



Dr. Isharyanto, S.H., M.Hum.

KEDAULATAN RAKYAT DAN SISTEM PERWAKILAN MENURUT UUD 1945

Buku ini membahas persoalan kedaulatan rakyat dan lembaga perwakilan. Kedua masalah dipilih karena merupakan salah satu konsep dan prosedur ketatanegaraan yang di samping sudah memperoleh pengakuan dalam UUD 1945, juga mencerminkan berbagai dinamika seiring dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia dewasa ini. Buku ini menjadi referensi wajib bagi pengemban hukum teoritis terutama peminat kajian konstitusi, masalah pemerintahan, kebijakan publik, serta praktisi politik dan birokrasi.

Buku ini mencoba mengelaborasi pemahaman dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat sebagai sukma demokrasi dalam bingkai konstitusi. Lembaga perwakilan kemudian menjadi sorotan karena ia merupakan wajah paling kentara diantara pengejawantahan kedaulatan rakyat tersebut. Semoga buku ini dapat memenuhi fungsinya.

KEDAULATAN RAKYAT DAN SISTEM PERWAKILAN MENURUT UUD 1945

Penerbit WR

Gambiran UH 5/45, Pandeyan
Umbulharjo, Yogyakarta 55161
www.penerbitwr.com

ISBN 978-602-6934-42-0



9 786026 934420

Dr. ISHARYANTO, S.H., M.Hum.

**KEDAULATAN RAKYAT DAN
SISTEM PERWAKILAN
MENURUT UUD 1945**

KEDAULATAN RAKYAT DAN SISTEM PERWAKILAN MENURUT UUD 1945

Oleh Dr. ISHARYANTO, S.H., M.Hum.

Cetakan 1, Juni 2016

Penulis: Dr. ISHARYANTO, S.H., M.Hum.

Editor: Tim Penerbit

Penata letak isi: Effendi WR

Disain sampul: Joko M.

Diterbitkan oleh:

Penerbit WR

Gambiran UH V/45, Pandeyan

Umbulharjo Yogyakarta 55161

Email: penerbit.wr@gmail.com

www.penerbitwr.com

ISBN: 978-602-6934-42-0

Perpustakaan Nasional:

Katalog dalam Terbitan

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

All Right Reserved

KATA PENGANTAR

Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilihan umum dalam sebuah Negara yang demokratis menjadi kebutuhan yang tidak terelakan. Melalui pemilihan umum, rakyat yang berdaulat memilih wakil-wakilnya yang diharapkan dapat memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya dalam suatu pemerintahan yang berkuasa.

Pemerintahan yang berkuasa sendiri merupakan hasil dari pilihan maupun bentukan para wakil rakyat tadi untuk menjalankan kekuasaan Negara. tugas para wakil pemerintahan yang berkuasa adalah melakukan kontrol atau pengawasan terhadap pemerintah tersebut. Dengan demikian, melalui pemilihan umum rakyat akan dapat selalu terlibat dalam proses politik dan secara langsung maupun tidak langsung menyatakan kedaulatan atas kekuasaan Negara dan pemerintah melalui para wakil-wakilnya.

Buku ini mencoba mengelaborasi pemahaman dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat sebagai sukma demokrasi dalam bingkai konstitusi. Lembaga perwakilan kemudian menjadi sorotan karena ia merupakan wajah paling kentara diantara pengejawantahan kedaulatan rakyat tersebut.

Semoga buku ini dapat memenuhi fungsinya.

Surakarta, Juni 2016

Penulis

Dr. Isharyanto, S.H., M.Hum.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Bab I Pendahuluan	1
Bab II Kedaulatan Rakyat	11
A. Pengantar	11
B. Konsepsi Kedaulatan Rakyat	12
Bab III Kedaulatan Rakyat dan Lembaga	
Perwakilan	19
Bab IV Keterikatan dengan Konstitusi	36
Bab V Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945	65
Daftar Pustaka	89
Tentang Penulis	94

BAB I

PENDAHULUAN

Tulisan di bawah ini membahas persoalan kedaulatan rakyat dan lembaga perwakilan. Kedua masalah dipilih karena merupakan salah satu konsep dan prosedur ketatanegaraan yang di samping sudah memperoleh pengakuan dalam UUD 1945, juga mencerminkan berbagai dinamika seiring dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia dewasa ini.

Dalam studi ilmu negara, jamak dipahami bahwa negara tidak sama dengan perkumpulan sosial atau perkumpulan orang-orang. Salah satu ciri yang membedakan sifat negara dengan perkumpulan yang lain adalah mempunyai kemampuan untuk memaksakan kehendak, dalam hal ini menerapkan ketentuan-ketentuan hukum, kepada warganegara.

Timbul pertanyaan, mengapa negara mempunyai kekuasaan yang demikian itu? Dengan kata lain, apakah yang menjadi sumber legitimasi kehendak negara tersebut? Kajian ilmu hukum, khususnya hukum tata negara, akan menuntun jawaban atas pertanyaan tersebut kepada sumber kekuasaan tertinggi yang ada

pada suatu negara. Konsep ini sering dipahami sebagai “kedaulatan.” Secara teoritis, ada 5 (lima) ajaran atau teori tentang siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, yaitu:¹ (a) teori kedaulatan Tuhan; (b) teori kedaulatan raja; (c) teori kedaulatan negara; (d) teori kedaulatan rakyat; dan (e) teori kedaulatan hukum.

Kelima teori tersebut menggambarkan perkembangan yang dihasilkan dari interaksi praktis dan pemikiran mengenai konsep kenegaraan dalam sejarah². Hanya saja hampir semua negara modern di dunia ini mengaku menganut asas kedaulatan rakyat di dalam konstitusinya masing-masing. Kedaulatan rakyat kemudian diberi pengertian sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pengertian inilah yang menjadi pijakan dasar tentang demokrasi. Meskipun secara formal setiap negara menganut asas kedaulatan rakyat, tetapi di dalam pelaksanaannya tidak sama antara negara yang satu dengan negara lain.³

¹ Jimly Asshidiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, hlm. 11. Bandingkan dengan: Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Negara*, Disertasi UI-Jakarta, hlm. 129-130; Wirjono Prodjodikoro, 1989, *Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, hlm. 5-6; dan Muhammad Kusnardi dan Binta R. Saragih, 1988, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, hlm. 118.

² Jimly Asshidiqie, *Ibid.*, hlm. 11.

³ Miriam Budiardjo, 1980, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta; Gramedia, hlm. 69-70.

Salah satu perbedaan tersebut adalah dalam hal pelebagaan kedaulatan rakyat yang terwujud ke dalam kelembagaan dan prosedur-prosedur kenegaraan untuk menjamin partisipasi rakyat dalam pemerintahan negara. Dalam konteks ini maka diskusi tentang konsep kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 menjadi sesuatu yang penting.⁴

Masalah partisipasi rakyat dalam pemerintahan negara menjadi masalah yang utama karena seiring dengan pertumbuhan negara bangsa modern yang dicirikan oleh jumlah penduduk yang besar, masalah kenegaraan yang kompleks, dan wilayah negara yang luas; tidak mungkin untuk mewujudkan keikutsertaan rakyat secara langsung dalam pengambilan keputusan kenegaraan.⁵ Oleh karena itu, perkembangan dewasa ini menunjukkan adanya pilihan terhadap demokrasi perwakilan untuk melaksanakan asas kedaulatan rakyat tersebut. Diantara berbagai ciri demokrasi perwakilan itu adalah adanya lembaga perwakilan rakyat yang mampu menjadi wahana partisipasi rakyat dalam kehidupan bernegara. Dalam hal ini, timbul pertanyaan, siapakah yang harus menjadi “wakil rakyat” dan bagaimanakah proses pengisian jabatan “wakil rakyat” tersebut?

⁴ *Ibid.*, hlm. 50. Periksa juga: Moh. Mahfud, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, hlm. 9.

⁵ Bandingkan: S. Toto Pandoyo, 1992, *Ulasan Terhadap Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Proklmasi dan Kekuasaan MPR*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 134.

Perkembangan menunjukkan bahwa pemilihan umum dipandang sebagai sarana yang paling rasional untuk mewujudkan lembaga perwakilan rakyat yang responsif terhadap kehendak rakyat.

Pada titik ini dapat dikatakan bahwa demokrasi berjaln kelindan dengan pemilihan umum, sehingga demokrasilah yang dipilih menjadi salah satu pilar penyelenggaraan Negara. Hal ini membawa kita pada apa dan di mana letak pentingnya demokrasi sebagai suatu sistem politik. *Pertama*, demokrasi mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh kaum otokrat yang kejam dan licik. *Kedua*, demokrasi menjamin sejumlah hak asasi bagi warga negara, yang tidak diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratik. *Ketiga*, demokrasi menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas bagi warga negara daripada alternatif lain yang memungkinkan. *Keempat*, demokrasi membantu orang untuk melindungi kepentingan pokok mereka. *Kelima*, hanya pemerintahan yang demokratik yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi warga negara untuk menggunakan kebebasan menentukan nasibnya sendiri, yaitu hidup dibawah hukum yang mereka pilih sendiri. *Keenam*, hanya pemerintahan demokratik yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggungjawab moral, termasuk akuntabilitas pemegang kekuasaan kepada rakyat yang menjadi konsituten. *Ketujuh*, demokrasi membantu perkembangan manusia lebih total daripada alternatif

lain yang memungkinkan. *Kedelapan*, hanya pemerintah yang demokratis yang dapat membantu perkembangan kadar persamaan politik yang relatif tinggi. *Kesembilan*, negara-negara demokrasi perwakilan modern tidak pernah berperang satu sama lain. *Kesepuluh*, negara-negara dengan pemerintahan yang demokratis cenderung lebih makmur daripada negara-negara dengan pemerintahan yang tidak demokratis.

Salah satu pendekatan untuk menjawab pertanyaan apa itu demokrasi dan relevansinya dengan pemilihan umum adalah melihat demokrasi dari segi lingkup dan intensitas partisipasi warga negara dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik. Namun relevansi demokrasi dalam proses penyelenggaraan negara tidak hanya sebagai mekanisme pemilihan penyelenggara negara tetapi demokrasi juga mengandung arti pembagian kekuasaan negara secara seimbang dan saling mengawasi (*check and balances*) diantara berbagai lembaga negara sebagaimana dikemukakan di atas. Selain itu, relevansi demokrasi dalam proses penyelenggaraan negara tidak hanya tampak sebagai mekanisme pengambilan keputusan dalam berbagai lembaga negara, partai politik, kelompok kepentingan, organisasi masyarakat kewargaan (*civil society organizations*), dan ruang publik lainnya melalui proses deliberasi secara terbuka dan beradab untuk mencapai kesepakatan berdasarkan pertimbangan rasional

(demokrasi deliberatif) atau pemungutan suara untuk mencapai kesepakatan tetapi juga keikutsertaan para warga negara yang sudah dewasa dalam proses pengambilan keputusan pada berbagai aspek kehidupan yang menyangkut kepentingan umum (demokrasi partisipatoris). Apabila demokrasi prosedural (pemilihan umum), demokrasi deliberatif, dan demokrasi partisipatoris, serta pembagian kekuasaan secara seimbang dan saling mengawasi diantara berbagai lembaga negara, dapat dilaksanakan berdasarkan hukum (demokrasi berdasarkan hukum, dan hukum yang dirumuskan secara demokratik), maka kesejahteraan rakyat sebagai janji demokrasi akan dapat dipenuhi.

Berdasarkan realitas konstitusional tersebut, nampaklah bahwa UUD 1945 menentukan kedaulatan rakyat atau demokrasi sebagai asas dalam proses penyelenggaraan kehidupan kenegaraan. Berkaitan dengan hal tersebut, berbagai rekaman peristiwa yang berhubungan dengan pembentukan negara dan konstitusi menunjukkan adanya sejumlah prinsip-prinsip dasar demokrasi yang dikehendaki oleh para pendiri negara yaitu⁶: (1) kedaulatan berada di tangan rakyat; (2) jaminan hak-hak dasar warganegara; (3) sistem perwakilan; (4) partisipasi warganegara dalam mengambil keputusan; (5) persamaan di depan hukum

⁶ M. A.S. Hikam, 1999, *Politik Kewarganegaraan*, Jakarta: Erlangga, hlm. 126.

bagi warganegara; (6) *rule of law*; dan (7) pertanggungjawaban penguasa kepada negara.

Menurut Dahlan Thaib, penetapan asas kedaulatan rakyat menunjukkan sifat modern dari UUD 1945.⁷ Pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dalam negara modern ditandai dengan kuat oleh adanya lembaga perwakilan rakyat yang akan menghasilkan kehendak atau kemauan rakyat dalam bentuk produk hukum yang dibuat oleh para wakil rakyat tersebut⁸.

Menurut Sri Soemantri, ciri negara modern tersebut telah mendapatkan tempat dalam sistem penyelenggaraan negara Indonesia oleh karena UUD 1945 menganut konsepsi demokrasi yang bersifat formal atau prosedural, yaitu demokrasi yang dilaksanakan mekanisme permusyawaratan/perwakilan⁹. Dalam konteks teori demokrasi modern, Huntington¹⁰ dan Schumpeter¹¹ menunjuk hal tersebut sebagai mekanisme kelembagaan (*institutional mechanism*) untuk membuat keputusan-keputusan kenegaraan.

⁷ Dahlan Thaib, 1999, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Demokrasi*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 2.

⁸ Padmo Wahjono, 1982, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Jakarta: Ghalia, hlm. 107-108.

⁹ Sri Soemantri, 1989, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Alumni, hlm. 27.

¹⁰ Samuel P. Huntington, 1995, *Gelombang Demokratisasi Ketiga (terjemahan)*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, hlm. 5.

¹¹ Joseph A. Schumpeter, 1974, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harpe, hlm. 269.

Titik tolak kajian dalam tulisan ini adalah ilmu hukum, khususnya ilmu hukum tata negara. Secara umum dipahami bahwa pertama-tama masalah kedaulatan merupakan konsep yang penting dalam filsafat politik dan hukum. Bahkan konsep kedaulatan inilah membedakan organisasi negara dengan organisasi yang lain.¹² Meskipun negara juga merupakan obyek ilmu politik, namun pendekatan yang digunakan dalam tulisan ini bertolak dari ilmu hukum tata negara. Dalam teori, hukum tata negara meliputi hukum tata negara yang bersifat umum (*allgemeine staatsrechtslehre*) dan hukum tata negara yang bersifat khusus (*besondere staatsrechtslehre*). Tulisan ini merupakan *besondere staatsrechtslehre* yaitu hukum tata negara Indonesia.¹³

Dengan latar belakang seperti itu, maka pendekatan hukum yang digunakan bukan pendekatan dogmatis tetapi sejauh mungkin dikaitkan dengan fakta sosial dan politik yang relevan. Dalam hal ini, UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan di bawahnya merupakan produk kebijakan negara.

Namun demikian, sejak awal perlu dicatat bahwa Undang-undang yang apabila dilaksanakan akan mempunyai implikasi atau akibat, baik yang

¹² C.F. Strong, 1966, *Modern Political Constitution*, London: The English Book Society and Sidgwick and Jackson Ltd., hlm. 11.

¹³ Lihat: Hamid Attamimi, *op.cit.*, hlm. 20-21 dan Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *op.cit.*, hlm. 37.

direncanakan maupun tidak, yang diharapkan ataupun tidak diharapkan (*intended and unintended consequences*). Sebagian ketentuan mungkin tidak dapat dilaksanakan sebagaimana direncanakan sejak awal karena kenyataan yang terjadi pada saat undang-undang hendak dilaksanakan berbeda dengan yang diketahui atau yang dibayangkan pembuat undang-undang ketika menyetujui undang-undang tersebut. Tidak jarang pula sebagian ketentuan itu justru mempunyai dampak yang negatif bagi masyarakat umum karena pembuat undang-undang tidak mengetahui arena kepentingan yang akan dipengaruhi oleh undang-undang tersebut. Pada pihak lain, pelaksanaan undang-undang ini sudah barang tentu juga berdampak sebagaimana diharapkan atau yang diperkirakan. Dampak yang diharapkan atau yang diperkirakan ini juga perlu ditelaah secara seksama, apakah berdampak positif bagi masyarakat umum ataukah bagi sebagian masyarakat yang sejak awal mempengaruhi isi undang-undang tersebut. Dampak yang diperkirakan ini juga perlu dikaji secara kritis dari segi siapa yang memperkirakan, apakah pembuat undang-undang (DPR dan Pemerintah) sebagai pihak yang mewakili kepentingan umum ataukah sebagian kalangan masyarakat yang mempunyai kepentingan yang tersembunyi. Apabila pembuat undang-undanglah yang memperkirakan apa yang akan terjadi, maka pelaksana undang-undang niscaya akan dapat

mempersiapkan langkah-langkah antisipatif terhadap dampak pelaksanaan undang-undang tersebut. Selain itu, peluang terjadinya dampak yang tak diperkirakan atau peluang munculnya ketentuan yang tidak dapat dilaksanakan akan semakin besar apabila lembaga yang akan melaksanakan undang-undang tersebut tidak dilibatkan dalam proses pembahasan undang-undang tersebut.

