

KAJIAN POLITIK HUKUM TERHADAP PENCABUTAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA NOMOR IV/MPR/1983 TENTANG REFERENDUM

Oleh :

Edi Krisharyanto

Distorsi terhadap pemaknaan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat sering terjadi dalam praktek ketatanegaraan. Kedaulatan rakyat yang disiplin sebagai jiwa dari demokrasi selalu dilinearkan dengan adanya lembaga perwakilan sebagai konsekuensi yang wajar dari lahirnya demokrasi tidak langsung. Tap MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum menjadi wacana yang berlawanan dengan lembaga perwakilan, yang pada akhirnya dinilai sebagai lembaga yang bertentangan dengan kedaulatan rakyat itu sendiri

PENDAHULUAN

Sejak tiga puluh tahun yang lalu, yaitu dengan berdirinya Orde Baru, Negara Republik Indonesia dengan suatu tatanan kehidupan rakyat, berbangsa dan bernegara mulai diletakkan kembali pada pelaksanaan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen. Sebagaimana kita ketahui bahwa mulai saat itu bangsa Indonesia terus membangun masa depannya, adapun hal itu untuk mendekati pencapaian tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia dalam hidup bernegara. Pembangunan tersebut jelas merupakan rangkaian gerak perubahan untuk menuju kepada kemajuan. Kemajuan maupun perubahan di dalam pembangunan itu bukan hanya segala sesuatu yang hanya serba ada, akan tetapi pembangunan itu membawa serta dan sangat perlu adanya perubahan sosial yang menyangkut pembaharuan tatanan nilai, sikap dan tingkah laku.

Dengan di dasarkan pada pemikiran filsafat bahwa pembangunan yang dimaksud

adalah pembangunan manusia seutuhnya dan seluruh masyarakat Indonesia dengan di dasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, hal inilah yang menjadi asas dan tujuan dari pembangunan itu sendiri. Yang menjadi tolak ukur dari keberhasilan tersebut adalah nilai-nilai yang dimiliki bangsa Indonesia sendiri dan nilai-nilai itu tidak lain adalah Pancasila (Koento Wibisono, 1983 : 105). Pembangunan yang saat itu dilaksanakan adalah pembangunan di bidang politik, dengan sasaran jangka panjang yang harus dicapai adalah dimantapkannya kesadaran kehidupan politik dan kenegaraan berdasarkan Pancasila dan undang-undang dasar 1945. (Tap MPR No. IV/MPR/1973). Sedangkan untuk mencapai sasaran jangka panjang ini maka program yang paling pokok di bidang pembangunan politik adalah meningkatkan kesadaran politik rakyat terutama kesadaran akan kehidupan demokrasi Pancasila yang bertanggung jawab dan kesadaran hidup bernegara secara teratur

berdasarkan konstitusi. Dalam kaitannya dengan pembangunan bidang politik, sebagai kehendak dalam usaha mencapai cita-cita hidup bernegara maka pada masa Orde Baru nampak adanya upaya untuk mempertahankan Undang-Undang Dasar 1945 meskipun pasal 37 Undang-Undang Dasar tersebut telah mengaturnya sehingga dituangkanlah Suatu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum. Akan tetapi pada alam reformasi sekarang ini nampaknya Ketetapan Majelis Permusyawaratan yang dijadikan filter untuk tidak merubah Undang-Undang Dasar 1945 tersebut telah dicabut dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII/MPR/1998, yang menjadi alasan dicabutnya Ketetapan tersebut karena Referendum sudah tidak sesuai dengan jiwa, semangat dan prinsip perwakilan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Dari uraian diatas memunculkan suatu muatan politik hukum yang cukup mendasar, yaitu adanya perubahan kebijakan politik, bahwa selama 32 tahun atau berlalu Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 dimungkinkah untuk diubah.

Dr. Soewoto SH. MS mengemukakan dalam perkuliahan bahwa politik hukum selalu tercermin dalam setiap perundang-undangan dalam mencapai tujuan tersebut, lebih jauh ia mengemukakan bahwa politik hukum sama dengan cita hukum, antara politik hukum, cita hukum ada kebijakan hukum. (Sowoto, 1999:).

PERMASALAHAN

Dari pendahuluan sebagaimana diuraikan diatas dapatlah dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apa yang menjadi alasan lahirnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VIII/MPR/1998 yang mencabut Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum ?
2. Apakah mengembalikan kedaulatan pada rakyat sebagaimana berlakunya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1983 tidak bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945 ?

PEMBAHASAN

Pengertian Referendum

Kata referendum berasal dari bahasa latin, yang secara etimologik berasal dari *re* yang artinya kembali dan *ferre* yang artinya menyerahkan.

Kamus umum Bahasa Indonesia (Poewadarminta, 1976 : 29) penyerahan suatu masalah kepada orang banyak, supaya mereka menentukannya (jadi tidak diputuskan oleh rapat atau parlemen).

Dalam *Ecylopaedia of Social Scieeces* (Munro, 1962 : 50-52) referendum dijelaskan sebagai berikut : "The initiative is a device by which any person or group of persons draft a proposed ordinance, law or constitutional amendment and by securing in its behalf a designated number of signatures may require that such proposal be submitted to the voters for their acceptance or ejection. The

referendum, of the other hand, is an arrangement whereby any measure which has been passed by a city council of state legislature may under certain circumstances be withheld from going into force until the voters have had an opportunity to render their decision upon it".

Ensiklopedi Indonesia (Ensiklopedi, 1984 ; 2866) menjelaskan referendum sebagai : "(Lat. Ikhwal yang diajukan untuk memperoleh keputusan) Lembaga (Politik) yang sering juga disebut plebisit, yakni permintaan untuk memperoleh keputusan dari orang banyak yang merupakan anggota masyarakat atau perhitungan dan memiliki hak suara, untuk menolak atau memperkuat usul yang diajukan pemerintah atau yang berwajib".

Dalam ketetapan **Majelis Permusyawaratan Rakyat** Nomor IV/MPR/1983 dan **Undang-undang Nomor 5 Tahun 1985** mengemukakan pengertian Referendum sebagai berikut : "Referendum adalah kegiatan untuk meminta pendapat rakyat mengenai setuju atau tidak setuju terhadap kehendak Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mengubah Undang-undang Dasar 1945."

Memperhatikan berbagai pengertian tersebut diatas maka dapat saya simpulkan bahwa referendum berarti penyerahan sesuatu hak keputusan rakyat untuk secara langsung di terima atau ditolak. Hal ini dapat menyangkut perundang-undangan baik yang sudah ada atau yang masih berbentuk usulan baru. Menurut S.A. Kodhi (Kodhi, 1988:41) selain apa yang saya kemukakan, ia men

jelaskan bahwa referendum dapat pula berbentuk suatu amandemen terhadap suatu sistem perundang-undangan. Termasuk undang-undang dasar, ataupun soal-soal lain yang diajukan pemerintah atau telah disepakati lebih dahulu.

Ada dua jenis referendum, yaitu referendum yang bersifat "obligatori" atau "mandatory" yang bersifat wajib dan referendum yang bersifat "optimal" yang bersifat tidak wajib, fakultatif, boleh dilaksanakan boleh tidak. Referendum yang bersifat obligatory biasanya ditetapkan oleh konstitusi dan dipergunakan untuk mengubah Undang-undang Dasar. Sedangkan referendum yang bersifat fakultatif biasanya digunakan untuk pembuatan undang-undang biasa atau menyangkut undang yang telah disetujui oleh badan legislatif. (Kodhi, 1988:41).

Menurut Harris, William (Harris, William, 1975 ; 281) bahwa kalau ada sejumlah rakyat tertentu yang tidak setuju dengan keputusan lembaga legislatif tersebut, maka mereka bisa menuntut agar dilaksanakan referendum mengenai undang-undang tersebut. Dalam hal ini, inisiatif untuk melaksanakan referendum datang dari rakyat. Oleh karena itu referendum yang bersifat fakultatif disebut juga inisiatif rakyat.

Manfaat Referendum Di Bidang Perubahan Undang-Undang Dasar

Dalam pasal 37 UUD 1945 dijelaskan mengenai Perubahan Undang-undang Dasar, yang berbunyi :

- (1) Untuk mengubah Undang-undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota MPR harus hadir.
- (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.

