuasaan ini dibiarkan berlangsung secara bebas atau bahkan sebebas-bebasnya, maka akan terjadi kekacauan dan anarki dalam masyarakat.

Munculnya konstitusionalisme di sekitar abad XVIII membawa misi pembatasan kekuasaan. Kekuasaan harus dibatasi, termasuk penggunaan kedaulatan (*sovereignty*).

Pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (redaksi baru) ditetapkan, kedaulatan yang berada di tangan rakyat dilaksanakan menurut UUD, terikat pada UUD. Kedaulatan rakyat tidak mengenal *the ruling of the mob*. *Souvereiniteit is gebaseerd door de constitutie. Constitutie is de hoogste wet!*

Konstitusi bukan segala-galanya. Konstitusi tidak sekaligus mengandung penjabaran konstitusionalisme. Konstitusi belum tentu konstitusionalisme. *Constitutionalism should be limited government.*

Konstitusi Kerajaan Machu (1910), memuat beberapa pasal konstitusi tentang kedaulatan kaisar sebagai berikut:

- *The Taching Dynasty shall rule over the Taching forever and ever, and be honored through all ages.*
- *The Emperor's person is sacred and inviolable.*
- *The Emperor alone has power to make laws, and to decide what matters shall be placed before parliament for discussion.*
- *The Emperor shall convoke, inaugurate, open and close, prorogue and suspect Parliament.*

Konstitusi Kerajaan Manchu dimaksud adalah konstitusi tetapi tidak sekaligus mengandung penjabaran konstitusionalisme.¹⁰

D. Post Scriptum

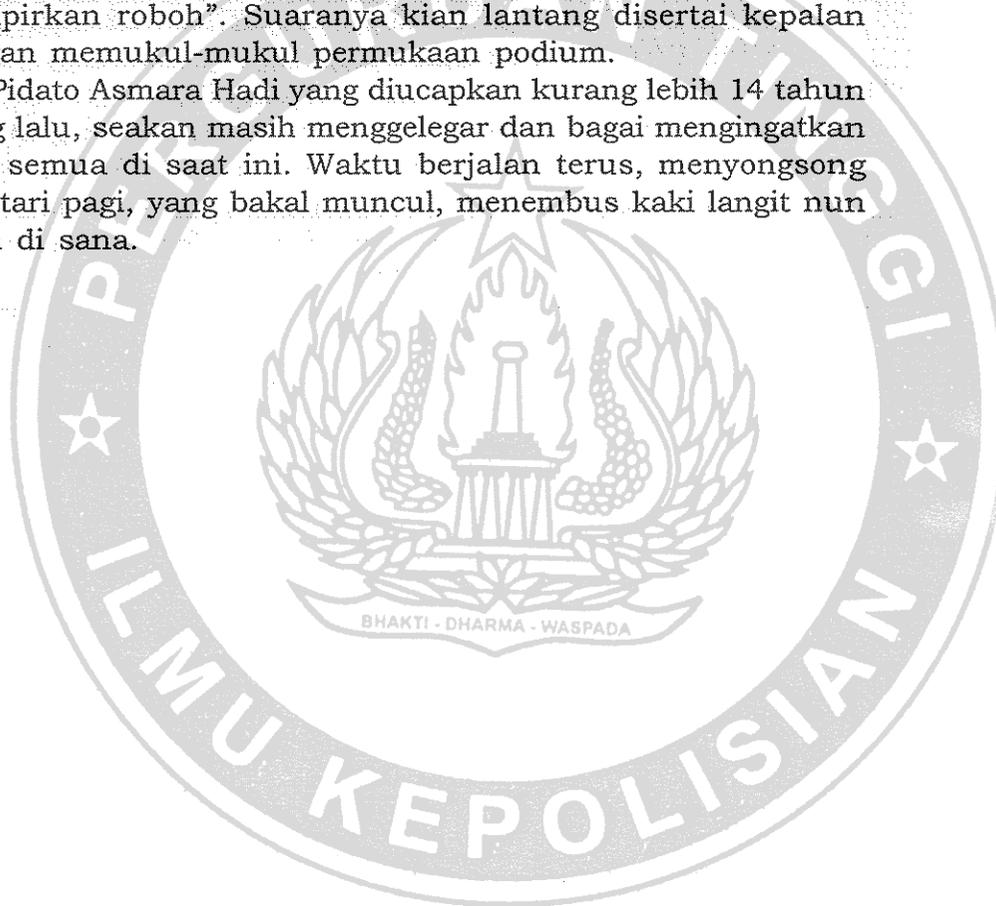
Sidang Konstituente RI, Bandung, di kala tanggal 4 Mei 1959, malam hari, berlangsung memanas dan gaduh. Agenda Pemberlakuan Kembali UUD 1945 yang digagaskan Presiden Soekarno dipastikan bakal gagal.

Seorang anggota, Asmara Hadi, tokoh nasionalis dan budayawan, naik di podium, mengingatkan para anggota konstituente akan nasib rakyat banyak, rakyat jelata, pemegang kedaulatan, sang raja yang lapar dan setengah telanjang.

¹⁰ Mingchien Joshua Bau, *Modern Democracy In China*, Commercial Press Ltd, Shanghai, 1923, hlm.379.

Asmara Hadi setelah berteriak: "...kemerdekaan nasional tidak membawa perubahan fundamental dalam kehidupan dan kehidupan rakyat. Penderitaan rakyat tetap menjerit. Kabinet naik dan kabinet turun, tetapi penderitaan rakyat tetap menjerit. Menteri-menteri berganti-ganti menduduki kursi empuk, tetapi penderitaan tetap menjerit. Rakyat disebut berdaulat, sovereign, raja, ya, di dalam teori, di atas kertas dan di ujung lidah ahli propaganda. Tetapi dalam kehidupan sehari-hari, raja atau sovereign itu, raja yang lapar, setengah telanjang dan istananya adalah gubuk bocor yang doyong hampirkan roboh". Suaranya kian lantang disertai kepalan tangan memukul-mukul permukaan podium.

Pidato Asmara Hadi yang diucapkan kurang lebih 14 tahun yang lalu, seakan masih menggelegar dan bagai mengingatkan kita semua di saat ini. Waktu berjalan terus, menyongsong mentari pagi, yang bakal muncul, menembus kaki langit nun jauh di sana.



DAFTAR PUSTAKA

- Bahan Penjelasan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terbitan Sekjen MPR RI, Jakarta, 2000.
- Bodin,, Jean, *Les six Livres de la Republique I*, Bab VIII, Paris, 1576.
- Harun Alrasid, Kuliah Hukum Tata Negara Prof. Mr. Djokosoetono, Ghalia Indonesia, Jakarta. 1982.
- Harun Alrasid, Sang Pemegang Kedaulatan Rakyat, dalam Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR, UI Press, Jakarta, 2004.
- H.M. Laica Marzuki, Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, dalam Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Buku Kesatu, Sekjen dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2006.
- Mingchien Joshua Bau, *Modern Democracy In China*, Commercial Press Ltd, Shanghai, 1923.
- Padmo Wahjono, Beberapa Teori Ketatanegaraan Prof. Djokosoetono, dalam Guru Pinandita, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI, Jakarta, 1984.