Karena Undang-Undang merupakan produk proses politik, baik yang disepakati dengan kompromi antar berbagai fraksi dan faksi di dalam lembaga perwakilan rakyat atau antara lembaga perwakilan rakyat dengan pemerintah maupun melalui pemungutan suara, tidak jarang undang-undang tersebut mengandung banyak kekosongan hukum, ketentuan-ketentuan yang bersifat kontradiktif, dan ketentuan yang mengandung tafsir ganda. Ketiga bentuk kelemahan undang-undang ini niscaya akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Sebagian ketidakpastian hukum ini terjadi karena fraksi dan faksi yang ada di lembaga perwakilan rakyat dan pemerintah harus mencari rumusan kompromistik yang dapat disepakati semua pihak, sebagian lagi terjadi karena pembuat undang-undang tidak menyadari adanya satu atau lebih bentuk ketidakpastian hukum tersebut.

BAB II

KEDAULATAN RAKYAT

A. Pengantar

Kedaulatan (*sovereignty*) merupakan konsep kekuasaan yang tertinggi (*supreme authority*) dalam suatu negara.¹⁴ Gagasan tentang kedaulatan sudah dikenal sejak zaman Yunani Kuno. Aristoteles, misalnya, pada saat melakukan studi atas berbagai konstitusi sempat menyinggung adanya sesuatu yang “superior” dalam suatu unit politik, apak itu satu beberapa, atau banyak.¹⁵

Menurut Jack H. Nagel¹⁶ pembicaraan tentang kekuasaan selalu meliputi 2 (dua) aspek, yaitu lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*). Persoalan lingkup kedaulatan mengarah kepada kegiatan yang ada dalam fungsi kedaulatan yang meliputi 2 (dua) fokus, yaitu (a) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara; dan

¹⁴ Jimly Asshidiqie, *op.cit.*, hlm. 9.

¹⁵ Andrew Vincent, 1987, *Theories of the State*, Basil Blackwell, Oxford, hlm. 32 dan Aidul Fitriadi Azhari, 2000, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis menurut Konstitusi*, Surakarta: UMS Press, hlm. 25.

¹⁶ Lihat: Miriam Budiardjo, 1986, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Jakarta: Sinar Harapan, hlm. 14.

(b) apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi tersebut; sedangkan jangkauan kedaulatan berbicara tentang siapa yang menjadi subyek dan pemegang kedaulatan. Secara umum kerangka pemikiran dari Nagel tersebut akan digunakan sebagai acuan untuk mencari pemahaman tentang kedaulatan rakyat, khususnya pertanyaan tentang siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara.

Konsepsi kedaulatan baru dirumuskan secara sadar dan sistematis oleh seorang pemikir Prancis yaitu Jean Bodin. Dialah yang mengasosiasikan kedaulatan dengan negara sehingga kedaulatan merupakan atribut negara. Dalam pengertian ini, kedaulatan dipandang mengekspresikan kapasitas untuk menjalankan kewajiban dan mempunyai hak serta kemampuan untuk melakukan tindakan.¹⁷

B. Konsepsi Kedaulatan Rakyat

Sebelum menuju kepada pemahaman tentang kedaulatan rakyat, maka akan dibahas terlebih dahulu tentang siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Dalam ilmu hukum ada 5 (lima) teori untuk memberikan penjelasan, yaitu: (a) Kedaulatan Tuhan; (b) Kedaulatan Raja; (c) Kedaulatan Negara; (d) Kedaulatan Hukum; dan (e) Kedaulatan Rakyat.

¹⁷ *Ibid.*

Pertama, ajaran kedaulatan Tuhan merupakan konsepsi mengenai kekuasaan tertinggi yang secara langsung atau tidak langsung dipegang oleh Tuhan. Secara langsung, artinya Tuhanlah yang memegang kekuasaan tertinggi yang biasanya dipersonifikasikan dalam pribadi seorang penguasa yang dianggap sebagai Tuhan. Sementara, kedaulatan Tuhan secara tidak langsung diwujudkan dengan kekuasaan yang dipegang oleh wakil Tuhan di muka bumi atau diwujudkan melalui hukum Tuhan sebagai sumber hukum tertinggi. Perwujudan kedaulatan Tuhan melalui hukum dapat ditemui dalam ajaran agama yang tidak melambagakan agama dalam bentuk personifikasi. Ajaran Islam, misalnya, merupakan bentuk kedaulatan Tuhan yang diwujudkan melalui aturan hukum (syariah) yang bersumber kepada Kitab Suci Alquran. Kedaulatan Tuhan melalui aturan hukum ini lazim disebut sebagai Nomokrasi.

Kedua, ajaran kedaulatan raja beranggapan bahwa rajalah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Pandangan seperti ini muncul terutama setelah periode sekularisasi negara dan hukum di Eropa.¹⁸

Ketiga, ajaran kedaulatan raja menjadi dasar ajaran kedaulatan negara. Semula dalam konsep kedaulatan raja kekuasaan tertinggi ada pribadi raja atau kaisar,

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 10-11.

tetapi dengan perkembangan negara nasional modern berkembang juga ajaran mengenai pribadi artifisial yang menjelma ke dalam negara. Dengan demikian, terjadi pergeseran pandangan dari konsep personal ke artifisial.¹⁹

Keempat, ajaran kedaulatan hukum berpandangan bahwa kekuasaan tertinggi dimiliki oleh hukum. Ada 3 (tiga) pengertian dalam ajaran ini, yaitu: (a) kedaulatan hukum mengacu kepada kapasitas suatu tatanan untuk membuat aturan, hak, dan kewajiban bagi dirinya sendiri; (b) kedaulatan hukum mengacu kepada suatu kompetensi organ legislatif; dan (c) menunjukkan adanya suatu keterkaitan norma dalam suatu hirarki hukum. Corak pemikiran kedaulatan hukum antara lain nampak dalam tulisan Hans Kelsen yang berpendapat bahwa kedaulatan terletak pada aturan-aturan konstitusi dalam suatu negara. Pandangan ini berpijak kepada asumsi bahwa negara merupakan suatu tatanan hukum nasional sehingga kedaulatan tertinggi terletak pada norma hukum yang secara hirarkis merupakan norma tertinggi (*Grundnorm*).²⁰

Kelima, ajaran kedaulatan rakyat berpandangan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada tangan rakyat.

¹⁹ Andrew Vincent, *op.cit.*, hlm. 51 dan Aidul Fitriadi Azhari, *op.cit.*, hlm. 22.

²⁰ Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, New York, Russel and Russel, hlm. 124.

Konsepsi kedaulatan rakyat ini berakar pada doktrin Romawi, yaitu *lex regia*, yang berarti bahwa kekuasaan diperoleh dari rakyat (*populus*). Dalam hal ini kedaulatan rakyat dapat dipahami dalam beberapa pengertian: (a) Rakyat diartikan sebagai “seluruh rakyat”, dalam suatu wilayah negara; (b) Rakyat dapat ditafsirkan sebagai suatu “bangsa” (*the nation, das Volk*); (c) Korporatis, maksudnya “rakyat” juga meliputi penguasa; (d) Kedaulatan terletak pada suatu dewan pemilihan (*the electorate*); dan (e) Kekuasaan rakyat diwakilkan dalam suatu majelis.²¹

Uraian berikut ini mencoba menggambarkan masing-masing pengertian kedaulatan rakyat tersebut.

1. Kedaulatan rakyat dalam pengertian “seluruh rakyat” dalam wilayah negara

Penafsiran ini mengacu kepada ajaran Rousseau yang merumuskan kedaulatan sebagai wujud dari kehendak umum (*volonte generale*) yang merupakan gabungan dari kehendak seluruh rakyat (*volonte detous*). Rousseau menganggap adanya peleburan secara total antara kehendak umum sehingga tidak ada pertentangan antara kehendak individu dengan kehendak negara. Kehendak negara harus ditaati karena merupakan kehendak

²¹ Andrew Vincent, *op.cit.*

mereka sendiri. Negara betul-betul menjadi *Res Publica*, republik, yang artinya “urusan umum.”

Dengan pemahaman ini, maka menimbulkan watak totaliter kepada negara. Konsepsi kedaulatan rakyat tersebut tidak mendorong demokrasi, tetapi justru mengarah kepada totalitarian.

2. Kedaulatan rakyat dalam pengertian rakyat sebagai “bangsa”

Konsepsi ini merupakan juga penjabaran dari ajaran Rosseau di atas, di mana dianggap ada suatu fondasi nasional yang berasal dari kedaulatan yang menggerakkan masyarakat. Gagasan tentang “bangsa” dapat ditemukan dalam konsep “jiwa-rakyat” (*Der Volksgeist*), yang dikemukakan antara lain oleh Hegel dan von Savigny.

Dalam pemikiran Hegel, negara merupakan suatu kesatuan yang mentransdendasikan kepentingan-kepentingan individualistik. Negara dipandang sebagai personifikasi individu yang bertujuan untuk melindungi kebebasan nasional.²² Sementara itu, von Savigny berpandangan bahwa hukum tumbuh sebagai respon atas kekuatan yang ada dalam jiwa bangsa. Savigny melihat bangsa dan

²² Franz-Magnis Suseno, 1994, *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 249.

negara sebagai suatu organisme yang lahir, tumbuh, dan berkembang.²³

Pandangan kedaulatan rakyat sebagai “bangsa” juga berpotensi untuk menghasilkan totalitarianisme karena menempatkan “jiwa bangsa” yang mengacu kepada suatu kesadaran kolektif yang bersifat historis, kultural, dan mistis.

3. Kedaulatan rakyat yang bersifat korporatis

Pandangan korporatis ini memandang bahwa rakyat meliputi juga penguasa sehingga rakyat dipandang sebagai suatu totalitas dengan penguasa. Konsekuensinya, penguasa dengan muda dapat “mengatasnamakan” rakyat dalam suatu totalitas negara. Dalam bingkai “kekeluargaan”, penguasa bertindak sebagai “bapak/kepala keluarga” yang mempunyai hak untuk mengatur dan mengharmoniskan seluruh kepentingan “rakyat.”²⁴

²³ Periksa: M. Rusli Karim, 1997, *Negara: Suatu Analisis Mengenai Pengertian Asal-Usul dan Fungsi*, Yogyakarta: Tiara Wacana, hlm. 7-9.

²⁴ Moh. Mahfud M.D., 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta:LP3ES, hlm. 52.

4. Kedaulatan rakyat sebagai kedaulatan dewan pemilih dan kedaulatan badan perwakilan

Dalam pandangan ini, kedaulatan dibentuk atas pengaruh dari kekuatan-kekuatan yang berkembang di dalam masyarakat. Jadi, identifikasi rakyat paralel dengan mayoritas yang memiliki pengaruh baik di dewan pemilihan maupun badan perwakilan rakyat. Kedaulatan rakyat menggambarkan perimbangan pengaruh kekuatan-kekuatan politik yang berkembang di dalam masyarakat.

Dengan demikian, pandangan kedaulatan ini bersifat pluralis dan bukan totalitas. Oleh karena itu, untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang demokratis tidak bisa lain kecuali dengan mekanisme perwakilan atas dasar kenyataan pluralis di dalam masyarakat dan bukan atas dasar totalitas.

BAB III

KEDAULATAN RAKYAT DAN LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT

Pada saat membahas masalah kedaulatan rakyat, Hatta secara konsisten memandang bahwa kedaulatan rakyat yang asli adalah yang dipraktikkan di desa-desa. Meskipun demikian, ia mengajukan problema yaitu, “bagaimana menyesuaikan dasar mufakat di kampung atau di nagari kepada pemerintahan Indonesia yang begitu luas daerahnya dan begitu besar urusannya?”²⁵

Pertanyaan tersebut merupakan pertanyaan yang harus diajukan mengingat masyarakat tidak pernah statis, tetapi terus menerus mengalami perubahan. Hal ini pun menunjukkan bahwa penarikan suatu asas dari kehidupan tradisional tidak dapat dilakukan secara serta merta dari suatu dimensi yang vakum, tetapi menghendaki sejumlah kondisi sesuai dengan konteks ruang dan waktu. Sekurang-kurangnya ada 2 (dua) faktor pokok yang harus diperhitungkan manakala melakukan penarikan asas dari tradisi ke dalam

²⁵ J.H.A. Logemann, 1982, *Keterangan-Keterangan Baru tentang Terjadinya Undang-Undang Dasar Indonesia*, Malang: Laboratorium Pancasila IKIP Malang, hlm. 18.

kehidupan masyarakat modern, yaitu yang berhubungan dengan sifat masyarakat yang terus menerus berubah serta luas wilayah dan jumlah penduduk yang juga bertambah. Sifat masyarakat yang terus berubah berkaitan dengan perubahan masyarakat dari agraris ke industri modern, sedangkan penambahan wilayah dan penduduk berkenaan dengan terbentuknya suatu negara nasional sebagai suatu entitas baru yang berbeda dengan desa.

Dengan mengutip pendapat Wolfgang Fikentscher dan Alice Broichmann, Aidul Fitriadi²⁶ mengklasifikasikan seluruh proses transformasi demokrasi ke dalam 3 (tiga) bentuk perkembangan masyarakat. Berdasarkan pada sistem pengambilan keputusan yang ada, penulis tersebut menggolongkan tahapan-tahapan demokrasi ke dalam bentuk demokrasi konsensus (*consensus democracy*), demokrasi ganda (*dual democracy*), dan demokrasi korporatif (*corporative democracy*).

Demokrasi konsensus terdapat pada masyarakat kesukuan (*tribe society*) atau adat. Pada dasarnya, setiap orang harus menyetujui suatu keputusan sebelum keputusan tersebut dilaksanakan. Hal inimerupakan asas konsensus atau musyawarah mufakat dalam peristilahan hukum di Indonesia. Tetapi, konsensus ini sangat sulit dilakukan oleh karena satu suara dapat menghambat

²⁶ *Op.cit.* , hlm. 59-77.

suatu keputusan. Di lain pihak, asas konsensus membutuhkan masing-masing persetujuan individu. Oleh karena itu, dalam demokrasi konsensus biasanya muncul figur kuat yang diperlukan untuk menacapai suatu keputusan. Hal ini akan memunculkan bentuk demokrasi terpimpin. Tidaklah berlebihan jika bentuk demokrasi ini merupakan *a radical basic of form of democracy: however, because of its cumbersome nature, it is largely illusionary in modern society.*

Bentuk demokrasi ganda (*dual democracy*) terjadi pada masyarakat adat tertentu. Dalam demokrasi ini, para pemimpin masyarakat secara bergilir menjadi fungsionaris yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Akibatnya, keputusan diambil secara bergantian sesuai dengan pergiliran tersebut. Pengambilan keputusan semacam ini jelas tidak dapat menangkap kehendak rakyat seluruhnya, akan tetapi lebih efektif dibandingkan dengan cara dalam demokrasi konsensus. Bentuk demokrasi ganda ini mengalami transformasi pada negara modern menjadi bentuk perwakilan modern. Pergiliran fungsionaris dalam demokrasi ganda diambilalih dalam bentuk demokrasi modern menjadi perwakilan yang secara berkala anggota-anggotanya dipilih kembali. Halini dilakukan untuk memperoleh kehendak umum (*general will*) sebagaimana dikehendaki dalam demokrasi konsensus. Dengan cara ini, maka lembaga perwakilan modern

dapat menangkap kehendak rakyat sekaligus memiliki efisiensi dalam pengambilan keputusan.

Bentuk demokrasi modern ini disebut demokrasi korporatif, karena menggunakan badan (*corporation*) yang menyelenggarakan suatu forum pertemuan umum dan memiliki kekuasaan untuk mengambil keputusan. Di dalamnya berlaku prinsip mayoritas, karena perwakilan dipilih secara berkala dalam pemilihan umum (Pemilu). Anggapan yang muncul kemudian adalah bahwa badan perwakilan pada dasarnya mewakili mayoritas rakyat dan sejak itulah pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan kaidah mayoritas sebagai legitimasi sebagaimana jika dilakukan langsung oleh mayoritas pemilih .

Di sisi lain, untuk mengatasi masalah ukuran wilayah dan penduduk diperlukan suatu perwakilan rakyat. Secara umum, perkembangan semacam itu telah mengalami pergeseran dari negara-kota kepada negara-bangsa²⁷. Secara historis perubahan tersebut melewati 3 (tiga) rangkaian peristiwa yang kompleks²⁸.

