

Catatan Singkat Tentang Referendum

Mohammad Fajrul Falaakh

Dewan Perwakilan Rakyat RI telah megesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) Referendum menjadi Undang-undang pada 1 Maret 1985 lalu. Undang-undang tersebut merupakan langkah lanjut dari Tap MPR RI No. IV/MPR/1983 khususnya Pasal 3. menurut Pasal 2 ketetapan tersebut, referendum merupakan upaya meminta pendapat rakyat secara langsung yang harus dilakukan lebih dulu bila MPR berkehendak mengubah UUD 1945. dengan demikian referendum menjadi lembaga baru dalam ketatanegaraan Indonesia, Sebab sepanjang sejarah Indonesia merdeka masalah ini belum pernah tercantum dalam undang-undang atau konstitusi manapun –baik Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, Undang-Undang Dasar Sementara 1950 maupun UUD 1945 sendiri.

Yang pertama kali menarik ialah timbulnya istilah referendum. Istilah tersebut dilontarkan oleh Presiden Soeharto pertama kali pada pembukaan *Rapat Pimpinan* ABRI di Pekanbaru Riau 27 Maret 1980 dan diulang-ulang dalam pengarahannya di Kedubes RI Bangkok Thailand 26 Maret 1981, *Rapat Pimpinan* ABRI di Istana Negara 2 April 1981, pidato kenegaraan di DPR RI 15 Agustus 1981 serta *upacara pengambilan sumpah/janji anggota* DPR/MPR RI 1 Oktober 1982. Cetusan pendapat Kepala Negara ini merupakan tanggapan terhadap citra negataif yang melekat pada pengangkatan sepertiga jumlah anggota MPR dan seratus jumlah anggota DPR. Sebab di satu negara demokratik seperti Indonesia tidaklah layak jika Presiden –yang berkedudukan dibawah MPR, *untergeordnet* memiliki peluang istimewa untuk mengangkat anggota lembaga tertinggi negara tersebut. Juga, tidak untuk jumlah ‘hanya’ seratus anggota DPR- meski kedudukannya sederajat, *nebengeordnet*. Karenanya ketentuan tentang pengangkatan tersebut harus ditinjau dan dihilangkan.

Tetapi penetapan peluang istimewa itu memang bersebab yaitu, agar UUD 1945 tak mudah diubah walau secara konstitusional sangat dimungkinkan. Alasan ini, mungkin dengan berbagai alasan lain, nampaknya hendak belajar dari pengalaman Konstituante (sidang perubah undang-undang dasar hasil pemilihan umum pertama di Indonesia tahun 1955, di bawah UUDS 1950) pada masa demokrasi liberal. Salah satu ciri konstituante ini ialah perdebatan berlarut-larut menyita tenaga dan nyaris memecah-belah persatuan bangsa karena kesulitan mengenai pilihan menentukan dasar negara. Upaya memperbincangkan masalah dasar negara itu nampak dipengaruhi oleh, sedikitnya, tiga hal: (1). Pasal 134 UUDS 1950 yang menyatakan bahwa konstituante bersama-sama dengan pemerintah segera menetapkan undang-undang dasar yang akan menggantikan UUDS 1950. akibatnya berbagai hal yang berkaitan dengan undang-undang dasar terbuka kuntut diperdebatkan, termasuk tentang dasar negara; (2). Tak ada ketentuan yuridis yang melarang pembahasan dan perubahan dasar negara dibandingkan dengan yang kini terdapat dalam Tap No. XX/MPRS/1966; (3). Secara politis-ideologis konsensus tentang dasar negara pada tanggal 22 Juni 1945 yang diperbaharui pada tanggal 18 Agustus 1945 boleh diungkap dan oleh sebagian kekuatan sosial-politik di Indonesia dianggap perlu diperbaharui.

Dengan demikian referendum di Indonesia berakibat kepada, *pertama*, peninjauan kembali ketentuan pengangkatan sepertiga jumlah anggota MPR–Pasal 4 Tap No. IV/MPR/1983 hanya menyebutkan demikian. *Kedua*, mengecilkan dan bahkan menutup perubahan UUD 1945 sehingga menambah katup pengaman bagi kemungkinan perdebatan tentang dasar negara jika yang terakhir ini diduga merupakan bahaya laten. *Ketiga*, penambahan dan perubahan secara materiil terhadap ketentuan perubahan UUD 1945.

Seperti kata *teokrasi* dan *sekuler*, referendum adalah kata asing (Latin) dan secara etimologis berarti ‘pemungutan suara rakyat’. Dalam istilah politik ketatanegaraan ia lalu diartikan dengan ‘pemungutan suara atau pendapat rakyat secara langsung mengenai masalah-masalah legislatif, administratif atau masalah-masalah yang diistimewakan’. Oleh sebab itu referendum merupakan bagian dari mekanisme demokrasi yang berupaya menempatkan rakyat secara fungsional dalam pemerintahan. Namun kenyataan menunjukkan bahwa rakyat tak selalu dapat langsung terlibat penuh baik disebabkan oleh hambatan geografis, kependudukan, prosedural maupun karena tingkat pendidikan dan pengetahuan rakyat tentang masalah-masalah kenegaraan itu sendiri. Sehingga keterwakilan rakyat adalah konsekuensi logis belaka.

Dari sudut inilah MPR memperoleh kewenangan mengubah undang-undang dasar yang merupakan satu dari sembilan kewenangannya menurut Tap No I/MPR/1983 Pasal 4. itupun pengulangan dari ketentuan Pasal 37 UUD 1945. sekarang, setelah terdapat ketentuan referendum, aturan materiil perubahan undang-undang dasar meliputi: (1). MPR berwenang merubah UUD 1945; (2). Kehendak untuk melaksanakan wewenang tersebut ditempuh menurut tatacara Tap No I/MPR/1983 Bab XIV; (3). Pelaksanaan referendum oleh Presiden menurut aturan undang-undang; (4). Hasil referendum dilaporkan oleh Presiden kepada Sidang Istimewa MPR yang khusus diadakan untuk itu. Bila hasilnya berisi penolakan rakyat maka kehendak MPR untuk mengubah undang-undang dasar dinyatakan gugur dan tidak dapat diajukan lagi pada masa keanggotaan majelis yang bersangkutan, tapi jika berisi persetujuan rakyat maka proses ke arah perubahan undang-undang dasar dilanjutkan; (5). Pengajuan Rancangan Usul Perubahan (RUP) undang-undang dasar yang diatur menurut Tap No I/MPR/1983 Bab XIV; (6). Kuorum pembahasan dan pengambilan putusan perubahan undang-undang dasar secara mufakat mengikuti ketentuan Tap No I/MPR/1983 Bab XIV, sedang cara lain ialah menurut kuorum dan pengambilan putusan yang diatur UUD 1945 Pasal 37.

Kalau uraian tersebut diatas dibandingkan dengan referendum di *Switzerland* maka didapati perbedaan yaitu bahwa negeri ini –yang menganut referendum sejak 1974- membelakukan pula bagi pembentukan undang-undang. *Switzerland* memang dikenal sebagai penganut negara demokrasi murni atau langsung (*direct democracy*). Meski begitu tak berarti bahwa Indonesia sekarang menganutnya. Memang terdapat perbedaan, dan tak perlu sama, pada latar belakang, tatacara dan sasaran pertama referendum di masing-masing negara tersebut. Sedikitnya karena *Switzerland* justru melaksanakan referendum terhadap rancangan (*draft* atau *proposal*) perubahan konstitusi dan atau undang-undang baik sebagian atau seluruhnya. Dari sudut ini referendum di Indonesia nampak *contradictio in terminis*.

Secara lebih lengkap di bawah ini disebutkan jenis referendum yang dikenal dalam kepustakaan. *Pertama, compulsory referendum* atau *imperative referendum*. Jenis ini merupakan pemungutan suara rakyat secara langsung seperti bagi rancangan konstitusi. *Kedua, initiative referendum* yaitu persetujuan langsung dari sekelompok warga negara yang berhak suara terhadap perbuatan tertentu legislatif, sehingga hal itu dapat dinyatakan legal. *Ketiga, optional referendum* yaitu kebebasan legislatif untuk menggantung atau tak menggantung keabsahan perbuatannya kepada persetujuan langsung dari rakyat yang berhak suara. Jenis ini dikenal pula dengan sebutan *facultative referendum*. *Keempat, statutory referendum* yang mengisyaratkan persetujuan langsung dari rakyat yang berhak suara agar statuta legislatif dapat dinyatakan sah. Secara lebih konkret penerapan salah satu atau seluruh jenis referendum tersebut ditentukan dalam konstitusi atau undang-undang dasar negara yang bersangkutan.

Satu hal yang ingin ditegaskan di sini ialah bahwa upaya ke arah perubahan UUD 1945 makin rumit, perlu prosedur panjang dan berat. Bahkan proses itu berlangsung ke arah penutupan kemungkinan perubahan undang-undang dasar sehingga pasal perubahannya menjadi *statutory dormancy* (hukum yang tidur) dan kemanfaatannya direduksi secara sistematis. Padahal ‘*the founding fathers*’ RI yang terlibat dalam penyusunan undang-undang dasar menentukan keluwesannya dan menganjurkannya agar tak tergesa-gesa melakukan kristalisasi. Kini, setelah tiga dasa warsa diberlakukan, saatnyakah ‘mengabadikan’ undang-undang dasar tersingkat kedua di dunia –*the Interim Constitution of the Kingdom of Thailand* 28 Januari 1959 dengan 20 pasal– dan dirancang dalam waktu 49 hari tersebut ?.

Memang, menegakkan UUD 1945 bukan tak bermanfaat sebab dengan ketegaran (*rigidity*) tersebut memperoleh beberapa hal. *Pertama*, kemungkinan perubahan, perdebatan berlarut-larut, konflik ideologi dan suana anarkis dapat diperkecil, bahkan dihindarkan. *Kedua*, walaupun akan berlangsung perubahan undang-undang dasar maka pembahasannya dilakukan lebih seksama dan bersungguh-sungguh meski akan dibutuhkan waktu lama. *Ketiga*, penghormatan dan mungkin sakralisasi terhadap undang-undang dasar. Sebaliknya ketegaran yang amat sangat justru akan menjadikan undang-undang dasar lekas nampak usang dihadapan tuntutan perubahan dan perkembangan zaman. Apakah ini contoh regenerasi atau degenerasi ?.

Tulisan ini hendak mengajukan agenda yaitu, apakah beberapa ketentuan UUD 1945 berikut ini tak perlu dipikirkan kembali ? misalnya tentang periodisasi masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, kejelasan Wakil Presiden sebagai pembantu Presiden –seperti Menteri– tetapi statusnya dipilih dan diangkat oleh MPR –seperti Presiden, maupun tentang ketentuan bahwa Menteri-menteri memimpin departemen namun prakteknya tidak demikian. Andai jawabnya positif dan dikendaki fungsional berarti penyusunan ketetapan MPR, undang-undang dan cetusan pendapat Presiden mengenai referendum tidak sia-sia, baik dari segi pemikiran, tenaga, waktu dan biaya yang dikeluarkan. Untuknya, sekaligus untuk tidak menambah jumlah ‘hukum yang tidur’. Tapi tulisan ini lebih layak tak berpretensi tinggi. Toh ‘*political and goodwill*’ kepemimpinan nasional jauh lebih dominan. (Sumber: *Kedaulatan Rakyat*, 5/3/1985)