

Kedaulatan Negara Indonesia: Makna dan Implementasi Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945

Nunik Nurhayati^{1*}, Ela Mayasari², Athaya Naurah Fa Nu'ma³, Yoga Dwi Laksana⁴

^{1*,2,3,4} Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta, Indonesia

*email: nn123@ums.ac.id

DOI: <https://doi.org/10.37729/amnesti.v4i1.1433>

Submitted: Desember 2021 Revised: Januari 2022 Accepted: Februari 2022

ABSTRAK

Kata Kunci:
Kedaulatan,
Konstitusi,
Amandemen
UUD 1945

Negara yang sudah merdeka berarti memiliki kedaulatan, sebagai negara yang merdeka dan berdaulat Indonesia memiliki konstitusi pertama pasca diproklamasikannya kemerdekaannya yaitu Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang disahkan berlakunya pada tanggal 18 Agustus 1945. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perbedaan makna dan implementasi kedaulatan dalam konstitusi sebelum dan setelah amandemen UUD 1945. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian Normatif yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dan artikel ilmiah. Kedaulatan bagi sebuah Negara sangat penting. Perubahan UUD 1945 telah lama berkembang dan mengalami beberapa kali perubahan, dimana perubahan terakhir ditandai dengan tumbangannya rezim orde baru tahun 1998. Dari reformasi politik dilanjutkan ke reformasi total disegala bidang, salah satunya adalah reformasi konstitusi, yaitu dengan mengamandemen UUD 1945 pada tahun 1999-2002 dengan empat kali amandemen. Kedaulatan dalam konstitusi sebelum amandemen bersifat anti demokrasi, diberikan batasan dalam aktivitas partai politik, pembungkaman pers serta terhambatnya komunikasi. Sedangkan kedaulatan dalam konstitusi setelah amandemen, konstitusi menjadi sesuatu yang supreme atau tertinggi. Implementasinya seluruh konstitusi senantiasa membuat kekuasaan selaku pusat atensi. Perwujudan kedaulatan rakyat ini tercantum dalam amandemen pasal-pasal UUD 1945, antara lain pasal 6A, Pasal 28 dan Pasal 28E. Setelah amandemen UUD 1945, pelaksanaan kedaulatan dilakukan oleh

semua lembaga-lembaga Negara.

ABSTRACT

Keywords:
*Sovereignty,
Constitution,
Amendments to
the 1945
Constitution*

An independent country means it has sovereignty, as an independent and sovereign country, Indonesia has its first constitution after the proclamation of independence, namely the 1945 Constitution (UUD 1945) which was ratified on August 18, 1945. This study aims to determine the differences in the meaning and implementation of sovereignty in the constitution before and after the amendments to the Constitution 1945. The type of research used in this research is a normative research sourced from legislation and scientific articles. Sovereignty for a country is very important. Amendments to the 1945 Constitution have long developed and undergone several changes, where the last change was marked by the fall of the New Order regime in 1998. From political reform, it continued to total reform in all fields, one of which was constitutional reform, namely by amending the 1945 Constitution in 1999-2002. with four amendments. Sovereignty in the constitution prior to the amendments was anti-democratic, restricted in the activities of political parties, silenced the press and hampered communication. Meanwhile, sovereignty in the constitution after the amendment, the constitution becomes something supreme or supreme. The implementation of the entire constitution always makes power the center of attention. The embodiment of popular sovereignty is contained in the amendments to the articles of the 1945 Constitution, including Article 6A, Article 28 and Article 28E. After the amendment to the 1945 Constitution, the implementation of sovereignty is carried out by all state institutions.

1. PENDAHULUAN

Negara merupakan organisasi yang merupakan tata kerja dari suatu alat-alat perlengkapan negara yang dimana tata kerja tersebut menggambarkan daripada kemampuan alat-alat perlengkapan negara sesuai dengan bidangnya masing-masing yang telah diterapkan dalam mekanisme pembagian tugas dengan harapan dapat tercapainya tujuan tertentu dari suatu negara. Soehino mengutip pendapat dari Kranenburg dan Logeman yaitu mereka memiliki penilaian bahwa negara merupakan suatu organisasi kekuasaan. Jadi menurut kedua ahli tersebut menyatakan bahwa mereka menerima negara dan hukum

menjadi suatu hal yang nyata begitupula dengan legitimasi kekuasaan sebagai hal yang nyata pula (Soehino, 2000).

Kedaulatan berasal dari bahasa Latin yaitu *supremus*, bahasa Inggrisnya *sovereignty*, bahasa Italianya yaitu *sovranita* yang memiliki makna tertinggi. Sedangkan kedaulatan dalam bahasa Arab yaitu *daulah* yang memiliki makna kekuasaan. Setelah diketahui arti kedaulatan dalam berbagai bahasa dapat disimpulkan bahwa kedaulatan adalah wewenang atau kesatuan politik (Asshiddiqie, 2008). Jack H. Nagel berpendapat mengenai kedaulatan yang dikutip oleh Asshiddique yaitu kedaulatan memiliki dua arti penting antara lain adalah lingkup kekuasaan dan jangkauan kekuasaan. Lingkup kedaulatan meliputi aktivitas dalam hal fungsi kedaulatan sedangkan jangkauan kedaulatan meliputi subjek yang memegang kedaulatan.