Pertama, lahirnya nasionalisme dan negara-bangsa telah mengakibatkan bentuk-bentuk negara-kota tidak mungkin dipertahankan maupun dibuat kembali. Hal ini disebabkan oleh karena unit-unit kemasyarakatan dalam

²⁷Robert A. Dahl, 1992, *Demokrasi dan Para Pengritiknya*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 8.

²⁸ *Ibid.*

tatanan kecil itu telah ditundukkan kepada kebangsaan serta seluruh loyalitas dan sentimen telah dialihkan kepada negara-bangsa.

Kedua, pertumbuhan lembaga perwakilan yang dipilih merupakan suatu pilihan bagi bentuk-bentuk demokrasi langsung dan menghilangkan semua hambatan dalam ukuran wilayah atau jumlah penduduk.

Ketiga, perluasan gagasan-gagasan demokrasi untuk menyesuaikan ajaran-ajaran demokrasi klasik, secara tersirat maupun tersurat, ke dalam skala negara-bangsa. Gagasan semacam Rousseau dan Montesquieu yang masih terbatas pada skala kecil diperluas kepada suatu negara-bangsa sehingga melahirkan konsep pemerintahan perwakilan.

Dengan demikian, sesungguhnya transformasi dari “demokrasi asli Indonesia” kepada bentuk perwakilan rakyat merupakan kecenderungan universal dari perkembangan ketatanegaraan modern yang berdasarkan negara-kebangsaan.

Masalah ukuran wilayah dan jumlah penduduk selanjutnya memiliki dimensi yang berkaitan dengan karakteristik yang melekat dalam suatu negara-bangsa. Dimensi ini bersinggungan dengan sifat demokrasi yang dikembangkan dalam suatu ketatanegaraan modern. Dimensi ini akan menentukan pola pengorganisasian demokrasi dalam suatu wilayah negara tertentu.

Salah satu dimensi ukuran wilayah dan populasi yang paling utama adalah sifat sosial ekonomi. Seperti diketahui, perubahan masyarakat tradisional kepada masyarakat modern ditandai dengan perubahan basis perekonomian pertanian kepada perekonomian industri. Secara sosiologis, perubahan basis perekonomian tersebut ditandai dengan adanya proses diferensiasi sosial dan pembagian kerja yang semakin kompleks dan terspesialisasi²⁹ Kondisi ini memberikan pengaruh pada perkembangan konsepsi demokrasi.

Adanya hubungan antara kondisi sosial ekonomi modern dan demokrasi perwakilan memberikan pengaruh kepada pembentukan pola perwakilan yang sesuai dengan kondisi sosial ekonomi. Adanya pembagian kerja mengandung konsekuensi adanya pola perwakilan yang sesuai dengan pembagian kerja tersebut. Demikian pula, perbedaan pola produksi memberikan kepada pola perwakilan yang sesuai dengan pola produksi tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa kondisi sosial ekonomi merupakan basis signifikan yang mempengaruhi pembentukan pola-pola perwakilan.

Di sisi lain, pertumbuhan wilayah yang semakin luas, penambahan jumlah penduduk, dan perkembangan sosial ekonomi masyarakat dalam suatu

²⁹ Soerjono Soekanto, 1996, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali, hlm. 146.

negara modern telah melahirkan konsep perwakilan yang lebih dinamis. Dalam hal ini kemudian lahir prinsip-prinsip perwakilan yang bersifat individual, perwakilan fungsional dari masyarakat industri, dan perwakilan dari unit-unit geografis kedaerahan.

Menurut Hans Kelsen pada awalnya, konsepsi tentang perwakilan dipandang sebagai pantulan kehendak rakyat pemilih yang memilih wakil mereka di dalam lembaga perwakilan dan karenanya wakil-wakil itu bertanggung jawab kepada rakyat pemilih.³⁰ Dalam kerangka menjelaskan pola hubungan antara rakyat pemilih dengan wakil-wakilnya yang duduk dalam lembaga perwakilan, maka dikenal adanya 2 (dua) teori yaitu teori mandat dan teori kebebasan³¹ (Hans Kelsen, 1973: 291).

Teori mandat bermula bahwa untuk mempertahankan hubungan antara rakyat pemilih dengan wakilnya tidak cukup hanya ditentukan oleh kenyataan bahwa perwakilan dipilih atau ditunjuk oleh yang terwakili. Selain itu diperlukan juga suatu jaminan hukum bahwa perwakilan secara yuridis tunduk kepada kehendak yang diwakili. Misalnya, dengan adanya lembaga *recall* terhadap wakil-wakil yang tidak sesuai dengan kehendak rakyat.

³⁰ Hans Kelsen, *op.cit.*, hlm. 289-290.

³¹ *Ibid.*, hlm. 291.

Substansi teori kebebasan menunjukkan adanya perkembangan dari perwakilan yang menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan perwakilan dari para pemilih, tetapi dari seluruh rakyat atau seluruh bangsa. Dengan demikian, lembaga perwakilan tidak terikat dengan pemilihnya dan secara hukum berhak “mengatasnamakan” rakyat dalam melakukan tindakan-tindakannya.

Hans Kelsen mengkritik secara tajam teori kebebasan ini dengan menyatakan bahwa teori ini tak lebih sebagai kehendak ideologis untuk mempertahankan *the illusion that the legislator is the people*. Di samping itu, teori ini dinilai mereduksi lembaga perwakilan sebagai lembaga yang menjalankan fungsi legislatif semata-mata. Dengan kata lain, lembaga perwakilan merupakan bagian kekuasaan negara yang keberadaannya dalam rangka pembagian tugas kenegaraan semata. Dalam hal ini tidak ada pertanggungjawaban secara kepada para pemilihnya.³²

Sementara itu, perkembangan masyarakat yang mengalami diferensiasi kerja telah melahirkan bentuk perwakilan fungsional yaitu perwakilan berdasarkan golongan-golongan ekonomi dan pekerjaan. Hal ini berdasarkan anggapan bahwa negara modern tersusun oleh komposisi masyarakat industri, maka timbul

³² *Ibid.*, hlm. 292.

gagasan untuk mengorganisasikan masyarakat semata-mata atas dasar fungsi-fungsi industri. Perwakilan ini lazim disebut sebagai perwakilan korporatis yaitu suatu sistem perwakilan yang dibentuk berdasarkan sistem korporatisme negara. Perwakilan ini sepanjang sejarah dilakukan oleh pemerintahan-pemerintahan fasis (Nazi Jerman, Italia, dan Jepang) dengan perwakilan golongan-golongan pekerja dan pengusaha serta pemerintahan Komunis lewat perwakilan petani dan tentara³³. Ada pula model perwakilan fungsional yang tidak semata-mata berdasarkan fungsi-fungsi industrial tetapi juga berdasarkan kekuatan nyata yang ada pada masyarakat, seperti berdasarkan agama atau keturunan (kebangsawanan, suku, atau ras). Di Eropa, susunan perwakilan golongan pada mulanya terdiri atas perwakilan gereja dan perwakilan bangsawan. Praktik ketatanegaraan di Inggris misalnya, mempertahankan adanya perwakilan fungsional ini melalui adanya *House of Lords* sebagai salah satu kamar dalam Parlemen.³⁴

Perwakilan berdasarkan unit-unit geografis atau teritorial sebenarnya merupakan perwakilan jenis lain yang berkembang sejak lama. Perwakilan ini lahir untuk mewakili kepentingan komunitas di suatu unit geografis tertentu dalam wilayah suatu negara. Dengan adanya pengaturan wilayah-wilayah negara ke dalam daerah-

³³ *Ibid.*, hlm. 303.

³⁴ Sri Soemantri, *op.cit.*, hlm. 28.

daerah atau negara-negara bagian, maka timbul kebutuhan akan perwakilan atas kepentingan rakyat di teritorial tersebut. Dengan adanya perwakilan ini dimaksudkan untuk memepertahankan keberadaan teritorial-teritorial dalam wilayah suatu negara.

Ketiga jenis perwakilan tersebut berkembang sebagai bentuk perwakilan yang lazim digunakan dalam negara-negara demokrasi modern dewasa ini. Secara bersamaan, ketiga macam jenis perwakilan tersebut dilakukan untuk mewujudkan demokrasi yang relatif lengkap dan sempurna di dalam lembaga-lembaga perwakilan.

Lembaga perwakilan hanya dapat diselenggarakan bila didahului penyelenggaraan pemilihan umum. Para ilmuwan politik juga merumuskan pemilihan umum sebagai mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik dan/atau mengenai sirkulasi elit secara periodik dan tertib. Selain itu, sebagian ilmuwan politik lainnya juga merumuskan pemilihan umum sebagai mekanisme pemindahan berbagai macam perbedaan dan pertentangan kepentingan dari masyarakat kedalam lembaga legislatif dan eksekutif untuk dibahas dan diputuskan secara terbuka, dan beradab. Dengan pengertian pemilihan umum seperti ini tampaknya pemilihan umum tidak saja berfungsi sebagai sarana perubahan politik dan sarana menyelesaikan

konflik tetapi juga berfungsi sebagai sarana integrasi bangsa.

Berbagai tahapan dalam manajemen proses penyelenggaraan pemilihan umum sama untuk semua sistem pemilihan umum, seperti pendaftaran dan/atau pemutakhiran daftar pemilih, dan pelaksanaan kampanye dan pelaporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye, tetapi sebagian lagi berbeda untuk setiap sistem pemilihan umum, seperti pembentukan daerah pemilihan, pencalonan, pemungutan dan penghitungan suara, pembagian kursi dan/penetapan calon terpilih, dan penyelesaian perselisihan hasil perhitungan suara. Untuk menyelenggarakan seluruh tahapan pemilihan umum tersebut dibentuk badan penyelenggara pemilihan umum (semacam Komisi Pemilihan Umum). Untuk menjamin integritas proses dan hasil pemilihan umum, diperlukan sejumlah fungsi pengawasan, pemantauan, dan pensaksian proses penyelenggaraan pemilihan umum pada umumnya dan proses pemungutan dan penghitungan suara pada khususnya, dan penegak hukum untuk menyelesaikan berbagai jenis sengketa pemilihan umum.

Sistem pemilihan umum merupakan mekanisme yang diadopsi untuk mengubah suara rakyat menjadi kursi penyelenggara Negara (*conversion of votes into governmental seats or positions*). Untuk mengkonversi suara rakyat menjadi kursi, setiap sistem pemilihan

umum memerlukan empat unsur, yaitu: (1) besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), (2) pola pencalonan (*nominantion*), (3) model penyuaaraan (*balloting*), dan (4) formula pemilihan dan/atau penetapan calon terpilih (*electoral formulae*). Dalam setiap unsur terdapat berbagai pilihan model, prosedur dan mekanisme, dan gabungan pilihan dari setiap unsur itulah yang kemudian membentuk suatu sistem pemilihan umum. Sistem pemilihan umum macam apakah yang diadopsi oleh suatu Negara tergantung pada tatanan politik demokrasi yang hendak diwujudkan. Secara umum dikenal tiga model sistem pemilihan umum, yaitu (a) sistem pemilihan umum mayoritas-pluralitas yang di Indonesia lebih dikenal dengan sistem distrik (suatu ungkapan yang agak aneh bagi Ilmu Politik karena setiap sistem pemilihan umum memiliki daerah pemilihan alias distrik), (b) sistem pemilihan umum perwakilan berimbang (*proportional representation*) yang di Indonesia dikenal dengan sistem proporsional, dan (c) sistem pemilihan campuran (*mix electoral system*) yang terdiri atas berbagai macam model, dan salah satu di antaranya yang menonjol adalah sistem pemilihan umum semi-proporsional.

Nama yang diberikan kepada sistem pemilihan umum sangat beragam, seperti sistem proporsional, sistem mayoritas-pluralitas, *First Pass The Post* (FPTP), satu kursi setiap daerah pemilihan (*single-member*

constituency), banyak kursi setiap daerah pemilihan (*multi-member constituency*), sistem daftar terbuka (*closed list system*), sistem daftar tertutup (*open list system*), dan sistem preferensi (*alternative votes*). Keragaman ini terjadi karena masing-masing pihak menamai sistem pemilihan umum dari unsur/dimensi sistem pemilihan umum yang berbeda. Mereka yang melihat sistem pemilihan umum dari dimensi lingkup dan besaran daerah pemilihan menamai sistem pemilihan umum itu sebagai *single-member constituency* atau *multi-member constituency*. Bila sistem pemilihan umum dilihat dari dimensi pencalonan, maka sistem pemilihan umum akan dinamai sistem daftar terbuka atau sistem daftar tertutup. Sistem pemilihan umum preferensi (baik total maupun parsial) alias *alternative votes*, sebagaimana diterapkan di Australia, merupakan nama sistem pemilihan umum yang dilihat dari dimensi model pemberian suara. Tetapi bila sistem pemilihan umum dilihat dari dimensi formula menentukan calon terpilih, maka nama yang diberikan terhadap sistem pemilihan umum adalah sistem proporsional atau sistem mayoritas/pluralitas. Dari sekian banyak nama yang diberikan terhadap sistem pemilihan tidak ada yang mampu mencakup keempat unsur sistem pemilihan umum tersebut.

Bagaimanakah penyelenggaraan model perwakilan tersebut ke dalam bentuk lembaga perwakilan rakyat? Lembaga perwakilan rakyat yang secara umum

dipraktikkan pada dasarnya terdiri dari 2 (dua) jenis yaitu unikameral, lembaga perwakilan dengan satu kamar atau dewan; dan bikameral, yaitu lembaga perwakilan dengan 2 (dua) kamar atau dewan. Lembaga perwakilan rakyat dua kamar pada dasarnya merupakan suatu bentuk wadah demokrasi perwakilan yang terdiri dari 2 (dua) kamar atau dewan. Bentuk lembaga perwakilan semacam ini merupakan hasil proses panjang penyelenggaraan negara di berbagai belahan dunia. Sejak awal timbulnya gagasan mengenai demokrasi perwakilan, muncul keinginan untuk menciptakan wadah demokrasi perwakilan yang bertugas menghasilkan keputusan-keputusan penting dalam penyelenggaraan negara.

Pada saat membicarakan esensi sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer, Douglas V. Verney menyatakan bahwa istilah parlementer sendiri dipandang sebagai sebuah sistem politik eksekutif yang lahir dari proses evolusi melalui 3 (tiga) tahap. Pada tahap pertama pemerintahan dipimpin oleh seorang raja yang bertanggung jawab atas seluruh sistem politik atau sistem kenegaraan. Selanjutnya pada tahap kedua muncul sebuah majelis dengan anggota yang menentang hegemoni raja. Pada tahap terakhir, majelis mengambil alih tanggung jawab atas pemerintahan dengan bertindak sebagai parlemen sehingga raja kehilangan sebagian besar kekuasaan

tradisionalnya. Berdasarkan uraian Verney tersebut, terlihat bahwa akar dari lembaga perwakilan rakyat ini adalah menyeimbangkan kekuasaan raja (penguasa) agar tidak menjadi terlampau besar. Namun demikian, dilatarbelakangi dengan sistem feodalisme pada masa-masa awal perkembangan demokrasi, orang-orang yang duduk dalam lembaga perwakilan rakyat ini terdiri dari para bangsawan.

Dalam perkembangan selanjutnya, muncul juga gagasan untuk menyeimbangkan lembaga perwakilan rakyat yang ada serta lembaga yang dapat mewakili rakyat secara luas. Gagasan untuk menciptakan lembaga perwakilan rakyat yang kemudian inilah yang menyebabkan timbulnya “kamar kedua” dalam lembaga perwakilan rakyat, yang seringkali disebut sebagai *lower house* karena anggotanya yang terdiri dari rakyat biasa. Namun demikian, dilihat juga adanya kebutuhan untuk memberikan wewenang yang lebih besar kepada kamar yang dianggap lebih mewakili rakyat daripada kamar yang status keanggotaannya diberikan secara turun-temurun berdasarkan status kebangsawanan. Oleh karena itu, dalam jenis lembaga perwakilan ini, *upper house* diberikan wewenang yang lebih sedikit. Negara-negara yang membentuk lembaga perwakilan semacam antara lain adalah Inggris, Kanada, dan India.

