

PERLUASAN MAKNA PASAL 1 AYAT (2) UUD 1945 TERHADAP KINERJA LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Oleh:

Sodikin

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta
(Jakarta, 15 Maret 2018, E-mail: sodikin.fh@umj.ac.id)

Abstrak

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang telah diamandemen telah memberikan perluasan makna dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu telah mengubah eksistensi lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Oleh karena semua lembaga negara adalah pelaksana kedaulatan rakyat, maka seharusnya semua lembaga pelaksana kedaulatan rakyat tersebut semestinya menyampaikan laporan kinerja tahunan kepada rakyat melalui mekanisme konvensi. Selama ini praktek konvensi adalah pidato laporan Presiden dihadapan rakyat dalam sidang tahunan MPR/DPR. Oleh karena itu, makna Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut memberikan inspirasi dalam praktek kebiasaan ketatanegaraan, agar semua lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat menyampaikan kinerjanya dalam mekanisme konvensi.

Kata kunci: Konvensi, Kedaulatan Rakyat, Lembaga Negara.

Abstract

Article 1 paragraph (2) of the amended 1945 Constitution has given expansion of meaning in the Indonesian constitutional law system, that has changed the existence of state institutions as the implementer of people sovereignty. Since all state institutions are the implementers of the people's sovereignty, it is imperative that all implementing agencies of the people's sovereignty should submit annual performance reports to the people through convention mechanisms. During this convention practice is a speech report of the President in front of the people in the annual session of the MPR/DPR. Therefore, the meaning of Article 1 paragraph (2) of the 1945 Constitution provides inspiration in the practice of the convention of the constitution, so that all state institutions implementing people's sovereignty deliver their performance in the convention mechanism.

Keyword: Convention, People's sovereignty, State Institution.

A. Pengantar

Amandemen UUD 1945 yang dilaksanakan antara tahun 1999 sampai 2002 telah mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia. Banyak hal yang berubah dan perubahan itu merupakan suatu proses pemikiran komponen bangsa dalam mengubah sistem ketatanegaraan

untuk mengikuti perkembangan kehidupan masyarakat yang sudah global. Salah satu substansi pokok dalam UUD 1945 yang diubah adalah Pasal 1 ayat (2). Amandemen Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut telah melahirkan suatu pemikiran baru yaitu tentang pelaksanaan kedaulatan rakyat. Sebelum amandemen Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan ini merupakan pemikiran baru terhadap lembaga negara yang menempatkan MPR yang semula sebagai Lembaga Tertinggi Negara dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Menurut Soewoto, “MPR yang pada awalnya dipahami sebagai pemegang mandat sepenuhnya dari rakyat”¹, telah bergeser ke arah pada pemahaman MPR tidak lagi sebagai pemegang mandat tertinggi, melainkan mandat tersebut dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Selanjutnya mandat rakyat yang dimaksud dijalankan oleh cabang-cabang kekuasaan negara atau lembaga-lembaga negara berdasarkan Undang-Undang Dasar dan tidak mengenal Lembaga Tertinggi Negara.

Makna sebenarnya adanya perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 adalah tentang kedaulatan rakyat sebagai akibat dari perkembangan kehidupan masyarakat yang sangat dinamis, sehingga perlu dirumuskan dalam UUD 1945. Perubahan tersebut tidak lain merupakan bagian kehidupan nyata masyarakat Indonesia. Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut merupakan pemikiran tentang siapa yang sebenarnya bertindak sebagai pelaksana kekuasaan tertinggi. Soewoto Mulyosudarmo menyatakan: “perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 merupakan perubahan menuju sebuah kondisi yang mencerminkan keadaan yang sebenarnya tentang pengaturan kekuasaan tertinggi”², bahwa pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat. Pemikiran baru terhadap pelaksana kedaulatan dalam UUD 1945 juga sekaligus diikuti dengan perubahan cara rakyat memberikan mandat terhadap penyelenggara negara.

Dengan demikian, maksud makna yang sebenarnya perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 adalah tentang kedaulatan atau kekuasaan tertinggi ada pada rakyat, kemudian siapa pelaksana kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar itu. Sebelumnya MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat beralih pada MPR tidak lagi pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Selanjutnya Undang-Undang Dasar (UUD 1945) mengatur dan memberikan kewenangan konstitusional kepada lembaga-lembaga negara, yang pada akhirnya

¹Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS, Malang, 2004, hlm. 3.

² *Ibid.*, hlm. 4.

semua lembaga negara yang ada merupakan pelaksana kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, perubahan tersebut berimplikasi pada struktur dan mekanisme lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kedudukan yang sama dengan lembaga negara lain. Oleh karena semua lembaga negara mempunyai kedudukan yang sama sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, maka permasalahan selanjutnya oleh karena semua lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sehingga harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada rakyat. Pelaksanaan konvensi ketatanegaraan memungkinkan kepada setiap lembaga negara untuk menyampaikan laporan kinerja tahunan kepada rakyat melalui sidang tahunan MPR.

B. Pelaksana Kedaulatan Rakyat

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen) menyatakan "kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pasal ini mengatur masalah yang sangat mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia, karena mengatur tentang pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara, yang dalam hal ini dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Adanya MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat dikemukakan oleh Moh. Yamin dalam pidatonya pada rapat besar BPUPKI tanggal 11 Juli 1945 atau sebelum terbentuknya Panitia Perancang Undang-undang Dasar.³ Pada dasarnya menurut Moh. Yamin menghendaki agar dalam UUD yang akan disusun, ada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang menjadi kekuasaan setinggi-tingginya di dalam republik sebagai pelaksana kedaulatan rakyat yang meliputi wakil rakyat yang dipilih, utusan daerah dan utusan golongan.⁴ Pernyataan Moh. Yamin tersebut dalam pidatonya tidak ada sanggahan dari para anggota BPUPKI dan mendapat sambutan tepuk tangan dari anggota BPUPKI yang hadir.