Kedaulatan bukan merupakan fakta atau kondisi yang sifatnya statis. Kedaulatan lebih merupakan proses atau serangkaian tindakan dan proses. Jika terdapat suatu Negara yang mengalami proses dan telah menjelma menjadi suatu Negara yang gagal (*a failed state*), ketika di dalamnya telah terjadi perpecahan secara fisik, budaya, ekonomi, dan politik, tercerai-berai ke dalam banyak non state actors serta telah kehilangan kapasitas untuk melaksanakan koordinasi maka Negara tersebut telah kehilangan kedaulatannya (S, 2012).

Jean Bodin mengemukakan bahwa kedaulatan memiliki 3 sifat pokok yaitu: Pertama Absolute atau absolut adalah kedaulatan tidak memiliki batas, karena apabila memiliki batasan maka menghapus sifat tertinggi dari suatu kedaulatan, kedua Indivisible atau tidak terbagi adalah kedaulatan bukan berasal dari kekuasaan lain yang memiliki kedudukan paling tinggi dan kedaulatan hanyalah satu-satunya kekuasaan yang tertinggi, dan ketiga yaitu Permanen atau abadi adalah kedaulatan tetap ada sepanjang suatu negara masih berdiri. Kesimpulannya yaitu kedaulatan merupakan kekuasaan yang memiliki kedudukan tertinggi dalam suatu negara dan tidak terletak di bawah kekuasaan lain.

Perdebatan mengenai gagasan kedaulatan rakyat di Indonesia sudah terjadi jauh sebelum penyusunan UUD 1945. Buktinya yaitu berbagai tokoh Indonesia telah mengemukakan gagasan kedaulatan rakyat yang meliputi demokrasi politik dan ekonomi yang dikemukakan oleh Soekarno melalui majalah *Fikiran Ra'jat* dan *Soeloeh Indonesia Moeda*, Hatta pun juga ikut berperan dalam mengemukakan kedaulatan rakyat dalam majalah *Daoelat Ra'jat*. Setelah adanya berbagai perkembangan, prinsip kedaulatan rakyat

melahirkan suatu prinsip demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Akibat adanya perkembangan negara dan dunia, prinsip kedaulatan rakyat akhirnya dapat terlaksana melalui sistem demokrasi perwakilan.

UUD 1945 setelah amandemen banyak memberikan pengaturan mengenai pemilihan umum sebagai implementasi dari kedaulatan rakyat mulai dari pemilihan umum anggota legislative, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden sampai pada pemilihan kepala daerah. Pengaturan mengenai pemilihan pemimpin lembaga Negara maupun pada tingkat daerah memberikan bukti nyata bahwa UUD 1945 merupakan konstitusi sebagai hukum dasar tertulis yang sangat demokratis (Sodikin, 2014).

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily rakyat merupakan pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyat yang berkedudukan sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan, rakyat memiliki hak untuk menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan dan dapat juga menentukan tujuan yang hendak dicapai negara tersebut. Pada UUD 1945 tercantum bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui sistem perwakilan (*representation*). Jimly Asshidiqie mengemukakan pendapatnya bahwa kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan dapat juga disebut dengan sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) (Asshiddiqie, 2006). Pada teori Negara tercantum bahwa demokrasi dapat memiliki definisi bahwa demokrasi merupakan salah satu dari berbagai bentuk organisasi Negara yang mana pemerintah memiliki kedudukan di bawah rakyat. Indonesia merupakan salah satu Negara yang menjalani system politik demokratis dengan alasan bahwa konstitusi Indonesia secara tegas menjelaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat (Wisnaeni, 2020).

Hatta juga memiliki pendapat bahwa kedaulatan rakyat memiliki makna bahwa kekuasaan jatuh di tangan rakyat yang mana kekuasaan tersebut memiliki tujuan untuk mengatur pemerintahan dan negara, rakyat memiliki hak untuk menentukan bagaimana cara ia harus diperintah. Putusan rakyat yang merupakan peraturan pemerintah yang berlaku bagi semua orang adalah keputusan yang ditetapkan dengan cara mufakat dalam suatu perundingan yang teratur bentuk dan jalannya (Z, 2010).

Kedaulatan bagi sebuah Negara sangat penting. Negara yang sudah merdeka berarti itu sudah memiliki kedaulatan, hal ini karena kemerdekaan

adalah hak setiap bangsa di dunia dan merupakan hak asasi setiap manusia di dunia. Bangsa yang berdaulat adalah bangsa yang bisa menentukan nasib bangsanya sendiri (otonom), tanpa intervensi negara mana pun. Indonesia melalui konstitusi yang sudah ada sejak awal kemerdekaan hingga sekarang, selalu membicarakan kedaulatan, baik kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum, maupun kedaulatan Negara. Bukti bahwa Indonesia telah membahas dan memperhatikan mengenai kedaulatan rakyat yaitu pada saat kemerdekaan Indonesia, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia membentuk UUD 1945 pada pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat (Gunawan, 2018a). Dalam catatan sejarah Indonesia mengalami berbagai level sebuah kedaulatan, pernah mengalami masa di mana praktek kenegaraan digoncang habis-habisan hingga hamper luluh lantah oleh Penjajah Belanda, hingga harus mengikutkan diri dalam konsep penjajah pada Tahun 1949 menjadi Negara federal. Namun dengan semangat juang rakyat pada saat itu demi memperjuangkan kemerdekaan, maka 7 bulan setelah itu dikembalikan bentuk Negara menjadi Negara kesatuan, Bhineka Tunggal Ika.

Dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 terjadi pergulatan pemikiran tentang gagasan kedaulatan rakyat. Pergulatan pemikiran tersebut berujung dengan diubahnya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Awalnya, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi "Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Kemudian diubah pada saat perubahan ketiga UUD 1945 sehingga rumusannya menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar" (Fahmi, 2010).

Konstitusi dalam definisi Strong memuat tiga hal pokok, yakni prinsip-prinsip mengenai kekuasaan pemerintahan, prinsip-prinsip mengenai hak-hak warga Negara dan prinsip-prinsip mengenai hubungan antara warga Negara dengan pemerintah (Syafriadi, 2019). Menurut K.C Wheare bahwa salah satu alasan mengapa Negara memiliki konstitusi adalah "*the desire to make a fresh start*", yaitu keinginan untuk memulai penyelenggaraan Negara yang baru tidak hanya terbatas pada Negara-negara yang baru berdiri, melainkan termasuk pula pengalaman pada suatu Negara yang menunjukkan adanya perubahan penyelenggaraan Negara dari semula bersifat otoriter menuju kearah yang lebih demokratis, seperti halnya yang terjadi di Indonesia yang dimulai pada tahun 1998 ketika gerakan reformasi yang terjadi pada masa itu

akhirnya mengantarkan terlaksananya reformasi konstitusi yang diwujudkan dalam bentuk perubahan UUD 1945 (Abdullah, 2018).

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

Apabila dilacak sejarah ketatanegaraan Indonesia, upaya membuat konstitusi baru telah dilakukan oleh Konstituante, 1956-1959. Namun, upaya tersebut tidak berakhir dengan terbentuknya konstitusi baru karena saat *deadlock* dan di tengah *reses* Konstituante pada 5 juli 1959 Soekarno membubarkan Konstituante dan menandai pemberlakuan kembali UUD Tahun 1945 (Rikardo, 2020).

UUD 1945 sebagai konstitusi pertama Indonesia yang disahkan berlakunya pada tanggal 18 Agustus 1945 memiliki sifat sementara (transisional), oleh karenanya banyak memiliki kekurangan dan kelemahan. Namun sepanjang dua periode (1945-1949) dan (1959-1999) penerapannya selalu mengalami penyimpangan dan bahkan ketika rezim Orde Baru berkuasa (1966-1998) terjadi “penunggalan” penafsiran bahkan mensakralkan untuk “haram” dilakukan perubahan. Konstitusi yang seharusnya menjadi panduan dasar dari ketatanegaraan yang lengkap, dimanipulasi dan dijadikan legitimasi kekuasaan dengan menyebut sebagai konstitusi yang baik; dampaknya adalah runtuhnya “supermasi hukum” oleh kekuasaan dan hukum adalah kekuasaan itu sendiri.

Gagasan pembaharuan atau perubahan UUD 1945 telah lama berkembang dan mendapatkan kesempatan ketika terjadi “reformasi politik” yang ditandai dengan tumbangny rezim orde baru tahun 1998. Dari reformasi politik dilanjutkan ke reformasi total disegala bidang, salah satunya adalah reformasi konstitusi, yaitu dengan mereformasi atau mengamandemen UUD 1945, dengan harapan penyelenggaraan Negara dalam melaksanakan fungsinya harus betul-betul konstitusional yang bersandar kepada konstitusi

yang kokoh untuk melindungi bangsa dan negaranya dari ancaman, baik dari dalam maupun dari luar pemerintah.

Keberadaan Pasal 1 ayat (2) yang menempatkan “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar” sebagai pengganti keberadaan kedaulatan rakyat yang sebelum perubahan konstitusi dipegang sepenuhnya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 tersebut tentu saja berimplikasi pada kewenangan MPR, dimana sebelumnya MPR memiliki kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Tetapi, pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945, MPR tidak lagi berwenang untuk memilih presiden dan wakil presiden, karena presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Selain itu tidak ada lagi Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang dibuat oleh MPR, karena Presiden dan Wakil Presiden terpilih akan menjalankan pemerintahan sesuai dengan visi dan misinya yang disampaikan pada saat kampanye yang kemudian dituangkan dalam undang-undang program pembangunan nasional (Propenas) dan Rencana Program Jangka Panjang Nasional (RPJPN), dan Rencana Program Jangka Menengah (RPJM) Nasional (Yuhdi, 2016).

2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian Normatif. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, penjelasan umum dari pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang tetapi tidak mengikat aspek terapan atau implementasinya (Muhammad, 2004). Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), serta pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Penelitian ini merupakan penelitian normatif dikarenakan dilakukan dengan meneliti bahan pustaka berupa peraturan perundang-undangan guna menjawab permasalahan hukum yang terjadi yaitu terkait makna dan kedaulatan negara Indonesia.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Makna Kedaulatan Dalam Konstitusi Sebelum dan Setelah Amandemen UUD 1945

3.1.1 Kedaulatan dalam Konstitusi Sebelum Amandemen

Perubahan ketatanegaraan Indonesia pernah berubah dari Negara serikat menjadi Negara kesatuan yang berdasar pada UUDS 1950 pada pembukaannya berbunyi dasar Negara yaitu Pancasila namun pelaksanaan pemerintahannya berbentuk kabinet parlementer yang sangat bertolak belakang dengan jiwa Pancasila yang berakibat kurang maksimalnya kinerja dari kabinet dibuktikan dengan adanya pergantian kabinet sebanyak tujuh kali dalam setahun yang mempengaruhi stabilitas nasional. Karena adanya hal tersebut maka diperlukan adanya perubahan terkait dengan dasar Negara.

Masa orde baru memiliki keterkaitan dengan pemerintahan sebelumnya yaitu Orde Lama atau bisa kita sebut dengan Orde Demokrasi Terpimpin yang dimulai pada tanggal 5 Juli 1959 ditandai dengan Presiden Soekarno memberikan pengumuman mengenai Dekrit Presiden, untuk kembali ke UUD 1945. Pada saat diumumkan Dekrit Presiden tersebut tidak terdapat kontra terhadap hal tersebut. Padahal pada saat itu Bung Karno tidak memiliki kewenangan politik yaitu salah satunya menyatakan untuk kembali kepada UUD 1945 melalui Dekrit Presiden. Apabila ingin kembali kepada UUD 1945 seharusnya dilakukan oleh Perdana Menteri Djuanda yang memiliki kedudukan sebagai kepala pemerintahan. Apabila walaupun terdapat hal yang mendesak atau tidak dapat kita hindari pernyataan untuk kembali pada UUD 1945 seharusnya dilakukan oleh Perdana Menteri Djuanda yang menjabat sebagai kepala pemerintahan dan memiliki wewenang. Pada UUDS'50 pun tidak ada pernyataan yg berbunyi bahwa presiden memiliki hak untuk memberlakukan suatu UUD. Maka dapat disimpulkan Bung Karno melanggar UUDS'50 dan melanggar sumpahnya sebagai presiden yang berbunyi bahwa dirinya setia terhadap UUDS'50.

Namun dibalik langkah yang diambil oleh Bung Karno terhadap diberlakukannya UUD 1945 melalui Dekrit Presiden dan melakukan pembubaran Konstituante terdapat beberapa hal yang memberikan pembenaran terhadap hal tersebut yaitu sejak berdirinya Konstituante sampai dengan tahun 1959 belum adanya penetapan terhadap UUD yang dapat menggantikan UUDS'50 (Gunawan, 2018). Karena tidak adanya progres pemerintah di hadapan Konstituante mengajak konstituante agar dapat

kembali memberlakukan UUD 1945. Ajakan yang diajukan oleh pemerintah tersebut kemudian ditanggapi oleh konstituante dengan mengadakan sidang pada tanggal 30 Mei 1959 sampai dengan 1 Juni 1959 dengan tujuan untuk memberikan kejelasan apakah konstituante setuju atau tidak terhadap ajakan pemerintah. Penentuan tersebut dilakukan dengan cara pemungutan suara sesuai dengan yang tercantum dalam UUDS'50. Pemungutan suara tersebut dilakukan sebanyak tiga kali pemungutan suara. Pemungutan suara pertama dihadiri sebanyak 478 anggota dengan hasil yaitu sebanyak 267 anggota setuju dan 199 tidak setuju. Pemungutan suara yang kedua dihadiri sebanyak 469 anggota dengan hasil 264 anggota setuju dan 204 tidak setuju. Pada sidang yang terakhir dihadiri sebanyak 469 anggota dengan hasil 263 setuju dan 23 tidak setuju. Pada ketiga pemungutan suara tersebut hasil suara yang setuju tidak dapat mencapai angka yang ditentukan oleh UUDS'50 yaitu paling sedikit disetujui oleh dua pertiga suara dari anggota yang hadir. Pemerintah beranggapan bahwa hal tersebut merupakan kegagalan konstitusi yang tentunya dapat menimbulkan dampak yang berbahaya sehingga dapat diberlakukan Hukum Darurat Negara sehingga Presiden mengambil sikap untuk mengeluarkan Dekrit Presiden.

Alasan pembenar yang kedua adalah karena kegagalan konstituante keputusan yang diambil presiden dengan mengeluarkan dekrit dianggap tepat karena jika dilihat melalui sisi yuridis kondisi tersebut merupakan situasi yang berbahaya dengan alasan karena tidak adanya kepastian UUD mana yang akan diberlakukan. Namun setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden banyak muncul produk hukum yang inkonstitusional dibuktikan dengan munculnya Penpres yang tidak dikenal dalam UUD 1945, UU mengenai Mahkamah Agung No.19 Tahun 1963 yang menyatakan bahwa presiden dapat ikut andil dalam lembaga peradilan, terdapat juga Ketetapan MPRS No III/MPRS/1967 yang menyatakan bahwa Ir. Soekarno diangkat menjadi presiden seumur hidup. Hal tersebut membuktikan bahwa UUD 1945 dan kedaulatan rakyat diabaikan, dan malah diberlakukan kedaulatan penguasa.

Pada masa peralihan dari orde lama ke orde baru terdapat kesempatan untuk membenahi dan melakukan koreksi mengingat pada masa tersebut banyak terjadi penyimpangan pada konstitusi. Namun karena kurang pekanya penguasa dalam membaca situasi maka pada masa orde baru tidak diberlakukan pembenahan dan koreksi namun justru momen tersebut dimanfaatkan untuk melakukan legitimasi terhadap segala tindakan yang

dilakukannya dengan tujuan melakukan pengamanan terhadap kebijakan yang diambil pada saat itu (Rumokoy, 2009). Orde Baru berjalan selama 32 tahun dan selama itu pula demokrasi terhenti. Kekuasaan terpusat kepada presiden. Negara sepenuhnya dikuasai oleh presiden. Hal tersebut dapat terjadi karena perangkat hukum yang tersedia dimanfaatkan agar kekuasaan terpusat kepada presiden dibuktikan dengan adanya paket undang-undang politik yang menimbulkan demokrasi terkamufase dalam berbagai aktivitas.

Penguasa memanfaatkan konstitusi untuk mengambil perbuatan kenegaraan yang pada akhirnya bersifat anti demokrasi, diberikan batasan dalam aktivitas partai politik, pembungkaman pers, terhambatnya komunikasi merupakan beberapa fakta yang dapat kita temukan pada Orde Baru. Demokrasi yang diperlakukan pada masa ini adalah demokrasi formal maksudnya adalah demokrasi dilakukan oleh DPR sebagai wakil rakyat, namun pada kenyataannya banyak sekali suara rakyat yang tidak sepenuhnya sama dengan DPR. Pada Orde Baru pemerintah berfokus pada pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi ini harus memiliki dukungan dari adanya situasi politik yang stabil. Stabilitas nasional merupakan salah satu tujuan negara pada era Orde Baru. Maka muncul doktrin yang memberikan pernyataan bahwa pemerintah mengatakan sesuatu yang benar. Karena pemerintah harus selalu dianggap benar maka dalam proses penyusunan Undang-Undang tidak boleh bertele-tele. Untuk mengatasi hal tersebut maka harus terdapat pihak yang memiliki kekuasaan lebih daripada pihak yang lain. Maka harus terdapat lembaga tertentu yang terbelenggu dalam Undang-Undang. Karena hal tersebut DPR gagal dalam menjadi perwakilan rakyat karena banyak aspirasi rakyat yang belum dapat didengarkan.

Bukti bahwa DPR tidak sepenuhnya mewakili keinginan masyarakat yaitu pada masa itu masyarakat menginginkan adanya partai politik baru selain dua partai politik dan Golongan Karya, namun hal tersebut tidak dapat direalisasikan karena telah adanya UU yang menentukan. Hal tersebut membuktikan bahwa kebebasan masyarakat untuk berdemokrasi terganjal oleh UU dan kemudian menciptakan pemusatan kekuasaan.

3.1.2 Kedaulatan Dalam Konstitusi Setelah Amandemen

Ketentuan konstitusional dalam konstitusi menjadi sesuatu yang supreme atau tertinggi karena ketentuan tersebut secara filosofis merupakan bentuk dari perjanjian masyarakat tertinggi. Dalam konstitusi tersebut terdapat

hasrat masyarakat untuk menyerahkan sebagian kedaulatannya kepada Negara. Dengan pengertian lain, konstitusi adalah manifestasi kedaulatan rakyat dalam sebuah naskah yang diberi bentuk hukum.

Di Indonesia, tidak dipungkiri lagi bahwa konstitusi mempunyai fungsi dan kedudukan yang sangat fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam konteks ini, Komisi Konstitusi tentang perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI tahun 1945 menyimpulkan bahwa kedudukan dan fungsi konstitusi adalah sebagai berikut:

- a. Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional (*national document*) yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan, dan aspek fundamental yang menjadi tujuan Negara;
- b. Konstitusi sebagai piagam kelahiran Negara baru (*a birth certificate of new state*). Hal ini juga merupakan bukti adanya pengakuan masyarakat internasional, termasuk untuk menjadi anggota PBB, karena itu, sikap kepatuhan suatu Negara terhadap hukum internasional ditandai dengan adanya ratifikasi terhadap perjanjian-perjanjian internasional;
- c. Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi. Konstitusi mengatur maksud dan tujuan terbentuknya suatu Negara dengan system administrasinya melalui adanya kepastian hukum yang terkandung dalam pasal-pasal, unifikasi hukum nasional, social control, memberikan legitimasi atas berdirinya lembaga-lembaga Negara termasuk pengaturan tentang pembagian dan pemisahan kekuasaan antara organ legislatif, eksekutif, dan yudisial. Konstitusi sebagai sumber hukum tidak saja berfungsi sebagai *a tool of social engineering* dan *social control*, melainkan juga harus mampu merespon secara kritis perubahan zaman;
- d. Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan. Konstitusi menjadi suatu sarana untuk memperlihatkan berbagai nilai dan norma suatu bangsa dan Negara, misalnya simbol demokrasi, keadilan, kemerdekaan, Negara hukum, yang dijadikan sandaran untuk mencapai kemajuan dan keberhasilan tujuan Negara. Konstitusi suatu Negara diharapkan dapat menyatakan persepsi masyarakat dan pemerintah, sehingga memperlihatkan adanya nilai identitas kebangsaan, persatuan dan kesatuan, perasaan bangga, dan kehormatan sebagai bangsa yang bermartabat. Konstitusi dapat memberikan pemenuhan atas harapan-harapan sosial, ekonomi, dan kepentingan politik. Konstitusi tidak saja

mengatur pembagian dan pemisahan kekuasaan dalam lembaga-lembaga politik seperti legislatif, eksekutif, dan yudisial, akan tetapi juga mengatur tentang penciptaan keseimbangan hubungan (*checks and balances*) antara pemerintah di pusat maupun di daerah;

- e. Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan. Konstitusi dapat berfungsi untuk membatasi kekuasaan, mengendalikan perkembangan dan situasi politik yang selalu berubah, serta berupaya untuk menghindari adanya penyalahgunaan kekuasaan. Berdasarkan alasan tersebut, menjadi sangat penting diperhatikan seberapa jauh formulasi pasal-pasal dalam konstitusi dalam mengakomodasikan materi muatan-muatan pokok dan penting sehingga dapat mencegah timbulnya penafsiran yang beraneka ragam;
- f. Konstitusi sebagai pelindung HAM dan kebebasan warga Negara. Konstitusi memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak kebebasan warga Negara. Hal ini merupakan pengejawantahan suatu Negara hukum dengan ciri-ciri *equality before the law*, non-diskriminatif dan keadilan hukum (*legal justice*) dan keadilan moralitas (*social and moral justice*).

Konstitusi telah disepakati mempunyai kedudukan yang *supreme* dan merupakan naskah tertinggi dan fundamental. Konstitusi mempunyai legitimasi dari kedaulatan rakyat sebagai sumber dari kedaulatan suatu Negara. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal ini lah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power* yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas system yang diaturnya. Karena itu, di lingkungan Negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi. Di Indonesia telah jelas bahwa rakyatlah yang menentukan berlakunya suatu konstitusi. Perbedaan kedaulatan dalam konstitusi sebelum dan setelah amandemen UUD 1945 terdapat dalam tabel 1 berikut ini.

Tabel 1. Perbedaan Kedaulatan dalam Konstitusi Sebelum dan Setelah Amandemen

Sebelum Amandemen UUD 1945	Setelah Amandemen UUD 1945
Pasal 1	Pasal 1
(1) Negara Indonesia ialah Negara	(1) Negara Indonesia ialah Negara

<p>kesatuan yang berbentuk Republik.</p> <p>(2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis</p>	<p>kesatuan, yang berbentuk Republik.</p> <p>(2) Kedaulatan berada ditangan rakyat, dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar.</p> <p>(3) Negara Indonesia adalah Negara hukum</p>
<p>Pasal 2</p> <p>(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.</p> <p>(2) Majelis permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota Negara.</p> <p>(3) Segala keputusan majelis permusyawaratan rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak.</p>	<p>Pasal 2</p> <p>(1) MPR dan perwakilan daerah dipilih melalui pemilihan umum dan di atur lebih lanjut dengan undang-undang</p> <p>(2) MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibukota Negara</p> <p>(3) Segala putusan MPR ditetapkan dengan suara yang terbanyak</p>
<p>Pasal 3</p> <p>Majelis permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-undang Dasar dan Garis-garis besar haluan Negara.</p>	<p>Pasal 3</p> <p>(1) MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar</p> <p>(2) MPR melantik presiden dan wakil presiden</p> <p>(3) MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-</p>

	Undang Dasar
Pasal 5	Pasal 5
(1) Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR.	(1) Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada DPR
(2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya.	(2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

3.2 Implementasi Kedaulatan Negara dalam Konstitusi Setelah Amandemen UUD 1945

Konstitusi adalah instrumen yang wajib dimiliki oleh setiap negarasebagai identitas dan juga sebagai pelindung hak asasi warga Negara nya. Inti dari Pemikiran konstitusionalisme merupakan pembatasan kekuasaan Negara (pemerintah) sehingga Negara tidak memegang kekuasaan absolut serta senantiasa menjamin serta melindungi hak asasi manusia. Lewat konstitusi sebagai Undang-Undang Dasar, konstitusionalisme hendak dilaksanakan, dimana esensi serta definisi dari konstitusionalisme merupakan konsep pembatasan kekuasaan serta jaminan hak rakyat lewat konstitusi.

K.C Wheare dalam bukunya *Modern Constitutions* mengemukakan bahwa Konstitusi selain dipahami sebagai istilah untuk menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu Negara, juga sebagai kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur atau menentukan pemerintahan Negara yang bersangkutan. Dengan demikian dijumpai dua dimensi pemahaman yang diberikan yaitu: Konstitusi merupakan gambaran keseluruhan system pemerintahan dalam suatu Negara, serta Konstitusi merupakan kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur pemerintahan suatu Negara (Munir, 2014).

Menurut Carl J. Friedrich, Konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintahan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi tunduk kepada beberapa pembatasan untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan dalam pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah. Basis pokok konstitusionalisme adalah kesepakatan (*consensus*). Organisasi Negara diperlukan masyarakat agar

kepentingan mereka dapat dilindungi melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut Negara. Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme umumnya dipahami berdasar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu:

- a. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society od general acceptance of the same philosophy of government*).
- b. Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan Negara (*the basis of government*).
- c. Kesepakatan tentang bentuk institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*) (Syafriadi, 2019).

Pada pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (redaksi baru) ditetapkan, “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”. Pasal konstitusi dimaksud memuat paham konstitusionalisme. Rakyat pemegang kedaulatan tertinggi terikat pada konstitusi. Kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD, tidak boleh dijalankan atas dasar *the ruling of the mob*. UUD 1945 (redaksi lama) yang disahkan dalam rapat PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 telah memberlakukan *distribution of power* diantara bidang-bidang kekuasaan Negara. Penjelasan UUD 1945, di bawah judul Sistem Pemerintahan Negara, Angka II bahkan dengan jelas mencantumkan nomenklatur: sistem konstitusional. Dikatakan pada butir (2): “Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas). Terlepas bahwa UUD 1945 (redaksi lama) masih memberlakukan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden selama lima tahun berkali-kali, tanpa batas (Marzuki, 2011).

Perwujudan kedaulatan rakyat tersebut kemudian tercantum dalam pasal 1 ayat 2 UUD 1945 yang berbunyi “kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Akan tetapi setelah amandemen UUD 1945 bunyi pasal 1 ayat 2 berubah menjadi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”. Pasal ini memberikan perubahan yang sangat besar terhadap system ketatanegaraan Indonesia, contohnya adalah MPR yang dulu selaku pemegang kedaulatan rakyat, dapat ditafsirkan sekarang ini bukan satu-satunya lembaga Negara yang merupakan pelaksana kedaulatan rakyat.

Contoh paling nyata dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat di Indonesia dapat dilihat dalam amandemen UUD 1945 pasal 6A yang menyatakan bahwa

“Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Akan tetapi, jika ditelusuri lebih lanjut pelaksanaan kedaulatan rakyat juga tercermin pada pasal-pasal lainnya dalam amandemen UUD 1945. Bukan itu saja, pelaksanaan kedaulatan setelah amandemen UUD 1945 juga diwujudkan melalui pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pemilihan kepala daerah (gubernur/wakil gubernur, walikota/wakil walikota, bupati/wakil bupati) sekarang juga melibatkan rakyat secara langsung. Pemilihan secara langsung ini dilaksanakan sebagai upaya untuk meneguhkan paham kedaulatan rakyat.

Penjelasan di atas merupakan contoh nyata pelaksanaan kedaulatan rakyat di Indonesia. Selain itu, pasal-pasal dalam amandemen UUD 1945 yang mencerminkan pelaksanaan kedaulatan rakyat di Indonesia adalah:

- a. Pasal 27 ayat 2 yang berbunyi “kemerdekaan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”.
- b. Pasal 28E ayat 3 yang berbunyi “setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.

Pasal-pasal ini menggambarkan bahwa rakyat di Negara memiliki kedaulatan yang diwujudkan melalui kebebasannya untuk berserikat, berkumpul, serta mengeluarkan pendapat baik secara lisan maupun tulisan yang realisasinya dapat dilihat dari kebebasan setiap warga untuk mendirikan partai-partai politik, organisasi kemasyarakatan maupun lembaga swadaya masyarakat. Pendapat tersebut kemudian dibawa oleh wakil-wakil rakyat yang terpilih melalui pemilihan umum kepada pemerintah agar bisa direalisasikan. Pemerintah tidak boleh mengekang rakyat untuk menyampaikan aspirasinya, sekalipun aspirasi tersebut bersifat kritikan karena selain hal ini bertentangan dengan undang-undang dasar, berarti juga pemerintah telah “mengkhianati” prinsip kedaulatan rakyat. Dari penjelasan diatas dapat ditafsirkan bahwa setelah amandemen UUD 1945, pelaku kedaulatan rakyat bukan hanya MPR saja, tetapi juga Presiden, DPR, DPD, bahkan lembaga-lembaga peradilan seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, bahkan Komisi Yudisial. Lembaga-lembaga Negara tersebut ada yang mendapat mandat dan pendelegasian kekuasaan secara langsung dari rakyat melalui pemilihan umum seperti Presiden, MPR, DPR, dan DPD.

4. KESIMPULAN

Pada masa Kedaulatan dalam konstitusi sebelum Amandemen penguasa memanfaatkan konstitusi untuk mengambil perbuatan kenegaraan yang pada akhirnya bersifat anti demokrasi, diberikan batasan dalam aktivitas partai politik, pembungkaman pers, terhambatnya komunikasi merupakan beberapa fakta yang dapat ditemukan pada Orde Baru. Demokrasi yang diperlakukan pada masa ini adalah demokrasi formal maksudnya adalah demokrasi dilakukan oleh DPR sebagai wakil rakyat, namun pada kenyataannya banyak sekali suara rakyat yang tidak sepenuhnya sama dengan DPR. Sedangkan pada masa kedaulatan dalam konstitusi setelah Amandemen, konstitusi menjadi sesuatu yang supreme atau tertinggi. Dengan pengertian lain, konstitusi adalah manifestasi kedaulatan rakyat dalam sebuah naskah yang diberi bentuk hukum. Tidak dipungkiri lagi bahwa pada masa setelah amandemen konstitusi mempunyai fungsi dan kedudukan yang sangat fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Yang mana kedudukan dan fungsi konstitusi tersebut telah disebutkan dalam Komisi Konstitusi tentang perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

Implementasi kedaulatan negara dalam konstitusi setelah amandemen UUD 1945, kedaulatan rakyat dapat dilakukan oleh seluruh masyarakat Indonesia tidak hanya MPR, akan tetapi dalam pelaksanaannya tidak semata-mata sebebaskan sebebaskan sehingga dibatasi oleh undang-undang dasar. Apabila kita meninjau lebih dalam kedaulatan rakyat ini telah tercantum dalam pasal-pasal UUD 1945 yaitu dalam Pasal 6A yang berisi mengenai pemilihan Presiden/Wakil Presiden dapat dipilih langsung oleh rakyat, Pasal 28 dan 28E mengenai kebebasan seluruh warga negara Indonesia untuk dapat berkumpul, berserikat dan mengutarakan pendapatnya. Pelaksanaan kedaulatan rakyat ini tidak hanya dapat dilakukan oleh rakyat namun juga lembaga negara, baik secara langsung yang dapat dilakukan oleh Presiden, MPR, DPR dan DPD maupun yang tidak langsung yaitu MA, MK, BPK, Komisi Yudisial. Lembaga negara tersebut merupakan lembaga yang dapat melaksanakan kedaulatan negara.

DAFTAR PUSTAKA

Abdullah. (2018). Implementasi Konsep Kedaulatan Rakyat setelah Perubahan UUD 1945 Dalam Pengisian Jabatan Presiden. *Jurnal Hukum Positum*, 3(1), 144.

- Asshiddiqie, J. (2006). *Pertumbuhan serta Konsolidasi Lembaga Negeri Pasca Reformasi (Pembangunan serta Pemantapan) Lembaga Negeri Pasca Reformasi*. Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J. (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia: Pasca Reformasi*. PT Bhuna Ilmu Populer.
- Fahmi. (2010). Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif. *Jurnal Konstitusi*, 7(1), 119.
- Gunawan. (2018a). Constitutional Structure of Indonesian Based on 1945 Constitution Before and After Amandemen. *International Journal of Academic Research in Bussiness and Social Science*, 8(1), 36.
- Gunawan. (2018b). Democracy In Indonesia Constitutional Life. *Jurnal Reformasi Hukum: Cogito Ergo Sum*, 1(1), 74.
- Marzuki. (2011). Konstitusionalisme dan Hak Asasi Manusia. *Jurnal Konstitusi*, 8(8), 485.
- Muhammad. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*. PT Citra Aditya Bakti.
- Munir. (2014). Keidentikan Makna Konstitusi Dengan UUD dalam Sistem Ketatanegaraan. *Jurnal Kajian Hukum Dan Keadilan IUS*, 2(1), 40.
- Rikardo. (2020). Penerapan Kedaulatan Rakyat di Dalaam Pemilihan Umum di Indonesia Berdasarkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Hukum Sasana*, 6(1), 53.
- Rumokoy. (2009). Kedaulatan dan Kekuasaan dalam UUD 1945 dalam Pembentukan Hukum di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum*, 17(3), 97.
- S, R. (2012). Kedaulatan Negara Dalam Kerangka Hukum Internasional Kontemporer. *Jurnal Yustisia*, 11(1), 1–12.
- Sodikin. (2014). Kedaulatan Rakyat dan Pemilihan Kepala Daerah Konteks Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Cita Hukum*, 2(2), 102.
- Soehino. (2000). *Ilmu Negara*. Liberty.
- Syafriadi. (2019). Hubungan Konstitusi dan Negara Dalam Paham Konsstitusionalisme. *UIR Law Review*, 3(1), 23.
- Wisnaeni. (2020). The Politics of Law of Pancasila based Democracy in Indonesia as the World's Third Largest Democracy. *Academic Journal Of Interdisciplinary Studies*, 9(4).
- Yuhdi. (2016). Pergeseran Konsep Kedaulatan Rakyat Pasca Perubahan UUD NRI 1945. *Maksigama Jurnal Hukum*, 1(3), 22.
- Z, S. (2010). *Demokrasi untuk Indonesia: Pemikiran Politik Bung Hatta*. Kompas.