Sementara itu, jenis lembaga perwakilan yang berakar dari Inggris tersebut mengalami berbagai

perkembangan yang disebabkan oleh keinginan untuk mengambil sistem yang tepat untuk diterapkan berdasarkan kondisi obyektif suatu negara. Kebutuhan yang jelas terlihat adalah untuk kepentingan penyelenggaraan negara yang berbentuk federal, negara yang memiliki jumlah penduduk yang banyak, atau negara yang memiliki wilayah yang luas. Untuk dapat menyelenggarakan kekuasaan negara dalam negara-negara yang demikian, dibutuhkan suatu kamar yang mewakili dua “kelompok” yaitu kelompok masyarakat yang diwakili berdasarkan populasi tertentu dan kelompok masyarakat yang diwakili berdasarkan wilayahnya. Jenis lembaga perwakilan ini terutama berkembang di negara Amerika Serikat di mana pembentukan lembaga perwakilan berdasarkan keterwakilan jumlah penduduk (*House of Representative*) dan *Senate*, di mana tiap negara bagian akan diwakili secara merata tanpa membedakan jumlah penduduk.

Jenis lembaga perwakilan semacam ini kemudian berkembang dalam berbagai ragam di beberapa negara, yang berkaitan dengan pembagian wewenang antara kedua kamar serta relasi antara kedua kamar tersebut dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan rakyat. Di Amerika Serikat dan Brazil misalnya, *upper house* yang terdiri dari perwakilan wilayah (*Senate*) memiliki wewenang yang lebih kuat dibandingkan dengan wewenang *upper house* pada model

Inggris. Pembagian wewenang semacam ini didasarkan kepada pemikiran bahwa *upper house* dalam model tersebut dianggap benar-benar mewakili rakyat berdasarkan wilayah tertentu berdasarkan pemilihan yang *fair*, jika dibandingkan dengan perwakilan pada *upper house* dalam model Inggris yang didasarkan kepada gelar kebangsawanan.

Lembaga perwakilan rakyat lainnya yang banyak diterapkan adalah lembaga perwakilan rakyat yang terdiri dari satu kamar. Negara-negara yang menerapkan sistem perwakilan satu kamar ini antara lain Kosta Rika, Hungaria, dan Portugal. Dalam model ini, lembaga perwakilan rakyat hanya terdiri dari satu dewan, yang akan menjalankan kekuasaan legislatif secara penuh. Model semacam ini biasanya diterapkan pada negara-negara kesatuan yang secara geografis kecil dengan penduduk homogen kurang dari sepuluh juta orang.

BAB IV

KETERIKATAN DENGAN KONSTITUSI

Dalam studi ilmu negara, jamak diketahui bahwa pada dasarnya negara merupakan suatu organisasi kekuasaan. Salah satu ciri negara sebagai organisasi kekuasaan adalah kemampuan memaksakan kehendak melalui aparatur yang dimilikinya untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, negara mempunyai kekuasaan dalam melaksanakan fungsinya. Di dalam negara terdapat pusat-pusat kekuasaan untuk menunjang fungsi negara baik yang bersifat suprastruktur politik maupun infrastruktur politik.

Secara praktik maupun teoritis, kekuasaan mempunyai kecenderungan untuk disalahgunakan atau diselewengkan. Demikian juga dengan kekuasaan negara. Oleh karena itu timbul pertanyaan bagaimanakah membatasi kekuasaan negara tersebut? Dalam hal ini dilaksanakan semacam “perjanjian masyarakat” di mana seluruh warganegara menyerahkan hak-hak yang melekat kepadanya, kecuali hak-hak yang sifatnya merupakan hak asasi, kepada

mereka yang dipilih untuk menyelenggarakan negara. “Perjanjian” itu di satu sisi mengatur bagaimana kekuasaan negara itu dilaksanakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, sedangkan di sisi lain untuk memberikan perlindungan hukum mengenai pengakuan dan pemenuhan hak-hak asasi warganegara. Di dalam ketatanegaraan modern, “perjanjian” tersebut lazim dikenal sebagai konstitusi. Dengan demikian, konstitusi merupakan sarana untuk membatasi kekuasaan negara. Artinya, konstitusi mempunyai fungsi untuk mengorganisir kekuasaan agar tidak dapat digunakan secara paksa dan sewenang-wenang.

Istilah konstitusi menurut Wirjono Prodjodikoro berasal dari kata kerja *constituer* dalam Bahasa Prancis, yang berarti “membentuk”, jadi konstitusi berarti “pembentukan.”³⁵ Dalam konteks ini yang dibentuk adalah suatu negara, maka konstitusi mengandung permulaan dari segala macam peraturan pokok mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan besar yang bernama negara. Sri Soemantri menyebut konstitusi sebagai “sumber hukum” utama untuk mempelajari suatu negara.³⁶

Di dalam praktik, istilah “konstitusi” tidak hanya menunjuk kepada satu pengertian saja karena ada sering digunakan dalam beberapa pengertian. Di Indonesia,

³⁵ Wirjono Prodjodikoro, *op.cit.*, hlm. 10.

³⁶ Sri Soemantri, *loc.cit.*

selain dikenal istilah “konstitusi” juga dikenal istilah “undang-undang dasar.” Demikian juga di Belanda, di samping dikenal istilah *grondwet* (undang-undang dasar), dikenal juga istilah *constitutie*.

Konstitusi dan undang-undang dasar sering kali memiliki batasan yang berbeda, sungguhpun keduanya sama-sama menunjuk pada pengertian hukum dasar. Secara umum, konstitusi menunjuk kepada pengertian hukum dasar tidak tertulis, sedangkan undang-undang dasar menunjuk kepada hukum dasar yang tertulis. Berikut ini diuraikan beberapa pendapat pakar tentang konstitusi dan undang-undang dasar tersebut.

Eric Barendt dalam bukunya yang berjudul “*An Introduction to Constitutional Law*” menyebutkan bahwa *the constitution of a state is the written document or text which outlines the power of its parliament, government, courts, and other important national institution.*³⁷ Jadi, menurut pendapat Eric Barendt, konstitusi merupakan dokumen yang tertulis yang secara garis besar mengatur kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta lembaga negara penting lainnya.

Konstitusi dengan istilah lain *constitution* atau *verfassung* dibedakan dari undang-undang dasar atau *grundgesetz*. Herman Heller menyatakan bahwa

³⁷Eric Barendt, 1998, *An introduction to Constitutional Law*, London: Oxford University Press, hlm. 1.

konstitusi mempunyai pengertian yang lebih luas dibandingkan dengan undang-undang dasar.³⁸

Solly Lubis berpendapat bahwa konstitusi memiliki 2 (dua) pengertian yaitu konstitusi tertulis (undang-undang dasar) dan konstitusi tidak tertulis (konvensi).³⁹ Negara Inggris merupakan contoh negara yang tidak memiliki konstitusi tertulis.

Menurut Soehino, khususnya di Indonesia, istilah Undang-Undang Dasar dipergunakan untuk menyebut atau menunjuk kepada pengertian Hukum Dasar.⁴⁰ Dalam Penjelasan Umum tersebut pada angka I tentang undang-undang dasar sebagai hukum dasar, antara lain disebutkan bahwa *“Undang-undang Dasar suatu Negara ialah hanya sebagian dari hukum dasar Negara itu, Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedangkan di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan Negara, meskipun tidak tertulis.”* Dewasa ini sesuai dengan Perubahan Keempat UUD 1945 (2002), maka UUD 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal, artinya Penjelasan UUD 1945 dinyatakan tidak lagi berlaku.

³⁸ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 64-65.

³⁹ Solly Lubis, 1978, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, hlm. 45.

⁴⁰ Soehino, 1994, *Hukum Tata Negara Sifat Serta Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 2.

Undang-undang dasar menurut Joeniarto ialah suatu dokumen hukum yang mengandung aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan yang pokok-pokok atau dasar-dasar mengenai ketatanegaraan dari suatu negara yang lazim kepadanya diberikan sifat luhur dan “kekal”, dan jika akan mengandakan perubahan hanya boleh dilakukan dengan prosedur yang berat kalau dibandingkan dengan cara pembuatan atau perubahan bentuk-bentuk peraturan dan ketetapan yang lain.⁴¹ Jadi, pengertian undang-undang dasar itu baru merupakan sebagian dari pengertian konstitusi, yaitu konstitusi yang tertulis.

Pandangan Joeniarto tersebut sama dengan pendapat van Apeldorn⁴² yang mengatakan bahwa undang-undang dasar adalah bagian dari konstitusi tidak tertulis. Sementara, Sri Soemantri tidak membedakan istilah konstitusi dan undang-undang dasar.⁴³

Dalam bukunya yang berjudul *Modern Constitution*, K.C. Wheare menjelaskan bahwa istilah konstitusi secara garis besarnya dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) pengertian, yaitu: (a) istilah konstitusi dipergunakan untuk menunjuk kepada seluruh *rules* mengenai sistem

⁴¹ Joeniarto, 1981, *Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 22.

⁴² E. Utrecht, 1983, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru, hlm. 108.

⁴³ Sri Soemantri, *loc.cit.*

ketatanegaraan; dan (b) istilah konstitusi menunjuk kepada suatu dokumen atau beberapa dokumen yang memuat aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan tertentu yang bersifat pokok atau dasar saja mengenai ketatanegaraan suatu negara.⁴⁴

Di dalam bukunya yang berjudul *Modern Political Constitution*, C.F. Strong menguraikan pengertian konstitusi sebagai berikut: *Constitution is a collection of principles according to which the power of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted.*⁴⁵ Dengan demikian, konstitusi dipandang sebagai suatu kumpulan asas yang menyelenggarakan: (a) kekuasaan pemerintahan (dalam arti luas); (b) hak-hak dari yang diperintah; dan (c) hubungan antara pemerintah dan yang diperintah.

Pendapat C.F. Strong di atas sesungguhnya untuk melengkapi pengertian konstitusi yang disampaikan oleh James Bryce. Menurut Bryce, konstitusi merupakan *a frame of political society, organised through and by law, that is to say on which law has established permanent institutions with recognised functions and definite rights.*⁴⁶ Dalam pengertian ini, konstitusi merupakan kerangka negara yang diorganisir dengan dan melalui hukum dalam hal

⁴⁴ K.C. Wheare, 1975, *A Modern Constitution*, London: Oxford University Press, hlm. 1-2.

⁴⁵ C.F. Strong, *op.cit.* hlm. 20.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 11.

mana hukum menetapkan: (a) pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen; (b) fungsi dari alat-alat perlengkapan; dan (c) hak-hak tertentu yang telah ditetapkan.

Menurut Sri Soemantri, pendapat C.F. Strong tersebut lebih luas daripada pendapat James Bryce. Walaupun dalam pengertian yang dikembangkan Bryce itu merupakan konstitusi dalam kerangka masyarakat politik (negara) yang diatur oleh hukum, akan tetapi dalam konstitusi itu hanya terdapat pengaturan tentang alat-alat perlengkapan negara yang dilengkapi dengan fungsi dan hak-haknya. Dalam batasan Strong, apa yang dikemukakan Bryce itu termasuk dalam kekuasaan pemerintahan semata, sedangkan menurut pendapat Strong, konstitusi tidak hanya mengatur tentang hak-hak yang diperintah atau hak-hak warganegara.

Keseluruhan uraian dalam rubrik ini dapat disimpulkan sebagai berikut: (a) pengertian konstitusi dan undang-undang dasar menunjuk kepada pengertian hukum dasar suatu negara yang mengatur susunan organisasi pemerintahan, menetapkan badan-badan negara dan cara kerja badan tersebut, menetapkan hubungan antara pemerintah dengan warganegara dan mengawasi pelaksanaan pemerintahan; (b) Perbedaan istilah antara konstitusi dan undang-undang dasar hanya kepada proses terjadinya konstitusi itu; dan (c) Perbedaan istilah bukan menjadi pokok bahasan,

sehingga dalam tulisan ini keduanya dianggap mempunyai persamaan arti.

Dewasa ini setiap negara mempunyai konstitusi.⁴⁷ Dapat dikatakan, bahwa negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Menurut Bagir Manan, setiap negara, bagaimanapun tingkat pertumbuhannya, senantiasa memiliki seperangkat kaidah yang mengatur susunan organisasi negara yang terdiri dari organ-organ atau jabatan-jabatan kenegaraan. Perangkat kaidah semacam inilah yang dinamakan konstitusi.⁴⁸ Seperti halnya dengan negara-negara lain, Indonesia juga mempunyai undang-undang dasar atau konstitusi. Konstitusi Republik Indonesia yang dimaksud ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 yaitu sehari setelah dinyatakannya Proklamasi Kemerdekaan. Proklamasi tersebut merupakan titik kulminasi bangsa Indonesia dalam perjuangan memperoleh kemerdekaan.

Sebagaimana dinyatakan dalam sejarah, Proklamasi Kemerdekaan di atas ditandatangani oleh Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta. Karena ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945, maka undang-undang dasar

⁴⁷ Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alurni, hlm. 1.

⁴⁸ Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, hlm. 1.

tersebut kemudian dikenal dan terkenal dengan nama Undang-Undang Dasar 1945.

Namun demikian, tidaklah pula ada negara-negara yang memiliki konstitusi yang persis sama. Satu sama lain ada perbedaannya. Perbedaan-perbedaan itu terjadi karena latar belakang yang berbeda seperti sejarah, budaya, ideologi, falsafah, dan sebagainya.⁴⁹ Dalam pandangan Bagir Manan, perbedaan-perbedaan tersebut sekurang-kurangnya mengarah kepada 3 (tiga) hal sebagai berikut: (a) pemikiran mengenai materi muatan yang seyogyanya terdapat dalam konstitusi; (b) mengenai bentuk pengaturannya, yaitu ada yang memiliki konstitusi yang tersusun dalam sebuah dokumen dengan segala kekhususannya dan ada juga yang mengatur dalam berbagai dokumen dalam bentuk peraturan perundang-undangan biasa, seperti undang-undang; dan (c) mengenai proses dan tata cara perubahan konstitusi untuk menyesuaikan dengan perkembangan zaman.⁵⁰

Penggunaan konstitusi sebagai sarana untuk membatasi kekuasaan negara telah menimbulkan paham konstitusionalisme. Menurut C.J. Freidrich, konstitusionalisme merupakan gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.* hlm. 1-2.

kepada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah. Pembatasan yang dimaksud termaktub di dalam konstitusi.⁵¹ Dengan demikian, munculnya pemerintahan konstitusional senantiasa berhubungan dengan terbatasnya negara dan kekuasaan para pengelolanya.⁵² Pendapat ini muncul karena meskipun paham konstitusionalisme muncul sebagai akibat berkembangnya gerakan demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai subyek utama dalam kehidupan bernegara, tetapi implementasi selanjutnya dari demokrasi pada setiap negara tidak sama, terutama menyangkut porsi antara peran negara dengan peran rakyat. Artinya, terjadi tolak-tarik peran diantara keduanya.⁵³

Di dalam gagasan konstitusionalisme tersebut, konstitusi atau undang-undang dasar tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan (*anatomy of a power relationship*) saja, tetapi dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu di satu pihak untuk

⁵¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, *op.cit.*, hlm. 56-57.

⁵² Larry Alexander, (Ed.), 2001, *Constitutionalism, Philosophical Foundation*, Cambridge University Press, hlm. 16.

⁵³ Moh. Mahfud M.D., 1993, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.

menentukan dan membatasi kekuasaan dan dipah lain untuk menjamin hak-hak asasi politik warganegaraanya. Konstitusi dipandang sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah, sesuai dengan dalil "*Government by laws, not by men.*"

Konstitusi menurut Thomas Paine dibuat oleh rakyat untuk membentuk pemerintahan, bukan sebaliknya ditetapkan oleh pemerintah untuk rakyat. Bahkan, lebih lanjut dikatakan oleh Paine bahwa "*A constitution is a thing antecedent to a government and a government is only the creature of a constitution.*"⁵⁴ Konstitusi itu mendahului pemerintahan, karena pemerintahan itu justru dibentuk berdasarkan konstitusi. Oleh karena itu, konstitusi lebih dulu ada daripada pemerintahan. Ke dalam konsep konstitusi itu tercakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan, dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antara organ-organ negara itu, dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara. Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena

⁵⁴ Michael Allen and Brian Thompson, 2003, *Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law*, 7th edition, London: Oxford University Press, hlm. 1.

kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya.

Konstitusi pada pokoknya dapat dipahami sebagai sekumpulan norma-norma hukum dasar yang terbentuk dari pengaruh-pengaruh antar berbagai faktor kekuasaan yang nyata (*de reele machtsfactoren*) dalam suatu negara. Berbagai faktor kekuasaan yang nyata itu adalah raja, pemerintah/kabinet, parlemen, partai-partai politik, kelompok penekan (*pressure groups*) atau kelompok kepentingan, pers, lembaga peradilan, lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan negara lainnya, dan semua organisasi yang ada dalam negara yang bersangkutan.

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power* yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturinya. Untuk itu, di lingkungan negara-negara demokrasi liberal, rakyatlah yang menentukan berlakunya suatu konstitusi.

