

Faham Kerakyatan, Negara Hukum, dan MPR

*** Ketegangan Paradigma dalam Konstitusi**

Mohammad Fajrul Falaakh

DENGAN kekonjolannya sendiri proses Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 telah melahirkan perdebatan mengenai kedaulatan rakyat, keberadaan lembaga negara yang menjadi penubuhan kedaulatan itu, serta secara tak disadari, faham negara hukum dengan supremasi konstitusinya.

Masalah ini menyangkut rumusan "Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar" (Pasal 1 Ayat 2 Perubahan) serta "Negara Indonesia adalah negara hukum" (Pasal 1 Ayat 3 Perubahan). Tidak semua anggota Panitia Ad Hoc (PAH)-I Badan Pekerja (BP) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengerti argumen dasar dan implikasi rumusan itu, serupa dengan tidak semua penentang rumusan itu mengerti paradigma yang mendasari rumusan itu.

Gerakan Nurani Parlemen, Forum Kajian Ilmiah Konstitusi, sekelompok purnawirawan ABRI, dan akademisi termasuk penentang rumusan itu, yang dinilai telah mengubah dasar "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan", meniadakan eksistensi MPR sebagai lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat, sehingga MPR tak berhak bersidang dan melanjutkan Perubahan UUD 1945. Namun, penilaian ini dibantah oleh sikap resmi berbagai fraksi dalam Sidang Tahunan (ST) MPR 2002, sekaligus oleh kehadiran sebagian besar para penentang itu dalam ST MPR.

Tulisan ini hendak menguak nuansa perdebatan paradigmatik tentang negara, hukum, dan demokrasi yang telah berumur panjang. Tujuannya membuka cakrawala pemahaman atas persoalan, sekaligus menantang MPR hasil Pemilu 1999 agar menyikapi warisan ketegangan paradigma konstitusi secara menyeluruh. Pemahaman ini diharapkan dapat menghindarkan sikap destruktif yang meniadakan keberadaan MPR (parlemen), karena pemahaman yang disodorkan dalam tulisan ini hendak meletakkan faham kerakyatan dan konstitusionalisme secara proporsional.

RUMUSAN asli UUD 1945 hanya mengatakan, "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat" (Pasal 1 Ayat 2 pra-amandemen). Ada tiga hal penting yang tak dapat dileburkan begitu saja: substansi faham kerakyatan (demokrasi), institusi yang menjalankan kedaulatan rakyat, dan kekuasaan institusi. Secara sekilas rumusan ini sudah jelas, bahwa kedaulatan Indonesia ada di tangan rakyat. Untuk menjalankannya dibentuk MPR (baca: demokrasi perwakilan). Rumusan demikian sejalan dengan dasar "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan."

Namun, merupakan pandangan yang amat menyesatkan bila dasar kerakyatan dan rumusan kelembagaannya diartikan senapas, bahwa yang merupakan prinsip adalah MPR, bukan faham kerakyatan itu sendiri.

Demokrasi dapat mengambil bentuk perwakilan (*representative democracy*) maupun bersifat partisipatif (*participatory democracy*).

Para pendiri Indonesia merumuskan kerangka institusi berdemokrasi dalam "konstitusi perang" (*revolutie grondwet*) tahun 1945, yaitu dengan memilih sistem perwakilan berbentuk parlemen dan lembaga legislatif. Lembaga-lembaga itu disebut sebagai "penyelenggara negara" (bandingkan dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949 dan UUD Sementara tahun 1950 yang menyebut "alat-alat perlengkapan negara"). Amat manipulatif, dan sama sekali bukan ideologis, jika rumusan dasar negara dan Pasal 1 Ayat (2) itu diartikan bahwa para pendiri Indonesia antidemokrasi partisipatorik.

Oleh karena pemahaman yang mengolusikan antara substansi dan lembaga, maka makna bahwa MPR menjalankan kedaulatan rakyat secara "sepenuhnya" mengalami manipulasi, menjadi MPR tidak tunduk kepada kedaulatan rakyat dan konstitusi. Artinya, kedaulatan memang berada di tangan rakyat tetapi sudah "diambil alih" oleh lembaga yang enjalankannya secara penuh yaitu MPR. Persoalan ini muncul karena pemahaman parsial atas pemaknaan yang dilakukan Menteri Kehakiman Soepomo dalam Penjelasan UUD 1945, yang diterbitkan dalam Berita Repoeblik Indonesia Nomor II Tahun 1946.

Soepomo menafsirkan, MPR merupakan lembaga pemegang kekuasaan negara tertinggi, karena dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Artinya, argumen tentang negara dan lembaga negara sebagai puncak pengejawantahan akal budi dan aktualisasi manusia (baca: bangsa), seperti diteorikan pemikir Jerman, GWF Hegel, telah dipinjam untuk mengemas suatu faham religio-kultural Jawa tentang manunggaling kawulo lan gusti yang dirujuk dalam pidato Soepomo di depan Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) tahun 1945. Perspektif filsafat tentang mengalirnya substansi yang abstrak ke dalam sesuatu yang mewujudkan (emanasi) ini bukan merupakan pandangan aneh, termasuk dalam khazanah keagamaan seperti "bayangan Allah di muka bumi" di dunia Islam (*zhillullahi fil-ardhi*) atau Kristiani (*imago Dei*).

Cara pandang ini amat berbeda dengan perspektif yang "membiarkan" faham kedaulatan rakyat sebagai konsep abstrak sehingga dapat ditransfer ke berbagai kerangka institusional seperti lembaga perwakilan, kekuasaan kehakiman, atau konstitusi. Kedaulatan rakyat yang abstrak tidak berarti terbagi habis karena distribusi itu, tetapi hanya mengalami desentralisasi ke lembaga-lembaga negara.

Maka, muncul ketegangan paradigmatik dalam konstitusi, apakah yang dianut adalah faham kedaulatan rakyat atau kedaulatan (lembaga) negara. Persoalan ini menjadi-jadi ketika dilakukan pendisiplinan dalam rumusan hierarki hukum menurut Ketetapan (Tap) MPRS No XX/MPRS/1966, dengan argumentasi akademik dari pemikir Swiss, Hans Kelsen. Dalam perspektif Kelsen, dasar pamungkas hidup bernegara adalah sebuah *grundnorm* yang untuk waktu lama diisi dengan Pancasila menurut indoktrinasi penguasa. Padahal, *grundnorm* juga bermakna proklamasi kemerdekaan Indonesia, 17 Agustus 1945, yaitu *self-determination of people*, kemerdekaan bangsa, atau faham kerakyatan. Pembukaan UUD 1945 secara gamblang menegaskan, "kemerdekaan itu ialah hak segala

bangsa." Sebuah negara diakui berdaulat di hadapan negara lain karena rakyat dan bangsa, dengan kelembagaan negara yang mengikuti kehendak bangsa itu.

Ketegangan paradigmatik antara faham kerakyatan, yang direduksi hanya menjadi demokrasi perwakilan, dengan kedaulatan (lembaga) negara ini harus diselesaikan jika tidak diinginkan munculnya kembali rezim negara kuat (*strong state*) Orde Baru dalam kehidupan kebangsaan di masa depan.

SETELAH UUD 1945 mengalami Perubahan ketiga tahun 2001, ketegangan paradigmatik bertambah karena penguatan prinsip negara hukum (*rechtstaat*) dan supremasi konstitusi (Pasal 1 Ayat 2 dan 3 perubahan). Dikatakan ketegangan, karena usaha mengukuhkan prinsip negara hukum justru rawan untuk dimentahkan, yaitu dengan memanipulasi atribut MPR sebagai lembaga tertinggi negara menurut Penjelasan UUD 1945 (tahun 1946). Lebih-lebih dengan memunculkan tafsir sendiri yang secara destruktif justru meniadakan MPR, misalnya menuntut MPR harus tetap menjadi lembaga negara tertinggi atau sebaliknya "hilang" (konstitusi di mana?).