Dari bunyi kalimat tersebut diatas menurut pendapat saya bahwa yang dapat mengubah undang-undang dasar hanyalah majelis permusyawaratan rakyat sebagai satu satunya lembaga negara tertinggi. MPR inilah majelis yang dimaksud dalam UUD 1945, yang mana keanggotaannya dibentuk dan disusun berdasarkan pemilihan umum, bukan diangkat atau di tunjuk oleh lembaga-lembaga negara lainnya. dan MPRS bukanlah majelis yang dapat bertugas dan berwenang dan berwenang untuk mengubah UUD, karena keanggotaannya adalah di tingkat dan ditunjuk oleh kepala negara.

Pengertian Kedaulatan Rakyat

Tiga Undang-undang Dasar yang pernah berlaku di Indonesia : UUD 1945, UUD RIS 1949 dan UUD sementara 1950, semuanya memuat soal kedaulatan, baik dalam

Pembukaan/Preamble/Mukadimahnya maupun pada Batang Tubuh UUD tersebut. sebagai perbandingan, kedaulatan tersebut akan dibicarakan dalam garis-garis besarnya.

Dalam UUD 1945, soal kedaulatan diatur pada pasal 1 ayat (2) yang menyatakan "kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", sedangkan dalam pasal 1 ayat (2) UUD RIS 1949, menyebut

"kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama – sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat," dan kemudian pada pasal 1 ayat (2) UUD sementara 1950 adalah menentukan bahwa "kedaulatan Republik Indonesia adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat." Dengan ketentuan diatas, maka jelaslah terlihat bahwa UUD 1945 memberikan wewenang dan tugas yang seluas-luasnya kepada suatu badan negara yang tertinggi yaitu MPR untuk melakukan sepenuhnya kedaulatan. Kedaulatan tersebut ada yang secara pokok ditentukan dalam UUD seperti : Menetapkan UUD, Memilih Presiden dan Wakil Presiden, Menetapkan Garis-garis Besar dari pada Haluan Negara; sedangkan yang lainnya adalah secara tidak tegas ditentukan dalam UUD. Kedaulatan yang terakhir adalah seperti : Menetapkan Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Merevisi/Menilai ulang peraturan perundang-undangan Negara, Memilih atau Mengangkat serta Memberhentikan anggota-anggota lembaga-lembaga tinggi negara dibidang badan-badan kehakiman dan mahkamah agung di bidang dewan pertimbangan agung, dan dibidang Badan Pemeriksa Keuangan.

Akan tetapi UUD 1945 sendiri pun memberikan kedaulatan pada lembaga-lembaga tinggi negara lainnya selain MPR. Sebagai contoh, kedaulatan untuk membuat undang-undang adalah tugas dan wewenang dari badan legislatif DPR bersama Presiden ; Melaksanakan pemerintahan diserahkan kepada Presiden ; dan bidang Peradilan serta

menerapkan peraturan perundang-undangan adalah merupakan kedaulatan Badan-badan Kehakiman dan Mahkamah Agung. Demikian juga dibidang Pemeriksaan dan Pengawasan Keuangan adalah merupakan wewenang Dewan Pemeriksa Keuangan; sedang yang berdaulat untuk menjawab pertanyaan serta memberi saran kepada Presiden hanyalah Dewan Pertimbangan Agung. Demikian seterusnya.

Kedaulatan berdasarkan atas Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat dan UUS Sementara 1950 adalah terbatas pada Menetapkan Undang-Undang (Budiman, 1981 : 182).

Dengan demikian jelaslah terlihat bagi kita bahwa berdasarkan atas tiga UUD maka pelaksanaan kedaulatan itu adalah tidak sama, walaupun konsep mengenai asal dari kedaulatan itu sendiri dari rakyat. Berarti pula bahwa konsep kedaulatan rakyat cukup mempunyai pengaruh yang besar. Jikalau kedaulatan yang dianut dan tercantum dalam UUD 1945, pelaksanaannya berada di dalam suatu lembaga MPR, maka berlainan dengan pengaturan pada kedua UUD RIS 1949 dan UUD Sementara 1950, kedaulatan berada di dalam dua lembaga negara dengan jenis kekuasaan yang berbeda dengan apa yang tercantum di dalam UUD 1945 tadi, yaitu menetapkan undang-undang. Sedangkan mengenai penetapan UUD, adalah dilaksanakan badan tersendiri yang dinamakan konstituante. (Budiman, 1981;183).

Lembaga eksekutif bersama-sama dengan lembaga legislatif tidak mempunyai

kekuasaan untuk menetapkan UUD. Sedangkan MPR, berdasarkan atas UUD 1945, kekuasaannya adalah sangat luas. Sesuatu putusan yang ditetapkan atau diputuskan oleh MPR pasti akan mengikat seluruh Lembaga-lembaga Tinggi Negara lainnya.

Teori Kedaulatan Rakyat

Teori Kedaulatan Rakyat timbul sebagai reaksi Kedaulatan Raja, yang diprakarsai J.J. Rousseau yang mengajarkan bahwa dengan perjanjian masyarakat, maka orang menyerahkan kebebasan hak-hak serta wewenangnya pada "rakyat seluruhnya", dimana natural liberty tadi dalam suasana bernegara kembali sebagai "civil liberty" (Padmo Wahyono, 1966;161). Jadi kekuasaan tertinggi tetap pada rakyat yang diselenggarakan melalui perwakilan yang berdasarkan suara terbanyak (general wil volente generale). Di Indonesia kedaulatan rakyat ini tercermin dari pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang mengatakan "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."

Kalau kita perhatikan lebih mendalam bahwa pengaturan kedaulatan dapat dipejajari dari penjelasan UUD 1945 pada Sistem Pemerintahan Negara Bab III, yang menyebutkan "Kekuasaan Negara yang tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat." Kekuasaan negara yang tertinggi inilah yang dimaksud kedaulatan. Dalam pasal 1 ayat 92) UUD 1945, kedaulatan adalah ditangan rakyat,

yang sering disebut dengan "demokrasi". Demokrasi yang berdasarkan UUD 1945 ini, bagi Negara, Kedaulatan Rakyat ini berarti suatu cita-cita adanya demokrasi langsung yang sering disebut demokrasi absolut, dimana Rakyat berdaulat untuk menentukan bentuk kehidupan kenegaraan.

Penentuan ini biasanya dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan negara, termasuk di dalamnya Undang-Undang Dasar, yang rancangannya harus disetujui secara keseluruhan oleh rakyat. Persetujuan rakyat tadi, dilakukan dengan melalui suatu pungutan suara secara langsung dari rakyat. Keadaan ini sering juga dinamakan "referendum". Referendum adalah suatu lembaga pemungutan suara secara langsung oleh Rakyat yang berhak memberikan suara untuk menentukan bentuk kenegaraan yang dikehendakinya. Harus diakui bahwa referendum ini hanya efektif dapat dipakai pada negara-negara yang berpendudukan relatif sedikit jumlahnya. Akan tetapi pada negara-negara modern, seperti Negara Republik Indonesia sekarang ini, sudah tidak mungkin lagi menggunakan sistem referendum banyak dibandingkan dengan *city state*". Sistem perwakilan ini adalah demokrasi tidak langsung, atau demokrasi perwakilan. Negara Republik Indonesia menggunakan sistem demokrasi perwakilan, karena jumlah penduduknya sampai saat ini sudah mencapai kurang lebih 200 juta jiwa, adalah relatif tinggi. Badan pembentuk UUD 1945, Panitia Perancang semasa BPUPKI tempo dulu telah jauh-jauh memikirkan ke arah sistem demokrasi

perwakilan ini, sehingga dalam UUD 1945 ditentukan bahwa Kedaulatan Rakyat adalah yang ditentukan secara tidak langsung oleh rakyat yang disebut dengan sistem perwakilan, melalui suatu pemilihan umum.

Dengan diadakannya Pemilihan Umum, berarti menyerahkan kepada hampir semua orang Warga Negara Indonesia yang telah berumur dewasa atau sudah kawin sebelum umur itu, untuk menentukan secara tidak langsung bagaimana haluan serta corak pemerintah yang dikehendakinya.

Dalam Pembukaan UUD 1945 antara lain disebutkan "Kekayaan yang dipimpin oleh hikmah kebijakan dalam permusyawaratan/perwakilan." Negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan/perwakilan. Kedaulatan negara yang dipegang rakyat ini, sepenuhnya dilakukan oleh MPR. UUD 1945 juga menjelaskan bahwa kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Majelis ini menetapkan UUD dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedangkan Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Presiden tidak "neben", akan tetapi "untergeordnet" kepada Majelis". Sebagai pemegang kekuasaan yang tertinggi, MPR

mempunyai tugas dan wewenang yang sangat menentukan jalannya negara dan bangsa. Kekuasaan MPR luas sekali. Ini adalah logis mengingat MPR adalah pemegang kedaulatan negara dalam pengertian yang luas.

Oleh karenanya adalah sungguh tepat, putusan yang diambil harus mencerminkan keinginan dan aspirasi seluruh rakyat pula. (Padmo Wahyono, 1966;185). Seperti yang ditentukan menurut pasal 1 ayat (2) yang berdaulat, MPR adalah pemegang kekuasaan negara yang tertinggi dan pelaksana dari Kedaulatan Rakyat tersebut. Dari bunyi pasal 1 ayat (2): "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.*" Berarti rakyat yang berwenang untuk menentukan nasibnya dan menentukan arah negara serta jalannya pemerintahan. Sedangkan hakekat dari kata "*dilakukan sepenuhnya oleh MPR*", ini berarti bahwa wewenang rakyat tadi telah dipercayakan sepenuhnya pada penjelmaan Rakyat, yaitu MPR. Dari "*sepenuhnya* ...", berarti bahwa wewenang MPR adalah tidak terbatas. Dengan demikian, walaupun UUD 1945 telah mencantumkan beberapa wewenang pokok yang dapat dilakukan oleh Majelis, namun bukan berarti MPR yang dimaksud tidak dapat lagi menetapkan dan membuat keputusan tentang hal-hal lain dari pada tugas dan wewenang yang secara tegas ditentukan tadi. Ketidakterbatasan wewenang Majelis di sini, adalah harus sesuai dengan syarat yang dituangkan dalam UUD 1945, terutama maksud dan tujuan dari Proklamasi Kemerdekaan RI tanggal 17 Agustus 1945. Jadi tidak boleh membuat putusan-putusan

yang sifatnya bertentangan dengan tujuan UUD 1945 dan Pancasila dalam Negara Republik Indonesia. Contoh : Ia Majelis tidak dapat menyuruh Negara Asing/Orang Asing untuk menjajah negara Republik Indonesia. Dan semacamnya.

Menurut hemat saya memang hal demikian tidak jelas tercantum dalam UUD 1945, seperti yang terdapat pada beberapa Negara Asing yang jelas mencantumkan hal-hal yang dilarang untuk dilakukan dalam konstitusinya, akan tetapi dicukupkan dengan mempelajari maksud dan makna yang tersimpul baik dalam Pembukaan maupun dalam Batang Tubuh UUD 1945 ataupun penjelasan-penjelasan.

Referendum menurut ketetapan MPR dan UUD 1945

Gagasan mengenai referendum untuk dilaksanakan di Indonesia diawali dengan pernyataan Presiden Soeharto pada saat pertemuan dengan masyarakat Indonesia di Bangkok pada tanggal 26 Maret 1981.

Kemudian dalam amanatnya kepada para peserta pimpinan ABRI tanggal 2 April 1981, Presiden Soeharto mengungkapkan latar belakang penyampaian gagasan tersebut. Dikemukakan bahwa penjelasan di Bangkok merupakan kelanjutan dari penjelasan pada waktu rapat pimpinan ABRI tahun 1980 di Pekanbaru, dalam kaitan untuk menanggapi pandangan yang berkembang dalam masyarakat mengenai pertumbuhan politik dan perkembangan demokrasi di Indonesia sehubungan dengan pengangkatan sepertiga anggota Majelis Permusyawaratan

Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat. Pengangkatan sepertiga anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan konsensus nasional pada permulaan Order Baru yang isinya antara lain :

1. Untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.
2. Tidak ingin memperoleh Pancasila dan UUD 1945.
3. Untuk mencegah kemungkinan pasal 37 UUD 1945 dilaksanakan. Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka sepertiga anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat diangkat dari ABRI. Untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat, karena fungsinya lain, kehadiran anggota ABRI sebagai stabilisator dan dinamisator, maka diangkat 100 orang dari ABRI. Dengan pengangkatan ini, konsekuensinya ABRI tidak ikut dan dipilih dalam pemilihan umum.

Menanggapi pandangan dari masyarakat mengenai pertumbuhan politik dan perkembangan demokrasi di Indonesia dalam kaitan dengan pengangkatan sepertiga anggota MPR/DPR, maka dalam rapat pimpinan ABRI di Pekanbaru mantan Presiden Soeharto menjelaskan bahwa konsekuensi nasional mengenai pengangkatan sepertiga anggota MPR/DPR itu dapat saja diubah karena kita harus memperbaiki apa yang dipandang perlu sesuai dengan situasi dan kondisi. Akan tetapi yang bisa mengubah konsekuensi itu tentunya juga rakyat, karena negara kita adalah negara berkedaulatan rakyat, dasarnya Pancasila. Sedangkan pengertian kerakyatan adalah kerakyatan

yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan ; berarti wakil-wakil rakyat yang memegang kedaulatan negara dan bangsa.

Jadi penjelasan Presiden Soeharto saat di depan masyarakat Indonesia di Bangkok tanggal 26 Maret 1981 merupakan kelanjutan penjelasan di Pekanbaru. Kalau konsensus nasional mengenai pengangkatan sepertiga anggota MPR/DPR akan diubah, harus dicarikan jalan dan cara agar maksud dan tujuan pengangkatan yaitu untuk mengamankan pasal 37 UUD 1945 itu tidak berubah. Caranya ialah dengan mengusulkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sidang umumnya yang akan datang supaya membuat suatu ketetapan baru, antara lain ketetapan adalah pasal 37 UUD 1945 dapat dilaksanakan perubahannya setelah diperoleh persetujuan langsung dari rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat mengubah UUD 1945 kalau sudah memperoleh persetujuan langsung dari rakyat, berarti referendum.

KAJIAN POLITIK HUKUM KETETAPAN MPR Nomor VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum.

Setelah mengulas dan mengkaji mengenai pengertian referendum dan manfaatnya serta pengertian teori kedaulatan yang telah saya jabarkan diatas, maka untuk menjawab pertanyaan pada pokok permasalahan "apa yang menjadi alasan

lahirnya ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang referendum ? dan apakah referendum (yang berarti mengembalikan fungsi atau peran pada rakyat) tidak bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945 ?

Yang menjadi alasan adalah bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum tidak sesuai dengan jiwa, semangat, dan prinsip perwakilan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Dasar 1945.

Dan untuk menjawab permasalahan kedua jenis bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945. Sedangkan yang menjadi argumentasi adalah sebagai berikut :

Pertama, menurut saya adalah selain lembaga referendum itu tidak diatur dalam Undang-undang Dasar 1945, yang meskipun hal ini telah bisa ditangkis dengan suatu alasan yang semasa Order Baru digunakan yaitu bahwa apa yang tidak tertulis dalam Undang-undang Dasar 1945 bukanlah sudah berarti bertentangan, dan Undang-undang Dasar tersebut hanyalah sebagian dari hukum dasar negara yang tertulis. Semasa ketetapan MPR/IV/MPR/1983 tersebut belum dicabut, juga dijelaskan bahwa hukum dasar yang tidak tertulis atau konvensi dapat berfungsi sebagai pelengkap atau pengisi kekosongan dalam praktek penyelenggara negara. Selain itu pada masa orde baru itu pula juga telah membuat suatu penjelasan bahwa dalam pelaksanaan demokrasi Pancasila prinsip supermasi Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat memperluas kekuasaannya dengan

membuat ketetapan-ketetapan sendiri untuk mengatur hal-hal yang belum ada atau tidak diatur secara tegas di dalam Undang-Undang Dasar.

Menurut saya apa yang menjadi alasan semasa Order Baru atau berlakunya Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 jelas mengebiri atau membatasi peran dan fungsi dari lembaga tertinggi negara (MPR) dan terkesan pada penulis adanya upaya untuk mempersulit adanya perubahan Undang-undang Dasar 1945.

Kedua, dapat kita lihat dari ketentuan pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa : "kedaulatan adakah ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Dari bunyi pasal ini saya jelas sangat bertentangan dengan faham kedaulatan rakyat bila pengambilan keputusan politik kenegaraan dikembalikan pada rakyat, bukankah bunyi pasal 1 ayat 2 UUD 1945 tersebut telah memberikan penjelasan akan pelaksanaan kedaulatan yang dilaksanakan oleh suatu lembaga tertinggi negara yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat. Secara logika sangat tidak mungkin sesuatu peran atau fungsi yang sudah dilimpahkan akan tarik kembali sedangkan aturan yang mengaturnya belum dirubah atau diganti. Sehingga apabila rakyat telah memilih wakil-wakilnya untuk duduk di Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis tersebut secara sah mewakili rakyat untuk suatu periode tertentu, dan tidak perlu lagi majelis menetapkan referendum, hal ini menunjukkan akan tidak percaya dirinya atas

mandat yang diterimanya dari rakyat melalui pemilu atau menurut saya seolah-olah Majelis Permusyawaratan Rakyat ingin mengembalikan lagi mandat yang sudah diberikan rakyat kepadanya.

Prof. Soediman Kartohadiprojo menjelaskan : bahwa meskipun Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga tertinggi negara yang menjelmakan kedaulatan rakyat, hal ini tidak berarti bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat sama atau identik dengan rakyat. Lebih jauh ia mengibaratkan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan "santen yang merupakan penjelmaan dari pada air dan parutan kelapa" (Soediman, 1980 ; 175) dan menurut hemat saya meskipun Majelis Permusyawaratan Rakyat diberi mandat untuk menjalankan kedaulatan rakyat, akan tetapi tidaklah dengan sendirinya membuat rakyat kehilangan haknya untuk menyatakan pendapatnya untuk dinyatakan secara langsung mengenai persoalan yang bersifat penting dan mendasar.

Ketiga, sebagaimana yang tertuang dalam pasal 37 Undang-undang Dasar 1945, hal inipun jelas bahwa perubahan Undang-undang Dasar tidaklah perlu melalui referendum, hal ini bisa kita lihat dalam pasal 37 yang berbunyi bahwa :

- (1) Untuk mengubah Undang-undang Dasar 1945 sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR harus hadir.
- (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota yang hadir".

Dari bunyi kalimat dalam pasal 37 tersebut nampak jelas bahwa berwenang untuk merubah adalah hanya Majelis Permusyawaratan Rakyat, dimana lembaga inilah yang telah dipercayai oleh seluruh rakyat untuk menjalankan fungsi sebagaimana bunyi kalimat tersebut, dan bila Majelis tersebut membuat suatu ketetapan yang intinya, mengembalikan fungsi kepada rakyat lagi jelas bagi saya hal ini sangat bertentangan.

PENUTUP

Berdasarkan pembahasan diatas, maka sebagai kesimpulan yang dapat diambil adalah sebagai berikut :

Bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum dan lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum menunjukkan adanya keinginan atau kehendak dari majelis untuk tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan atas Undang-undang Dasar 1945, hal ini menunjukkan adanya pertentangan terhadap fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana tertuang dalam pasal 1 ayat 2 dan pasal 37 UUD' 1945.

Bahwa lahirnya ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum adalah merupakan kebijakan politik hukum.

DAFTAR BACAAN

- Budiman B., *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981* Ensiklopedi Indonesia, Jilid 5, 1984.
- Haris, William H., & Judith S., *The new Columbia Encyclopedia*, 1975.
- Himpunan Ketetapan-ketetapan MPR 1983, Usaha Nasional, Surabaya, 1983.
- Kansil, *Referendum*, Erlangga, Jakarta, 1985.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1983, tentang *Referendum*.
- Ketetapan Majelis permusyawaratan rakyat nomor VIII/MPR/1998, tentang *Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1983*
- Kodhi, *Referendum Dalam Negara Demokrasi Pancasila*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 1988.
- Kumpulan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Hasil Sidang Istimewa*, 1998.
- Munro, William B., "Initiative and Referendum" dalam R.A. Seligman and Alvi Jhonson (ed)., Encyclopaedia of Socail Sciences New York, 1962.
- Padmo Wahyono, *Ilmu Negara*, Kumpulan Kuliah, 1966.
- Poerwdarminta, W.J.S., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, diolah Kembali oleh Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, PN. Balai Pustaka, Jakarta, 1976.
- Soedirman Kartohadiprodjo, *Beberapa Pikiran Sekitar Pancasila*, penerbit Alumni, Bandung, 1980.
- Soewoto, *Bahan Kuliah, Politik Hukum*, Program Studi Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1999.
- Sunaryati H., *Politik Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni Bandung, 1991.