Hal ini dapat dilakukan secara langsung oleh rakyat misalnya melalui referendum, seperti yang dilakukan di

Irlandia pada tahun 1937, atau dengan cara tidak langsung melalui lembaga perwakilan rakyat. Cara tidak langsung ini misalnya dilakukan di Amerika Serikat dengan cara menambahkan naskah perubahan Undang-Undang Dasar secara terpisah dari naskah aslinya. Meskipun dalam pembukaan Konstitusi Amerika Serikat (*preamble*) terdapat perkataan “*We the people*”, tetapi yang diterapkan sesungguhnya adalah sistem perwakilan, yang pertama kali diadopsi dalam konvensi khusus (*special convention*) dan kemudian disetujui oleh wakil-wakil rakyat terpilih dalam forum perwakilan negara yang didirikan bersama.

Konstitusi bukanlah undang-undang biasa. Ia tidak ditetapkan oleh lembaga legislatif yang biasa, tetapi oleh badan yang lebih khusus dan lebih tinggi kedudukannya. Jika norma hukum yang terkandung di dalamnya bertentangan dengan norma hukum yang terdapat dalam undang-undang, maka ketentuan undang-undang dasar itulah yang berlaku, sedangkan undang-undang harus memberikan jalan untuk itu. Konstitusi merupakan hukum yang paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan lainnya. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal, maka agar peraturan-peraturan yang tingkatannya berada di bawah undang-undang dasar dapat berlaku dan diberlakukan, peraturan-peraturan itu

tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi.

Konstitusi suatu negara termuat dalam undang-undang dasar dan berbagai aturan konvensi. Konstitusi atau undang-undang dasar merupakan aturan dasar atau aturan pokok negara, yang menjadi sumber dan dasar bagi terbentuknya aturan hukum yang lebih rendah. Disebut sebagai aturan dasar atau aturan pokok negara karena ia hanya memuat aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar atau bersifat pokok dan masih merupakan norma-norma tunggal dan tidak disertai norma sekunder.

Hans Kelsen dalam teori hierarki norma (*stufenbau theory*) berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang dalam suatu tata susunan hirarki. Suatu norma yang lebih rendah berlaku dan bersumber atas dasar norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi itu berlaku dan bersumber kepada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya sampai kepada suatu norma yang tidak dapat ditelusur yang bersifat fiktif dan hipotesis, yaitu yang dikenal sebagai norma dasar (*grundnorm*). Norma dasar sebagai norma tertinggi itu dibentuk langsung oleh masyarakat dan menjadi sumber bagi norma-norma yang lebih rendah, oleh karena itu norma dasar itu disebut *presupposed* atau ditetapkan terlebih dahulu.⁵⁵

⁵⁵ Hans Kelsen, *op.cit.*, hlm. 113.

Struktur sistem norma yang berlapis atau berjenjang oleh Hans Nawiasky kemudian dikualifikasikan menjadi 4 (empat) tingkat norma, yang secara berurutan sebagai berikut:⁵⁶ (a) Tingkat pertama, yaitu norma fundamental negara atau norma pertama atau norma dasar (*staatsfundamentalsnorm*); (b) Tingkat kedua, yaitu norma hukum dasar negara atau aturan pokok negara atau konstitusi (*staatsgrundgesetz*); (c) Tingkat ketiga, norma hukum tertulis atau undang-undang atau norma hukum konkrit (*formell gesetz*); dan (d) tingkat keempat, yaitu aturan pelaksana dan aturan otonom (*verordnung und autonome satzung*).

Berdasarkan pendapat Hans Nawiasky di atas, maka pengertian norma dasar (*grundnorm*) ini dapat digolongkan dalam pengertian tingkat pertama, yaitu norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorms*). Norma ini merupakan norma hukum tertinggi, yang merupakan dasar bagi pembentukan norma hukum dasar (*staatsgrundgesetz*) seperti konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara.

Oleh karena kedudukan konstitusi sebagai aturan dasar suatu negara, berada di bawah *grundnorm* atau *staatsfundamentalsnorm*, maka pada saat pertama kali konstitusi dibentuk, ia harus mengikuti dan menyesuaikan diri dengan norma fundamental negara. Sedangkan mengenai teknik dan prosedur pembentukan

⁵⁶ Dalam Maria Farida, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan Negara*, Yogyakarta: Kanisius, hlm. 31.

konstitusi itu sendiri dilakukan apa adanya sesuai dengan situasi negara pada saat itu, karena keabsahan konstitusi yang pertama kali dibentuk tidak bergantung kepada teknik dan prosedur pembentukan konstitusi sebagaimana lazimnya, tetapi akan sangat tergantung kepada berhasil atau tidaknya suatu *revolusi grondwet* yang terjadi pada negara yang bersangkutan.⁵⁷

Dalam pada itu, jika diteliti terbentuknya negara-negara pada umumnya, maka sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang terdapat di dalamnya dapat ditegaskan bahwa undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal. Menurut A.A.H. Strycken, sebagaimana dikutip oleh Sri Sumantri⁵⁸ dokumen tersebut berisi: (a) hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau; (b) tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa; (c) pandangan tokoh bangsa yang hendak diwujudkan untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; dan (d) suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Jika dikaitkan dengan UUD 1945 sebagai konstitusi negara Republik Indonesia, maka dapat diuraikan sebagai berikut:⁵⁹

⁵⁷Ismail Sunny, 1983, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Bina Aksara, hlm. 3.

⁵⁸Sri Sumantri, *op.cit.*, hlm. 2.

⁵⁹*Ibid.*, hlm. 59-61.

Pertama, UUD 1945 jelas merupakan hasil perjuangan politik bangsa Indonesia di waktu yang lampau. Hal ini jelas dapat dilihat dari isi Pembukaan UUD 1945 dan ketentuan di dalam batang tubuhnya, yaitu paham kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat (2)), kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan (Pasal 28), tentang bendera merah putih dan bahasa negara (Pasal 36).

Seperti ternyata dalam sejarah, pada waktu berlangsungnya penjajahan Belanda, rakyat Indonesia sama sekali tidak mempunyai kekuasaan untuk menentukan nasibnya sendiri. Walaupun pada waktu penjajahan Belanda sudah dibentuk *Volksraad* (Dewan Rakyat), tetapi dilihat dari susunannya, wakil rakyat Indonesia merupakan golongan yang kecil jumlahnya. Mengingat apa yang berlangsung tersebut, dicantulkannya paham kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 merupakan hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau. Di pihak lain, dicantulkannya hal tersebut juga sebagai akibat telah dinyatakannya Indonesia menjadi Negara Merdeka.

Apa yang dikemukakan di atas juga berlaku terhadap “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan” sebagaimana tercantum di dalam Pasal 28 UUD 1945. Pada zaman penjajahan Belanda, rakyat Indonesia memang diperbolehkan mendirikan bermacam-macam organisasi. Akan tetapi organisasi-organisasi tersebut,

terutama organisasi politik, dibatasi ruang geraknya, bahkan sewaktu-waktu dapat dibubarkan oleh pihak penjajah. Rakyat Indonesia pun tidak “bebas” mengeluarkan pikirannya, baik lisan maupun tulisan. Oleh karena demikian itu, maka apa yang dicantumkan dalam Pasal 28 tersebut adalah juga hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau.

Kedua, berisi pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang. Salah satu contoh penting tentang hal ini adalah apa yang disebut Soepomo “aliran pikiran kekeluargaan” atau falsafah kekeluargaan. Juga yang tercantum di dalam Pembukaan pada hakikatnya merupakan pandangan tokoh-tokoh bangsa.

Ketiga, mengandung keinginan dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin. Dalam hal ini dapat dikemukakan contoh rumusan naskah asli UUD 1945 Pasal 7, yang menyatakan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden mempunyai masa jabatan 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali.” Adanya ketentuan tentang masa jabatan ini penting untuk mencegah jangan sampai seorang presiden memegang jabatannya terus menerus sehingga dapat muncul sebagai seorang diktator.

Keempat, berisi tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa. Dari bunyi kalimat tersebut, dapat diketahui bahwa apa yang telah

dituangkan dalam UUD 1945 harus diuji di dalam praktik, apakah hal itu benar-benar dilaksanakan atau tidak, apakah dia sesuai dengan keinginan rakyat atau tidak.

Dari uraian di atas tampak bahwa konstitusi mempunyai arti penting bagi kedudukan suatu bangsa karena menjadi barometer kehidupan suatu negara yang sarat dengan bukti sejarah dan perjuangan para pendahulu, sekaligus ide-ide dasar yang digariskan oleh *the founding father*, serta memberikan arahan kepada generasi penerus bangsa dalam mengemudikan suatu negara yang mereka pimpin.⁶⁰

Meskipun kedudukan konstitusi penting dalam suatu negara, akan tetapi tidak cukup untuk memahami hukum tata negara suatu negara kalau hanya menggantungkan atau mengukur segala sesuatu dengan asas atau aturan yang ada dalam Konstitusi (UUD). Menurut Bagir Manan, sudah semestinya aturan-aturan ketatanegaraan yang dibentuk atau tumbuh di luar konstitusi merupakan sumber yang penting dan tidak mungkin diabaikan. Sesuatu aturan yang tidak ada di dalam Konstitusi tidak serta merta salah. Kaidah-kaidah atau hukum konstitusi dapat tumbuh melalui peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, atau kebiasaan. Sebaliknya, kaidah-kaidah konstitusi dalam peraturan perundang-undangan (di luar UUD), yurisprudensi, dan

⁶⁰Dahlan Thaib et.al., 1999, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 38.

berbagai kebiasaan sangat penting sebagai sarana mengisi kekosongan atau melengkapi, menguraikan, bahkan mengoreksi ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam Konstitusi. Melalui peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan kebiasaan, maka berbagai asas dan kaidah yang terdapat di dalam konstitusi dapat dijalankan dalam situasi konkrit guna memenuhi segala tuntutan dan kebutuhan yang senantiasa berkembang atau berubah.⁶¹ Dalam bagian yang sama Bagir Manan menjelaskan mengapa aturan-aturan di luar konstitusi penting dalam memahami ketatanegaraan suatu negara yaitu: (a) UUD—seperti juga kaidah tertulis lainnya—tidak pernah lengkap atau sempurna. Penyempurnaan terjadi melalui praktik bernegara, melalui pertumbuhan kebiasaan (konvensi), putusan hakim, dan peraturan perundang-undangan; dan (b) UUD—sebagaimana digambarkan oleh K.C. Wheare, hanyalah rumusan kehendak dari kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain yang dominan saat pembentukannya. Di pihak lain, sesuai dengan dinamika masyarakat, fungsi dan susunan organisasi negara harus tumbuh dinamik sejajar dengan dinamika paham bernegara dan dinamika masyarakat.⁶²

Benarkan konstitusi mempunyai derajat yang tertinggi dalam suatu negara? K.C. Wheare menjawab

⁶¹ Bagir Manan, 2004, *Perkembangan UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 7.

⁶² *Ibid.*, hlm. 7-8.

pertanyaan tersebut dalam ulasanya yang cukup luas dalam bukunya *Modern Political Constitution*. Pada intinya, kedudukan konstitusi dalam suatu negara dipandang dari dua aspek.⁶³ *Pertama*, konstitusi dilihat dari aspek hukum mempunyai derajat tertinggi. Dasar pertimbangan supremasi konstitusi ini adalah: (1) konstitusi dibuat oleh badan pembuat undang-undang atau lembaga-lembaga; (2) Konstitusi dibuat atas nama rakyat, berasal dari rakyat, kekuatan berlakunya dijamin oleh rakyat, dan ia harus dilaksanakan langsung kepada masyarakat untuk kepentingan mereka; dan (3) dilihat dari sudut hukum yang sempit, konstitusi ditetapkan oleh badan yang diakui oleh badan yang absah.

Kedua, jika konstitusi dilihat dari aspek moral landasan fundamental, maka konstitusi berada di bawahnya. Dengan kata lain, konstitusi tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai universal dari etika moral.

Dalam menanggapi permasalahan di atas Miriam Budiardjo menganggap ada sejumlah aliran pikiran yang berbeda-beda sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut.⁶⁴ Di Inggris, Parlemen yang dianggap sebagai badan yang tertinggi dan oleh karena itu hanya parlemen yang boleh menafsirkan ketentuan-ketentuan konstitusional dan menjaga supaya semua ketentuan legal sesuai dengan konstitusi. Intinya, parlemen hendak

⁶³ K.C. Wheare, *op.cit.*, hlm. 62-63.

⁶⁴ Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 105-106.

ditempatkan sebagai satu-satunya badan yang boleh mengubah maupun membatalkan undang-undang yang inkonstitusional.

Di negara-negara federasi, diperlukan ada satu badan di luar dan di luar badan legislatif yang berhak meneliti apakah suatu undang-undang bertentangan atau tidak dengan konstitusi. Di Amerika Serikat, India, dan Jerman Barat, wewenang itu ada pada Mahkamah Agung Federal. Kondisi yang berbeda terdapat di Indonesia, hak uji materiil (*judicial review*) yang berada di Mahkamah Agung itu hanya berlaku di bawah undang-undang. Hal ini merupakan ikatan erat dengan tradisi di hukum Eropa Kontinental pada umumnya, bahwa suatu undang-undang tidak dapat diganggu gugat.

Berkenaan dengan UUD 1945 sebagai hukum tertulis yang tertinggi, maka kehidupan konstitusional pun merupakan kehidupan hukum yang mengikat dan harus dipatuhi oleh warganegara. Seluruh kehidupan konstitusional di negara Indonesia, baik yang tercantum dalam batang tubuh UUD 1945 maupun pada aturan-aturan dasar yang tidak tertulis, semuanya mengikat warganegara sebagai hukum. Karena itu keliru, jika praktik penyelenggaraan negara hanya diuji menurut ketentuan-ketentuan yang tertulis dalam UUD belaka

dan mengabaikan aturan-aturan dasar tak tertulis yang telah berkembang dalam praktik ketatanegaraan.⁶⁵

Masih terkait dengan masalah supremasi konstitusi yaitu berkenaan dengan adanya kemungkinan perubahan konstitusi. Kondisi nyata menunjukkan bahwa tidak semua negara memberikan kedudukan yang lebih tinggi kepada UUD daripada undang-undang. Artinya tidak semua UUD memerlukan persyaratan yang istimewa sifatnya dalam perubahan dibandingkan dengan undang-undang. Dalam hal ini, prosedur pembuatan dan penyempurnaan dan perubahan UUD adalah sama dengan prosedur pembuatan UU. Jika hal ini diterapkan dalam konstitusi, maka konstitusi dalam bentuk apapun dapat diubah dengan cara yang sama seperti pembuatan undang-undang.

Pada umumnya negara-negara mengakui supremasi konstitusi di atas segala peraturan perundang-undangan yang lain, hal mana antara lain terbukti dari cara mengubahnya yang memerlukan prosedur yang lebih berat daripada pembuatan undang-undang. Memang pembuatan konstitusi didorong oleh kesadaran politik yang tinggi mengenai keperluan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan negara sebaik mungkin.

Menurut Wheare, dengan menemaptkan konstitusi pada kedudukan yang tinggi ada semacam jaminan

⁶⁵ Ismail Saleh, 1988, *Demokrasi, Hukum, dan Konstitusi*, Jakarta: Departemen Kehakiman, hlm. 19.

bahwa konstitusi itu akan diperhatikan dan ditaati dan menjamin agar konstitusi akan diubah begitu saja secara sembarangan. Agar maksud ini tercapai, maka perubahannya pada umumnya mensyaratkan adanya suatu proses dan prosedur yang khusus atau istimewa.⁶⁶

Perlu dicatat, bahwa ada kemungkinan timbulnya kaidah hukum lain di luar konstitusi yang harus dianggap mempunyai derajat sama dengan kaidah konstitusi. Contoh dari kemungkinan ini adalah rangkaian amandemen atau kaidah tambahan terhadap UUD seperti di Amerika Serikat, yang dilihat dari segi urutan waktu harus dianggap lebih tinggi kedudukannya daripada konstitusi itu sendiri.

Supremasi amandemen terhadap konstitusi penting artinya dalam hal terjadi keragu-raguan di dalam penafsiran arti dan konsekuensi amandemen terhadap satu bagian atau keseluruhan konstitusi. Kemungkinan yang lain yaitu dalam hal terjadi kebiasaan tata negara yang harus dianggap sebagai setaraf dengan konstitusi dan oleh karenanya mempunyai supremasi yang sama terhadap kaidah hukum yang lain. Dihubungkan dengan pengertian konstitusi, di mana bagi negara dengan konstitusi rigid perbedaan derajat anatar berbagai kaidah konstitusional akan berupa kaidah setaraf dengan konstitusi, kaidah setaraf undang-undang, dan kaidah setaraf peraturan perundang-undangan di bawah

⁶⁶ K.C. Wheare, *op.cit.*, hlm. 7-8.

undang-undang. Bagi negara dengan konstitusi luwes seperti Inggris dan New Zealand hanya ada 2 jenis kaidah konstitusi yaitu kaidah yang setaraf dengan undang-undang dan kaidah di bawah itu.