Sebenarnya, masih dapat dimengerti jika MPR disebut sebagai lembaga pemegang "kekuasaan negara yang tertinggi" di antara lembaga-lembaga negara. Ini hanya menempatkan MPR sebagai "penyelenggara negara" yang dianggap sebagai "penjelmaan rakyat" karena yang merupakan prinsip konstitusionalisme demokratik adalah "rakyat yang memegang kedaulatan negara" (kutipan dari Penjelasan UUD 1945). Jadi, ini harus diartikan menyangkut distribusi kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara. Dengan demikian, menghadapkan atribut tertinggi pada MPR dengan konstitusi, sambil menggunakan wacana reduksionis tentang faham kerakyatan atau demokrasi, jelas menunjukkan argumen yang menentang faham negara hukum.

Sebaiknya diakui secara terang, perumusan UUD 1945 tidak diwarnai perdebatan mendalam tentang faham negara hukum. Belakangan, Penjelasan UUD 1945 menyebut Indonesia sebagai sebuah negara hukum. Hal ini menunjukkan kesadaran *post-factum*, setelah terjadi kekalahan fasisme Jerman di bawah Adolf Hitler dan fasisme Jepang di bawah Tenno Heika dalam Perang Dunia II. Kedua rezim fasis ini dirujuk dengan rasa kagum dan percaya diri dalam pidato Soepomo di depan BPUPKI, dan keduanya merupakan negara kekuasaan (*machtstaat*). Maka dapat diemengerti, Penjelasan UUD 1945 hanya menerangkan tentang negara hukum dengan cara melawankan antara *rechtsstaat*, sistem konstitusi, dan tidak bersifat absolutisme, di satu sisi, dengan *machtstaat* di sisi lain.

Oleh karena tidak ada elaborasi lain mengenai prinsip negara hukum itu, apalagi justru berkembang pendapat UUD 1945 mengakomodasi segala macam kedaulatan (negara, hukum, rakyat, dan Tuhan), maka kuasa-kuasa utama (*primary forces*) mendefinisikan UUD 1945 sebagai *constitution realia* yang menganut faham negara kekuasaan. Padahal, prinsip negara hukum memiliki ramifikasi yang kaya, dengan bagian penting di antaranya justru bersitegang dengan negara kekuasaan dan faham kedaulatan (lembaga) negara.

Dalam faham kedaulatan negara, institusi negaralah yang berdaulat. Kekuasaan pamungkas yang dipegang negara tidak dapat ditundukkan kepada yang lain (kecuali dapat ditundukkan oleh kekuasaan asing). Wacana ini segera berhadapan dengan faham konstitusionalisme atau negara hukum, yang menempatkan supremasi konstitusi dan hukum sebagai institutional constraints guna membatasi dan mengendalikan kekuasaan negara. Cara yang melembaga dan bersifat kolektif ini, bukan kultural dan personal, akan menghasilkan negara dan pemerintah yang bersifat terbatas agar rakyat terlindungi dari kekuasaan yang bersalah-guna (korup). Karena itu, mengutamakan supremasi (lembaga) negara di hadapan konstitusi justru mengabaikan faham negara hukum.

Jelas, menolak rumusan perubahan Pasal 1 Ayat (2) justru menolak faham kedaulatan rakyat dan negara hukum, yaitu mengalahkannya dengan kedaulatan (lembaga) negara. Penolakan ini justru menjebak para pendukungnya ke dalam faham negara kekuasaan *machtstaat*). Ini merupakan salah satu rintangan terbesar dalam melangsungkan transisi dari kekuasaan yang otoriter. (Sumber: *Kompas*, 12/8/2002)