Keberadaan MPR, baik dalam risalah sidang BPUPKI maupun dalam risalah PPKI disepakati bahwa MPR merupakan tempat bagi bersatunya perwakilan politik rakyat, perwakilan utusan daerah dan perwakilan utusan golongan, sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Kedaulatan tetap berada di tangan rakyat, bukan di tangan MPR, hanya pelaksanaannya diserahkan pada lembaga negara yang dipandang sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.⁵

³ Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) & Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1998, hlm. 201-203.

⁴ *Ibid.*

⁵ Anwar C., *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan Pasca Perubahan UUD 1945, Implikasi dan Implementasinya Pada Lembaga Negara*, (Malang: In-Trans Publishing, 2008), hlm. 168.

Hal yang sama dikemukakan Laica Marzuki, bahwa MPR adalah mandataris rakyat, bukan penerima delegasi. Dalam *mandatum*, *mandant* (atau *mandator*) tidak kehilangan kewenangannya. MPR selaku mandataris, bertindak untuk dan atas nama rakyat selaku *mandant* (atau *mandator*) karena itu MPR bertanggungjawab kepada rakyat banyak.⁶ Jadi, makna Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen memberi kewenangan kepada MPR untuk mendistribusikan kekuasaan yang diterimanya kepada lembaga negara lainnya dan juga kewenangan untuk menetapkan dan mengubah UUD, mengatur, menata kekuasaan lembaga negara lainnya; menetapkan GBHN. membuat pedoman penyelenggaraan negara yang harus dilaksanakan lembaga negara lainnya.

Dengan merujuk Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen), hanya MPR yang menerima langsung kekuasaannya dari rakyat (kedaulatan rakyat), sedangkan lembaga tinggi negara lainnya menerimanya melalui pendelegasian dari MPR.⁷ Dengan demikian, konsekuensi kedudukan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat merupakan kekuasaan dalam negara yang terbagi secara vertikal yang berpuncak pada MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara yang secara vertikal, maka MPR dalam hubungannya dengan lembaga negara yang berada di bawahnya dapat berupa:⁸ a) MPR mengatur dan menetapkan kekuasaan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya (Presiden, DPR, MA, BPK, dan DPA) melalui penetapan dan perubahan UUD; b) MPR membuat pedoman lebih rinci untuk menjadi acuan bagi lembaga tinggi negara dalam menjalankan kekuasaannya, dalam bentuk Ketetapan MPR; c) MPR mengawasi pelaksanaan kekuasaan Lembaga Tinggi Negara, apakah sudah sejalan dengan UUD dan Tap MPR, sehingga konsekuensinya, Lembaga Tinggi Negara wajib menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya kepada MPR. Hal yang sama dikemukakan Sri Soemantri⁹ yang berpendapat bahwa agar supaya lembaga-lembaga tinggi negara tidak melakukan tindakan-tindakan semaunya sendiri, Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan bermacam-macam pedoman yang harus ditaati dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga tinggi negara tersebut. Di samping Undang-Undang Dasar, pedoman tersebut dituangkan pula dalam ketetapan MPR tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

⁶ Laica Marzuki, Kedudukan MPR Setelah Amandemen UUD 1945, dalam Soewoto Mulyosudarmo, op.cit, hlm. 278-279. Sebagaimana dikutip Anwar C. *Ibid.*

⁷ Anwar C, *Op.cit*, hlm. 174.

⁸ *Ibid*, hlm. 171.

⁹ Sri Soemantri, Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD Negara 1945, Cara Aditya Bakti, Bndung, 1989, him. 99.

Jadi, merujuk Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen), yaitu kekuasaan negara yang berada pada rakyat diamanahkan pada MPR, dan MPR lah mendelegasikan kekuasaannya kepada lembaga-lembaga negara lain. Secara konsepsional Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum amandemen) ini menempatkan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan lembaga tinggi negara hanya penerima delegasi dari MPR. Menurut Dahlan Thaib,¹⁰ kekuasaan MPR didelegasikan dengan perincian sebagai berikut:

1. Kekuasaan eksekutif didelegasikan kepada Presiden (Pasal 4 ayat (1)).
2. Kekuasaan legislatif didelegasikan kepada Presiden dan DPR (Pasal 5 ayat (1)).
3. Kekuasaan yudikatif didelegasikan kepada MA (Pasal 24 ayat (1)).
4. Kekuasaan inspektif didelegasikan kepada DPR dan BPK. DPR memiliki fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif, dan BPK melakukan pemeriksaan tanggung jawab keuangan negara, kemudian hasil pengawasan itu diberitahukan kepada DPR. (Pasal 23 ayat (5)).
5. Kekuasaan konsultatif didelegasikan kepada DPA (Pasal 16).

Oleh karena itu, melalui perubahan ketiga UUD 1945, yang semula rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 195 (sebelum perubahan) berbunyi "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, berubah menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Perubahan tersebut untuk memberikan pemahaman kepada MPR bahwa yang semula menempatkan MPR sebagai satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat, MPR sebagai penjelmaan rakyat, sebagai lembaga tertinggi negara. Kedudukan MPR semacam ini mengesankan bahwa seolah-olah kedaulatan rakyat telah beralih kepada MPR, padahal MPR hanya pelaksana kedaulatan rakyat.¹¹

Menurut Bagir Manan,¹² bahwa rumusan baru Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dimaksudkan: *pertama*, menegaskan kedaulatan akan selalu di tangan rakyat, sebab selama ini ada semacam tafsir bahwa MPR yang memegang kedaulatan rakyat. Rakyat seolah-olah mengalihkan kedaulatan kepada MPR, sehingga rakyat pun tergantung pada kemauan MPR. *Kedua*, kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD juga dimaksudkan bahwa MPR bukan satu-satunya yang melaksanakan kedaulatan rakyat, kedaulatan rakyat dilaksanakan juga oleh lembaga negara yang lain. Ketentuan ini juga bermaksud bahwa kekuasaan semua alat

¹⁰ Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan*, Disertasi, UNPAD, Bandung, 2000, hlm.298.

¹¹ Anwar C, *Op.cit*, hlm. 176.

¹² Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, Fak. Hukum Ull Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 52-53.

kelengkapan negara terbatas, yaitu dibatasi oleh UUD. Hal yang sama dikemukakan Komisi Konstitusi,¹³ bahwa rumusan baru Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yaitu "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar", memiliki arti bahwa MPR bukan lagi lembaga yang menentukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat, melainkan hanya lembaga negara yang terdiri dari anggota DPR dan DPD yang kesemuanya dipilih, baik melalui partai politik maupun perorangan. Dalam konteks perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menempatkan dan memposisikan kedudukan MPR yang semula sebagai lembaga pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat menjadi MPR sebagai salah satu lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat yang juga sama dengan lembaga negara lain sebagai pelaksana kedaulatan rakyat mempunyai peran penting dalam penyelenggaraan negara yang kewenangannya secara konstitusional diatur dalam UUD 1945.

Jimly Asshiddiqie¹⁴, mengemukakan bahwa dengan perubahan ini (perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945), MPR tidak lagi memiliki kedudukan yang eksklusif sebagai satu-satunya instansi pelaku atau pelaksana kedaulatan rakyat, MPR tidak lagi sepenuhnya melakukan kedaulatan rakyat karena di samping MPR ada pula lembaga-lembaga negara lain yang juga merupakan pelaku atau pelaksana kedaulatan rakyat. Selain itu, perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tidak hanya mengubah kedudukan MPR saja tetapi juga telah mengubah kedudukan semua kedudukan lembaga negara. Bagir Manan mencatat ada lima perubahan yang mencakup (1) perubahan pengertian lembaga negara; (2) perubahan kedudukan lembaga negara; (3) perubahan macam-macam lembaga negara; (4) perubahan tugas dan wewenang lembaga negara; (5) perubahan hubungan antar lembaga negara.¹⁵ Selanjutnya menurut Bagir Manan, perubahan tersebut yang berdampak pada MPR, yaitu:¹⁶

1. MPR tidak lagi ditafsirkan sebagai "satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat".
2. MPR tidak lagi ditafsirkan "memiliki kekuasaan tak terbatas".
3. MPR tidak lagi disebut sebagai Lembaga Tertinggi Negara yang membawahkan lembaga negara yang lain.

¹³ Buku I, Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Jakarta, 2004, hlm.39.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi HTN FH UI, Jakarta, 2002, hlm. 2-3.

¹⁵ Bagir Manan, Pembaharuan Lembaga-Lembaga Negara dalam UUD 1945-Baru, Makalah yang disampaikan sebagai ceramah di hadapan civitas akademika Universitas Sam Ratulangi, Manado, Januari 2007, hlm. 3.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 8.

4. MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar haluan negara lima tahunan.
5. MPR tidak lagi sebagai tempat Presiden mempertanggungjawabkan jalannya pemerintahan. Presiden tidak lagi ditafsirkan sebagai mandataris MPR yang bertanggungjawab kepada MPR. Presiden tidak lagi "*untergeordnet*" terhadap MPR, Presiden "*neben*" terhadap MPR.
6. MPR tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden.
7. Susunan keanggotaan MPR tidak lagi terdiri dari anggota DPR, utusan daerah, dan utusan golongan, melainkan terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD.

Dengan demikian, semua lembaga negara yang ada adalah juga merupakan pelaksana kedaulatan rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (amandemen). Lembaga yang diatur dalam UUD 1945 dapat dikelompokkan sesuai dengan rumpun kekuasaan masing-masing. Pengelompokan semacam ini adalah pengelompokan dari segi fungsi yang diemban oleh lembaga-lembaga negara tersebut. Pengelompokan berdasarkan organ, artinya setiap lembaga negara yang kekuasaannya disebutkan dalam UUD 1945 (perubahan) secara tersendiri berdiri sendiri sebagai lembaga negara yang otonom. Organ-organ kekuasaan yang diatur dalam UUD 1945 (perubahan), ada yang secara eksplisit disebut namanya, dan ada pula yang secara eksplisit hanya fungsinya, ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.¹⁷

Jimly Asshiddiqie,¹⁸ membedakan 3 (tiga) kelompok lembaga negara yang terdapat dalam UUD 1945, yaitu: (i) lembaga negara yang keberadaannya disebut dalam UUD 1945 dan kewenangannya ditentukan dalam UUD 1945, seperti Mahkamah Konstitusi; (ii) lembaga negara yang keberadaannya disebut dalam UUD 1945 dan kewenangannya tidak ditentukan secara eksplisit dalam UUD 1945, seperti Bank Sentral; (iii) lembaga negara yang keberadaannya tidak disebut secara eksplisit dalam UUD 1945, dan kewenangannya tidak ditentukan secara eksplisit dalam UUD 1945, tetapi keberadaannya sebagai *constitutional importance*, sebagai contoh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan Komisi Pemberantasan Korupsi yang keberadaannya dapat ditafsirkan dari ketentuan implisit UUD 1945. Selanjutnya menurut Jimly terdapat 2 (dua) kriteria yang dapat dipakai dalam penentuan hierarki, ialah (i) berdasarkan bentuk sumber

¹⁷ Anwar C, *Op.cit*, hlm. 198.

¹⁸ Jimly Asshiddique, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta, Konstitusi Press, 2005, hlm.

normatif yang menentukan kewenangannya; dan (ii) berdasarkan kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.¹⁹

Masalah penentuan urutan atau hirarkhi lembaga negara ini dalam kaitannya dengan ruang lingkup tanggung jawab sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dalam negara. Lembaga negara yang keberadaannya disebut dalam UUD 1945 dan kewenangannya ditentukan dalam UUD 1945, yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); Dewan Perwakilan Daerah (DPD); Presiden dan Wakil Presiden; Mahkamah Agung (MA); Mahkamah Konstitusi (MK); Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); dan Komisi Yudisial (KY). Jadi, dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat delapan buah organ negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD.²⁰ Selanjutnya ada lembaga negara yang keberadaannya disebut dalam UUD 1945 yang kewenangannya tidak ditentukan secara eksplisit dalam UUD 1945, dan lembaga negara yang keberadaannya tidak disebut secara eksplisit dalam UUD 1945 yang kewenangannya juga tidak ditentukan secara eksplisit dalam UUD 1945 tidak penulis analisis. Penulis sengaja menganalisis lembaga negara yang secara struktur kelembagaan Republik Indonesia memang keberadaannya secara eksplisit ditentukan beserta kewenangannya yang juga berkaitan langsung dengan pelaksana kedaulatan rakyat, meskipun tata cara perekrutan keanggotaannya tidak semuanya secara langsung melalui pemilu. Apabila memperhatikan pengelompokan menurut teori trias politika bahwa kekuasaan utama dalam negara terbagi atas kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif, meskipun UUD 1945 tidak mengikuti sepenuhnya teori ini, tetapi menganut pembagian kekuasaan (*distribution of power*) terdapat saling mengawasi dan kerja sama antar kekuasaan negara dengan modifikasi *checks and balances*.

Analisis tersebut tidak lain merupakan implikasi perubahan rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, sehingga konsepsi kedaulatan rakyat dimaksudkan terhadap lembaga negara pelaksana kedaulatan. Selanjutnya implementasi konsepsi kedaulatan menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 terhadap lembaga negara pelaksana kedaulatan diarahkan pada kekuasaan, tugas dan kewenangan lembaga negara utama (MPR, DPR, DPD, BPK, Presiden, MA, MK dan KY) sebagai pelaksana kedaulatan menurut UUD 1945 dan pengaturannya dalam undang-undang. Selain masalah kewenangan yang lebih lanjut diatur dalam undang-undang, juga keanggotaan atau perekrutan anggota lembaga negara tersebut satu sama lain berbeda yang kemudian diatur lebih

¹⁹ *Ibid*, hlm. 58.

²⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 151.

lanjut dalam undang-undang. Hal ini meskipun perekrutan anggota lembaga negara tersebut tidak melalui pemilihan secara langsung melalui pemilu, tetapi UUD 1945 memberikan penegasan bahwa lembaga-lembaga negara tersebut merupakan pelaksana kedaulatan rakyat, karena UUD 1945 memberikan kewenangannya masing dengan memperhatikan bahwa UUD 1945 telah membagikan kekuasaan negara kepada lembaga negara yang ada dengan didasarkan pada saling mengawasi (*checks and balances*) di antara lembaga negara dalam struktur kelembagaan Negara Republik Indonesia.

C. Konvensi Ketatanegaraan

Konvensi merupakan bagian dari kaidah ketatanegaraan yang tumbuh yang kemudian ditaati dalam praktik ketatanegaraan. Dalam sistem ketatanegaraan, konvensi ketatanegaraan cenderung melengkapi konstitusi. Konvensi ketatanegaraan bukan saja berfungsi melengkapi kaidah-kaidah hukum ketatanegaraan yang ada, melainkan untuk menjadikan kaidah hukum terutama undang undang dasar (UUD) dapat berjalan sesuai dengan perkembangan masa. Ketatanegaraan merupakan faktor dinamika sistem ketatanegaraan suatu negara²¹. Demikian juga dikatakan Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Kebiasaan ketatanegaraan (konvensi) mempunyai kekuatan yang sama dengan undang-undang, karena diterima dan dijalankan, bahkan seringkali kebiasaan ketatanegaraan dapat menggeser peraturan-peraturan hukum yang tertulis.²² Konvensi ketatanegaraan berguna melengkapi UUD yang berlaku tetapi sekaligus dapat dimanfaatkan untuk mengatasi berbagai kekurangan dalam UUD. Undang-undang dasar merupakan sarana untuk menjadi dasar bagi penyelenggaraan negara. Melalui UUD dirumuskan berbagai kepentingan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Meski demikian, akibat perubahan yang berlangsung cepat tidak semua kepentingan masyarakat terserap kedalam UUD; maka konvensi ketatanegaraan diharapkan akan tampil untuk mengatasi segala kekurangan tersebut²³.

Demikian juga dikatakan Dicey, “...*the set of rules consist of conventions, understanding, habits, or practices which, though they may regulate the conduct of the several members of the sovereign power, of the Ministry, or of other officials, are not in reality laws at all since they are not enforced by the courts. This portion of constitutional law may, for the sake of distinction, be*

²¹ Nike K. Rumokoy, “Peranan Konvensi Ketatanegaraan Dalam Pengembangan Hukum Tata Negara Indonesia”, Vol. XVIII/No. 4/Mei – Agustus 2010, hlm. 12.

²² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI dan CV. Sinar Bakti, 1983), hlm. 50.

²³ Nike K. Rumokoy, *Op.cit*, hlm. 12.

*formed the "conventions of the constitution" or "constitutional morality".*²⁴ Dicey mengenai konvensi telah diterima secara umum terutama di Inggris atau negara-negara yang sistem ketatanegaraannya memperoleh pengaruh yang kuat dari sistem tata negara Inggris.²⁵ Jadi, konvensi adalah ketentuan-ketentuan yang mempunyai kekuatan mengikat yang diterima sebagai kewajiban dalam menjalankan Undang-Undang Dasar.

Oleh karena itu, dalam praktek ketatanegaraan Indonesia tidak hanya yang tercantum dalam hukum dasar yang tertulis (UUD) saja, tetapi juga yang tersusun dalam hukum dasar yang tidak tertulis seperti konvensi. Hal ini karena konvensi juga bagian dari kaidah ketatanegaraan (konstitusi) yang tumbuh, kemudian diikuti dan ditaati dalam praktek penyelenggaraan negara. Pertama kali konvensi ketatanegaraan di Indonesia dipraktikkan tahun 1945 pada saat UUD 1945 baru disahkan yaitu dikemukakan bahwa menurut Pasal 17 UUD 1945, Menteri Negara bertanggung jawab kepada Presiden, karena merupakan pembantu Presiden. Perkembangan ketatanegaraan Indonesia tahun 1945 ternyata seorang Menteri Negara yang bertanggung jawab kepada Presiden, karena kebiasaan ketatanegaraan Menteri Negara itu bertanggung jawab kepada Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (semacam DPR). Hal ini terjadi karena keluarnya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945, kemudian diikuti dengan keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat yang semula membantu Presiden dalam menjalankan wewenangnya berdasarkan Aturan Peralihan Pasal IV UUD 1945, menjadi badan yang sederajat dengan Presiden, dan tempat Menteri Negara bertanggung jawab. Hal ini terjadi dalam Kabinet Sjahrir I, II, dan III, serta Kabinet Amir Sjarifudin yang menggantikannya.²⁶

Praktek kebiasaan atau konvensi ketatanegaraan lainnya yang kemudian dipraktikkan secara rutin dalam agenda tahunan setiap tanggal 16 Agustus adalah pidato kenegaraan. Kebiasaan tersebut diucapkan oleh Presiden sebagai pidato kenegaraan yang pada hakikatnya merupakan laporan kinerja tahunan yang dicapai. Presiden mengucapkan pidato kenegaraan tersebut di dalam sidang Dewan Perwakilan Rakyat, yang pada hakikatnya merupakan lebih dari suatu laporan tahunan yang bersifat informatoris dari Presiden, karena dalam laporan itu juga dimuat suatu rencana mengenai kebijaksanaan-kebijaksanaan yang akan ditempuh pada tahun yang akan datang.²⁷ Pada masa Presiden Soekarno, pidato semacam itu diucapkan langsung

²⁴ A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed., E.L. & S and Macmillan, London, 1967 (reprinted), hlm. 26.

²⁵ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2006), hlm. 48.

²⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.cit.*, hlm. 50-51.

²⁷ *Ibid.*

dihadapan rakyat di depan istana yang disebut “amanat 17 Agustus”, pada tiap tanggal 17 Agustus dalam pertanggungjawabannya sebagai Pemimpin Besar Revolusi bukan sebagai Presiden.²⁸

Pidato kenegaraan yang diucapkan oleh Presiden setiap tahun pada tanggal 16 Agustus merupakan kebiasaan ketatanegaraan (konvensi) yang terus dilakukan hingga Presiden sekarang ini. Pidato kenegaraan yang diucapkan pada tiap tanggal 16 Agustus tersebut merupakan laporan tahunan kinerja yang telah dicapai oleh Presiden selama satu tahun kepada rakyat, hingga rakyat mengetahui kinerja Presiden dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Pidato kenegaraan tersebut, meskipun merupakan sebuah konvensi, tetapi adalah kewajiban yang harus dilakukan oleh seorang Presiden. Keharusan pidato kenegaraan tiap tanggal 16 Agustus yang merupakan konvensi menjadi keharusan seorang Presiden untuk memberikan atau menyampaikan keberhasilannya selama satu tahun kerja tersebut dengan mengutip pendapat Dicey yang dikutip selanjutnya oleh Bagir Manan, dikarenakan adanya peranan pendapat umum yang mendorong ketaatan terhadap konvensi, dapat dikaitkan dengan perkembangan demokrasi. Hal ini pendapat umum dalam negara demokrasi sangat dipengaruhi dan wajib sungguh-sungguh diperhatikan penyelenggaraan negara atau pemerintah. Kelalaian memperhatikan pendapat umum dapat menyebabkan seorang pejabat jatuh dari jabatannya, lebih-lebih kalau pendapat umum kemudian berkembang menjadi tekanan umum (*public pressure*).²⁹ Pada akhirnya konvensi langsung menjadi mengikat dan juga berfungsi agar penyelenggaraan negara dapat menjalankan pemerintahannya.

Menurut Bagir Manan, kehadiran konvensi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia didorong pula: (1) konvensi merupakan sub sistem konstitusi yang selalu ada pada setiap negara, tanpa melihat sistem konstitusi yang dianut; (2) Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat, konvensi merupakan salah satu sarana untuk menjamin pelaksanaan kedaulatan rakyat.³⁰ Merujuk Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (amandemen) yang menempatkan semua lembaga negara adalah pelaksana kedaulatan rakyat, yang berarti lembaga negara yang ada tidak hanya Presiden, sehingga tindak hanya Presiden saja yang dapat menyampaikan laporan kinerja tahunannya dihadapan rakyat tetapi semua lembaga negara yang secara struktur kelembagaan yang menerima kewenngannya dari UUD 1945 juga menyampaikan laporan kinerja tahunan dihadapan rakyat.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Bagir Manan, *Op.cit*, hlm. 89.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 98.

Oleh karena itu, praktik konvensi ketatanegaraan semestinya juga dikembangkan dengan laporan pertanggungjawaban atau laporan kinerja tahunan lembaga-lembaga negara lainnya selain Presiden. Hal ini untuk mengefektifkan fungsi dan kewenangan lembaga-lembaga negara itu sendiri, serta memperlancar jalannya penyelenggaraan kehidupan kenegaraan. Selama ini hanyalah Presiden yang menyampaikan laporan kinerja tahunan pada setiap tanggal 16 Agustus di dalam sidang tahunan MPR/DPR. Rakyat meminta laporan kinerja tahunan setiap lembaga negara yang merupakan pelaksana kedaulatan rakyat sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945 (amandemen).

Konsepsi kedaulatan rakyat menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 terhadap lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat diarahkan pada kekuasaan, tugas dan kewenangan lembaga negara utama atau secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD 1945 (MPR, DPR, DPD, BPK, Presiden, MA, MK, dan KY) sebagai pelaksana kedaulatan rakyat menurut UUD 1945. Pertama, adalah lembaga yang dinamakan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). MPR yang sebelum amandemen UUD 1945 merupakan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan sebagai lembaga tertinggi negara, yang sekarang sudah berubah baik kedudukan maupun statusnya yaitu sama dengan lembaga negara utama lainnya. Adapun keanggotaan MPR diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Keanggotaan MPR berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 ini merupakan anggota dewan (baik DPR maupun DPD) secara pribadi bukan dari institusi dan anggota yang secara pribadi baik dari DPR maupun dari DPD dipilih melalui pemilihan umum. Kekuasaan MPR yang dimilikinya seperti tugas dan kewenangannya yang ditentukan dalam UUD 1945 merupakan bentuk dari pelaksana kedaulatan rakyat, sehingga lembaga MPR seharusnya juga menyampaikan kinerjanya dalam laporan tahunan MPR dihadapan rakyat melalui konvensi ketatanegaraan.

Selanjutnya adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat, yang merupakan lembaga perwakilan politik dengan anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. Penegasan anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum sesuai dengan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945, menjadikan semua anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. Keanggotaan di DPR pada akhirnya merupakan lembaga legislatif, lembaga politik, lembaga perwakilan rakyat yang pada hakikatnya adalah wakil rakyat, dan sebagai pelaksana

kedaulatan rakyat. Keanggotaan DPR juga dapat merupakan sebagai wadah perwakilan berbagai aliran atau ideologi, sehingga keberadaannya sebagai wakil rakyat. Oleh karena sifatnya sebagai wakil rakyat, maka dalam teori ketatanegaraan penentuan wakil rakyat hanya dapat ditentukan melalui pemilihan umum. Sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan yang merupakan kewenangan yang dimiliki DPR. Fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan sesungguhnya merupakan instrumen penting dan utama yang dimiliki DPR dalam melaksanakan kedaulatan rakyat. Sebagaimana pelaksana kedaulatan rakyat sudah semestinya melaporkan setiap kinerjanya kepada rakyat setiap tahun. Laporan kinerja DPR tersebut dapat disampaikan melalui konvensi ketatanegaraan, setiap tanggal 16 Agustus.

Sama halnya DPR, maka DPD juga merupakan lembaga legislatif yang turut serta menentukan dan mengawasi jalannya politik dan pengelolaan negara. Berdasarkan Pasal 22D UUD 1945, ayat (1) kewenangan DPD dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Ayat (2), DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Ayat (3), DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk dilanjutkan. Hal ini meskipun kewenangan DPD terbatas, tetapi seluruh anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum. Dengan demikian, DPD juga adalah pelaksana kedaulatan rakyat, sehingga DPD harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada rakyat melalui mekanisme konvensi ketatanegaraan.

Berbeda halnya dengan lembaga kepresidenan bahwa UUD 1945 memberikan pengaturan yang dominan terhadap lembaga kepresidenan. Kedudukan yang kuat dalam UUD 1945 didasarkan pada kehendak untuk menjamin suatu kekuasaan pemerintahan yang kuat dan stabil. Kedudukan yang kuat Presiden dalam ketatanegaraan tidak dapat dilepaskan dari

kewenangan yang dimilikinya. Menurut Jimly Asshiddiqie, wewenang Presiden yang biasanya dirumuskan dalam UUD berbagai negara, mencakup lingkup kewenangan sebagai berikut:³¹

1. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar (*to govern based on the constitution*).
2. Kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum atau publik (*to regulate public affairs based on the law and the constitution*).
3. Kewenangan yang bersifat yudisial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan.
4. Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai.
5. Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara.

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Bagir Manan, bahwa: kekuasaan Presiden RI dalam arti luas meliputi (i) kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan; (ii) kekuasaan di bidang perundang-undangan; (iii) kekuasaan di bidang yustisial; dan (iv) kekuasaan Presiden dalam hubungan luar negeri.³² Berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki Presiden menurut UUD 1945, maka terkait dengan konsepsi kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, Presiden dalam menjalankan kekuasaannya, baik di bidang penyelenggaraan pemerintahan, perundang-undangan, maupun yustisial, harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan kekuasaannya kepada rakyat (sebagai pemilik kedaulatan rakyat) melalui mekanisme hukum yaitu konvensi ketatanegaraan.

Kekuasaan kehakiman yang dikenal dengan lembaga yudikatif sebagai lembaga yang bebas dari pengaruh lembaga manapun dengan keberadaannya yang sangat kompleks. Melalui perubahan ketiga UUD 1945, kekuasaan kehakiman terdapat tambahan lembaga negara baru, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) di samping Mahkamah Agung (MA), dan juga terdapat Komisi Yudisial (KY) yang diberi kewenangan oleh UUD untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa kekuasaan

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 75 – 77.

³² Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, diterbitkan Atas Kerjasama Pusat Studi Hukum UII dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 121.

kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Jaminan kekuasaan kehakiman yang merdeka perlu dituangkan dalam UUD 1945, karena putusan pengadilan harus adil yang bebas dari pengaruh lembaga manapun. S.A. Smith mengemukakan empat kategori pokok yang akan menjamin kebebasan hakim, sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan yaitu *pertama*, unsur-unsur yang bersifat politik; *kedua*, kebebasan hakim dalam proses hukum; *ketiga*, pelecehan kekuasaan kehakiman (*contempt of court*); dan *keempat*, terkait masa kerja hakim.³³ Hal inilah yang kemudian ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Agung sebagai salah satu pelaksana kekuasaan yudikatif dengan kewenangan yang dimilikinya, sebagaimana ditentukan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 ditentukan bahwa "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Jadi, ada dua kewenangan konstitusional MA, *pertama*, mengadili pada tingkat kasasi; *kedua*, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Kewenangan konstitusional MA sebagai pengadilan tingkat kasasi atau puncak dari peradilan dari lingkungan di bawahnya, seperti lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara.

Kekuasaan Mahkamah Agung (MA) yang dimilikinya dalam UUD 1945 yang kemudian diimplementasikan melalui Undang-Undang merupakan penjawantahan kedaulatan hukum, akan tetapi terkait dengan konsepsi kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, maka MA dalam melaksanakan kewenangannya yang diberikan oleh UUD 1945 yang merupakan pelaksana kedaulatan hukum, yang mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada rakyat. Salah satu tugas yang harus dipertanggungjawabkan dengan sungguh-sungguh oleh MA adalah memperhatikan rasa keadilan rakyat sebagai dasar utama dalam menjalankan hukum atau menegakkan hukum dan keadilan. Pertanggungjawaban tersebut perlu dilaporkan melalui

³³ S.A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, dalam Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH. UII, 2003), hlm. 102.

mekanisme konvensi ketatanegaraan sebagai bentuk pertanggungjawaban kinerjanya kepada rakyat.

Hal yang sama juga terhadap lembaga peradilan lainnya yaitu Mahkamah Konstitusi dan lembaga Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan lembaga negara baru dalam ketatanegaraan Indonesia, kehadirannya melalui perubahan ketiga UUD 1945, yaitu diatur dalam ketentuan Pasal 24A dan 24C UUD 1945, sedangkan kewenangannya diatur dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan: "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum". Pasal 24C ayat (1) tersebut yang kemudian dikenal dengan empat kewenangan, sedangkan satu kewajiban yang dimiliki oleh MK adalah terdapat dalam Pasal 24C ayat (2) UUD 1945, yaitu: "Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar". Kehadiran MK sesungguhnya adalah manifestasi dari prinsip-prinsip negara hukum yang dianut dalam UUD 1945, dan juga secara langsung merupakan penjawantahan dan pelaksana kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, dalam melaksanakan kewenangannya dengan mematuhi prinsip-prinsip kedaulatan hukum dengan instrumennya adalah Negara hukum Indonesia dan UUD 1945, juga harus sungguh-sungguh memperhatikan rasa keadilan masyarakat sebagai pemilik kedaulatan rakyat. Dengan demikian, melalui mekanisme konvensi ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kedaulatan sudah seharusnya menyampaikan laporan kinerja tahunan dihadapan rakyat.

Selanjutnya adalah Komisi Yudisial (KY) yang dibentuk dalam struktur kekuasaan kehakiman dengan maksud agar dibentuk lembaga di luar struktur resmi lembaga kehakiman dapat dilibatkan dalam proses pengangkatan, penilaian kinerja dan dapat saja pemberhentian hakim. Selain itu, maksud pembentukan Komisi Yudisial untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dalam rangka mewujudkan kebenaran dan keadilan berdasarkan ke-Tuhanan Yang Maha Esa. Penegasan ini diatur dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: "Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim". Dikatakan oleh Ni'matul

Huda, dengan kehormatan dan keluhuran martabatnya, kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bersifat imparial (*independent and impartial judiciary*) diharapkan dapat diwujudkan sekaligus diimbangi oleh prinsip akuntabilitas kekuasaan kehakiman, baik dari segi hukum maupun segi etika.³⁴ Komisi Yudisial mempunyai kedudukan yang setingkat dengan lembaga kekuasaan kehakiman, karena tugas dan wewenangnya yang dijelaskan dalam UUD 1945, sehingga pertanggungjawabannya kepada rakyat. Komisi Yudisial dengan kewenangan yang dijelaskan tersebut yang berarti Komisi Yudisial melaksanakan kedaulatan rakyat dalam rangka membantu kekuasaan kehakiman dengan cara mengusulkan pengangkatan hakim agung dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Oleh karena sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, maka Komisi Yudisial semestinya juga menyampaikan kinerja kepada rakyat setiap tahunnya melalui mekanisme konvensi.

Lembaga berikutnya adalah lembaga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan keberadaan BPK dalam ketatanegaraan Indonesia sekarang ini semakin penting, sebab untuk melaksanakan fungsinya dalam rangka penciptaan pemerintahan yang bersih (*clean governance*). Hal ini, sesuai dengan Pasal 23E, 23F dan 23G UUD 1945 sebagai dasar eksistensi BPK. Kewenangan BPK yang berupa pemeriksaan keuangan atau memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara merupakan kewenangan bersifat kelembagaan negara yang amat penting. Fungsi pemeriksaan keuangan yang dikaitkan dengan lembaga ini sebenarnya terkait erat dengan fungsi pengawasan oleh parlemen. Oleh karena itu, kedudukan kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ini sesungguhnya berada dalam ranah kekuasaan legislatif atau sekurang-kurangnya berhimpitan dengan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPR. Laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK ini harus dilaporkan atau disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya.³⁵ Sebagai konsekuensi dianutnya kedaulatan rakyat dalam UUD 1945, anggota BPK bertanggungjawab kepada rakyat meskipun anggota BPK tidak secara langsung dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Sebagai konsekuensi dianutnya kedaulatan rakyat dalam UUD 1945, BPK juga sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, karena hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat, sehingga melalui mekanisme hukum yaitu konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan setiap tahunnya BPK juga dapat menyampaikan laporan kerjanya kepada rakyat.

³⁴ Ni'matul Huda, *Op.cit*, hlm. 211.

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Kerjasama MK dan FH UI, 2004), hlm. 153.

D. Penutup

Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 telah mengubah sistem ketatanegaraan yang cukup penting yaitu telah mengubah kelembagaan negara yang semula menempatkan MPR sebagai satu-satunya lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat, tetapi sekarang semua lembaga negara yang secara eksplisit disebutkan dalam UUD 1945 adalah pelaksana kedaulatan rakyat. Oleh karena dalam kehidupan ketatanegaraan tidak hanya yang diatur dalam UUD 1945, tetapi ada juga praktek kebiasaan ketatanegaraan yang dilakukan secara berulang-ulang yang kemudian dikenal konvensi ketatanegaraan. Selama ini dalam konvensi ketatanegaraan yang dipraktikkan setiap tanggal 16 Agustus adalah pidato kenegaraan Presiden dalam menyampaikan laporan kinerja tahunan, lembaga negara lainnya tidak menyampaikan kinerjanya. Merujuk Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang telah diamandemen menjadikan semua lembaga negara adalah pelaksana kedaulatan rakyat, maka seharusnya semua lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat juga semestinya menyampaikan laporan tahunannya kepada rakyat setiap tanggal 16 Agustus.

Perluasan makna Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 semestinya memberikan ruang kepada lembaga negara lainnya selain Presiden untuk memberikan laporan kinerjanya kepada rakyat melalui mekanisme konvensi ketatanegaraan. Hal ini meskipun konvensi ketatanegaraan merupakan praktek kebiasaan, tetapi tidak ada salahnya apabila Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 memberikan pemaknaan yang lebih luas dalam praktek ketatanegaraan, yaitu dasar adanya konvensi ketatanegaraan yang berupa semua lembaga negara yang secara struktur kelembagaan Negara Republik Indonesia yang secara langsung menerima kewenangan dari UUD 1945 menyampaikan laporan kinerja tahunan.

Daftar Pustaka

- A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed., E.L. & S and Macmillan, London, 1967.
- Anwar C., *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan Pasca Perubahan UUD 1945, Implikasi dan Implementasinya Pada Lembaga Negara*, Malang: In-Trans Publishing, 2008.
- Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2006.

-, *Perkembangan UUD 1945*, Fak. Hukum UII Press, Yogyakarta, 2004.
-, "Pembaharuan Lembaga-Lembaga Negara dalam UUD 1945-Baru", *Makalah* yang disampaikan sebagai ceramah di hadapan civitas akademika Universitas Sam Ratulangi, Manado, Januari 2007.
-, *Lembaga Kepresidenan*, diterbitkan Atas Kerjasama Pusat Studi Hukum UII dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Buku I, Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Jakarta, 2004.
- Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan*, Disertasi, UNPAD, Bandung, 2000.
- Jimly Asshiddique, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta, Konstitusi Press, 2005.
-, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi HTN FH UI, Jakarta, 2002.
-, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yuogyakarta: FH UII Press, 2004.
-, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Kerjasama MK dan FH UI, 2004.
- Laica Marzuki, Kedudukan MPR Setelah Amandemen UUD 1945, dalam Soewoto Mulyosudarmo.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI dan CV. Sinar Bakti, 1983.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2005.
- Nike K. Rumokoy, "Peranan Konvensi Ketatanegaraan Dalam Pengembangan Hukum Tata Negara Indonesia", Vol. XVIII/No. 4/Mei – Agustus 2010.
- Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) & Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1998.
- Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS, Malang, 2004.
- Sri Soemantri, Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD Negara 1945, Cara Aditya Bakti, Bndung, 1989.
- S.A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law*, dalam Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta, FH. UII, 2003.