Negara, pada umumnya selalu memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Dalam pengertian modern, negara pertama yang dapat dikatakan menyusun konstitusinya dalam satu naskah UUD seperti sekarang ini adalah Amerika Serikat (*United States of America*) pada tahun 1787. Sejak itu, hampir semua negara menyusun naskah undang-undang dasarnya. Beberapa negara yang dianggap sampai sekarang dikenal tidak memiliki satu naskah tertulis yang disebut Undang-Undang Dasar yaitu Inggris, Israel, dan Saudi Arabia. Undang-Undang Dasar di ketiga negara ini tidak pernah dibuat, tetapi tumbuh menjadi konstitusi dalam pengalaman praktik ketatanegaraan.

Pengertian bahwa konstitusi mendahului pemerintahan tetap berlaku, meskipun dalam praktik banyak negara sudah lebih dulu diproklamasikan baru undang-undang dasarnya disahkan. Misalnya, *the Federal Constitution of the United States of America* baru disahkan pada tanggal 17 September 1787, yaitu 11 tahun setelah deklarasi kemerdekaan Amerika Serikat dari Inggris pada tanggal 4 Juli 1776. Bekas negara federasi Uni Soviet mengesahkan undang-undang dasarnya (Konstitusi Federal) pada tahun 1924, setelah 2 tahun berdirinya, yaitu pada 30 Desember 1922. Kerajaan

Belanda yang sekarang juga baru mengesahkan *Grondwet* pada tanggal 2 Februari 1814, yaitu setelah 2 bulan dan 11 hari sejak proklamasi kemerdekaannya dari Perancis pada tanggal 21 November 1813. Republik Indonesia sendiri yang sudah diproklamasikan sebagai negara merdeka dan berdaulat pada tanggal 17 Agustus 1945, baru mengesahkan Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945.

Dalam ilmu hukum tata negara juga berlaku doktrin “teori fiktie hukum” (*legal fiction theory*) yang menyatakan bahwa suatu negara dianggap telah memiliki konstitusi sejak negara itu terbentuk. Terbentuknya negara itu terletak pada tindakan yang secara resmi menyatakannya terbentuk, yaitu melalui penyerahan kedaulatan (*transfer of authority*) dari negara induk seperti penjajah kepada negara jajahannya, melalui pernyataan deklarasi dan proklamasi, ataupun melalui revolusi dan perebutan kekuasaan melalui kudeta. Secara juridis formal, negara yang bersangkutan atau pemerintahan tersebut dapat dinyatakan legal secara formal sejak terbentuknya. Namun, legalitas tersebut masih bersifat formal dan sepihak. Oleh karena itu, derajat legitimasinya masih tergantung kepada pengakuan pihak-pihak lain.⁶⁷

⁶⁷Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, Jakarta, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Konstitusi, baik dalam arti materiel, formil, administratif, ataupun tekstual, dalam arti *collective minds* ataupun dalam arti *civic behavioral realities*, adalah pusat perhatian yang sangat penting dari ilmu hukum tata negara atau *the study of the constitutional law*.⁶⁸ Dalam studi hukum tata negara atau *constitutional law*, di mana pun berada, selalu ditelaah mengenai (a) Konstitusi sebagai hukum dasar beserta berbagai aspek mengenai perkembangannya dalam sejarah kenegaraan yang bersangkutan, proses pembentukan dan perubahannya, kekuatan mengikatnya dalam hierarki peraturan perundang-undangan, cakupan substansi, ataupun muatan isinya sebagai hukum dasar yang tertulis; (b) Pola-pola dasar ketatanegaraan yang dianut dan dijadikan acuan bagi pengorganisasian institusi, pembentukan dan penyelenggaraan organisasi negara, serta mekanisme kerja organisasi-organisasi negara dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan; (c) Struktur kelembagaan negara dan mekanisme hubungan antar organ-organ kelembagaan negara, baik secara vertikal maupun horizontal dan diagonal; dan (d) Prinsip-prinsip kewarganegaraan dan hubungan antara negara dengan warga negara beserta hak-hak dan kewajiban asasi manusia, bentuk-bentuk

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 35.

dan prosedur pengambilan keputusan hukum, serta mekanisme perlawanan terhadap keputusan hukum.⁶⁹

Sejak abad ke-17, konstitusi modern selalu menentukan peran legislatif, badan yang memonopoli produksi undang-undang; peran lembaga peradilan, badan yang memonopoli penafsiran dan aplikasi undang-undang untuk kasus-kasus tertentu; dan peran eksekutif, badan yang memonopoli penggunaan yang sah dari pemaksaan dalam suatu wilayah tertentu. Kehadiran tiga cabang pemerintahan, masing-masing dengan fungsi tertentu digambarkan oleh Max Weber sebagai divisi fungsional tertentu kekuasaan. Dalam konteks ini, birokrasi yang legal rasional urusan pada suatu negara membutuhkan sebuah divisi fungsional tertentu kekuasaan, dan konstitusi yang tidak membuat konstitusi dan jabatan-jabatan resmi terpisah sama sekali.

Pembicaraan mengenai pemisahan kekuasaan sebagai sistem politik tidak dapat dilepaskan dari perkembangan pengertian demokrasi. Perkataan demokrasi yang pertama kali diciptakan oleh sejarawan Herodotus. Pada abad ke-5 SM. Demokrasi berarti Pemerintahan rakyat (*demo*: Rakyat, *Krateis*: memerintah). Sistem ini kritik dari pemikir Yunani lainnya seperti Plato, Aristoteles, bahkan dari Thucydides, karena mereka menilai bahwa warga negara biasa tidak berkompeten untuk memerintah. Tetapi Yunani Kuno pada umumnya percaya bahwa demokrasi adalah tatanan politik

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 78.

yang terbaik untuk menciptakan kestabilan politik.⁷⁰ Namun secara historis, demokrasi itu muncul sebagai respon terhadap sistem monarkhi-diktator di Yunani pada abad ke-5 SM. Dalam perkembangannya yang lebih jauh, demokrasi di lihat sebagai respon terhadap teokrasi dan monarki absolut itu, berasal dari gagasan tentang sekularisme oleh Niccolo Machiavelli (1469-1527). Gagasan tentang kontrak sosial oleh Thomas Hobbes (1588-1679), gagasan tentang kontitusi negara liberalisme dan pemisahan kekuasaan menjadi badan-badan (legislatif, eksekutif, yudikatif) dan federatif oleh John Locke (1832-1670) dan selanjutnya dikembangkan oleh Baron Montesquiue (1789-1785) dan gagasannya tentang pemisahan kekuasaan jadi badan-badan (legislatif, eksekutif, yudikatif) serta tentang gagasan kedaulatan rakyat dan kontrak social negara oleh Jean Jacques Rousseau (1712-1779).⁷¹ Namun tidaklah berlebihan kiranya jika dikatakan bahwa pertumbuhan terhadap pemikiran (teori) demokrasi tidak ada gagasan sepopuler demokrasi ini, sebagai obsesi bagi masyarakat beradab sampai saat ini. Maka dalam hubungan ini, demokrasi yang dilihat sebagai suatu sistem politik dan ara pengaturan dalam rangka penyelenggaraan (politik dan pemerintahan).⁷²

⁷⁰ Anthonius Sitepu, 2004, *Sistem Politik Indonesia*, Medan: Fakultas Ilmu Sosial dan Politik USU, hlm. 5-6.

⁷¹ Masyukuri Abdulah, 2001, *Hubungan Eksekutif-legislatif dalam Teori Politik Islam*, Jakarta : Forum Indonesia satu (FIS), hlm.92.

⁷² Din Syamsudin, 2001, *Kekuasaan dan Rakyat : Refeleksi Pemikiran dan Praktek Politik Islam*, Jakarta, Forum Indonesia Bersatu (FIS), hlm. 132-333.

BAB V

KEDAULATAN RAKYAT

MENURUT UUD 1945

Konsepsi kedaulatan rakyat rumusan sila keempat Pancasila yaitu “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.” Dalam pandangan Pancasila, konsep kedaulatan rakyat dapat diartikan sebagai pentingnya suara-suara rakyat dalam politik. Konsep kedaulatan rakyat juga bermakna adanya kekuasaan rakyat untuk mengawasi dan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan publik⁷³. Selanjutnya di dalam rumusan alinea ke-2 Pembukaan UUD 1945 dinyatakan “Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur.”

Rumusan alinea ke-2 tersebut menunjukkan pengakuan akan peran “perjuangan pergerakan

⁷³ Sumali, 2002, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, Malang: UMM Press, hlm. 17.

kemerdekaan Indonesia” yang secara historis faktual dilakukan oleh kekuatan-kekuatan sosial dan politik yang berkembang sebelum kemerdekaan Indonesia. Hal ini menjelaskan bahwa konsepsi dasar tentang kedaulatan rakyat di dalam UUD 1945 adalah kedaulatan rakyat yang pluralis. Hal ini dikarenakan dalam negara Indonesia tidak hanya melibatkan 2 (dua) entitas belaka yaitu antara penguasa (negara) dengan yang dikuasai (rakyat) akan tetapi terdapat berbagai kekuatan sosial dan politik yang secara terbuka memperjuangkan kepentingannya di dalam sidang-sidang BPUPKI sehingga menghasilkan sejumlah keputusan yang dihasilkan baik melalui pemungutan suara, kompromi, maupun aklamasi. Dengan demikian, sebenarnya kemerdekaan Indonesia diperoleh melalui sejumlah perjanjian di antara kekuatan-kekuatan sosial dan politik yang utama di Indonesia. Dalam konsepsi UUD 1945, perjanjian tersebut merupakan hasil dari kekuatan-kekuatan kelompok atau golongan yang tumbuh dalam masyarakat Indonesia. Golongan-golongan tersebut diakui sepenuhnya sebagai kekuatan yang berperan dalam pergerakan kemerdekaan serta dianggap sebagai “sesuai dengan aliran zaman” (Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945).

Ketentuan tersebut kemudian dipertegas di dalam Pasal (1) ayat (2) yang berbunyi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis

Permusyawaratan Rakyat.” Dengan demikian, ternyata kekuasaan tertinggi rakyat Indonesia tidak dijalankan secara langsung akan tetapi melalui perwakilan yang oleh UUD 1945 diserahkan kepada MPR. Oleh karena itu, keberadaan MPR menjadi sangat penting, karena tanpa adanya MPR tidak dapat dikatakan kedaulatan rakyat menurut UUD 1945 tidak akan berjalan sebagaimana mestinya.

Gagasan kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat yang merupakan kedaulatan politik yang dimiliki oleh rakyat dilaksanakan oleh lembaga perwakilan yaitu MPR. Lembaga pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut mempunyai kekuasaan untuk menetapkan undang-undang dasar yang menimbulkan kedaulatan hukum yang akan dilaksanakan oleh Presiden dan DPR dalam bentuk kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Kedaulatan hukum tersebut menjadi dasar bagi MPR dan lembaga negara lainnya untuk menyelenggarakan fungsi dan kekuasaan negara sebagai pemegang kedaulatan negara. Konsepsi kedaulatan rakyat tersebut harus dikaitkan dengan ketentuan di dalam UUD 1945 yang mengatakan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945).

Perlu diketahui, bahwa berdasarkan Perubahan Ketiga UUD 1945, telah terjadi perubahan yang sangat

mendasar mengenai susunan MPR. Ditentukan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang (Pasal 2 ayat (1)). Ada beberapa alasan yang menyebabkan perlunya perubahan susunan MPR menjadi suatu lembaga perwakilan dengan dua kamar yaitu:

Pertama, kebutuhan dalam membenahan sistem ketatanegaraan sehubungan dengan berbagai permasalahan dalam sistem MPR yang lama. Anggota MPR yang bukan anggota DPR, yaitu utusan daerah dan utusan golongan tidak berfungsi efektif dan tidak jelas orientasi keterwakilannya.

Kedua, kebutuhan untuk mengakomadi kepentingan masyarakat daerah secara struktural. Maksudnya, dengan adanya lembaga yang secara khusus mewakili wilayah, maka diharapkan kepentingan masyarakat di daerah akan dapat diakomadasikan melalui institusi formal di tingkat nasional.

Ketiga, kebutuhan bagi Indonesia untuk mulai menerapkan pola pengawasan yang berimbang dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan mendorong demokratisasi. Melalui adanya lembaga perwakilan rakyat dengan dua kamar, maka diharapkan

lembaga ini akan mampu menjalankan fungsi legislasi dan fungsi kontrolnya secara lebih baik.

Setiap negara, dalam perspektif *comparative constitutional studies*, lazim mengalami perubahan atau pergantian struktur parlemen mereka. Setiap negara memiliki pula pertimbangan yang unik dalam memilih watak parlemen. Ciri-ciri formasi negara (kesatuan atau federal) kemudian tidak menjadi kaku untuk diterapkan dalam menghubungkannya terhadap pilihan struktur parlemen.

Mengubah struktur parlemen selalu membutuhkan memodifikasi konstitusi. Meskipun kompleksitas nampak berbeda diantara negara yang satu dengan yang lain, sering ada resistensi kuat untuk mengubah status quo, sebagian besar karena politisi sering bertentangan dalam pembagian kekuasaan. Debat berkepanjangan pasti menyertai usulan mengubah struktur kelembagaan legislatif, dan bahkan kemudian, menghasilkan keputusan yang jauh dari harapan.

Oleh sebab itu, mengubah struktur parlemen pada umumnya jarang terjadi. Islandia mengubah unikameral menjadi bikameral pada tahun 1991. Pada tahun 1953, Denmark mengubah parlemen menjadi bikameral usai proses reformasi konstitusi yang melelahkan. Pada tahun 1950, sesudah menganut bikameral selama 96 tahun, Selandia Baru memilih bentuk unikameral sesudah mempertimbangkan bahwa pemberian kamar untuk

keterwakilan para bangsawan dipandang secara politik dan kepentingan publik tidak lagi relevan.

Peru memberikan contoh lain atas perubahan susunan parlemen. Pada tahun 1993, sebuah konstitusi disetujui dengan dukungan 52% suara dalam referendum. Parlemen diubah menjadi unikameral dengan menghapus Senat. Perubahan itu sendiri menjadi tidak nyaman bagi masyarakat perkotaan karena dicurigai tidak lebih dari agenda Presiden Fujimori untuk mengkonsentrasikan kekuasaan melalui konsolidasi partai pendukungnya.

Pada tahun 1867, Swedia mengubah parlemen 4 kamar menjadi bikameral dengan meniru Norwegia dan Amerika Serikat. Terdapat 2 kelembagaan yang setara seperti halnya *House of Representative* dan Senat yang mana keduanya memiliki perbedaan dalam basis pemilihan dan masa jabatan.

Persoalan ideologi kemudian muncul, di mana DPR didominasi kalangan liberal dan majelis tinggi dikuasai oleh kalangan konservatif, yang acapkali menimbulkan kebuntuan politik. Pada tahun 1945, mulai muncul perdebatan untuk mengubah struktur parlemen namun baru disepakati lewat perubahan konstitusi pada tahun 1967. Parlemen baru mengambil bentuk unikameral.

Di Marako, rakyat menghendaki dibentuknya the House of Councillors (mewakili kepentingan lokal, buruh, dan petani) sebagai kelembagaan lain untuk

mengimbangi House of Representative. Kedua kamar memiliki kekuasaan setara dalam pembentukan undang-undang, akan tetapi konstitusi lebih memihak the House yang juga memiliki kekuasaan untuk menentukan pembentukan kabinet dan program-program pemerintah.

Dari contoh-contoh perubahan bentuk parlemen di atas, unsur formasi negara sama sekali bukan pertimbangan utama. Faktor yang signifikan adalah urusan politik dan institusional, seperti sistem pemilu dan sistem kepartaian. Kadang-kadang, politik personal menjadi penentu dalam mempertajam desain legislatif. Akhirnya, (i) kekuasaan, (ii) perlindungan kepentingan, dan (iii) kompromi pasti akan memberikan kontribusi untuk desain legislatif itu sendiri.

Dalam buku teks mengenai federalisme, umum dijumpai pembagian model negara federal dalam 3 model.⁷⁴ *Pertama*, model Amerika Serikat. Dalam model ini, kewenangan pemerintah federal (yang disebut sebagai *listed authority*) ditetapkan dalam ketentuan konstitusi, sedangkan selebihnya yang dikenal sebagai *kept power* merupakan wewenang negara bagian. *Kedua*, model Kanada. Dalam model ini, wewenang pemerintahan provinsi ditentukan secara rinci dalam ketentuan konstitusi, sedangkan sisanya merupakan

⁷⁴ Lihat: Wang Lei, "Legal definition of unitary system in China", *Review of China and Foreign Law*, Vol. 6, 1997, hlm. 52-53.

wewenang pemerintah federal. *Ketiga*, model India. Dalam model ini, baik wewenang pemerintah federal maupun wewenang pemerintah negara bagian diatur secara rinci di dalam konstitusi, diikuti dengan klausula, bahwa dalam situasi tertentu, wewenang pemerintah negara bagian dapat diambil alih oleh pemerintah federal.

Di dalam praktik, komposisi negara federal cenderung dilaksanakan dalam penduduk yang bersifat multietnik, sehingga hubungan diantara tingkat pemerintahan berlangsung koordinatif. Setiap negara bagian mempunyai susunan pemerintahan sendiri-sendiri. Praktik semacam ini dikenal sebagai *asymetric federalism*. Sudah tentu tantangan yang muncul adalah instabilitas pemerintahan yang dapat terjadi sewaktu-waktu. Salah satu variasi dari *asymetric federalism* adalah seperti praktik di Belgia, di mana federasi ditentukan oleh 2 hal yaitu konflik dan penggunaan bahasa. Wilayah Belgia yaitu Flanders, Wallonia, dan Brussels, ditetapkan sebagai daerah khusus karena faktor ekonomi dengan penggunaan bahasa masing-masing Belanda, Jerman, dan Prancis. Ketentuan ini diatur dalam konstitusi federal (1993).

Variasi lain adalah praktik *etnofederalism*, yaitu pemerintah negara bagian masing-masing merupakan tempat konsentrasi etnis tertentu. Pola semacam ini lahir karena ada dominasi mayoritas dan perlawanan

minoritas. Hal ini dipraktikkan di India, Afrika Selatan, Spanyol, dan Kanada; seperti juga praktik di bekas Yugoslavia, Cekoslvakia, dan Uni Soviet.

Dalam konteks negara kesatuan, hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (sebagai bagian atau satuan teritorial negara yang “lebih kecil”) di bidang otonomi bersifat administrasi negara. Jadi, kekuasaan asli (*original power*) melekat kepada negara, yang dalam hal ini diwakili oleh pemerintah pusat. Oleh sebab itu, pemahaman desentralisasi dalam konteks negara kesatuan harus dipahami sebagai penyerahan kekuasaan oleh negara, dalam hal ini pemerintah pusat, untuk menjadi urusan rumah tangga daerah suatu urusan pemerintahan kepada daerah. Dalam negara kesatuan, pemerintah pusatlah yang membentuk cara-cara penentuan urusan rumah tangga satuan otonomi, yang akan menentukan juga sifat (luas atau terbatas) atas suatu otonomi. Memang, dalam konteks negara kesatuan, persoalan hubungan dengan satuan otonomi “yang lebih rendah” tidak saja mencakup praktik penentuan urusan otonomi, tetapi juga menyangkut persoalan hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan cara menyusun serta menyelenggarakan organisasi pemerintahan di daerah.

Terhadap adanya 2 (dua) kamar dalam MPR dewasa ini masih terdapat perbedaan penafsiran apakah

MPR sungguh-sungguh menganut bikameral. Hal ini terjadi oleh karena beberapa hal:

Pertama, berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 disebutkan bahwa MPR adalah gabungan dari anggota-anggota DPR dan anggota-anggota DPD, bukan terdiri atas lembaga DPR dan DPD sebagaimana konsep lembaga perwakilan bikameral sesungguhnya.

Kedua, sesuai dengan Pasal 22C ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945, anggota DPD dari setiap propinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR. Di sini nampak adanya ketimpangan keseimbangan jumlah keanggotaan. Secara politis, pengaturan yang demikian bertujuan untuk mempertahankan dominasi DPR dalam memutuskan hal-hal yang krusial di MPR dan menciptakan dominasi DPR di tengah keagapan kepentingan daerah dalam mengartikulasikan aspirasi mereka.

Ketiga, kualitas kewenangan kedua lembaga itu tidak sama. Hal ini antara lain nampak dalam hal (a) usulan pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD hanya oleh DPR (Pasal 3 ayat (3) jo Pasal 7A Perubahan Ketiga UUD 1945); (b) ketentuan larangan Presiden untuk membekukan DPR, di mana hal itu tidak berlaku bagi DPD (Pasal 7C Perubahan Ketiga UUD 1945); (c) Pernyataan perang, perdamaian, dan perjanjian

internasional hanya melibatkan DPR dan Presiden (Pasal 11 ayat (1), (2), dan (3) Perubahan Ketiga UUD 1945); (d) Pemberian abolisi dan amnesti hanya melibatkan DPR (Pasal 14 ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945); (e) rekomendasi pengisian jabatan BPK hanya melibatkan DPR (Pasal 23F Perubahan Keempat UUD 1945); (f) DPD tidak mempunyai peran yang signifikan dalam proses pembentukan perundang-undangan karena hanya dapat ikut membahas suatu RUU (Pasal 22D Perubahan Ketiga UUD 1945); dan (g) Peran legislasi DPD terbatas sebagai pengusul pembentukan undang-undang tertentu saja (Pasal 22D Perubahan Ketiga UUD 1945). Dengan jumlah anggota, kewenangan, dan kedudukan yang tidak setara antara DPR dan DPD sistem MPR yang dianut adalah sistem MPR bikameral yang lunak (*soft bicameral*).

Dalam pelaksanaan fungsi dan peran, DPD tidak memiliki hak dan kewenangan *sesuper power* DPR, tetapi setidaknya sebagai lembaga yang baru dilahirkan dari rahim DPR memiliki hak dan kewenangan hampir sama dengan DPR. Sekalipun terdapat ruang DPR dan DPD bersentuhan dalam fungsi legislasi, kata “dapat” dalam Pasal 22D Ayat (1) tersebut membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif untuk menjadi salah satu institusi yang mengajukan rancangan undang-undang. Hal itu terjadi karena Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 21 UUD 1945 menyebutkan Presiden dan anggota DPR “berhak” mengajukan rancangan undang-

undang. Selain dibatasi dengan kata “dapat” mengajukan rancangan undang-undang, Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa DPD ikut membahas rancangan undang-undang.[8] Di samping itu, DPD diberi wewenang untuk memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”.

Dengan frasa “dapat mengajukan”, “ikut membahas” dan “memberikan pertimbangan” sebagaimana dalam Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD 1945 sangat tidak sebanding dengan wewenang Presiden dan DPR berupa “pembahasan dan persetujuan bersama” dalam fungsi legislasi. Dengan kewenangan yang begitu terbatas, DPD nyaris tidak punya peran fungsi legislasi. Hal itu makin nyata dengan adanya Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR. Tidak hanya itu, Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 secara eksplisit menentukan, fungsi legislasi hanya dimiliki oleh DPR.

Berdasarkan Pasal 80 UU MD3, anggota DPR memiliki 11 poin hak dan kewenangan, yaitu mengajukan usul rancangan undang-undang (RUU), mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas,

protokoler, keuangan dan administratif, pengawasan, mengusulkan program pembangunan daerah pemilihan, dan melakukan sosialisasi undang-undang.

Adapun hak dan kewenangan DPD hanya tujuh poin sebagaimana diatur dalam Pasal 257 UU MD3, yaitu mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, protokoler, dan keuangan administratif. Beberapa poin penting mengenai hak dan kewenangan anggota DPR justru tidak dimiliki anggota DPD.

Keberadaan MPR, DPR, dan DPD tidak menempatkan Indonesia sebagai penganut tipe parlemen trikameral. Tak ada hubungan fungsional yang melembaga antara MPR, DPR, dan DPD yang menghasilkan suatu produk ketatanegaraan. Namun, secara khusus, "legislasi bidang tertentu" melibatkan DPR, DPD, dan presiden. Fenomena trikameralisme ini bersifat ganjil. Presiden-eksekutif dalam sistem presidensial ikut ambil keputusan untuk menghasilkan undang-undang bersama DPR, tanpa DPD. Peran DPD kian tereduksi sejak tahun 2004. Mahkamah Konstitusi sudah memulihkan peran DPD dan DPR berkoordinasi dengan Mahkamah Konstitusi (MK) mengenai implikasinya.⁷⁵ Sebetulnya MPR dapat meluruskan lebih lanjut melalui rekayasa konstitusional. Tim Kerja Kajian

⁷⁵ *Kompas*, 28 Mei 2013.

Sistem Ketatanegaraan Indonesia, yang dibentuk sebagai alat kelengkapan MPR 2012- 2014, pernah mendalam dan mengkaji persoalan ini.

Hubungan fungsional "legislasi bidang tertentu" berlangsung dalam sidang bersama DPR, DPD, dan presiden di DPR, yaitu saat DPD mengajukan atau ikut membahas rancangan undang-undang (RUU) bidang tertentu menurut Pasal 22D UUD 1945. Penentuan kompetensi DPD merupakan cara membagi beban kerja legislasi. Pelaksanaannya dapat membantu pencapaian target legislasi yang cenderung menurun pada 1999-2013.

Akan tetapi, praktik di DPR telah mereduksi kewenangan DPD, yaitu rencana Prolegnas dari DPD diperlakukan sebagai masukan kepada Badan Legislasi DPR, seperti masukan dari fraksi-fraksi DPR. MK meluruskan (Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27/3/2013) bahwa rencana Prolegnas dari DPD berstatus sama dengan rencana pemerintah dan DPR.⁷⁶

Karena RUU tertentu dapat berasal dari DPR, DPD, atau presiden, maka tahap pembahasannya melibatkan ketiga lembaga. Putusan MK meniadakan pandangan masing-masing fraksi atas RUU usulan DPD meski MK masih membiarkan semua fraksi menyampaikan pandangan atas RUU usulan presiden. MK juga menegaskan bahwa DPD berhak mengikuti rapat

⁷⁶ Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27/3/2013

pengambilan keputusan untuk menghasilkan UU, tetapi tanpa hak suara. Hanya DPR (satu kamar parlemen) dan eksekutif yang memiliki hak suara (Pasal 20 Ayat 2 UUD 1945). Legislasi parlementer dengan hak suara pada presiden-eksekutif ini mewarisi praktik Orde Baru. Legislasi ini berpola parlementer dan mereduksi keutuhan lembaga perwakilan. Pola ini juga berpotensi memacetkan legislasi karena mengandung rumusan *zero-sum game*, yaitu ketika eksekutif mengganjal legislasi (seperti kemacetan RUU Peradilan Militer sejak 2009).

Hal yang ideal adalah mengunggulkan suara lembaga perwakilan rakyat dalam legislasi, lebih-lebih mengaku bersistem presidensial. Ini memungkinkan presiden berpihak kepada kepentingan daerah, yaitu saat partai-partai di DPR mementingkan diri sendiri. DPD dapat mendukung pemerintah menghadapi "pembajakan" oleh partai-partai di DPR. Permufakatan DPR-DPD dapat mencegah otoritarianisme presiden-eksekutif. Pencegahan otoritarianisme dapat dimentahkan "koalisi presidensial" dengan parlementarianisme melalui pintu depan meski dapat dicegah melalui pemulihan hak-hak konstitusional di MK. Pemurnian fungsi presiden-eksekutif dapat menempuh cara berikut. *Pertama*, RUU tertentu dapat berasal dari DPD, DPR, atau presiden, tetapi pembahasan dan pengambilan keputusan hanya dilakukan DPR dan DPD. Mekanisme pembahasan dan

pengambilan keputusan DPR-DPD serta status hasil keputusan ini terhadap presiden-eksekutif juga ditentukan. Apabila 30 persen suara abstain dan 30 persen suara menolak, maka dukungan 40 persen suara anggota DPR-DPD sudah menghasilkan UU. Akan tetapi, hasil persetujuan ini belum dapat diundangkan dan belum berdaya laku. Pengundangan dan efektivitas hukum bergantung pada sikap presiden, menerima atau menolak. Apabila presiden menerima, ia mengundangkannya.

Kedua, presiden dapat menolak undang-undang apabila dukungan suara parlemen kurang dari 50 persen dari masing-masing jumlah anggota DPR dan DPD. Kemudian DPR-DPD memulai kembali pembahasan atau pengambilan keputusan untuk meningkatkan dukungan suara. Proses dapat ditentukan berakhir, misalnya apabila keputusan didukung oleh lebih dari 50 persen dari masing-masing jumlah anggota DPR dan DPD. Dukungan suara dihitung untuk masing-masing kamar karena jumlah anggota DPD tak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.

Ketiga, jika proses legislasi akan diteruskan, presiden diberi hak tolak dan proses pengambilan keputusan diulang di parlemen agar diperoleh dukungan suara lebih tinggi. Dukungan suara sebanyak dua pertiga dari masing-masing jumlah anggota DPR

dan DPD ditentukan final. Presiden tak dapat menolak dan harus mengundangkannya.

Dalam studi yang dilakukan oleh *the Inter-Parliamentary Union* disebutkan bahwa hingga Mei 2001, sebanyak 178 negara yang menjalankan demokrasi, 63 diantaranya (hampir 1/3) menganut parlemen dengan watak bikameral. Pada umumnya tinjauan hukum tata negara terhadap parlemen bikameral menyangkut corak kelembagaan perwakilan di tingkat pusat dan jarang memaparkan struktur parlemen lokal, walaupun praktik yang demikian ada di sejumlah negara. Ada banyak satuan pemerintahan lokal di berbagai negara yang menganut parlemen bikameral, seperti di 49 negara bagian di AS (kecuali negara bagian Nesbraka), 5 negara bagian di Australia, 5 negara bagian di India (dari keseluruhan 25 negara bagian), dan 8 (diantara 24) provinsi di Argentina. Seluruh negara bagian Jerman memiliki parlemen lokal dengan dua kamar kecuali di Bavaria (sejak 1 Januari 2000).⁷⁷

Parlemen lokal dengan watak bikameral pada umumnya mencerminkan format serupa di tingkat pusat dan dalam formasi negara federal, kecuali Portugal dan

⁷⁷ Senat di Bavaria disepakati dihapus pada 23 Februari 1998 dan undang-undang organik ditetapkan mulai berlaku 1 Januari 2000. Senat mewakili keterwakilan sosial, ekonomi, buruh, komunitas, dan perusahaan, yang memiliki hak untuk mengajukan usul pembentukan Undang-Undang akan tetapi tidak terlibat dalam pembahasan dan pembagian keputusan.

Inggris. Pengecualian lain terdapat di Venezuela⁷⁸, Micronesia, Saint Kitts and Nevis, dan Uni Emirat Arab yang menjalankan federalisme, akan tetapi memiliki parlemen unikameral.

Sebelum perubahan UUD 1945, tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara meliputi: (a) menetapkan garis-garis besar haluan negara (Pasal 3); (b) memilih presiden dan wakil presiden dengan suara yang terbanyak (Pasal 6 ayat (2)); dan (c) menetapkan dan merubah UUD 1945 (Pasal 3 jo Pasal 37).

Sesudah dilaksanakan perubahan UUD 1945, maka ada 5 (lima) hal pokok yang menjadi tugas dan wewenang Majelis yaitu (a) mengubah dan menetapkan UUD 1945 (Pasal 1 ayat (1)); (b) melantik presiden dan wakil presiden (Pasal 3 ayat (2)); (c) memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dari masa jabatannya menurut UUD (Pasal 3 ayat (3)); (d) memilih wakil presiden jika terjadi kekosongan presiden dari dua calon yang diusulkan oleh presiden (Pasal 8 ayat (2)); dan (e) memilih presiden dan/atau wakil presiden jika presiden dan/atau wakil presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama (Pasal 8 ayat (3)).

⁷⁸ Venezuela mengubah Undang-Undang Dasar pada tahun 1999 untuk menghapus senat.

Setelah MPR dijatuhkan posisinya dari lembaga tertinggi (*die gezamte staatsgewalt liegi allein bei der Majelis*),⁷⁹ kewenangannya dalam menyusun haluan negara juga ditiadakan. Lewat empat kali amandemen Konstitusi, kedudukan kedaulatan (*locus of sovereignty*) yang semula memusat di MPR⁸⁰ dihapuskan. Para

⁷⁹ Para penyusun UUD 1945 menganut konsepsi kedaulatan (*sovereignty*) yang menekankan perlunya negara memiliki rumusan "kedaulatan tertinggi" sebagai ekspresi tertinggi rakyat secara keseluruhan; bukan ekspresi sebagian dari kekuatan rakyat. Hal itu berbeda dengan teori kedaulatan dari James Madison yang memandang kedaulatan rakyat sebagai suatu yang harus dibagi secara terpisah. Atas dasar itulah barangkali mengapa MPR lazim disebut sebagai lembaga tertinggi negara meskipun tidak disebut secara eksplisit dalam pasal-pasal UUD 1945. Namun, harus segera diingat bahwa pengertian tertinggi di sini tidaklah berarti bahwa MPR bisa berbuat sewenang-wenang dan menentukan segala hal karena kewenangannya dibatasi UUD. Pengertian tertinggi di sini terutama terkait dengan fungsi khusus dari MPR.

⁸⁰ Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga yang dilontarkan oleh Ir. Soekarno pada pidatonya tanggal 1 Juni 1945, sebuah keinginan untuk menjelmakan aspirasi rakyat di dalam bentuk yang berupa perwakilan yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat. Soepomo juga mengemukakan gagasannya yang mendasarkan pada prinsip musyawarah dengan istilah "Badan Permusyawaratan" pada dasar Indonesia merdeka. Indonesia yang akan berdiri tidak bersistem individualisme seperti pada negara-negara Barat, tetapi berdasar pada kekeluargaan. Kekeluargaan yang dimaksudkan Soepomo yakni bahwa warganegara merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan pemegang kekuasaan di dalam negara atau dengan istilah "*manunggal kawulo gusti*". Warga negara tidak dalam kedudukan bertanya apa hak saya dengan adanya negara tetapi yang harus selalu ditanyakan adalah apa kewajiban saya terhadap negara. Dalam konstruksi yang demikian diharapkan dalam penyelesaian masalah-masalah yang terjadi dalam negara akan diselesaikan atas dasar kebersamaan dan musyawarah antara rakyat dengan penguasa, dan badan permusyawaratan sebagai wakil-wakil rakyat yang paling berperan dalam hal ini, sedangkan kepala negara akan senantiasa mengetahui dan merasakan keadilan rakyat dan cita-cita rakyat. Lihat: Samsul Wahidin

pelaku amandemen mengira bahwa sistem pemerintahan yang meletakkan kedaulatan di tiga tempat (Legislatif, eksekutif dan yudisial) seperti di Amerika Serikat lebih demokratis ketimbang sistem pemerintahan yang memusatkan kedaulatannya di satu “lembaga tertinggi” seperti sistem Westminster di Inggris. Jarang disadari bahwa “kedaulatan” rakyat dalam demokrasi tidak harus selalu dijalankan dalam bentuk pemisahan kekuasaan (*separation of power*) seperti di Amerika Serikat.⁸¹ Yang terjadi di Inggris malah suatu penggabungan kekuasaan (*fusion of power*) dengan memusatkan kedaulatan rakyat di “parlemen”. Parlemen Inggris terdiri dari 3 unsur: Raja/Ratu di Parlemen sebagai unsur eksekutif, *House of Commons* (yang dipilih langsung) dan *House of Lords* (yang ditunjuk) sebagai unsur legislatif, dan juga mengandung unsur yudicial karena *law lords* yang berada di *House of Lords* merupakan “*Appellate*

1986, *MPR RI dari Masa ke Masa*, Bina Aksara, Jakarta. hal 69 dan 71-72.

⁸¹ Di sana, meskipun Presiden diberikan wewenang untuk menetapkan platform kebijakannya, namun fungsi Kongres dalam menentukan anggaran lebih kuat. Sesuai dengan sistem pemisahan kekuasaan, baik Senat dan DPR di AS harus sama-sama menyetujui anggaran, kemudian ditandatangani Presiden Amerika Serikat. Jika Presiden tidak setuju atas rancangan anggaran yang ditetapkan Kongres, Presiden bisa memvetonya, dan rancangan anggarannya dikembalikan ke Kongres. Di Kongres, veto tadi dapat dibatalkan dengan dua per tiga suara menolak. Oleh karena itu, kerap terjadi dalam sejarah AS, perselisihan dalam Kongres atau veto Kongres atas veto Presiden berdampak pada penutupan pemerintahan (*shut down*), seperti pada 2013 lalu.

Committee" (peninjau keputusan peraturan perundang-undangan).⁸²

Sistem pemerintahan Indonesia sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 hampir menyerupai Inggris dalam hal memusatkan kedaulatan rakyat di satu lembaga tertinggi, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).⁸³ Bedanya, fungsi dan

⁸² Setelah melalui perdebatan yang panjang sejak digulirkannya *Department of Constitutional Affairs Consultation Paper* pada Juli 2003, maka tanggal 1 Oktober 2009 merupakan tonggak sejarah baru bagi sistem peradilan di Inggris dengan dibentuknya Mahkamah Agung Kerajaan Inggris (*Supreme Court Of the United Kingdom*) sebagai pengadilan tertinggi. Fungsi MA di Inggris sebelumnya -- berdasarkan *Appelate Jurisdiction Act 1876* -- menjadi satu pada *House of Lords* (salah satu kamar dalam parlemen Inggris) melalui *Judicial Committee of the House of Lords* yang dijalankan oleh 12 orang Hakim anggota *House of Lords (Lords of Appeal in Ordinary* atau disebut juga sebagai *Law Lords*). Situasi demikian ini menimbulkan kritik bahwa kekuasaan legislatif (parlemen) tidak seharusnya menjalankan fungsi peradilan. *Supreme Court of the United Kingdom* memiliki yurisdiksi sebagai pengadilan tertinggi untuk semua perkara hukum di England, Wales, Irlandia Utara dan Skotlandia. Hanya saja untuk Skotlandia terbatas pada perkara perdata saja. Untuk pertama kali, 12 orang Hakim dari *Lords of Appeal in Ordinary* pada House of Lords menjadi Hakim Agung pertama pada MA Inggris.

⁸³ Kekuasaan mempunyai arti mampu untuk memaksakan kehendak kepada pihak lain. Hal ini berarti bila rakyat yang berkuasa maka rakyat itulah yang menentukan kehendaknya, rakyat yang menentukan kemauan kepada pihak yang dikuasai. Dengan demikian kekuasaan yang tertinggi yang menentukan kehendak di dalam negara tersebut adalah rakyat. Rakyatlah yang menentukan jalannya pemerintahan dan rakyat pulalah yang menentukan siapa yang memerintah negeri ini. Kekuasaan tertinggi di dalam negara sering disebut dengan istilah kedaulatan (*sovereignty*). Kedaulatan atau *sovereignty* memiliki arti kekuasaan yang sah (menurut hukum) yang tertinggi, kekuasaan tersebut meliputi segenap orang maupun golongan yang ada di dalam masyarakat yang dikuasainya. Baca:

kekuasaan MPR dalam sistem pemerintahan kita lebih lemah ketimbang parlemen di Inggris. MPR sebagai parlemen di Indonesia tidak mengandung unsur eksekutif dan yudisial, dan fungsi utamanya hanya merumuskan dua "norma hukum" tertinggi (UUD dan haluan negara) yang dilakukan oleh tiga unsur parlemen: DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan.⁸⁴ Pengertian MPR sebagai lembaga tertinggi negara terutama erat kaitannya dengan fungsi pertama, yakni fungsinya sebagai "konstituante". Pemahaman seperti ini bisa kita temukan di berbagai literatur hukum tata negara pada dekade-dekade awal kemerdekaan, seperti bisa dilihat

Juniarto, 1990, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta. hal.11-12.

⁸⁴ Dengan konstruksi ini, maka acapkali ada persangkaan bahwa MPR merupakan perluasan dari DPR setelah ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Namun demikian ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 ini juga menimbulkan pertanyaan dikarenakan dalam penjelasan UUD 1945 tidak diuraikan secara jelas, sehingga pertanyaan yang muncul adalah apa yang dimaksud dengan daerah-daerah dan golongan-golongan. Tidak ada satu pasalpun dalam UUD 1945 yang menjelaskan hal tersebut, namun dalam Penjelasan Pasal 2 UUD 1945 hanyalah menjelaskan tentang golongan-golongan yang diuraikan sebagai berikut: *"Maksudnya ialah supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis, sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat."* Yang disebut golongan-golongan ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja dan lain-lain badan kolektif. Aturan demikian memang sesuai dengan aliran zaman. Berhubung dengan anjuran mengadakan sistem koperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingat akan adanya golongan-golongan dalam badan-badan ekonomi."

dalam karya Mr. Assaat (1951)⁸⁵, G.J. Wolhoff (1955)⁸⁶, dan Muhammad Yamin (1956). Sayangnya, karya-karya klasik itu sepertinya kurang bisa diakses oleh generasi ilmuwan yang lebih belakangan.⁸⁷

Orde Reformasi tampaknya cenderung hendak meniru sistem Amerika Serikat tetapi “salah arah”, karena tidak mengadopsinya secara konsisten. Kekuasaan membuat undang-undang (legislatif) di Amerika Serikat hanya dijalankan oleh lembaga perwakilan saja, yakni Kongres, yang merupakan gabungan antara *house of representatives* (DPR) dan senate (DPD). Resminya, Presiden AS dilarang untuk

⁸⁵ Menurut Asaat, MPR dikatakan sebagai lembaga tertinggi negara karena merupakan lembaga pembentuk undang-undang dasar (konstituante). "*Undang-undang dasar adalah induk dari segala peraturan. Oleh sebab itu undang-undang dasar ditetapkan oleh kekuasaan yang tertinggi dalam negara.*" Selain itu, dikatakan pula bahwa MPR merupakan badan yang melakukan kedaulatan tertinggi dalam negara, maka kebijakan dasar sebagai prinsip direktif haluan negara juga sepatutnya ditetapkan oleh MPR. "*Bahwa hak menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara itu diberikan kepada Madjelis Permusjawaratan Rakjat, badan yang melakukan kedaulatan tertinggi dalam negara....*" Lihat: Asaat, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia: Dalam Masa Peralihan* (1951), Bulan Bintang, Jakarta, hlm. 5 dan 14.

⁸⁶ Menurut G.J. Wolhoff, MPR dikatakan sebagai lembaga tertinggi negara karena merupakan "Kongres seluruh bangsa Indonesia" yang bertindak sebagai perwakilan tertinggi dari seluruh elemen kekuatan rakyat (bangsa) dan berfungsi sebagai lembaga konstituante (organ yang menetapkan konstitusi). Sebagai lembaga konstituante, MPR mengendalikan kekuasaan tertinggi untuk menetapkan dasar-dasar negara, sistem pemerintahannya, seluruh sistem hukum pada umumnya, serta garis-garis besar kebijakan politik. Lihat G.J. Wolff (1951), *Pengantar Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Timun Mas, Jakarta, hlm. 15 dan 68.

⁸⁷ Yudi Latif, "Pengertian Lembaga Tertinggi", *Kompas*, 27 Maret 2016.

menyampaikan rancangan undang-undang ke Kongres. Adapun kekuasaan membuat undang-undang dalam sistem pemerintahan Indonesia pasca amandemen Konstitusi tidak hanya dijalankan oleh lembaga perwakilan. Meskipun pasal 20 ayat 1 menyatakan: "*DPR memegang kekuasaan membuat undang-undang*", tetapi ketentuan ini dimentahkan oleh ayat 2: "*Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*" Artinya, kita tidak konsisten menjalankan konsep pemisahan kekuasaan, karena Presiden masih ikut dalam pembuatan undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

- Aidul Fitriadi Azhari, 2000, *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis menurut Konstitusi*, Surakarta: UMS Press.
- Anthonius Sitepu, 2004, *Sistem Politik Indonesia*, Medan: Fakultas Ilmu Sosial dan Politik USU.
- Andrew Vincent, 1987, *Theories of the State*, Basil Blackwell, Oxford.
- Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju.
- Bagir Manan, 2004, *Perkembangan UUD 1945*, Yogyakarta: UII Press.
- C.F. Strong, 1966, *Modern Political Constitution*, London: The English Book Society and Sidgwick and Jackson Ltd.
- Dahlan Thaib, 1999, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Demokrasi*, Yogyakarta: Liberty.
- Dahlan Thaib et.al., 1999, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

- Din Syamsudin, 2001, *Kekuasaan dan Rakyat: Refleksi Pemikiran dan Praktek Politik Islam*, Jakarta, Forum Indonesia Bersatu (FIS).
- Eric Barendt, 1998, *An introduction to Constitutional Law*, London: Oxford University Press.
- E. Utrecht, 1983, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru.
- Franz-Magnis Suseno, 1994, *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Negara*, Disertasi UI-Jakarta.
- Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, New York, Russel and Russel.
- Ismail Sunny, 1983, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Bina Aksara.
- Ismail Saleh, 1988, *Demokrasi, Hukum, dan Konstitusi*, Jakarta: Departemen Kehakiman.
- J.H.A. Logemann, 1982, *Keterangan-Keterangan Baru tentang Terjadinya Undang-Undang Dasar Indonesia*, Malang: Laboratorium Pancasila IKIP Malang.
- Jimly Asshidiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve.

- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, Jakarta, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Joeniarto, 1981, *Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- Joeniarto, 1990, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Joseph A. Scumpeter, 1974, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harpe.
- K.C. Wheare, 1975, *A Modern Constitution*, London: Oxford University Press.
- Larry Alexander, (Ed.), 2001, *Constitutionalism, Philosophical Foundation*, Cambridge University Press.
- Maria Farida, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan Negara*, Yogyakarta: Kanisius.
- Masyukuri Abdululah, 2001, *Hubungan Eksekutif-legislatif dalam Teori Politik Islam*, Jakarta : Forum Indonesia satu (FIS).
- Michael Allen and Brian Thompson, 2003, *Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law*, 7th edition, London: Oxford University Press.
- Miriam Budiardjo, 1980, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta; Gramedia.

- Miriam Budiardjo, 1986, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Jakarta: Sinar Harapan.
- Moh. Mahfud M.D., 1993, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- Moh. Mahfud M.D., 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta:LP3ES.
- Moh. Mahfud, 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media.
- M. Rusli Karim, 1997, *Negara: Suatu Analisis Mengenai Pengertian Asal-Usul dan Fungsi*, Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Muhammad A.S. Hikam, 1999, *Politik Kewarganegaraan*, Jakarta: Erlangga.
- Muhammad Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 1988, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Padmo Wahjono, 1982, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Jakarta: Ghalia.
- Robert A. Dahl, 1992, *Demokrasi dan Para Pengritiknya*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Samsul Wahidin, 1986, *MPR RI dari Masa ke Masa*, Bina Aksara, Jakarta.
- Samuel P. Huntington, 1995, *Gelombang Demokratisasi Ketiga (terjemahan)*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.

- Soerjono Soekanto, 1996, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta: Rajawali.
- Soehino, 1994, *Hukum Tata Negara Sifat Serta Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Yogyakarta: Liberty.
- Solly Lubis, 1978, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni.
- Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung: Alumni.
- Sri Soemantri, 1989, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Alumni.
- S. Toto Pandoyo, 1992, *Ulasan Terhadap Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Proklamasi dan Kekuasaan MPR*, Yogyakarta: Liberty.
- Sumali, 2002, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, Malang: UMM Press.
- Wang Lei, "Legal definition of unitary system in China", *Review of China and Foreign Law*, Vol. 6, 1997.
- Wirjono Prodjodikoro, 1989, *Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat.
- Yudi Latif, "Pengertian Lembaga Tertinggi", *Kompas*, 27 Maret 2016.

PROFIL PENULIS



Dr. Isharyanto, S.H., M.Hum. Lahir di Gunung Kidul, 1 Mei 1978. Merupakan dosen hukum tata negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret sejak 2004. Menyelesaikan pendidikan sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (2001), Magister Hukum Universitas Gadjah Mada (2003), dan Doktor Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret (2014). Pernah menempuh Sandwich Like Program di School of Economics, Law, and Governemnt Utrecht University, Netherland (2012) untuk memperdalam riset hukum dan penulisan jurnal internasional. Pernah menjabat sebagai Sekretaris Badan Mediasi dan Bantuan Hukum Universitas Sebelas Maret (2004-2011), Kepala Pusat Penelitian Konstitusi dan Hak Asasi Manusia LPPM Universitas Sebelas Maret (2010-2012), dan Koordinator Tenaga Ahli Rektor Bidang Hukum (2015-sekarang). Aktif melakukan penelitian antara lain Hibah Kajian Wanita (2005), Hibah Strategi Nasional Dirjen Dikti (2012 dan 2013), Hibah Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi (2015), dan Hibah Prioritas Nasional MP3EI Dirjen Dikti (2016), serta penelitian yang dibiayai oleh PNBP Universitas Sebelas Maret (2013 dan 2015). Ia juga aktif menulis di media nasional dan lokal untuk isu-isu hukum dan politik serta berpengalaman melakukan advokasi kebijakan publik dan menjadi mentor dalam bimbingan teknis pengembangan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan.