

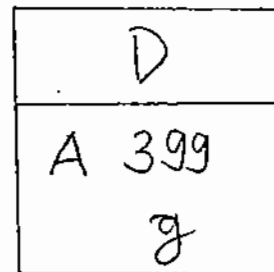


**GAGASAN KEDAULATAN RAKYAT  
DALAM KONSTITUSI DAN PELAKSANAANNYA DI INDONESIA:  
Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme  
dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi  
Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an**

Disertasi

Untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum  
pada Universitas Indonesia di Jakarta  
Yang Dipertahankan Di Hadapan Sidang Terbuka  
Senat Guru Besar Universitas Indonesia  
Di Bawah Pimpinan Rektor  
Prof. Dr. Sujudi

Oleh:  
Jimly Asshiddiqe



FAKULTAS PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS INDONESIA (UI)  
J A K A R T A  
1993

PERPUSTAKAAN PUSAT  
UNIVERSITAS INDONESIA

08 MAR 1993

PANITIA PEMBIMBING, yang terdiri atas:

1. PROMOTOR : Prof. Dr. Ismail Suny, SH., MCL.  
Guru Besar Tetap Fakultas Hukum,  
Universitas Indonesia, Jakarta.
2. KO-PROMOTOR 1 : Prof. Padmo Wahyono, SH. (alm.),  
Guru Besar Tetap Fakultas Hukum,  
Universitas Indonesia, Jakarta.
3. KO-PROMOTOR 2 : Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignjo, SH.  
Guru Besar Fakultas Hukum,  
Universitas Padjadjaran, Bandung.
4. KO-PROMOTOR 3 : Prof. Dr. Sri-Edi Swasono,  
Guru Besar Fakultas Ekonomi,  
Universitas Indonesia, Jakarta.

dengan ini, menyatakan pendapatnya bahwa naskah disertasi saudara JIMLY ASSHIDDIQIE,  
yang berjudul:

**GAGASAN KEDAULATAN RAKYAT  
DALAM KONSTITUSI DAN PELAKSANAANNYA DI INDONESIA  
(Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme  
dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi  
Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an)**

telah memenuhi syarat dan layak untuk diajukan ke Ujian  
Promosi pada Fakultas Pasca Sarjana Bidang Ilmu Hukum,  
Universitas Indonesia.

Jakarta, 10 Februari, 1992.

Promotor:

Prof.Dr.Ismail Suny, SH.,MCL.

Ko-Promotor 2:

Prof.Dr.Sri Soemantri,SH.

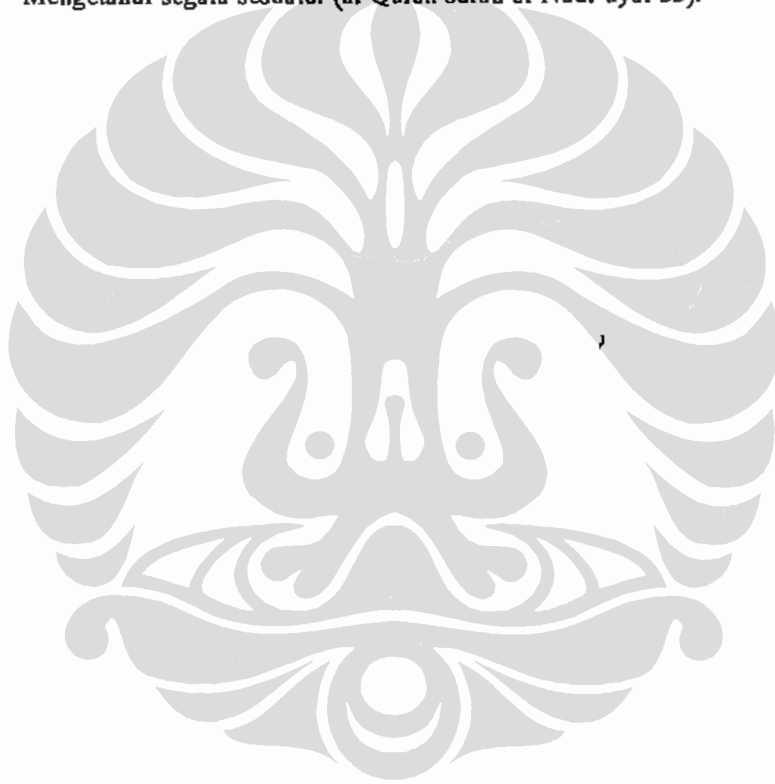
Ko-Promotor 3:

Prof.Dr.Sri-Edi Swasono.

## **DEWAN PENGUJI**

1. Prof. Dr. Ismail Suny, SH. MCL.
2. Prof. Dr. Koesnadi Hardjasoemantri, SH.
3. Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignjo, SH.
4. Prof. Dr. Sri-Edi Swasono.
5. Prof. Dr. Joewono Soedarsono.
6. Prof. Dr. Charles Himawan, SH. LLM.
7. Prof. Dr. A.Hamid S.Attamimi.
8. Dr. H. Muhammad Tahir Azhary, SH.

Allah (Pemberi) cahaya (kepada) langit dan bumi. Perumpamaan cahaya Allah, adalah seperti sebuah lubang yang tak tembus, yang di dalamnya ada pelita besar. Pelita itu di dalam kaca (dan) kaca itu seakan-akan bintang (yang bercahaya) seperti mutiara, yang dinyalakan dengan minyak dari pohon yang banyak berkahnya, (yaitu) pohon zaitun yang tumbuh tidak di sebelah timur (sesuatu) dan tidak pula di sebelah barat(nya), yang minyaknya (saja) hampir-hampir menerangi, walaupun tidak disentuh api. Cahaya di atas cahaya (berlapis-lapis), Allah membimbing kepada cahaya-Nya siapa yang Dia kehendaki, dan Allah memperbuat perumpamaan-perumpamaan bagi manusia, dan Allah Maha Mengetahui segala sesuatu. (al-Quran surah al-Nuur ayat 35).



Untuk almarhum dan almarhumah  
kedua orang-tua tercinta.

Untuk isteri dan anak-anak  
yang tercinta.

## KATA PENGANTAR

Bismi Allahi al-Rahman al-Rahim,

Dengan mengucapkan syukur kepada Allah swt., disertasi ini dipersembahkan dengan harapan kiranya membawa manfaat, tidak hanya untuk penulisnya, tetapi juga masyarakat banyak; tidak hanya untuk keperluan praktis, tetapi juga kepentingan perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya, dan khususnya ilmu Hukum Tata Negara.

Tidak disangka, selama kurang lebih 4 tahun usaha penulisan dan penyelesaian disertasi ini ternyata telah memberikan pengalaman tersendiri bagi penulis. Beban psikologis yang ditimbulkan oleh kaharusan menyelesaikan disertasi ini, luar biasa besarnya. Di satu pihak terasa dikejar waktu, tetapi di pihak lain, karena adanya kesan umum seolah-olah disertasi merupakan karya 'puncak', penulis dibebani pula oleh tuntutan untuk menulis secara bermutu. Setelah menyelesaikan program perkuliahan yang diwajibkan, penulis dituntut untuk melakukan riset dengan sebaik-baiknya. Untuk itu, penulis merasa beruntung dapat memanfaatkan kesempatan untuk melakukan riset dan sekaligus menulis di University of Washington's library, Seattle; Universiteit Bibliotheek, Rijks-Universiteit, Leiden; KITLV Leiden; Van Vollenhoven Instituut Bibliotheek, Leiden; Perpustakaan Nasional Jakarta; Perpustakaan DPR-RI, Jakarta; Arsip Nasional, Jakarta; Perpustakaan Sekretariat Negara, Jakarta; Perpustakaan Departemen Koperasi, Jakarta; dan lain sebagainya.

Dalam proses penelitian dan penulisan maupun proses persiapan sebelumnya, banyak sekali pihak yang membantu, yang penulis sendiri tidak mungkin lupakan. Kepada beliau-beliau itu, penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih sebesar-besarnya, semoga Allah swt. membalasnya dengan ganjaran berlipat ganda. Secara khusus, penulis merasa perlu menyampaikan rasa terima kasih itu antara lain kepada Prof.Dr.Koesnadi Hardjasoemantri,SH., almarhum Prof. Padmo Wahyono, SH., almarhum Prof. Dr. Soerjono Soekanto, SH. MA., almarhum Prof. Dr. Omar Seno Adji, SH., almarhum Drs. Mahfudi Mangkudilaga, Prof. Purnadi Purbacaraka, SH., Prof.Dr. Charles Himawan, Prof. Dr. A. Hamid Saleh Attamimi,

SH., Dr. Muhammad Tahir Azhary, SH., Mardjono Reksodiputro, SH. MA., Dr. Erman Rajagukguk, SH. LLM., H. Azhary, SH., Prof. Dr. Daniel S. Lev (Seattle, USA dan Leiden), Dr. Jan Michel Otto (Leiden), Drs. Jan van Olden (Leiden), Drs. Marjanne Thermohuizen (Leiden), dan banyak lagi yang lain. Penulis sangat berkesan, misalnya, dengan perhatian Prof.Dr. Daniel S. Lev, yang dengan rajin mengirim surat yang mendorong agar penulis segera menyelesaikan disertasi ini.

Di samping itu semua, kegiatan riset dan penulisan di atas juga tidak mungkin dapat dilepaskan dari bantuan Prof.Dr.-Ing. B.J. Habibie dan Dr.-Ing.Wardiman Djojonegoro, H. Alamsyah Ratu Perwiranegara, H. Abdurrahim Alamsyah (Rektor UIA), H. Achmad Tirtosudiro, Dr.Ir. Muslimin Nasution (Kepala Litbang Departemen Koperasi), Dr.Ir.M. Amin Aziz, Dra. H. Tutty Alawiyah, AS, Utomo Dananjaya dan Dr. Gordon R. Hein (mantan Kepala Perwakilan) serta Robert Carroll dari Asia Foundation Jakarta.

Namun demikian, terlepas dari semua nama yang perlu saya sebut di atas, berkenaan dengan materi disertasi ini, penulis harus harus menyebut empat nama yang paling berpengaruh terhadap pikiran penulis sehubungan dengan materi disertasi ini. Yang pertama harus saya sebut adalah Prof.Dr.Ismail Suny, SH.MCL. Sebagai Promotor, beliau sangat banyak membantu dan mendorong sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini. Bahkan, di luar disertasi ini beliau juga banyak sekali memberikan dukungan dalam berbagai kesempatan agar penulis lebih maju. Selain beliau, harus pula saya sebutkan disini nama almarhum Prof.Padmo Wahyono,SH. dan Prof. Dr. Sri Soemantri,SH. serta Prof.Dr.Sri Edi Swasono, yang masing-masing berkenan menjadi Ko-Promotor.

Prof.Dr. Ismail Suny, SH. MCL. dan Prof. Padmo Wahyono, SH. adalah guru dan sekaligus atasan saya di Fakultas Hukum UI, yang cenderung dianggap mewakili dua aliran pikiran dalam studi Hukum Tata Negara Indonesia. Yang pertama lebih sering dianggap mewakili aliran liberal, yang lain sering dianggap mewakili aliran yang cenderung sangat kolektivistis. Kebetulan, keduanya berkenan menjadi Promotor dan Ko-Promotor penulisan disertasi ini. Saya beranggapan bahwa usaha mempertentangkan jalan pikiran kedua guru besar ini tidaklah terlalu tepat. Bahkan aliran pikiran individualisme dan kolektivisme itu sendiri,

meskipun tidak sepenuhnya mencerminkan dikotomi perbedaan pikiran mereka, pada dasarnya memang mengandung cukup banyak hal yang dapat disesuaikan satu sama lain. karena itu, saya sangat terdorong untuk melakukan sintesis terhadap perbedaan kedua aliran pikiran individualisme versus kolektivisme itu, yang alhamdulillah dapat dibuktikan kebenarannya sejauh hasil penelitian yang saya lakukan terhadap latar-belakang historis perumusan UUD 1945.

Sayang, Profesor Padmo Wahyono tidak dapat menerima langsung laporan studi ini, karena beliau telah dipanggil Allah SWT sebelum disertasi ini terselesaikan. Semoga arwah beliau diterima di sisi Allah SWT. Tetapi, penulis sangat beruntung ketika kemudian profesor Sri Soemantri Martosoewignjo berkenan menggantikan beliau dan meneruskan bimbingan terhadap penulis. Penulis merasa lebih beruntung lagi ketika kemudian menyadari bahwa Profesor Sri Soemantri mempunyai kedudukan intelektual tersendiri dalam dinamika pemikiran Profesor Suny dan Profesor Padmo. Dalam banyak hal beliau mempunyai pandangan yang mirip dengan Profesor Suny, tetapi dalam banyak hal yang lain beliau tidak berbeda dengan Profesor Padmo Wahyono.

Sedangkan pengaruh Profesor Sri-Edi Swasono, penulis peroleh dari berbagai tulisannya mengenai gagasan kedaulatan rakyat. Tulisan-tulisan beliau, baik sebelum maupun setelah menjadi Ketua Umum Dewan Koperasi Indonesia (DEKOPIN), banyak sekali menyinggung soal ini, dan bahkan beliau dapat dianggap berjasa telah mempopulerkan kembali pikiran-pikiran Hatta, khususnya yang berkenaan dengan gagasan kedaulatan rakyat di lapangan perekonomian. Dari tulisan dan berbagai artikel Prof. Sri-Edi Swasono inilah saya terdorong untuk memilih gagasan kedaulatan rakyat ini menjadi topik disertasi.

Penulis juga ingin mengucapkan terima kasih kepada segenap pimpinan dan staf Pengajar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dan segenap pimpinan Universitas Islam As-Syafi'iyah (UIA) Jakarta, atas segala dorongan dan bantuannya sehingga keikut-sertaan penulis dalam Program Strata 3 Universitas Indonesia ini dapat terselesaikan sebagaimana mestinya. Terima kasih juga saya sampaikan kepada Bapak KH. Hasan Basri. Ketua Umum Majelis Ulama Indonesia beserta semua Pengurus

MUI atas segala bantuan dan nasehatnya. Karena itu, kepada semua beliau-beliau tersebut penulis ingin mengucapkan rasa terima kasih yang sangat dalam. Semoga Allah swt membalas semua jasa baik mereka. Mudah-mudahan pula disertasi ini berguna dan membawa manfaat bagi usaha pengembangan demokrasi dan paham kedaulatan rakyat di Indonesia, baik dalam teori maupun dalam kenyataan praktek.

Akhirnya, disertasi ini juga penulis persembahkan sebagai laporan untuk Ny. Tutty Amalia Jimly dan putera-puteri tercinta di rumah, Fadz Robby Ferliansyah, Sheera Maulidya dan Afida Nurulfajria, yang dengan rela mendukung dan membantu semua usaha penulis untuk menyelesaikan disertasi ini, meskipun harus menyisihkan sebagian hak mereka, baik dari segi perhatian (waktu) maupun materiel. Wassalam.



Jakarta, Agustus 1992

Jimly Asshiddiqie



## DAFTAR ISI

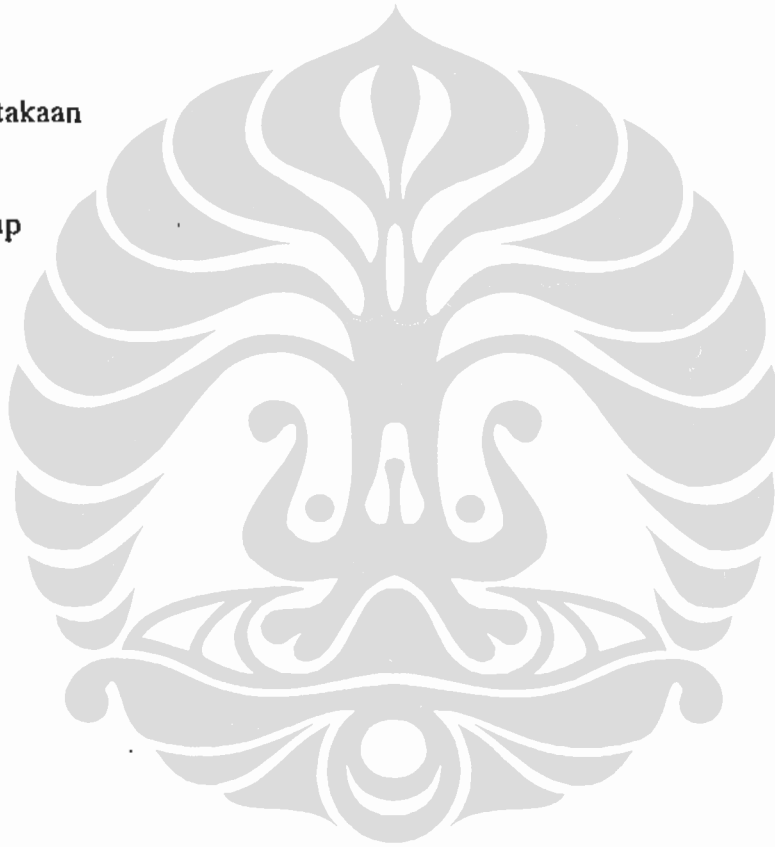
Kata Pengantar .....	1
Daftar Isi .....	5
Daftar Bagan .....	9
Daftar Singkatan .....	10
Bab I. PENDAHULUAN .....	1
A. IDENTIFIKASI DAN PERUMUSAN MASALAH. ....	1
1. Latar Belakang Permasalahan. ....	1
2. Perumusan Masalah. ....	5
3. Lingkup dan Batasan Penelitian. ....	5
4. Tujuan dan Kegunaan Penelitian. ....	6
B. METODOLOGI. ....	7
1. Pendekatan Keilmuan dan Cara Penelaahan. ....	7
2. Konseptualisasi. ....	9
a. Konsep Kedaulatan. ....	9
b. Konsep Antinomis antara Individu dan Kolektivitas. ....	13
c. Konsep Penelaahan. ....	21
3. Definisi Kerja. ....	22
a. Kedaulatan. ....	22
b. Konstitusi dan Pelaksanaannya. ....	22
c. Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi. ....	25
d. Tiga Masa Demokrasi di Indonesia. ....	25
4. Prosedur Pengumpulan Informasi. ....	26
Bab II. PERKEMBANGAN PERUMUSAN KEDAULATAN RAKYAT DALAM TIGA KONSTITUSI INDONESIA. ....	28
A. GAGASAN KEDAULATAN RAKYAT SEBELUM INDONESIA MERDEKA. ..	28
1. Tumbuhnya Gagasan Kedaulatan Rakyat. ....	28
2. Selintas Mengenai Tradisi Kedaulatan Rakyat di Indonesia. ....	36
3. Kedaulatan Rakyat di Bidang Politik dan Ekonomi dalam Konstitusi Berbagai Negara. ....	42

B. KEDAULATAN RAKYAT DALAM UUD 1945. ....	61
1. Ajaran Kedaulatan dalam UUD 1945. ....	61
2. Perumusan Paham Kekeluargaan dan Hak Asasi Manusia ....	65
3. Pengorganisasian Kedaulatan Rakyat. ....	73
a. Penjelmaan Kedaulatan Rakyat. ....	73
b. Supremasi MPR dan Supremasi UUD. ....	81
c. Hubungan antara MPR dan DPR dalam Rangka Kedaulatan Rakyat. ....	82
d. Pemilu sebagai Sarana Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat. ....	87
4. Kedaulatan Rakyat di bidang Ekonomi (Demokrasi Ekonomi) ....	95
a. Perumusan Gagasan Demokrasi Ekonomi. ....	95
b. Pelaku Ekonomi dan Bentuk Usaha Bersama. ....	103
c. Koperasi sebagai Jiwa, Gerakan dan Bentuk Usaha. ....	107
d. Koperasi Sebagai Unit Pelayanan dan Unit Produksi. ....	109
C. PERUMUSAN KEDAULATAN RAKYAT DALAM KONSTITUSI RIS 1949. ..	111
1. Perumusan Kedaulatan Rakyat di Bidang Politik. ....	111
2. Perumusan Gagasan Kedaulatan Rakyat di bidang Ekonomi. ....	119
D. PERUMUSAN KEDAULATAN RAKYAT DALAM UUDS 1950 ....	121
1. Perumusan Kedaulatan Rakyat di bidang Politik ....	121
2. Kedaulatan Rakyat di bidang Ekonomi. ....	125
Bab III. KEBIJAKAN HUKUM DEMOKRASI POLITIK, 1945-1990: (Dari Individualisme Ke Kolektivisme) ....	131
A. PERIODE DEMOKRASI PARLEMENTER: 1945-1959 ....	131
1. Kebijaksanaan Umum Demokrasi Parlementer dan Pengorganisasian Kedaulatan Rakyat Melalui Parlemen. ....	131
2. Kebebasan Berserikat dan Kebijaksanaan Kepartaian. ....	147
3. Apresiasi Terhadap Masalah Hak Asasi Manusia ....	154
B. PERIODE DEMOKRASI TERPIMPIN: 1959-1966 ....	158
1. Kebijaksanaan Umum Demokrasi Terpimpin ....	158
2. Kebebasan Berserikat dan Menyatakan Pendapat serta Kebijakan Kepartaian. .	164
C. PERIODE DEMOKRASI PANCASILA: 1967-1990 ....	168
1. Kebijakan Umum Demokrasi Politik Pancasila. ....	168
2. Individualitas dalam Permusyawaratan-Perwakilan dan Kebebasan Menyatakan Pendapat. ....	176

<b>Bab IV. KEBIJAKAN HUKUM DEMOKRASI EKONOMI: 1945-1990</b> (Dari Kolektivisme ke Individualisme) .....	182
<b>A. PERIODE DEMOKRASI PARLEMENTER, 1945-1959</b> .....	182
1. Konsolidasi Ekonomi dan Nasionalisasi Perusahaan Swasta Belanda. ....	182
2. Kebijakan Perkoperasian. ....	191
<b>B. PERIODE DEMOKRASI TERPIMPIN</b> .....	193
1. Kebijakan Umum Ekonomi Terpimpin. ....	193
2. Nasionalisasi Perusahaan Swasta Asing. ....	195
3. Kebijakan Perkoperasian. ....	202
<b>C. PERIODE DEMOKRASI PANCASILA.</b> .....	206
-1. Kebijaksanaan Umum Ekonomi Orde Baru. ....	206
-2. Kebijakan Deregulasi dan Debirokratisasi. ....	212
3. Kebijakan Perkoperasian. ....	221
<b>Bab V. GAGASAN KEDAULATAN RAKYAT DAN TANTANGAN DI MASA MENDATANG</b> .....	227
<b>/A. PERGESERAN KESEIMBANGAN DAN MAKNA KEDAULATAN RAKYAT</b> .	227
<b>B. PRIVATISASI NEGARA KESEJAHTERAAN DAN GELOMBANG DEMOKRATISASI:</b> Tantangan Perkembangan Liberalisme dan Individualisme Baru. ....	229
1. Perkembangan Dari 'Welfare State' ke 'Private State'? .....	229
2. Gelombang Demokrasi dan Hak Asasi Manusia Menjelang Abad 21 .....	239
<b>C. PERKEMBANGAN GAGASAN KEDAULATAN RAKYAT TAHUN 1990-AN</b> .	242
1. UU Pemilu dan Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPRD. ....	242
-2. Peraturan tentang Hak Asasi Manusia. ....	244
3. Kebijakan Perbankan dan Undang-Undang Perbankan 1992. ....	249
4. Kebijakan Perkoperasian dan UU Perkoperasian 1992. ....	256
a. Koperasi Karyawan. ....	256
b. Kebutuhan Koperasi Di Sektor Usaha Modern. ....	258
c. Peranan Pemerintah. ....	260
<b>D. DEMOKRATISASI POLITIK DAN DEMOKRATISASI EKONOMI: (Jalan Keluar Menuju Keseimbangan)</b> .....	263
1. Demokratisasi Politik Melalui Individualisasi. ....	263
a. Langkah-Langkah Umum Ke Arah Liberalisasi. ....	263
b. Peningkatan Peranan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara, Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya. ....	271
c. Individualisasi Budaya Kedaulatan Rakyat melalui Mekanisme Pengambilan Keputusan. ....	273

2. Demokratisasi Ekonomi Melalui Kolektivisasi. ....	275
a. Langkah-Langkah Ke Arah Kolektivisasi. ....	275
b. Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Indonesia. ....	279
c. Kemungkinan terjadinya Swastanisasi Perusahaan Negara. ....	282
d. Orientasi Penguatan Basis Ekonomi Rakyat. ....	286
<b>Bab VI. KESIMPULAN DAN SARAN</b> .....	<b>289</b>
<b>A. KESIMPULAN</b> .....	<b>289</b>
<b>B. SARAN-SARAN</b> .....	<b>291</b>

Dalil-Dalil  
 Daftar Kepustakaan  
 Indeks Nama  
 Indeks Istilah  
 Riwayat Hidup



## DAFTAR GAMBAR, SKEMA DAN TABEL

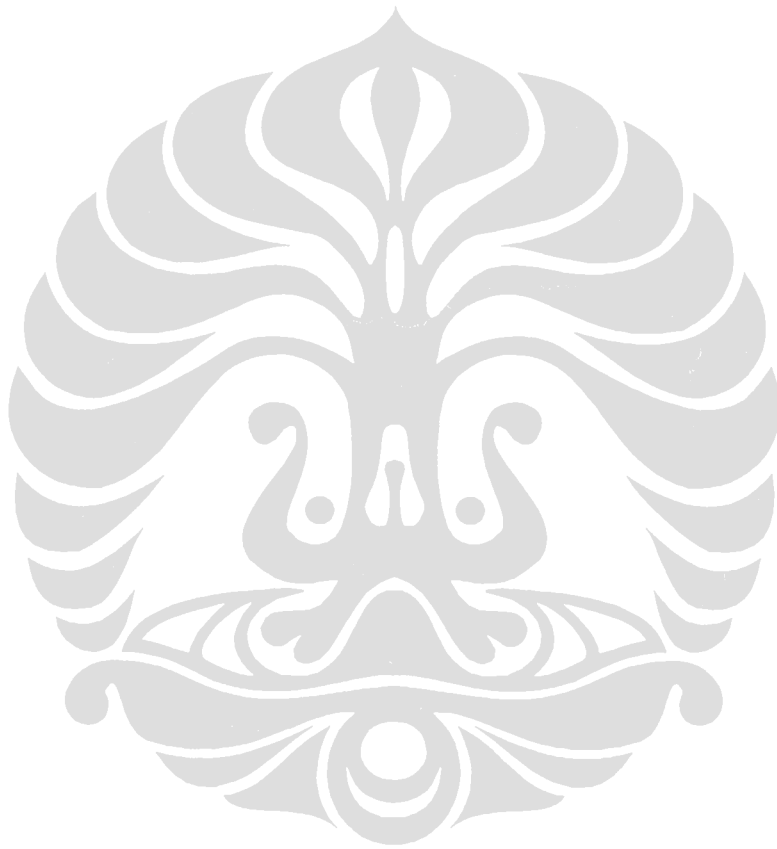
Gambar 1	: Individualitas yang didominasi oleh Kolektivitas .....	14
Gambar 2	: Kolektivitas yang didominasi oleh Individualitas .....	14
Gambar 3	: Individualitas dan Kolektivitas yang Seimbang .....	14
Skema 1	: Sistem Kesejahteraan Sosial UUD 1945 .....	102
Skema 2	: Pelaku Ekonomi Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 .....	104
Skema 3	: Pelaku Ekonomi Berdasarkan UUD 1945 .....	276
Tabel 1	: UU Tentang Politik dan Ekonomi tahun 1959 - 1966 .....	164
Tabel 2	: Penjabaran Pasal 33 UUD 1945 dalam Lembaran Negara tahun 1968 - 1987 .....	211
Tabel 3	: Penyertaan Modal Pemerintah dalam Perusahaan Negara tahun 1968 - 1987 .....	217
Tabel 4	: Empat Model Swastanisasi BUMN .....	284

## DAFTAR SINGKATAN

ABRI	= Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.
BAPPIT	= Badan Penyelenggaraan Perusahaan Industri dan Tambang.
BERDIKARI	= Berdiri di atas Kaki Sendiri.
BI	= Bank Indonesia.
BN	= Berita Negara.
BP	= Badan Pekerja.
BPU	= Badan Pimpinan Umum.
BPUPKI	= Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia.
BUKOPIN	= Bank Umum Koperasi Indonesia.
BUMN	= Badan Usaha Milik Negara.
BUMS	= Badan Usaha Milik Swasta.
DEKOPIN	= Dewan Koperasi Indonesia.
DIRJEN	= Direktur Jenderal.
DPR	= Dewan Perwakilan Rakyat.
DPRS	= Dewan Perwakilan Rakyat Sementara.
DPRGR	= Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong.
DR	= "Daulat Rakjat".
FR	= "Fikiran Rakjat".
GAPI	= Gabungan Politik Indonesia.
GBHN	= Garis-Garis Besar Haluan Negara.
GOLKAR	= Golongan Karya.
G.30 S.	= Gerakan 30 September (1965).
HAM	= Hak Asasi Manusia.
IDI	= Ikatan Dokter Indonesia.
IKADIN	= Ikatan Advokat Indonesia.
IKAHl	= Ikatan Hakim Indonesia.
INPRES	= Instruksi Presiden.
ISEI	= Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia.
KEPPRES	= Keputusan Presiden.
KNIP/KNP	= Komite Nasional Indonesia Pusat atau Komite Nasional Pusat.
KUHPer	= Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
LIPI	= Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

LN	= Lembaran Negara.
LSM	= Lembaga Swadaya Masyarakat.
LPSM	= Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat.
MIAI	= Majelis al-Islam A'la Indonesia.
MPR	= Majelis Permusyawaratan Rakyat.
MPRS	= Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.
MRI	= Majelis Rakyat Indonesia.
MUI	= Majelis Ulama Indonesia.
MUSYKAT	= Musyawarah-Mufakat.
ORBA	= Orde Baru.
PBB	= Perserikatan Bangsa-Bangsa.
PDRI	= Pemerintahan Darurat Republik Indonesia.
PEMILU	= Pemilihan Umum.
PERJAN	= Perusahaan Jawatan.
PERPU	= Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
PERSAHI	= Persatuan Sarjana Hukum Indonesia.
PERSERO	= Perusahaan Perseroan.
PERUM	= Perusahaan Umum.
PGI	= Persekutuan Gereja-Gereja Indonesia.
PP	= Peraturan Pemerintah.
PPKI	= Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia.
PDI	= Partai Demokrasi Indonesia.
PPP	= Partai Persatuan Pembangunan.
PWI	= Persatuan Wartawan Indonesia.
RI	= Republik Indonesia.
RIS	= Republik Indonesia Serikat.
RUU	= Rancangan Undang-Undang.
SIUPP	= Surat Izin Usaha Penerbitan Pers.
SK	= Surat Keputusan
TAP	= Ketetapan.
TATIB	= Tata Tertib.
TBN	= Tambahan Berita Negara.
TLN	= Tambahan Lembaran Negara.
UU	= Undang-Undang.
UUD	= Undang-Undang Dasar.
UUDS	= Undang-Undang Dasar Sementara.
UUd	= Undang-Undang Darurat.

- VOC = Verenigde Oost-Indische Compagnie.  
WNI = Warga Negara Indonesia.  
YME = Yang Maha Esa.





# Bab I

## PENDAHULUAN

### A. IDENTIFIKASI DAN PERUMUSAN MASALAH.

#### 1. Latar Belakang Permasalahan.

Masalah pokok yang ingin dibahas dalam disertasi ini adalah mengenai gagasan kedaulatan rakyat dalam konstitusi dan pelaksanaannya dalam sejarah demokrasi Indonesia pasca kemerdekaan. Sejarah demokrasi setelah kemerdekaan itu sendiri, oleh para ahli sering dibagi ke dalam tiga kurun zaman, yaitu masa Demokrasi Liberal (1945-1959), Demokrasi Terpimpin (1959-1966) dan Demokrasi Pancasila (1967-sekarang)<sup>1</sup>. Dalam ketiga periode ini, Indonesia telah memiliki 3 naskah konstitusi, yaitu Undang-Undang Dasar tahun 1945 (UUD 1945)<sup>2</sup>, Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949 (Konstitusi RIS)<sup>3</sup>, dan Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950 (UUDS 1950)<sup>4</sup>.

Sehubungan dengan itu, menarik untuk dikaji bagaimana perkembangan kedaulatan rakyat itu di Indonesia, baik yang tercermin dalam rumusan ketiga konstitusi itu maupun yang tercermin dalam praktek selama tiga masa demokrasi itu. Perkembangan ini penting ditelusuri, mengingat tema kedaulatan rakyat merupakan topik yang tidak pernah berhenti dibicarakan dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sejak jauh sebelum kemerdekaan sampai sekarang. Apalagi gagasan kedaulatan rakyat itu sering diidentikkan dengan demokrasi yang di zaman

---

<sup>1</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1980, hal.69-73 dan 104-105.

<sup>2</sup> Sebagai Konstitusi Proklamasi, UUD ini pertama kali diundangkan dalam *Berita Republik, Tahun II No. 7, Percetakan Republik Indonesia, tanggal 15 Februari 1946*. Bandingkan dengan LN-RI 1959 No.75. Lihat juga footnote No.4 di bawah.

<sup>3</sup> Diberlakukan dengan Keputusan Presiden RIS No.48 tahun 1950, tertanggal 31 Januari 1950. LN. Tahun 1950 No.3, diumumkan tanggal 6 Februari 1950.

<sup>4</sup> Diberlakukan sejak tanggal 15 Agustus 1950 dengan UU No.7/1950, LN.1950 No.56. TLN No.37, sampai dikeluarkannya Keputusan Presiden No.150/1959 mengenai Dekrit Presiden 5 Juli 1959, LN-RI 1959 No.75, yang menetapkan berlakunya kembali UUD 1945. Bandingkan dengan Kementerian Penerangan RI., *Kembali Ke Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbitan Khusus No.48; juga Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid III, Jujusan Prapantja, Jakarta, 1960, hal.86-87.

moderen sekarang cenderung tidak lagi hanya dilihat sebagai konsep politik. Tema demokrasi ekonomi (kedaulatan rakyat bidang ekonomi) juga tidak kalah menonjol dibandingkan dengan demokrasi politik. Orang semakin lama semakin sadar bahwa jaminan-jaminan akan hak-hak politik saja tidak lagi cukup untuk memperkuat kedudukan rakyat dalam suatu negara, terutama jika dikaitkan dengan kenyataan perkembangan kekuatan ekonomi dalam masyarakat yang cenderung tidak memihak kepada lapisan masyarakat yang berada dalam struktur papan-bawah. Jaminan demokrasi politik tidak serta merta melahirkan kondisi yang demokratis dalam pembagian sumber-sumber ekonomi. Karena itu, gagasan demokrasi ekonomi juga menjadi semakin aktual untuk dikembangkan bersamaan dengan gagasan demokrasi politik<sup>5</sup>.

Di kalangan ilmuwan barat, upaya mempertemukan kedua gagasan demokrasi ini sebenarnya masih dapat dikatakan relatif baru. Tetapi, di kalangan tokoh-tokoh pergerakan hal ini justru mendapat porsi yang menonjol dalam perdebatan-perdebatan yang mereka kembangkan jauh sejak sebelum kemerdekaan. Gagasan kedaulatan rakyat yang meliputi gagasan demokrasi politik dan ekonomi ini dapat dikatakan merupakan satu di antara konsep yang pertama-tama mereka kembangkan dalam rangka persiapan menuju Indonesia merdeka. Konsep kedaulatan rakyat ini sudah menjadi polemik intelektual di antara para pejuang kemerdekaan sejak tahun 1930-an<sup>6</sup>, jauh sebelum konsep-konsep moderen seperti 'Negara Hukum' (Rechtsstaat)<sup>7</sup>, 'Hak Asasi Manusia' (HAM) dan lain-lain diperdebatkan dalam rangka

---

<sup>5</sup> Hal ini tercermin, misalnya, dalam tulisan-tulisan ekonom seperti Sri Edi Swasono sejak lama. Lihat misalnya artikel dan pidato Ketua Umum DEKOPIN selama tahun 1990/1991 yang dihimpun dan diperbanyak oleh Dewan Koperasi Indonesia (DEKOPIN), *"Demokrasi Ekonomi dan Pembangunan Partisipatif"*, DEKOPIN, Jakarta, 1991. Juga ceramah Sri Edi Swasono di Universitas Bung Hatta, Padang, 1990, yang diterbitkan dengan judul *"Pembangunan Berwawasan Sejarah: Kedaulatan Rakyat, Demokrasi Ekonomi dan Demokrasi Politik"*, UI-Press, Jakarta, 1990.

<sup>6</sup> Baik Soekarno, melalui majalah yang dipimpinnya yaitu *"Fikiran Rakyat"* dan *"Soeloeh Indonesia (Moeda)"* maupun Hatta melalui majalah *"Daolat Ra'jat"*, sejak tahun 1930 sudah terlibat polemik mengenai gagasan kedaulatan rakyat yang meliputi demokrasi politik dan demokrasi ekonomi ini. *"Soeloeh Indonesia Moeda"*, Indonesische Studieclub Soerabaja, 1928; *"Fikiran Ra'jat"*, sejak edisi 15 Juni 1932; *"Daolat Ra'jat"*, terbitan tahun 1931, 1932, 1933, dan tahun 1934.

<sup>7</sup> Seperti pernah dikemukakan oleh Hamid S. Attamimi, kata *'rechtsstaat'* dalam bahasa Jerman berarti negara yang berdasar atas hukum. Karena itu kurang tepat untuk diterjemahkan dengan *'Negara Hukum'*. Dalam bahasa Inggris pun, seperti dikatakan oleh B.A. Hepple, tidak ada padanan kata yang tepat untuk dapat menerjemahkan kata *'rechtsstaat'* itu. Malahan, menurut Franz Neumann, dalam disertasinya tahun 1936 yang baru diterbitkan di Inggris 50 tahun kemudian, dalam konsep *'Rechtsstaat'* itu terkandung prinsip mengenai *"supremacy of parliament"* dan *"The Rule of Law"* menurut tradisi Inggris. B.A. Hepple, *"Deregulation and the Rule of Law: An English View"*, dalam Bovens, Derksen, dan Witteveen (eds.), *Rechtsstaat en Sturing*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1987, hal.161. Juga Franz Neumann, *The Rule of Law: Political*

penyusunan UUD 1945. Karena itu, untuk memahami gagasan kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam UUD 1945 yang berlaku sekarang, pembahasan juga tidak dapat dilepaskan dari perspektif historis sejak sebelum kemerdekaan.

Namun demikian, sebelum telaah historis dilakukan, ada pertanyaan kunci yang harus dijawab terlebih dahulu, yaitu bagaimanakah konsep kedaulatan rakyat itu sendiri harus dipahami. Konsep-konsep seperti 'rechtsstaat', 'demokrasi' dan 'Kedaulatan Rakyat' dapat dikatakan merupakan konsep-konsep moderen yang diadopsi ke dalam pemikiran kenegaraan Indonesia melalui perkenalan dengan gagasan-gagasan serupa yang sudah berkembang lebih dahulu dalam pemikiran maupun praktek di negara-negara barat. Karena itu, perlu dipersoalkan bagaimana gagasan kedaulatan rakyat itu diadopsi ke dalam pemikiran Indonesia moderen menjelang kemerdekaan dan kemudian dijadikan pokok pikiran dalam menyusun UUD. Sejauhmana tradisi budaya masyarakat Indonesia sendiri turut mempengaruhi, baik proses perumusan konsep-konsep moderen itu ke dalam konstitusi maupun proses pelaksanaannya setelah masa kemerdekaan.

Bangsa Indonesia yang mayoritas penduduknya berasal dari suku Jawa dan beragama Islam, sarat dengan ajaran tentang kehidupan bermasyarakat. Hal ini secara hipotetis tentu menyebabkan berkembangnya corak budaya politik yang khas. Di antara prinsip-prinsip yang dikenal sangat diutamakan dalam budaya politik Indonesia sejak dulu ialah keserasian dan keseimbangan<sup>8</sup>. Baik dalam tradisi budaya Jawa<sup>9</sup> maupun Islam, individu tidaklah dipandang

---

*Theory and the Legal System of Modern Society, Leamington Spa & Heidelberg, 1986, hal.179-185. Akan tetapi, sejauh dipahami dalam arti demikian itu, menurut pendapat penulis tidak ada salahnya untuk terus menggunakan istilah 'Negara Hukum' ini sebagaimana sudah lazim dipergunakan dalam berbagai kepustakaan hukum dan politik.*

<sup>8</sup> Keserasian dan keseimbangan dalam konsep kekuasaan Jawa merupakan konsep hubungan antara kawula dan gusti maupun antara kekuasaan materiel (dunia) dan kekuasaan spiritual. Keseimbangan dan keserasian ini harus di-pelihara dan apa saja dapat dilakukan untuk memeliharanya. Soemarsaid Moertono, Negara dan Usaha Bina-Negara Di Jawa Masa Lampau (Studi tentang Masa Mataram II, Abad XVI Sampai XIX, (judul asli "State and Statecraft in Old Java: A Study of the Later Mataram Period, 16th to 19th Century), Yayasan Obor, Jakarta, 1985, hal. 17-32. Mengenai keseimbangan dan keserasian kawula-gusti, lihat juga Savitri Prastiti Scherer, Keserasian dan Kejanggalaan: Pemikiran-Pemikiran Priayi Nasionalis Jawa Awal Abad XX, Sinar Harapan, Jakarta, 1985, hal.17; dan Benedict R.O'G. Anderson, The Idea of Power in Javanese Culture, dalam Claire Holt, (ed.), Culture and Politics in Indonesia, Cornell University Press, Ithaca-London, 1972, hal. 47-52.

<sup>9</sup> Menurut Benedict R.O'G Anderson, misalnya, "There is thus no inherent contradiction between the accumulation of central Power and the well-being of the collectivity, indeed the two are interrelated". Ibid., hal. 52.

sebagai unsur yang mutlak otonom dalam kehidupan masyarakat. Sebaliknya, kolektivitas masyarakat juga tidak meniadakan otonomi individu<sup>10</sup>. Terlepas dari kelemahan-kelemahan perspektif kebudayaan mengenai kekuasaan<sup>11</sup>, yang jelas pendekatan ini dapat dipergunakan sebagai alat bantu dalam memahami pergulatan pemikiran mengenai kedudukan individu dan kolektivitas dalam politik dan hukum Indonesia sekarang. Dapat diduga bahwa sebenarnya gagasan kedaulatan rakyat yang berkembang di sini tidaklah bersifat individualistis seperti dalam paham liberalisme ataupun kolektivistis seperti dalam komunisme. Bahkan dapat dikatakan, gagasan kedaulatan rakyat Indonesia itu bersifat campuran atau kombinasi antara berbagai pemikiran yang telah berkembang sebelumnya mengenai soal ini.

Sehubungan dengan itu, ada beberapa pertanyaan yang gayut (relevan) untuk diajukan. Misalnya, apakah yang dimaksud dengan gagasan kedaulatan rakyat itu? Apakah gagasan ini identik dengan gagasan demokrasi barat? Samakah gagasan kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam ketiga konstitusi Indonesia itu dengan gagasan 'volks-sovereiniteit' seperti yang dikembangkan dalam sistem liberal barat yang secara inheren memuat kandungan pemikiran individualisme dan liberalisme? Sejauhmana gagasan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi tercakup dalam pengertian mengenai kedaulatan rakyat? Sejauhmana tradisi kultural masyarakat Indonesia sendiri mengenai kekuasaan itu, mempengaruhi corak rumusan gagasan kedaulatan rakyat dalam ketiga konstitusi Indonesia itu? Bagaimana pula gagasan konseptual yang dirumuskan dalam konstitusi itu dijabarkan dan dilaksanakan dalam praktek demokrasi setelah Indonesia merdeka?

---

<sup>10</sup> Mengenai keseimbangan di antara kedua hal ini, lihat C.Tj. Beerling, *Gemeenschap en Individu*; G.Kolff & Co., Batavia, 1941; Sunario, *Individu dan Kolektiviteit dalam UUD Sementara RI*, Pustaka & Penerbit Endang, Jakarta, tanpa tahun.

<sup>11</sup> Perspektif kebudayaan ini sering dianggap tidak mampu menjelaskan realitas politik karena cenderung mengabaikan faktor kekuasaan itu sendiri sebagai konsep yang bersama-sama dengan kondisi sosial-ekonomi sangat ber-pengaruh terhadap struktur kehidupan masyarakat. Aliran seperti ini menawarkan perspektif yang bersifat struktural yang mengaitkan realitas dengan struktur kekuasaan dan ekonomi yang deterministis. Pemikiran seperti ini, dewasa ini, cenderung semakin populer seperti terlihat dalam pikiran Daniel S. Lev untuk bidang politik, dan tokoh-tokoh seperti Arif Budiman dan lain-lain mengenai perkembangan ekonomi Indonesia.

## 2. Perumusan Masalah.

Pertanyaan-pertanyaan di atas, jika dititikberatkan kepada pembahasan mengenai UUD 1945, pada pokoknya dapat dirumuskan dalam tiga permasalahan pokok sebagai berikut:-

- a. Bagaimanakah corak dan cakupan pengertian konseptual gagasan kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam UUD 1945.
- b. Sejauhmana perumusan gagasan kedaulatan rakyat dalam konstitusi Indonesia itu mencerminkan kombinasi yang seimbang antara aliran-aliran pikiran individualisme dan kolektivisme sebagaimana berkembang dalam pemikiran barat?
- c. Bagaimanakah keseimbangan antar aliran pikiran itu dijabarkan dalam rumusan kebijakan perundang-undangan dalam rangka pelaksanaan UUD 1945 itu setelah kemerdekaan?

## 3. Lingkup dan Batasan Penelitian.

- a. Konsep kedaulatan rakyat yang akan dibahas dalam disertasi ini dibatasi pada kedaulatan internal dalam hubungan antara rakyat yang merupakan pemegang kedaulatan dengan penyelenggara negara. Artinya, konsep kedaulatan yang bersifat eksternal, dalam hubungan antara negara Republik Indonesia yang berdaulat dengan negara berdaulat lainnya tidak akan disinggung di sini, karena merupakan objek ilmu Hukum Internasional<sup>12</sup>.
- b. Karena luasnya cakupan informasi yang mempunyai kaitan dengan objek studi ini, maka sejauh menyangkut peraturan perundang-undangan yang dijadikan sasaran penyelidikan, peneliti hanya akan memusatkan perhatian kepada informasi perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan persoalan demokrasi, baik di bidang politik maupun ekonomi. Di bidang politik, peraturan demikian itu, misalnya, peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu, mengenai DPR/MPR dan sebagainya. Sedangkan di bidang ekonomi, misalnya, peraturan perundang-undangan mengenai Koperasi, Badan Usaha Milik Negara, dan peraturan-peraturan lainnya yang dimaksudkan sebagai penjabaran atau pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945.

---

<sup>12</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, The English Language Society, London, 1966, hal. 80-81.

- c. Kurun waktu yang dipilih juga sangat luas. Karena itu, informasi yang dijadikan objek penelitian dibatasi sejak tahun 1945 sampai dengan tahun 1980-an saja. Artinya, meskipun dalam pembahasan, UU tentang Perbankan<sup>13</sup>, UU tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera<sup>14</sup>, RUU dan UU Perkoperasian 1992<sup>15</sup> serta lain-lain terpaksa harus dibahas, hal itu dimaksudkan hanya sebagai tambahan, mengingat pentingnya beberapa Undang-Undang yang terakhir ini.

#### 4. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.

Penelitian dan penulisan disertasi ini ditujukan untuk mempelajari sejauhmana:-

- a. Gagasan kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam UUD 1945 merupakan kombinasi yang seimbang antar berbagai paham kedaulatan rakyat yang bersifat individualistis dan paham yang bersifat kolektivistis seperti yang berkembang di barat maupun seperti yang pernah berkembang dalam tradisi budaya Indonesia sendiri di masa lalu.
- b. Gagasan kedaulatan rakyat Indonesia yang dirumuskan dalam UUD 1945 itu meliputi pengertian demokrasi politik seperti dalam tradisi negara-negara liberal barat dan sekaligus demokrasi ekonomi seperti dalam tradisi negara-negara sosialis.
- c. Dalam pelaksanaannya seperti yang tercermin dalam peraturan perundang-undangan setelah kemerdekaan, keseimbangan antara gagasan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi dan antara paham individualisme dan kolektivisme itu telah mengalami pergeseran. Kebijakan demokrasi politik berkembang dari corak yang bersifat individualistis ke arah corak yang kolektivistis, sedangkan kebijakan demokrasi ekonomi berkembang dari corak yang kolektivistis ke arah corak yang sangat individualistis.

---

<sup>13</sup> UU No.7/1992, LN.1992 No.31, TLN.No.3472.

<sup>14</sup> UU No.10/1992 LN. 1992 No.35, TLN. No.3475.

<sup>15</sup> RUU ini diajukan oleh Pemerintah ke DPR tanggal 7 Maret 1992 dan mendapat persetujuan dalam Rapat Paripurna DPR untuk ditetapkan menjadi UU pada tanggal 21 Oktober 1992 serta diundangkan menjadi UU No.25/1992 tentang Perkoperasian, LN-RJ 1992 No.116.

Dengan penelitian ini, penulis berharap dapat:

- a. Menyumbangkan pikiran dalam rangka pemahaman konseptual mengenai gagasan kedaulatan rakyat yang meliputi gagasan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi dalam UUD 1945 sesuai dengan cita-cita proklamasi 17 Agustus 1945.
- b. Memberikan gambaran tentang bagaimana gagasan kedaulatan rakyat itu seharusnya dilaksanakan di masa mendatang dalam rangka pengembangan Demokrasi Pancasila.

## B. METODOLOGI.

### 1. Pendekatan Keilmuan dan Cara Penelahaan.

Titik tolak studi ini adalah ilmu hukum<sup>16</sup>, khususnya Hukum Tata Negara<sup>17</sup>. Tetapi, pendekatan yang digunakan tidak bersifat dogmatis (normatif). Hukum dalam arti peraturan perundang-undangan di sini akan diperlakukan sebagai fakta sosial dan politik, dan karena itu

---

<sup>16</sup> Gagasan kedaulatan merupakan konsep yang penting dalam filsafat politik dan hukum. Bahkan konsep ke-aulatan inilah yang membedakan organisasi negara dari organisasi lainnya. Kedaulatan adalah jiwa dari lembaga politik yang disebut negara yang oleh Hobbes disimbolkan sebagai monster kebal dan tak terkalahkan bernama "Leviathan". Alexander Passerin d'Entreves, *The Notion of The State: An Introduction to Political Theory*, The Clarendon Press, Oxford, 1967, hal. 102-105.

<sup>17</sup> Meskipun negara juga merupakan objek ilmu politik, pendekatan yang digunakan dalam studi ini tidak bertolak dari ilmu politik, tetapi ilmu Hukum Tata Negara (HTN) yang merupakan cabang ilmu hukum yang khusus menelaah aspek kelembagaan (organisasi) dari negara. Scholten, "het recht dat regelt de staats-organisatie" dalam *Algemeen Deel*, 2e druk, 1934, hal. 42, atau Logemann, *Over de theorie van een stellig Staatsrecht*, Saksama, Jakarta, 1954, hal. 81; juga Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1970-1989, hal.9. Dilihat dari sistematika ilmu hukum, disertasi ini dapat dikatakan berpangkal tolak dari HTN Indonesia ('*besondere staatsrechtslehre*'). Ilmu pengetahuan kenegaraan dalam arti luas (*staatswissen-schaften im wieteren sinne*) menurut Georg Jellineck meliputi ilmu kenegaraan dalam arti sempit (*Staatswissenschaften im engeren sinne*) dan ilmu pengetahuan hukum (kenegaraan), yaitu *Rechtswissenschaften*. *Algemeine Staats-lehre* (Bad Hamburg v.d. Hone, Berlin, Zurich: Max Gehlen, 1900; Dritte Auflage), hal.3 dst. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Fakultas Pasca Sarjana UI, Jakarta, 1990, hal. 20-21; Moh. Koensardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hal. 37. HTN itu sendiri menurut Jellineck ada yang bersifat umum (*allgemeine staatsrechtslehre*) dan ada pula yang bersifat khusus (*besondere staatsrechtslehre*). Bidang studi ini dapat dikategorikan sebagai '*Besondere Staatsrechtslehre*', yaitu HTN Indonesia. Dalam bukunya *Over de theorie van een stellig Staatsrecht* dan *Het Staatsrecht van Indonesie* (van Hoeve-'s-Gravenhage-Bandung, 1954), Logemann membedakan pengertian HTN yang menyangkut bentuk formil dari asas yang berkaitan dengan isinya HTN yang relatif bersifat dinamis. Pengertian dan asas ini, juga dibedakan oleh Ter Haar ketika membahas mengenai hukum adat dalam bukunya *Beginselen en Stelsel van het Adatrecht*. Demikian pula van Vollenhoven membedakan mengenai "vorm en inhoud van het Internationaal Recht" dalam bukunya "*Omtrek en Inhoud van het Internationaal Recht*. Lihat Mohammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, Jakarta, 1983, hal.17. Karena itu, HTN yang dimaksud itupun adalah HTN dalam arti formil (*formeel stelselmatigheid*) maupun dalam arti materiel (*materieele Stelselmatigheid*). Itu sebabnya, selain pendekatan juridis-historis, pembahasan juga dilakukan dengan dengan pendekatan yang bersifat juridis-filosofis.

akan ditelaah dengan pendekatan politik. UUD dan TAP MPR/S sebagai produk politik, UU sebagai produk legislatif maupun peraturan di bawah UU sebagai produk eksekutif, akan dilihat sebagai proses kebijakan (politik) hukum. Artinya, pembahasan dalam disertasi ini akan dipusatkan pada politik hukum Indonesia (legislative policy)<sup>18</sup> sejak kemerdekaan (tahun 1945) sampai tahun 1980-an<sup>19</sup>. Peraturan perundang-undangan ini akan ditelaah secara juridis-historis dengan cara menelaah ulang latar-belakang perumusan gagasan kedaulatan rakyat dalam ketiga UUD Indonesia dan produk perundang-undangan yang dimaksudkan sebagai penjabaran gagasan kedaulatan rakyat itu, baik di bidang politik maupun ekonomi.

Di samping itu, karena yang menjadi titik tolak disertasi ini adalah Hukum Tata Negara, maka pembahasan akan dikaitkan dengan masalah-masalah politis dan filosofis. Karena itu, selain dari kedua pendekatan di atas, pembahasan juga akan dilakukan dengan pendekatan yang bersifat juridis-politis dan bahkan juridis-filosofis. Dengan demikian, dalam ini studi ini, yang akan dilihat adalah hukum dalam geraknya (law in action), bukan hukum di atas kertas (law in the books)<sup>20</sup>.

Pendekatan hukum dalam geraknya ini perlu terutama karena hukum tata-negara dari negara baru seperti Indonesia, tidak mungkin diharapkan 'reliable' untuk menggambarkan kebijakan riil selama kurun waktu yang diteliti. Tertib ketatanegaraan negara baru biasanya memang belum stabil dan masih terdapat jurang yang tajam antara hukum tertulis dengan kenyataan praktek. Karena itu, menerangkan masalah-masalah ketatanegaraan di Indonesia dengan hanya menyandarkan diri pada teks peraturan tertulis, tidak akan memuaskan karena dinamika perkembangan yang terjadi dalam praktek tidak turut dipertimbangkan. Apalagi hukum tatanegara itu sendiri berkaitan pula dengan politik yang menyangkut kekuatan-kekuatan sosial (social forces) yang menjadi pendukung riil gagasan ketatanegaraan yang yang

---

<sup>18</sup> Lihat Robert R. Mayer dan Ernest Greenwood, *The Design of Social Policy* diterjemahkan oleh Sutan Zanti Arbi dan Wayan Ardhana, *Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial*, Pustekom Depdikbud dan Rajawali, Jakarta, 1984.

<sup>19</sup> Mengenai 'policy-centered approach' ini dalam studi kenegaraan lihat, misalnya, studi yang dilakukan Rod Hague dan Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Second Edition, Humanities Press International Inc., Atlantic Highland, 1987, hal. 26-27.

<sup>20</sup> Roscoe Pound, lihat Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hal.71.



dirumuskan. Karena itu, pembahasan mengenai politik hukum kedaulatan rakyat, mau tidak mau harus juga turut mempertimbangkan social forces dari gagasan demokrasi itu dalam kenyataan.

Di samping itu, karena gagasan kedaulatan rakyat yang dibahas disini menyangkut perumusannya dalam naskah konstitusi yang dalam sejarah ketata-negaraan Indonesia pernah diberlakukan tiga naskah konstitusi, penelaahan juga akan dilakukan secara dengan pendekatan perbandingan. Bahkan, untuk lebih memahami corak khas gagasan kedaulatan rakyat itu dalam rumusan UUD 1945 yang berlaku dewasa ini, telaah perbandingan juga akan dilakukan terhadap konstitusi-konstitusi berbagai negara lain yang diduga mencerminkan aliran-aliran pikiran yang berbeda dari falsafah yang dianut dalam UUD 1945.

## 2. Konseptualisasi.

### a. Konsep Kedaulatan.

Kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Dalam setiap analisis mengenai konsep kekuasaan, seperti dikatakan oleh Jack H. Nagel, ada dua hal penting yang terkait, yaitu lingkup (scope of power) dan jangkauan kekuasaan (domain of power)<sup>21</sup>. Pendekatan Nagel itu, dalam hubungan ini, dapat juga dipergunakan untuk menganalisis mengenai gagasan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi. Lingkup kedaulatan menyangkut soal aktifitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan (sovereign). Dalam kaitannya dengan ruang lingkup kedaulatan, gagasan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi meliputi proses peng-ambilan keputusan. Misalnya dapat dipersoalkan sampai seberapa besar kekuatan ke-putusan-keputusan yang ditetapkan itu, baik di lapangan legislatif maupun eksekutif (the administration of law). Sedangkan jangkauan kedaulatan (domain of sovereignty), melalui analisis relasional (relational

---

<sup>21</sup> Mengenai analisis Jack H. Nagel tentang 'scope and domain of power' ini, lihat *The Descriptive Analysis of Power*, Yale University Press, New Haven, 1975, hal.14; juga dibahas dalam Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1986, hal.14.

analysis) antara 'Sovereign' dan 'subject'<sup>22</sup>, terkait soal siapa atau apa yang memegang kekuasaan tertinggi itu dalam suatu negara, dan apa atau siapakah yang menjadi subjek dalam arti sasaran yang dijangkau oleh konsep kekuasaan yang bersifat tertinggi itu.

Dalam hubungannya dengan kedua konsep itu (lingkup dan jangkauan kedaulatan), disertasi ini ingin menitik-beratkan perhatian pada yang kedua, yaitu konsep mengenai jangkauan kedaulatan, terutama yang menyangkut apa atau siapa yang dikuasai. Dalam konsep mengenai jangkauan (domain) ini, ada dua hal yang penting, yaitu (a) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara; dan (b) apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi itu. Meskipun kedua-duanya sama-sama akan disinggung, perhatian utama dalam studi ini diarahkan kepada soal yang terakhir, yaitu apa yang dikuasai.

Adapun mengenai soal siapa atau apa yang menguasai, kedaulatan itu dapat dipegang oleh seseorang, sekelompok orang, sesuatu badan atau sekelompok badan yang melakukan legislasi dan administrasi fungsi-fungsi pemerintahan<sup>23</sup>. Mengenai siapa yang berdaulat itu dikenal pula adanya 5 (lima) teori atau ajaran yang dikenal dalam ilmu hukum, yaitu<sup>24</sup>:

- 1) Teori Kedaulatan Tuhan.
- 2) Teori Kedaulatan Raja.
- 3) Teori Kedaulatan Negara.
- 4) Teori Kedaulatan Rakyat.

---

<sup>22</sup> H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, The Clarendon Press, London, 1979, hal.49-76. Subjek di sini adalah rakyat yang harus tunduk sebagai objek kekuasaan 'Sovereign'.

<sup>23</sup> Dalam *Encyclopaedia of Social Sciences*, hal.267 dan dalam *Encyclopedia Internasional*, hal. 242, disebutkan bahwa kedaulatan itu adalah seseorang atau sekelompok orang, suatu badan atau sekelompok badan yang melegislasi-kan dan mengadministrasikan fungsi pemerintahan (an individual or group of people, an organ or a group of organs legislates and administers the function of government).

<sup>24</sup> Hamid S. Attamimi, dalam disertasinya, juga menyebut lima ajaran kedaulatan. Akan tetapi, ajaran Kedaulatan Tuhan ini tidak disebut. Sebagai gantinya, oleh Hamid Attamimi dikemukakan adanya ajaran yang disebut "ajaran kedaulatan dalam lingkungan sendiri" dengan tokohnya Dooyeweerd. Dalam judul pidato Abraham Kuyper tahun 1880 pada pembukaan Vrij Universiteit Amsterdam, "Soevereiniteit in Eigen Kring", hal ini terlihat. Lihat Hamid S.Attamimi, *Op.Cit.*, hal. 129-130. Lain lagi, Wirjono Prodjodikoro dalam *Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, *Op.Cit.*, hal.5-6. Wirjono hanya mengemukakan adanya empat teori kedaulatan, yaitu Kedaulatan Negara, Tuhan, Rakyat dan Hukum.

## 5) Teori Kedaulatan Hukum<sup>25</sup>.

Pertama, ajaran Kedaulatan Tuhan yang menganggap Tuhan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Kedaulatan Tuhan ini dalam praktek dapat menjelma dalam hukum yang harus dipatuhi oleh Kepala Negara atau dapat pula menjelma dalam kekuasaan Raja sebagai Kepala Negara yang mengklaim wewenang untuk menetapkan hukum atas nama Tuhan. Kedua, ajaran Kedaulatan Raja yang memandang bahwa Rajalah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara<sup>26</sup>. Pandangan seperti ini muncul terutama setelah periode sekularisasi negara dan hukum di Eropah. Ketiga, ajaran Kedaulatan Negara yang merupakan reaksi terhadap kesewenangan Raja yang muncul bersamaan dengan timbulnya konsep negara bangsa dalam pengalaman sejarah di Eropah. Masing-masing kerajaan di Eropah melepaskan diri dari ikatan negara dunia yang diperintah oleh Raja yang sekaligus memegang kekuasaan sebagai Kepala Gereja<sup>27</sup>. Setelah itu, muncul pula ajaran Kedaulatan Hukum yang beranggapan bahwa negara itu sesungguhnya tidaklah memegang kedaulatan<sup>28</sup>. Sumber kekuasaan tertinggi adalah Hukum dan setiap Kepala Negara harus tunduk kepada hukum. Kemudian muncul pula ajaran Kedaulatan Rakyat yang menganggap bahwa yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap negara itu adalah rakyat<sup>29</sup>. Kehendak rakyatlah yang merupakan sumber kekuasaan setiap Pemerintah.

Kelima teori kedaulatan itu, di satu pihak merupakan perkembangan aksi-reaksi dalam praktek, tetapi di pihak lain menggambarkan pula perbedaan pemikiran mengenai konsep

---

<sup>25</sup> Ada perbedaan di antara beberapa ahli mengenai urutan munculnya teori kedaulatan ini, khususnya berkenaan dengan teori kedaulatan hukum dan teori kedaulatan rakyat. Hamid Attamimi menyebut kedaulatan rakyat dalam urutan nomer 2 setelah kedaulatan Raja, sedangkan kedaulatan hukum yang terakhir. *Op.Cit.* Mohamad Koesnardi dan Bintang Saragih dalam *Ilmu Negara* menyebut kedaulatan rakyat pada nomer 3 (setelah kedaulatan Tuhan dan Raja) disusul oleh kedaulatan negara dan kedaulatan hukum. *Op.Cit.*, hal.118.

<sup>26</sup> Raja bahkan dianggap sebagai Pemimpin suci yang dipilih atau, seperti pandangan Romawi kuno, pemegang kedaulatan untuk menciptakan hukum dan sekaligus melaksanakannya. Gaetano Mosca, *The Ruling Class*, McGraw- Hill, NY-London, 1939, hal.375.

<sup>27</sup> Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal.58.

<sup>28</sup> Lihat pandangan tokoh-tokoh seperti Hugo Krabbe dalam dalam Moh. Koesnardi dan Bintang R. Saragih, *Op.Cit.*, hal.123.

<sup>29</sup> Doktrin kedaulatan rakyat inilah yang menurut d'Entreves merupakan dasar dari negara demokrasi moderen, lihat *The Notion of the State* *Op.Cit.*, hal.92.

kenegaraan dalam sejarah. Sebagai teori, tidak satupun dari kelima ajaran itu yang dapat disebut paling moderen. Bahkan dinamika pemikiran mengenai konsep negara yang berdasar atas hukum dan negara kerakyatan sudah berlangsung sejak dari zaman Yunani dan Romawi kuno<sup>30</sup>. Jika sejarah kedua negara kuno ini dipelajari, akan terlihat bahwa akar perkembangan gagasan kedaulatan rakyat tumbuh dari tradisi Romawi, sedangkan gagasan kedaulatan hukum tumbuh dari tradisi Yunani kuno<sup>31</sup>. Hanya saja harus diakui, hampir semua negara moderen dewasa ini, secara formil mengaku menganut asas kedaulatan rakyat. Menurut penelitian Amos J. Peaslee tahun 1950, 90 persen negara di dunia dengan tegas mencantumkan dalam konstitusinya masing-masing bahwa kedaulatan itu berada di tangan rakyat, dan kekuasaan Pemerintah bersumber kepada kehendak rakyat<sup>32</sup>. Inilah prinsip dasar yang kemudian dikenal sebagai konsep demokrasi. Secara formal, demokrasi menjadi sesuatu yang diidealkan di tiap negara, meskipun implementasinya di satu negara dengan negara lain berbeda-beda<sup>33</sup>. Inilah dilemma demokrasi di zaman sekarang.

Sedangkan dari segi yang kedua, yaitu sasaran yang dikuasai pemegang kedaulatan ada dua hal yang penting. Pemegang kekuasaan itu dapat menguasai orang dan dapat pula menguasai kekayaan. Kedua objek kekuasaan inilah yang oleh Montesquieu dibedakan dan bahkan dipisahkan secara tegas atas dasar perbedaan antara konsep 'imperium' versus 'dominium'. Menurut, Montesquieu, imperium merupakan konsep mengenai "rule over individuals by the prince", sedangkan 'dominium' merupakan konsep mengenai "rule over things by the individuals"<sup>34</sup>. Tetapi, terlepas dari perbedaan kedua konsep ini, baik orang

---

<sup>30</sup> Pelajari, misalnya, perbedaan pemikiran antara Plato dan Aristoteles mengenai hukum dan rakyat, Thomas R. Martin, *Sovereignty and Coinage in Classical Greece*, Princeton, New Jersey, 1985; juga dalam Bhandari, *History of European Political Philosophy*, Evernew Book, Lahore, 1969, hal.1-39.

<sup>31</sup> Martin Ostwald, *From Popular Sovereignty to the Sovereignty of Law: Law, Society and Politics in Fifth Century Athens*, University of California Press, Berkeley, 1986, hal.79-83.

<sup>32</sup> 74 di antara 83 konstitusi yang ditelitinya (90%) menganut ajaran kedaulatan rakyat. *Constitutions of Nations*, vol.I, Concord., The Rumford Press, New Haven, 1950, hal.8.

<sup>33</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1980, hal.69-73.

<sup>34</sup> Baron de Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, Book XXVI, Chap.15, 1748, dalam Morris R.Cohen, *Law and the Social Order: Essays in Legal Philosophy*, Transactional Books, New Brunswick (USA) and London (UK), 1982, hal.41-49.

(individuals) maupun kekayaan (things) secara teoritis, sama-sama dapat menjadi objek kekuasaan. Karena itu, pembahasan mengenai soal akan dikaitkan dengan kedua objek kekuasaan itu secara bersamaan. Kedaulatan Rakyat merupakan antitesis terhadap gagasan Kedaulatan Raja, Kedaulatan Negara ataupun gagasan kekuasaan lainnya yang memungkinkan segelintir orang menguasai rakyat banyak (individuals) di bidang politik (demokrasi politik), dan yang menguasai sumber-sumber kehidupan di bidang ekonomi (demokrasi ekonomi).

b. Konsep Antinomis antara Individu dan Kolektivitas.

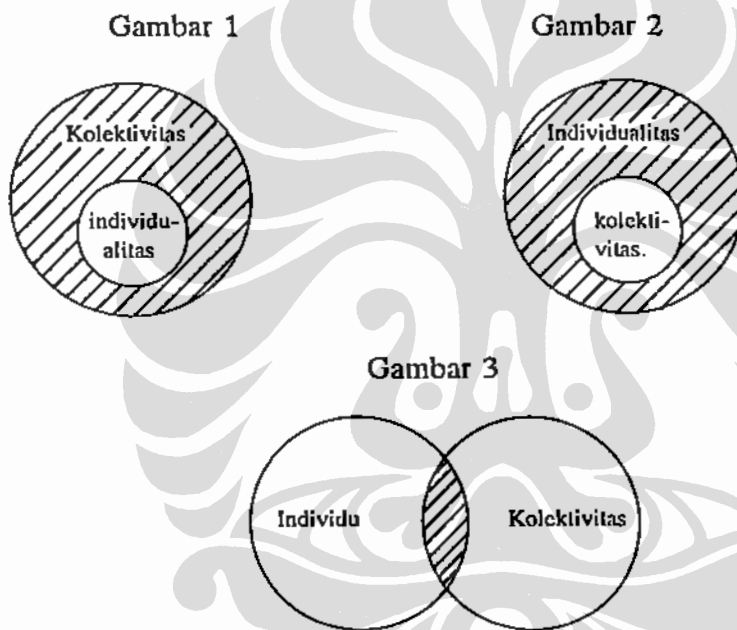
Sehubungan dengan dilema di atas, studi ini akan mempergunakan prinsip keseimbangan antara individu dengan kolektivitas sebagai alat pengukur sejauhmana konsep formil dari demokrasi (Kedaulatan Rakyat) diimplementasikan dalam praktek. Perbedaan pandangan mengenai pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam praktek berkaitan dengan aliran pikiran yang mendasari gagasan itu di tiap negara. Kedudukan individualitas rakyat yang tercermin dalam hak-hak mereka untuk menentukan jalannya negara berhadapan dengan kedudukan kolektivitas yang tercermin dalam kekuasaan negara menjadi alat ukur yang jelas untuk menilai pelaksanaan gagasan kedaulatan rakyat itu dalam praktek.

Perbedaan di antara kedua paham ini terus menerus berlangsung dan melahirkan gagasan kenegaraan yang berbeda pula di sepanjang sejarah. Dalam paham pertama yang dikenal dengan individualisme, hak rakyat sebagai individu yang diutamakan. Sedangkan dalam kolektivisme, yang ditekankan adalah kewajiban kolektif negara atas rakyat. Antinomi di antara keduanya tidak pernah hilang dari sejarah sejak umat manusia mengenal kehidupan bernegara<sup>35</sup>. Nilai mana di antara keduanya yang dianggap 'ultimate', merupakan pertanyaan yang selalu dicoba untuk dijawab oleh para filosof, jurist dan ahli politik sejak dari zaman Yunani kuno sampai sekarang. Ini menunjukkan bahwa antinomi di antara keduanya bukanlah persoalan baru dalam sejarah umat manusia. Kadang-kadang dalam kurun waktu tertentu, nilai individu lebih menonjol dalam pemikiran umat manusia. Tetapi, pada kurun waktu yang

---

<sup>35</sup> Dalam sejarah barat, hal ini diakui misalnya oleh W. Friedmann dengan mengatakan: "The fundamental controversy of political thought in the history of western civilization has been that between collectivist and individualist ideals". *Legal Theory, Stevens and Sons, London, 1967, hal.82.*

lain, nilai kolektif lebih diutamakan. Karena itu, kedua aliran pikiran ini pada pokoknya bukanlah soal pilihan ideologis yang bersifat statis<sup>36</sup>. Apresiasi terhadap individualisme versus kolektivisme ini berkembang sesuai dengan perkembangan kebutuhan yang muncul dalam kenyataan hidup umat manusia sejak dulu sampai kapanpun juga<sup>37</sup>. Karena itu, dapat dikemukakan bahwa sejauh menyangkut pemikiran di lapangan ilmu hukum, sejak dulu telah berkembang tiga pilihan sikap di kalangan para ahli mengenai soal ini. Dalam pandangan pertama, nilai dan kepentingan individu disubordinasikan di bawah kolektivitas. Kedua, nilai dan kepentingan kolektivitas ditundukkan di bawah individu. Ketiga, percobaan mengakomodasikan 'klaim' kedua nilai dan kepentingan itu dalam satu harmoni<sup>38</sup>. Ketiganya dapat digambarkan dalam 3 model hubungan antara individu dan kolektivitas seperti berikut ini.



<sup>36</sup> Pendekatan demikian ini oleh Bart Hessel disebut sebagai pendekatan deideologis, lihat *Rechtsstaat en Economische Politiek*, W.E.J.Tjeenk Willink & NISSER, Zwolle, 1987, hal.578.

<sup>37</sup> Ervin Laszlo, *Individualism, Collectivism and Political Power: A Relational Analysis of Ideological Conflict*, Marinus Nijhoff, The Hague, 1963, hal.1.

<sup>38</sup> Menurut Muhammad Muslehuddin, "Legal theories assume one of three attitudes: Either they subordinate the individual to the community, or they subordinate the community to the individual, or they attempt to blend the two rival claims", *Philosophy of Islamic Law and the Orientalists (A Comparative Study of Islamic Legal System)*, Islamic Publication Ltd., Lahore, 1980, hal. 120.

Pandangan yang secara ekstrim menekankan supremasi kolektivitas atas individu seperti pada Gambar 1, sudah terlihat sejak zaman Yunani kuno dalam konsep 'negara ideal' yang dikemukakan Plato<sup>39</sup> dalam 'Republic' ataupun konsep Aristoteles mengenai 'the best possible state'<sup>40</sup> dalam 'Politics'<sup>41</sup>. Dalam konsep negara ideal Plato, bukan saja individu rakyat tetapi kelompok swasta seperti keluarga pun dianggap tidak berhak atas hak milik. Individu dianggap sebagai bagian tak terpisahkan dalam konsep Plato mengenai Republik, sehingga individualitas hak milik tidak lagi perlu dipersoalkan. Pandangan yang mengutamakan kolektivitas serupa ini juga terlihat dalam konsep teokrasi di kalangan Katolik pada abad pertengahan dan dalam paham sosialisme ekstrim yang dimotori oleh Marx yang berpengaruh di Eropa sampai menjelang akhir abad ke-20. Aliran pikiran ini mensubordinasikan individualitas di bawah kolektivitas. Sebaliknya, kaum Stoics yang berpengaruh di Romawi<sup>42</sup> justru lebih mengembangkan pemikiran mengenai supremasi individu<sup>43</sup> (Gambar 2). Dalam perkembangan selanjutnya, filsafat hukum yang didasari oleh individualisme ini misalnya muncul dalam doktrin hak mutlak (inalienable rights) yang kemudian menjadi basis teori hukum dan politik John Locke, dan filsafat moral dan hukum Emmanuel Kant, teori sosial Rousseau dan sebagainya<sup>44</sup>. Dalam perspektif kedua ini, individu adalah yang justru diutamakan, sedangkan kolektivitas dinomorduakan.

Dalam perkembangan sejarah, masing-masing aliran pikiran itu, tidak sunyi dari kritik

---

<sup>39</sup> A.R.M. Murray, An Introduction to Political Philosophy, Cohen and West, London, 1953, hal.36-37.

<sup>40</sup> Menurut Aristoteles, negara merupakan organisme yang tidak hanya mengumpul individu, melainkan menggabungkan himpunan individu menjadi satu organisme. Karena itu, teori Aristoteles ini kemudian dikenal dengan teori negara organik. Ibid., hal.57-58. Lihat juga Ernest Barker, The Politics of Aristotle, Oxford University Press, London-New York, 1984.

<sup>41</sup> Baca misalnya, F.M. Cornford, Plato: The Republic, New York, 1945.

<sup>42</sup> R.N. Berki, The History of Political Thought. A Short Introduction, J.M.Dent and Sons, Everyman's University Library, London, 1988, hal.73.

<sup>43</sup> Wolfgang Friedmann, Op.Cit., hal.89.

<sup>44</sup> Misalnya George H.Sabine, Teori-Teori Politik: Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangannya, Jilid 2, (judul asli: "A History of Political Theory, 1937-1950, terj. Soewarno Hadiatmodjo), Binacipta, Bdg., 1981, hal. 167-243; Huntington Cairns, Legal Philosophy From Plato to Hegel, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1949, hal.335-465; dan A.R.M.Murray, Introduction to Political Philosophy, Op.Cit., hal.108-134.

dan kelemahan. Karena itu, usaha untuk melakukan kombinasi juga muncul dan bahkan cenderung populer manakala bandul sejarah sedang bergerak dari satu ekstrim pandangan ke ekstrim yang lain. Salah satu tokoh utama yang berminat besar untuk menyelesaikan dikotomi ini dengan melakukan kombinasi di antara keduanya adalah Hegel (1770-1831)<sup>45</sup> yang mencoba untuk mengkombinasikan gagasan otonomi individu dengan kekuasaan superior masyarakat kolektif yang menurutnya tercermin dalam 'negara' (Gambar 3). Hegel sendiri dikenal sebagai tokoh yang berusaha mengatasi dikotomi pikiran dan kehendak (thought and will), antara 'matter' dan 'idea'. Karena itu ia berpendapat, dualisme antara individu dan masyarakat juga harus dihilangkan dengan merumuskan konsep mengenai negara<sup>46</sup>. Sayangnya, konsepsi Hegel mengenai negara itu sendiri sangat menekankan unsur kekuatan atau kekuasaan, 'force' atau 'power' (macht or gewalt) sebagai prasyarat yang diperlukan dalam setiap negara<sup>47</sup>. Pandangan Hegel ini secara tegas menganut model 'organicist state'. Negara pertama-tama merupakan suatu organisme yang tunggal dan mengintegrasikan semua komponen unsur rakyat dalam hubungan yang bersifat fungsional. Ia menghubungkan konsep mengenai negara dengan konsep mengenai keluarga yang berasal dari dua pribadi yang otonom yang kemudian membentuk satu kesatuan organisme (keluarga)<sup>48</sup>. Menurut Hegel, dengan perkawinan, individu otonom menjadi lebur dalam keluarga sebagai satu kesatuan yang baru.

---

<sup>45</sup> Nama lengkapnya adalah Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), A.R.M.Murray, *Ibid*, hal.147-159;

<sup>46</sup> Semula, Hegel sendiri memisahkan konsep negara dengan 'civil society'. Dalam bukunya "The German Constitution", Hegel mengemukakan bahwa di satu pihak ada rakyat, bangsa, dan masyarakat dengan segala ciri-cirinya, dan di pihak lain ada organisasi politik. Dalam "The German Constitution" ini, menurut Pelczynski, Hegel tampil seperti umumnya para teoritis politik dan bahkan banyak merujuk kepada teori-teori kontemporer mengenai negara. Akan tetapi, dalam karyanya kemudian yaitu "The Philosophy of Rights", Hegel tampil lebih 'genuine' dan 'khas' dengan mencoba mengkombinasikan kedua konsep masyarakat sipil dan organisasi politik itu dalam konsepnya mengenai negara. Lihat Z. A. Pelczynski (ed.), Hegel's Political Philosophy: Problems and Perspectives. A Collection of New Essays, Cambridge University Press, London, 1971, hal.4-5.

<sup>47</sup> Bagi Hegel, yang menjadi esensi (kekuasaan) negara itu lebih merupakan kekuatan daripada hukum atau dalam istilah Jerman yang digambarkannya lebih merupakan konsep 'machtstaat' daripada 'rechtsstaat'. "... for Hegel force rather than law is the essence of the state (in German terminology that he describes to a Machtstaat rather than a Rechtsstaat conception of the state)". *Ibid.*, hal. 3. Tuduhan seperti ini juga dilakukan oleh H. Heller, Hegel und der Nationale Machtstaats gedanke in Deutschland, Leipzig, Berlin, 1921, *Ibid*.

<sup>48</sup> Peter J. Steinberger, Logic and Politics: Hegel's Philosophy of Right, Yale University Press, New Haven and London, 1988, hal.198 ("In our treatment of marriage, we saw two distinct and autonomous individuals, each having a free will, come together on the basis of a joint rational decision to create a new entity having, so to speak, a will of its own").



Pendapat Hegel ini, sejalan dengan pandangan gereja tentang perkawinan yang tidak dianggap sebagai ikatan kontraktuil (*verbintennis*). Tidak seperti hukum sekuler, lembaga perkawinan dalam agama Kristen, bersifat 'sakramental'<sup>49</sup>. Karena itu, Hegel sendiri mengecam sistem hukum perkawinan sekuler di negara-negara Eropah yang mengikuti cara berpikir Emmanuel Kant dengan menerima prinsip kontraktual<sup>50</sup>. Ia menolak cara berpikir kontraktual dalam perkawinan seperti halnya ia menolak teori yang memperlakukan negara sebagai hasil dari kontrak sosial<sup>51</sup>. Dalam sistem hukum Eropah, perkawinan umumnya dianggap sebagai kontrak antara mempelai, di mana masing-masing pihak lebur menjadi satu dalam konsep mengenai harta bersama. Harta bersama itu terjadi secara otomatis dalam setiap perka winan, kecuali diperjanjikan lain<sup>52</sup>. Pandangan mengenai lembaga perkawinan ini mempengaruhi konsep keluarga yang ditransformasikan oleh Hegel dalam pandangannya mengenai negara yang dikenal dengan teori kekeluargaan atau integralistik menurut istilah yang diperkenalkan oleh Soepomo dalam UUD 1945<sup>53</sup>.

Pada hal, konsep 'perkawinan' dan 'keluarga' dalam pandangan Barat dan agama Kristen itu tidak cocok dengan pandangan yang berkembang di masyarakat Indonesia sendiri, baik dari segi tradisi budayanya yang asli (hukum adat) maupun dari segi agama (Islam). Di satu pihak, berbeda dari hukum gereja yang menganggap perkawinan sebagai sakramen, baik hukum adat maupun hukum Islam sama-sama menganut prinsip kontraktual dalam

---

<sup>49</sup> Kontrak dalam perkawinan terjadi antara para mempelai dengan gereja bukan di antara para mempelai itu sendiri, seperti dalam perkawinan yang kontraktual. Sedangkan dalam Islam, perkawinan dilihat sebagai "*mitsaqon ghholizhon*" (perjanjian suci) yang bersifat vertikal antara kedua mempelai dengan Allah dan sekaligus bersifat horizontal antara kedua belah pihak (kontraktual). Karena itu, *sahnya perkawinan terjadi dengan berlangsungnya "aqad nikah"*.

<sup>50</sup> Menurutnyanya "*to subsume marriage under contract, as Kant did, is shameful*". Huntington Cairns, *Legal Philosophy From Plato to Hegel*, The Johns Hopkins, Baltimore, 1949, hal. 524.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Pasal 119 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetbook* eks zaman Hindia Belanda) menyatakan: "*Mulai saat perkawinan dilangsungkan, demi hukum berlakulah persatuan bulat antara harta-kekayaan suami dan isteri, sekedar mengenai itu dengan perjanjian kawin tidak diadakan ketentuan lain.*"

<sup>53</sup> Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, jilid I, Jajasan Prapantja, Jakarta, 1959, hal.112.

perkawinan<sup>54</sup>. Di pihak lain, berbeda dari hukum Barat yang bersifat sekuler, baik hukum adat maupun hukum Islam memandang kontrak perkawinan bersifat horizontal antara para mempelai dan sekaligus vertikal dengan Tuhan (materiel dan sekaligus spirituil). Lagi pula, dalam sistem hukum Barat, harta para pihak tercampur secara otomatis melalui perkawinan, kecuali diperjanjikan lain<sup>55</sup>. Sedangkan dalam hukum adat maupun Islam, harta yang diperoleh masing-masing suami isteri dalam perkawinan tidaklah tercampur kecuali diperjanjikan sebaliknya.

Selain itu, negara yang disebut Hegel 'Monarch', meskipun dapat saja bersifat 'konstitusional', tidaklah bekerja di bawah pembatasan-pembatasan konstitusional dalam arti yang lazim. Negara tidak mempunyai kewajiban-kewajiban kontraktuil yang menjadi acuan dari tindakan yang harus dilaksanakan<sup>56</sup>. Bagaimana jika Raja berubah menjadi 'despot', tidak dapat dijawab oleh Hegel. Ia sangat menghindari pembicaraan mengenai kemungkinan adanya 'revolusi' menentang Raja. Karena, dengan kemungkinan hak untuk mengadakan revolusi itu sama sekali bertentangan dengan pandangannya yang berlawanan dengan teori kontrak sosial sebagai landasan hukum untuk terjadinya penggantian Raja, apabila sang Raja melanggar kontrak<sup>57</sup>. Baginya, "guarantees against despotism to lie rather in the objective organicism of the state itself"<sup>58</sup>. (Jaminan dari despotisme terletak lebih pada organisme objektif negara itu sendiri). Apa yang ia maksudkan dengan ini tidaklah terlalu jelas. Agaknya ia ingin mengatakan bahwa apabila penguasa negara berkembang menjadi tiran, dengan sendirinya kesatuan organisme itu akan sakit dan akhirnya bubar, lalu kemudian akan terbentuk sebuah organisme baru<sup>59</sup>. Tetapi, bagaimana proses terbentuknya organisme baru itu, ia tidak

---

<sup>54</sup> Majid Khadduri, "Marriage in Islamic Law: The Modernist Viewpoints" dalam *The American Journal of Comparative Law*, vol.26 No.2, 1978, hal.213.

<sup>55</sup> Bandingkan Pasal 119 KUHPerdara dengan QS.4:32 dan QS.4:128 (al-Nisa').

<sup>56</sup> Peter J.Steinberger, *Op.Cit.*, hal. 194.

<sup>57</sup> Peter J.Steinberger, *Op.Cit.*, hal. 227.

<sup>58</sup> *Ibid.*, hal. 228

<sup>59</sup> *Ibid.*

jelaskan. Karena pandangannya sendiri tidak memungkinkannya menawarkan revolusi dalam proses peralihan ke arah organisme baru itu. Karena itu, dalam hubungannya dengan percobaan kombinasi antara individualisme versus kolektivisme itu --seperti dikatakan oleh Friedmann-- "Hegel has disguised, not overcome, the choice between alternatives"<sup>60</sup>. Hegel sendiri, tidak berhasil melakukan kombinasi antara individualisme versus kolektivisme seperti yang dikehendakinya. Menurutnya, apa yang dilakukan Hegel tidaklah menyelesaikan masalah kedua kutub antinomis antara nilai dan kepentingan individualisme dan kolektivisme, melainkan justru mengaburkan keduanya dalam konsepnya mengenai negara organis. Apa lagi, seperti dinyatakan oleh Steinberger, salah satu kesulitan yang dihadapi dalam pemikiran Hegel itu adalah "The problem of translating philosophically derived standards into actual practice..."<sup>61</sup> (problem penerjemahan standar-standar filosofis ke dalam praktek aktual). Dalam praktek, apa yang Hegel bayangkan sebagai kombinasi antara individualisme dan kolektivisme itu, sebenarnya tidak lebih daripada kolektivisme juga. Namun begitu, terlepas dari kelemahan-kelemahan yang dikemukakan di atas, idealisme Hegel ini patut dipuji karena komitmennya yang kuat untuk menyelesaikan problem akut dalam sejarah umat manusia dalam kehidupan kenegaraan. Terlepas dari kegagalannya, sumbangan Hegel ini penting tidak saja karena prakarsanya untuk mengatasi kelemahan-kelemahan sistem individualisme seperti yang dikemukakan Sabine<sup>62</sup>, tetapi juga untuk menyelesaikan pertentangan antara individualisme versus kolektivisme dengan cara menghilangkan kelemahan dari keduanya. Karena itu, menurut Sabine, sistem filsafat Hegel ini akan tetap memegang peranan penting, terutama dalam abad industrialisasi di masa kini dan mendatang, yang tumbuh pesat dalam konteks sistem individualisme<sup>63</sup>.

Kedua unsur individualisme dan kolektivisme itu, sebenarnya merupakan antinomi yang

---

<sup>60</sup> Wolfgang Friedmann, *Op.Cit.*, hal.90.

<sup>61</sup> Peter J. Steinberger, *Op.Cit.*, hal. 242.

<sup>62</sup> George Sabine, *Teori-Teori Politik: Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangannya*, Binacipta, Bandung, 1981, hal.309.

<sup>63</sup> *Terlepas dari kelemahannya, idealisme dan sistem filsafat Hegel di masa sekarang menurut G.H. Sabine mempunyai arti penting, terutama berkenaan dengan kritiknya terhadap individualisme di zaman moderen. Ibid.*

niscaya dalam sejarah pemikiran umat manusia mengenai negara dan masyarakat. Otonomi individu dan kekuasaan kolektivitas, merupakan dua sisi dari mata uang yang sama, sehingga dalam setiap gagasan betapapun corak individualismenya, secara bersamaan selalu terkandung corak kolektivisme di dalamnya. Begitu juga sebaliknya, dalam gagasan kolektivisme selalu terkandung dimensi individualitas. Keduanya tidak perlu dipertentangkan sebagai pilihan ideologis yang statis<sup>64</sup>. Apresiasi terhadap individualisme versus kolektivisme ini sebaiknya dikaitkan dengan perkembangan kebutuhan yang konkrit dalam setiap kurun sejarah, termasuk perkembangan ketatanegaraan di Indonesia. Karena itu, terlepas dari kelemahan dan kegagalan percobaan yang dilakukan Hegel ini, penulis ingin mengambil semangatnya atau idealisme keseimbangan<sup>65</sup> yang ditawarkannya untuk menilai dan mengukur sejauhmana perkembangan gagasan kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam UUD dan kemudian dijabarkan dalam praktek yang tercermin dalam berbagai produk perundang-undangan setelah kemerdekaan.

Yang menjadi pusat perhatian di sini adalah soal corak individualisme dan kolektivisme yang terkandung dalam UUD dan perundang-undangan lainnya itu. Individualisme dipahami sebagai aliran pikiran yang memandang hubungan antara individu dan masyarakat berpusat pada individu. Individu bersifat primer, sedangkan masyarakat bersifat sekunder. Sebaliknya dalam aliran kolektivisme, justru masyarakatlah yang primer, sedangkan individu bersifat sekunder. Kedua paham ini dikembangkan lebih lanjut dalam praktek sebagai ideologi politik dan ideologi ekonomi. Dalam hubungan ini kemudian dikenal adanya paham liberalisme, otoritarianisme dan totalitarianisme, sebagai ideologi politik serta paham kapitalisme, sosialisme dan komunisme sebagai ideologi ekonomi. Masing-masing mendasarkan diri pada

---

<sup>64</sup> Perspektif yang bersifat deideologis dalam rangka usaha melakukan kombinasi antara kedua nilai ini, secara menarik, misalnya dilakukan oleh Bart Hessel dalam kaitannya dengan konsep negara hukum (*rechtsstaat*). Dengan konsep yang disebutnya '*relationistic concept of rechtsstaat and economic policy*', Hessel mengklaim berhasil me-nawarkan kombinasi itu. "Our interpretation of the substantive principles is, in contradiction to the individualistic and collectivist approach, not based on ideology, but is derived from a non-positivist image of man...". lihat *Rechtsstaat en Economische Politiek*, W.E.J.Tjeenk Willink & NISER, Zwolle, 1987, hal.578.

<sup>65</sup> Hegel sendiri menggunakan istilah sintesis yang dipinjamnya dari Aristoteles dalam memahami dialektika perkembangan sejarah (tesis, antitesis dan sintesis). Hukum sejarah ini dikembangkan lebih lanjut oleh Hegel dalam konteks hukum logika. Tetapi, dalam disertasi ini keseimbangan itu lebih dipahami sebagai kombinasi, bukan sintesis seperti dalam pikiran Hegel.

salah satu paham individualisme atau kolektivisme itu<sup>66</sup>.

c. Konsep Penelaahan.

Indikator kedudukan Individu dan Kolektivitas dalam perkembangan dua kutub ekstrim individualisme dan kolektivisme itu, diukur dengan melihat dinamika peranan rakyat dan negara selama tiga kurun periode demokrasi. Di bidang politik, dinamika peranan rakyat itu tercermin dalam peranan parlemen atau badan permusyawaratan-perwakilan dan partai politik, berhadapan dengan Pemerintah. Sejauhmana produk-produk hukum yang ditetapkan dalam kurun waktu yang bersangkutan mencerminkan berperannya lembaga-lembaga demokrasi itu dalam berhadapan dengan Pemerintah, menentukan corak dinamis unsur-unsur individualisme versus kolektivisme itu. Semakin besar peranan rakyat, makin besar pula penghargaan terhadap individualitas, dan ini mencerminkan kian meningkatnya penghargaan terhadap individualitas rakyat dalam kebijakan demokrasi politik. Sedangkan di bidang ekonomi, dinamika peranan rakyat diukur dari sejauhmana produk hukum yang ditetapkan selama periode itu mempengaruhi pola hubungan antara Pemerintah dan badan-badan usaha. Kian besar peranan negara, kian besar corak intervensionisnya sebagai negara kesejahteraan, kian besar pula kadar kolektivisme yang dianut dalam kebijaksanaan demokrasi ekonomi.

Di samping itu, dinamika individualisme-kolektivisme juga tercermin dalam hubungan antara sesama badan usaha itu sendiri. Badan-badan usaha yang mencerminkan kedaulatan rakyat adalah badan usaha milik negara dan koperasi. Karena itu, kian besar peranan badan usaha milik swasta atas kedua jenis badan usaha lainnya, kian besar pula corak individualisme dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat Indonesia di bidang ekonomi itu. Sebaliknya, kian besar peranan badan usaha negara dan koperasi rakyat di atas badan usaha swasta, kian besar pula corak kolektivisme itu dalam kebijakan demokrasi ekonomi Indonesia. Tetapi, dalam hubungan dengan peranan negara dan rakyat di bidang ekonomi, perlu dibedakan dua tipe kolektivisme:

---

<sup>66</sup> Menurut Ervin Laszlo, "Organized society is built on the assumption that the individual and the collectivity have definite mutual relations, and that most individuals within the social group share a similar conception of this interrelation." *Op.Cit.*, hal.1.

kolektivisme negara dan kolektivisme rakyat. Dalam hal kolektivisme itu didominasi oleh kuat peranan rakyat dibandingkan dengan pemerintah atau besarnya peranan koperasi di atas peranan badan usaha negara maupun badan usaha swasta lainnya, maka tipenya dapat disebut sebagai kolektivisme rakyat. Tetapi, jika kolektivisme yang dimaksud ditandai dengan besarnya peranan negara atau sektor non-negara, maka tipe kolektivisme terakhir ini dapat disebut sebagai kolektivisme negara.

### 3. Definisi Kerja.

Karena luasnya lingkup materi yang dicakup dalam studi ini, untuk menghindari kesalahpahaman, pengertian operasional beberapa istilah di bawah ini perlu diberikan batasan, yaitu:

#### a. Kedaulatan.

Kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi. Pengertiannya dapat bersifat eksternal, dalam hubungan antara suatu negara dengan negara yang lain, dan dapat pula bersifat internal antara negara dengan rakyatnya. Dalam disertasi ini, konsep yang dipakai adalah kedaulatan menurut konsep Hukum Tata Negara, yaitu kedaulatan dalam aspeknya yang internal. Karena itu pengertian yang bersifat eksternal yang menjadi objek Hukum Internasional<sup>67</sup>, tidak akan dipersoalkan.

#### b. Konstitusi dan Pelaksanaannya.

Hukum dan Konstitusi di sini dipahami baik dalam arti formil maupun materiel. Dalam arti formil yang dimaksud adalah peraturan perundang-undangan tertulis yang meliputi 3

---

<sup>67</sup> C.F.Strong, *Modern Political Constitution*, The English Language Society, London, 1930-1966, hal 80-81. Selain kedaulatan internal dan eksternal ini, dalam literatur juga dikenal konsep 'political sovereignty' dan 'legal sovereignty'. Term kedaulatan politik disini berarti kedaulatan politis yang harus dibedakan dari kedaulatan di bidang politik yang dibahas disini sebagai konsep demokrasi politik. Begitu juga kedaulatan hukum (legal sovereignty) harus dibedakan dari kedaulatan hukum dalam arti 'sovereignty of law'. Wakil-wakil rakyat di parlemen, seperti dikemukakan oleh Dicey, dianggap berdaulat secara politis. Sedangkan Ratu (Raja) Inggris, berdaulat secara hukum (legal). Lih. ulasan Harold J.Laski mengenai ini dalam *A Grammar of Politics*, George Allen & Unwin, London, 1951, hal.54; juga Sri Soemantri, "Masalah Kedaulatan Rakyat Berdasarkan UUD 1945", dalam Padmo Waluyo, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, Glialia, Jakarta, 1984, hal.67.

konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia (yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS 1950) dan peraturan perundangan yang merupakan pelaksanaannya. Sedangkan dalam arti materiel, pengertiannya juga mencakup suasana kebatinan dan materi UUD maupun hukum yang tidak tertulis<sup>68</sup>, sedangkan yang dimaksud dengan pelaksanaan UUD dalam ilmu hukum adalah pelaksanaan lebih lanjut dari ketentuan-ketentuan pokok dalam konstitusi dalam peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. Untuk itu, perlu dilihat hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku berdasarkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966<sup>69</sup>. Berdasarkan TAP ini, Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundangan RI, 9 Juni 1966, diterima baik oleh MPRS dan diberlakukan mulai tanggal 5 Juli 1966 bagi pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen<sup>70</sup>. Tata Urutan Peraturan Perundangan yang dimaksud adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 3) Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti UU.
- 4) Peraturan Pemerintah.
- 5) Keputusan Presiden.
- 6) Peraturan-Peraturan Pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya.

Secara normatif, sesuai dengan hirarkinya, setiap peraturan perundang-undangan harus tegas berdasar dan bersumber pada peraturan yang berlaku yang lebih tinggi tingkatnya<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Dalam Penjelasan UUD 1945, juga dinyatakan bahwa UUD 1945 itu hanyalah merupakan konstitusi yang tertulis. Selain konstitusi tertulis ada pula konstitusi yang tidak tertulis yang merupakan nilai-nilai yang hidup dalam kenyataan praktek.

<sup>69</sup> TAP MPRS-RI No.XX/MPRS/1966 ini ditandatangani tanggal tanggal 5 Juli 1966.

<sup>70</sup> Dalam Pasal 1 TAP ini dinyatakan bahwa MPRS "Menerima baik isi Memorandum DPR-GR tertanggal 9 Juni 1966, khusus mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia." Selanjutnya dalam Pasal 2 dinyatakan "Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang- Undangan RI tersebut pada Pasal 1 berlaku bagi pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen."

<sup>71</sup> Memorandum DPR-GR, Rumawi II A no. 3 sebagaimana terlampir pada TAP MPRS No.XX/MPRS/1966. Hal ini sejalan pula dengan doktrin hirarki norma hukum yang dikembangkan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. Lih. Hamid S.Attamimi, *Op.Cit.*, hal.287-288. Lihat juga hal. 289-291.

Tetapi, dalam praktek tidak selalu suatu peraturan perundang-undangan yang berada di bawah merupakan pelaksanaan langsung dari peraturan di atasnya. Pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam pasal-pasal UUD, misalnya dapat dilakukan dengan TAP MPR, UU atau dengan Keppres<sup>72</sup>. Demikian pula TAP MPR tidak selalu harus dilaksanakan dengan UU, tetapi dapat pula langsung dilaksanakan dengan Keppres dan seterusnya. Yang secara tegas harus didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, menurut Memorandum DPR-GR tersebut hanyalah peraturan-peraturan pelaksanaan seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lain<sup>73</sup>. Karena itu, yang dimaksud dengan 'pelaksanaan' di sini, bukanlah pelaksanaan dalam arti sempit sebagaimana diuraikan di atas. Yang dimaksudkan dengan pelaksanaan di sini adalah penjabaran lebih lanjut dari ketentuan-ketentuan pokok mengenai dasar-dasar politik dan ekonomi yang terkandung di dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 itu<sup>74</sup>. Penjabaran ini dapat tercermin dalam peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya, yaitu TAP MPR, UU, PP, Keppres, Keputusan Menteri dan seterusnya. Akan tetapi, untuk pembatasan, produk perundang-undangan yang akan ditelaah di sini hanya sampai kepada Keppres dan peraturan lain yang ditandatangani oleh Presiden atau oleh Menteri yang merupakan pembantu Presiden. Karena, keputusan-keputusan Menteri itu betapapun juga harus ditafsirkan sebagai keputusan yang disetujui ataupun dengan sepengetahuan Presiden sebagai penanggung jawab tertinggi dalam pelaksanaan pemerintahan.

Di samping itu, sebagai akibat dari pendekatan yang dipilih (juridis-filosofis dan juridis-politis selain pendekatan normatif-dogmatis), maka yang dimaksud dengan 'pelaksanaan' di sini juga akan meliputi kenyataan ketentuan perundang-undangan itu dalam praktek. Meskipun telaah mengenai kenyataan praktek ini akan bersifat sangat terbatas, tetapi pembahasan fakta-fakta di lapangan tidak mungkin dapat dihindari. Karena, dengan hanya

---

<sup>72</sup> *Memorandum DPR-GR, Rumawi II B no. 1. Studi yang khusus mengenai soal Keppres ini dapat dilihat dalam Hamid A. Attamimi, Ibid*

<sup>73</sup> *Memorandum DPR-GR, Op.Cit., Rumawi II B no. 6.*

<sup>74</sup> *Ibid.*



memusatkan pembahasan kepada rumusan-rumusan 'mati' peraturan perundang-undangan semata, studi ini akan gagal menangkap dinamika yang terjadi sehubungan dengan pelaksanaan gagasan kedaulatan rakyat itu dalam kenyataan.

c. Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi.

'Demos' berarti rakyat, 'kratien' atau 'kratos' berarti kekuasaan. Jadi demokrasi adalah kekuasaan oleh rakyat<sup>75</sup>. Artinya, dalam suatu negara demokrasi, kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi itu berada di tangan rakyat. Kekuasaan tertinggi yang berada di tangan rakyat itu dapat mencakup bidang politik atau bidang ekonomi. Apabila kekuasaan itu berkenaan dengan bidang politik, maka sistem kekuasaan rakyat itu disebut demokrasi politik. Jika kekuasaan rakyat itu di bidang ekonomi disebut demokrasi ekonomi. Dengan demikian, istilah demokrasi dalam disertasi ini, dipahami sebagai konsep mengenai kedaulatan rakyat yang meliputi aspek politik dan ekonomi itu. Dengan perkataan lain, konsep demokrasi politik dan demokrasi ekonomi itu dipahami sebagai konsep mengenai kedaulatan rakyat di bidang politik dan di bidang ekonomi.

d. Tiga Masa Demokrasi di Indonesia.

Biasanya para ahli membagi periode sejarah ketata-negaraan berdasarkan masa berlakunya UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS 1950 serta periode UUD 1945 ke-2<sup>76</sup>. Tetapi, penulis berpendapat bahwa pembabakan seperti itu terlalu formal sifatnya dan kurang dapat menjelaskan dinamika yang terjadi sehubungan dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat (gagasan demokrasi) yang justru merupakan bagian terpenting dalam studi ini. Karena itu, tahapan perkembangan kedaulatan rakyat dalam disertasi ini didasarkan kepada corak pelaksanaan demokrasi itu sendiri dalam praktek. Sejarah ketatanegaraan Indonesia sebagai

---

<sup>75</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1980, hal. 69-73 dan 104-105.

<sup>76</sup> Oleh Muhammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, misalnya, sejarah UUD Indonesia dibagi dalam empat periode, sesuai dengan masa berlakunya konstitusi, yaitu: antara tanggal 18 Agustus 1945 - 27 Desember 1949 (UUD 1945); antara 27 Desember 1949 - 17 Agustus 1950 (Konstitusi RIS 1949); antara 17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959 (UUDS 1950); dan sejak 5 Juli 1959 sampai dengan sekarang (UUD 1945). *Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN FHUI, Jakarta, 1983, hal. 86-100.

negara yang menganut paham demokrasi konstitusional, dapat dibagi menjadi tiga tahap, yaitu periode Demokrasi Parlementer (1945-1959), Demokrasi Terpimpin (1959-1966) dan Demokrasi Pancasila (1966-sekarang)<sup>77</sup>.

#### 4. Prosedur Pengumpulan Informasi.

Pengumpulan informasi yang diperlukan akan dilakukan secara kualitatif dengan mempergunakan sumber kepustakaan atau riset dokumenter (*library research*). Data yang akan dihimpun dan ditelaah, meliputi data primer dan data sekunder. Sebagai studi yang akan bertitik tolak dari ilmu hukum yang melibatkan pendekatan sejarah, informasi yang dianggap primer, akan terdiri atas data naskah peraturan perundang-undangan dan data sejarah. Data primer perundang-undangan akan meliputi:

- a. Naskah resmi UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS 1950.
- b. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti UU.
- c. Peraturan Pemerintah.
- d. Keputusan Presiden atau yang sederajat.

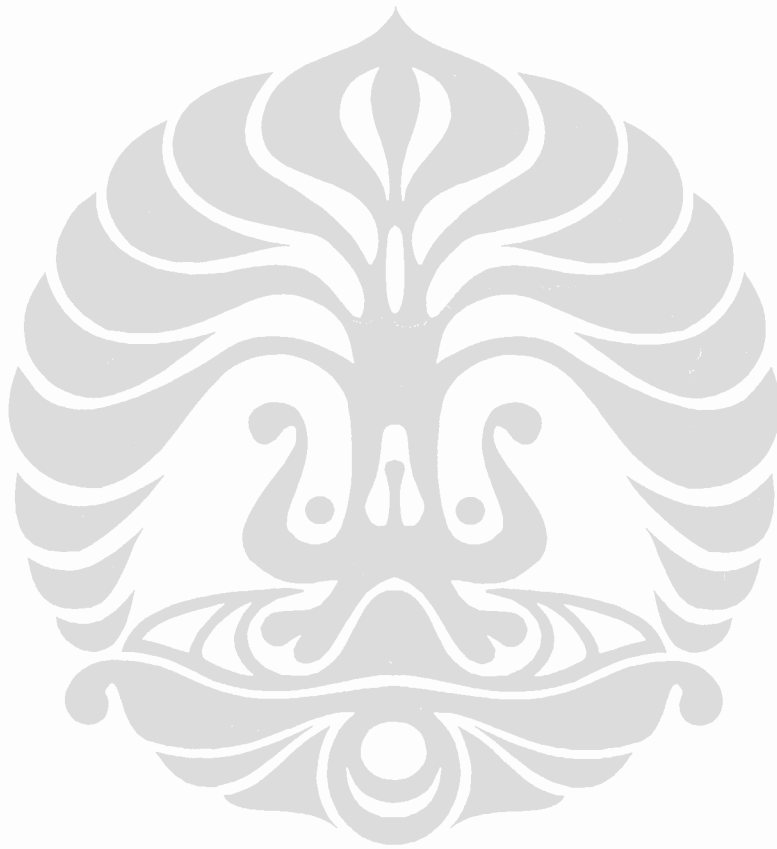
Semua peraturan tersebut terutama akan dikumpulkan dari sumber yang bersifat primer, yaitu Lembaran Negara, Tambahan Lembaran Negara, Berita Negara dan Tambahan Berita Negara sebagai sumber resmi. Sedangkan data sejarah akan meliputi:

- a. Bahan rapat, persidangan atau pertemuan penyusunan dan perumusan peraturan perundang-undangan yang diteliti.
- b. Risalah dan notulen rapat, persidangan atau pertemuan-pertemuan yang ada hubungannya dengan proses penyusunan dan perumusan peraturan perundang-undangan yang diteliti.
- c. Pidato-pidato atau ichtisar pembicaraan rapat, persidangan atau pertemuan yang dikeluarkan atau diterbitkan secara resmi oleh Pemerintah atau lembaga yang bersangkutan.
- d. Dokumen-dokumen penting dan terpercaya lainnya, yang berkaitan dengan perumusan gagasan demokrasi politik dan ekonomi sebagai penjabaran gagasan kedaulatan rakyat.

---

<sup>77</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hal. 69-73 dan 104-105.

Penggunaan sumber-sumber informasi hukum yang tidak resmi seperti himpunan peraturan oleh perorangan atau lembaga tak resmi, sedapat mungkin dihindari, kecuali jika terpaksa dilakukan. Di samping itu, informasi penunjang (data sekunder) juga akan dihimpun dari sumber-sumber lainnya, seperti karya ilmiah hukum dan politik maupun publikasi-publikasi lain yang dapat membantu pemahaman terhadap objek yang ditelaah.



## Bab II

# PERKEMBANGAN PERUMUSAN KEDAULATAN RAKYAT DALAM TIGA KONSTITUSI INDONESIA.

### A. GAGASAN KEDAULATAN RAKYAT SEBELUM INDONESIA MERDEKA.

#### 1. Tumbuhnya Gagasan Kedaulatan Rakyat.

Kedaulatan rakyat merupakan salah satu pokok pikiran penting yang berkembang di kalangan tokoh pergerakan kemerdekaan. Gagasan ini kemudian dimuat dalam UUD dengan pernyataan bahwa negara RI adalah negara yang berkedaulatan rakyat<sup>1</sup>. Gagasan ini bahkan diuraikan lebih lanjut dalam Penjelasan sebagai pokok pikiran ketiga Pembukaan UUD 1945<sup>2</sup>. Meskipun perumusan redaksi dan pasal-pasal UUD ini dilakukan dalam waktu yang singkat<sup>3</sup>, tetapi gagasan kedaulatan rakyat itu sebagai cita kenegaraan, dapat dikatakan mempunyai latar belakang sejarah yang panjang. Diskusi dan perdebatan mengenai hal ini sudah berkembang di kalangan tokoh-tokoh pergerakan sebelum kemerdekaan, jauh sebelum rancangan UUD 1945 itu sendiri disiapkan<sup>4</sup>.

Untuk menyebarkan gagasan ini, kalangan pergerakan terutama dipimpin oleh Hatta dan kawan-kawan, malah menerbitkan tabloid khusus bernama "Daulat Ra'jat" yang terbit setiap

---

<sup>1</sup> Perumusan kedaulatan rakyat ini, dalam dokumen-dokumen yang bersifat resmi, pertama kali terdapat dalam Piagam Jakarta, 22 Juni 1945 yang menyatakan: "... Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat", yang kemudian menjadi rumusan Pembukaan UUD 1945 yang mempengaruhi perumusan batang-tubuhnya.

<sup>2</sup> "Pokok pikiran ketiga yang terkandung dalam "Pembukaan" ialah negara yang berkedaulatan Rakyat, berdasar atas kerakjatan dan permusjawaratan perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusjawaratan perwakilan. Memang aliran ini sesuai dengan sifat masja-rakat Indonesia." Lihat Penjelasan UUD 1945.

<sup>3</sup> Soekarno sendiri menyebut UUD 1945 sebagai 'revolutie grondwet' atau 'Undang-Undang Dasar kilat'. Lihat Pidato Soekarno dalam Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Jajasan Prapantja, Jakarta, 1959, hal. 410.

<sup>4</sup> Setelah Indonesia merdeka, malah dibentuk partai yang menamakan dirinya Partai Kedaulatan Rakyat dengan Ketua pertamanya A. Zainal Abidin. Partai ini ketika awal berdirinya berasaskan Pancasila. Akan tetapi pada tahun 1952, asas itu malah diubah sesuai dengan namanya, yaitu menjadi 'kedaulatan rakyat'. Lihat juga Anwar Arifin tentang I.E. Manuhua dalam Kompas, Sabtu, 29 Februari 1992, hal. 16.

10 hari sekali sejak tahun 1931<sup>5</sup>. Dalam edisi pertama majalah ini pada tahun 1931, oleh Hatta telah dimajukan pikiran bahwa Indonesia Merdeka yang hendak dibangun haruslah mendasarkan diri pada kedaulatan rakyat<sup>6</sup>. Namun, gagasan kedaulatan rakyat yang dimaksud itu, memang tidak sama dengan kedaulatan rakyat yang berkembang di Eropah Barat ketika itu, yang didasarkan atas paham individualisme dan liberalisme yang tumbuh dalam alam pikiran abad 18 dan 19 yang sudah ketinggalan<sup>7</sup>. Dengan kata lain, jika kedaulatan rakyat sering disebut dengan istilah demokrasi, maka yang dimaksudkan oleh Hatta dengan gagasan kedaulatan rakyat yang hendak dikembangkan itu adalah demokrasi politik dan sekaligus ekonomi. Malah, menurut istilah Soekarno, demokrasi Indonesia itu adalah demokrasi sosial yang merupakan gabungan antara demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Ini dikemukakan oleh Soekarno dalam tulisan berjudul "Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi" yang dimuat berturut-turut dalam Fikiran Ra'jat<sup>8</sup> (FR) No. 18 dan 19 tahun 1932<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Majalah Tabloid "Daulat Ra'jat" (selanjutnya disingkat DR) ini pertama kali terbit tanggal 20 September 1931, dikemudikan oleh Komisi Redaksi yang dipimpin oleh Mohammad Hatta, Sutan Syahrir, dan Suparman.

<sup>6</sup> Dalam kata pendahuluan untuk edisi perdana majalah ini, Hatta menyatakan: "Nama madjallah kita soedah memberi pengertian yang betoel, bagaimana sikap kita terhadap ra'jat. "Daulat Ra'jat" akan mempertahankan azas kera'jatan yang sebenarnya dalam segala soesoenan: dalam politik, dalam perekonomian dan dalam pergaoelan sosial." "Bagi kita ra'jat itoe yang oetama, ra'jat oemoem yang mempoenjai kedaulatan, kekocasaan (sovereiniteit). Karena ra'jat itoe djantoeng hati Bangsa. Dan ra'jat itoelah yang mendjadi oekoeran tinggi rendah deradjat kita. Dengan ra'jat itoe kita akan naik dan dengan ra'jat kita akan toeroen. Hidoep atau matinja Indonesia Merdeka, semoeanja itoe bergantoeng kepada semangat ra'jat. Pengandjoer-pengandjoer dan golongan kaoem terpeladjar baroe ada berarti, kalau dibelakangnja ada ra'jat yang sadar dan insjaf akan kedaulatan dirinja." Lihat DR Tahun ke-1 No. 1, hal. 1.

<sup>7</sup> Oleh Hatta dinyatakan: "... kalau kita perhatikan isi tjita-tjita Daulat Ra'jat yang terjata dalam riwayat Bangsa-Bangsa Barat, maka njatalah bahwa bangoennja tidak senonoh. Demokrasi Barat pintjang, karena ia tjoema kelihatan dalam bagian hak dan politik sadja. Dalam daerah perekonomian dan pergaoelan social ra'jat... masih menderita kemegahan kaoem kapitalist dan kaoem madjikan. Jang mendjadi pokok kepintjangan ini ialah didikan bangsa barat dengan azas-azas filsafat yang dikemoekakan pada bagian yang kedoea dari abad jang ke-XVIII: sifat individualisme atau dalam bahasa kita sifat perseorangan. Sifat perseorangan inilah yang mendjadi Azas Liberalisme Barat dan membangoenkan kapitalisme modern dan imperialisme perekonomian dan politik." *Ibid.*, hal. 2.

<sup>8</sup> Fikiran Ra'jat (selanjutnya disingkat FR) adalah majalah politik populer yang dipimpin Soekarno, terbit tiap-tiap minggu. Selain majalah ini, Soekarno bersama Soenario juga memimpin majalah "Persatoean Indonesia" yang terbit sejak tahun 1928. Malahan sebelum ini, Soekarno juga memimpin majalah "Soeloeh Indonesia Moeda" yang sejak terbit sejak Desember 1927 setelah sebelumnya berjudul "Soeloeh Indonesia" (juga dipimpin oleh Soekarno, terbit sejak tahun 1926). Lihat Soeloeh Indonesia Moeda, No.1, edisi Desember 1927.

<sup>9</sup> Dalam majalah ini, oleh Soekarno dikatakan: "... Demokrasi masyarakat -- socio-demokrasi -- adalah timboel karena socio-nasionalisme. Socio-demokrasi adalah poela demokrasi jang berdiri dengan doea-doea kakinja di dalam masjarakat. Socio-demokrasi tidak ingin mengabdikan kepentingan sesoeatoe goendoekan ketjil sadja, tetapi kepentingan masjarakat. Socio-

Munculnya gagasan kedaulatan rakyat dalam suasana perjuangan ini, didorong kuat oleh semangat anti individualisme, liberalisme dan kapitalisme. Kritik dan kecaman kepada ketiga aliran ini sangat menonjol ketika itu. Baik dalam pidato Bung Karno maupun Bung Hatta, soal ini biasa dijadikan tema yang dikaitkan dengan kolonialisme dan imperialisme yang harus ditentang habis-habisan<sup>10</sup>. Namun, kedaulatan sebagai asas pergerakan kemerdekaan ini tidak pula diterima begitu saja oleh kalangan pergerakan. Dalam majalah Persatoean Indonesia terbitan No. 109 tahun 1931, muncul tulisan seseorang yang menamakan diri "Si Rakjat" yang mempersoalkan 'demokrasi import' yang terkandung dalam gagasan "volks-souvereiniteit"<sup>11</sup>.

Untuk menjawab kritik ini, Hatta menyatakan bahwa kata demokrasi yang dipergunakan Si Rakjat itu sendiripun tidak asli. "Perkataan itoe djoega import!", katanya<sup>12</sup>. Tetapi, kata Hatta, "si pemaboek 'asli' ini memakai sadja perkataan itoe. Kenapa tidak ditjari poela 'aslinja', soepaja djangan ragoe."<sup>13</sup>. Memang benar kedaulatan rakyat yang perlu dikembangkan untuk Indonesia Merdeka, haruslah berlainan dengan perkembangan gagasan itu di barat. Kedaulatan rakyat Indonesia haruslah bersendikan kebudayaan bangsa Indonesia<sup>14</sup>. Namun demikian, menurutnya, demokrasi yang asli itu sebenarnya hanya ada di tingkat desa. Selain itu, tidak ada demokrasi, sedangkan apa yang dinamakan sebagai

---

*demokrasi boekanlah demokrasi a la Revolutie Perantjis, boekan demokrasi a la Amerika, a la Inggeris, a la Nederland, a la Djerman, d.l.l - tetapi adalah demokrasi sedjati jang mentjari keberesan politik DAN ekonomi, keberesan negeri dan keberesan rezeki. Socio-demokrasi adalah demokrasi politik DAN demokrasi ekonomi." Lihat "Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi", FR. No. 19, edisi 4 Nopember 1932, hal. 3.*

<sup>10</sup> Dalam semangat para pejuang kemerdekaan, kolonialisme dan imperialisme itu, tidak saja harus dikritik dan dikecam, tetapi juga bahkan harus dimusnahkan. *Ibid.*

<sup>11</sup> Menurutnya: "Kedemokrasian ada kejakinan keadilan segenap bangsa Indonesia, boekan kejakinan import tjap volks-souvereiniteit atau lain, melainkan kejakinan Indonesia sedjati. Kejakinan ini mesti mendjadi sembojan segala partai-partai Indonesia, dan mesti mendjadi dasar soesoenan Indonesia Merdeka jang akan datang." *PI.*, edisi Tahun ke-4/1931 No.109.

<sup>12</sup> Hatta, "Demokrasi Asli Indonesia dan Kedaulatan Ra'jat", *DR. No.12/1932 No.12*, edisi tanggal 10 Januari, 1932, hal. 2.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Dalam tulisannya berjudul "Demokrasi Kita" pada tahun 1955, Hatta menegaskan keyakinannya bahwa gagasan demokrasi tidak akan pernah lenyap dari bumi Indonesia. Salah satu sebabnya ialah bahwa menurutnya pergaulan hidup Indonesia yang asli berdasarkan demokrasi terus hidup di desa-desa Indonesia. Sri-Edi Swasono dan Fauzie Ridjal (eds.), *Mohammad Hatta: Beberapa Pokok Pikiran*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1992, hal.119.

demokrasi seperti dalam budaya Minangkabau, menurut Hatta sama sekali bukanlah demokrasi. Yang berdaulat adalah ninik mamak, bukan rakyat seluruhnya<sup>15</sup>. Apa yang disebut oleh pengeritiknya (Si Ra'jat) sebagai demokrasi ala Minangkabau dengan menunjuk kepada tradisi mufakat ninik-mamak di mana "kemanakan beradjo ka mamak, mamak baradjo ka penghoeloe, dan penghoeloe beradjo ka moefakat", menurut Hatta bukanlah demokrasi<sup>16</sup>. Karena "moefakat" tertinggi tidak berada di tangan rakyat. Mufakatnya bukanlah mufakat rakyat, melainkan mufakatnya para penghulu. Karena itu, kedaulatan rakyat yang perlu dikembangkan bukanlah demokrasi berasal dari zaman Kerajaan Indonesia dan bukan pula kedaulatan rakyat seperti dikembangkan di barat sejak abad ke-19<sup>17</sup>.

Begitulah antara lain perdebatan-perdebatan yang muncul sehubungan dengan gagasan kedaulatan rakyat ini sebelum kemerdekaan. Umumnya semua kelompok dan golongan pergerakan sepakat bahwa kerakyatan itu harus sesuai dengan budaya Indonesia sendiri, yang berbeda dengan demokrasi barat yang berdasarkan individualisme, liberalisme dan kapitalisme. Tetapi, kritik terhadap individualisme ini tidak serta-merta menempatkan mereka dalam posisi Marxisme yang merupakan antitesis terhadap individualisme-liberalisme-kapitalisme itu. Baik Soekarno, Hatta maupun tokoh-tokoh lain hampir semua menghendaki keaslian<sup>18</sup>.

Yang diidealkan oleh para pemimpin pergerakan ketika itu, sebagai antitesis terhadap paham individualisme justru adalah paham kolektivisme. Gagasan kolektif ini, sekaligus dipandang sebagai kombinasi kreatif terhadap berbagai paham yang dikritik yaitu indivi-

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Menurut Hatta: "... di tanah air kita berabad-abad lamanya, kedaulatan itoe direboet oleh kaoem hartawan (dan bangsawan?: pen.) Inilah jang djadi pokok timboelnja peratoeran feodalisme dan kemoedian mendjadi sebab hilangnja kemerdekaan tanah-tanah Indonesia sampai mendjadi djadjahan Belanda." *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Dalam uraiannya mengenai socio-nasionalisme dan socio-demokrasi, Soekarno berkata: "Socio-nasionalisme dan socio-demokrasi bukanlah angan-angan koeminis. .... djoega Dr. Sun Yat Sen mentjela demokrasi a la Revolutie Perantjis atau a la Ingeris, Nederland, dll itoe. Poen pemimpin-pemimpin lain sebagai Gandhi, Nelru-moeda, dll. mentjela 'demokrasi' jang demikian itoe." "Memang orang ta' oesah mendjadi koeminis, boeat melihat bahwa di dalam negeri-negeri 'demokrasi' itoe, sebagian besar dari kaoem ra'jat adalah tertindas oleh kapitalisme. Orang ta' oesah mendjadi koeminis, boeat melihat demokrasi negeri-negeri itoe adalah 'burgerlijke demokrasi sadja.'" "Contra angan-angan burgerlijke demokrasi ini, kaoem Marhaen haroes berjita-tjita dan menghidoep-hidoepkan socio-demokrasi, ja'ni demokrasi politik dan demokrasi ekonomi.", "Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi", FR. No. 19/1932. *Loc.Cit.*

dualisme, liberalisme, kapitalisme dan imperialisme di satu pihak versus gagasan komunisme dan fascisme di pihak yang lain. Dalam Daulat Ra'jat maupun dalam Fikiran Ra'jat, dapat ditemukan banyak tulisan yang mengulas dan mengeritik paham-paham seperti itu<sup>19</sup>. Sebaliknya, paham kolektivisme justru dianggap sebagai sesuai dengan sifat-sifat bangsa Indonesia sendiri<sup>20</sup> dan diidealkan sebagai antitesis terhadap paham individualisme-liberalisme<sup>21</sup>. Namun, gagasan kolektivisme ini juga tidak bebas dari kritik. Gagasan ini dianggap mirip dengan paham komunis dan bertentangan dengan Islam yang merupakan agama yang dianut oleh sebagian terbesar penduduk. Dalam "Daulat Ra'jat" tahun 1933, terbit tulisan dari penulis yang menamakan dirinya Ra'jat dengan judul: "COLLECTIVISME dengan Islam dan Kebiasaan (Adat) Ra'jat"<sup>22</sup>. Dengan mengutip tulisan Hatta yang berjudul "Ke Arah Indonesia Merdeka"<sup>23</sup>, si "Ra'jat" menyatakan bahwa gagasan kolektivisme yang dilansir Hatta itu sama dengan paham komunis, karena tidak mengakui hak milik individu.

Kritik ini tidak dijawab sendiri oleh Hatta, melainkan oleh seorang pengikutnya yaitu Chatib Sulaiman<sup>24</sup>. Menurut Chatib, kolektivisme Hatta yang dijadikan dasar gerakan Pendidikan Nasional Indonesia (PNI) berlainan dengan kolektivisme komunis yang memang bertentangan dengan prinsip Islam. Kolektivisme komunis tidak mengakui hak individu,

---

<sup>19</sup> Lihat misalnya DR No.29/32, hal. 2-4; No.42/32, h.1-3; No.43/32, h.1-2; No.44/32, h.6-7; No.52/33, h.38-39; No.53/33, h.47-48, No.54/33, h.52-53, dan lain-lain. Sedangkan dalam FR, misalnya No. Perdana 15/6/1932, h.4-6; No.1/32, h.9-12; dll.

<sup>20</sup> Mnd (samaran/singkatan), "Collectivisme-Indonesia", FR. No.26/1932, hal. 4-7; Cita-cita kolektifis dalam pergerakan, dapat dibaca dalam tulisan Hatta "Kearah Indonesia Merdeka" (K.I.M.) No.1, hal. 30-31; Mengenai kritik atas gagasan Hatta ini dan jawabannya, baca DR.No.59/1933, hal. 91-94; Lihat juga Soenario, Individu dan Kolektiviteit dalam UUD Sementara RI, Pustaka dan Endang, Jakarta, 1951.

<sup>21</sup> Munculnya gagasan mengenai koperasi, misalnya, tidak dapat dilepaskan dari perspektif seperti ini. Lihat Hatta, "Kearah Indonesia Merdeka" Loc.Cit., dan juga dalam "Ekonomi Indonesia di Masa Datang", pidato Wakil Presiden pada Konferensi Ekonomi di Yogyakarta, 3 Februari 1946, "Menurut aralunja, dasar perekonomian di masa datang akan semakin djauh dari-pada dasar individualisme, dan semakin dekat kepada kolektivisme, yaitu sama sejalitera. Memang kolektivismelah yang sesuai dengan tjita-tjita hidup Indonesia. Sudah sedjak dahulu kala masjarakat Indonesia -- ... --- berdasar kepada kolektivisme, yang terkenal sebagai dasar tolong menolong (gotong rojong)." Juga dalam "Collectivisme Toea dan Baroe", DR. No.75/1933, hal. 221-222.

<sup>22</sup> DR. No.59/1933, hal. 91-92.

<sup>23</sup> "Ke Arah Indonesia Merdeka" (KIM), No.1, hal. 30-31.

<sup>24</sup> Chatib Sulaiman adalah anggota Pengurus Pendidikan Nasional Indonesia dari Minangkabau. DR., Loc.Cit., hal.92-94.



sedangkan kolektivisme PNI (Hatta) tetap mengakui hak individu. Kolektivisme ekonomi PNI hanya tertuju kepada perusahaan-perusahaan besar. Keperluan pribadi dan rumah tangga dan hal-hal yang berhubungan dengan penghasilan keluarga tetap menjadi milik pribadi. Dengan kata lain, menurut Chatib Soelaiman, kolektivisme PNI adalah "collectivisme van voortbrengsel"<sup>25</sup>, sedang kolektivisme komunis adalah "collectivisme van bezit (eigendom)"<sup>26</sup>. Artinya, yang diutamakan adalah produksi bersama atau usaha bersama, bukan unsur pemilikan kolektif atau unsur pembagian kekayaan. Lagi pula, kolektivisme ekonomi komunis diorganisasikan berdasarkan sentralisasi, sedangkan kolektivisme PNI bidang ekonomi diorganisasikan berdasarkan decentralisasi<sup>27</sup>.

Meskipun tidak langsung menyerang komunis, para tokoh pergerakan umumnya memang tidak sejalan dengan paham marxis<sup>28</sup>. Pendekatan marxis sering hanya digunakan sebagai alat analisis dalam memahami situasi sosial, ekonomi dan politik yang diakibatkan oleh kapitalisme, kolonialisme dan imperialisme. Malah, Hatta sendiri dikecam dan dituduh

---

<sup>25</sup> Yang dimaksud dengan "collectivisme van voortbrengsel" adalah kolektivisme produksi berintikan usaha bersama. Sedangkan unsur pembagian (distribusi) kekayaan dianggap nomer dua.

<sup>26</sup> "Collectivisme van bezit (eigendom)" adalah kolektivisme distribusi yang menekankan unsur pembagian (distribusi) pemilikan dan penguasaan kekayaan daripada proses produksi.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hal. 93.

<sup>28</sup> Dalam tahun 1930-an, memang ada kecenderungan di antara tokoh-tokoh pergerakan bahwa kritik dan kecaman terutama ditujukan terhadap kolonialisme, imperialisme dan kapitalisme. Sedangkan kecaman-kecaman terhadap komunisme, meskipun terlihat juga disana-sini, tidak terlalu menonjol. Dalam banyak tulisan, hanya terlihat adanya usaha mengambil jarak terhadap paham komunis dan marxis ini tanpa mengecamnya seperti terhadap kapitalisme, kolonialisme dan imperialisme. Lihat, Chatib Soelaiman yang menerangkan perbedaan antara kolektivisme Hatta dengan kolektivisme Marxist-Komunis. *DR. Loc.Cit.* Juga tulisan-tulisan lain dari Soekarno, Hatta dan lain-lain. *FR.No.1|1932 hal.9-12*. Hal ini dapat dimaklumi karena suasana perjuangan kemerdekaan ketika itu diliputi oleh semangat menentang kolonialisme dan imperialisme penjajah yang mewakili paham individualisme-liberalisme-kapitalisme. Apa lagi, dari sudut pandang 'ideologi' anti imperialisme itu, Uni Soviet sendiri dapat dianggap sebagai kampiunnya. Memang, sebelum Perang Dunia ke-2 dikotomi Barat-Timur yang mencerminkan perang dingin antara AS dan US belum terasa benar pengaruhnya. Apa lagi, menjelang menjelang PD-II, untuk menghadapi Jerman di bawah Hitler yang kian agresif, pada tahun 1935 Uni Soviet sendiri masuk dalam barisan sekutu bersama Amerika Serikat. Karena itu, sebelum kemerdekaan banyak suara yang muncul agar Indonesia bersatu saja dalam front anti imperialisme bersama Uni Soviet. Suara-suara seperti ini terus terdengar sampai setelah kemerdekaan. Tetapi, Hatta dan kawan-kawan tetap konsisten pada pendirian politik yang bebas-aktif dan didasarkan kepada kepercayaan pada diri sendiri (mandiri). Ini tercermin, misalnya, dalam Pidato Hatta tahun 1948 yang berjudul "Mendayung di antara Dua Karang". *Ibid.*, Kementerian Penerangan, Jakarta, 1948.

menentang komunisme yang hanya berpura-pura sosialis-proletar<sup>29</sup>. Adanya kritik demikian ini menunjukkan bahwa meskipun gagasan kolektivisme-sosialisme dan sikap anti kapitalisme, kolonialisme dan imperialisme ketika itu sangat populer, tokoh-tokoh pergerakan sendiri, termasuk Hatta dan kawan-kawan tidak sepaham dan malah dibenci oleh kaum komunis sendiri<sup>30</sup>. Karena kolektivisme yang dimaksudkan Hatta, Soekarno dan kawan-kawan itu memang berbeda dari kolektivisme kaum komunis<sup>31</sup>. Di samping itu, Hatta juga mengkritik kolektivisme model lama, termasuk kolektivisme tradisional Indonesia sendiri, yang berpretensi untuk melakukan redistribusi kekayaan secara merata menjadi hak milik masing-masing individu. Menurutnya kolektivisme seperti ini tetap terjebak dalam lingkaran individualisme. Tradisi yang ada di desa, di mana orang-orang sedesa datang menolong seseorang karena rasa solidaritas dalam desa tadi, menurut Hatta, bukanlah kolektivisme yang sebenarnya. Yang menjadi pangkal usaha tetap seorang, sedangkan yang lain hanya membantu. Menurutnya, ini malah cocok dengan sistem individualisme. Meskipun Hatta sendiri tetap menggunakan istilah kolektivisme sebagai dasar<sup>32</sup>, tetapi baginya yang diperlukan justru kolektivisme yang baru sama sekali, yang tidak perlu membagikan kekayaan secara sama rata dalam pemilikan setiap

---

<sup>29</sup> Seperti dinyatakan oleh tokoh komunis Mr. de Teew dalam tulisannya di majalah "Tribune" 1934, yaitu: "Penangkapan Mohammad Hatta dan lain-lain pengandjoer PNI. tiada ketjil ertinja. Dari partai-partai nasional-reformis dari kaum bordjoeis Indonesia, partai PNI-lah yang selalu soeka poera-poera sosialis-proletaris dan keliwat banjak memakai perkataan-perkataan kosong (frases) yang 'kiri'. Tetapi, bersama-sama dengan itoe, partai ini memperlihatkan segala kenjataan-kenjataan bahwa ia adalah soeatoe agentuur dari bordjoeis boemipoetera yang lemah, ta' berkoeasa dan contra revolusioner. Ia mengakoe dirinja 'anti kapitalis', tetapi djoega ... melawan perdjjuangan kelas !" Tulisan ini dimuat sehari sesudah Hatta ditangkap pada 25 Februari 1934. DR. No.98, 10 Juni 1934, hal. 116.

<sup>30</sup> Meskipun bernada 'depensif', tulisan yang dapat dikatakan lebih jelas mengenai sikap anti kapitalis, komunis dan sosialis barat di kalangan kaum pergerakan dapat dilihat dalam tulisan Darwys Thaib, "Ke.. Persamaan ! Socialis, Komunis, dan Kedaulatan Ra'jat", DR.No.48, 10 Januari 1933, hal.3-4. Dalam catatan redaksi dinyatakan: "Karangan saudara Dar Tyb ini penting meneroet perhitoengan oedara sekarang di Minangkabau". Karena pentingnya, tulisan ini kemudian diterbitkan dalam bentuk buku dengan judul "PNI dan Islam".

<sup>31</sup> Mengenai pikiran Soekarno tentang ini, baca "Kolektivisme Indonesia", FR.No.26, 23 Desember 1932, hal.4-7.

<sup>32</sup> Menurut Hatta, "kedaulatan rakyat ciptaan Indonesia harus berakar dalam pergaulan hidup sendiri yang bercorak kolektivisme", Edi Swasono dan Fauzie Ridjal, *Op.Cit.*, hal. 120.

orang<sup>33</sup>.

Semua perdebatan ini, baik mengenai kedaulatan maupun kolektivisme, menunjukkan bahwa proses penggodokan pemikiran yang nantinya mempengaruhi pokok pikiran yang dituangkan ke dalam UUD, sebenarnya sudah berlangsung jauh sebelum Indonesia merdeka. Dari uraian di atas, setidaknya-tidaknya dapat dikemukakan adanya dua antinomi pemikiran yang diperdebatkan menjelang Indonesia merdeka. Pertama adalah antinomi antara individualisme versus kolektivisme; Kedua, antinomi antara gagasan asing dengan keaslian budaya lokal. Perumusan gagasan ini tidak dilakukan dengan cara mengadopsi pikiran yang diperoleh dari luar, tetapi juga tidak mentah-mentah meneruskan tradisi budaya lokal yang tidak sesuai lagi dengan tuntutan zaman.

Memang harus diakui bahwa baik dalam Penjelasan UUD 1945 dinyatakan dengan tegas bahwa UUD 1945 mengutamakan prinsip kolektivisme atas individualisme. Secara tersurat, UUD 1945 lebih mengutamakan kepentingan umum, kepentingan negara di atas kepentingan individu ataupun golongan. Tetapi jika ditelaah lebih dalam, kecenderungan mengutamakan kolektivitas di atas individualitas ini sebenarnya hanya didorong oleh situasi yang ditafsirkan oleh para perumus UUD 1945 sebagai keadaan di mana paham individualisme dan liberalismelah yang harus ditentang. Artinya, situasi zaman ketika UUD 1945 dirumuskan, memang mengharuskan perumusan dibuat dengan semangat untuk menentang kedua paham ini. Karena itu, yang diidealkan sebenarnya bukanlah kolektivisme itu sendiri. Pada hakikatnya, yang diidealkan oleh para perumus UUD 1945 tetaplah prinsip keseimbangan di antara individualisme versus kolektivisme itu. Semangat keseimbangan inilah yang tercermin dalam perdebatan-perdebatan yang dikemukakan di atas. Menurut pendapat penulis, dalam semangat

---

<sup>33</sup> "Milik kolektif atas satoe alat produksi (tanah) tidak ... didjalankan dengan pembagian, melainkan dengan oesaha bersama / Berdasar kepada milik bersama atas tanah, maka huaoeslah tanah itoe tidak dibagi-bagikan dahoeloe kepada tiap-tiap orang, melainkan teroes dioesahkan bersama atas pimpinan moefakat. Kalau kolektivisme toea itoe dibaroei seperti ini, baroealah sempoerna roepanja dan soesoennanja. Collectivisme toea itoe terpakai dan sesoeai dengan masjarakat kita di zaman dahoeloe berhoeboeng dengan persekoe-toean-produksi pada waktoe itoe. Dengan alat jang ada oesaha bersama tidak perloe, sedangkan orang pada waktoe itoe lagi mempoenjai kejoekoepan oentoek dirinja sendiri. Dengan berobahnja persekoeoetan-produksi mestilah collectivism toea itoe mengambil pasangan baroe. Oesaha individueel dengan dibantoe oleh orang lain mesti berobah menjadi oesaha bersama." Hatta, "Collectivisme Toea dan Baroe", DR. No. 75, 10 Oktober 1933, hal. 221-222.

keseimbangan inilah gagasan kedaulatan rakyat, baik di bidang politik maupun di bidang ekonomi itu didiskusikan, diperdebatkan dan kemudian dirumuskan menjadi muatan UUD 1945. Gagasan yang mencakup demokrasi politik dan ekonomi yang dikembangkan menjadi rumusan pokok pikiran UUD 1945, merupakan usaha penyeimbangan yang dilakukan sejak lama terhadap paham individualisme versus kolektivisme itu di satu pihak, dan paham asing versus paham lokal (asli) di pihak lain. Kombinasi diusahakan sebegitu rupa, sehingga keseimbangan antara paham yang menekankan individu dengan yang menekankan masyarakat, terwujud baik di bidang politik maupun ekonomi. Artinya, gagasan kedaulatan rakyat Indonesia itu bersifat khas dengan mencakup gagasan demokrasi politik dan ekonomi sekaligus, dan berada di antara kutub paham individualisme dan kolektivisme.

Yang menjadi masalah kemudian bagaimanakah kombinasi kedua antinomi itu dirumuskan, dijabarkan dan kemudian dilaksanakan dalam praktek. Ini penting karena cita kedaulatan rakyat itu dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai pokok pikiran ketiga, yang tentunya mempengaruhi jiwa UUD 1945 secara keseluruhan. Bahkan, asas kerakyatan juga merupakan salah satu sila Pancasila yang merupakan falsafah dan pedoman yang perlu diwujudkan dalam praktek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Apa lagi, Pancasila itu sendiri menjadi benang merah yang termuat dalam ketiga konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Dengan pemahaman yang total ini, pelaksanaannya dalam praktek dapat diharapkan bersifat total pula.

## **2. Selintas Mengenai Tradisi Kedaulatan Rakyat di Indonesia.**

Di masa kerajaan-kerajaan yang tumbuh dan berkembang di sepanjang sejarah Nusantara juga terdapat praktek-praktek yang dapat dikaitkan dengan gagasan kedaulatan rakyat, terutama di daerah-daerah pedesaan. Seperti diakui oleh banyak penulis, masyarakat pedesaan sejak dulu sudah mengenal kehidupan berdemokrasi seperti yang dipahami dalam pengertian moderen. Tetapi, di tingkat supra-struktur kerajaan, yang umumnya berlaku dalam kenyataan adalah praktek kedaulatan raja. Kedaulatan raja bahkan seringkali bercampur-baur dengan kedaulatan Tuhan, sehingga kekuasaan raja menjadi tak terbatas.

Seperti lazimnya, para Raja diangkat secara turun temurun. Kebiasaan turun temurun ini juga terjadi pada jabatan Bupati yang menjadi alat bagi Raja untuk memerintah rakyat desa. Hingga masa pendudukan Jepang, kedudukan para Bupati -- terutama di Jawa -- masih bersifat turun temurun. Sebelumnya, yaitu Pemerintah Hindia Belanda yang menjajah selama berabad-abad, sama sekali tidak mengubah watak aristokrasi dan feodalisme kekuasaan di negeri jajahannya ini. Malahan, para Bupati ini justru dipelihara sebagai perantara (intermediate structure) atau perpanjangan tangan Pemerintah Hindia Belanda untuk kepentingan mereka sendiri, seperti yang dilakukan oleh para Raja Kerajaan-Kerajaan yang berkuasa sebelumnya. Kekuasaan raja-raja Mataram (1575-1755), misalnya bersifat absolut. Mereka adalah pembuat UU, pelaksana dan sekaligus hakim. Di mata rakyat, kekuasaan mereka ini terasa sangat besar, sehingga raja diakui sebagai pemilik segalanya, baik harta benda maupun manusia<sup>34</sup>. Karena itu, terhadap keinginan raja, rakyat hanya dapat menjawab "ndherek karsa dalem" (terserah kepada kehendak raja) dan raja dianggap "wenang wisesa ing sanagari" (berwenang tertinggi di seluruh negeri)<sup>35</sup>. Hal yang sama juga terjadi dalam sejarah kerajaan-kerajaan lain, seperti Sriwijaya, Majapahit dan sebagainya. Karena itu, harus diakui bahwa praktek yang berlaku di kerajaan memang tidak dapat disebut kedaulatan rakyat. Yang berdaulat adalah para Raja atau Raja-Dewa seperti di Jawa<sup>36</sup>. Karena itu, mirip dengan analisis Boeke mengenai dualisme ekonomi Indonesia<sup>37</sup>, keadaan politikpun dualistis. Yang berdaulat di tingkat supra-struktur adalah Raja, tetapi di tingkat infrastruktur masyarakat desa adalah rakyat. Kecenderungan di tingkat masyarakat desa ini, sama sekali bertentangan dengan praktek di lingkungan istana.

---

<sup>34</sup> G. Moedjanto, Konsep Kekuasaan Jawa: Penerapannya oleh Raja-raja Mataram, Kanisius, Jakarta, 1987, hal.77.

<sup>35</sup> Istilah ini terdapat dalam Nawaruci (1613 M), lihat Soemarsaid Moertono, Negara dan Usaha Bina-Negara di Jawa Masa Lampau. Studi tentang Masa Mataram II, Abad XVI Sampai XIX, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1985, hal.43.

<sup>36</sup> Lihat uraian terdahulu mengenai Raja-Dewa di zaman Kerajaan Hindu-Jawa. Sartono Kartodirdjo, Op.Cit., hal.48-49.

<sup>37</sup> J.H.Boeke, Economics and Economic Policy of Dual Societies: As Exemplified by Indonesia, Tjeenk Willink & Zoon, Haarlem, 1953.

Di pedesaan Jawa, misalnya dikenal adanya lembaga pepe sebagai cara rakyat menyatakan pendapat kepada raja dengan cara duduk bersimpuh di alun-alun depan istana sampai ada pejabat istana yang menanggapi. Demikian pula di desa-desa di berbagai daerah lain dikenal adanya 'musyawarah desa' (Sumatera), 'rembug desa' (Jawa), 'sekehe desa' (Bali)<sup>38</sup> dan sebagainya sebagai cara warga desa untuk memutuskan masalah-masalah desa secara bersama. Malah, praktek kedaulatan rakyat itu juga terlihat pada kebiasaan melakukan pemilihan Kepala Desa, setiap kali terjadi lowongan dalam jabatan Kepala Desa. Oleh Pemerintah Belanda, terutama di luar daerah-daerah swapraja yang langsung berada di bawah jajahan, musyawarah desa dikembangkan sejalan dengan politik kolonial, yaitu dijadikan lembaga musyawarah bagi golongan elite persekutuan hukum adat yang diatur khusus. Di antara ordonansi yang dikeluarkan sehubungan dengan ini adalah "Inlandsche Gemeente Ordonantie voor Java"<sup>39</sup> dan Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten<sup>40</sup> yang mengatur mengenai lembaga muasyawarah desa itu. Selain kedua ordonansi ini, ada pula "Hoogere Inlandsche Verbanden Ordonantie Buiten-gewesten" yang mengatur kemungkinan penggabungan, pemecahan, pembentukan baru atau kerjasama persekutuan-persekutuan musyawarah adat antar desa<sup>41</sup>, sehingga struktur masyarakat desa sedikit demi sedikit mengalami perubahan. Daerah-daerah yang sebelumnya tidak mempunyai lembaga sendiri, dengan adanya ordonansi ini, didorong untuk mendirikan lembaga musyawarah. Kenyataan inilah yang antara lain menyebabkan para sarjana Belanda beranggapan bahwa Pemerintah Hindia Belanda berperan besar dalam menumbuhkan budaya demokrasi di Indonesia yang sebelumnya dianggap tidak mengenal demokrasi. Bahkan disertasi B.J.Haga tahun 1924 yang berjudul "Indonesische en Indische Democratie" dapat dianggap sebagai jenis karya demikian

---

<sup>38</sup> Oleh *Bauke Jan Haga*, misalnya, dikatakan: "... in de desa's van het oude als van het nieuwe type bestaat het democratische hierin, dat de hoogste macht berust bij het volk, bij de maandelijks bijeenkomende vergadering der volgerechtigde leden der desavereeniging (sakelie desa)". Lihat *Indonesische en Indische Democratie*, Handelsdrukkerij "DeSter", Den Haag, 1924, hal.18.

<sup>39</sup> Dikenal dengan I.G.O., Stb. 1906 No.83. *Ibid.*, hal.12.

<sup>40</sup> I.G.O.B., Stb.1938 No.490. Juga Hilman Hadikusuma, *Hukum Ketatanegaraan Adat*, Alumni, Bandung, 1981, hal.118.

<sup>41</sup> Stb. 1931 No.507.

itu<sup>42</sup>. Padahal lembaga musyawarah desa yang dibina Pemerintah Belanda ini di satu pihak malah menumbuhkan semangat kebangsawanan desa dan di pihak lain menimbulkan ke-jengkelan rakyat desa disebabkan karena sikap diskriminatif Pemerintah Hindia Belanda yang memperlakukan golongan pribumi sebagai warga kelas dua<sup>43</sup>.

Lembaga rembug desa dan musyawarah desa itu sebenarnya memang bersumber dari tradisi budaya masyarakat Indonesia sendiri yang bercampur-baur dengan pengaruh ajaran agama yang dianut penduduk. Corak demokratis lembaga rembug desa ini terutama kian menonjol atas pengaruh agama Islam yang mengajarkan prinsip-prinsip musyawarah sebagai ajaran pokok dalam hubungan kemasyarakatan. Bahkan istilah 'musyawarah' itu sendiri berasal dari bahasa al-Quran, berkenaan dengan konsep 'syuro' yang menjadi konsekuensi logis dari ajaran Tauhid yang tercermin dalam prinsip 'Pemutlakan Tuhan' dan 'Persamaan Derajat' antar manusia<sup>44</sup>. Karena itu, dalam tradisi masyarakat pedesaan, dapat ditemukan dua pola musyawarah seperti yang tercermin dalam perbedaan antara musyawarah pola Bodi Caniago dan pola Koto Piliang<sup>45</sup>. Pola Bodi Caniago bersifat kerakyatan, sedang pola Koto Piliang pola musyawarah terpimpin. Dalam pola pertama yang ada di masyarakat suku Bodi Caniago, Kabupaten Agam, Minangkabau dan di kalangan adat suku Abung pedalaman Lampung, proses musyawarah tidak banyak dipengaruhi oleh sistem kekuasaan yang terpusat di bawah pimpinan raja. Susunan masyarakat suku Bodi-Caniago ini relatif homogin sehingga musyawarah antar kerabat dihadiri oleh penghulu andhiko<sup>46</sup> yang masing-masing 'duduk sama rendah dan berdiri sama tinggi'. Di sini tak seorang penghulupun yang hak suara ataupun hak mengaturnya yang

---

<sup>42</sup> Disertasi Bauke Jan Haga ini dipertahankan di Rijks-Universiteit te Leiden, 10 Desember 1924, kemudian diterbitkan oleh "De Ster" tahun 1924. *Op.Cit.*, misalnya, hal.141-157.

<sup>43</sup> Hilman Hadikusuma, *Op.Cit.*

<sup>44</sup> QS.3:159 dan QS.42:38. Lihat juga Endang Saifuddin Anshari, *Wawasan Islam: Pokok-Pokok Pikiran tentang Islam dan Ummatnya*, *Op.Cit.*, hal.141.

<sup>45</sup> Hilman Hadikusuma, *Op.Cit.*, hal.103-104.

<sup>46</sup> Penghulu andhiko disini adalah penghulu yang berhak melaksanakan pemerintahan kerabatnya masing-masing di lingkungan persekutuan kekerabatan laras suku Bodi-Caniago, Kabupaten Agam, Minangkabau.

lebih tinggi dari yang lain. Kekuasaan yang dianggap tertinggi adalah musyawarah dalam arti 'kato mufakat'<sup>47</sup>, mulai dari musyawarah tingkat keluarga, tingkat kerabat dan yang paling tinggi, yaitu di tingkat suku<sup>48</sup>. Karena itu, dalam peri-bahasa Minang dikatakan "Kemenakan berajo ke mamak, mamak berajo ke penghulu, penghulu berajo ke kato mufakat mufakat; sakato urang nan basamo, elok sepaham sehakikat, sentosa kito basamo-samo"<sup>49</sup>. Jadi, musyawarah antar penghulu andhiko itu merupakan musyawarah yang bersifat tertinggi dan para penghulu yang hadir dapat dianggap sebagai wakil dari kerabatnya masing-masing. Karena itu, dapat dikatakan bahwa sistem musyawarah yang dijalankan di sini adalah musyawarah-perwakilan seperti yang dirumuskan dalam sila keempat Pancasila.

Berbeda dengan pola Bodi-Caniago, musyawarah pola Koto Piliang selain ditentukan oleh rapat gabungan antar para penghulu kekerabatan, juga ditentukan oleh kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh 'urang ampek jinih' (orang empat jenis), yaitu: Penghulu, Manti (Administratur), Malim (pejabat agama) dan Hulubalang (Panglima). Ini terjadi karena, susunan masyarakat di daerah-daerah seperti daerah kabupaten (luhak) Tanah Datar dan Lima Puluh Koto, termasuk Payakumbuh, Batu Sangkar, sangat heterogin sifatnya. Karena itu, jika lembaga musyawarah dalam pola Bodi-Caniago merupakan pemegang kekuasaan tertinggi, maka lembaga musyawarah Koto Piliang lebih merupakan alat bagi Penghulu dalam menjalankan pemerintahan. Pola kedua ini mempunyai kemiripan dengan sistem yang diwariskan diwariskan dari zaman Adityawarman, Raja Pagaruyung yang hidup dan dibesarkan di keraton Majapahit<sup>50</sup>.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa dalam kebudayaan Indonesia memang terdapat dua tradisi kedaulatan, yaitu Kedaulatan Raja dan Kedaulatan Rakyat. Bahkan kadang-kadang,

---

<sup>47</sup> Hilman Hadikusuma, *Op.Cit.*, hal.105.

<sup>48</sup> Selain keputusan bertingkat ini, pengambilan keputusan juga dilakukan melalui pembahasan mendalam seperti yang dikenal di masyarakat suku Sasak (Lombok) dengan "begundem". Lihat Mohammad Koesnoe, pidato Guru Besar di Katholieke Universiteit te Nijmegen, Belanda, "Musjawarah: Een Wijze van Volksbesluit-vorming Volgens Adatrecht", 20 Maret 1969, hal.11-15.

<sup>49</sup> Hilman Hadikusuma, *Op.Cit.*, hal. 103.

<sup>50</sup> Mansoer, dkk., *Sejarah Minangkabau*, Bhuratara, Jakarta, 1970, hal. 55.



ada pula gagasan kedaulatan Tuhan yang menyatu dengan Kedaulatan Raja seperti di Jawa yang atas pengaruh agama Hindu menganggap raja sebagai salah satu unsur tritunggal kekuasaan<sup>51</sup>. Kedaulatan raja-raja berlaku di kerajaan, kedaulatan rakyat berlaku di pedesaan. Kedua tradisi kedaulatan ini dipertentangkan secara diametral oleh para tokoh pergerakan, sehingga dikenal istilah "Daulat Rakyat" versus "Daulat Tuanku" yang dipopulerkan Hatta<sup>52</sup>. Agaknya, tradisi daulat rakyat yang tumbuh dari desa inilah yang menjadi pilihan pendiri republik sebagai acuan dalam merumuskan prinsip dan lembaga permusyawaratan-perwakilan dalam UUD 1945. Sayangnya, tradisi demokrasi desa ini, setelah diambil inspirasinya dalam rangka perumusan kedaulatan rakyat dalam UUD 1945, tidak memperoleh peluang yang cukup untuk berkembang lebih lanjut dalam praktek setelah kemerdekaan. Setelah jiwanya disarikan menjadi rumusan UUD, lembaga demokrasi desa itu cenderung mengalami kemunduran yang sistematis setelah kemerdekaan. Dalam kasus demokrasi di pedesaan Jawa, misalnya, kemunduran itu disebabkan karena terjadinya polarisasi masyarakat setelah kemerdekaan dan konflik mengenai 'land-reform' pada tahun 1960 dan sebelum G.30 S./PKI<sup>53</sup>. Selain itu, program-program pembangunan pertanian oleh Pemerintah sejak 1960-an, terutama setelah percobaan kudeta gagal tahun 1965, juga mempercepat peningkatan fungsi ekonomi kepala desa sehingga para lurah lebih berfungsi administratif untuk melayani kepentingan Pemerintah Pusat<sup>54</sup>. Kedua faktor ekonomi dan politik itu mempercepat proses transformasi struktural masyarakat desa, sehingga polarisasi yang terjadi dengan munculnya sistem kekuasaan penjajah yang dilanjutkan dengan birokrasi baru setelah Indonesia merdeka menyebabkan lembaga-

---

<sup>51</sup> *Yaitu Dewa, Puhito dan Raja. Sartono, Op.Cit.*

<sup>52</sup> *Istilah ini dewasa ini dipopulerkan kembali oleh Sri Edi Swasono dalam berbagai tulisannya. Lih. tulisan-tulisannya mengenai ini yang bahkan secara khusus dihimpunnya dalam satu buku berjudul "Dari Daulat Tuanku ke Daulat Rakyat", Op.Cit.*

<sup>53</sup> *Prijono Tjiptoherijanto, Demokrasi di Pedesaan Jawa, Sinar Harapan dan LPFE, Jakarta, 1983, hal. 101-102.*

<sup>54</sup> *Dua kejadian pokok yang menurut Prijono Tjiptoherijanto dan Yumiko M. Prijono paling bertanggung-jawab atas perubahan itu adalah: "Pertama, transisi dalam ekonomi desa, yang mulai tampak pada periode penjajahan (oleh karena pertumbuhan penduduk dan semakin eratnya hubungan antara lurah dengan orang-orang luar desa) dan ini dipercepat pula oleh program-program pembangunan pertanian pada tahun 1960-an. Kedua, transisi politis yang memperkuat pembatasan wewenang lurah oleh Pemerintah Pusat, terutama yang terjadi beberapa waktu sebelum tahun 1955 dan tekanan militer setelah itu." Ibid., hal. 102.*

lembaga dan tradisi kedaulatan rakyat pedesaan mengalami kemunduran. Setelah merdeka merdeka, yang diharapkan adalah berkembangnya kedaulatan rakyat gaya baru dalam konteks negara kesatuan RI. Secara retorik sering dikemukakan oleh para pejabat bahwa gagasan demokrasi berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 itu merupakan pengembangan moderen atas warisan tradisi kedaulatan rakyat pedesaan Indonesia sendiri yang di desanya telah mengalami kemunduran itu. Tetapi masalahnya kemudian sejauhmana tradisi kedaulatan rakyat yang dimaksud itu benar-benar berhasil dibangun atas dasar UUD 1945 yang mengandung gagasan kedaulatan rakyat yang telah dimodernisasikan.

### 3. Kedaulatan Rakyat di Bidang Politik dan Ekonomi dalam Konstitusi Berbagai Negara.

Sebelum membahas mengenai pelaksanaan gagasan kedaulatan rakyat, terlebih dahulu perlu dibahas bagaimana gagasan itu mencakup pengertian demokrasi politik dan ekonomi, dan bagaimana pula hal itu dirumuskan dalam konstitusi berbagai negara. Kedaulatan rakyat sebagai konsep mengenai kekuasaan, secara teoritis memang dapat dilihat dari dua hal pokok. Pertama, menyangkut persoalan ruang lingkupnya, dan kedua berkaitan dengan soal jangkauan konsepnya. Ruang lingkup kedaulatan itu menyangkut aktifitas atau kegiatan apa saja yang tercakup di dalam fungsi kedaulatan; sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi 'subject and sovereign' dari kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi itu<sup>55</sup>.

Dalam hubungannya dengan ruang lingkup, pada pokoknya, gagasan kedaulatan rakyat meliputi wewenang mengambil keputusan, baik di bidang legislasi maupun pelaksanaannya<sup>56</sup>. Artinya, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu ketentuan hukum, dan otoritas tertinggi untuk menjalankan dan mengawasi pelaksanaan ketentuan hukum itu. Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa rakyat itu berdaulat, baik dalam perencanaan, penetapan, pelaksanaan maupun pengawasan terhadap produk-produk hukum yang

---

<sup>55</sup> Bandingkan dengan analisis Jack H. Nagel mengenai 'scope and domain of power', *The Descriptive Analysis of Power, Op.Cit.* yang juga dibahas dalam Miriam Budiardjo (ed.), *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa, Op.Cit.*, hal.14.

<sup>56</sup> Dalam *Encyclopedia International*, vol.17, Grolier, New York, 1970, hal. 242, dinyatakan "..., the individual or group that legislates and administers the function of government)."

mengatur proses pemerintahan yang berkaitan dengan nasib dan masa depan mereka sendiri sebagai pemilik negara yang bersangkutan. Artinya, dalam konsep demokrasi, pemerintahan negara merupakan 'government or rule by the people'<sup>57</sup>. Hanya saja, dalam pengertian moderen pengertian pemerintahan di sini tidak lagi bersifat langsung, melainkan pemerintahan tidak langsung atau perwakilan (representative government)<sup>58</sup>. 'Representative government' ini kemudian dibagi-bagi ke dalam beberapa fungsi yang dewasa ini, atas jasa Montesquieu umumnya dibagi ke dalam tiga fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif<sup>59</sup>.

Dalam suatu negara yang benar-benar menganut kedaulatan rakyat, pembagian dalam ketiga fungsi pemerintahan itu, sama sekali tidak mengurangi makna bahwa yang sesungguhnya berdaulat adalah rakyat. Semua fungsi pemerintahan itu tunduk kepada kemauan rakyat atau majelis yang mewakilinya. Di bidang legislatif, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu produk legislatif. Di bidang eksekutif, rakyat mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan atau setidak-tidaknya mengawasi jalannya roda pemerintahan, menjalankan peraturan hukum yang ditetapkannya sendiri. Begitu pula di bidang yudikatif, pada hakikatnya, rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk mengambil keputusan akhir dan tertinggi mengenai fungsi yudikatif ini. Siapapun yang melaksanakan fungsi-fungsi itu di dalam praktek penyelenggaraan negara, sumber kekuasaan yang dimilikinya pada dasarnya adalah daulat rakyat.

Sementara itu, dalam kaitannya dengan jangkauan kedaulatan (domain of sovereignty), perlu dikemukakan hubungan antara 'subject' dan 'sovereign'<sup>60</sup>. Yang dipersoalkan siapakah yang berdaulat dan apa atau siapa yang didaulat. Mengenai yang pertama, sebagaimana diuraikan di muka, dikenal adanya 5 ajaran mengenai kedaulatan dalam sejarah, yaitu Kedaulatan

---

<sup>57</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*

<sup>58</sup> "In modern democracy, both ideals (individual rights and equality: pen) find their highest fulfilment and justification in the citizen's right to participation in government, the 'Government of the People' (Lincoln). This, in modern states, means representative government through elected deputies." Wolfgang Friedmann, *Legal Theory*, Stevens & Sons, London, 1967, hal.419.

<sup>59</sup> Baron de Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, 1748.

<sup>60</sup> H.L.A.Hart, *Op.Cit.*

Tuhan, Kedaulatan Raja, Kedaulatan Negara dan Kedaulatan Rakyat serta Kedaulatan Hukum. Namun, sejauh mengenai apa atau siapa yang didaulat oleh pemegang kedaulatan ini, timbul problem ilmiah yang tidak mudah. Secara teoritis atau demikianlah kenyataannya dalam sejarah, yang dapat didaulat itu adalah orang atau barang. Dalam sejarah, kedua hal ini dibedakan orang sejak zaman Romawi kuno melalui konsep 'imperium' versus 'dominium'. 'Dominatorium' merupakan konsep mengenai 'the rule over things by the individuals', sedangkan 'Imperium' merupakan konsep mengenai 'the rule over all individuals by the prince'<sup>61</sup>.

Pembedaan antara konsep kekuasaan politik dan ekonomi tersebut mudah dipahami, jika hubungan kekuasaan yang dipersoalkan adalah dalam konteks ajaran Kedaulatan Raja. Jika yang berdaulat itu adalah Raja, maka yang didaulat oleh Raja itu dari segi politik tentunya adalah rakyatnya (rule over individuals by the prince) dan dari segi ekonomis adalah kekayaan kerajaan itu (rule over things by individuals). Karena itu, memang relevan untuk membedakan antara konsep 'sovereignty' dan 'property' seperti terjadi dalam sejarah. 'Sovereignty' (kedaulatan) adalah konsep mengenai kekuasaan Raja terhadap orang, sebagaimana 'imperium' yang merupakan wilayah politik yang dikuasai oleh Raja. Sedangkan 'property' (hak milik) adalah konsep mengenai kekuasaan Raja terhadap benda sebagaimana 'dominium' dalam sejarah Romawi<sup>62</sup>. Tetapi, dalam paham kedaulatan rakyat, yang didaulat dari segi politik tentu saja bukan person rakyat itu sendiri, melainkan proses kehidupan kenegaraan sebagai keseluruhan. Hubungan kedaulatan bukan lagi terjadi antara Raja dengan Rakyatnya, tetapi antara rakyat dengan proses pengambilan keputusan dalam negara itu sebagai keseluruhan. Karena itu, tidak lagi relevan untuk memisahkan kedua konsep 'imperium' versus 'dominium' itu secara diametral. Rakyat menurut paham moderen sekarang, berdaulat baik di lapangan politik maupun di lapangan perekonomian.

Dengan demikian, sebagaimana kekuasaan Raja dalam paham Kedaulatan Raja yang meliputi aspek politik dan ekonomi, maka kedua aspek politik dan ekonomi ini tetap tercakup dalam kekuasaan tertinggi yang dimiliki oleh rakyat dalam paham Kedaulatan Rakyat. Artinya,

---

<sup>61</sup> Baron de Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, Book XXVI, Chapter 15, 1748, dalam Morris R. Cohen, *Op.Cit.*, hal.41-49.

<sup>62</sup> *Ibid.*

dalam paham kedaulatan rakyat, gagasan mengenai kekuasaan tertinggi itu tetap meliputi bidang politik dan bidang ekonomi. Rakyat berdaulat untuk mengambil keputusan final, baik mengenai kehidupan politik maupun perekonomian negara. Karena itu, dalam hubungannya dengan pengertian 'subject and the sovereign', perlu dikemukakan adanya pengertian mengenai kekuasaan tertinggi (kedaulatan) dalam kedua bidang ini. Kedaulatan rakyat di bidang politik dapat disebut demokrasi politik, sedangkan kedaulatan rakyat di lapangan ekonomi dapat disebut sebagai demokrasi ekonomi.

Pembedaan kedua konsep ini selama ini harus dipahami semata-mata karena produk sejarah yang timpang atau 'tidak senonoh' seperti istilah Hatta. Seperti dikemukakan di atas, gagasan yang diwarisi peradaban moderen dari tradisi Romawi, memang memisahkan pengertian 'dominium' dari 'imperium' secara diametral. 'Dominatorium' dipahami sebagai konsep mengenai 'the rule over things by the individuals', sedangkan 'Imperium', konsep mengenai 'the rule over all individuals by the prince'<sup>63</sup>. Perbedaan ini terus dikembangkan dalam sejarah sampai sekarang, bahkan dilembagakan dalam studi ilmu hukum melalui pembedaan antara konsep hukum publik dan hukum privat. Kedua bidang hukum ini dikembangkan dengan objek yang terpisah satu sama lain. Hukum publik menyangkut kepentingan umum, sedangkan hukum privat berkaitan dengan kepentingan perseorangan. Seperti dikatakan oleh Montesquieu, dengan hukum publik (political law), kita memperoleh kebebasan (liberty); sedangkan dengan hukum perdata (civil), kita memperoleh hak milik (property). Keduanya, menurut Montesquieu, tidak boleh dicampuradukkan dan dikacaukan satu sama lain, "... we must not apply the principles of one to the other", katanya<sup>64</sup>.

Akibatnya, bersamaan dengan berkembangnya gagasan kedaulatan rakyat di Eropah maka pengertian demokrasi atau kedaulatan rakyat itupun memperoleh tekanan hanya pada aspek politiknya saja. Inilah yang dikatakan oleh Hatta sebagai perkembangan gagasan

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, hal. 41.

<sup>64</sup> *Ibid.*

kedaulatan rakyat yang berjalan tidak senonoh<sup>65</sup>. Rakyat dipahami hanya berdaulat di bidang politik, sedangkan nasib mereka di bidang ekonomi diserahkan kepada keuletan dan kemauan masing-masing pribadi untuk bekerja keras serta berkompetisi dengan sesamanya. Kenyataan bahwa ada di antara mereka yang miskin atau tidak berhasil, itu semata-mata karena kesalahan mereka sendiri. Inilah prinsip-prinsip yang dijalankan sistem demokrasi liberal dimana setiap manusia dianggap bertanggung jawab untuk dan atas dirinya sendiri.

Karena itu, sejalan dengan berkembangnya gagasan konstitusionalisme moderen, pandangan seperti ini, mempengaruhi proses perumusan konstitusi di banyak negara barat. Masalah susunan sosial dan ekonomi rakyat dianggap sebagai urusan pribadi yang tidak ada sangkut pautnya dengan negara. Kegiatan manusia dibagi secara diametral antara yang bersifat publik dan swasta, dimana negara hanya mengurus soal-soal publik. Karena itu, susunan sosial dan ekonomi masyarakat tidak mendapat tempat dalam naskah konstitusi. Hal ini, selanjutnya mempengaruhi pula sistem hukum yang dijabarkan dari sumber konstitusi itu, dimana hukum publik dan hukum swasta dipisahkan menjadi dua dunia yang sama sekali terpisah satu sama lain.

Dalam berbagai teks konstitusi negara-negara barat<sup>66</sup>, seperti AS<sup>67</sup>, Perancis<sup>68</sup>, Belanda<sup>69</sup>, Swiss<sup>70</sup>, Austria<sup>71</sup>, Belgium<sup>72</sup>, Denmark<sup>73</sup>, Finlandia<sup>74</sup>, Irlandia<sup>75</sup>,

---

<sup>65</sup> DR Tahun I No.1, hal.2.

<sup>66</sup> Albert Blaustein & Gisbert Flanz (ed), *Constitutions of the Countries of the World*, Oceana, Dobbs Ferry, NY, dengan suplemen edisi Mei 1991; atau A.J.Pearlee, *Constitutions of Nations*, Vol.III, Martinus Nijhoff, The Hague, 1968.

<sup>67</sup> David P. Currie, *The Constitution of the United States: A Primer For the People*, The University of Chicago Press, Chicago-London, 1988.

<sup>68</sup> Pearlee, *Op.Cit.*, hal.312-329.

<sup>69</sup> Terakhir diubah tahun 1963, Albert Blaunstein & Gisbert H.Flanz, *Op.Cit.*; Amos Pearlee, *Op.Cit.*, hal.652-684.

<sup>70</sup> Konstitusi Swiss, terakhir diubah tahun 1964, Blaunstein, *Op.Cit.*; Pearlee, hal.932-962; dan Prajudi, *Op.Cit.*

<sup>71</sup> Konstitusi Austria, terakhir diubah tahun 1964, Amos J. Pearlee, *Ibid.*, hal.24-70.

<sup>72</sup> Konstitusi Belgium, terakhir diubah tahun 1921, Amos J. Pearlee, *Ibid.*, hal. 76-91.

<sup>73</sup> Konstitusi Denmark 1953, *Ibid.*, hal.253-264.

Luxemburg<sup>76</sup> dan sebagainya, kecenderungan serupa ini jelas terlihat. Soal bagaimana susunan sosial dan ekonomi masyarakat harus diatur, sama sekali tidak dicantumkan dalam konstitusi karena dianggap bukan merupakan aktifitas negara. Kecenderungan demikian ini juga terlihat dalam konstitusi negara-negara Asia seperti Jepang<sup>77</sup>, semuanya tidak menyinggung soal sistem perekonomian. Walaupun ada aspek perekonomian yang dimuat dalam ketentuan konstitusi-konstitusi itu, hal itu hanya berkenaan dengan kewajiban pajak dan ketentuan mengenai sistem keuangan dan anggaran negara seperti terlihat dalam UUD Singapura<sup>78</sup>. Sedang mengenai sistem sosial dan ekonomi masyarakat sama sekali tidak diatur oleh konstitusi-konstitusi itu.

Sebaliknya, konstitusi negara-negara eks Uni Soviet<sup>79</sup>, RRC<sup>80</sup>, Vietnam<sup>81</sup>, Cekoslovakia<sup>82</sup>, Bulgaria<sup>83</sup>, Syria<sup>84</sup>, Iran<sup>85</sup> dan bahkan Republik Federal Jerman<sup>86</sup> (sebelum bergabung dengan Jerman Timur), memuat ketentuan mengenai aspek sosial dan ekonomi ini. Pada umumnya, konstitusi negara-negara komunis, memuat ketentuan mengenai

---

<sup>74</sup> *Konstitusi Finlandia, terakhir diubah tahun 1957 Ibid., hal.271-286.*

<sup>75</sup> *Konstitusi Irlandia, terakhir diubah tahun 1941. Ibid., hal.463-494.*

<sup>76</sup> *Konstitusi Luxembourg, terakhir diubah tahun 1956, Ibid., hal.554-564.*

<sup>77</sup> *Konstitusi Jepang, Ibid., juga lihat Prajudi Atmosudirdjo dkk (ed.), Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987.*

<sup>78</sup> *Konstitusi Singapura, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1987, Ibid.*

<sup>79</sup> *Konstitusi Soviet, 1986, Ibid.*

<sup>80</sup> *Konstitusi RRC, 1987, Ibid.*

<sup>81</sup> *Konstitusi Vietnam, 1987, Ibid.*

<sup>82</sup> *Konstitusi Cekoslovakia 1960, 1987, Ibid.*

<sup>83</sup> *Konstitusi Bulgaria, 1987, Ibid.*

<sup>84</sup> *Konstitusi Syria, 1987, Ibid.*

<sup>85</sup> *Konstitusi Republik Islam Iran, 1987, Ibid.*

<sup>86</sup> *Konstitusi Republik Federal Jerman, 1987, Ibid.*

tata sosial dan ekonomi ini. Selain negara-negara komunis, negara-negara yang tercatat mencantumkan ketentuan mengenai hal ini dalam konstitusinya hanya beberapa negara saja, antara lain yaitu Republik Islam Iran<sup>87</sup> yang memang memiliki UUD yang agak khas di zaman moderen sekarang ini. UUD terakhir ini, dapat dianggap sebagai 'penyimpangan' dari kecenderungan umum negara-negara barat dimana konstitusinya biasanya hanya memuat ketentuan-ketentuan yang menyangkut soal-soal politik.

Namun demikian, terlepas dari adanya penyimpangan ini, yang jelas terlihat adanya kecenderungan bahwa negara-negara Eropah Timur pada umumnya mencantumkan ketentuan mengenai tata-sosial dan ekonomi ini secara tegas dalam konstitusinya. Sedangkan dalam konstitusi negara-negara Eropah Barat, pada umumnya tidak memuat soal kekuasaan negara di bidang ekonomi itu dalam konstitusinya. Hal ini, sebenarnya, dapat dihubungkan dengan cara berpikir masyarakat Eropah Timur yang bersifat sosialis atau karena adanya faktor ideologi negara yang komunistis, yang anti liberalisme dan individualisme ekonomis. Sedangkan masyarakat Eropah Barat sangat mengagungkan paham liberalisme dan individualisme, sehingga secara politik semua warganegara mempunyai otonominya sendiri-sendiri dan secara ekonomis kehidupan mereka tidak terlalu memerlukan atau menuntut peranan negara. Malahan, pada mula perkembangannya, paham ini justru menghendaki peranan negara sekecil mungkin.

Dalam kaitannya dengan ketentuan mengenai tata sosial dan perekonomian itu, timbul pertanyaan sejauhmana hal itu menunjukkan dianutnya pengertian bahwa kedaulatan itu tidak saja meliputi kedaulatan politik, tetapi juga dan ekonomi sekaligus. Benarkah negara-negara Eropah Barat, pada umumnya, menganut pengertian bahwa kedaulatan itu hanya menyangkut pengertian politik. Sedangkan negara-negara Eropah Timur, pada umumnya, memahami bahwa pengertian kedaulatan itu meliputi pula dimensi yang bersifat ekonomis. Untuk menyebut beberapa contoh, berikut ini dapat diperbandingkan struktur atau susunan dari kedua jenis konstitusi tersebut di atas. Konstitusi-konstitusi jenis pertama, yaitu yang tidak memuat gagasan mengenai susunan sosial dan ekonomi, misalnya:

---

<sup>87</sup> *Konstitusi Republik Islam Iran, Ibid.*



1) Susunan Konstitusi AS terdiri atas 26 pasal, tanpa bab. Tak satupun di antara ke 26 pasal itu yang mengatur mengenai susunan sosial dan ekonomi masyarakat AS<sup>88</sup>.

2) Susunan Konstitusi Republik Federal Jerman (sebelum bersatu dengan Republik Demokrasi Jerman)<sup>89</sup>:

- Bab I : Hak-Hak Asasi.
- Bab II : Federasi dan Negara-Negara Bagian (Laender).
- Bab III : Parlemen Federal (Bundestag).
- Bab IV : Dewan-Dewan Negara Bagian (Bundesrat).
- Bab V : Presiden Federal.
- Bab VI : Pemerintah Federal.
- Bab VII : Kekuasaan Legislatif Federasi.
- Bab VIII : Eksekusi UU Federal dan Administrasi Federal.
- Bab VIIa : Tugas-Tugas Bersama.
- Bab IX : Administrasi Kehakiman.
- Bab X : Keuangan.
- Bab XI : Keadaan Bahaya.
- Bab XII : Ketentuan-Ketentuan Peralihan dan Kesimpulan.

3) Susunan Konstitusi Swiss<sup>90</sup>:

- Bab I : Ketentuan-Ketentuan Umum.
- Bab II : Kekuasaan Federal.
  - I. Sidang Federal.
    - A. Dewan Nasional.
    - B. Dewan Negara.
    - C. Kekuasaan Sidang Federal.
  - II. Dewan Federal.
  - III. Konsulat Federal.
  - IV. Pengadilan Federal.
  - V. Ketentuan Lain-lain.
- Bab III : Perubahan Konstitusi Federal.  
Ketentuan Peralihan.

---

<sup>88</sup> David P. Currie, *The Constitution of the United States: A Primer For the People*, *Op.Cit.*, hal.95-116.

<sup>89</sup> Prajudi Atmosudirdjo dkk. (ed.), *Konstitusi Republik Federal Jerman (Jerman Barat)*, *Op.Cit.*

<sup>90</sup> *Konstitusi Swiss*, *Op.Cit.*

4) Susunan Konstitusi Jepang<sup>91</sup>:

- Bab I : Kaisar.
- Bab II : Penolakan terhadap Perang.
- Bab III : Hak-Hak dan Kewajiban-Kewajiban Rakyat.
- Bab IV : Diet.
- Bab V : Kabinet.
- Bab VI : Kehakiman.
- Bab VII : Keuangan.
- Bab VIII : Pemerintahan Daerah.
- Bab IX : Perubahan-Perubahan Undang-Undang.
- Bab X : Undang-Undang Tertinggi.
- Bab XI : Peraturan-Peraturan Pelengkap.

5) Susunan Konstitusi Singapura<sup>92</sup>:

- Bagian I : Pendahuluan.
- Bagian II : Republik dan Konstitusi.
- Bagian III : Perlidungan terhadap Kedaulatan Republik Singapura.
- Bagian IV : Kemerdekaan/Kebebasan Fundamental.
- Bagian V : Pemerintahan.
- Bagian VI : Kekuasaan Legislatif.
- Bagian VII : Dewan Kepresidenan untuk Hak-Hak Minoritas.
- Bagian VIII : Kekuasaan Yudikatif.
- Bagian IX : Pelayanan Umum.
- Bagian X : Kewarganegaraan.
- Bagian XI : Ketentuan tentang Keuangan.
- Bagian XII : Kekuasaan Khusus untuk Menghadapi Kekuatan Subversi dan Keadaan Darurat.
- Bagian XIII : Ketentuan-Ketentuan Umum.
- Bagian XIV : Ketentuan-Ketentuan Peralihan.

Dari susunan bagian dan bab-bab konstitusi-konstitusi di atas, dapat diketahui adanya kecenderungan umum bahwa UUD negara-negara non-sosialis/komunis, tidak memuat ketentuan mengenai struktur sosial-ekonomi. Kecenderungan seperti terli hat di hampir semua negara barat non-komunis maupun di negara-negara Asia, Afrika dan Amerika Latin yang

---

<sup>91</sup> *Konstitusi Jepang, Op.Cit.*

<sup>92</sup> *Konstitusi Singapura, Op.Cit.*

banyak dipengaruhi oleh negara-negara barat seperti Perancis, Inggris, Belanda dan AS<sup>93</sup>. Sebaliknya, UUD negara-negara sosialis-komunis selalu mencantumkan ketentuan mengenai struktur sosial ekonomi itu menjadi corak khasnya. Kecenderungan demikian itu, terlihat, misalnya, dalam konstitusi-konstitusi berikut ini:

1) Susunan Konstitusi eks Uni Soviet<sup>94</sup>:

I. Dasar Sistem Sosial dan Politik URSS.

- Bab I : Sistem Politik.
- Bab II : Sistem Ekonomi.
- Bab III : Perkembangan Sosial dan Kebudayaan.
- Bab IV : Politik Luar Negeri.
- Bab V : Pertahanan Tanah Air Sosialis.

II. Negara dan Individu.

- Bab VI : Kewarganegaraan URSS, Persamaan Hak Warga Negara.
- Bab VII : Hak-Hak, Kebebasan-Kebebasan dan Kewajiban Kewajiban Utama Warga-Negara URSS.

III. Struktur Nasional Kenegaraan URSS.

- Bab VIII : URSS Negara Uni.
- Bab IX : Republik Uni Soviet Sosialis.
- Bab X : Otonomi Republik Soviet Sosialis Otonom.
- Bab XI : Daerah Otonom dan Distrik Otonom.

IV. Soviet Perwakilan Rakyat dan Prosedur Pemilihannya.

- Bab XII : Sistem dan Prinsip-Prinsip Kegiatan Dewan-Dewan (Soviet) Perwakilan Rakyat.
- Bab XIII : Sistem Pemilihan.
- Bab XIV : Wakil Rakyat.

V. Badan-Badan Tertinggi Kekuasaan Negara dan Pemerintahan URSS.

- Bab XV : Soviet (Dewan) Tertinggi URSS.
- Bab XVI : Dewan Menteri URSS.

---

<sup>93</sup> Di kawasan Pasifik, misalnya, banyak sekali negara yang konstitusinya dipengaruhi oleh Konstitusi AS. F.E. Cameron (ed.), *The Influence of the U.S. Constitution on Pacific Nations*, *The Foundation for the 21st Century Kapalua Pacific Center*, 25-26 September, 1987.

<sup>94</sup> Atmosudirdjo dkk (ed.), *Konstitusi Soviet*, *Op.Cit.*

**VI. Prinsip-Prinsip Dasar Struktur Badan-Badan Kekuasaan Negara dan Pemerintahan Republik-Republik Uni.**

- Bab XVII : Badan-Badan Tertinggi Kekuasaan Negara dan Pemerintahan Republik Uni.
- Bab XVIII : Badan-Badan Tertinggi Kekuasaan Negara dan Pemerintahan Republik Otonom.
- Bab XIX : Badan-Badan Kekuasaan Negara dan Pemerintahan Setempat.

**VII. Peradilan, Arbitrase dan Kejaksanaan.**

- Bab XX : Peradilan dan Arbitrase.
- Bab XXI : Kejaksanaan.

**VIII. Lambang, Bendera, Lagu Kebangsaan, dan Ibukota URSS.**

**IX. Kekuasaan Hukum UUD URSS dan Prosedur Pengubahannya.**

**2) Susunan Konstitusi Vietnam<sup>95</sup>:**

- Bab I : Sistem Politik Republik Vietnam.
- Bab II : Sistem Ekonomi.
- Bab III : Kebudayaan, Pendidikan, Ilmu dan Teknologi.
- Bab IV : Pertahanan Tanah Air Sosialis.
- Bab V : Hak dan Kewajiban Dasar Warga Negara.
- Bab VI : Majelis Nasional.
- Bab VII : Dewan Negara.
- Bab VIII : Dewan Menteri (Kabinet).
- Bab IX : Dewan-Dewan Rakyat dan Komite-Komite Rakyat.
- Bab X : Pengadilan Rakyat dan Komisi Pengawas Rakyat.
- Bab XI : Bendera Nasional, Lambang Negara, Lagu Nasional, dan Ibukota Nasional.
- Bab XII : Kekuatan Hukum Konstitusi dan Prosedur untuk Mengamankan Konstitusi.

**2) Susunan Konstitusi Cekoslovakia<sup>96</sup>:**

- Bab I : Tata Sosial.
- Bab II : Hak-Hak dan Kewajiban Warga-Negara.
- Bab III, IV, V, dan VI : (dihapus).
- Bab VII : Komite-Komite Nasional.
- Bab VIII : Pengadilan-Pengadilan dan Kejaksanaan.

---

<sup>95</sup> *Konstitusi Vietnam, Op.Cit.*

<sup>96</sup> *Konstitusi Cekoslovakia, Op.Cit.*

Bab IX : Ketentuan-Ketentuan Umum dan Akhir

4) Susunan Konstitusi Bulgaria<sup>97</sup>:

- Bab III : Hak-Hak Dasar dan Kewajiban Warga Negara.
- Bab IV : Majelis Nasional.
- Bab V : Majelis Negara.
- Bab VI : Dewan Menteri (Pemerintah).
- Bab VII : Majelis Rakyat.
- Bab VIII : Pengadilan dan Penuntut Umum.
- Bab IX : Lambang, Cap Resmi Negara, Bendera, Ibukota.
- Bab X : Pembuatan dan Perubahan Konstitusi.

5) Susunan Konstitusi Syria<sup>98</sup>:

**BAGIAN PERTAMA : Landasan-Landasan Dasar.**

- Bab I : Landasan-Landasan Politik.
- Bab II : Landasan-Landasan Perekonomian.
- Bab III : Landasan-Landasan Pendidikan dan Kebudayaan.
- Bab IV : Kebebasan, Hak dan Kewajiban Publik.

**BAGIAN KEDUA : Kekuasaan-Kekuasaan Negara.**

- Bab I : Kekuasaan Legislatif.
- Bab II : Kekuasaan Eksekutif.
  - (1) Presiden Republik.
  - (2) Kabinet.
- Bab III : Kekuasaan Kehakiman (Judicial).
  - (1) Hakim dan Jaksa.
  - (2) Pengadilan Tinggi Konstitusional.

**BAGIAN KETIGA : Perubahan Undang-Undang Dasar.**

**BAGIAN KEEMPAT : Ketentuan Umum dan Ketentuan Peralihan.**

Cara pandang bangsa-bangsa Eropah Timur dan negeri-negeri sosialis tentang kedaulatan

---

<sup>97</sup> *Konstitusi Bulgaria, Op.Cit., 1987.*

<sup>98</sup> *Konstitusi Syria, Op.Cit., 1987.*

yang meliputi aspek ekonomi itu, sebenarnya tumbuh sebagai reaksi terhadap tradisi Eropah Barat yang menganggap kedaulatan itu hanya bersifat politik. Dalam sejarah, dapat ditelusuri bahwa paham sosialisme dan komunisme Eropah memang berkembang sebagai reaksi terhadap liberalisme dan individualisme Eropah Barat. Jadi, wajarlah jika hampir semua konstitusi negara Eropah Timur yang memuat ketentuan mengenai tata ekonomi yang mereka cita-citakan. Karena, menurut Stefanovich dalam tradisi yang berkembang di lingkungan negara-negara sosialis, Hukum Tata Negara dipandang sebagai suatu keseluruhan aturan hukum yang mencerminkan dan mengatur prinsip-prinsip penting, baik mengenai pemerintahan maupun mengenai struktur sosial masyarakatnya<sup>99</sup>.

Khusus untuk lingkungan benua Eropah, misalnya, perbedaan lingkup muatan isi dari kedua tipe konstitusi ini sangat jelas terlihat, sehingga konstitusi negara-negara Eropah dapat dibagi menjadi dua kelompok. Kelompok pertama dapat disebut konstitusi politik (political constitution) seperti terlihat dalam UUD negara-negara Perancis, Belanda, Belgia, Austria, Swiss, Cyprus, Yunani, Denmark, Finlandia, Islandia, Irlandia, Luxemburg, Monaco, dan Liechtenstein. Sedangkan kelompok kedua terlihat dalam konstitusi negara-negara USSR, Bulgaria, Cekoslowakia, Albania, Italia, Byelorussia, dan Hongaria yang dapat disebut sebagai konstitusi ekonomi (economic constitution) dan bahkan konstitusi sosial (social constitution)<sup>100</sup>.

Dari kedua kelompok itu, dapat diketahui bahwa semua negara yang menganut ideologi komunis, selalu mempunyai UUD dengan tipe kedua, yaitu tipe konstitusi ekonomi dan bahkan sosial. Artinya, selain berfungsi sebagai hukum dasar bidang politik, konstitusi negara-negara komunis itu juga berfungsi sebagai hukum dasar di bidang ekonomi dan bahkan sosial. Tetapi, tidak semua negara yang mempunyai UUD jenis ini adalah negara komunis. Italia, misalnya, bukanlah negara komunis. Demikian pula di beberapa negara non-komunis Asia, konstitusi

---

<sup>99</sup> Stefanovitch, *Ustavno Pravo FNR Jugoslavije i Komparativno*, 1956, dalam Istvan Kovacs, *New Elements in the Evolution of Socialist Constitution*, Akademiai Kiado, Budapest, 1968, hal.72. "... the totality of the rules of law 'which represent and bring under regulation the essential principles of the governmental and social structure'".

<sup>100</sup> Mengenai konstitusi-konstitusi ini lihat Albert Blaustein & Gisbert H.Flanz (ed), *Op.Cit.*

sosial ini juga dapat dijumpai. UUD Taiwan (Cina Nasionalis), Syria dan Kuwait, misalnya -- meskipun bukan negara komunis -- dapat dikategorikan sebagai konstitusi sosial. Bahkan, diadopsinya gagasan sosialis seperti dalam UUD kerajaan Kuwait, sama sekali juga tidak ada hubungannya dengan gagasan sosialisme, karena Kuwait sendiri bukan negara sosialis (kanan), apalagi komunis (sosialis kiri). Karena itu, seperti dikemukakan di atas, lebih aman untuk mengatakan bahwa UUD tipe kedua ini sebagai konstitusi sosial dimana di dalamnya terdapat ketentuan dasar mengenai susunan politik dan sekaligus susunan ekonomi dan bahkan susunan sosial. Tetapi, adanya sifat sosial dalam UUD Kuwait dan Taiwan yang bukan negara sosialis ataupun komunis itu, tetap menunjukkan bahwa cita-cita sosialisme turut berpengaruh dalam perumusannya. Karena itu, dapat dikatakan bahwa dalam gagasan moderen mengenai kedaulatan rakyat, sejak awal abad ke-20 berkembang pemikiran bahwa rakyat tidak hanya berdaulat di bidang politik tetapi juga di bidang ekonomi.

Dalam hubungan ini, menarik untuk dikemukakan pendapat seorang sarjana Soviet, V.F.Kotok mengenai lingkup isi UUD Uni Soviet yang menurutnya mengatur mengenai dua ketentuan dasar, yaitu kedaulatan rakyat Soviet (termasuk soal dasar ekonomi dari kedaulatan itu) dan badan-badan kenegaraan Soviet yang merupakan wahana dengan mana kedaulatan rakyat itu dijamin dan diwujudkan<sup>101</sup>. Pendapat Kotok ini mencerminkan pandangan dasar yang dianut oleh negara-negara yang memiliki konstitusi sosial tersebut di atas mengenai lingkup ketentuan yang harus dimuat dalam UUD. Karena, negara-negara jenis ini semuanya mengklaim mendasarkan diri kepada paham kedaulatan rakyat. Kuwait sendiri meskipun negaranya berbentuk kerajaan, tetapi secara formal di dalam konstitusinya diakui bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat. Begitu pula dalam UUD Taiwan, Syria, Italia dan negara-negara sosialis maupun komunis, kedaulatan itu berada di tangan rakyat. Rakyat tidak hanya berdaulat di bidang politik, tetapi juga di bidang ekonomi.

---

<sup>101</sup> Kotok, *On the System of the Science of Soviet Constitutional Law, SGP, 1959, No.6, hal.70, dalam Istvan Kovacs, Ibid, hal. 142. Menurutnya, konstitusi Soviet tahun 1936 mengatur dua ketentuan dasar: "(a) the sovereignty of the Soviet people (including the economic basis of the sovereignty of the Soviet people, the class composition ...; (b) the agencies of the Soviet state are the carriers of the sovereign power and are called to safeguard the sovereignty of the Soviet people and the sovereign independence of the Soviet nations."*

Memang ada kritik terhadap pandangan ini seperti yang diemukakan oleh Istvan Kovacs, seorang sarjana Hongaria, dan juga oleh Kravtsov, seorang sarjana Soviet. Kovacs cenderung pada pendapat Kravtsov yang mengelompokkan lingkup isi UUD negara-negara sosialis menjadi dua, yaitu "the rules governing the social order" dan "the rules governing the governmental organization"<sup>102</sup>. Jadi, menurutnya yang diatur dalam UUD itu, selain soal organisasi pemerintahan bukanlah kedaulatan rakyat, tetapi pada pokoknya adalah susunan sosial masyarakatnya. Istvan Kovacs sendiri cenderung pada pandangan Kravtsov yang berpendapat bahwa soal hak dan kewajiban warga-negara lebih berkaitan dengan soal kepribadian daripada soal kedaulatan rakyat. Karena itu, menurutnya materi konstitusi Soviet selain mengenai organisasi negara itu lebih berkaitan dengan soal susunan sosial daripada soal kedaulatan rakyat<sup>103</sup>.

Namun, tanpa bermaksud untuk turut terlibat dalam perdebatan di antara ketiga sarjana aliran sosialis di atas, sebenarnya kedua kelompok pendapat ini tidaklah berbeda secara prinsipil. Memang benar bahwa prinsip-prinsip yang diatur dalam UUD negara-negara sosialis tersebut di atas meliputi ketentuan mengenai susunan sosial dan politik. Akan tetapi, konsep mengenai susunan sosial (termasuk susunan ekonomi) dan politik itu, berkaitan erat dengan asumsi dasar bahwa keduanya merupakan perwujudan dari gagasan kedaulatan rakyat. Rakyat dianggap berdaulat, baik di bidang politik maupun di bidang ekonomi dan sosial. Gagasan kedaulatan rakyat yang meliputi kedua bidang ini, kemudian diorganisasikan sedemikian rupa melalui mekanisme kelembagaan pemerintahan negara sebagai saluran bagi pelaksanaan kedaulatan rakyat itu. Karena itu, dengan kata lain, UUD sosialis itu mencakup ketentuan dasar

---

<sup>102</sup> Menurutnya: "The two principal scopes are (a) the rules governing the social order, here included the civic rights and duties, and (b) the rules governing the governmental organization." *Ibid.*

<sup>103</sup> Oleh Kovacs dinyatakan: "I am ... in agreement with Kravtsov's remark that the opinion advanced by Kotok necessarily relegated to the background relations of the civic rights and duties which are associated with the personality of the citizens rather than with popular sovereignty. It is for this reason that the subject-matter of the first principal scope is here attached to the category of the social order and not that of popular sovereignty. The dispute has not yet been settled. Yet whatever the last word will be, it remains the merit of Kotok that he was the first to attempt a definition of the principal scopes as problems of primary significance from considerations of the whole system of a constitution." *Ibid.*, hal. 143.



mengenai susunan sosial dan mengenai susunan organisasi negara, seperti yang dikemukakan oleh Kravtsov maupun Kovacs tersebut di atas.

Pandangan yang berkembang di kalangan sarjana sosialis ini, menawarkan perspektif yang tidak lazim dalam studi hukum tata negara pada umumnya, dan karena itu cukup menarik untuk itu cukup menarik untuk dijadikan bahan perbandingan dalam rangka memahami gagasan-gagasan yang berkembang di Indonesia. Setidak-tidaknya, dari kutipan dan uraian di atas, dapat di ketahui bahwa ternyata secara konseptual pembahasan mengenai cakupan pengertian gagasan kedaulatan rakyat dalam bidang politik dan ekonomi, memang telah berkembang di kalangan ahli hukum tata-negara sosialis. Karena itu, UUD 1945 yang juga memuat gagasan kedaulatan rakyat dengan cakupan makna politik dan ekonomi seperti dikemukakan dalam bab terdahulu, merupakan fenomena yang juga lazim terjadi di lingkungan negara-negara sosialis. Kecenderungan untuk mengartikan konsep kedaulatan mencakup aspek politik maupun sosial-ekonomi ini, muncul sebagai reaksi terhadap berbagai kelemahan yang timbul karena perkembangan demokrasi liberal yang dikritik oleh Hatta sebagai perkembangan yang tidak 'senonoh'<sup>104</sup>.

Dengan demikian, tidaklah rasional untuk membatasi cakupan makna kedaulatan rakyat sebagai konsep kekuasaan tertinggi, hanya dalam bidang politik saja. Karena, baik aspek politik maupun aspek ekonomi, secara potensial, dapat saja menjadi objek kekuasaan. Politik, ekonomi, ataupun sosial, tidak lebih daripada 'atribut' belaka dari objek kekuasaan. Dalam konsep klasik mengenai hak milik, objek pemilikan dapat berupa benda ataupun manusia. Orang yang memiliki benda milik tertentu, memiliki kekuasaan (ekonomi) atas benda itu, seperti halnya orang yang memiliki budak, mempunyai kekuasaan (politik) atas budak yang dimilikinya. Begitu juga hubungan atasan-bawahan dalam pengertian otoriter, meskipun derajat hubungannya lebih lunak dibandingkan antara tuan dan budak, tetapi atasan dalam pengertian tradisional mempunyai kekuasaan dan kewenangan tertentu terhadap bawahannya. Karena itu, dalam hubungan dengan gagasan kedaulatan rakyat, dapat dikatakan bahwa bidang ekonomi maupun politik sama-sama merupakan kategori dari objek kekuasaan yang dimiliki rakyat.

---

<sup>104</sup> Hatta, DR, No.III, hal.2.

Seperti dikemukakan di atas, dalam tradisi Romawi, keduanya memang dipisahkan. Tetapi, dalam tradisi Yunani pembedaan keduanya tidak dikenal. Baik 'imperium' maupun 'dominium' menyatu dalam konsep Yunani mengenai kekuasaan<sup>105</sup>. Artinya, pembedaan ini semata-mata karena kebutuhan praktis yang dalam perkembangan sejarah kemudian dilanggengkan melalui proses pelembagaan sedemikian rupa, sehingga orang tidak lagi mengenal bahwa pada mulanya keduanya berasal dari satu konsep yang sama. Karena itu, dalam kaitannya dengan kebutuhan sekarang, sekurang-kurangnya untuk kepentingan ilmu pengetahuan, pemisahan kedua konsep ini, dapat saja dipersoalkan kembali. Apa lagi, dalam perkembangan studi hukum dewasa ini, pemisahan yang kaku antara hukum perdata versus pidana, atau antara hukum swasta versus hukum publik sudah tidak lagi dapat dipertahankan secara mutlak sebagaimana sebelumnya<sup>106</sup>. Konsep kedaulatan itu sepatutnya dipahami kembali secara utuh dalam arti mencakup, baik dalam dimensinya yang bersifat politik maupun ekonomi. Dalam hubungannya dengan paham kedaulatan rakyat, yang harus dikuasai oleh rakyat tidak hanya aspek politik dari kehidupan bernegara, tetapi juga sumberdaya ekonomi. Sehingga, yang disebut demokrasi atau kedaulatan rakyat itu secara lengkap sebenarnya meliputi pengertian demokrasi politik maupun ekonomi. Artinya, yang menjadi subjek kedaulatan yang dipegang sang 'Sovereign', dapat meliputi subjek di bidang politik, yaitu individu-individu manusia ataupun keseluruhan individu yang menjadi subjek hukum dalam suatu negara, dan dapat pula meliputi objek hak milik ekonomis. Sehingga, di samping berdaulat secara politik, rakyat pemegang kedaulatan itu juga berdaulat dalam ekonomi.

Pengertian demikian inilah yang melahirkan konsepsi mengenai demokrasi ekonomi dan politik di zaman sekarang, yang pada masa menjelang kemerdekaan Indonesia sudah dibahas secara luas oleh tokoh-tokoh pergerakan. Soekarno sendiri mempergunakan istilah demokrasi politik dan demokrasi ekonomi untuk menyebut gagasan kedaulatan rakyat yang ingin di-

---

<sup>105</sup> *Ibid.*, hal. 65-67.

<sup>106</sup> *Jimly Asshiddiqie, Bentuk-Bentuk Pidana Dalam Tradisi itu, konsep mengenai kekuasaan tertinggi atau kedaulatan sudah Islam dan Relevansinya Dalam Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia, tesis S2, Fakultas Pasca Sarjana Bidang Ilmu Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 1988.*

kembangkan dalam rangka Indonesia merdeka<sup>107</sup>. Gagasan inilah yang kemudian dirumuskan menjadi pokok pikiran UUD 1945. Tidak jelas, apakah justeru Soekarnolah yang pertama kali menggunakan istilah demokrasi ekonomi dalam literatur politik dan hukum. Sebelumnya, Hatta sendiri hanya menggunakan istilah kedaulatan rakyat bidang ekonomi<sup>108</sup> sebagai antitesis gagasan kedaulatan rakyat bidang politik. Tetapi, baik Soekarno maupun Hatta pada pokoknya mempunyai maksud yang sama yaitu melakukan kombinasi kreatif terhadap paham demokrasi liberal yang sedang mengalami krisis dengan gagasan-gagasan kolektivisme baru yang juga sedang populer di Eropah sendiri, terutama atas pengaruh aliran sosialisme<sup>109</sup>.

Sebelum Soekarno dan Hatta, istilah demokrasi politik dan demokrasi ekonomi memang belum begitu dikenal. Begitu juga aspek ekonomi gagasan kedaulatan rakyat, belum banyak dibahas dalam tulisan sarjana liberal barat tentang kedaulatan rakyat. Tulisan-tulisan tentang demokrasi ekonomi yang jelas-jelas menggunakan istilah demokrasi ekonomi, baru muncul sekitar paruh ketiga abad ke-20 seperti dari Martin Carnoy dan Derek Shearer (1980)<sup>110</sup>, Geoff Hodgson (1984)<sup>111</sup>, Robert Dahl (1985)<sup>112</sup> dan lain-lain. Tulisan-tulisan lain, umumnya tidak secara jelas memakai istilah ini, meskipun bermaksud mengemukakan hal yang sama terutama atas pengaruh aliran sosialisme moderen. Kecenderungan seperti ini dapat ditemukan, misalnya dalam karya-karya para ahli seperti Brian Barry (1970)<sup>113</sup>, Arthur

---

<sup>107</sup> Soekarno dalam *Di Bawah Bendera Revolusi Jilid I*, mengenai demokrasi politik + demokrasi ekonomi = demokrasi sosial yang dijadikan konsep dasar perumusan demokrasi dalam UUD 1945; Karangan ini berasal dari "Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi", FR. No. 18 Tahun I, 28 Oktober 1932, hal.2-3 yang disambung dalam No. 19 Tahun I, 4 Nopember 1932, hal. 3;

<sup>108</sup> Bandingkan FR No.18/I dan No.19/I, *Ibid.* dengan tulisan Hatta yang justeru lebih dulu daripada Soekarno, dalam DR. edisi No.1 Tahun I, 20 September 1931, hal. 2.

<sup>109</sup> Lihat tulisan Hatta dalam DR. edisi No.1 Tahun I, 20 September 1931, hal. 2, dalam DR. No.12 Tahun II, 10 Januari 1932, hal.2-3 tentang "Demokrasi Asli Indonesia dan Kedaulatan Ra'jat", atau dalam tulisan-tulisan lainnya yang tersebar.

<sup>110</sup> Martin Carnoy and Derek Shearer, *Economic Democracy. The Challenge of the 1980's*, Sharpe, New York, 1980.

<sup>111</sup> Geoff Hodgson, *The Democratic Economy: A New Look At Planning, Markets and Power*, Penguin Books, 1984.

<sup>112</sup> Robert Dahl, *A Preface to Economic Democracy*, The University of Chicago Press, Chicago, 1956.

<sup>113</sup> Brian Barry, *Sociologists, Economists and Democracy*, Collier-MacMillan, London, 1970.

Brittan (1977)<sup>114</sup>, Fredreick Hayek (1973)<sup>115</sup>, Michael Poole (1986)<sup>116</sup>, Anthony Downs (1957)<sup>117</sup> dan sebagainya, termasuk dalam karya tokoh berpengaruh seperti Joseph Schumpeter (1943)<sup>118</sup>.

Munculnya corak sosial-ekonomi dalam konsep kedaulatan rakyat ini, berkaitan dengan munculnya aliran sosialisme dan konsep 'welfare state' di Eropah. Kegiatan sosial-ekonomi yang sebelumnya dianggap sebagai kegiatan swasta tiap pribadi rakyat di luar jangkauan fungsi negara, berubah menjadi bagian dari lingkup tanggung jawab negara kesejahteraan. Akibatnya, pandangan mengenai lingkup materi yang harus dicakup dalam konstitusi pun mengalami perubahan. UUD, yang dalam tradisi negara-negara Eropah barat dan Amerika, hanya bersifat politik berkembang menjadi konstitusi sosial dan ekonomi seperti yang terlihat dalam UUD negara-negara sosialis. Perkembangan ini terutama terjadi setelah munculnya pengaruh sosialisme terhadap perumusan UUD, dimulai dengan perumusan UUD Uni Soviet tahun 1936<sup>119</sup>. Sejak itu, selain memuat ketentuan mengenai susunan kenegaraan, materi UUD negara moderen juga dimuat ketentuan dasar mengenai susunan sosial dan ekonomi masyarakat.

Dari uraian di atas, dapat diketahui bahwa gagasan kedaulatan rakyat yang kemudian menjadi muatan UUD 1945 memang diliputi oleh pemikiran khas Indonesia. Berbagai pemikiran maupun pengalaman praktek yang pernah tumbuh dalam praktek di berbagai masyarakat Nusantara, dikembangkan menjadi pilihan konseptual dalam rangka kebutuhan akan konstitusi

---

<sup>114</sup> Arthur Brittan, *The Privatised World*, Routledge & Kegan Paul, London, 1978.

<sup>115</sup> Fredreick Hayek, *Economic Freedom and Representative Government*, 1973.

<sup>116</sup> Michael Poole, *Towards A New Industrial Democracy*, 1986.

<sup>117</sup> Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York, 1957.

<sup>118</sup> Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, George Allen & Unwin, London, (1943-) 1961.

<sup>119</sup> Aliran sosialisme ini juga berpengaruh terhadap perumusan Konstitusi Liberal. Tetapi berbeda dari konstitusi sosialis yang mengembangkan gagasan kedaulatan rakyat, pengaruh sosialisme terhadap konstitusi negara-negara liberal terlihat dalam perluasan pengertian mengenai HAM yang dirumuskan dalam konstitusi-konstitusi liberal itu, sehingga mencakup dimensinya yang bersifat sosial-ekonomi dan budaya seperti yang tercermin dalam kovenan-kovenan yang ditetapkan oleh PBB setelah Pernyataan Umum Hak Asasi Manusia tahun 1948.

Indonesia moderen. Pilihan konseptual itu juga dirumuskan sebagai kombinasi yang seimbang antar berbagai pemikiran dan pengalaman berbagai negara barat moderen, sehingga perumusan gagasan kedaulatan rakyat Indonesia tidak terjebak dalam ekstrim individualisme ataupun ekstrim kolektivisme. Semangat yang sama juga tercermin dalam gagasan mengintegrasikan pengertian demokrasi politik dan demokrasi ekonomi dalam konsep kedaulatan rakyat itu. Para pendiri republik, di satu pihak, menerima gagasan kedaulatan rakyat sebagai konsep politik seperti berkembang dalam tradisi Eropah barat dan negara-negara liberal lainnya, dan di pihak lain menerima pula gagasan kedaulatan rakyat sebagai konsep ekonomi seperti yang berkembang di lingkungan negara-negara sosialis.

## **B. KEDAULATAN RAKYAT DALAM UUD 1945.**

### **1. Ajaran Kedaulatan dalam UUD 1945.**

Lazim dipahami bahwa UUD 1945 menganut ajaran kedaulatan rakyat. Hal ini secara tegas dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) yang menyatakan "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat"<sup>120</sup>. Akan tetapi, apabila diteliti lebih mendalam terutama dengan turut mempertimbangkan perumusan dan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945 itu, dapat dikatakan bahwa UUD 1945 itu juga menganut ajaran kedaulatan selain kedaulatan rakyat. Jika kedaulatan dipahami sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi, maka konsep mengenai ke-Maha Kuasaan Tuhan yang dirumuskan dalam alinea ketiga Pembukaan UUD 1945, misalnya, adalah juga merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi itu.

Dalam alinea ketiga Pembukaan UUD 1945, digunakan istilah "Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa"<sup>121</sup>, sedangkan dalam rumusan Pancasila yang tertuang dalam alinea

---

<sup>120</sup> *Undang-Undang Dasar 1945, Op.Cit.*

<sup>121</sup> "Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya." *Ibid.*

keempat UUD 1945, istilah yang digunakan adalah "Ke-Tuhanan Yang Maha Esa". Demikian pula perkataan yang digunakan dalam rumusan Pasal 29 ayat (1), adalah "Ke-Tuhanan Yang Maha Esa", bukan "Ke-Tuhanan Yang Maha Kuasa". Artinya, dalam UUD 1945 ini diakui adanya konsep mengenai "Ke-Maha Esaan Tuhan" dan "Ke-Maha Kuasaan Tuhan" sekaligus.

Dalam UUD 1945, cita ke-Tuhanan dapat ditemukan dalam 3 rumusan, yaitu dua kali dalam Pembukaan dan satu kali dalam Batang Tubuh. Sedangkan kata 'agama' dirumuskan dua kali, masing-masing dalam Pasal 9 mengenai sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden, dan Pasal 29 ayat (2) tentang kemerdekaan beragama. Karena itu, cita ke-Tuhanan dan keagamaan merupakan dua hal yang erat berkaitan dalam UUD 1945<sup>122</sup>. Dalam rumusan Pancasila yang tercantum pada alinea keempat Pembukaan ditegaskan bahwa kemerdekaan kebangsaan Indonesia disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Tuhan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Demikian pula dalam rumusan Batang Tubuh UUD 1945, paham ke-Tuhanan Yang Maha Esa ini juga ditegaskan sekali lagi dalam Pasal 29 ayat (1) yang dilengkapi pula dengan jaminan kemerdekaan bagi tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu seperti dirumuskan dalam ayat (2) Pasal 29 itu. Bahkan, dalam Pasal 9 ditentukan pula bahwa sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden diwajibkan bersumpah menurut agamanya dengan didahului oleh kata-kata "Demi Allah, saya bersumpah..."<sup>123</sup>. Semua ini menunjukkan bahwa UUD 1945 mengandung pengakuan yang sangat tegas mengenai cita ke-Tuhanan dan keagamaan bangsa Indonesia

---

<sup>122</sup> Pasal 29 ayat (2) yang sering ditafsirkan memberikan dasar bagi adanya aliran kepercayaan non-agama, sebenarnya tidak mungkin dilepaskan dari cita keagamaan itu. Bab XI UUD 1945 yang berisikan Pasal 29 ayat (1) dan (2) itu sendiri, adalah Bab mengenai Agama. Karena itu, rumusan "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu" dalam Pasal 29 ayat (2) itu, tidak dapat tidak, haruslah dipahami sebagai jaminan kemerdekaan beragama dalam arti positif dan jaminan kemerdekaan untuk menjalankan ibadat menurut agama yang dipeluk masing-masing itu.

<sup>123</sup> *Ibid.*

dalam konteks kehidupan kenegaraan.

Dengan demikian, baik konsep "Ke-Maha Esaan Tuhan" maupun "Ke-Maha Kuasaan Tuhan" yang berkaitan erat dengan cita keagamaan dalam rumusan UUD 1945 itu, merupakan kerangka pikiran yang penting sebagai perwujudan cita ke-Tuhanan bangsa Indonesia dalam konteks kehidupan bernegara. Konsep ke-Maha Esaan Tuhan dirumuskan dalam Pembukaan (alinea keempat) maupun dalam Batang Tubuh (Pasal 29 ayat 1), sedangkan konsep ke-Maha Kuasaan Tuhan dirumuskan dalam alinea ketiga Pembukaan<sup>124</sup>.

Kedua konsep ini, jika dihubungkan dengan pandangan Islam mengenai negara, nampak sangat mirip. Dasar kekuasaan negara itu dalam pandangan Islam, seperti sudah diuraikan terdahulu dilandasi oleh konsep Tauhid (ke-Maha Esaan Allah) dan konsep kedaulatan Tuhan (ke-Maha Kuasaan Tuhan)<sup>125</sup>. Dengan konsep ke-Maha Kuasaan Tuhan, manusia dituntut untuk memutlakkan Allah; dan dengan konsep Tauhid (ke-Maha Esaan Tuhan), manusia dituntut untuk menafikan (menegasi) semua bentuk 'tuhan' yang selain Allah dan menyembah hanya kepada Allah Yang Maha Esa sebagai satu-satunya Tuhan yang patut disembah. Artinya, dengan konsep Tauhid itu, semua orang dan semua makhluk Tuhan haruslah dinisbikan (relatif), tidak mutlak<sup>126</sup>. Karena itu, dalam rumusan Pancasila, sila kemanusiaan yang adil dan beradab adalah rumusan sila kedua setelah sila ke-Tuhanan Yang Maha Esa. Hubungan-hubungan kemanusiaan itu merupakan konsekuensi langsung dari konsepsi Pancasila dan UUD 1945 mengenai konsep ke-Tuhanan YME dan konsep ke-Maha Kuasaan Tuhan.

---

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> Seperti dikatakan oleh Muhammad Asad, berdasarkan al-Quran surat Ali Imran ayat 26, kekuasaan yang dimiliki manusia itu pada pokoknya hanyalah sekedar amanat dari Allah SWT., *Sebuah Kajian tentang Sistem Pemerintahan Islam*, SALMAN, Bandung, 1985, hal.72.

<sup>126</sup> Menurut Said Ramadhan, bertolak-belakang dengan konsep 'teokrasi' (barat), konsep Islam tentang kekuasaan merupakan pemberontakan total terhadap segala bentuk penguasaan terhadap sesama manusia. *Islamic Law: Its Scope and Equity*, dalam Salim Azzam, *Beberapa Pandangan tentang Pemerintahan Islam*, MIZAN, Bandung, 1983, hal. 127.

Karena itu, sangatlah tepat jika dikatakan bahwa UUD 1945 itu, selain menganut ajaran kedaulatan rakyat, juga menganut ajaran Kedaulatan Tuhan<sup>127</sup>. Bahkan, seperti dikemukakan oleh Ismail Suny, UUD 1945 menganut ajaran Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Rakyat dan Kedaulatan Hukum sekaligus<sup>128</sup>. Ajaran terakhir ini, secara jelas dapat dilihat dalam rumusan UUD 1945 mengenai konsep 'rechtsstaat' seperti yang disebut dalam Penjelasan Umum dan Penjelasan Bab IX mengenai Kekuasaan Kehakiman yang menegaskan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka, terlepas dari pengaruh Pemerintah<sup>129</sup>.

Selain itu, dianutnya ajaran kedaulatan hukum dalam UUD 1945 dapat pula diterangkan secara filosofis dalam hubungannya dengan Kedaulatan Tuhan maupun Kedaulatan Rakyat. Menurut Ismail Suny, kedaulatan itu pertama-tama pada hakikatnya dipegang oleh Allah SWT<sup>130</sup>. Dalam kehidupan kenegaraan, kedaulatan Tuhan terwujud dalam kedaulatan rakyat. Rakyatlah kemu dian yang memegang dan melaksanakan kedaulatan itu melalui mekanisme kenegaraan. Artinya, kedaulatan rakyat Indonesia berdasarkan UUD 1945 itu, pada hakikatnya, adalah penyelenggaraan kedaulatan Tuhan oleh seluruh rakyat yang merupakan hamba-hamba Tuhan. Pelaksanaan perintah-perintah Tuhan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dimusyawarahkan oleh rakyat melalui perantaraan wakil-wakilnya. Hasil per-

---

<sup>127</sup> Dianutnya teori Kedaulatan Tuhan disini haruslah dibedakan dari ajaran Kedaulatan Tuhan dalam konsep 'teokrasi' yang pernah muncul dalam sejarah barat. Dalam teokrasi barat, perwujudan Kedaulatan Tuhan itu dalam praktek diwujudkan dalam pribadi Raja (Kepala Negara) ataupun dalam Hukum yang penafsirannya dikuasai oleh Raja juga. Karena itu, muncul konsep 'Raja-Pendeta' seperti halnya konsep 'Raja-Dewa' dalam sejarah Kerajaan Hindu-Jawa tempo dulu (lih. Sartono Kartodirdjo, Pengantar Sejarah Indonesia Baru: 1500-1900. Dari Emporium Sampai Imperium, Jilid 1, Gramedia, Jakarta, 1988, hal. 48). Berlainan dengan itu, gagasan Kedaulatan Tuhan dalam perspektif Pancasila ini, justru terjelma dalam paham Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, yang tidak boleh memulakkkan sesama manusia. Karena itu, dalam hubungan kenegaraan, Kedaulatan Tuhan itu terjelma pula dalam paham Kedaulatan Rakyat yang egaliter. Oleh sebab itu, gagasan Kedaulatan Tuhan dalam UUD 1945 sama sekali tidak bersifat teokratis. Istilah teokrasi itu sendiri, menurut Majid Khadduri, pertama kali dipakai oleh Flavius Josephus untuk memperlihatkan ciri negara Yahudi pada permulaan era Kristen (k.l. 37-100 Maschi), tetapi kemudian dipergunakan oleh J. Wellhausen secara tidak tepat untuk menyebut tipe negara-negara Arab. Lih. Tahir Azhary, Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Madinah dan Masa Kini, disertasi Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1991, hal. 100.

<sup>128</sup> Ismail Suny, Mekanisme Demokrasi Pancasila, Aksara Baru, Jakarta, 1984, hal. 8.

<sup>129</sup> "Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim." Penjelasan Pasal 24 UUD 1945, Op.Cit.

<sup>130</sup> Ismail Suny, Op.Cit. hal.7



musyawaratan rakyat itu merupakan kesadaran hukum rakyat yang ditetapkan oleh MPR dalam bentuk ketetapan-ketetapannya, dan oleh DPR bersama-sama Presiden dalam bentuk undang-undang. Artinya, kedaulatan rakyat itu dalam kenyataannya tercermin dalam produk-produk MPR dan produk kekuasaan legislatif lain yang dijalankan oleh Presiden bersama-sama dengan DPR<sup>131</sup>. Karena itu, secara filosofis, semua TAP MPR dan UU haruslah mencerminkan asas kedaulatan rakyat itu.

## 2. Perumusan Paham Kekeluargaan dan Hak Asasi Manusia

Kedaulatan rakyat, pertama kali dirumuskan dalam Piagam Jakarta, 22 Juni 1945, yang menyatakan "... Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat"<sup>132</sup>. Kalimat ini selanjutnya menjadi rumusan Pembukaan UUD 1945, dan mempengaruhi pula rumusan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR"<sup>133</sup>.

Dalam pernyataan ini terdapat dua hal pokok yang perlu diperhatikan, yaitu kedaulatan negara dalam RI itu berada di tangan rakyat dan kedaulatan rakyat itu diorganisasikan melalui MPR. Sehubungan dengan yang pertama, timbul soal mengenai arti kata 'rakyat'. Dalam paham yang menekankan individu, pengertian kata rakyat di sini bersifat individuil dalam arti setiap rakyat sebagai perseorangan. Setiap pribadi rakyat dipandang sebagai individu-individu otonom yang memiliki hak-hak dan kekuasaan untuk menentukan kebijaksanaan negara. Karena itu, kedudukan individu dan hak asasinya mendapatkan penekanan di atas negara sebagai bentuk kolektif masyarakat warganegara. Adanya kolektivitas negara dianggap sebagai hasil dari kesepakatan bersama antar individu dalam suatu perjanjian bersama. Pandangan seperti inilah yang populer dalam paham demokrasi liberal barat yang dikenal dengan aliran teori

---

<sup>131</sup> *Ibid.*, hal. 8.

<sup>132</sup> *Berita Republik Indonesia, Tahun II No.7, Op.Cit.*

<sup>133</sup> *Ibid.*

perjanjian masyarakat (kontrak sosial)<sup>134</sup> seperti yang dikembangkan oleh Thomas Hobbes, John Locke, J.J.Rousseau dan lain-lain<sup>135</sup>.

Sebaliknya, dalam paham yang lebih mementingkan masyarakat kolektif daripada individu, negaralah yang berada di atas individu rakyat. Kalaupun, gagasan yang dianut adalah kedaulatan rakyat, maka kata rakyat itu tidak dilihat sebagai 'entitas' (totalitas), bukan sebagai individu. Diakui bahwa yang berdaulat memang rakyat, tetapi bukan rakyat sebagai individu seperti dalam paham individualisme dan liberalisme. Akibatnya, individualitas rakyat cenderung dianggap kurang penting dibandingkan dengan kolektivitas seperti yang umumnya terdapat dalam paham fascisme dan totalitarianisme.

Pola hubungan ketiga yang dapat pula dikemukakan adalah pandangan yang didasarkan kepada paham komunisme yang membagi pengertian rakyat dalam golongan-golongan. Sebagai contoh, Konstitusi Uni Soviet juga menganut paham kedaulatan rakyat. Tetapi, pengertian kata rakyat disini, bukanlah rakyat sebagai individu, melainkan rakyat sebagai keseluruhan yang meliputi berbagai golongan dalam masyarakat<sup>136</sup>.

Ketiga pola hubungan itulah yang disebut oleh Soepomo sebagai tiga teori yang mendasari aliran pikiran kenegaraan, yaitu aliran perorangan (individualisme), aliran teori golongan yang komunistis, dan aliran teori integralistik yang bersifat totaliter<sup>137</sup>. Dalam teori perseorangan, individu adalah yang diutamakan, sehingga negara dipandang sebagai masyarakat hukum yang disusun atas dasar perjanjian bersama antara seluruh individu rakyat dalam masyarakat yang bersangkutan. Dalam teori golongan, seperti disebut di atas, golongan-

---

<sup>134</sup> Dengan variasi dan perbedaan di sana-sini, cukup banyak ahli yang mendasarkan pemikirannya pada asumsi perjanjian masyarakat ini.

<sup>135</sup> Lihat misalnya Rousseau, *Kontrak Sosial*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.

<sup>136</sup> Prajudi Atmosudirdjo dkk (ed.), *Konstitusi Soviet*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hal. 23. Dalam Pasal 1 dan 2 Konstitusi Uni Soviet 1977, misalnya, dinyatakan: "Uni Republik-Republik Soviet Sosialis adalah negara sosialis milik seluruh rakyat, mencerminkan kehendak serta kepentingan-kepentingan kaum buruh tani, dan cendekiawan, rakyat pekerja dari seluruh bangsa dan suku bangsa negeri ini". "Seluruh kekuasaan di USSR berada di tangan rakyat. Rakyat melaksanakan kekuasaan negara melalui Soviet-Soviet (Dewan-Dewan) Perwakilan. Semua badan negara lainnya berada di bawah pengawasan dari dan bertanggung jawab pada Soviet-Soviet Perwakilan Rakyat".

<sup>137</sup> Lih. Pidato Sidang BPUPKI tanggal 31 Mei 1945, dalam Yamin, *Op.Cit.*, hal. 110-113.

golongan rakyatlah yang menjadi dasar susunan masyarakat, sehingga negara dipandang sebagai alat golongan yang kuat (borjuis) untuk menindas golongan lain yang lebih lemah. Karena itu, Marxisme menganjurkan agar golongan yang lemah bangkit mengadakan perlawanan untuk menindas golongan borjuis itu melalui jalan revolusi. Sedangkan dalam aliran ketiga, tidak ada pertentangan antara negara dan rakyat. Aliran pikiran ketiga ini memandang hubungan antara rakyat dan negara dalam pengertian yang total, dan integral. Aliran ketiga ini disebut sendiri oleh Soepomo sebagai 'idee totaliter'<sup>138</sup>, dan bersifat integralistik yang menurutnya sesuai dengan aliran pikiran ketimuran<sup>139</sup>.

Mengenai corak pandangan integralistik yang bersifat totaliter ini, jika dibaca dalam konteks sekarang memang terdengar agak janggal. Karena sifat 'totaliter' biasanya selalu dipahami secara negatif. Akan tetapi, apabila dihubungkan dengan keadaan Indonesia di masa perjuangan kemerdekaan, terutama pada periode antara Perang Dunia Pertama dan Perang Dunia Kedua, makna istilah itu memang belum mengandung konotasi yang senegatif sekarang<sup>140</sup>. Dalam bahasa politik kaum pergerakan kemerdekaan, yang menjadi 'momok' dan bahkan 'hantu', bukanlah totalitarisme, melainkan kolonialisme dan imperialisme yang diidentikkan dengan paham yang mendasarinya, yaitu individualisme-liberalisme dan kapitalisme.

---

<sup>138</sup> Istilah 'totaliter' ini dipergunakan sendiri oleh Soepomo beberapa kali dalam mencoba mengglubungkan kesesuaian antara aliran pikiran integralistik yang dipraktekkan di Jerman dan Jepang dengan corak susunan tata-negara asli di Indonesia, dengan menyatakan bahwa "Inilah idee totaliter, idee integralistik dari bangsa Indonesia, yang berwujud djuga dalam susunan tatanegarannya yang asli." *Ibid.*, hal. 113. Juga pada hal. 117 dengan menyatakan "Oleh karena itu, saya mengandjurkan dan saya mupakat dengan pendirian yang hendak mendirikan negara nasional yang bersatu dalam arti, totaliter seperti yang saja uraikan tadi". Tetapi dalam salah satu makalahnya, Padmo Wahyono mengganti istilah ini dengan 'totalitas'. Padmo Wahyono, "Integralistik Indonesia", Jakarta, 1990, hal.2. Dalam catatan kaki mengenai penggantian istilah ini, Padmo Wahyono menyatakan "Pada naskah asli tertulis 'totaliter', yang menurut hemat kami seharusnya 'totalitas', mengingat yang dimaksudkan adalah suatu kesatuan yang utuh (manunggal-Ganzheit)." Dalam buku beliau yang terbit terakhir sebelum meninggal, makalah ini dimuat kembali, tetapi penggantian istilah tersebut tidak nampak lagi. Padmo Wahyono, Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945, Ind-Hild Co, Jakarta, 1991, hal. 27.

<sup>139</sup> *Ibid.*, hal. 112.

<sup>140</sup> Seperti dikemukakan oleh Hannah Arrent "After the First World War, a deeply anti-democratic, proclivatorial wave of semitotalitarian and totalitarian movements swept Europe; Fascist movements spread from Italy to nearly all Central and Eastern European countries (the Czech part of Czechoslovakia was one of the notable exceptions); yet even Musolini, who was so fond of the term 'totalitarian state'...", Totalitarianism (Part Three of The Origins of Totalitarianism), A Harvest/HBJ Book, 1968, hal.6.

Komunisme sendiri, meskipun seperti yang dikemukakan dalam bab terdahulu juga tidak terlalu populer dan bahkan banyak juga ditentang secara eksplisit oleh kalangan pergerakan, tetap dianggap sebagai musuh terutama karena dalam Perang Dunia Kedua berada dalam satu front dengan pasukan sekutu yang kolonialistis dan imperialistis. Sehingga kekuatan dunia yang menjadi simbol perlawanan bangsa-bangsa terjajah, terutama di Asia ketika itu adalah Jepang dan Jerman.

Dalam sidang-sidang BPUPKI, suasana yang meliputi para tokoh pergerakan penuh dengan 'heroisme' anti kolonialisme dan imperialisme. Sehingga, apa saja yang berbau individualisme dan liberalisme, langsung dikaitkan dengan kolonialisme dan imperialisme yang dibenci mendarah-daging oleh setiap tokoh pergerakan ketika itu<sup>141</sup>. Artinya, pikiran-pikiran yang berbau individualisme memang sangat tidak populer. Sebaliknya, pikiran-pikiran, pendapat ataupun paham yang menentang atau melawan kolonialisme barat, justru populer atau setidaknya tidak dikecam sebagai musuh oleh tokoh-tokoh pergerakan ini. Sebagai contoh, pernyataan tokoh-tokoh seperti Soekarno sendiri, Soepomo dan lain-lain dalam perdebatan di sidang-sidang BPUPKI itu menempatkan Jepang sebagai sahabat. Ini dapat dimaklumi, karena Ketua BPUPKI sendiri, meskipun tidak aktif dalam rapat-rapat, sebenarnya adalah seorang perwira Jepang.

Malahan, pendapat-pendapat yang dikemukakan Soepomo, dalam sidang-sidang BPUPKI sering mengacu kepada strategi Asia Timur Raya buatan Jepang<sup>142</sup>. Ketika menguraikan pandangannya mengenai teori negara integralistik, Soepomo bahkan merujuk kepada negara Jerman maupun Jepang, yang ketika itu memang berada dalam satu front melawan sekutu yang

---

<sup>141</sup> Karena itu, seperti dikatakan Radjiman sebagai Ketua Sidang BPUPKI ketika itu: "... bahwa Undang-Undang yang kita bentuk buat Indonesia merdeka ini, tidak saja tidak berdasar pada individualisme tetapi menentangnja djuga, memcras, melebur, memusnahkan individualisme." Yamin, *Op.Cit.*, Jilid I, hal. 298.

<sup>142</sup> Oleh Soepomo misalnya, dikatakan: "Tadi sudah diuraikan oleh Ketua Panitia Penjelenggara Undang-Undang Dasar bahwa negara kita bersifat kekeluargaan jalah berdasar atas hidup kekeluargaan, dan bukan saja hidup kekeluargaan ke dalam, akan tetapi djuga keluar. Hal ini telah termaktub dalam pembukaan undang-undang negara yang mengadakan hidup kekeluargaan Asia Timur Raya. Djadi, dengan demikian, dengan menerima pembukaan itu, kita menerima djuga aliran pikiran yang akan membentuk negara yang berdasar kekeluargaan, tidak saja terhadap keluarga negaranya, akan tetapi terhadap keluar, jaitu sebagai anggota dari pada persaudaraan bangsa-bangsa dalam lingkungan Asia Timur Raya. Dengan inipun kita insaf atas kedudukan Indonesia sebagai negara dalam lingkungan Asia Timur Raya." Yamin, *Op.Cit.*, hal. 303.

terdiri dari negara-negara yang menganut paham individualisme-liberalisme seperti Amerika, Inggris, Perancis dan negara yang menganut komunisme, yaitu Uni Soviet. Menurut Soepomo, paham negara liberal yang individualistis maupun paham komunis yang didasarkan atas teori kelas, sama-sama tidak cocok untuk Indonesia<sup>143</sup>. Sebaliknya, paham yang cocok adalah seperti yang diterapkan di Jerman dan Jepang. Paham yang diterapkan di kedua negara ini ketika itu, meskipun lazimnya disebut sebagai fasisme dan totalitarianisme, akan tetapi oleh Soepomo dipuji karena memandang hubungan antara pemimpin dan rakyat dalam kesatuan<sup>144</sup>.

Dari kutipan di atas, jelas bahwa di satu pihak Soepomo -- dan ini mempengaruhi jalan pikiran banyak anggota BPUPKI lainnya -- menolak paham yang berkembang di negara-negara sekutu yang bersifat liberal dan komunis yang berada dalam satu front dan dianggap mendukung kolonialisme dan imperialisme; di pihak lain, Soepomo memuji negara totaliter dan facist seperti Jerman dan Jepang. Dalam suasana demikian, semua tokoh pergerakan bersikap sangat anti barat, anti individualisme-liberalisme yang diidentikkan dengan kolonialisme-imperialisme. Jerman dan terutama Jepang ketika itu menjadi semacam simbol anti imperialisme di kalangan tokoh-tokoh pergerakan<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> *Ibid.*, hal. 110-111.

<sup>144</sup> Menurutnya: "Lain negara, ialah negara Djerman nasional sosialis sebelumnja menjerah dalam peperangan sekarang. Negara itu berdasar atas aliran pikiran negara totaliter, 'das Ganze der politischen Einheit des Volkes' (integrate theory). Prinsip 'pimpinan' (Führung) sebagai Kernbegriff (ein totaler Führerstaat) dan sebagai prinsip yang dipakainya juga ialah persamaan darah dan persamaan daerah (Blut und Boden Theorie) antara Pimpinan dan Rakyat". "Tuan-tuan yang terhormat, dari aliran pikiran nasional sosialis, ialah prinsip persatuan antara pimpinan dan rakyat dan prinsip persatuan dalam negara seluruhnya tjotjok dengan aliran pikiran ketimuran." "Kita sekarang meninjau negara Asia, ialah dasar negara Dai Nippon. Negara Dai Nippon berdasar atas persatuan lahir dan batin yang kekal antara Jang Maha Mulia Tenno Heika, negara dan rakyat Nippon seluruhnya. Tenno adalah pusat rohani dari seluruh rakyat. Negara bersandar atas kekeluargaan. Keluarga Tenno yang dinamakan: 'Koshitu' ialah keluarga yang terutama." "Dasar persatuan dan kekeluargaan ini sangat sesuai pula dengan tjorak masyarakat Indonesia." *Ibid.*, hal. 112.

<sup>145</sup> Seperti diakui sendiri oleh Soekarno: "Apa sebabnja, maka misalnja bangsa Asia seluruhnja serempak gembira dengan kemenangan Dai Nippon pada Rusia pada tahun 1905 ? Tak lain dan tak bukan, oleh karena dalam kalbu seluruh bangsa Asia semua terkandung kehendak menentang segala pengaruh dari pada imperlisme itu." "Pada waktu meriam Dai Nippon itu mengguntur, mengeledak di Port Arthur dan Selat Tsushima, pada waktu tentara Rusia bertekuk lutut di hadapan Djenderal Nogi dan Laksamana Togo, bersuka-rialah segenap bangsa Asia." "Dalam tahun 1933 Dai Nippon Teikoku meninggalkan kursi Volkenbond. Akibatnja perbuatan Dai Nippon Teikoku ini, disambut dengan suka-ria oleh seluruh bangsa Asia. Tidak lain tidak bukan oleh karena di dalam kalbu bangsa Asia adalah djiwa dan tenaga menentang imperialisme sekutu tadi itu." "Tuan-tuan yang terhormat! Apa sebabnja ada rasa keketjawaan dalam kalbu bangsa-bangsa Asia, sesudah Dai Nippon Teikoku telah menaklukkan Rusie ? Menurut fikiran bangsa Asia, Dai Nippon Teikoku kemudian bekerdja terlalu rapat, terlalu bersahabat dengan negara-negara imperialisme. Tidaklah kita melihat, bahwa politik Dai Nippon sesudah tahun 1905 itu kemudian mendjadi satu politik yang terlalu menjatakan bersahabatan dengan negara-negara imperialisme ? Apa sebab kita

Jadi, sikap anti imperialisme itu sudah sedemikian rupa sehingga Jepang dan begitu pula Jerman dianggap sahabat dan bahkan simbol perlawanan terhadap imperialisme. Karena itu, apresiasi terhadap paham yang dianut oleh Jerman dan Jepang ini oleh kalangan tokoh-tokoh pergerakan juga harus dimaklumi. Dalam paham kenegaraan di kedua negara ini, terdapat persatuan yang erat antara pimpinan dan rakyat. Hubungan antara rakyat dengan Pemerintah diikat oleh tali kekeluargaan, atau setidaknya hubungan itu dipersepsikan sebagai hubungan yang bersifat kekeluargaan dan gotong royong, tanpa konflik satu sama lain. Paham demikian ini, di satu pihak dianggap cocok dengan ciri-ciri kultural masyarakat tradisional Indonesia sendiri, dan juga dipandang penting untuk membangun dan membangkitkan kesatuan perlawanan terhadap imperialisme. Persatuan dan kekeluargaan yang dimaksudkan di sini, bahkan diperluas maknanya tidak hanya ke dalam (internal) tetapi keluar (eksternal) antar seluruh bangsa Asia di bawah simbol perlawanan Jepang. Karena itu, wajar sekali jika kemudian tidak ada orang yang menolak dirumuskannya gagasan kekeluargaan dan gotong royong untuk dijadikan dasar paham kenegaraan Indonesia merdeka. Soekarno dan Soepomo sendiri berhasil pula menguraikan konsep negara kekeluargaan itu secara jitu, sehingga kesimpulan yang dicapai bahwa dalam paham kekeluargaan tidak perlu ada asumsi yang bersifat konflik dalam merumuskan konsep hubungan antara rakyat dan negara, sangat mempengaruhi jalan pikiran sebagian besar anggota BPUPKI. Karena itu, dari satu segi, paham kekeluargaan yang dirumuskan dalam Penjelasan UUD 1945 sangat mudah sekali dipahami sebagai konsep kolektivisme ekstrim, dalam arti bahwa paham-paham yang menekankan kedudukan individu sama sekali dianggap asing dari pikiran kenegaraan Indonesia. Dalam Penjelasan mengenai pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945 dinyatakan bahwa negara mengatasi segala paham

---

*seluruh bangsa-bangsa Asia sedikit ketjewa kepada politik demikian, jang didjalankan oleh Dai Nippon Teikoku ? Tidak lain tidak oleh karena rasa menentang tidak merasa puas dengan adanya politik Dai Nippon Teikoku jang terlalu rapat kepada negara-negara imperialisme tadi itu." "Tetapi, sesudah mulai dengan tahun 1933, Dai Nippon Teikoku meninggalkan politik persahabatan dengan negara-negara imperialisme, meninggalkan kursi Volkenbond, mendjalankan politik jang semata-mata dipusatkan kepada Asia, hiduplah lagi kegembiraan itu." "Tuan-tuan dan njonja-njonja jang terhormat! Kegembiraan itu timbul pula daripada kejakinan seluruh bangsa Asia bahwa untuk menhantjur-leburkan, menggugurkan imperialisme jang hendak menguasai bangsa-bangsa Asia, adalah sjarat mutlak, yakni persatuan segenap bangsa-bangsa Asia. Persatuan segenap tenaga gerakan Asia. Coordinatie daripada tenaga-tenaga itu, sebagai tuan-tuan dan njonja-njonja mengetahui, terdjadilah di dalam perang Dai Nippon sekarang ini." Ibid., hal. 294-295.*

golongan dan segala paham perseorangan<sup>146</sup>.

Dengan pernyataan bahwa negara Indonesia mengatasi segala paham golongan maupun paham perseorangan, mudah dipahami bahwa paham yang dianut oleh UUD 1945 tidak didasarkan atas teori individualistis ataupun teori golongan seperti dikemukakan oleh Soepomo. Negara Indonesia itu adalah negara yang mengandung persatuan antara rakyat dan pimpinannya, persis seperti yang dimaksud oleh Soepomo dengan teori integralistik. Dari segi ini, corak negara Indonesia itu bersifat sangat kolektivistis dan malah dapat mengabaikan individualitas. Karena itu, meskipun semula banyak yang mengusulkan agar soal HAM dimuat dalam UUD, Soekarno dan Soepomo berkeras untuk konsisten dengan sistematika pemikiran integralistik yang menolak HAM. Menurut kedua tokoh ini dalam pikiran kekeluargaan, HAM itu sudah dengan sendirinya diakui, sehingga tidak perlu lagi dicantumkan dalam UUD. Dalam Pidato Soekarno mengawali Rapat Besar BPUPKI 15 Juli 1945, dikemukakan dengan tegas penolakannya untuk mencantumkan rumusan HAM ini dalam UUD<sup>147</sup>.

Menurut Soekarno, UUD yang sedang dirancang itu adalah UUD yang didasarkan kepada kedaulatan rakyat, bukan kedaulatan individu. "Kedaulatan rakyat, sekali lagi, dan bukan kedaulatan individu", katanya<sup>148</sup>. Dengan kata lain, pengertian rakyat itu menurut Soekarno adalah rakyat sebagai 'totalitas'. Pendek kata, Soekarno dan juga Soepomo berusaha

---

<sup>146</sup> "Negara' -- begitu bunjinja -- 'melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia'. Dalam 'Pembukaan' ini diterima aliran pengertian Negara Persatuan, Negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Jadi, Negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Negara menurut pengertian 'Pembukaan' itu menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah suatu dasar Negara yang tidak boleh dilupakan." *Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, Op.Cit.*

<sup>147</sup> "Sebenarnya soal system, soal dasar, soal falsafah itu, meskipun tidak berupa sebagai keputusan yang nyata daripada Dokuritsu Zyumbi Tyoosakai, sudahlah kita tentukan. Saja kira, saja boleh mengatakan bahwa semua anggota-anggota telah memfakati dasar yang didalam sidang pertama daripada Dokuritsu Zyumbi Tyoosakai, yaitu dasar kekeluargaan atau dasar yang saja namakan dasar gotong rojong. Tetapi meskipun kita telah dengan diam-diam menjetuljui dasar kekeluargaan atau dasar gotong rojong ini, maka sesudah rantjangan UUD ini dibagikan di kalangan anggota-anggota, kami Panitia didatangi oleh banjak sekali anggota-anggota yang menanjakan apa sebabnja di dalam UUD yang kita rantjangkan, misalnja tidak dimaktubkan hak-hak manusia, hak-hak warganegara, tidak diterangkan disitu, bahwa kitapun menghendaki di dalam UUD itu apa yang dinamakan 'droit de l'homme et du citoyen' atau 'rights of the citizen'. Kenapa di dalam UUD ini tidak dinjatakan dengan tegas bahwa misalnja manusia mempunyai hak akan kemerdekaan, bahwa misalnja didjamin keamanan rumah-tangga, bahwa misalnja didjamin kerahasiaan surat, bahwa misalnja didjamin kemerdekaan mengeluarkan pikiran, bahwa misalnja didjamin hak bersidang dan berkumpul dan lain-lain sebagainya?" Yamin, *Op.Cit.*, hal. 287-288.

<sup>148</sup> *Ibid.*, hal. 297.

keras meyakinkan bahwa dalam paham kekeluargaan yang hendak dijadikan dasar penyusunan konstitusi negara Indonesia merdeka, gagasan HAM itu tidak dapat diterima. Apalagi, mereka berdua sama-sama duduk dalam Panitia UUD dan menjadi Panitia Perancang UUD. Sedangkan Hatta dan Yamin, tidak termasuk Panitia UUD<sup>149</sup>. Karena itu, meskipun banyak yang tidak setuju, tetapi suasana perjuangan ketika itu memang diwarnai oleh sikap anti-barat yang individualistik-liberalistik dan kolonialistik-imperialistik, ditambah lagi dengan argumentasi Soekarno dan Soepomo yang sangat meyakinkan mengenai gagasan anti-individualisme itu, maka sebagian besar anggota BPUPKI tidak dapat berbuat apa-apa<sup>150</sup>. Perbedaan pandangan mengenai HAM ini, terutama seperti yang terlihat dalam perdebatan antara Hatta-Yamin di satu pihak dengan Soekarno-Soepomo di pihak yang lain, pada pokoknya mencerminkan perbedaan pemikiran mengenai konsep negara kekeluargaan. Di satu pihak, Soekarno-Soepomo menekankan corak kolektivisme. Di pihak lain, Hatta-Yamin meskipun menerima kolektivisme, tetapi diimbangi dengan unsur individualisme paham HAM, yang dianggap sebagai perlindungan yang sudah seharusnya dijamin dalam UUD untuk menghindarkan kemungkinan menjadi negara kekuasaan. Karena itu, Hatta dan Yamin berkeras mengusulkan agar perlindungan HAM ini tetap dimuat dalam UUD<sup>151</sup>.

---

<sup>149</sup> Hatta sendiri, dalam Rapat Besar BPUPKI yang dipimpin oleh Radjiman tanggal 11 Juli 1945, ditunjuk menjadi Ketua Panitia Keuangan dan Ekonomi, sedangkan Yamin sebagai salah seorang anggota. Atas pembagian ini, Yamin mengajukan protes agar ia dipindahkan ke Panitia UUD. Akan tetapi, meskipun sebelumnya Soekarno sendiri meminta kepada Ketua Sidang agar Yamin dimasukkan ke kelompok yang dipimpinnya, yaitu Panitia UUD, Radjiman tetap tidak memenuhinya. *Ibid.*, hal. 253-254.

<sup>150</sup> Karena itu, dengan sedikit bernada emosional, Yamin menyatakan: "Supaja aturan kemerdekaan warga negeri dimasukkan ke dalam Undang-Undang Dasar dengan seluas-luasnja. Saja menolak segala alasan-alasan jang dimajukan untuk tidak memasukkannja dan seterusnya daptlah saja madjukan beberapa alasan pula, selain daripada jang dimajukan oleh anggota jang terhormat Drs. Moh.Hatta tadi. Segala constitution lama dan baru di atas dunia berisi perlindungan aturan dasar itu, misalnja UUD Dai Nippon, Republik Filipina dan Republik Tiongkok. Aturan dasar tidaktah berhubungan dengan liberalisme, meainkan semata-mata suatu keharusan perlindungan kemerdekaan, jang harus diakui dalam UUD. Tetaplak saja minta, su-paja hal ini diundi untuk dimasukkan atau tidak dalam hukum dasar kita. Alasan-alasan lain daptlah saja berikan kepada Panitia Perantjung." *Ibid.*, hal. 330.

<sup>151</sup> Hatta menyatakan: "Memang kita harus menentang individualisme dan saja sendiri boleh dikatakan lebih dari 20 tahun berjuang untuk menentang individualisme. Kita mendirikan negara baru di atas dasar gotong royong dan hasil usaha bersama. Tetapi satu hal jang saja khawatirkan kalau tidak ada satu kejakinan atau satu pertanggungjangan kepada rakjat dalam UUD jang mengenai hak untuk mengeluarkan suara, jaitu baliwa nanti di atas UUD jang kita susun sekarang ini, mungkin terdjadi suatu bertukan negara jang tidak kita setudjui". "Sebab dalam hukum negara sebagai sekarang ini mungkin timbul suatu keadaan 'kadaver dicipline' seperti jang kita lihat di Rusia dan Jerman, inilah jang saja khawatirkan." "...droit de l'homme et du citoyen' memang tidak perlu dimasukkan di sini sebab itu semata-mata adalah sjarat-sjarat untuk mempertahankan hak-hak orang seorang terhadap kezalikan raja-raja di masa dahulu. Hak-hak ini semata-mata untuk menentang



### 3. Pengorganisasian Kedaulatan Rakyat.

#### a. Penjelmaan Kedaulatan Rakyat.

Kedaulatan rakyat yang merupakan amanat dan bersumber dari Kedaulatan Tuhan Yang Maha Kuasa seperti diuraikan di atas, dalam kenyataannya diorganisasikan sedemikian rupa sehingga kedaulatan rakyat terjelma dalam institusi kenegaraan MPR. Dalam hubungan antara rakyat dengan kekuasaan negara sehari-hari, ada dua teori yang lazim dikembangkan, yaitu teori demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi tidak langsung (*representative democracy*). Artinya, kedaulatan rakyat dapat dilakukan secara langsung di mana rakyat sendirilah yang melaksanakan kekuasaan tertinggi yang dimilikinya. Akan tetapi, di zaman moderen sekarang ini dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi, hal ini hampir tidak mungkin lagi dilakukan. Karena itu, yang lebih populer sekarang ini adalah ajaran demokrasi tidak langsung, yaitu demokrasi perwakilan.

Untuk itu, semua negara moderen pada umumnya mempunyai badan atau lembaga perwakilan rakyat yang bertindak sebagai pelaku atau pelaksana kedaulatan rakyat itu dalam mekanisme kenegaraan sehari-hari. Pengisian jabatan keanggotaan lembaga perwakilan ini, biasanya dilakukan melalui mekanisme Pemilihan Umum yang diikuti oleh partai-partai politik yang menghimpun dan mengorganisasikan aspirasi, pendapat dan suara rakyat yang berdaulat itu. Oleh karena itu, sistem demokrasi atau paham kedaulatan rakyat di zaman moderen ini tidak dapat dilepaskan dari soal pemilihan umum dan Kepartai-politikan.

Apabila kita tinjau ketentuan UUD 1945, kedua hal ini sama sekali tidak disinggung secara tegas. UUD 1945 tidak menentukan keharusan dilakukannya pemilihan umum secara berkala yang dapat memungkinkan rakyat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik kenegaraan. Kalaupun, misalnya, hendak dilakukan pemilihan umum, bagaimana mekanisme pelaksanaannya juga tidak disebut dalam UUD 1945. UUD 1945 hanya menentukan adanya mekanisme permusyawaratan rakyat yang harus dilakukan sekurang-kurangnya sekali dalam

---

*kezaliman itu. Akan tetapi, kita mendirikan negara jang baru. Hendaklah kita memperhatikan sjarat-sjarat supaja negara jang kita bikin jangan mendjadi Negara Kekuasaan. Kita menghendaki negara pengurus, kita membangunkan masjarakat baru jang berdasar kepada gotong rojong, usaha bersama". Yamin, Op.Cit., hal.297-298.*

lima tahun<sup>152</sup> yang berhubungan erat dengan masa jabatan Presiden yang ditentukan untuk masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali<sup>153</sup>.

Periode lima tahunan ini, apabila dihubungkan dengan Pasal 2 ayat (1) mengenai pengisian keanggotaan MPR, yang harus terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan UU<sup>154</sup>, dapat ditafsirkan hubungannya dengan pemilihan umum yang harus dilakukan untuk mengisi keanggotaan DPR dan MPR itu. Apa lagi, dalam Penjelasan UUD 1945 dinyatakan bahwa MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Yang dimaksud dengan penjelmaan seluruh rakyat di sini adalah penjelmaan kehendak seluruh rakyat (Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes). Artinya, keberadaan Majelis ini didasarkan pada kehendak (aktif) rakyat. Kehendak rakyat itu sendiri seperti diakui dalam Penjelasan Pasal 3, bersifat dinamis dan berkembang<sup>155</sup>.

Karena itu, Majelis ini haruslah memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran pikiran yang berkembang untuk menentukan haluan-haluan yang perlu ditetapkan. Artinya, kehendak rakyat benar-benar harus dihimpun atas tindakan aktif rakyat itu sendiri. Dalam rangka penyaluran kehendak rakyat yang demikian itulah diperlukan mekanisme yang lazim dikenal dengan Pemilu. Bahkan lebih jauh, apabila asas kedaulatan rakyat ini benar-benar sudah membudaya dalam segenap aspek kehidupan dan di segala lapisan serta golongan masyarakat, sudah seharusnya semua unsur anggota MPR didasarkan pada pilihan kehendak rakyat itu sendiri. Artinya, bukan hanya anggota MPR yang berasal dari anggota DPR yang harus dipilih oleh rakyat, tetapi seluruh wakil golongan dan utusan-utusan daerah harus benar-benar mencerminkan kehendak rakyat. Utusan Golongan harus dipilih oleh anggota golongan yang

---

<sup>152</sup> Pasal 2 ayat 2 UUD 1945.

<sup>153</sup> Pasal 7 UUD 1945.

<sup>154</sup> Pasal 2 ayat (1) UUD 1945.

<sup>155</sup> Bunyi Penjelasan Pasal 3 ini adalah: "Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari."

diwakilinya dan Utusan Daerah harus dipilih oleh masyarakat daerahnya masing-masing. Karena itu, dapat dikatakan bahwa mekanisme Pemilu oleh rakyat/warga itu merupakan prosedur yang niscaya dalam rangka penyaluran kehendak rakyat. Hanya dengan demikianlah, Majelis yang merupakan lembaga pelaku (pelaksana) kedaulatan rakyat itu dapat disebut benar-benar sebagai penjelmaan (kehendak) seluruh rakyat Indonesia.

Hal yang sama juga terjadi dengan sistem kepartaian. Karena singkatnya UUD 1945 ini, ketentuan mengenai partai politik ini juga tidak dimuat. Namun demikian, karena keanggotaan MPR sebagaimana disebut di atas antara lain terdiri atas anggota DPR, maka untuk mengisi jabatan keanggotaan DPR itulah diperlukan partai politik. Hal ini didukung pula oleh sikap politik Pemerintah sendiri yang menghendaki segera tumbuhnya Partai Politik. Hal ini terlihat dalam berbagai maklumat yang dikeluarkan Pemerintah sejak masa awal kemerdekaan<sup>156</sup>. Bahkan dalam terbitan Kementerian Penerangan mengenai "Arti Partai Politik di dalam Demokrasi" pada awal kemerdekaan, misalnya, dinyatakan bahwa kedaulatan rakyat hanya mungkin diwujudkan dengan perantaraan partai politik<sup>157</sup>. Bahkan oleh Pemerintah dianjurkan agar masyarakat luas mengambil prakarsa untuk mendirikan partai-partai politik<sup>158</sup>. Artinya, dalam pelaksanaan kedaulatan yang menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 itu ada di tangan rakyat, kedudukan partai-partai politik itu sangat penting. Akan tetapi, dalam rangka pengisian keanggotaan DPR dan MPR itu menurut sistem UUD 1945, kedudukan partai politik itu sendiri juga bukanlah segalanya. Karena, keanggotaan MPR selain diisi oleh anggota DPR, juga diisi oleh utusan-utusan daerah-daerah dan utusan-utusan golongan-golongan. Dalam Penjelasan

---

<sup>156</sup> Maklumat Pemerintah tertanggal 3 Nopember 1945, *Berita Republik Indonesia Tahun I No.1*, hal.3 kolom 4. "(1) Pemerintah menjukai timbulnja partij-partij politik, karena dengan adanja partij-partij itulah dapat dipimpin ke djalan jang teratur segala aliran paham jang ada dalam masyarakat. (2) Pemerintah berharap supaja partij-partij itu telah tersusun, sebelumnja dilangsungkan pemilihan anggouta Badan-Badan Perwakilan Rakjat pada bulan Djanuari 1946".

<sup>157</sup> "Kedaulatan rakjat hanja moengkin diwoedjoedkan dengan perantaraan partai-partai politik... Kalau kita menjetocdjoei adanja Pemilihan Oemoem oentoek membentoeck Dewan Perwakilan Rakjat, maka pembentoeckan partai-partai itoe sebeloem pemilihan oemoem haroes kita setoedjoei poela." Kementerian Penerangan, *Arti Partai Politik di dalam Demokrasi, Serie Pepora, tanpa tahun*, hal.20-21.

<sup>158</sup> Maklumat Pemerintah No.2 tahun 1945. "Untuk mendorong dan memadjukan tumbulnja pikiran-pikiran politik, maka Pemerintah Republik Indonesia mengadjurkan kepada rakjat untuk mendirikan partai-partai guna mewakili segala pikiran politik dalam negara. Bibit-bibit dari beberapa partai politik itu sudah timbul sebelum pendjadjahan Djepang, akan tetapi terpaksa tidak menampakkan diri dalam zaman pemerintahan Djepang disini."

Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa komposisi keanggotaan MPR yang demikian ini dimaksudkan supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah mempunyai wakil dalam Majelis, sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Malah dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (1) itu juga dinyatakan pula bahwa perumusan ayat ini berkaitan pula dengan anjuran untuk mengadakan sistem koperasi dan badan-badan kolektif lainnya seperti Serikat Sekerja dan lain-lain<sup>159</sup>.

Dengan demikian, ketentuan yang dianut dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 ini, tidak hanya menampung aspirasi politik rakyat melalui partai, tetapi juga semua jenis aspirasi rakyat baik menurut daerahnya maupun menurut golongannya ditampung agar mempunyai wakil-wakilnya di MPR. Menurut Padmo Walijono, pemerintahan demokrasi perwakilan ini dalam praktek terdapat dua pola. Pertama, pemerintahan berdasarkan golongan politik atau partai yang disebut sebagai "Government by Amateurs". Kedua, pemerintahan yang didasarkan kepada golongan fungsional yang disebut sebagai "Government by Professionals"<sup>160</sup>. Kedua-dua pola tersebut di atas, pada pokoknya terintegrasi di dalam ketentuan mengenai susunan keanggotaan MPR yang ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 di atas.

Karena itu, selain partai politik, kedudukan badan-badan kolektif di bidang ekonomi seperti Serikat Pekerja, dan Organisasi-Organisasi Kemasyarakatan lainnya juga penting dalam rangka mengisi keanggotaan MPR, sehingga majelis ini benar-benar menjadi penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Dalam keadaannya sebagai penjelmaan seluruh rakyat inilah, MPR itu dapat dikatakan sebagai Lembaga Tertinggi Negara yang memegang mandat sepenuhnya sebagai pelaku kedaulatan rakyat. Dalam hal ini, perlu dicatat bahwa menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, "Kedaulatan itu adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR." Timbul pertanyaan apakah yang dimaksudkan dengan kata "sepenuhnya" dalam ayat ini?

---

<sup>159</sup> Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, *Op.Cit.* yang menyatakan: "Yang disebut golongan-golongan, ialah badan-badan seperti Koperasi, Serikat Sekerja, dan lain-lain badan kolektif. Aturan demikian memang sesuai dengan aliran zaman. Berhubung dengan anjuran mengadakan sistim koperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingatkan akan adanya golongan-golongan dalam badan-badan ekonomi."

<sup>160</sup> Padmo Walijono, *Negara Republik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1982, hal. 115-116.

Terhadap pertanyaan ini, ada dua kemungkinan pengertian yang dapat diambil. Pertama, kata 'seungguhnya' itu merujuk kepada pengertian kedaulatan rakyat. Jadi hal ini berarti bahwa kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat itu sepenuhnya atau seluruhnya diserahkan kepada MPR yang akan menjadi pelaku atau pelaksananya dalam mekanisme kenegaraan. Kedua, kata 'seungguhnya' itu menunjuk kepada lembaga MPR, sehingga artinya menjadi lembaga satu-satunya yang melakukan kedaulatan rakyat. Jika dihubungkan dengan teori Rousseau, kehendak rakyat yang berdaulat itu (citoyen) dapat disalurkan melalui dua cara. Yang pertama adalah kehendak seluruh rakyat yang biasa disebut 'Volonte de tous dan yang kedua disebut 'Volonte generale, yaitu kehendak umum, yang tidak harus berarti seluruh rakyat'<sup>161</sup>. Kehendak rakyat yang pertama, juga biasa disebut "political sovereignty" (kedaulatan politik), dan kehendak yang kedua disebut "legal sovereignty" (kedaulatan 'hukum')<sup>162</sup>.

Dalam sistem hukum Indonesia, kedaulatan politik rakyat itu (volonte de tous) disalurkan melalui pemilihan umum yang diadakan secara periodik setiap 5 tahun. Dengan Pemilu ini akan dihasilkan wakil-wakil rakyat yang akan mengisi keanggotaan DPR yang bersama-sama dengan utusan-utusan daerah-daerah dan utusan-utusan golongan-golongan akan menjadi anggota MPR. Setelah Majelis ini terbentuk, maka lembaga inilah yang menjadi pemegang kedaulatan rakyat itu (legal sovereignty) secara hukum (volonte generale).

Akan tetapi, sekali lagi karena MPR itu keanggotaannya berjumlah cukup besar, maka tidak mungkin baginya untuk melakukan sendiri kegiatan pemerintahan rakyat. Untuk itu, dalam proses selanjutnya MPR akan menyerahkan lagi mandat kepada lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya untuk melaksanakan tugas-tugas kenegaraan yang diterimanya dari rakyat. Dalam hubungan ini, menurut Padmo Wahjono, dalam pelaksanaannya kedaulatan rakyat itu berdasarkan UUD 1945, tidak hanya dikuasakan kepada MPR, tetapi juga kepada

---

<sup>161</sup> Rousseau, *Kontrak Sosial*, *Op.Cit.*

<sup>162</sup> Istilah kedaulatan hukum dalam arti "legal sovereignty" ini harus dibedakan dari istilah kedaulatan hukum dalam arti "sovereignty of law". Yang terakhir ini menunjuk kepada teori kedaulatan hukum yang menyatakan bahwa hukumlah yang pada hakikatnya berdaulat. Sedangkan kedaulatan 'hukum' dalam arti "legal sovereignty" adalah kedaulatan yang bersifat yuridis. Lihat juga Sri Soemantri Martoseowignjo, "Masalah Kedaulatan Rakyat berdasarkan UUD 1945" dalam Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 67-68.

lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, yaitu DPR, Presiden/Mandataris MPR, Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)<sup>163</sup>.

Pendapat Padmo Wahjono di atas, menarik untuk disimak karena rakyat diasumsikan mempunyai hubungan langsung tidak hanya dengan lembaga MPR dan DPR, tetapi juga dengan semua lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara yang dikenal dalam UUD 1945. Pendapat ini berbeda dari pendapat Hamid S. Attamimi yang, dengan merujuk kepada pendapat Soepomo, menyatakan bahwa kedaulatan rakyat yang dilakukan oleh MPR itu, dalam pelaksanaannya, 'mengalir' kepada Presiden<sup>164</sup>. Dalam menanggapi pendapat Latuharhary mengenai rumusan Rancangan Pasal 21 dan Pasal 22 (sekarang Pasal 20 dan 21 UUD 1945) dalam Sidang BPUPKI tanggal 13 Juli 1945, Soepomo -- selaku Ketua Panitia Kecil UUD -- memang berpendapat: "... yang merupakan 'penjelmaan' kedaulatan rakyat ialah Presiden, bukan Dewan Perwakilan Rakyat, ..." <sup>165</sup>. Karena itu, menurut pendapat terakhir ini, Presidenlah yang merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat itu dalam praktek. Menurut Hamid S. Attamimi, yang dimaksudkan oleh Soepomo dengan 'penjelmaan kedaulatan rakyat' pada Presiden itu adalah bahwa kekuasaan pemerintahan negara yang berasal dari kedaulatan rakyat yang dilakukan oleh MPR atas nama seluruh rakyat itu, 'mengalir' melalui mandat yang diberikannya kepada Presiden.

Namun demikian, jika pendapat ini diterima, berarti diterima pula pikiran bahwa Presidenlah yang menjalankan kedaulatan rakyat itu dalam praktek sehari-hari. Artinya, dalam

---

<sup>163</sup> Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia, Op.Cit.*, hal. 117-118. Menurutnya, kekuasaan tertinggi (kedaulatan) rakyat itu, sesuai dengan UUD 1945 dikuasakan oleh rakyat, masing-masing: "Pertama, rakyat mewakilkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hal menetapkan Undang-Undang Dasar; dan dalam hal menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara; serta dalam hal menentukan Mandataris/Presiden dan wakilnya." "Kedua, rakyat mewakilkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam bentuk penetapan undang-undang bersama-sama dengan Presiden; dalam 'menerjemahkan' Garis-Garis Besar Haluan Negara setiap tahunnya dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersama-sama dengan Presiden; mengawasi jalannya pemerintahan yang diselenggarakan oleh Presiden." "Ketiga, rakyat mewakilkan kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia, melampau/berdasarkan Undang-Undang untuk melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka." "Keempat, rakyat mewakilkan kepada Presiden/Mandataris melampau Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) untuk melaksanakan Garis-Garis Besar Haluan Negara." "Kelima, rakyat mewakilkan kepada Badan Pemeriksa Keuangan melampau Undang-Undang untuk menjalankan pemeriksaan keuangan negara dan menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat."

<sup>164</sup> Lihat Yamin, *Jilid I, Op.Cit.*, hal.263.

<sup>165</sup> Hamid S. Attamimi, *Op.Cit.*, hal. 167.

pelaksanaannya, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam kedaulatan (Kepala) Negara. Padahal, dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 jelas ditegaskan bahwa kedaulatan itu adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Artinya, hanya MPR sajalah yang dapat dianggap sebagai pelaksana kedaulatan rakyat itu, bukan badan yang lain. Dalam Penjelasan UUD 1945 memang disebutkan bahwa Presiden adalah Mandataris Majelis. Tetapi, penjelasan ini disebut dalam rangka menjelaskan kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara<sup>166</sup>.

Dari kutipan di atas, jelas terlihat bahwa kata "mandataris" yang dipergunakan dalam Penjelasan itu dipergunakan untuk menegaskan kedudukan Presiden itu di bawah Majelis. Presiden hanyalah pelaksana dari ketetapan-ketetapan Majelis. Dari sini tidak dapat ditafsirkan bahwa Presiden merupakan pelaksana sepenuhnya dari mandat MPR seperti halnya dengan MPR yang merupakan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Lagi pula, memahami mekanisme pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 ini tidak dapat hanya disandarkan kepada pendapat Soepomo di atas. Dalam hubungan ini, perlu dikemukakan pendapat Sukiman dalam Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 berkenaan dengan hubungan antara MPR dengan DPR. Menurut Sukiman, supaya ada garis atau sistem yang praktis, maka DPR hendaknya disusun oleh dan dari pada anggota MPR, sehingga yang menjadi mandataris atau kuasa kedaulatan rakyat itu ada dua badan yakni Presiden dan DPR<sup>167</sup>. Yang tegas ditolak dari usul Sukiman itu, dalam sidang BPUPKI itu, hanyalah mengenai pemilihan anggota MPR secara langsung oleh rakyat<sup>168</sup>. Tetapi, kesimpulannya bahwa DPR juga merupakan mandataris MPR selain

---

<sup>166</sup> Dalam Penjelasan mengenai Sistem Pemerintahan Negara Rumawi III nomer 3, dinyatakan: "Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staats-volkes*). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar 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, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah "mandataris" dari Majelis, ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak "neben", akan tetapi "untergeordnet" kepada Majelis." Penjelasan UUD 1945, *Op.Cit.*

<sup>167</sup> Yamin, *Op.Cit.*, jilid I, hal. 327.

<sup>168</sup> Usul Sukiman agar anggota MPR secara langsung dipilih oleh rakyat ini sebenarnya dapat saja diterima, asalkan yang dimaksud dengan pemilihan di sini tidak harus dipahami dalam pengertian yang teknis. Karena anggota MPR itu terdiri dari anggota DPR yang dipilih, ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan, memang sulit diterapkan jika yang dimaksudkan di sini adalah bahwa ketiga unsur anggota MPR ini sama-sama dipilih dalam waktu yang bersamaan. Akan tetapi, apabila kita konsekuen dengan paham kedaulatan rakyat dan bahwa Pemilihan Umum itu harus mencerminkan kehendak se-

Presiden, sama sekali tidak ditolak. Dengan demikian, pandangan demikian ini dapat dibenarkan sebagai muatan maksud dari ketentuan UUD 1945 mengenai soal ini. Ini logis karena Presiden dan DPR berada dalam posisi yang sederajat menurut UUD 1945. Keduanya sama-sama berada di bawah MPR. Penjelmaan kedaulatan rakyat yang dilakukan oleh MPR itu dapat pula dilihat dari perspektif lain seperti dikemukakan oleh Sri Soemantri. Menurut Guru Besar Hukum Tata Negara ini, kedaulatan yang berada di tangan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh MPR itu, dalam pelaksanaannya di dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yaitu UUD, Ketetapan MPR, dan Keputusan MPR<sup>169</sup>. Artinya, kedaulatan rakyat itu dalam praktek tidaklah terwujud dalam institusi, melainkan dalam hukum<sup>170</sup>.

Baik pendapat Padmo Wahyono maupun pendapat Sri Soemantri, jika dihubungkan, sebenarnya tidaklah bertentangan. Jika hubungan antara DPR dengan MPR dilihat secara mekanis, khususnya dalam kaitannya dengan kedaulatan rakyat, maka hubungan yang bersifat langsung memang hanya terdapat di antara rakyat dengan MPR. Secara institusional (struktural) dari MPR-lah kemudian proses pemberian legitimasi kekuasaan dan mandat untuk melaksanakan kedaulatan rakyat itu mengalir kepada lembaga-lembaga tinggi negara lain yang berada di bawah MPR dan bertanggung jawab kepadanya. Sedangkan dari segi idil dan substantif, gagasan kedaulatan rakyat itu terjelma dalam produk-produk hukum yang ditetapkan. Dengan perkataan lain, kedaulatan yang ada di tangan rakyat itu, secara struktural, terwujud dalam kewenangan institusional Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara yang ada di bawahnya (Teori Padmo Wahyono). Sedangkan secara substansial, kedaulatan rakyat itu

---

*luruh rakyat yang berdaulat, maka pada hakikatnya, semua anggota MPR itu memang haruslah mencerminkan kehendak rakyat atas dasar penentuan kehendak oleh rakyat sendiri melalui Pemilihan Umum.*

<sup>169</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1979, hal.138.

<sup>170</sup> Bandingkan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUDS 1950 yang menentukan "kedaulatan Republik Indonesia adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR". Dalam hubungan dengan perundang-undangan, kekuasaan Pemerintah bersama-sama dengan DPR ini dibatasi oleh Pasal 89 sepanjang tidak menyangkut Undang-Undang Dasar seperti dimaksud dalam Pasal 140. Artinya, kedaulatan rakyat untuk menetapkan dan mengubah UUD, menurut ketentuan Pasal 89 ini tidak dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR, melainkan harus terlebih dahulu diterima oleh Majelis Perubahan UUD seperti dimaksud dalam Pasal 140 itu.



tercermin dalam ketetapan-ketetapan Lembaga-Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara itu (Teori Sri Soemantri).

b. Supremasi MPR dan Supremasi UUD.

Dari uraian di atas jelaslah bahwa UUD 1945 menganut prinsip supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat. Secara formal, di MPR-lah tempat menjelmannya kedaulatan rakyat itu sehari-hari<sup>171</sup>. Namun demikian, selain itu, kedaulatan rakyat Indonesia itu pada pokoknya, juga tercermin dalam dan menjadi jiwa UUD. Menurut Sri Soemantri, kedaulatan yang berada di tangan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh MPR itu, dalam pelaksanaannya dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yaitu UUD, Ketetapan dan Keputusan MPR<sup>172</sup>. Dengan perkataan lain, dalam sistem ketatanganan Indonesia dianut prinsip supremasi MPR dan sekaligus supremasi konstitusi. Artinya, kedaulatan rakyat itu dalam praktek selain terwujud dalam institusi, juga terwujud dalam hukum.

Karena itu, MPR yang merupakan pelaku kedaulatan rakyat, tidak boleh melanggar prinsip kedaulatan rakyat yang tercermin dalam konstitusi sebagai hukum dasar. Mengenai soal ini, memang ada pendapat seperti yang dikembangkan oleh Hamid S. Attamimi bahwa MPR itu mempunyai dua kualitas. Pertama, MPR yang membentuk UUD dan karena itu berarti berada di atas UUD 1945; Kedua MPR sebagai pelaku kedaulatan rakyat yang melaksanakan UUD 1945 dan karena itu berada di bawah UUD 1945<sup>173</sup>. Secara teoritis, mungkin pembedaan ini memang ada faedahnya. Akan tetapi, ada kesulitan praktis untuk menerima teori ini di mana MPR dalam kualitas pertama yang seolah-olah berada di atas UUD 1945. Pertama, karena secara historis ketika UUD 1945 pertama kali ditetapkan maupun ketika ia ditetapkan kembali berlakunya pada tahun 1959, UUD ini tidaklah dibuat atau ditetapkan oleh MPR; Penetapan UUD 1945 dalam kedua peristiwa di atas lebih didasarkan oleh keadaan politik

---

<sup>171</sup> Ismail Suny, *Mencari Keadilan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982, hal. 449.

<sup>172</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1979, hal.138.

<sup>173</sup> Hamid S. Attamimi, *Op.Cit.*, hal.8.

daripada oleh landasan juridis. Kedua, secara teoritis, penetapan suatu UUD baru --jika ini ingin dilakukan-- sebagai pengganti atau perubahan terhadap UUD yang lama, maka penetapan UUD baru atau pun perubahannya itu secara juridis haruslah didasarkan kepada ketentuan UUD yang lama.

Dengan demikian, jika seandainya MPR yang ada sekarang ingin melakukan perubahan ataupun penggantian terhadap UUD 1945 yang sekarang ini berlaku, maka perubahan atau penggantian itu haruslah didasarkan kepada ketentuan mengenai perubahan UUD yang tercantum dalam Pasal 37 UUD 1945 dan beberapa ketentuan lainnya mengenai perubahan konstitusi, yaitu TAP MPR dan UU tentang referendum<sup>174</sup>. Artinya, MPR yang menetapkan UUD (baru) itu haruslah tetap tunduk kepada ketentuan UUD (lama). Baru setelah UUD lama itu dinyatakan tidak berlaku bersamaan dengan diberlakukannya UUD yang baru, maka MPR itu akan tunduk kepada UUD yang baru. Dengan demikian, MPR yang 'supreme' tetap harus tunduk kepada prinsip 'supremasi konstitusi', meskipun konstitusi itu (baru) dibuatnya sendiri. Karena itu, dalam kenyataannya, perbedaan antara apa yang disebut sebagai MPR dalam kualitas yang pertama dan MPR dalam kualitas kedua, tidak berdampak penting secara ilmiah. Jika dikatakan bahwa MPR dalam kualitasnya yang pertama itu berada di atas UUD, malah menimbulkan kesan bahwa perubahan ataupun penggantian UUD dapat dilakukan secara inkonstitusional. Dengan demikian, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, prinsip supremasi MPR dan supremasi konstitusi berjalan secara bersamaan.

### c. Hubungan antara MPR dan DPR dalam Rangka Kedaulatan Rakyat.

Seperti dikemukakan di atas, DPR sebagai Lembaga Tinggi Negara -- seperti halnya dengan Presiden -- berada di bawah MPR. Kedua Lembaga Tinggi Negara ini sama-sama tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Presiden memperoleh mandat dari MPR (mandat dari rakyat melalui MPR) untuk menjalankan kekuasaan eksekutif dan legislatif, sedangkan DPR memperoleh mandat dari MPR (mandat rakyat melalui MPR) untuk mengawasi Presiden dan menjalankan kekuasaan legislatif bersama DPR. Yang menjadi pertanyaan kemudian

---

<sup>174</sup> *Ketetapan MPR No.IV/MPR/1983 tentang Referendum dan UU No. 5/1985 tentang Referendum (LN.1985 No.29).*

apakah perbedaan antara mandat rakyat (melalui MPR) kepada Presiden dan kepada DPR itu.

Perbedaan ini dapat dilihat pertama-tama dari sudut pengisian jabatan keanggotaan kedua lembaga ini. Sejalan dengan pendapatnya yang dikutip di atas, Sukiman mengusulkan agar rumusan Pasal 18 ayat (1) Rancangan UUD diubah menjadi "DPR disusun oleh dan dari anggota MPR". Sayangnya, usulannya ini tidak mendapat tanggapan sebagaimana mestinya, sehingga materi rumusan rancangan Pasal 18 ayat (1) tetap dipertahankan, dan bunyinya menjadi seperti dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sekarang<sup>175</sup>. Dengan adanya perumusan demikian ini, maka seolah-olah MPR-lah yang dibentuk dari anggota DPR, bukan sebaliknya. Karena itu, dari sudut kelender ketatanegaraan, DPR lebih dahulu dibentuk daripada MPR. Padahal, MPR merupakan majelis pemegang dan pelaku kedaulatan rakyat yang tertinggi.

Namun demikian, dalam sistematika perumusan materi UUD 1945, MPR jelas disebut lebih dahulu daripada DPR. Mengenai MPR ini diatur dalam Bab II yang berisi 2 pasal, sedangkan DPR diatur dalam Bab VII yang berisi 4 pasal. Memang benar bahwa dalam Pasal 2 ayat (1) dinyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari Daerah-Daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.<sup>176</sup> Unsur-unsur keanggotaan MPR itu, meliputi anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan. Secara induktif, unsur-unsur harus terlebih dahulu ada barulah 'entitas'-nya. Akan tetapi, jika pendekatan yang dipergunakan bersifat normatif dan deduktif, maka 'genus' atau MPR haruslah terlebih dahulu ada, baru 'species'-nya (DPR). Memang benar bahwa berdasarkan Pasal 2 ayat (1) itu dinyatakan bahwa MPR yang terdiri atas anggota-anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan itu ditetapkan menurut aturan UU. Dengan ketentuan ini berarti bahwa UU mengenai hal ini, haruslah ditetapkan lebih dahulu barulah MPR itu dibentuk. Akan tetapi, untuk kekuasaan membentuk undang-undang itu,

---

<sup>175</sup> Rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 ini semula berbunyi: "Badan Permusjawaratan Rakjat terdiri atas anggauta-anggauta Dewan Perwakilan Rakjat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan jang ditetapkan dengan undang-undang". Lihat Yamin, *Ibid.*, hal. 266. Dalam rumusan UUD 1945 yang disahkan kemudian, bunyinya menjadi "Madjelis Permusjawaratan Rakjat terdiri atas anggota- anggota Dewan Perwakilan Rakjat, ditambah dengan utusan-utusan dari Daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan jang ditetapkan dengan Undang-Undang."

<sup>176</sup> Undang-Undang Dasar 1945, *Op.Cit.*

menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1), ada pada Presiden dengan persetujuan DPR. Jadi, DPR memang harus dibentuk lebih dahulu.

Akan tetapi, jika perdebatan ini diteruskan, pertanyaan normatif lain dapat juga diajukan bahwa Presiden itu sendiri sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, berdasarkan Pasal 6 ayat (2) dipilih oleh MPR. Jadi, bagaimana undang-undang dapat dibentuk, jika MPR yang akan memilih Presiden yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang itu sendiri belum dipilih dan diangkat. Prosesnya sama dengan ayam dengan telur, tidak akan ada habis-habisnya. Karena itu, persoalannya dapat dikembalikan kepada sejarah, di mana dalam proses pembentukan Negara RI sendiri, Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam Sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 sebelum lembaga MPR dan DPR sebagaimana dimaksud oleh UUD 1945 itu sendiri dibentuk. Selanjutnya proses pembentukan DPR dan MPR itu sendiri sangat bervariasi, sejak masa awal kemerdekaan dengan difungsikannya KNIP sebagai lembaga legislatif pertama, kemudian dilanjutkan dengan DPR-RIS, DPRS dan DPR di bawah UUDS 1950, MPRS dan DPR-GR di bawah rezim Demokrasi Terpimpin maupun di masa awal Orde Baru, dan seterusnya DPR/MPR hasil Pemilu di masa Orde Baru. Jadi, yang mana yang lebih dahulu ditetapkan pembentukannya antara DPR atau MPR ini semata-mata menyangkut masalah administratif. Kita tidak dapat mengambil kesimpulan mengenai kalender ini hanya dengan merujuk kepada konvensi yang dilakukan selama ini. Karena itu, kita perlu kembali ke usul Sukiman yang dikemukakan di atas bahwa secara yuridis MPR-lah yang pada hakikatnya lebih dahulu terbentuk, yang kemudian memberikan mandat kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya untuk melaksanakan kedaulatan rakyat itu sesuai dengan bidang tugas dan fungsinya masing-masing. Dengan demikian, pendapat Padmo Wahjono di atas dapat diterima dengan dikembangkan bahwa proses pemberian mandat atau kuasa itu dilakukan oleh rakyat kepada MPR, dan kemudian MPR-lah yang membagikan mandat yang diterimanya itu kepada berbagai lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya, yaitu: Presiden, DPR, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam konstruksi seperti ini, hanya Dewan Pertimbangan Agung (DPA) sajalah yang tidak mempunyai hubungan langsung ataupun tidak langsung dengan rakyat.

Dengan demikian, dalam pendapat di atas, mudah dipahami bahwa pokok pikiran yang terkandung dalam UUD 1945 yang disusun oleh 'the founding fathers' Republik Indonesia itu memang ingin menjelmakan kedaulatan rakyat dalam MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Lembaga inilah yang mencerminkan atau merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia yang berdaulat. Karena itu, terlepas dari persoalan kalender ketatanegaraan yang menyangkut mana yang lebih dahulu harus dibentuk antara MPR atau DPR, yang jelas adalah bahwa anggota DPR secara otomatis adalah juga anggota MPR. Hanya fungsi kedua lembaga ini berlainan. Dalam hubungannya dengan DPR, maka para wakil rakyat yang duduk di dalamnya menjalankan tugas dan fungsi DPR. Tetapi, dalam hubungannya dengan MPR, maka wakil-wakil rakyat itu menjalankan tugas dan fungsi MPR.

Selain pendapat pertama itu, perbedaan antara MPR dengan DPR dapat pula diterangkan dengan memahami hakikat rakyat yang duduk di lembaga permusyawaratan (MPR) dengan rakyat yang duduk di lembaga perwakilan (DPR). Menurut Hamid S. Attamimi, rakyat yang duduk di MPR adalah rakyat yang berdaulat (citoyen). Sedangkan wakil-wakil rakyat di DPR adalah rakyat yang diperintah (suyet)<sup>177</sup>. Pendapat ini menarik karena dapat dipakai untuk membantu menjernihkan perbedaan kedudukan rakyat di kedua lembaga ini. Wakil-wakil rakyat yang duduk di DPR tidaklah mencerminkan kedaulatan rakyat secara langsung. Kalaupun mereka dianggap sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, hal itu haruslah dikaitkan dengan kedudukan mereka sebagai anggota MPR, bukan dalam kedudukan mereka sebagai anggota DPR.

Jika pendapat Hamid Attamimi ini diikuti dengan konsisten, maka Pemilu yang diselenggarakan setiap 5 tahun sekali haruslah dipahami sebagai pemilihan oleh dan untuk rakyat yang diperintah (Suyet, bukan rakyat yang berdaulat (Citoyen. Dalam konstruksi demikian, pemilihan umum tidak dapat disebut sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan

---

<sup>177</sup> Hamid S. Attamimi, *Op.Cit.*, hal.133-134.

rakyat<sup>178</sup>. Pemilu hanya berfungsi untuk memilih wakil-wakil rakyat menurut sistem perwakilan di DPR. Bahwa para anggota DPR ini juga sekaligus akan menjadi anggota MPR, tentu saja tidak perlu dipersoalkan. Tetapi, tujuan utama dari Pemilu itu adalah memilih wakil rakyat untuk duduk di DPR. Karena itu, tidak seorangpun yang dapat ditetapkan sebagai anggota DPR tanpa melalui proses Pemilu<sup>179</sup>. Setelah DPR terbentuk, barulah timbul kebutuhan untuk membentuk MPR yang dihadiri atau beranggotakan orang-orang yang mencerminkan seluruh lapisan dan golongan rakyat serta daerah-daerah seluruh Indonesia. Untuk menjamin agar Majelis ini benar-benar menjadi penjelmaan seluruh rakyat, maka ditentukan bahwa keanggotaannya meliputi:

- 1) Seluruh wakil rakyat yang terpilih melalui DPR;
- 2) Utusan Golongan-Golongan yang ada dalam masyarakat menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
- 3) Utusan Daerah-Daerah seluruh Indonesia menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Ketika para wakil rakyat dan para utusan-utusan tersebut berhimpun dalam majelis, maka pada saat itulah mereka -- baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama -- mencerminkan seluruh rakyat yang berdaulat (citoyen). Hanya saja, perlu dipertegas bahwa agar supaya majelis ini benar-benar menjadi penjelmaan seluruh rakyat, penetapan para anggota MPR itu sendiri haruslah dilakukan secara demokratis. Pertama, rekrutmen seluruh anggota DPR benar-benar dilakukan melalui pemilihan umum yang langsung, umum, bebas dan rahasia, atau seperti yang dipraktekkan pada Pemilu 1955, asas pemilihan itu ditambah pula dengan asas berkesamaan. Kedua, penetapan Utusan Golongan-Golongan menjadi anggota MPR haruslah benar-benar mencerminkan sikap anggota atau warga dari golongan-golongan yang

---

<sup>178</sup> Bandingkan dengan rumusan Pasal 1 ayat 1 UU No.1/1985 yang menyatakan bahwa pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dalam Negara Republik Indonesia. (LN 1985 No.1, TLN No.3281) Bandingkan juga dengan pendapat Mohammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim yang menyatakan bahwa salah satu tujuan pemilihan umum adalah untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Op.Cit.*, hal.330.

<sup>179</sup> Dengan ketentuan demikian ini, maka UU No.5/1985 tentang Perubahan UU No.16/1969 sebagaimana telah diubah dengan UU No.5/1975 yang memungkinkan adanya pengangkatan 20 persen dari jumlah anggota DPR, perlu diadakan penyediaan. Lihat LN 1969 No.59, TLN No.2915; LN 1975 No.39, TLN No.3064; dan LN 1985 No.2, TLN No.3282.

bersangkutan. Ketiga, penetapan Utusan Daerah menjadi anggota MPR juga haruslah benar-benar mencerminkan suara dari daerah-daerah yang bersangkutan. Untuk itu, perlu diadakan pengaturan mengenai Golongan-Golongan dan Daerah-Daerah yang akan mengirimkan utusan-nya menjadi anggota MPR. Mengenai daerah, pengiriman utusan itu tentu saja didasarkan pada jumlah propinsi dengan Pemerintahan Daerah Tingkat I seperti yang dipraktekkan sekarang<sup>180</sup>. Akan tetapi, sistem utusan daerah ini di masa mendatang dapat pula ditentukan berdasarkan Pemerintahan Daerah Tingkat II, sejalan dengan rencana akan diadakannya otonomi Daerah Tingkat II di masa mendatang. Sedangkan mengenai Utusan Golongan, dapat ditentukan berdasarkan klasifikasi organisasi kemasyarakatan seperti dimaksud dalam UU No.8/1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan<sup>181</sup> ataupun berdasarkan klasifikasi bentuk usaha untuk organisasi di bidang ekonomi<sup>182</sup>.

#### d. Pemilu sebagai Sarana Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat.

Seperti dikemukakan di atas, fungsi utama dari Pemilihan Umum sebenarnya bukanlah untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dalam pengertian yang langsung dan hakiki. Akan tetapi, dalam teori maupun praktek di Indonesia, Pemilu memang lazim dikaitkan dengan fungsi pelaksanaan asas kedaulatan rakyat. Hal ini ditegaskan berulang-ulang dalam TAP No.VIII/MPR/1973, TAP No. VII/MPR/1978, TAP No.IV/MPR/1983 dan TAP No.III/MPR/1988. Dalam Pasal 1 TAP No.VIII/MPR/1973 dinyatakan bahwa Pemilu diselenggarakan berdasarkan Demokrasi Pancasila sebagai sarana pelaksanaan azas Kedaulatan Rakyat dalam

<sup>180</sup> Dalam Pasal 1 ayat 4 a jo Pasal 8 ayat 2 UU No.2/1985 tentang Perubahan UU No.16/1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan UU No.5/1975, ditentukan bahwa Utusan Daerah dipilih oleh DPRD Tingkat I. LN 1985 No.2.

<sup>181</sup> Dalam Pasal 1 UU ini ditentukan bahwa yang dimaksud dengan Organisasi Kemasyarakatan itu adalah organisasi yang dibentuk oleh anggota masyarakat Warganegara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kegiatan, profesi, fungsi, agama, dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, untuk berperan serta dalam pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila. LN-RJ 1985 No.44.

<sup>182</sup> Misalnya, untuk badan-badan koperasi diwakili oleh Dewan Koperasi Indonesia dan Induk-Induk Koperasi; untuk badan usaha milik negara dan badan usaha swasta diwakili oleh himpunan-himpunan pengusaha sejenis dan Kamar Dagang dan Industri (KADIN).

Negara RI<sup>183</sup>. Dalam Pasal 1 ayat (1) TAP No.VII/MPR/1978 juga ditegaskan bahwa Pemilu adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila<sup>184</sup>. Kemudian, baik dalam Pasal 1 ayat (1) TAP MPR No.IV/MPR/1983<sup>185</sup> maupun Pasal 1 ayat (2) TAP No. III/MPR/1988<sup>186</sup> hal yang sama juga ditegaskan lagi. Artinya, secara yuridis, pemilu di Indonesia memang dimaksudkan sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Akan tetapi, seperti diuraikan di atas, dalam pengertian yang bersifat langsung, pemilihan umum sebenarnya bertujuan untuk memilih anggota DPR yang mewakili golongan-golongan politik yang tercermin dalam sistem kepartaian. Pemilu berdasarkan UUD 1945 tidaklah dimaksudkan untuk melaksanakan asas kedaulatan rakyat dalam arti memilih wakil-wakil rakyat sebagai 'citoyen'. Dalam hubungannya dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat, mekanisme Pemilu itu hanya mempunyai fungsi tidak langsung, khususnya karena anggota DPR adalah juga merupakan anggota MPR.

Namun demikian, mengingat MPR itu sendiri dinyatakan sebagai penjelmaan seluruh rakyat, maka semua unsur dalam anggota MPR itu benar-benar harus mencerminkan kehendak rakyat yang berdaulat (des Willens des Staatsvolkes)<sup>187</sup>. Jika anggota DPR yang akan merangkap menjadi anggota MPR dipilih langsung melalui pemilu, dan Utusan Daerah dipilih oleh DPRD Tingkat I, maka Utusan Golongan yang merupakan unsur yang tidak dipilih melalui pemilu harus pula benar-benar mencerminkan golongannya masing-masing. Dalam hubungan ini, ada dua hal yang penting untuk diatur. Pertama, seperti yang telah diuraikan di atas, perlu diatur mengenai organisasi apa saja yang mewakili apa yang disebut sebagai

---

<sup>183</sup> Republik Indonesia, *Ketetapan MPR-RI No.VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum*.

<sup>184</sup> *Ibid.*, *Ketetapan MPR-RI No.VII/MPR/1978 tentang Pemilihan Umum*.

<sup>185</sup> *Ibid.*, *Ketetapan MPR-RI No.IV/MPR/1983 tentang Pemilihan Umum*.

<sup>186</sup> *Ibid.*, *Ketetapan MPR-RI No.III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum*.

<sup>187</sup> Bandingkan dengan penafsiran yang dimajukan oleh Ismail Suny terhadap ketentuan Pasal 2 UUD 1945 yang membedakan istilah "anggota" untuk DPR dan "utusan" untuk Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Menurut Ismail Suny, dengan perbedaan ini, maka 'Utusan Daerah dan Utusan Golongan tidak perlu dipilih, tetapi cukup diutus oleh DPRD dan Golongan Organisasi yang bersangkutan untuk menjadi anggota MPR. Lihat *Mencari Keadilan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal. 446.



golongan-golongan itu. Kekuasaan untuk menentukan golongan organisasi mana yang perlu diminta untuk mengajukan utusannya menjadi anggota MPR, tidak boleh hanya diserahkan semata-mata kepada Presiden. Hal ini perlu diatur dengan UU. Kedua, mekanisme penentuan utusan itu sendiri di lingkungan organisasi atau golongan-golongan itu masing-masing juga perlu diatur. Hal ini diperlukan agar dapat dihindari adanya budaya politik yang tidak demokratis di tingkat infra struktur politik organisasi kemasyarakatan. Utusan Golongan diangkat dari unsur organisasi kemasyarakatan, koperasi, serikat sekerja dan lain-lain itu juga harus dipilih secara sah dan demokratis oleh para anggotanya masing-masing<sup>188</sup>. Dengan demikian, MPR benar-benar mencerminkan kehendak aktif seluruh lapisan dan golongan rakyat Indonesia yang berdaulat.

Sehubungan dengan prinsip pencerminan kehendak rakyat ini, timbul pula masalah jumlah yang dipersyaratkan untuk sahnya Pemilu itu. Kehendak rakyat yang disalurkan melalui pemilu itu, idealnya adalah kehendak seluruh rakyat (*volonte de tous*). Akan tetapi, dalam praktek, pemilu yang dilakukan di manapun selalu saja terdapat unsur yang tidak menggunakan hak pilihnya, yang dalam bahasa politik Indonesia disebut "Golongan Putih" yang bersifat aktif ataupun pasif. Karena itu timbul pertanyaan berapakah jumlah pemilih dalam Pemilu yang dapat dianggap sah menurut UUD 1945. Seperti dikemukakan di atas, pemilu adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat yang bersifat langsung. Dalam sistem hukum Indonesia, kedaulatan rakyat yang bersifat langsung itu dilakukan dengan dua cara yang masing-masing ditujukan untuk maksud membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat (termasuk juga DPR) dan untuk menetapkan UUD. Tujuan yang terakhir ini, dapat dilihat pada ketentuan mengenai referendum yang dikaitkan dengan pelaksanaan Pasal 37 UUD 1945. Dalam TAP MPR

---

<sup>188</sup> Dengan adanya ketentuan demikian ini, maka budaya demokrasi di lingkungan organisasi-organisasi kemasyarakatan dapat dikembangkan menjadi perilaku dalam praktek. Perangkat peraturan perundang-undangan dapat dijadikan sarana perekayasaan yang progresif ke arah pembudayaan asas kedaulatan rakyat itu dalam kenyataan di lingkungan infra-struktur politik. Dengan demikian, tugas pembinaan yang dilakukan Pemerintah seperti yang ditentukan dalam UU No.5 tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan dapat diisi dengan cita-cita kedaulatan rakyat ini, sehingga pembangunan supra-struktur politik yang berkedaulatan rakyat dapat secara langsung dikaitkan dengan pengembangan budaya kedaulatan rakyat pada tingkat infra-struktur politik.

No.IV/MPR/1983 tentang Referendum<sup>189</sup> dan UU No. 5/1985 tentang Referendum<sup>190</sup>, ditegaskan bahwa apabila MPR berkehendak untuk mengubah UUD, maka terlebih dahulu harus diadakan referendum untuk memperoleh persetujuan rakyat mengenai rencana perubahan UUD itu. Artinya, untuk membentuk MPR dan menetapkan UUD, suatu mekanisme yang menghimpun kehendak rakyat yang berdaulat (citoyen) secara langsung haruslah diorganisasikan. Untuk tujuan pertama, diadakan pemilihan umum, dan untuk tujuan yang kedua diadakan referendum, sehingga kedua ketetapan itu benar-benar didasarkan kepada kehendak rakyat yang berdaulat.

Namun, setelah kehendak rakyat itu diperoleh, khusus untuk ketetapan yang menyangkut UUD, MPR yang merupakan penjelamaan fiktif dari seluruh kehendak rakyat itu harus pula mencapai korum. Dalam Pasal 37 UUD 1945, ditentukan bahwa syarat korum itu adalah sekurang-kurangnya dua-pertiga dari jumlah anggota MPR seluruhnya, dan keputusan hanya sah apabila disetujui oleh sekurang-kurangnya dua-pertiga jumlah anggota yang hadir<sup>191</sup>. Dengan ketentuan Pasal 37 ini, maka untuk perubahan ataupun penggantian UUD, ditentukan syarat kuantitatif jumlah rakyat yang harus terlibat dalam proses pengambilan keputusan.

Untuk keabsahan Pemilu memang belum ada ketentuan yang mengatur syarat kuantitatif seperti ini. Tetapi, apabila ketentuan Pasal 37 itu ditafsirkan secara meluas dengan mempergunakan analogi syarat keterlibatan rakyat yang berdaulat (citoyen) dalam mengambil keputusan yang didasarkan atas asas kedaulatan rakyat yang bersifat langsung seperti diuraikan di atas, maka syarat kuantitatif dalam Pasal 37 UUD 1945 juga dapat diberlakukan untuk Pemilu. Dengan demikian, sekurang-kurangnya dua-pertiga dari jumlah seluruh rakyat yang berdaulat yang secara yuridis mempunyai hak pilih (yang memenuhi syarat menurut UU) haruslah hadir dalam Pemilu dan dua-pertiga dari jumlah suara mereka yang hadir itu harus

---

<sup>189</sup> Republik Indonesia, *Ketetapan MPR No.IV/MPR/1983 tentang Referendum*.

<sup>190</sup> *UU No. 5/1985 tentang Referendum (LN.1985 No.29)*.

<sup>191</sup> *Dalam Pasal 37 UUD 1945 ini dinyatakan "(1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar, sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir; (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir."*

sah. Tetapi yang menjadi masalah adalah bahwa dalam setiap pemilu, tidak selalu seratus persen rakyat yang mempunyai hak pilih sah itu hadir seluruhnya. Artinya, fenomena Golput ini, baik dalam arti aktif maupun pasif, merupakan gejala yang wajar dalam zaman moderen. Pemilu lebih merupakan hak daripada kewajiban. Karena itu, tidak ada alasan yuridis untuk memaksa tiap orang melaksanakan hak pilihnya itu. Hanya saja, yang menjadi masalah adalah bahwa terhadap tingkat kuantitas "Golongan Putih" perlu ditentukan batas toleransinya. Angka normatif untuk membatasi tingkat toleransi ini penting untuk menjamin agar Pemilu yang diadakan tetap benar-benar mencerminkan kehendak rakyat dan Pemilu itu sendiri benar-benar merupakan sarana pelaksanaan Kedaulatan Rakyat. Karena itu, seperti dikemukakan di atas, angka 2/3 atau 66 persen seperti ditentukan dalam Pasal 37 UUD 1945 haruslah dijadikan ukuran normatif. Angka ini dapat diterapkan dalam tiga tingkatan sebagai berikut:

- 1) Tingkat Pendaftaran Pemilih (masalah administrasi).
- 2) Tingkat Kehadiran Pemilih (penentuan korum Pemilu).
- 3) Tingkat Pengambil Keputusan Pemilihan (suara yang sah).

Pada tingkat pertama, jumlah rakyat yang mempunyai hak pilih harus terdaftar menurut ketentuan hukum yang berlaku. Ketentuan ini mewajibkan kepada Petugas Pendaftaran melakukan pelayanan yang sebaik-baiknya agar hak rakyat pemilih untuk mendaftarkan diri dapat terpenuhi sebagaimana mestinya. Jika jumlah pemilih terdaftar ini kurang dari 2/3 sebagaimana seharusnya, akibat kelalaian ataupun karena kelemahan dalam sistem administrasi petugas, maka rakyat yang berhak dapat saja mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menuntut haknya. Pada tingkat kedua, syarat 2/3 itu juga harus terpenuhi dalam arti bahwa yang menghadiri Pemilu dan benar-benar melakukan pencoblosan harus berjumlah sekurang-kurangnya 2/3 jumlah pemilih terdaftar. Jika tidak mencapai target angka ini, maka Pemilu itu dapat dituntut pembatalannya melalui Pengadilan oleh salah satu dari organisasi peserta Pemilu yang berkepentingan. Pada tingkat ketiga, yaitu menyangkut jumlah kartu suara yang sah, juga haruslah memenuhi syarat minimal 2/3 dari jumlah peserta pemilih yang hadir dan melakukan pencoblosan. Jika, misalnya, terjadi dimana lebih dari sepertiga (1/3) kartu suara yang masuk, baik karena pemilih tidak mencoblos salah satu pilihan yang ditentukan atau

memilih secara tidak sah, misalnya, menusuk semua pilihan yang ditentukan, maka kartu suara yang masuk itu tidak mencapai angka minimal untuk sahnya keputusan dalam Pemilu itu. Dalam kasus seperti ini, menurut pendapat penulis, hasil pemilu tersebut harus dianggap batal demi hukum dan pemilu serupa harus diulangi lagi.

e. Kemerdekaan Berserikat dan Berorganisasi.

Selain melalui mekanisme Pemilu, pengorganisasian kedaulatan juga lazimnya diwujudkan melalui organisasi-organisasi sosial-politik. Pembicaraan mengenai organisasi sosial-politik itu secara langsung berkaitan dengan partai politik dan secara tidak langsung dapat dihubungkan dengan keberadaan organisasi-organisasi kemasyarakatan. Semua organisasi ini pada dasarnya mencerminkan pelaksanaan Pasal 28 UUD 1945 yang berisi jaminan hak asasi warganegara untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat secara merdeka. Pasal 28 ini secara lengkap berbunyi "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang."<sup>192</sup>

Pasal ini jelas merupakan jaminan konstitusional terhadap hak asasi warganegara (baca: rakyat) dalam mengorganisasikan kedaulatan mereka dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Jaminan ini sekaligus juga mewajibkan Presiden dan DPR untuk menetapkan UU yang diperlukan sebagai pelaksanaan jaminan itu. Sebelum Pasal 28 ini dirumuskan seperti sekarang, oleh Soepomo, selaku Ketua Panitia Kecil Perancang UUD, dikemukakan bahwa meskipun ketentuan ini tidak dimasukkan dalam naskah UUD tidaklah berarti bahwa rakyat tidak mempunyai kemungkinan bersidang atau berkumpul dan lain-lain. Karena dalam negara moderen, dengan sendirinya hal itu tentu diatur dalam UU<sup>193</sup>. Akan tetapi, karena banyak di antara anggota yang menginginkan juga dicantumkannya pasal itu dalam UUD, maka akhirnya Soepomo mengambil jalan kompromi dengan menyesuaikan redaksinya.

Semula rumusan Pasal 28 ini diusulkan oleh Hatta dengan bunyi "Hak rakyat untuk

---

<sup>192</sup> *Undang-Undang Dasar 1945, Op.Cit.*

<sup>193</sup> *Yamin, Op.Cit., hal. 357.*

menjatakan perasaan dengan lisan dan tulisan...". Akan tetapi, menurut Soepomo, kata 'hak' di sini menunjukkan adanya pertentangan antara rakyat dan negara yang tidak sesuai dengan sistematik kekeluargaan<sup>194</sup>. Berkat sikap kompromi Soepomo itulah, rumusan Pasal 28 ini dimuat seperti sekarang. Artinya, yang dipersoalkan oleh Soepomo hanya soal asumsi pertentangan dalam rumusan yang diusulkan oleh Hatta itu. Sejak semula Soepomo sendiri setuju bahwa setiap warganegara itu dengan sendirinya memang mempunyai hak untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat. Hanya saja, yang dibayangkan oleh Soepomo adalah bahwa jaminan HAM atau warganegara itu sudah semestinya diatur dalam UU, bukan dalam UUD. Sedangkan Yamin dan Hatta berkeras menginginkan agar jaminan HAM itu dirumuskan secara tegas dalam UUD.

Dengan perkataan lain, setelah rumusan Pasal 28 itu diterima, jelaslah bahwa UUD 1945 memberikan jaminan perlindungan kemerdekaan bagi setiap warganegara untuk berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran. Memang dalam rumusan terakhir ini, yaitu dalam UUD 1945, tetap tercantum bahwa kemerdekaan itu akan diatur dan ditetapkan lebih lanjut dalam UU. Tetapi, UU menurut jalan pikiran Soepomo di atas, jelas mempunyai kedudukan yang berbeda dengan UU menurut jalan pikiran Hatta seperti yang dirumuskan dalam UUD 1945 sekarang. UU yang dimaksud dalam rumusan Pasal 28 UUD 1945 yang ada sekarang merupakan aturan yang bersifat pelaksanaan. Artinya, UU itu tidak boleh membuat penafsiran tersendiri terhadap substansi dari apa yang dimaksud dengan kemerdekaan berserikat, berkumpul dan menyatakan pikiran yang dirumuskan dalam Pasal 28 itu. Baik Presiden maupun DPR tidak berwenang membuat penafsiran terhadap apa yang dimaksud dengan kemerdekaan yang dirumuskan dalam Pasal 28 UUD 1945 itu. Dalam Pasal 4 'b' Peraturan Tata Tertib MPR tahun 1973<sup>195</sup>, 1978<sup>196</sup>, 1983<sup>197</sup> dan 1988<sup>198</sup> yang masih berlaku

---

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> TAP MPR No.I/MPR/1973.

<sup>196</sup> TAP MPR No.I/MPR/1978.

<sup>197</sup> TAP MPR No.I/MPR/1983.

sampai sekarang, dinyatakan bahwa Majelis mempunyai wewenang untuk memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis. Jika hal ini dikaitkan dengan Pasal 3<sup>199</sup> jo Pasal 6 ayat (2)<sup>200</sup> UUD 1945, berarti bahwa lembaga yang berwenang untuk memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap Pasal 28 UUD 1945 itu, sebelum ditetapkan UU-nya, adalah MPR. Karena itu, sebelum UU yang mengatur atau membawa implikasi operasional terhadap Pasal 28 UUD 1945 itu ditetapkan, terlebih dahulu harus ada TAP MPR mengenai hal itu, kecuali jika UU yang dimaksud tidak membawa dampak penafsiran terhadap Pasal 28 itu. Hal ini akan sangat berbeda, jika rumusan Pasal 28 itu tidak dimuat dalam UUD 1945. Dalam hal ini, maka akan berarti bahwa baik substansi maupun teknis pelaksanaan kemerdekaan itu diserahkan sepenuhnya kepada pembentuk UU untuk mengaturnya.

Dengan demikian, berdasarkan UUD 1945, UU yang menyangkut kebebasan berserikat, berkumpul dan menyatakan pikiran yang dijamin dalam Pasal 28 itu haruslah terlebih dijelaskan substansinya dalam ketetapan MPR. Penjelasan atau penjabaran ini harus bertitik tolak dari pemahaman bahwa terlepas dari soal rumusannya yang menghindari kesan pertentangan antara negara dan rakyat, kemerdekaan yang dimaksud mencerminkan perlindungan hak asasi warganegara untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pikiran, baik secara lisan dan tulisan serta lain-lainnya. Dalam Penjelasan UUD 1945 dinyatakan bahwa pasal ini memuat hasrat bangsa Indonesia untuk membangun negara yang bersifat demokratis dan menyelenggarakan keadilan sosial dan perikemanusiaan<sup>201</sup>. Karena itu penafsiran terhadap Pasal 28 ini, menurut Ismail Suny, tidak dapat lain bahwa semua UU yang dibuat berdasarkan pasal ini haruslah sesuai dengan sifat negara yang demokratis dan

---

<sup>198</sup> TAP MPR No.I/MPR/1988.

<sup>199</sup> MPR menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara (Pasal 3).

<sup>200</sup> Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara yang terbanyak (Pasal 6 ayat [2]).

<sup>201</sup> Undang-Undang Dasar 1945, *Op.Cit.*

berperikemanusiaan<sup>202</sup>. Artinya, kekuasaan perundang-undangan apapun yang berada di bawah UUD 1945, tidak dapat meniadakan ataupun mengurangi kemerdekaan yang dijamin dalam Pasal 28 itu. Yang dimaksud dengan jaminan itu sendiri, menurut Ismail Suny, haruslah diartikan bahwa pelaksanaan kebebasan itu harus dijamin oleh alat-alat penegak hukum dimana penyalahgunaannya dapat dihindarkan secara institusional<sup>203</sup>.

Dalam kemerdekaan berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat itu, tercakup juga pengertian saling menghargai perbedaan pendapat. Jika hal ini dihubungkan dengan penafsiran terhadap Pasal 28 UUD 1945 di atas, dapat pula dikemukakan bahwa kecenderungan sentralisasi pembinaan organisasi kemasyarakatan dengan mengadakan pembatasan agar dalam suatu bidang tertentu hanya terdapat satu perhimpunan atau perkumpulan, tidaklah berdasar. Ketentuan semacam ini bertentangan dengan prinsip kemerdekaan berserikat, berkumpul dan menyatakan pikiran yang dijamin oleh Pasal 28 UUD 1945 itu<sup>204</sup>.

#### **4. Kedaulatan Rakyat di bidang Ekonomi (Demokrasi Ekonomi)**

##### **a. Perumusan Gagasan Demokrasi Ekonomi.**

Selain gagasan politik mengenai kedaulatan rakyat sebagaimana diuraikan di atas, dalam UUD 1945 juga dirumuskan mengenai gagasan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi. Hal ini berbeda dengan kecenderungan umum konstitusi di berbagai negara lain yang biasanya tidak memuat gagasan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi ini dalam konstitusinya. Oleh 'the founding fathers' Indonesia, gagasan kedaulatan rakyat itu, baik di bidang politik seperti yang diuraikan di atas maupun di bidang ekonomi, dirumuskan sekaligus dalam UUD 1945. Jika gagasan politik mengenai kedaulatan itu memperoleh rumusannya dalam Pasal 1 dan Pasal 2, maka gagasan ekonomi ini dirumuskan dalam Pasal 33, di bawah judul Bab Kesejahteraan

---

<sup>202</sup> Ismail Suny, *Mencari Keadilan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal. 402-403.

<sup>203</sup> *Ibid.*, hal. 407.

<sup>204</sup> *Ibid.*, hal. 403.

Sosial (Bab XIV)<sup>205</sup>. Pasal ini dirumuskan oleh Hatta sebagai dasar politik perekonomian dalam rangka pembangunan ekonomi selanjutnya<sup>206</sup>. Perumusannya dilakukan dengan pertimbangan terjadinya perubahan di Eropah (terutama Belanda) dimana kapitalisme liberal berangsur-angsur lenyap dan aliran neo-merkantilisme bertambah kuat, Hatta berpendapat bahwa kecenderungan global yang terjadi di dunia ketika itu adalah bahwa dasar perekonomian berkembang kian jauh dari individualisme, dan sebaliknya akan kian dekat kepada kolektivisme yang didasarkan kepada prinsip kesejahteraan bersama<sup>207</sup>.

Semangat kekeluargaan dan kegotong-royongan inilah yang menjiwai perumusan gagasan pengelolaan sumber-sumber perekonomian rakyat dalam UUD 1945 seperti dikutip di atas. Perekonomian Indonesia disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup rakyat banyak, dikuasai oleh negara. Hanya cabang-cabang produksi yang tidak penting atau tidak menguasai hajat hidup rakyat banyak saja yang dapat dikembangkan di luar kekuasaan negara. Semua sumber kekayaan yang dikuasai oleh negara itu, baik berupa bumi, air dan kekayaan alam yang terdapat di dalamnya, haruslah digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat<sup>208</sup>.

---

<sup>205</sup> *Bunyi Pasal 33 ini selengkapnya adalah: "(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan; (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dikuasai oleh negara; (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara." Menurut Sri Edi Swasono dalam Pasal 33 ini terdapat 9 masalah krusial yang perlu diperhatikan, yaitu: (i) Perekonomian disusun, (ii) usaha bersama, (iii) asas kekeluargaan, (iv) penting bagi negara, (v) hajat hidup orang banyak, (vi) dikuasai oleh negara, (vii) kekayaan alam yang terkandung, (viii) sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan (ix) orang seorang. Lihat Sri Edi Swasono, Demokrasi Ekonomi: Keterkaitan Usaha Partisipatif vs Konsentrasi Ekonomi, KOPKAR, DEKOPIN, Jakarta, 1990, hal. 36.*

<sup>206</sup> *Lihat pidato yang diucapkannya sebagai Wakil Presiden di depan Konferensi Ekonomi di Yogyakarta, tanggal 3 Februari 1946, dalam Sri Edi Swasono (ed.), Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi, UI Press, Jakarta, 1985, hal.1.*

<sup>207</sup> *Selanjutnya, oleh Hatta disebutkan: "Memang kolektivismelah yang sesuai dengan cita-cita hidup Indonesia. Sudah dari dahulu kita masyarakat Indonesia -- seperti juga dengan masyarakat Asia lainnya -- berdasar kepada kolektivisme itu, yang terkenal sebagai dasar tolong menolong (gotong royong)." Sri Edi Swasono, Ibid., hal. 3.*

<sup>208</sup> *Dalam Penjelasan pasal ini, dinyatakan: "Produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu, perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi." "Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang! Sebab itu, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak tampak produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya." "Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang." "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu, harus dikuasai oleh negara*



Pasal 33 berikut Penjelasannya ini jika dikaitkan dengan judul Bab XIV (Bab Kesejahteraan Sosial) dapat pula dilihat secara lebih luas. Dalam Bab XIV ini, selain Pasal 33, juga dimuat Pasal 34 yang menentukan bahwa "Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara". Dalam Penjelasan, Pasal 34 ini disebut "telah cukup jelas, lihat di atas". Dengan penjelasan yang menunjuk kepada penjelasan di atas, artinya Pasal 34 ini berkaitan erat dengan Pasal 33. Karena itu, peranan negara yang dimaksud dalam pasal ini, harus pula dikaitkan dengan peranan yang harus dimainkan oleh negara dalam menjamin agar sumber-sumber kemakmuran yang disebut dalam Pasal 33 dapat turut dinikmati oleh golongan masyarakat fakir dan miskin, sehingga sumber-sumber kemakmuran itu benar-benar dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Kata "fakir miskin" itu sendiri, dalam pengertian sehari-hari biasanya dipahami sebagai satu perkataan yang menunjuk pada golongan masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan. Akan tetapi, dalam bahasa al-Quran, dari mana perkataan ini dipinjam menjadi bahasa Indonesia, kata "fakir" dan "miskin" itu mempunyai arti yang berbeda secara gradual. Perkataan "fuqoro' wal masakin" (fakir dan miskin) disebut berulang-ulang dalam al-Quran dengan menyelipkan kata "wa" (dan).

Dari kacamata ajaran Islam, yang dimaksud dengan "fuqoro'" dalam al-Quran adalah golongan masyarakat yang dapat berusaha, tetapi hasil usaha mereka itu tidak mencukupi kebutuhan hidup minimalnya sendiri maupun keluarganya. Sedangkan "masakin" adalah golongan masyarakat yang tidak mampu berusaha sama sekali. Dengan demikian, kondisi ekonomi kaum "miskin" lebih lemah daripada orang "fakir". Karena itu, meskipun dalam pengertian sehari-hari orang lazimnya memahami bahwa "fakir" itulah yang lebih lemah, tetapi menurut pengertian aslinya orang miskinlah sebenarnya yang lebih lemah. Dengan demikian, perkataan "fakir miskin dan anak terlantar" dalam Pasal 34 itu seharusnya ditulis "fakir, miskin dan anak terlantar". Karena, lebih lemah dari pada miskin adalah anak-anak yang terlantar, yang bukan saja tidak mampu berusaha tetapi juga misalnya tidak mempunyai orang tua yang memeliharanya dan mengurus pendidikannya, dan sebagainya.

---

*dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Penjelasan UUD 1945, Op.Cit.*

Penyebutan "anak terlantar" ini dapat pula dikaitkan dengan pengertian "anak yatim" yang juga disebut berulang-ulang dalam al-Quran dan sering dikelompokkan dalam golongan fakir dan miskin. Dalam ketentuan mengenai "mustahik zakat" (kelompok orang yang berhak menerima zakat), orang-orang yang fakir, miskin dan anak yatim ini dikelompokkan dalam satu golongan. Tetapi, yang dimaksud dengan anak yatim yang berhak atas zakat disini bukan hanya bahwa anak-anak itu telah ditinggal wafat oleh ayahnya, tetapi juga anak-anak yang ditinggal wafat oleh ayahnya itu dalam keadaan tidak mampu. Apalagi jika dikaitkan dengan situasi sosial keluarga bangsa Arab di zaman Rasulullah, dimana sumber penghasilan keluarga biasanya ditumpukan kepada peranan ayah, maka pemberian "zakat wajib" kepada anak yatim ini merupakan sesuatu yang niscaya. Namun, dalam pengertian sehari-hari, orang sering memahami bahwa yang dimaksud dengan "anak yatim" itu adalah anak yang ditinggal-mati oleh ayahnya tanpa mengaitkannya dengan konteks sosial-ekonomi. Diduga, para perumus UUD 1945 juga terpengaruh dengan pengertian sehari-hari ini, sehingga perkataan yang dipergunakan dalam Pasal 34 ini adalah anak terlantar yang mengandung makna lebih luas. Artinya, meskipun anak itu mempunyai ayah dan ibu, jika orangtuanya itu tidak mampu memelihara dan bahkan mentelantarkan kehidupan anaknya itu, maka anak-anak ini wajib juga dipelihara oleh negara.

Terlepas dari pengertian harfiah tersebut, dalam pengertian yang luas, perkataan orang fakir, orang miskin, dan orang (anak) terlantar dalam Pasal 34 UUD 1945 haruslah dipahami sebagai 3 konsep yang menunjukkan 3 tingkatan kelompok yang mempunyai kondisi ekonomi paling lemah dalam masyarakat. Ketiganya dapat dilihat sebagai konsep mengenai pelaku ekonomi dan sekaligus sasaran kemakmuran yang dijadikan ukuran paling utama dalam upaya pemerataan kemakmuran bersama yang dimaksudkan dalam dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945. Menurut Pasal 34 ini, Pemerintah diwajibkan memelihara ketiga kelompok simbolis yang dianggap paling lemah itu. Pada tingkat yang paling rendah, tindakan-tindakan yang harus dilakukan oleh Pemerintah, dapat bersifat konsumtif berupa:-

- 1) Tindakan pemeliharaan dan penyantunan yang bersifat langsung, misalnya dengan mendirikan Panti-Panti Asuhan Anak Yatim Piatu, dan sebagainya.

- 2) Tindakan pemeliharaan dan penyantunan yang tidak langsung, misalnya dengan mendorong dan memberikan segala bantuan kepada badan-badan sosial seperti Yayasan Panti Asuhan, dan lain-lain.
- 3) Ataupun tindakan-tindakan pengaturan melalui peraturan perundang-undangan yang menjamin agar proses pemerataan kesejahteraan sosial-ekonomi yang menjangkau lapisan masyarakat yang kurang mampu, dapat terwujud.

Dengan demikian, meskipun kedua pasal ini sama-sama berada dalam bab yang sama (Bab Kesejahteraan Sosial) ketentuan yang diatur dalam Pasal 34 bersifat memperjelas tanggung jawab sosial Pemerintah untuk menyantuni dan memenuhi kebutuhan konsumsi masyarakat tidak mampu. Sedangkan ketentuan yang dimuat dalam Pasal 33, selain ditujukan kepada negara juga ditujukan kepada golongan yang mampu berusaha. Untuk itu, dalam Pasal 33 ini juga dimuat ketentuan mengenai 'spirit' kebersamaan (semangat kekeluargaan), bangun dan wadah usaha, mengenai sumber-sumber ekonomi yang harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ukuran yang paling rentan dalam usaha mewujudkan kemakmuran bersama itu adalah terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan minimal orang fakir, miskin dan anak-anak terlantar seperti yang diatur dalam Pasal 34.

Tindakan penyantunan terhadap kelompok fakir, miskin dan terlantar ini, tentu saja, harus diatur agar tidak menimbulkan kemandirian. Santunan dari Pemerintah itu haruslah diarahkan untuk menumbuhkan kemampuan produktif dari yang bersangkutan, sehingga mereka mampu berusaha sendiri dan naik peringkat menjadi subjek ketentuan Pasal 33. Misalnya, mereka dapat mengembangkan usaha bersama melalui wadah koperasi atau mengembangkan usaha perorangan yang bersifat informal. Menjadi pedagang asongan, misalnya, ataupun menjadi pedagang kaki lima dan sebagainya dapat dikatakan sebagai usaha produktif yang jauh lebih baik dari menjadi pengemis yang terlantar yang menunggu uluran tangan Pemerintah untuk melaksanakan kewajibannya memelihara mereka. Namun demikian, timbul pertanyaan, jika para pengemis itu, misalnya berhasil mengembangkan sendiri, apakah lalu dengan demikian kewajiban Pemerintah sudah selesai. Menurut penulis, kewajiban untuk memberikan santunan konsumtif memang menjadi hilang. Akan tetapi, bantuan dan dorongan agar mereka

dapat meningkatkan pendapatan tetap menjadi kewajiban Pemerintah atas dasar keharusan untuk membangun basis kemakmuran bersama yang seluas-luasnya sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33. Karena kelompok pengusaha sektor informal dan fakir miskin tidak dapat dilepaskan dari pembicaraan mengenai pelaku ekonomi dan wadah usaha berdasarkan demokrasi ekonomi. Bahkan, dalam kedua Pasal 33 dan Pasal 34 ini, dapat pula ditarik adanya ketentuan mengenai sumber-sumber kemakmuran dan kesejahteraan sosial (objeknya), pelaku usahanya (subjek), bentuk-bentuk usahanya, cara-cara penggunaan objek usaha itu (proses produksinya) serta tujuan akhir kegiatan usaha itu, yaitu untuk mencapai kemakmuran bersama dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat. Karena itu, apabila dirinci, gagasan demokrasi ekonomi dalam UUD 1945 ini dapat dilihat dari beberapa segi, yaitu: (i) Sumberdaya ekonomi sebagai pokok-pokok kemakmuran rakyat; (ii) Pelaku ekonomi sebagai subjek usaha kemakmuran bersama (iii) bentuk-bentuk usaha sebagai wadah pengembangan sumber-sumber kemakmuran; (iv) Proses produksi dan pengelolaan sumber-sumber kemakmuran; (v) tujuan produksi dan pengelolaan sumber kemakmuran itu dan bangun atau jiwa dari kegiatan usaha itu bersifat kooperatif atas dasar kekeluargaan dan gotong royong.

1) Objek kemakmuran dan kesejahteraan.

- a) Sumber-sumber kekayaan yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak (harus dikuasai oleh Pemerintah).
- b) Sumber-sumber kekayaan yang penting bagi Negara, tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak (dapat dikuasai oleh Pemerintah).
- c) Sumber-sumber kekayaan yang tidak penting bagi Negara, tetapi menguasai hajat hidup orang banyak (tidak perlu dikuasai oleh Pemerintah).
- d) Sumber-sumber kekayaan yang tidak penting bagi Negara dan tidak menguasai hajat hidup orang banyak (tidak boleh dikuasai oleh Pemerintah).

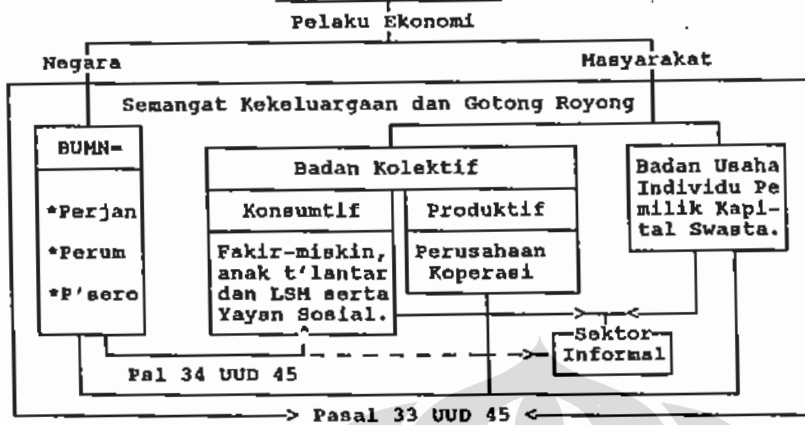
2) Pelaku usaha (subjek);

- a) Negara (Pemerintah), yang dapat berupa Perusahaan Negara, yang dapat berbentuk Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum), dan Perusahaan Perseroan (Persero);

- b) Masyarakat, yang dapat berupa Perusahaan perorangan (Swasta) atau Perusahaan kolektif (Koperasi sebagai bentuk perusahaan) ataupun Badan Sosial, yang dapat berbentuk Yayasan-Yayasan dan badan-badan santunan sosial, LSM (Lembaga-Swadaya Masyarakat) atau LPSM (Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat).
- 3) Bentuk usaha sebagai wadah;
- a. Usaha Perekonomian (Perusahaan).  
Dapat berbentuk Perusahaan Negara, Perusahaan Koperasi, atau Perusahaan swasta.
  - b. Usaha Kesejahteraan Sosial Non-Perusahaan.  
Selain itu, ada pula bentuk non-perusahaan seperti Badan-Badan Sosial, dan LSM/LPSM yang harus dilihat dalam konteks Pasal 34 UUD 1945.
- 4) Proses produksi dan kesejahteraan sosial (Aktifitasnya):
- a) Mengerjakan secara bersama (pola manajemen kebersamaan dan partisipatif seperti yang tercermin dalam prinsip tripartite dalam Hubungan Perburuhan Pancasila).
  - b) Menguasai (tidak harus memiliki, tetapi dapat juga dengan cara pemilikan), yaitu melalui mekanisme Pemilikan saham; dan atau Pemilikan hak suara.
  - c) Menanggung dan memelihara orang miskin dengan membagikan prosentase keuntungan kepada rakyat miskin (i) Melalui koperasi (bersifat produktif), (ii) Melalui Badan Sosial (bersifat konsumtif), (iii) Melalui LSM atau LPSM (bersifat pembinaan atau dalam rangka riset dan pengembangan).
- 5) Tujuan usaha.
- Semua kegiatan usaha dalam berbagai bentuknya tersebut di atas, dikerjakan untuk kemakmuran bersama, bukan untuk kemakmuran orang-seorang. Ideologi usahanya haruslah berdasarkan atas asas kekeluargaan.

Karena itu, sistem kesejahteraan sosial dalam Pasal 33 dan 34 UUD 1945 itu, dapat diskemakan sebagai berikut:

Skema 1  
Sistem  
Kesejahteraan Sosial  
Bab XIV UUD 1945



Dalam skema di atas, terlihat bahwa Sistem Kesejahteraan Sosial (SKS) berdasarkan Bab XIV UUD 1945 tidak hanya berkaitan dengan pelaku dan bentuk usaha ekonomi dalam arti sempit, tetapi juga pelaku dan bentuk usaha kesejahteraan dalam arti luas. Semangat kekeluargaan dan gotong royong harus mendasari semua bentuk usaha kesejahteraan itu. Para pengusaha lemah di sektor informal harus pula diperlakukan sebagai bentuk informal dari usaha perorangan yang harus dicakup dalam SKS, dan karena itu harus mendapat perlindungan hukum yang sama sesuai dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan (2)<sup>209</sup>. Bahkan jika ada warga-negara yang fakir miskin dan terlantar serta tidak mampu melakukan usaha sendiri, maka Pasal 34 mewajibkan kepada Pemerintah untuk memelihara mereka. Karena itu, bagi mereka yang mampu berusaha kecil-kecilan dan bersifat informal, Pemerintah wajib melakukan segala tindakan untuk membantu dan mendorong perkembangan usaha mereka itu, baik melalui kegiatan koperasi maupun melalui kegiatan pembinaan yang melibatkan partisipasi lembaga-lembaga swadaya masyarakat ataupun lembaga-lembaga pengembangan swadaya masyarakat.

<sup>209</sup> Pasal ini berbunyi (1) Setiap warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya; (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

## b. Pelaku Ekonomi dan Bentuk Usaha Bersama.

Dari uraian maupun skema di atas, dapat dikatakan bahwa dalam Sistem Kesejahteraan Sosial (Bab XIV UUD 1945) terdapat dua pengertian usaha, yaitu usaha kesejahteraan sosial dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti sempit, yang dimaksud dengan usaha disini adalah usaha bersama di lapangan ekonomi (perusahaan). Sedangkan dalam arti luas, tercakup juga pengertian usaha meningkatkan santunan sosial seperti yang dilakukan oleh badan-badan sosial<sup>210</sup> dan pengembangan kesejahteraan sosial pada umumnya seperti yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pengembangan swadaya masyarakat. Semua kegiatan dalam rangka kedua jenis usaha, dalam berbagai bentuknya, haruslah dilakukan untuk tujuan kemakmuran dan kesejahteraan bersama, bukan untuk kemakmuran dan kesejahteraan orang-seorang. Semangat dan jiwa yang mendasari setiap usaha ekonomi dan sosial berdasarkan Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945 itu, haruslah didasarkan atas asas kekeluargaan.

Mengenai pelaku kedua jenis usaha di atas dalam hubungannya dengan bentuk usaha, seringkali dipahami secara rancu oleh para penulis. Banyak yang memahami bahwa pelaku ekonomi itu adalah Badan Usaha Milik Negara, Koperasi dan Badan Usaha Swasta. Padahal ketiga hal yang terakhir ini, bukanlah pelaku ekonomi, melainkan bentuk atau wadah usaha<sup>211</sup>. Menurut Padmo Wahyono, berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 pelaku kegiatan ekonomi ialah negara atau orang seorang<sup>212</sup>. Keduanya dikategorikan mempunyai kemampuan untuk melakukan kegiatan ekonomi. Selain itu ada pula yang tidak mampu melaksanakan kegiatan perekonomian, yaitu fakir miskin dan anak terlantar sesuai dengan ketentuan Pasal 34 UUD 1945<sup>213</sup>.

Mengapa koperasi tidak disebut oleh Padmo Wahyono sebagai pelaku ekonomi, karena

---

<sup>210</sup> Lihat ketentuan mengenai ini dalam Undang-Undang No.6 tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial (LN. 1974 No.53 dan TLN No.3039).

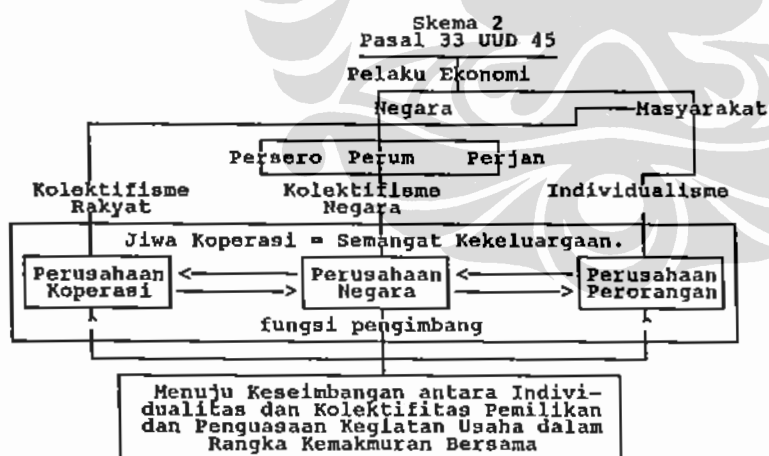
<sup>211</sup> Lihat Sri Edi Swasono, *Op.Cit.*

<sup>212</sup> Padmo Wahyono, *Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945*, Ind-IIild-co, Jakarta, 1991, hal.268.

<sup>213</sup> Menurut penulis istilah 'orang-seorang' tidaklah tepat. Agar tidak menimbulkan kesalahpahaman selubungan dengan paham individualisme, kedua pelaku ini sebaiknya disebut: negara (Pemerintah) dan masyarakat (rakyat).

koperasi itu sendiri dipahami Padmo sebagai wadah, sebagai bentuk usaha, bukan pelaku. Menurutnya, bentuk kegiatan perusahaan berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dikenal hanya dua, yaitu: Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Swasta (BUMS). BUMN dapat berbentuk Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum), Persero dan Koperasi (sebagai lembaga pendidikan pencerdas kehidupan perekonomian). Sedangkan BUMS dapat berupa IMA (Indische Maatschappij op Aandelen), Firma, CV (Commanditaire Vennootschap), Perseroan Terbatas dan Koperasi (sebagai pelaku)<sup>214</sup>.

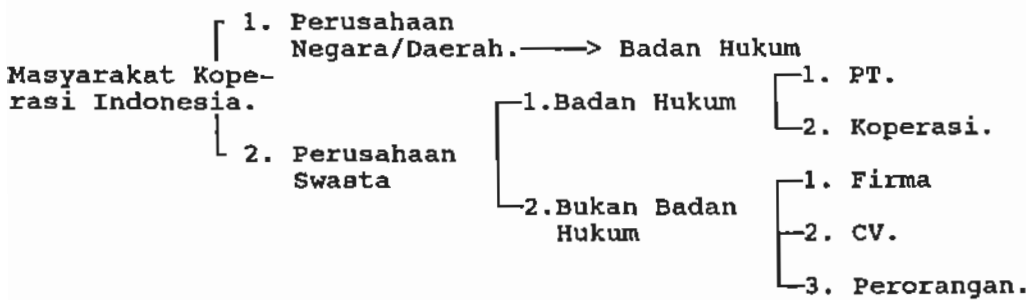
Dalam hal ini, Padmo membedakan bentuk koperasi itu dalam dua pengertian, yaitu sebagai lembaga pendidikan ekonomi rakyat, dan lembaga usaha ekonomi. Artinya, koperasi dapat didirikan dan dikuasai oleh Pemerintah seperti Koperasi Unit Desa dan dapat pula didirikan oleh masyarakat. Kedua bentuk koperasi di atas maupun bentuk-bentuk usaha lainnya harus tunduk kepada jiwa Pasal 33 UUD 1945. Disini, Padmo Wahyono agaknya cenderung tidak mengacaukan peranan Pemerintah yang kuat dalam pembinaan koperasi (KUD) dengan hakikat pemilik koperasi itu sendiri, sehingga ia menganggap koperasi seperti KUD dan koperasi pada umumnya berbeda secara prinsipil. Dari segi lain, wadah usaha ekonomi itu dapat meliputi wadah yang bersifat individualistis dan wadah yang bersifat kolektif. Yang bersifat kolektif, dapat bersifat kolektivisme negara (BUMN) dan dapat pula bersifat kolektivisme rakyat (Koperasi).



<sup>214</sup> Padmo Wahyono, *Op.Cit.*, hal.256.



Ada pendapat lain mengenai penggolongan bentuk usaha ini seperti yang dikemukakan oleh Potan Arif Harahap. Menurutnya, penggolongan usaha itu seharusnya adalah<sup>215</sup>:



Namun demikian, semua bentuk perusahaan tersebut di atas haruslah berjiwa koperasi. Segala macam perusahaan, mempunyai hak hidup dan boleh beroperasi, asal saja dikelola dengan jiwa dan semangat koperasi<sup>216</sup> itu sesuai dengan maksud perkataan "bangun usaha koperasi" yang digunakan dalam Penjelasan Pasal 33 UUD 1945, yang menurut pendapatnya berarti "semangat" atau "jiwa"<sup>217</sup>. Dalam skema penggolongan demikian, koperasi dalam bentuknya yang tersendiri tetap dipertahankan untuk sementara waktu oleh Potan sebagai salah satu bentuk Badan Hukum Perusahaan Swasta, di samping PT. Namun demikian, jika pemikiran Potan ini diikuti, kedua bentuk perusahaan swasta ini sama sekali tidak ada lagi bedanya. Keduanya sama-sama swasta, sama-sama harus terbuka, bahkan disarankan agar koperasi -- seperti halnya dengan PT -- dapat didirikan oleh dua orang saja, tidak perlu dibatasi minimal 20 orang seperti sekarang. Pemasukan modal tidak harus sama dan dengan begitu keuntunganpun dibagi menurut partisipasi modal masing-masing anggota koperasi, seperti halnya dalam PT. Demikian pula dengan jenis-jenis usaha yang boleh dikembangkan oleh koperasi haruslah terbuka seluas-luasnya, seperti halnya PT. Beda antara keduanya, menurut Potan paling-paling soal perlakuan pajak, misalnya kepada koperasi dapat diberikan fasilitas

<sup>215</sup> Potan Arif Harahap, *Landasan Yuridis Sistem Ekonomi Pancasila*, makalah Simposium Selhari tentang Landasan Yuridis Sistem Ekonomi Pancasila, yang diadakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia dalam rangka memperingati Dies Natalis UI ke-36. Lihat Sri Edi Swasono, (ed.), *Op.Cit.*, hal. 111.

<sup>216</sup> *Ibid.*, hal. 110.

<sup>217</sup> *Ibid.*, hal. 101-105.

perpajakan dan perkreditan yang lebih ringan<sup>218</sup>.

Sebenarnya, jika Potan Arif Harahap konsisten dengan pendapatnya, fasilitas perpajakan dan perkreditan yang bersifat khusus itupun tidak lagi diperlukan bagi koperasi yang sudah diperlakukan sama dengan PT. itu. Bukankah PT-pun dalam pandangan Potan harus disesuaikan dengan jiwa koperasi, sehingga pada akhirnya antara koperasi dan PT tidak lagi relevan untuk dibedakan. Malahan, sebagai akibat dari idealisme Potan Arif Harahap untuk mewujudkan Masyarakat Koperasi Indonesia dimana segala macam perusahaan berjiwa koperasi, maka semua Perusahaan Negara dan Perusahaan Daerah juga harus menyesuaikan diri dengan cara menjual sahamnya kepada masyarakat, sehingga akhirnya akan berubah pula menjadi koperasi. Inilah yang diidam-idamkan oleh Potan Arif Harahap.

Pendapat Potan ini memang menarik, tetapi agak berbahaya. Karena, meskipun adanya pengertian koperasi sebagai jiwa dan koperasi sebagai bentuk usaha memang harus dibedakan, tetapi adanya koperasi sebagai bentuk usaha tetap harus dipertahankan. Koperasi sebagai bentuk usaha tidak hanya perlu dilihat sebagai bentuk usaha itu 'an sich', tetapi juga dalam hubungannya dengan fungsi sebagai alat untuk mendemokratisasikan sumber-sumber kemakmuran bersama. Koperasi juga harus dilihat fungsinya dalam rangka menggerakkan potensi ekonomi rakyat di pedesaan, di daerah kumuh dan sektor informal perkotaan, dan untuk menggerakkan potensi ekonomi rakyat yang berpenghasilan rendah yang masih menempati posisi dominan dalam struktur sosial-ekonomi masyarakat Indonesia sekarang. Keberadaan kelompok-kelompok ekonomi lemah ini, seperti terlihat dalam pengalaman negara-negara maju, tetap akan ada dalam struktur sosial-ekonomi Indonesia sampai kapanpun. Tetapi, karena didorong oleh idealisme untuk mewujudkan Masyarakat Koperasi Indonesia yang diidamkannya, Potan malah menawarkan pemikiran untuk menghapuskan keragaman bentuk usaha itu pada akhir masa perjuangan pembangunan ekonomi Indonesia yang entah kapan akan terlaksana itu. Ada kemungkinan bahwa yang terjadi justru sebaliknya, yaitu kolektivisme koperasi malah akan terhisap ke dalam alam pikiran individualisme dan liberalisme yang menggunakan nama atau baju koperasi. Koperasi nantinya, seperti yang dibayangkan oleh Potan Arif Harahap,

---

<sup>218</sup> *Ibid.*, hal.112.

dapat didirikan oleh hanya 2 orang saja. Lalu, apa artinya semangat kekeluargaan dan gotong royong untuk kemakmuran bersama yang dicita-citakan dalam UUD 1945?

Lagi pula, secara yuridis, Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 menyebutkan bahwa perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang. Artinya, dalam UUD 1945, diakui adanya bentuk-bentuk usaha yang didasarkan kepada paham individualisme, tetapi harus berada dalam posisi 'marginal' dalam sistem ekonomi Indonesia, tidak dominan seperti yang terjadi sekarang. Jika perusahaan-perusahaan jenis ini berkembang menjadi besar dan dominan, maka kepadanya harus pula diterapkan ketentuan yang mewajibkannya menerapkan prinsip-prinsip koperasi, agar rakyat banyak dapat turut menikmati keuntungan yang diperolehnya.

Dengan demikian, konsisten dengan uraian di atas, kegiatan usaha yang diakui menurut Pasal 33 UUD 1945 dapat dibedakan dalam empat bentuk, yaitu:

- 1) BUMN (Badan Usaha Milik Negara) yang dapat berupa Perjan, Perum atau Persero.
- 2) Koperasi yang dapat berupa koperasi yang mengandung unsur pendidikan seperti pendapat Padmo Wahyono dan koperasi yang murni sebagai unit usaha bersama seperti perusahaan lain.
- 3) BUMS (Badan Usaha Milik Swasta) yang dapat berupa PT, CV atau Firma.
- 4) BUSI (Badan Usaha Sektor Informal) yang tidak mempunyai bentuk hukum dalam pengertian yang formal.

c. Koperasi sebagai Jiwa, Gerakan dan Bentuk Usaha.

Dalam Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 dinyatakan bahwa bangun perusahaan yang sesuai dengan asas kekeluargaan yang harus menjadi dasar usaha bersama sebagai susunan ekonomi Indonesia yang berkedaulatan rakyat, adalah koperasi<sup>219</sup>. Artinya, selain dari koperasi dinyatakan tidak sesuai untuk itu. Karena itu muncul tiga kelompok tanggapan

---

<sup>219</sup> "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi". "Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang! Sebab itu, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara..." "Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang". Penjelasan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, *Op.Cit.*

terhadap hal ini. Untuk sederhananya dapat dikatakan bahwa masing-masing terwakili dalam pemikiran Potan Arif Harahap, Widjojo Nitisastro dan Sri Edi Swasono. Pertama, seperti dikemukakan oleh Potan Arif Harahap yang berpendapat bahwa yang dimaksud dengan kata "bangun" dalam Penjelasan itu bukanlah koperasi sebagai "bentuk usaha", tetapi koperasi sebagai "jiwa"<sup>220</sup>. Dengan demikian, koperasi dapat dilihat dari segi jiwa dan dari segi bentuk usaha. Sebagai jiwa, maka jiwa koperasi itu haruslah mewarnai semua bentuk perusahaan yang diakui dalam hukum Indonesia. Artinya, baik BUMN, BUMS maupun Perusahaan Koperasi haruslah berjiwa koperasi.

Ada lagi sarjana yang berpendapat seperti terlihat dalam pandangan Widjojo Nitisastro dalam perdebatannya dengan Wilopo tahun 1955 bahwa bentuk usaha koperasi, BUMN dan BUMS itu sendiri memang diikat oleh kepentingan usaha bersama dalam memajukan kemakmuran masyarakat sebagai keseluruhan<sup>221</sup>. Karena itu, baginya tidak ada masalah dengan BUMS yang ada, meskipun mereka ini diikat oleh ketentuan hukum eks-kolonial yang didasarkan kepada paham individualisme-liberalisme.

Sebaliknya, Sri Edi Swasono menganggap bahwa semua bentuk usaha yang didasarkan kepada peraturan peninggalan Belanda berupa NV, CV dan Firma haruslah di-Pasal-33-kan<sup>222</sup>. Maksudnya, semua bentuk perusahaan perorangan yang didasarkan kepada paham individualisme-liberalisme itu harus ditransformasikan ke dalam jiwa demokrasi ekonomi berdasarkan Pasal 33 UUD 1945. Dengan demikian, susunan ekonomi Indonesia diharapkan secara radikal direstrukturisasikan sesuai dengan kebutuhan untuk membangun susunan ekonomi usaha bersama atas dasar asas kekeluargaan. Menurut, Sri Edi Swasono pembangunan ekonomi Indonesia lebih daripada sekedar soal pilihan bentuk usaha, juga merupakan problem transformasi struktural. Karena itu, yang dibutuhkan bukanlah

---

<sup>220</sup> Potan Arif Harahap, *Op.Cit.*, dalam Sri Edi Swasono, (ed.), *Op.Cit.*, hal.101-105.

<sup>221</sup> Widjojo Nitisastro, *Suatu Penafsiran Terhadap Ayat 1 Pasal 38 Daripada UUD Sementara RI (Tanggapan Terhadap Penafsiran Wilopo)*, dalam *Ibid.*, hal. 32-40.

<sup>222</sup> Lihat berbagai tulisan Sri Edi Swasono mengenai soal ini, misalnya *Demokrasi Ekonomi: Keterkaitan Usaha Partisipatif vs Konsentrasi Ekonomi*, Kopkar, DEKOPIN, Jakarta, 1990, hal. 25-29.

kebijaksanaan yang bersifat tambal sulam, melainkan perubahan mendasar yang menuntut suatu gerakan massif yang didukung oleh struktur dan perangkat hukum yang sesuai dengan gagasan demokrasi ekonomi berdasarkan UUD 1945.

Dari ketiga pandangan ini, dapat dilihat adanya tiga cara yang diperlukan untuk mengartikan kata "koperasi" dalam UUD 1945. Pertama, koperasi sebagai prinsip dan nilai-nilai usaha bersama yang bersifat kekeluargaan; Kedua, koperasi sebagai wadah usaha atau bentuk unit usaha ekonomi seperti halnya dengan bentuk perusahaan lainnya. Hanya sifat dan hakikatnya yang berbeda yaitu dijiwai oleh asas kekeluargaan. Ketiga, koperasi sebagai gerakan sosial-ekonomi ke arah perubahan struktur sosial-ekonomi masyarakat Indonesia yang mencerminkan asas kedaulatan rakyat di bidang ekonomi. Ketiga konteks pengertian inilah yang biasanya luput dari perhatian orang ketika membicarakan mengenai koperasi di Indonesia, sehingga perdebatan mengenai soal ini terasa jalan di tempat. Apa lagi, jika dikaitkan dengan kenyataan bahwa koperasi dituntut bersaing dengan badan-badan usaha lainnya yaitu dengan BUMN yang didukung oleh fasilitas langsung dari negara dan BUMS yang pada umumnya berkembang jauh lebih cepat dibandingkan dengan perusahaan-perusahaan koperasi. Dalam konteks persaingan yang tidak seimbang ini, yang dipahami sebagai koperasi disini tentulah koperasi dalam arti bentuk usaha koperasi. Akibatnya, pembicaraan terjebak hanya dalam soal bentuk usaha. Padahal, seperti yang tergambar dalam pandangan Sri Edi Swasono di atas, problem koperasi bukanlah sekedar masalah persaingan dengan bentuk usaha lainnya. Problem koperasi adalah problem pembangunan demokrasi ekonomi Indonesia berdasarkan UUD 1945 yang belum lagi jelas perumusannya hingga kini, sehingga mudah dipahami bersama oleh semua pihak yang terkait.

#### d. Koperasi Sebagai Unit Pelayanan dan Unit Produksi.

Dari pendapat yang dikemukakan oleh Padmo Wahyono seperti dikemukakan di atas, nampak adanya usaha untuk membedakan antara koperasi yang didirikan oleh Pemerintah dan koperasi yang dibentuk oleh masyarakat sendiri<sup>223</sup>. Pembedaan ini seperti diuraikan di atas,

---

<sup>223</sup> Padmo Wahyono, *Op.Cit.*, hal.256.

tidaklah tepat. Akan tetapi, kebutuhan untuk membuat garis pembeda antara dua jenis bentuk usaha koperasi dalam praktek, memang harus dipertimbangkan.

Seperti diuraikan di atas, sebagai peletak dasar koperasi dalam UUD 1945, Hatta memahami gagasan ini dalam konteks kolektivisme-produksi<sup>224</sup>. Artinya, badan usaha ini pertama-tama haruslah dipandang sebagai unit produksi. Akan tetapi, dalam praktek koperasi lebih sering dilihat sebagai unit pelayanan anggotanya semata. Koperasi cenderung dianggap sebagai wadah usaha yang semata-mata bertujuan untuk melayani kebutuhan anggotanya. Karena itu, pilihan jenis usaha yang dapat dikembangkan, juga dibatasi sepanjang menyangkut kebutuhan langsung dari kepentingan ekonomi para anggotanya. Akibatnya, perkembangan koperasi menjadi sangat lamban. Koperasi selalu dikonotasikan dengan pengertian yang 'lemah', 'kecil', 'miskin' dan perlu pembinaan serta bantuan fasilitas dari Pemerintah. Akibat lebih lanjut adalah peranan Pemerintah menjadi sangat dominan dalam pengembangan koperasi. Inilah yang agaknya menyebabkan munculnya pendapat seperti dikemukakan oleh Padmo Wahyono di atas, yang membedakan secara diametral antara koperasi negara dan koperasi masyarakat.

Karena itu, sebaiknya pengertian koperasi sebagai bentuk usaha itu dalam kebijaksanaan perkoperasian di Indonesia, dibedakan dalam dua fungsi. Ada koperasi yang tetap berfungsi sebagai unit pelayanan, tetapi ada pula koperasi yang dilihat semata-mata sebagai unit produksi dalam arti usaha bersama dalam arti yang seluas-luasnya. Di daerah pedesaan ataupun di daerah-daerah perkampungan kumuh, sangat boleh jadi koperasi jenis pertama itulah yang lebih dibutuhkan. Akan tetapi, meskipun koperasi pelayanan itu tetap diperlukan juga di daerah-daerah perkotaan, koperasi yang berfungsi sebagai unit produksi tentu saja sangat diperlukan, terutama untuk melayani sekelompok orang yang ingin bergotong-royong mendirikan badan usaha bersama dalam arti yang seluas-luasnya. Sebagai contoh, ketika Bank

---

<sup>224</sup> Lihat Chatib Sulaiman yang menyatakan bahwa kolektivisme PNI ... adalah "Collectivisme van voortbrengsel", sedangkan kolektivisme komunis adalah "Collectivisme van bezit (eigendom)". DR. No.59, Tahun 1933, hal. 91-92.

Mu'amalat Indonesia hendak didirikan<sup>225</sup>, timbul persoalan mengenai bentuk badan hukumnya, apakah akan menggunakan bentuk koperasi atau PT (Perseroan Terbatas).

Namun, karena kesulitan administratif dan juridis yang dianggap dapat timbul jika bentuk koperasi yang dipilih, maka para pendiri Bank Mu'amalat Indonesia memilih bentuk hukum PT. Akan tetapi, karena prakarsa pembentukannya didukung dan diprakarsai oleh banyak orang, maka akhirnya PT Bank Mu'amalat Indonesia itu didirikan oleh lebih dari 200 orang pendiri<sup>226</sup>. Hal ini tentu agak menyalahi peraturan mengenai pendirian PT yang berlaku. Tetapi, karena adanya kebutuhan yang tidak dapat ditawar-tawar dan berkat dukungan Presiden Soeharto akhirnya PT. Bank ini didirikan juga secara bergotong-royong oleh 103 orang pendiri. Jumlah pendiri sebanyak ini, sebenarnya lebih tepat disebut sebagai pendiri koperasi daripada PT.

### C. PERUMUSAN KEDAULATAN RAKYAT DALAM KONSTITUSI RIS 1949.

#### 1. Perumusan Kedaulatan Rakyat di Bidang Politik.

Dalam Konstitusi RIS 1949, yang merupakan produk kompromi antara Pemerintah RI dengan Pemerintah BFO<sup>227</sup> dalam suasana perundingan Konferensi Meja Bundar dengan Pemerintah Belanda di Den Haag<sup>228</sup>, rumusan mengenai kedaulatan rakyat sebagaimana

---

<sup>225</sup> Penulis sendiri terlibat aktif dalam proses persiapan pendirian Bank Mu'amalat Indonesia ini sebagai Sekretaris Panitia Persiapan yang dibentuk oleh Majelis Ulama Indonesia, dan juga sebagai Sekretaris Tim Hukum yang dibentuk oleh Ikatan Cendekiawan Muslim Se-Indonesia dalam rangka mendukung proyek Majelis Ulama Indonesia ini.

<sup>226</sup> Akta Notaris Yudo Paripurno, SH. No.1 tanggal 1 Nopember 1991, yang disahkan dengan Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia No. C2.2413.IIT.01.01. tahun 1992, tanggal 21 Maret 1992. Berita Negara Republik Indonesia 1992 No.34, tertanggal 28 April 1992.

<sup>227</sup> Kedua Pemerintahan ini menghadiri Konferensi Meja Bundar (KMB) antara tanggal 23 Agustus - 2 Nopember 1949 di Den Haag. Acara pokok yang dibahas di dalam konferensi ini adalah soal penyerahan kedaulatan dari Pemerintah Belanda kepada Indonesia. Mengenai BFO (Bijeenkomst voor Federaal Overleg) ini lihat Ida Anak Agung Gde Agung, *Dari Negara Indonesia Timur ke Republik Indonesia Serikat*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1985.

<sup>228</sup> Konstitusi RIS ini disusun bersama oleh pihak Republik Indonesia dan pihak Pemerintah BFO yang berada di Den Haag dalam rangka menghadiri KMB. Penyusunannya dilakukan di luar KMB dan tidak merupakan bagian dari KMB itu sendiri. Setelah selesai, penandatungannya dilakukan pada tanggal 29 Oktober 1949 di bandar Scheveningen, Belanda. Lihat Deliar Noer, *Mohammad Hatta: Biografi Politik*, LP3ES, Jakarta, 1990, hal. 359. Lihat juga Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid III, 1960, hal. 82. Sebenarnya, sebelum menghadiri KMB ini di Den Haag, rancangan

dalam UUD 1945 itu, tidak nampak lagi. Baik dalam Pembukaan maupun dalam Batang Tubuh Konstitusi RIS, pernyataan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, tidak lagi tercantum. Oleh karena itu, timbul pertanyaan, siapakah yang merupakan pemegang kedaulatan dalam negara Republik Indonesia Serikat berdasarkan Konstitusi RIS 1949. Menurut Muhammad Yamin<sup>229</sup>, sebenarnya pemegang kedaulatan dalam negara RIS itu ialah negara, karena negaralah yang memegang kedaulatan itu sebagaimana yang dapat dibaca pada kalimat akhir dari Mukaddimah Konstitusi RIS, yaitu: "... Negara hukum Indonesia yang Merdeka dan berdaulat sempurna..."<sup>230</sup>. Kalimat yang sama juga dapat dijumpai dalam rumusan Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS, yaitu: "Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat"<sup>231</sup>.

Namun, rumusan "Negara RIS yang ... berdaulat" itu, sebenarnya haruslah dilihat dalam kaitannya dengan hasil perundingan KMB tahun 1949 yang menghasilkan naskah Konstitusi ini dan menyebabkan terjadinya penyerahan atau pemulihan kedaulatan Indonesia sebagai negara merdeka<sup>232</sup>. Suasana pembahasan mengenai gagasan kedaulatan dalam proses penyusunan konstitusi ini memang berbeda dengan suasana ketika UUD 1945 dirumuskan. UUD 1945 lahir sebagai hasil perjuangan rakyat Indonesia menghadapi Pemerintah Jajahan, dengan kemenangan di pihak rakyat, sedangkan Konstitusi RIS lahir dari hasil perjuangan Pemerintah (RI) berhadapan dengan Pemerintah BFO yang merupakan Pemerintah boneka Belanda. Karena itu, wajar jika perumusan gagasan kedaulatan dalam Konstitusi RIS itu dipengaruhi oleh suasana pertentangan antara kepentingan negara asing dengan negara

---

*konstitusi itu sudah dibuat sejak dari Indonesia oleh Panitia Hukum dan Ketatanegaraan yang dipimpin oleh Soepomo. Malahan, meskipun agak tergesa-gesa, persiapan mengenai ini juga sudah dilakukan sejak pertemuan pertemuan antara wakil RI dan wakil BFO di Yogyakarta, tanggal 19-22 Juli dan di Jakarta tanggal 31 Juli - 2 Agustus 1949 yang disebut sebagai Konferensi Antar Indonesia. Lih. Deliar Noer, Op.Cit. hal. 353-355.*

<sup>229</sup> Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal. 56.

<sup>230</sup> *Ibid.*, hal. 56, lih. Konstitusi RIS 1949, Keputusan Presiden RIS No.48, tanggal 31 Januari 1950, LN-RI 1950 No.3.

<sup>231</sup> *Ibid.*

<sup>232</sup> Menurut Ismail Suny, sebagai hasil KMB yang menyebabkan Kerajaan Belanda terpaksa memulihkan kedaulatan atas wilayah Indonesia, penyerahan kedaulatan itu terjadi secara bersamaan pada tanggal 27 Desember 1949 dari Kerajaan Belanda kepada RIS dan dari RI kepada RIS secara langsung. Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, hal. 77.



Indonesia yang diakhiri dengan ditandatanganinya Piagam Persetujuan di Scheveningen<sup>233</sup>. Pertentangan kepentingan yang terjadi bukan lagi antara rakyat dengan Pemerintah, tetapi antara Pemerintah suatu negara merdeka dengan Pemerintah (asing) ataupun dengan Pemerintah boneka asing. Issue yang dipersoalkan adalah kedaulatan negara yang menolak untuk dijajah kembali ataupun dijadikan boneka oleh suatu negara asing. Jadi, yang dimaksud dengan kedaulatan dalam rumusan di atas, sebenarnya adalah kedaulatan dalam hubungan antar negara yang tidak relevan untuk dibahas disini. Dengan demikian, secara internal, dianut tidaknya gagasan kedaulatan rakyat dalam Konstitusi RIS tidak dapat dikaitkan dengan rumusan Pembukaannya ataupun dengan Pasal 1 ayat (1) seperti yang dikemukakan oleh Muhammad Yamin di atas.

Dalam hubungan antara negara, baik UUD 1945 maupun UUDS 1950 juga menganut ajaran kedaulatan negara. Kedua konstitusi itu sama-sama menegaskan bahwa Republik Indonesia merupakan negara yang berdaulat penuh sebagai negara yang merdeka. Artinya, gagasan kedaulatan negara yang dirumuskan dalam Konstitusi RIS merupakan konsekuensi logis saja dari pernyataan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 yang terganggu oleh keinginan pihak Pemerintah Kerajaan Belanda untuk menjajah kembali yang kemudian berakhir dengan persetujuan Belanda untuk menyerahkan kedaulatan negara Indonesia itu sepenuhnya kepada pihak Pemerintah Indonesia<sup>234</sup>. Dalam alinea kedua Pembukaan UUD 1945<sup>235</sup> dan begitu pula dalam alinea keempat Pembukaan UUDS 1950<sup>236</sup> memang disebut mengenai Indonesia sebagai negara berdaulat. Artinya, UUD 1945 dan UUDS 1950 seperti Konstitusi RIS 1949, juga menganut ajaran kedaulatan negara yang bersifat eksternal itu dalam hubungan

---

<sup>233</sup> Muhammad Yamin, *Op.Cit.*, hal.82, dan juga Deliar Noer, *Op.Cit.*, 357.

<sup>234</sup> *Ibid.*

<sup>235</sup> Disini dinyatakan: "Dan perjuangan pergerakan Kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, ber-satu, berdaulat, adil dan makmur". Pembukaan UUD 1945, *Op.Cit.*

<sup>236</sup> Disini dinyatakan: "Maka demi ini kami menjusun kemerdekaan kami itu dalam suatu piagam Negara yang berbentuk Republik kesatuan, berdasarkan..., untuk mewujudkan kebahagiaan, kesedjahteraan, perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara-hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna". UU No.7 Tahun 1950, 15 Agustus 1950, L.N. Tahun 1950 No.56, dengan Penjelasan dalam TLN 1950 No. 37.

dengan negara lain. Akan tetapi, tentu saja, hal ini belum dapat dijadikan dasar untuk menyatakan bahwa UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS 1950 itu tidak menganut ajaran kedaulatan rakyat. Untuk memahami apakah konstitusi-konstitusi itu, terutama dalam hal ini Konstitusi RIS, juga menganut ajaran kedaulatan rakyat masih perlu dilakukan penelaahan, terlepas dari adanya rumusan mengenai kedaulatan negara dalam kalimat terakhir Pembukaan Konstitusi RIS itu maupun dalam rumusan Pasal 1 ayat (1)-nya sebagaimana pendapat Muhammad Yamin tersebut di atas<sup>237</sup>.

Meskipun pernyataan yang tegas mengenai kedaulatan rakyat ini tidak tercantum dalam Konstitusi RIS, tetapi seperti juga dikatakan oleh Yamin sendiri, "tinjauan mengenai kedaulatan apakah yang menjadi sumber konstitusi ini, diserahkan saja kepada ilmu pengetahuan"<sup>238</sup>. Dalam hal ini, Yamin cenderung pada pendapat bahwa ajaran kedaulatan negaralah yang dianut. Tetapi, penulis berpendapat bahwa yang dianut tetap ajaran kedaulatan rakyat. Baik dalam Pembukaan UUD 1945, Konstitusi RIS maupun UUDS 1950, gagasan kerakyatan tetap dipertahankan dalam rumusan mengenai Pancasila<sup>239</sup>. Rumusan dan urutan kelima sila itu dalam Pembukaan ketiga konstitusi itu masing-masing adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945<sup>240</sup>:

- a. Ke-Tuhanan Yang Maha Esa.
- b. Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab.
- c. Persatuan Indonesia.
- d. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.
- e. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

---

<sup>237</sup> Muhammad Yamin, *Op.Cit.*, hal. 56-57. Lihat juga naskah Konstitusi RIS, *Op.Cit.* (diumumkan pada tanggal 6 Februari 1950).

<sup>238</sup> Yamin, *Op.Cit.*, hal 56.

<sup>239</sup> Untuk studi yang khusus mengenai soal ini, baca disertasi A.M.W.Pranarka, *Sejarah Perkembangan Pemikiran tentang Pancasila Sebagai Ideologi, Dasar Negara dan Sumber Hukum*, Universitas Katolik Parahiyangan, Bandung, 15 Oktober 1983.

<sup>240</sup> Keppres No.150/1959, LN 1959 No.75, *Op.Cit.*

2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949<sup>241</sup>:
  - a. Ke-Tuhanan Yang Maha Esa.
  - b. Peri-kemanusiaan.
  - c. Kebangsaan.
  - d. Kerakyatan.
  - e. Keadilan Sosial.
3. Undang-Undang Dasar Sementara 1950<sup>242</sup>:
  - a. Ke-Tuhanan Yang Maha Esa.
  - b. Peri-kemanusiaan.
  - c. Kebangsaan.
  - d. Kerakyatan.
  - e. Keadilan Sosial.

Meskipun perumusan Pembukaan UUD 1945 dan kedua konstitusi lainnya berbeda satu sama lain, tetapi gagasan kerakyatan merupakan pokok pikiran yang konstan, yang tak terpisahkan dari paham kenegaraan yang tumbuh sejak masa awal kemerdekaan dan berlangsung terus hingga berlakunya Konstitusi RIS dan kemudian UUDS 1950. Bahkan lambang negara, yang sekarang ini dikenal dengan Garuda Pancasila, pertama kali disahkan sebagai Lambang Negara Indonesia dalam Sidang Dewan Menteri RIS yang diadakan tanggal 11 Februari 1950. Lambang ini direncanakan oleh Panitia Lentjana Negara menurut bagian III Pasal 3 Konstitusi RIS<sup>243</sup>. Dalam Ictisar Parlemen No.2/1950 dinyatakan bahwa dalam lambang ini, terdapat perisai yang terbagi ke dalam lima bagian, yang menggambarkan lima sila Pancasila. Bintang melambangkan sila Ke-Tuhanan (di tengah), kepala banteng melambangkan Kedaulatan Rakyat, pohon beringin untuk Kebangsaan, padi dan kapas melambangkan Keadilan sosial, dan rantai baja melambangkan Peri-kemanusiaan.<sup>244</sup>

---

<sup>241</sup> *Lembaran Negara Tahun 1950 No.3.*

<sup>242</sup> *UUDS 1950, UU. No.7 Tahun 1950, tertanggal 15 Agustus 1950, L.N. 1950 No. 56, diumumkan tanggal 15 Agustus 1950, dan T.L.N. Tahun 1950 No.37.*

<sup>243</sup> *Kementerian Penerangan, "Ictisar Parlemen", Perijetakan Negara RIS, Jakarta, Djum'at 17 Februari, 1950, hal.10.*

<sup>244</sup> *Ibid.*

Jadi, setelah berlakunya Konstitusi RIS, yang dipahami sebagai sila kerakyatan dalam Pancasila yang termaktub dalam pembukaannya itu, tidak lain adalah kedaulatan rakyat yang dilambangkan dengan kepala banteng dalam lambang Garuda. Jadi, meskipun tidak secara eksplisit dinyatakan dalam batang tubuhnya, Konstitusi RIS tetap menganut ajaran kedaulatan rakyat seperti UUD 1945. Malah, jika ditelaah, pasal-pasal yang memuat gagasan kedaulatan rakyat dalam Konstitusi ini cukup tegas. Dalam Pasal 34 Konstitusi RIS, misalnya, dinyatakan bahwa kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa<sup>245</sup>. Demikian pula dalam Pasal 1 ayat (1) yang dijadikan dasar oleh Yamin di atas, juga dinyatakan bahwa "RIS jang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara-hukum jang demokrasi dan berbentuk federasi."<sup>246</sup> Perbedaannya hanya dalam soal pengorganisasiannya saja. Tidak seperti ketentuan UUD 1945, kedaulatan rakyat RIS dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat<sup>247</sup>, sedangkan dalam UUD 1945, kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR yang berada di atas Pemerintah (Presiden)<sup>248</sup>.

Dalam rangka pengorganisasian gagasan kedaulatan rakyat ini, dalam Pasal 118 ayat (2) Konstitusi RIS diatur pula mengenai prinsip kabinet bertanggung-jawab (*responsible government*) (kepada DPR). Dalam Pasal 122 dinyatakan "DPR jang ditundjuk menurut Pasal 109 dan 110, tidak dapat memaksa kabinet atau masing-masing Menteri meletakkan djabatannya."<sup>249</sup> Artinya, secara terbalik, DPR yang akan disusun menurut Pasal yang lain, yaitu Pasal 111 ayat (1) melalui pemilihan umum yang bebas dan rahasia, ditentukan dapat

---

<sup>245</sup> "Kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa; kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang sedapat mungkin bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara." Konstitusi RIS 1949, *Ibid.*

<sup>246</sup> Keputusan Presiden RIS No.48/1950, *Op.Cit.*

<sup>247</sup> Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS berbunyi: "Kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat".

<sup>248</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Sebenarnya, dalam praktek, kedaulatan rakyat menurut UUD 1945 inipun dilakukan oleh Presiden (Pemerintah) yang merupakan mandataris dari Majelis. Walaupun demikian, secara formil, kedaulatan rakyat itu tetap berada di tangan Majelis yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat.

<sup>249</sup> Keputusan Presiden RIS No.48/1950, *Op.Cit.* Menurut Ismail Suny, ketentuan ini sifatnya sementara. Sesudah masa transisi dilalui, kabinet yang bertanggung jawab kepada parlemen itu akan diadakan. Ismail Suny, *Op.Cit.*, hal. 106.

menjatuhkan kabinet. Karena itu, secara yuridis, Konstitusi inipun sebenarnya menganut sistem demokrasi juga seperti ditegaskan pula dalam Pasal 1 ayat (1) bahwa "RIS jang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum jang demokrasi dan berbentuk federasi."<sup>250</sup>

Dalam pelaksanaannya di tingkat pusat, kedaulatan rakyat itu diorganisasikan secara horizontal ke dalam fungsi-fungsi yang terwujud dalam enam alat perlengkapan federasi RIS, yaitu Presiden, Menteri-Menteri, Senat, DPR, Mahkamah Agung dan Dewan Pengawas Keuangan<sup>251</sup>. Fungsi eksekutif berada di tangan Presiden bersama-sama dengan Menteri<sup>252</sup>. Fungsi legislatif berada di tangan Pemerintah bersama-sama dengan DPR. Khusus untuk perundang-undangan mengenai daerah-daerah bagian atau mengenai hubungan antara RIS dengan negara bagian, kekuasaan perundang-undangannya dipegang oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat<sup>253</sup>. Sedangkan fungsi yudikatif berada sepenuhnya di bawah kekuasaan pengadilan yang bebas dari campur tangan alat perlengkapan negara yang bukan perlengkapan kehakiman<sup>254</sup>, di mana Mahkamah Agung merupakan pengadilan federal tertinggi<sup>255</sup>.

Melalui pengorganisasian itu, hubungan antara negara dengan rakyat diharapkan memungkinkan rakyat dapat turut serta dalam pengambilan keputusan kenegaraan. Salah satu ketentuan penting yang bermaksud menjamin prinsip kedaulatan rakyat itu adalah jaminan HAM. Konstitusi RIS dengan tegas mencantumkan ketentuan hak-hak dan kebebasan-kebebasan dasar manusia ini dalam Pasal 7 sampai dengan Pasal 33. Perumusan ketentuan mengenai HAM di sini, jauh lebih lengkap dibandingkan dengan perumusan UUD

---

<sup>250</sup> Keppres RIS No.48/1950, *Op.Cit.*

<sup>251</sup> Ketentuan Umum Bab III tentang Perlengkapan Republik Indonesia Serikat, Konstitusi RIS 1949.

<sup>252</sup> Pasal 68 ayat (1) Konstitusi RIS menyatakan: "Presiden dan Menteri2 bersama-sama merupakan Pemerintah."

<sup>253</sup> Pasal 127 Konstitusi RIS, Masing-masing ketiga badan ini sama-sama berhak mengajukan RUU untuk dibahas di DPR. Untuk pengesahannya oleh Presiden, ketiganya harus sama-sama menyetujui suatu RUU yang diajukan oleh salah satu pihak.

<sup>254</sup> Pasal 145 ayat (1) Konstitusi RIS yang berbunyi: "Segala tjampur tangan, bagaimanapun djuga, oleh alat2 perlengkapan jang bukan perlengkapan kehakiman, terlarang, ketjuali djika diizinkan oleh undang-undang."

<sup>255</sup> Pasal 147 ayat (1) yang berbunyi: "Mahkamah Agung Indonesia ialah pengadilan federal tertinggi."

1945. Malahan, konsensus mengenai ketentuan hak asasi manusia yang diambilkan dari Deklarasi Sedunia mengenai Hak Asasi Manusia ini<sup>256</sup> sudah disepakati sejak Konferensi Antar Indonesia yang diselenggarakan di Yogyakarta<sup>257</sup> bulan Juli 1949. Dalam konferensi yang merupakan pertemuan antara pihak Republik Indonesia dengan pihak BFO<sup>258</sup>, kedua pihak menyetujui pembentukan RIS yang demokratis, dilengkapi dengan DPR dan Senat. Dalam konferensi ini disepakati beberapa materi yang akan dijadikan isi Konstitusi RIS yang akan dibentuk, yang antara lain misalnya mengenai kekebalan anggota DPR dan jabatan Presiden yang bersifat konstitusional dan sebagainya.

Selain itu, yang penting untuk disebut adalah bahwa kedua belah pihak, juga menerima baik Pernyataan HAM PBB (The Universal Declaration of Human Rights) tanggal 10 Desember 1948<sup>259</sup>. Pernyataan HAM ini disetujui masuk dalam rencana Konstitusi RIS yang akan disusun<sup>260</sup>. Setelah rencana diselesaikan dan disetujui serta diratifikasi oleh DPR-RIS dan BFO, Konstitusi RIS disahkan pada tanggal 31 Januari 1950<sup>261</sup>. Ternyata bahwa materi

---

<sup>256</sup> *Piagam PBB tentang Hak Asasi Manusia*, lihat terbitan PBB atau Paul S. Baut dan Benny Harman K., Op.Cit.

<sup>257</sup> *Konferensi ini diadakan atas undangan pihak BFO, tetapi tuan rumahnya adalah RI yang dipimpin oleh Hatta. Dalam pembukaan, ada tiga pidato sambutan, masing-masing oleh Presiden Soekarno, Sultan Hamid sebagai Ketua BFO dan Hatta sebagai Ketua delegasi RI. Deliar Noer, Mohammad Hatta: Biografi Politik, Op.Cit., hal.353-354. Konferensi berakhir 22 Juli 1949, kemudian dilanjutkan di Jakarta 31 Juli - 2 Agustus 1949 yang membahas prosedur pembuatan konstitusi sementara, garis-garis besar politik, ekonomi, keuangan dan masalah Uni Indonesia-Belanda. Konferensi ini juga berhasil membentuk Panitia teknis yang akan menyiapkan Rancangan Konstitusi RIS. Notulen Konferensi Jakarta ini selengkapnya dapat dilihat dalam dokumen Hatta, Deliar Noer, Ibid., hal. 354, catatan No. 125. Daerah Istimewa Yogyakarta, Kementerian Penerangan, Jkt., 1952, hal. 310-320; Juga Ida Anak Agung Gde Agung, Dari Indonesia Timur ke Republik Indonesia Serikat, Op.Cit., hal. 590-609.*

<sup>258</sup> *Dalam konferensi di Jakarta ini, kedua pihak memang sepakat sepakat bahwa rancangan naskah konstitusi akan dibawa ke Belanda dalam rangka menghadiri KMB dengan pihak Belanda. Selama di Belanda akan diadakan pembicaraan mengenai rencana pembentukan RIS dalam pertemuan terpisah tanpa dihadiri oleh pihak Belanda. Deliar Noer, Op.Cit., hal. 355.*

<sup>259</sup> *Tentang PBB, terbitan PBB, Piagam Hak Asasi Manusia, Paul S.Baut dan Beny Harman K., Kompilasi Deklarasi Hak Asasi Manusia, Op.Cit., hal.75-85.*

<sup>260</sup> *Deliar Noer, Op.Cit., hal. 354.*

<sup>261</sup> *Disahkan dengan Keppres RIS No.48/1950, 31-1-1950, tetapi baru diumumkan pada 6-2-1950. Jika dibandingkan antara naskah Rancangan dengan naskah Konstitusi RIS yang menjadi lampiran Keppres No.48/1950 ini, nampaklah bahwa di antara keduanya hampir tidak ada perbedaan sama sekali. Hal ini patut dimaklumi karena pembalasan Rancangan Konstitusi RIS ini oleh DPR-RIS memang sangat terdesak oleh waktu, mengingat naskah konstitusi ini diharapkan oleh Pemerintah (Hatta) agar sudah disahkan sebelum penyerahan kedaulatan. Karena itu, tidak ada jalan lain bagi DPR kecuali menyetujui sepenuhnya rancangan yang diajukan oleh Pemerintah itu, meskipun ternyata akhirnya bahwa penyerahan kedaulatan dari*

Pernyataan Hak Asasi Manusia se-Dunia itu memang kemudian diadopsi menjadi materi Bagian V dari Bab I, yaitu mulai dari Pasal 7 sampai dengan Pasal 33 Konstitusi RIS<sup>262</sup>. Dengan jaminan ini, maka prinsip kedaulatan rakyat yang dianut kian tegas, meskipun asas kedaulatan rakyat itu sendiri tidak tercantum secara eksplisit dalam batang tubuhnya.

## 2. Perumusan Gagasan Kedaulatan Rakyat di bidang Ekonomi.

Berbeda dari UUD 1945, Konstitusi RIS tidak memuat rumusan gagasan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi. Konstitusi RIS memuat 6 bab yang masing-masing yaitu Bab I (Negara RIS) terdiri dari 6 bagian<sup>263</sup>, yaitu (i) Bentuk Negara dan Kedaulatan, (ii) Daerah Negara, (iii) Lambang dan Bahasa Negara, (iv) Kewarganegaraan dan Penduduk Negara, (v) Hak-Hak dan Kebebasan-Kebebasan Dasar Manusia dan (vi) Asas-Asas Dasar. Bab II (RIS dan Daerah-Daerah Bagian) terdiri dari 3 bagian, yaitu (i) Daerah-Daerah Bagian, (ii) Pembagian Penyelenggaraan Pemerintahan Antara RIS dengan Daerah-Daerah Bagian, (iii) Daerah-Daerah Swapraja. Bab III (Perlengkapan RIS) terdiri dari 5 bagian, yaitu (i) Pemerintah, (ii) Senat, (iii) DPR, (iv) Mahkamah Agung dan (v) Dewan Pengawas Keuangan. Bab IV (Pemerintahan) 6 bagian, yaitu (i) Ketentuan-Ketentuan Umum, (ii) Perundang-undangan, (iii) Pengadilan, (iv) Keuangan, (v) Perhubungan Luar Luar Negeri, (vi) Pertahanan Kebangsaan dan Keamanan Umum. Bab V (Konstituante) terdiri dari 4 pasal. Bab VI (Perubahan, Ketentuan-Ketentuan Peralihan dan Ketentuan-Ketentuan Penutup), 3 bagian, yaitu (i) Perubahan, (ii) Ketentuan-Ketentuan Peralihan dan (iii) Ketentuan-Ketentuan Penutup.

Dalam Konstitusi RIS tidak tergambar mengenai bagaimana susunan sosial dan ekonomi hendak dibangun. Hampir semua isinya hanya mengatur soal susunan politik negara RIS,

---

*Belanda kepada pemerintah Indonesia dilakukan pada 27-12-1949, sedangkan Konstitusi RIS baru disahkan dengan Keppres RIS pada 31 Januari 1950.*

<sup>262</sup> Mengenai HAM itu lihat Pasal-Pasal 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 dan 33 Konstitusi RIS 1949, *Op.Cit.*

<sup>263</sup> Keputusan Presiden RIS 31 Januari 1950 No.48 ini (LN Tahun 1950 No.3), diumumkan tanggal 6 Februari 1950, *Op.Cit.*

sedangkan mengenai susunan perekonomian seperti dalam UUD 1945, tidak dimuat sama sekali<sup>264</sup>. Karena itu, dari segi isinya, Konstitusi RIS mirip dengan konstitusi negara-negara Eropah Barat yang hanya memuat ketentuan mengenai susunan politik. Ketentuan mengenai susunan sosial dan ekonomi justeru berkembang di antara konstitusi-konstitusi negara-negara sosialis dan komunis, tidak di lingkungan negara-negara liberal barat.

Corak Konstitusi RIS demikian ini dapat dipahami karena penyusunan dan perumusannya sangat dipengaruhi oleh suasana dan bahkan dapat dikatakan merupakan produk kompromi antara Pemerintah RI dengan kepentingan Belanda<sup>265</sup>, sehingga cara berpikir mengenai tata negara Belanda, sedikit banyak juga mempengaruhi proses perumusannya pada tahun 1949. Konstitusi RIS dapat dikatakan juga menganut paham kedaulatan rakyat yang bersifat liberal seperti yang dipahami dalam tradisi Eropah Barat. Kedaulatan rakyat dalam UUD ini hanya bersifat politik dan didasarkan pada individualisme. Karena itu, bersamaan dengan diadopsinya gagasan kedaulatan rakyat yang bersifat politik, Konstitusi RIS juga mengadopsi konsep HAM. Tanpa keraguan, para perumusnya -- termasuk Soepomo<sup>266</sup> yang dikenal gigih menentang rumusan pasal HAM dalam UUD 1945 -- menerima perumusan HAM dalam Konstitusi RIS. 27 Pasal HAM dalam konstitusi ini secara tegas dirumuskan dalam Bab I Bagian V tentang Hak-Hak dan Kebebasan-Kebebasan Dasar Manusia<sup>267</sup>. Demikian pula dengan konsep hak milik, ciri liberalisme itu juga terlihat dalam konstitusi ini. Mengenai soal ini, dalam Pasal 25 Konstitusi RIS ini, misalnya, dinyatakan bahwa setiap orang berhak

---

<sup>264</sup> Bab XIV ini terdiri atas dua pasal, yaitu Pasal 33 dan Pasal 34. Pasal 33 berbunyi: "(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara; (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran Rakyat." Sedangkan Pasal 34 berbunyi: "Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara."

<sup>265</sup> Seperti diuraikan sebelumnya, Konstitusi ini disusun dan disepakati dalam pertemuan delegasi RI dan BFO dalam suasana Sidang KMB di Scheveningen (Belanda) tahun 1949. Dalam pengantar untuk buku Iwa Kusuma Sumantri, Ke Arah Perumusan Konstitusi Baru, 1958, Ahmad Soebardjo, misalnya, menyatakan bahwa konstitusi ini merupakan "hasil dari suatu kompromi (persetujuan) antara kolonialisme (penjajahan) yang sedang runtuh dan nasionalisme yang sedang terdesak ke sudut." Ismail Suny, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Op.Cit., hal. 108.

<sup>266</sup> Dalam pertemuan di Scheveningen, Soepomo sendiri adalah Ketua Tim Konstitusi dari pihak Republik Indonesia.

<sup>267</sup> Pasal 7 sampai dengan Pasal 33 Konstitusi RIS, Op.Cit.



mempunyai milik dan tidak seorangpun yang boleh dirampas miliknya dengan semena-mena<sup>268</sup>.

Menurut Wilopo, hak milik yang dilindungi di sini mirip dengan konsep hak milik dalam paham liberalisme<sup>269</sup>. Individualitas 'rakyat' sangat ditekankan dengan segala haknya yang otonom. Karena itu pula, kedaulatan rakyat dengan segala hak yang dimilikinya cenderung dilihat hanya dari sudut politik, yang diorganisasikan dalam bentuk susunan politik dalam rumusan konstitusi. Yang lebih ditekankan di sini, seperti umumnya konstitusi negara liberal adalah perumusan mengenai jaminan HAM, bukan ketentuan mengenai susunan sosial dan ekonomi masyarakat yang menjadi ciri UUD negara-negara sosialis dan komunis. Karena itu pula, pengertian kedaulatan rakyat dalam konstitusi ini dikatakan bersifat individualistis dan liberal. Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa pengertian kata 'rakyat' dalam 'kedaulatan rakyat' menurut Konstitusi RIS ini adalah rakyat sebagai individu, bukan sebagai 'totalitas'.

#### D. PERUMUSAN KEDAULATAN RAKYAT DALAM UUDS 1950

##### 1. Perumusan Kedaulatan Rakyat di bidang Politik

Tidak seperti Konstitusi RIS yang tidak memuat rumusan kedaulatan rakyat, dalam UUDS 1950, gagasan kedaulatan rakyat kembali memperoleh pernyataan yang eksplisit dalam Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan bahwa Kedaulatan Republik Indonesia adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR<sup>270</sup>. Rumusan Pasal 1 ayat (1) ini sebenarnya berasal dari Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS yang disempurnakan dengan menegaskan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat<sup>271</sup>. Hanya saja,

---

<sup>268</sup> Pasal 25 Konstitusi RIS 1949 berbunyi: "(1) Setiap orang berhak mempunyai hak milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain." "(2) Seorangpun tidak boleh dirampas miliknya dengan semena-mena.", *Ibid.*

<sup>269</sup> Lihat pendapat Wilopo dalam "Suatu Tafsiran Terhadap Ayat 1 Pasal 38 Daripada UUD Sementara RI.", dalam Sri-Edi Swasono, *Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*, *Op.Cit.*, hal. 29.

<sup>270</sup> UUDS Republik Indonesia 1950, UU No.7 Tahun 1950, LN.1950 No.56 dan TLN 1950 No.37.

<sup>271</sup> Konstitusi RIS Tahun 1949, Keputusan Presiden RIS 31 Januari 1950 No.48, LN. 1950 No.3, *Op.Cit.*

jika dalam Konstitusi RIS kedaulatan itu dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat, maka pelaku kedaulatan menurut UUDS 1950 adalah Pemerintah bersama-sama dengan DPR. Sedangkan dalam UUD 1945, kedaulatan rakyat itu dilakukan sepenuhnya oleh MPR.

Akan tetapi, jika dihubungkan dengan teori mandataris, kedaulatan rakyat yang dilakukan MPR itu diserahkan kepada dua lembaga, yaitu Pemerintah (Presiden) dan DPR yang akan mengawasi pekerjaan-pekerjaan Presiden. Dalam Penjelasan UUD 1945 dinyatakan bahwa Presiden ialah mandataris MPR yang tunduk dan bertanggung jawab kepadanya. Demikian pula dengan DPR, meskipun tidak dinyatakan secara eksplisit, dapat juga disebut mandataris MPR yang juga tunduk dan bertanggungjawab kepadanya. Hal ini dapat dilihat dari pokok pikiran yang diajukan Sukiman dalam sidang BPUPKI yang tidak ditolak oleh anggota BPUPKI lainnya bahwa mandataris MPR itu meliputi tidak hanya Presiden, tetapi juga DPR<sup>272</sup>. Keduanya sama-sama merupakan mandataris MPR dalam rangka kedaulatan rakyat yang dipegangnya. Jadi, perbedaan ketentuan UUDS 1950 ini dengan UUD 1945 hanya terletak pada adanya MPR yang merupakan institusi perantara antara rakyat yang berdaulat dengan pelaksana kedaulatan dalam praktek kenegaraan sehari-hari, yaitu Pemerintah dan DPR.

Dengan demikian rumusan kedaulatan rakyat dalam ketiga UUD ini memang mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Tetapi perumusannya tidak pernah hilang dari cita-cita Konstitusi Indonesia. Hal ini terlihat dalam rumusan cita kerakyatan dalam Pancasila yang tidak mengalami perubahan (kecuali redaksinya) dalam Pembukaan ketiga konstitusi itu. Dalam Pembukaan UUD 1945, Pancasila dirumuskan menjadi Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan Indonesia, Kerakyatan dan Keadilan Sosial. Dalam Mukaddimah Konstitusi RIS, dirumuskan menjadi: Ke-Tuhanan Jang Maha Esa, perikemanusiaan, Kebangsaan, kerakjatan dan keadilan sosial<sup>273</sup>. Sedangkan dalam UUDS 1950, sama dengan UUD RIS, Pancasila diuraikan menjadi Ke-Tuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan

---

<sup>272</sup> Yamin, *Op.Cit.*, Jilid I, hal. 327.

<sup>273</sup> LN-RI 1950, No.3, *Op.Cit.*

Sosial<sup>274</sup>.

Malahan, ditegaskan pula dalam Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950 ini, yaitu: "Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan". Negara RI di bawah UUDS 1950 ini dinyatakan sebagai negara hukum yang demokratis, yang di dalam Pasal 35-nya ditegaskan lagi dengan pernyataan bahwa kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa<sup>275</sup> yang merupakan penegasan atau penyempurnaan terhadap rumusan Pasal 34 Konstitusi RIS<sup>276</sup>.

Seperti halnya dalam Konstitusi RIS, untuk menjamin pelaksanaan asas kedaulatan politik rakyat ini, dalam UUDS 1950 dicantumkan dengan jelas jaminan-jaminan HAM dan hak-hak warga-negara. Pencantuman jaminan ini merupakan konsekuensi logis dari dianutnya paham Negara Hukum dalam UUD ini<sup>277</sup>. Seperti dikutip di atas, dalam Pasal 1 ayat (1) dinyatakan bahwa RI yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara-hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan. Rumusan ini berasal dari Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS yang diubah dari bentuk federasi menjadi kesatuan. Bunyi Pasal 1 ayat (1) Konstitusi ini adalah: "Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara-hukum yang demokratis dan

---

<sup>274</sup> Bandingkan LN-RI 1950 No.3 dengan LN-RI 1950 No.56, *Op.Cit.*

<sup>275</sup> "Kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa; kemauan itu dinyatakan dalam Pemilihan Umum berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara." LN 1950 No. 56.

<sup>276</sup> Pasal ini berbunyi: "Kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa; kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak-pilih yang sedapat mungkin bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara." Dengan membuang kata "sedapat mungkin" ini, rumusan Pasal 35 UUDS 1950 menjadi lebih tegas sebagai rumusan juridis, tidak lagi bernada anjuran seperti dalam Konstitusi RIS. Pemilu diatur di dalam kedua konstitusi ini sama-sama mengandung asas berkesamaan, di samping keempat asas lainnya yaitu: langsung, umum, bebas dan rahasia. Karena itu, Pemilihan yang pertama kali diadakan tahun 1955 di bawah UUDS 1950, menerapkan kelima asas itu sekaligus. Dengan asas berkesamaan, setiap orang mempunyai kedudukan dan hak yang sama dalam Pemilu. Semua wakil rakyat dipilih secara berkesamaan, tidak ada yang diangkat.

<sup>277</sup> Baik dalam tradisi Eropah Kontinental (*Rechtsstaat*) seperti yang dikemukakan Stahl, maupun menurut tradisi Anglo Saxon (*The Rule of Law*) seperti yang dikemukakan A.V. Dicey, unsur pengakuan, perlindungan atau jaminan hak asasi manusia ini bersifat mutlak dalam konstitusi setiap negara moderen. Lihat Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hal. 57-58. Bahkan dalam konstitusi negara-negara eks-komunis pun gagasan HAM inipun diadopsi, meskipun dengan tambahan kualifikasi tertentu.

berbentuk federasi.<sup>278</sup> Rumusan HAM dalam konstitusi baru ini diambil langsung dari rumusan HAM dari UUDS 1950 ditambah dari rumusan UUD 1945 dan perubahan di sana-sini menjadi rumusan baru Pasal 7 sampai dengan Pasal 34 UUDS 1950<sup>279</sup>.

Masuknya gagasan mengenai jaminan hak asasi manusia ini dalam naskah UUDS 1950 sama sekali tidak dikaitkan dengan paham liberal sebagaimana pernah diperdebatkan dalam sidang-sidang perumusan UUD 1945<sup>280</sup>. Padahal, semangat anti liberalisme dan kapitalisme tetap vokal dalam sidang-sidang DPRS pada tahun 1950<sup>281</sup>. Bahkan, dalam pidato-pidato Soekarno sendiri, semangat anti kolonialisme, liberalisme, dan kapitalisme tetap menonjol selama tahun-tahun itu<sup>282</sup>.

Muhammad Yamin, yang dikenal sebagai seorang tokoh yang gigih mempertahankan

---

<sup>279</sup> *LM 1950 No. 09/02*

<sup>279</sup> Bandingkan antara rumusan UUD 1945, Konstitusi RIS, dan UUDS 1950. Pasal 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, dan 17 UUDS 1950 selengkapnya masing-masing berasal dari Pasal 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, dan 17 Konstitusi RIS; Pasal 18 diringkas dari Pasal 18 Konstitusi RIS. Kalimat yang berbunyi: "hak ini meliputi pula kebebasan bertukar agama ..." dan seterusnya yang terdapat dalam Pasal 18 Konstitusi RIS, dihilangkan. Begitu juga Pasal 19 disempurnakan dari Pasal 19 Konstitusi RIS. Sedangkan Pasal 21 UUDS sama sekali rumusan baru yang berbunyi: "Hak berdemokrasi dan mogok diakui dan diatur dengan undang-undang". Selanjutnya, Pasal 22, 23, 24 dan 25 berasal dari Pasal 21, 22, 23, dan 24 Konstitusi RIS. Pasal 26 ayat (1) dan (2) berasal dari Pasal 25 ayat (1) dan (2) RIS, sedangkan ayat (3)-nya merupakan ketentuan baru yang berbunyi: "Hak milik itu adalah suatu fungsi sosial". Pasal 27 merupakan penyempurnaan dari Pasal 26 Konstitusi RIS; Pasal 28 merupakan gabungan rumusan dan penyempurnaan terhadap Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 27 Konstitusi RIS; Selanjutnya Pasal 29 sama dengan Pasal 28 RIS; Pasal 30 ayat (1) berasal dari rumusan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 dan 29 RIS; Pasal 31 merupakan penyempurnaan dengan penambahan terhadap rumusan Pasal 30 RIS; Pasal 32 merupakan penyempurnaan dengan memadatkan rumusan Pasal 31 RIS. Selanjutnya Pasal 33 sampai dengan Pasal 36 sama dengan Pasal 32 sampai dengan Pasal 35 Konstitusi RIS. Pasal 36 ayat (1) dan (2) berasal dari Pasal 35 ayat (1) dan (2) RIS ditambah dengan ayat (3) yang berbunyi: "Penguasa menijegah adanya organisasi-organisasi yang bersifat monopoli partikelir yang merugikan ekonomi nasional menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan undang-undang." Pasal 38 sama dengan Pasal 33 UUD 1945. Pasal 39 ayat (1) sama dengan Pasal 37 RIS dan ayat (2)-nya sama dengan Pasal 34 UUD 1945. Pasal 40, 41, dan 42 sama dengan Pasal 38, 39, dan 40 RIS. Sedangkan Pasal 43 ayat (1) dan (2) sama dengan Pasal 29 ayat (1) dan (2) UUD 1945, dan ayat (3) merupakan penyempurnaan terhadap Pasal 41 ayat (1) RIS. Sedangkan ayat (4)-nya sama dengan Pasal 41 ayat (2) Konstitusi RIS.

<sup>280</sup> Lih. perdebatan antara Hatta-Yamin di satu pihak dengan Soekarno-Soepomo di lain pihak dalam Yamin, *Op.Cit.* Jilid I.

<sup>281</sup> Rancangan UUDS ini sama sekali tidak mengalami perubahan melalui sidang DPRS karena urgensi mengejar waktu. Tapi pikiran-pikiran para anggota DPRS cukup banyak yang mengusulkan perbaikan. Dalam pidato-pidato selama sidang dapat dilihat betapa semangat anti liberalisme tetap vokal. Bahkan dalam sidang-sidang itu, yang paling menonjol adalah semangat anti federalisme dan sikap mengagungkan konsep negara kesatuan. Lihat misalnya pidato Arudji, Tambunan, Hamid Algadrie, Latuharhary, Muhammad Yamin dan lain-lain, *IP.No.100*, 14 Agustus 1950, hal. 364-366.

<sup>282</sup> Baca pidato Presiden Soekarno dan Pidato Perdana Menteri Mohammad Hatta pada tahun 1950.

perumusan HAM dalam konstitusi Indonesia bersama-sama Hatta, menyatakan dalam salah satu bukunya bahwa hampir seluruh HAM mendapat tempat terkemuka dalam Konstitusi 1950<sup>283</sup>. Sambil menyatakan kegembiraannya bahwa jaminan HAM itu dimuat cukup lengkap, Yamin tetap menganjurkan untuk diadakannya penyempurnaan dalam konstitusi mendatang dengan cara memasukkan rumusan HAM yang belum tercakup dan memperbaiki rumusan pasal-pasal yang kurang sempurna. Selanjutnya, Yamin juga menyatakan, karena HAM itu mendapat jaminan konstitusi, tidaklah diperkenankan dilakukannya pembatasan terhadap pelaksanaan HAM itu oleh sesuatu UU organik. Karena, menurut Yamin, pembatasan biasanya berarti mengurangi atau memberi garis pembatas yang lebih sempit dari ketentuan yang telah dijamin dalam UUD. UU boleh mengatur, tetapi tak boleh mengurangi jaminan yang sudah diberikan. Bahkan lebih jauh lagi, menurut Yamin, hukuman atas pelanggaran HAM itu sebaiknya ditentukan harus diadili oleh mahkamah tertentu<sup>284</sup>.

## 2. Kedaulatan Rakyat di bidang Ekonomi.

Ketentuan mengenai susunan perekonomian dalam UUD 1945, dirumuskan dalam Pasal 33<sup>285</sup>. Dalam Penjelasan, pasal ini diuraikan sebagai ketentuan dasar mengenai demokrasi ekonomi Indonesia. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan yang bercorak kolektivistis dengan tidak mengabaikan prinsip hak individu. Ketentuan seperti tersebut tidak terdapat dalam Konstitusi RIS yang bersifat individualistis dan liberalistis. Namun demikian, ketika UUDS 1950 dirumuskan, gagasan yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945 ini, kembali muncul dan bahkan diambil oper sepenuhnya menjadi

---

<sup>283</sup> Menurut Yamin: "Sangatlah menarik perhatian dunia para juris, bahwa hampir seluruh hak-azasi kemanusiaan mendapat tempat terkemuka dalam Konstitusi 1950. Hendaklah diarahkan pandangan kepada beberapa hak-azasi yang belum termasuk ke dalamnya. Rumusan beberapa pasal dapat diperbaiki." *Konstituante Indonesia Dalam Gelanggang Demokrasi*, Djambatan, Jakarta, 1956, hal. 183.

<sup>284</sup> "... hukuman pelanggaran hak azasi, ... sebaiknya ditentukan harus diadili oleh mahkamah tertentu. Hak yang tak ada antjaman hukuman apabila dilanggar, menjadilah aturan yang tidak menaruh kekuatan apa-apapun." *Ibid*.

<sup>285</sup> Pasal selengkapnya berbunyi: "(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan." "(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara." "(3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran Rakyat." UUD 1945, *Op.Cit.*

rumusan Pasal 38 UUDS 1950<sup>286</sup>. Bahkan dalam rumusan UUDS ini prinsip hak individu mendapat penegasan di samping prinsip hak milik yang berfungsi sosial. Jika Konstitusi RIS hanya menekankan hak milik individu seperti dalam Pasal 25<sup>287</sup>, maka dalam UUDS 1950, kedua prinsip hak milik itu dirumuskan secara seimbang. Perlindungan hak milik individu yang berasal dari rumusan Pasal 25 ayat (1) dan (2) Konstitusi RIS diambil oper menjadi rumusan Pasal 26 ayat (1) dan (2) UUDS 1950 dengan ditambah ayat 3 menyatakan bahwa hak milik itu berfungsi sosial. Sehingga rumusan Pasal 26 UUDS 1950 selengkapnya berbunyi<sup>288</sup>:

"(1)Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain."

"(2)Seorangpun tidak boleh dirampas miliknya dengan semena-mena."

"(3)Hak milik itu adalah suatu fungsi sosial."

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa dalam perkembangan gagasan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi ini terdapat perubahan aliran pikiran dalam ketiga UUD itu. Gagasan kombinasi yang tumbuh sejak sebelum kemerdekaan mula-mula memperoleh perumusan konstitusional yang lebih condong ke kolektivisme, meskipun esensi gagasan kombinasi itu tetap dapat ditelusuri di dalam rumusan UUD 1945 itu. Kemudian, dalam Konstitusi RIS, gagasan kombinasi itu malah terjebak ke dalam alam pikiran individualisme dan liberalisme. Setelah berlakunya UUDS 1950, gagasan kombinasi antara paham individualisme versus kolektivisme itu kembali memperoleh tempat, bahkan mendapatkan perumusan yang lebih eksplisit dan tegas.

Dari apa yang diuraikan di atas harus diakui bahwa gagasan kombinasi itu sendiri mengalami perkembangan yang tidak mudah. Ini tercermin, misalnya dengan berkembangnya dua penafsiran terhadap ketentuan Pasal 38 UUDS 1950 itu pada tahun 1950-an seperti yang

---

<sup>286</sup> Bedanya hanya terletak pada redaksi ayat 1, yaitu kata "... berdasar atas asas kekeluargaan" dalam UUD 1945 menjadi "... berdasarkan atas asas kekeluargaan" dalam UUDS 1950.

<sup>287</sup> Pasal 25 ini berbunyi: "(1) Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain." "(2) Seorangpun tidak boleh dirampas miliknya dengan semena-mena."

<sup>288</sup> UUD Sementara, Op.Cit.

terlihat dalam perbedaan pandangan antara Wilopo dan Widjojo dalam Simposium yang diadakan di Universitas Indonesia, Jakarta, pada tahun 1955<sup>289</sup>. Dalam makalahnya, Wilopo menyatakan dengan dimasukkannya Pasal 33 UUD 1945 itu menjadi rumusan Pasal 38 UUDS 1950 dengan ditambahkan pula materi Pasal 37<sup>290</sup>, menegaskan bahwa negeri ini tidak berdasarkan konsep liberalisme ekonomi, tetapi berdasar cara pendekatan yang berlawanan dengan konsep itu. Menurut Wilopo, Pasal 38 UUDS 1950 merupakan ungkapan kepercayaan pada sikap dasar anti-liberalisme. Memang tidak dapat ditemukan dalam UUDS 1950 itu mengenai konsep-konsep khusus yang dapat dianggap sebagai penggarisan arah kegiatan yang pasti untuk mengimplementasikan sikap anti-liberalisme itu<sup>291</sup>.

Tafsiran Wilopo yang menekankan sifat anti-liberalisme dan bahwa susunan perekonomian Indonesia merupakan antitesis yang berposisi langsung terhadap liberalisme ekonomi ini, sejalan pula dengan Keterangan Pemerintah pada tanggal 3 Agustus 1950 di depan Parlemen yang menyatakan bahwa perekonomian Dengan perbaikan redaksi, Pasal ini berasal dari rumusan Pasal 36 Konstitusi RIS, sehingga dalam UUDS 1950 bunyinya menjadi: "(1) Penguasa terus menerus menyelenggarakan usaha untuk meninggikan kemakmuran rakyat dan berkewajiban senantiasa menjamin bagi setiap orang derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia untuk dirinya serta keluarganya. "(2) Dengan tidak mengurangi pembatasan yang ditentukan untuk kepentingan umum dengan peraturan-peraturan undang-undang, maka kepada sekalian orang diberikan kesempatan menurut sifat, bakat dan kecakapan masing-masing untuk turutserta dalam perkembangan sumber-sumber kemakmuran negeri."

---

<sup>289</sup> Simposium ini diadakan oleh Fakultas Ekonomi UI pada tanggal 23 September 1955 dalam rangka Ulang Tahunnya yang ke-5.

<sup>290</sup> Dengan perbaikan redaksi, pasal ini berasal dari rumusan Pasal 36 Konstitusi RIS, sehingga dalam UUDS 1950 bunyinya menjadi: "(1) Penguasa terus menerus menyelenggarakan usaha untuk meninggikan kemakmuran rakyat dan berkewajiban senantiasa menjamin bagi setiap orang derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia untuk dirinya serta keluarganya." "(2) Dengan tidak mengurangi pembatasan yang ditentukan untuk kepentingan umum dengan peraturan-peraturan undang-undang, maka kepada sekalian orang diberikan kesempatan menurut sifat, bakat dan kecakapan masing-masing untuk turutserta dalam perkembangan sumber-sumber kemakmuran negeri."

<sup>291</sup> Menurutnya, perspektif-perspektif yang dilukiskan dalam ketentuan-ketentuan Pasal 38 dapat disamakan dengan suatu sungai besar yang karena lehmnya maka airnya mengalir agak lambat. Disana-sini air itu tentulah dapat dibuat mengalir lebih cepat. Pekerjaan untuk mendorong lebih derasny arus itu harus dipelihara. Inilah pesan yang harus saya berikan kepada kaum muda, khususnya mereka yang memilih untuk mempelajari ekonomi." Lihat Sri-Edi Swasono, *Op.Cit.*, hal. 30.

Menurutnya: "Perspektif-perspektif yang dilukiskan dalam ketentuan-ketentuan Pasal 38 dapat disamakan dengan suatu sungai besar yang karena lebarnya maka airnya mengalir agak lambat. Disana-sini air itu tentulah dapat dibuat mengalir lebih cepat. Pekerjaan untuk mendorong lebih derasnya arus itu harus tetap dipelihara. Inilah pesan yang harus saya berikan kepada kaum muda, khususnya mereka yang memilih untuk mempelajari ekonomi." Lihat. Sri Edi Swasono, *Op.Cit.*, hal.30.

Indonesia berlawanan dengan konsep liberalisme ekonomi<sup>292</sup>. Karena itu, bagi Wilopo, istilah "berdasarkan atas asas kekeluargaan" dalam Pasal 38 ayat (1) menunjukkan adanya landasan bagi tanggung jawab bersama untuk mencapai usaha bersama yang akan menjamin kemajuan bagi setiap peserta<sup>293</sup>. Sebaliknya, Widjojo Nitisastro yang dalam perkembangan sejarah di kemudian hari dikenal sebagai peletak dasar politik ekonomi Indonesia di masa Orde Baru, dalam Simposium ini mengajukan tafsir berbeda mengenai Pasal 38 UUDS 1950 itu<sup>294</sup>. Penafsiran Wilopo yang memahami Pasal 38 UUDS 1950 sebagai paham kolektivisme yang merupakan perlawanan total terhadap paham individualisme dan liberalisme ekonomi, oleh Widjojo dianggap kontradiktif. Menurutnya, penafsiran pasal ini harus dilakukan dengan penjelasan analitis terhadap hakikat sistem ekonomi yang berproses dalam satu kesatuan unit atau lebih<sup>295</sup>. Karena itu, pengertian "kekeluargaan" dalam Pasal 38 ayat (1) menurutnya tidak perlu dipahami dalam pengertian satu kesatuan unit biologis ataupun sosial yang terdiri dari ayah, ibu dan anak. Istilah kekeluargaan di sini, harus dipahami bahwa proses ekonomi akan terjadi dalam satu kesatuan unit atau lebih yang memiliki sifat-sifat hubungan kekeluargaan. Di antara unsur-unsur khas hubungan kekeluargaan itu terdapat unsur hidup

---

<sup>292</sup> Keterangan ini diberikan Pemerintah dalam menanggapi laporan Panitia Parlemen 3 Agustus 1950. Soepomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, hal. 52.

<sup>293</sup> Menurutnya: "Dalam sifat kolektivitas inilah orang melihat perbedaan antara sistem ekonomi yang dicita-citakan dengan asas individualisme. Kegiatan ekonomi tak lagi mengandung motif keuntungan pribadi, tetapi motif untuk mengabdikan kepada masyarakat demi kebaikan bersama." Wilopo, *Op.Cit.*, hal. 26.

<sup>294</sup> Widjojo Nitisastro, "Suatu Tafsiran Terhadap Ayat 1 Pasal 38 Daripada UUD Sementara RI (Tanggapan Terhadap Penafsiran Wilopo)", Sri-Edi Swasono, *Op.Cit.*, hal.33-35.

<sup>295</sup> *Ibid.*



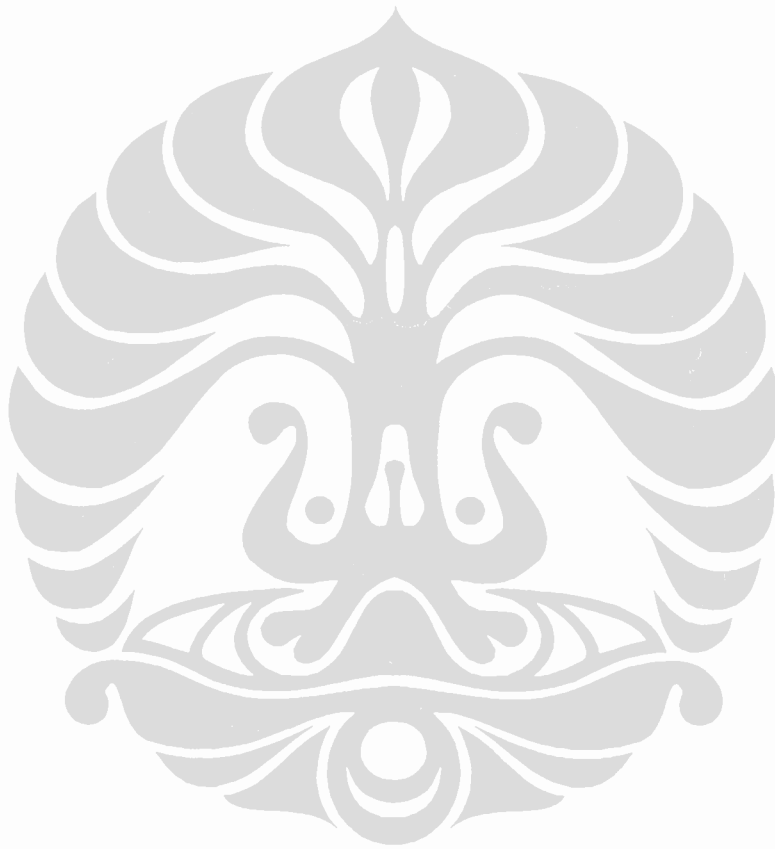
bersama, unsur usaha bersama para anggota demi kebaikan bersama bagi seluruh keluarga, dan unsur pembagian hasil usaha bersama di antara para anggota sesuai dengan kebutuhan masing-masing."<sup>296</sup>.

Dengan penafsiran demikian, menurut pakar ekonomi yang kemudian dikenal sebagai perancang kebijakan ekonomi Orde Baru ini, Pasal 38 ayat (1) itu tidak perlu dipahami seakan-akan memberi petunjuk mengenai bentuk usaha atau jenis usaha tertentu melalui mana proses perekonomian harus dilaksanakan seperti yang terkesan dari penafsiran Wilopo mengenai bentuk gagasan usaha koperasi. Menurut tafsiran Widjojo, unit (unit-unit) usaha yang harus mengandung ciri-ciri hubungan kekeluargaan dan dalam mana proses ekonomi akan terjadi, adalah masyarakat secara keseluruhan, bukan bentuk-bentuk atau jenis-jenis usaha tertentu. Dengan kata lain, dapat dikatakan bahwa Widjojo tidak memandang penting mengenai asas koperasi sebagai suatu bentuk usaha. Karena hubungan kekeluargaan itu adalah proses yang terjadi dalam masyarakat sebagai keseluruhan, maka logisnya bentuk-bentuk usaha konkrit dapat saja disusun berdasarkan prinsip individualisme asal hubungan antar satu unit usaha dengan yang lain terikat dalam mekanisme yang saling menunjang secara kekeluargaan dalam arti luas itu. Artinya, sistem ekonomi yang hendak dikembangkan berdasarkan Pasal 38 UUDS 1950 itu tidak mengenal 'preferensi' mengenai bentuk usaha. Akibatnya dapat diduga bahwa 'preferensi' bentuk usaha itu akan diserahkan saja kepada mekanisme pasar, sehingga gagasan yang dikehendaki Widjojo itu sebenarnya tidak lebih dari paham individualisme. Ini semakin jelas jika dikaitkan dengan perkembangan-perkembangan yang terjadi di kemudian hari di mana Widjojo Nitisastro sendiri memegang peranan penting dalam merancang 'cetak-biru' sistem perekonomian Indonesia, terutama di masa Orde Baru. Namun, sebelum pembahasan sampai ke periode terakhir, dari uraian di atas dapat dikemukakan bahwa perbedaan di antara kedua tokoh yang mewakili dua generasi berbeda ini, menggambarkan terjadinya perkembangan mengenai gagasan susunan perekonomian Indonesia ke dalam dua kelompok pikiran. Kelompok yang pertama lebih menekankan corak berpikir kolektivisme, sedangkan yang kedua lebih bercorak individualisme.

---

<sup>296</sup> *Ibid.*, hal. 35-36.

Yang menjadi masalah kemudian, bagaimanakah kedua corak pemikiran ini dikembangkan dalam praktek. Sejauhmana keseimbangan antara paham individualisme dan kolektivisme itu tercermin dalam praktek, terutama setelah berakhirnya masa Demokrasi Parlementer? Bagaimana pula keseimbangan gagasan kedaulatan rakyat bidang ekonomi yang dirumuskan dalam dua di antara 3 UUD itu dilaksanakan dalam praktek selama masa Demokrasi Parlementer sendiri? Pertanyaan-pertanyaan inilah yang akan dicoba untuk dijawab dalam bab-bab selanjutnya.



### Bab III

## KEBIJAKAN HUKUM DEMOKRASI POLITIK, 1945-1990: (Dari Individualisme Ke Kolektivisme)

### A. PERIODE DEMOKRASI PARLEMENTER: 1945-1959

#### 1. Kebijakan Umum Demokrasi Parlementer dan Pengorganisasian Kedaulatan Rakyat Melalui Parlemen.

Kegiatan legislasi dan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan selama periode ini dapat dikatakan belum tertib dan stabil, baik dari segi peristilahan maupun susunan dan hirarkinya. Lebih-lebih pada masa-masa awal kemerdekaan, keputusan-keputusan kadang-kadang hanya dituangkan dalam bentuk maklumat-maklumat<sup>1</sup>. Belum stabilnya kegiatan legislasi ini mencerminkan situasi politik yang memang belum mantap, sehingga peraturan perundang-undangan belum dapat dijadikan ukuran dalam menilai dinamika gagasan kedaulatan rakyat. Karena, peraturan ataupun keputusan-keputusan tertulis tidak selalu mencerminkan kenyataan mengenai kebijakan yang secara riil ditempuh. Kadang-kadang, kebijakan yang penting juga tidak dituangkan dalam bentuk tertulis seperti seharusnya. Karena itu, telaah mengenai kebijakan kedaulatan rakyat di bidang politik tidak dapat di-dasarkan semata-mata pada peraturan tertulis. Penelaahan harus dikaitkan dengan dukungan fakta-fakta lainnya yang bersifat melengkapi. Apa lagi, seperti diuraikan dalam Bab Pen-dahuluan, studi ini tidak akan mempergunakan pendekatan yang semata-mata tekstual dan dogmatis, melainkan juga mempertimbangkan hal-hal yang hidup dalam kenyataan<sup>2</sup>.

Meskipun demikian, dengan turut mempertimbangkan berbagai fakta pendukung se-lain peraturan dan keputusan tertulis, memang terlihat adanya kecenderungan yang bersifat liberal dalam kebijakan hukum selama periode ini. Dalam banyak ketentuan yang ditelaah, sikap

---

<sup>1</sup> Lihat misalnya berbagai *Berita Repoeblik Indonesia* yang dikeluarkan pada tahun 1946 dan seterusnya. Padahal, maklumat itu secara harfiah artinya pengumuman.

<sup>2</sup> Pendekatan demikian ini dipergunakan, misalnya, oleh sarjana hukum sosiologis seperti Soerjono Soekanto dan juga Satjipto Rahardjo. Misalnya, lih. *Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1982.*

umum yang nampak adalah bahwa paham kolektivisme politik yang sejak sebelum kemerdekaan sangat diagungkan, kurang mendapat penekanan. Sebaliknya, unsur dan praktek individualisme dan liberalisme mendapat perhatian yang besar. Setiap individu rakyat dianggap mempunyai hak dan bahkan dianjurkan oleh para elite pemimpin untuk terjun dan berpartisipasi dalam kegiatan politik. Siapa saja yang berminat, diberi kesempatan seluas-luasnya untuk ikut serta dalam partai politik ataupun untuk membentuk partai politik tersendiri.

Demikian pula di parlemen, secara sendiri-sendiri para wakil rakyat mempunyai kedudukan yang sangat kuat. Siapa saja yang ingin mengajukan usul inisiatif, resolusi, mosi ataupun interpelasi, dapat memulainya dengan tindakan pribadi dengan menghimpun dukungan beberapa anggota parlemen lain<sup>3</sup>. Artinya, kedudukan anggota parlemen itu sedemikian rupa sehingga tindakan yang dapat diambilnya tidak perlu harus terlebih dahulu disetujui oleh induk partainya atau oleh fraksi di parlemen. Karena itu, tercatat banyak mosi, usul resolusi, interpelasi dan bahkan usul-usul inisiatif pembuatan UU selama periode Demokrasi Liberal ini yang berhasil dimajukan. Dalam periode DPRS tahun 1950-1956, misalnya tercatat 24 kali interpelasi yang diajukan oleh anggota parlemen sementara ini<sup>4</sup>. Memang tidak semua disetujui oleh Dewan karena tidak mendapat dukungan dalam pemungutan suara. Dari 24 kali interpelasi itu, tercatat hanya 16 buah interpelasi yang disetujui DPRS, 2 ditolak sama sekali dan 6 yang tidak dibahas lebih lanjut, sedangkan usul mosi atau resolusi yang diajukan berjumlah 82 buah, 21 di antaranya disetujui, 17 ditolak dan 44 ditarik kembali atau tidak dibicarakan lebih lanjut<sup>5</sup>. Tidak sedikit dari mosi-mosi ini yang malah menggoyahkan kabinet<sup>6</sup>. Mosi Hadikusumo, misalnya menjadi salah satu sebab mundurnya Kabinet Natsir. Begitu juga

---

<sup>3</sup> Syarat dukungan ini diperlukan sebagai mekanisme untuk mengangkat usul mosi, resolusi atau lain-lain itu dapat berubah statusnya menjadi tindakan Dewan secara institusional.

<sup>4</sup> *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat DPR-GR, Jakarta, 1983, hal.174.

<sup>5</sup> Diolah dari buku *Seperempat Abad DPR-RI*, *Ibid.*

<sup>6</sup> *Fungsi Perwakilan dalam Sejarah: Studi tentang Parlemen RI 1950-1959*, Penelitian Perkembangan Internasional dan Nasional Yang Mempengaruhi Pembangunan Indonesia, Puslitbang Politik dan Kewilayahan LIPI, Jakarta 1988, hal.94.

mosi-mosi yang lain, seperti Mosi Burhanuddin Harahap yang menyebabkan mundurnya Menteri Pertahanan Iwa Kusumasumantri, dan kemudian disusul pula penyerahan mandat Kabinet Ali Sastroamidjojo I pada akhir tahun 1955<sup>7</sup>.

Adapun mengenai usul inisiatif, tercatat bahwa dari 237 buah RUU yang diterima, 9 buah berasal dari inisiatif anggota parlemen. Ke-237 buah RUU tersebut, berhasil disetujui menjadi UU sebanyak 167 buah, termasuk 5 di antaranya yang berasal dari usul inisiatif anggota Dewan. Sisanya sebanyak 64 buah ditarik kembali dan lainnya belum atau tidak diselesaikan lebih lanjut<sup>8</sup>. Mengenai mosi tersebut, dapat diberikan contoh yang diajukan pada bulan September 1952 oleh Baharuddin dkk, yang antara lain kemudian menjadi penyebab timbulnya peristiwa yang sangat penting dalam sejarah, yaitu peristiwa 17 Oktober 1952<sup>9</sup>. Mosi Baharuddin dkk ini berisikan pernyataan tidak percaya terhadap kebijaksanaan Menteri Pertahanan waktu itu (Sri Sultan Hamengkubuwono) dalam menyelesaikan pertikaian dalam Angkatan Perang, dan mengusulkan segera dibentuknya UU Pertahanan Negara<sup>10</sup>. Sedangkan mengenai interpelasi, di antara yang cukup hangat diperdebatkan adalah interpelasi Iwa Kusumasumantri dkk tentang kelambatan Pemerintah Wilopo mengajukan RUU ABN, interpelasi Subadio Sastrosatomo mengenai AURI dan PP tentang Reorganisasi Pertahanan dan interpelasi Djody Gondokusumo mengenai MSA (Mutual Security Act). Interpelasi terakhir ini, malah menjadi salah satu penyebab mundurnya Kabinet Sukiman pada tanggal 23 Februari 1952<sup>11</sup>.

Dari contoh-contoh praktek demokrasi politik di atas, tergambar mengenai sikap dan kebijakan Pemerintah di bidang ini, yaitu bahwa kedudukan rakyat dan wakil-wakilnya di

---

<sup>7</sup> Wilopo, *Zaman Pemerintahan Partai-Partai dan Kelemahan-Kelemahannya*, Yayasan Idayu, Jakarta, 1978, hal.42.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Pada tanggal 17 Oktober 1952 ini terjadi demonstrasi oleh beberapa anggota tentara dan tokoh-tokoh politik tertentu pada pagi-pagi buta yang menyerbu gedung DPR di Jl.Wahidin I. Para demonstran mengobrak-abrik ruangan sidang dan sesudah itu bergerak ke istana. Di depan gedung DPR yaitu di lapangan Banteng dan di depan istana kelihatan beberapa buah meriam yang larasnya diarahkan ke istana dan ke gedung DPR itu. *Ibid.*, hal 169.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hal.170.

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal.149.

parlemen, secara individual mempunyai tempat yang sangat penting. Ini menunjukkan bahwa corak liberalisme dan dengan sendirinya corak individualisme mewarnai kebijakan yang ditempuh di masa Demokrasi Parlementer ini. Pernyataan ini, tentu saja, tidak perlu dilihat sebagai penilaian baik buruk. Yang ingin dikemukakan adalah bahwa kedudukan individu rakyat mendapat tempat di atas kolektivitas. Padahal, paham individualisme itu sama sekali tidak mendapat tempat dalam berbagai perdebatan sebelum kemerdekaan. Yang diidealkan pada masa-masa itu justru kolektivisme dan semangat anti individualisme-liberalisme yang secara populer dikaitkan dengan kolonialisme-imperialisme. Sebaliknya, di masa liberal ini, yang terlihat justru kebijakan hukum yang anti kolektivisme.

Malahan, ketika sistem kabinet yang di dalam rumusan UUD 1945 bersifat presidentil, diubah dengan menjadi sistem parlementer<sup>12</sup>, bersamaan dengan diumumkannya Pembentukan Kabinet II (Kabinet Parlementer yang pertama)<sup>13</sup>, oleh Pemerintah sendiri dinyatakan bahwa sistem baru itu adalah konsekuensi logis dari hasrat untuk menerapkan sistem demokrasi<sup>14</sup>.

Artinya, sistem yang berlaku sebelumnya dianggap tidak mencerminkan demokrasi, meskipun hal itu jelas-jelas merupakan rumusan UUD 1945 yang merupakan hasil bahasan intensif dalam sidang-sidang BPUPKI dan PPKI. Karena itu, corak pelaksanaan gagasan kedaulatan rakyat selama periode ini sangat liberal sifatnya. Apa lagi, setelah diubahnya sistem kabinet menjadi kabinet parlementer, fungsi parlemen menjadi sangat besar dalam pentas politik nasional.

Sebenarnya, dalam konsep kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam UUD 1945, struktur kekuasaan negara berpuncak pada MPR yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, di mana individualitas para anggotanya mempunyai kedudukan yang kuat sebagai wakil dari individualitas rakyat yang memiliki kedaulatan. Lembaga-lembaga tinggi negara di bawah

---

<sup>12</sup> *Berita Repoeblrik Indonesia Tahun I No.2 hal.11, kol.3.*

<sup>13</sup> *Yaitu Kabinet Syahrir I, lih. Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945.*

<sup>14</sup> *"Pemerintah Republik Indonesia setelah mengalami udjian2 jang hebat..., dalam tingkatan pertama dari usahanya menegakkan diri, merasa bahwa saat sekarang sudah tepat untuk mendjalankan matjam2 tindakan darurat guna menjempurnakan tata-usaha Negara kepada susunan demokrasi". Ibid.*

MPR, terutama DPR dan Presiden (Pemerintah) bertanggungjawab kepada MPR. Tetapi, sesuai dengan Aturan Peralihan UUD 1945 Pasal IV, sebelum MPR, DPR dan DPA dibentuk menurut UUD ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan KNIP. Pada masa peralihan ini, kekuasaan formal Presiden sangat besar. Selain menjalankan kekuasaan Kepala Pemerintahan ia juga menjalankan kekuasaan dan wewenang yang dimiliki MPR, DPR dan DPA. Tetapi kekuasaan Presiden itu dalam praktek diimbangi oleh peranan yang dimainkan oleh KNIP yang didirikan berdasarkan keputusan Rapat PPKI tanggal 22 Agustus 1945<sup>15</sup>. Komite ini untuk pertama kalinya diketuai oleh Mr. Kasman Singodimedjo<sup>16</sup>. Kedudukan KNP ini dalam suasana semangat kemerdekaan setelah Agustus 1945, dapat dikatakan bersifat sangat sentral. Pada tanggal 31 Agustus 1945, malah ada Maklumat Pemerintah yang menunda segala aktifitas Partai Nasional Indonesia untuk maksud agar semua potensi dan perhatian rakyat dapat dipusatkan ke dalam KNP<sup>17</sup>.

Karena itu, sebelum Majelis yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat terbentuk, KNIP inilah yang dianggap sebagai penjelmaan rakyat untuk sementara. KNIP menjadi pusat perhatian rakyat dan tak ubahnya bagaikan suatu badan permusyawaratan atau perwakilan

---

<sup>15</sup> Dalam sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945 (2005), antara lain ditetapkan bahwa pekerjaan Presiden untuk sementara waktu dibantu oleh sebuah Komite Nasional. Pembentukan Komite Nasional itu sendiri selanjutnya ditetapkan dalam sidang tanggal 22 Agustus 1945, dilanjutkan dengan pelantikannya pada tanggal 29 Agustus 1945. (Lihat Negara Republik Indonesia hal.20, dalam Koesnodiprodo, *Himpunan Undang2, Peraturan2, Penetapan2 Pemerintah Republik Indonesia, 1945*, Seno, Jakarta, 1951, hal.121). Sebenarnya, cikal bakal Komite ini sudah ada sejak zaman Jepang yang berfungsi sebagai pembantu Pemerintah. Karena itu, ketika kekuasaan sipil berhasil direbut dari tangan Jepang setelah kemerdekaan, para anggota Komite Nasional Indonesia yang kemudian dibentuk secara resmi oleh PPKI atas nama rakyat ini, segera berperan besar dalam menggantikan kedudukan Pangreh Praja dan Kepolisian, di samping Pangreh Praja dan Polisi yang telah melepaskan diri dari kekuasaan Jepang dan menjadi pegawai RI. Lihat Penjelasan Undang-Undang No.1 tahun 1945 oleh Mr. Hermani, dalam Koesnodiprodo, *Ibid.*, hal. 24-25.

<sup>16</sup> Susunan Pimpinan Komite Nasional ini pertama kali dipimpin oleh Mr. Kasman Singodimedjo sebagai Ketua, dan Soetardjo, Latuharhary, dan Adam Malik masing-masing sebagai Wakil Ketua I, II, dan III. Kemudian, untuk mengesektifkan kegiatan Komite ini sehari-hari, dalam sidangnya tanggal 16 Oktober 1945 disetujui dibentuk Badan Pekerja yang untuk pertama kali diketuai oleh Sutan Syahrir. LIPi, *Penelitian tentang Fungsi DPR dalam Teori dan Praktek (Periode 1945-1950)*, Jakarta, 1985, hal.16-20. Mengenai munculnya Syahrir menjadi Ketua BP-KNIP ini, lihat pula Soebadio Sastrosatomo, *Perjuangan Revolusi*, Sinar Harapan, Jakarta, 1987, hal.60.

<sup>17</sup> Dalam Maklumat itu dinyatakan antara lain: "Berhubung dengan maha-pentingnja kedudukan dan arti Komite Nasional untuk memusatkan segala tindakan dan susunan persatuan rakyat, maka gerakan dan persiapan Partai Nasional Indonesia untuk sementara waktu ditunda dan segala aktiviteit harus ditjurahkan ke dalam Komite Nasional. Komite Nasional ini hendaklah diperhebat sampai ke desa-desa. Komite Nasional boleh mengadakan rapat-rapat umum dan sebagainya." *Berita Republik Indonesia Tahun I No.2*, hal.10 kolom 3.

rakyat yang sebenarnya. Peranannya berkembang pesat, sampai-sampai menjalankan kegiatan yang sebenarnya menjadi tugas dan fungsi pemerintahan (eksekutif). Apa lagi, seperti ditetapkan dalam Aturan Peralihan UUD 1945, yang harus dibantu itu adalah Presiden. Pengertian "bantuan kepada Presiden" ini, sebenarnya terbatas kepada bantuan kepada Presiden dalam rangka menjalankan kekuasaan MPR, DPR dan DPA, sebelum lembaga-lembaga tersebut dibentuk secara resmi berdasarkan UUD 1945. Akan tetapi, dalam salah satu keputusan yang diambil oleh Rapat PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, dinyatakan bahwa "Pekerdjaan Presiden untuk sementara waktu dibantu oleh sebuah Komite Nasional"<sup>18</sup>. Akibatnya, dalam pengertian bantuan termasuk pula bidang-bidang yang bersifat eksekutif seperti kekuasaan kepolisian dan Pangreh Praja. Keadaan ini baru mengalami perbaikan setelah dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No.X, tanggal 16 Oktober 1945. Maklumat ini dikeluarkan atas desakan Komite Nasional sendiri<sup>19</sup>. Namun demikian, setelah Badan Pekerja KNP atau BP-KNIP terbentuk pada tanggal 16-17 Oktober 1945, masih juga timbul kesalah-pahaman sehubungan dengan tugas dan fungsi BP-KNIP ini. Karena itu, pada tanggal 20 Oktober 1945 BP KNIP perlu mengeluarkan penjelasan mengenai perubahan kewajiban dan hak KNIP sehubungan dengan Maklumat Wakil Presiden No. X itu<sup>20</sup>.

Dengan keluarnya Maklumat Wakil Presiden No. X dan Penjelasannya oleh BP-KNI itu, Komite Nasional yang kedudukannya berdasarkan Aturan Peralihan UUD 1945 merupakan pembantu Presiden ini berubah menjadi Badan Legislatif yang pekerjaannya sehari-hari

---

<sup>18</sup> Koesnodiprodo, *Op.Cit.*, hal.113.

<sup>19</sup> Maklumat ini menetapkan: "Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Majelis Permusjawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar daripada haluan Negara, serta menyetujui bahwa pekerdjaan Komite Nasional sehari-hari berhubung dengan gentingnja keadaan didjalankan oleh sebuah Badan Pekerdja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggung djawab kepada Komite Nasional." *Ibid.*, hal.58-59.

<sup>20</sup> Dalam Penjelasan ini antara lain, dinyatakan bahwa: "Badan Pekerja berkewajiban dan berhak: (a) Turut menetapkan garis-garis besar haluan Negara. Ini berarti bahwa Badan Pekerdja bersama-sama dengan Presiden, menetapkan garis-garis besar haluan Negara. Badan Pekerdja tidak berhak tjampur dalam kebijaksanaan (dagelijks beleid) Pemerintah sehari-hari. Ini tetap di tangan Presiden semata-mata. (b) Menetapkan bersama-sama dengan Presiden, Undang-Undang yang boleh mengenai segala matjam urusan Pemerintahan. Jang mendjulankan Undang2 ini ialah Pemerintah, artinja: Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri dan Pegawai-Pegawai yang dibawahnja." "Berhubungan dengan perubahan dalam kedudukan dan kewajiban Komite Nasional Pusat, mulai tanggal 17 Oktober 1945, Komite Nasional Pusat (dan atas namanja Badan Pekerdja) tidak berhak lagi mengurus hal-hal yang berkenaan dengan tindakan Pemerintahan (uitvoering)." *Berita Republik Indonesia Tahun I No.2, hal.10 kolom 4.*



dilakukan oleh Badan Pekerja yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional<sup>21</sup>. Karena itu, komite ini dapat dianggap sebagai badan perwakilan dan permusyawaratan rakyat yang bersifat sementara. Sejak awal, Komite ini sudah berfungsi secara aktif sebagai DPR yang menjalankan hak inisiatif mengajukan rencana-rencana UU. UU No.1/1945<sup>22</sup> tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, yang merupakan UU pertama dalam masa peralihan di zaman Indonesia merdeka, misalnya, merupakan hasil rancangan Badan Pekerja Komite Nasional ini<sup>23</sup>. Dengan demikian, meskipun sudah dibatasi hanya menjalankan tugas-tugas MPR dan DPR yang belum dibentuk menurut UUD 1945, KNIP tetap memegang peranan penting dalam kehidupan ketatanegaraan sesuai dengan fungsinya sebagai badan legislatif sementara. Kedudukan penting ini menjadi semakin kuat ketika pada tanggal 14 Nopember 1945 dikeluarkan Maklumat Pemerintah mengenai Kabinet II RI yang bertanggung jawab kepada rakyat melalui KNIP. Dalam Penjelasan yang dikeluarkan Kementerian Penerangan tanggal 24 Nopember 1945, dinyatakan bahwa perubahan ini sebetulnya tidak sesuai dengan UUD 1945. Tetapi, dikatakan bahwa perubahan itu dapat saja dilakukan atas dasar konvensi<sup>24</sup>. Dalam Pengumuman BP

---

<sup>21</sup> Lihat juga Keterangan Badan Pekerja mengenai Rapat Pleno KNIP tanggal 25 dan 26 Nopember 1945, *Berita Republik Indonesia Tahun I No.2*, hal.12, kolom 2. Menurut Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, Komite ini hanya berfungsi sebagai pembantu Presiden dalam menjalankan kekuasaan MPR, DPR, DPA sepanjang lembaga-lembaga ini belum dibentuk berdasarkan UUD 1945. Tetapi, dengan adanya Maklumat ini, Komite Nasional mempunyai kedudukan yang mandiri sebagai lembaga legislatif. Kelak, pada tahun 1949, terbit pula UU No. 9 tahun 1949 yang dikeluarkan oleh negara bagian RI di bawah Konstitusi RIS 1949, yang memberi wewenang kepada Komite ini untuk mengubah UUD bersama-sama dengan Pemerintah, dengan ketentuan bahwa sidang-sidang Komite Nasional untuk kepentingan itu cukup dihadiri oleh separoh jumlah anggotanya ditambah dengan satu, dan keputusan diambil dengan suara terbanyak mutlak. Dengan demikian, jelaslah bahwa Komite ini melalui Badan Pekerja seakan-akan sudah merupakan DPR-MPR menurut UUD 1945.

<sup>22</sup> Undang-Undang ini ditetapkan oleh Presiden Sockarno pada tanggal 23 Nopember 1945.

<sup>23</sup> Surat Pengantar Rantjangan Undang-Undang 2 dari Komite Nasional Indonesia Pusat kepada Presiden tertanggal 27 Oktober 1945 No.30/BP. Lih. Penjelasan UU ini, *Op.Cit.*, hal.24. Juga Pengumuman BP-KNIP No. 2 tanggal 30 Oktober 1945. *Berita Republik Indonesia Tahun I No.1* hal.4 kolom 2.

<sup>24</sup> Dijelaskan bahwa "..., peraturan politik seperti mengenai tanggung-djawab Menteri Negara itu dapat pula djuga timbul karena kebiasaan jang dalam bahasa Inggeris disebut 'convention'. Dengan tjara kebiasaan politik itu maka peraturan tanggung djawab Menteri dapat ditimbulkan di negeri kita." "Apabila 'convention' itu terdjadi tentulah bentuk dan tjara bekerdjanja tanggung djawab Menteri itu akan bersifat sementara, seperti banjak peraturan-peraturan bahkan Undang-Undang Dasar kitapun pula sekarang ini memang bersifat sementara. Sebagaimana umum telah mengetahui Badan Pekerdja daripada Komite Nasional Indonesia djuga masih bersifat sementara." *Berita Republik Indonesia Tahun I No.2* hal.11, kolom 3. Lihat juga Pengumuman BP-KNIP No.5 tanggal 11 Nopember 1945.

KNIP No.5/1945<sup>25</sup>, yang ditandatangani Syahrir (Ketua) dan Soewandi (Sekretaris), juga dikemukakan alasan mengapa perubahan mekanisme itu diusulkan oleh KNIP, yaitu antara lain untuk mempertegas prinsip kedaulatan rakyat<sup>26</sup>.

Jadi, sebagai lembaga yang mewakili kepentingan rakyat, KNIP dan BP-nya dapat dikatakan cukup fungsional<sup>27</sup>. Fungsi Komite ini, terus berkembang karena dukungan anggota yang semakin profesional dan bekerja sepenuh waktu. Hal ini lebih ditegaskan lagi dalam UU No. 9 Tahun 1948 tentang Kedudukan Hukum Anggota Komite Nasional Pusat tertanggal 14 April 1948<sup>28</sup>. Dalam Pasal 1 ayat (1) undang-undang ini ditentukan bahwa anggota KNP tidak boleh merangkap jabatan-jabatan penting seperti Presiden/Wakil Presiden, Menteri, Pejabat tinggi Kementerian Negara, Pimpinan maupun anggota DPA, BPK dan Mahkamah Agung serta jabatan-jabatan penting lainnya. Bahkan, anggota BP-KNP, menurut ayat (2) nya, tidak boleh merangkap jabatan pegawai negeri, anggota Badan Eksekutif Badan Perwakilan Daerah dan pegawai daerah otonom.

Dalam menjalankan tugasnya, setiap anggota dijamin kedudukannya di depan hukum<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> *Berita Republik Indonesia Tahun 1 No.1 hal.4, kolom 1.*

<sup>26</sup> *Mengenai hal ini dinyatakan: "Supaja lebih tegas adanya kedaulatan rakyat dalam susunan Pemerintahan Republik Indonesia, maka berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar yang dirubah, Badan Perkerdja dalam rapatnja telah membitjarkan soal pertanggung-jawab para Menteri kepada Badan Perwakilan Rakyat (menurut susunan sementara kepada Komite Nasional Pusat). Seperti diketahui, maka dalam Undang-Undang Dasar kita tidak terdapat pasal, baik yang mewajibkan maupun yang melarang para Menteri bertanggung jawab. Pada lain pihak, pertanggung jawab Menteri kepada Badan Perwakilan Rakyat itu, adalah sesuatu jalan untuk memperlakukan kedaulatan rakyat. Maka berdasarkan alasan tersebut, Badan Pekerdja mengusulkan kepada Presiden untuk mempertimbangkan adanya pertanggung jawab itu dalam susunan Pemerintahan. Presiden menerima baik usul Badan Pekerdja, hingga dengan persetujuan tadi dimulai adanya pertanggung jawab para Menteri kepada Badan Perwakilan Rakyat dalam susunan Pemerintahan Negara Republik Indonesia." Ibid.*

<sup>27</sup> *Mengenai susunan Komite Nasional Pusat ini lihat UU No.12 Tahun 1946 tertanggal 8 Juli 1946, dalam Koesno-diprodjo, Himpunan Undang2, Peraturan2, Penetapan2 Pemerintah Republik Indonesia, 1946, Seno, Jakarta, 1951, hal. 48-53.*

<sup>28</sup> *Ibid., hal. 29-33.*

<sup>29</sup> *Dalam Pasal 3 UU itu disebutkan: "(1) Anggota Komite Nasional Pusat tidak boleh dituntut karena sesuatu yang dilahirkannya dengan lisan dalam rapat-rapat pleno atau rapat-rapat Panitia dan seksi dari Komite Nasional Pusat atau dari Badan Pekerdja Komite Nasional Pusat, atau dalam surat yang disampaikan kepada rapat-rapat tersebut." "(2) Anggota Komite Nasional Pusat yang melakukan kedjahatan dan pelanggaran dalam ia menjalankan hak dan kewajibannya sebagai Anggota Komite Nasional Pusat di luar rapat-rapat (Badan Pekerdja) Komite Nasional Pusat dengan menjimpang dari ketentuan yang berlaku untuk Mahkamah, diadili oleh Mahkamah Agung dalam peradilan pertama dan terakhir." "(3) Perkara-perkara di luar daripada yang disebutkan dalam ayat 2 pasal ini tetap diadili oleh pengadilan biasa." Ibid., hal.30. Undang-*

Dengan kekebalan ini, setiap anggota Komite Nasional Pusat mempunyai kedudukan yang kuat dalam hukum untuk mengemukakan pendapatnya dalam rangka menyuarakan kepentingan rakyat. Karena itu, dalam sidang-sidang seperti yang dapat dilihat dari risalah sidang Komite ini sampai tahun 1950-an, sering kali suara anggota Komite ini secara individual sangat kritis kepada kebijaksanaan Pemerintah. Keadaan ini, tentu saja sangat mempengaruhi berfungsinya lembaga perwakilan rakyat sementara' ini dalam rangka mengawasi kekuasaan Pemerintah.

Keadaan ini terus berlangsung sampai dibentuknya DPR hasil Pemilu tahun 1955<sup>30</sup>. Pada pokoknya, ketentuan-ketentuan mengenai keanggotaan badan perwakilan rakyat seperti yang ditentukan terhadap anggota Komite Nasional, oleh UU ini tetap diberlakukan untuk anggota DPR yang akan dibentuk. Ketentuan tidak boleh merangkap jabatan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (1) UU No.9/1948 juga dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) UU No.27/1948<sup>31</sup> dengan perubahan bahwa perangkapan itu dimungkinkan hanya untuk jabatan Perdana Menteri, Wakil Perdana Menteri atau Menteri<sup>32</sup>. Dengan kedudukan anggota yang demikian, tidak sulit untuk memahami mengapa 'parlemen sementara' ini sangat besar peranannya dan banyak inisiatif yang diambilnya untuk kepentingan negara. Munculnya gagasan pertama kali untuk menerapkan sistem demokrasi parlementer dimana para Menteri bertanggung jawab kepada Parlemenpun justeru lahir dari kalangan anggota Komite Nasional<sup>33</sup>. Seperti diuraikan di atas, pemberian kekuasaan legislatif kepada KNIP juga didasarkan atas usul mereka sendiri yang kemudian dikukuhkan dengan keputusan yang dikenal

---

*Undang ini, pada tahun 1949 mengalami penyempurnaan dengan UU No.8/1949 tertanggal 5 Desember 1949 yang menambahkan satu ayat pada Pasal 1-nya yaitu "Anggota Komite Nasional Pusat yang memangku jabatan Kepala Negara atau Daerah, Menteri, anggota-anggota Dewan Perwakilan Negara atau Daerah dan Pegawai Tinggi (hoofdambtenaar) bukan dari Republik Indonesia, dianggap tidak menjadi anggota lagi dari Komite Nasional Pusat."*

<sup>30</sup> Dilaksanakan berdasarkan UU No.7/1953 yang diundangkan tanggal 4 April 1953. LN 1953 No.29.

<sup>31</sup> UU No.27/1948 tanggal 28 Agustus 1948 tentang Susunan DPR dan Pemilihan Anggota-Anggautanja. Berita Republik Indonesia Tahun 1948 No.50.

<sup>32</sup> Dengan catatan bahwa yang bersangkutan tidak boleh mempergunakan hak atau melakukan kewajibannya sebagai anggota DPR selama ia memangku jabatan tersebut.

<sup>33</sup> Lihat Pengumuman Badan Pekerja No.5 tanggal 11 Nopember 1945 tentang usul BP-KNIP yang telah disetujui oleh Pemerintah tentang Pertanggung-jawab Menteri kepada Badan Perwakilan Rakyat. (Berita RI tahun I No.1, hal.4, kol.4).

dengan Maklumat Wakil Presiden No. X<sup>34</sup>. Dalam hal perumusan pemikiran mengenai garis besar haluan perjuangan yang dikenal sekarang dengan GBHN<sup>35</sup>, Komite ini juga memegang peranan penting. Dalam rangka perjuangan mengisi kemerdekaan, sejak masa paling awal Komite Nasional juga berhasil merumuskan pokok pikiran mengenai hal ini<sup>36</sup>, sehingga dalam waktu hanya dua bulan sejak kemerdekaan, dengan persetujuan KNIP, Pemerintah telah mengumumkan Haluan Politik Negara yang pertama kali<sup>37</sup>.

Masih di tahun 1945, KNIP juga mengambil prakarsa untuk mengusulkan kepada Pemerintah agar segera dibentuk suatu Komisi Perekonomian yang akan memikirkan dan mempersiapkan perencanaan pembangunan ekonomi<sup>38</sup>. Usul inilah yang antara lain mendorong Pemerintah menetapkan pembentukan Panitia Siasat Ekonomi pada bulan April 1947<sup>39</sup>. Meskipun Panitia ini tidak efektif dan kemudian dibubarkan kembali oleh Presiden Soekarno pada bulan Agustus tahun yang sama<sup>40</sup>, tetapi sekurang-kurangnya menunjukkan bagaimana badan perwakilan rakyat sementara itu berfungsi. Meskipun para anggota KNIP ini, karena sifat kesementaraannya tidak dipilih langsung oleh rakyat, tetapi hubungan dengan rakyat juga cukup terbuka. Hal ini antara lain disebabkan karena komitmen pimpinan Komite yang menghendaki agar pekerjaan-pekerjaan Komite bersifat terbuka untuk diikuti rakyat banyak. Kecenderungan ini dapat dilihat dengan adanya pengumuman-pengumuman dan ajakan

---

<sup>34</sup> *Maklumat Wakil Presiden tahun 1945 No.X tanggal 16 Oktober 1945 tentang pemberian kekuasaan legislatif kepada Komite Nasional Pusat. (Berita Republik Indonesia Tahun I No.2, hal.10 kolom 3). Penjelasannya lihat Berita Republik Indonesia Tahun I No.1 hal.3, kolom 4.*

<sup>35</sup> *Istilah Garis-Garis Besar Haluan Negara yang biasa dipakai sekarang dengan singkatan GBHN merupakan salah satu bentuk haluan negara seperti dimaksud dalam Pasal 3 UUD 1945.*

<sup>36</sup> *Pengumuman Badan Pekerja No.4 tanggal 1 Nopember 1945 hal Badan Pekerja telah memajukan pandangannya tentang perjuangan bangsa kita dan garis-garis besar haluan politik negara. (Berita RI Tahun I No.1 hal. 4 kolom 4).*

<sup>37</sup> *Maklumat Politik. Haluan dari Politik Pemerintah Republik Indonesia yang telah disetujui oleh Badan Pekerja KNI (Berita RI Tahun I No.1 hal.2 kolom 3/4).*

<sup>38</sup> *Pengumuman Badan Pekerja No.12 tentang Usul Badan Pekerja supaya Pemerintah membentuk Komisi Perekonomian. (Berita RI Tahun I No.3 hal. 16, kolom 2).*

<sup>39</sup> *Penetapan Presiden No.2/1947 tertanggal 12 April 1947 tentang Pembentukan Panitia Pemikir Siasat Ekonomi.*

<sup>40</sup> *Penetapan Presiden No.5/1949 tertanggal 3 Agustus 1949 tentang Pembubaran Panitia Pemikir Siasat Ekonomi.*

yang dikeluarkan oleh BP KNIP agar masyarakat luas akrab dengan 'parlemen'<sup>41</sup>.

Banyak lagi usaha-usaha yang dapat dikemukakan mengenai keprakarsaan KNIP ini pada masa-masa awal kemerdekaan seperti inisiatif pengajuan Rancangan UU<sup>42</sup>, usul kepada Pemerintah agar masyarakat diberi kesempatan seluas-luasnya untuk mendirikan partai politik<sup>43</sup> dan sebagainya. Hal ini menyebabkan naiknya citra dan wibawa Komite ini, baik di mata masyarakat pada umumnya maupun di mata Pemerintah. Apa lagi, sebagai konsekuensi perubahan ke sistem parlementer ini, kewibawaan Ketua Parlemen menjadi semakin penting, sehingga pada tahun 1949 dikeluarkanlah UU yang menentukan bahwa jika Presiden dan Wakil Presiden berhalangan tetap dalam masa jabatannya, maka Ketua Dewan Perwakilan Rakyat dapat menggantikan kedudukan Presiden dan Wakil Presiden itu<sup>44</sup>. Hal ini tentu saja, memang sejalan dengan mekanisme sistem parlementer yang diterapkan itu<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Lihat Pengumuman BP-KNIP No.1, 21 Oktober 1945, perihal mengadakan pengumuman mengenai segala hal yang dibiarkan oleh Badan Pekerja untuk memberi kesempatan kepada umum meninjau pembubarannya itu. (Berita RI Tahun I No.1 hal.4 kolom 1). Juga Pengumuman BP-KNIP dan No.9, 5 Desember 1945 bahwa Badan Pekerja harus berhubungan erat dengan masyarakat dan ingin menerima usul dari partai-partai. (Berita RI Tahun I No.3 hal.15 kolom 14). Lihat juga Pengumuman BP KNIP No.8 yang berisi anjuran kepada masyarakat di daerah-daerah agar mengutus wakil-wakil daerah untuk duduk dalam BP KNIP dan memberi keterangan yang up-to-date mengenai daerahnya masing-masing kepada BP KNIP. (Berita RI Tahun I No.3 hal.15 kolom 4).

<sup>42</sup> Seperti Rencana Undang-Undang tentang Komite Nasional Daerah yang kemudian diterima oleh Pemerintah dan ditetapkan menjadi undang-undang. Lihat Pengumuman Badan Pekerja No.2 tanggal 30 Oktober 1945 tentang usul Badan Pekerja kepada Pemerintah dengan menyampaikan rancangan Undang-Undang tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. (Berita RI Tahun I No.1 hal.4 kolom 2); dan UU NO.1/1945 tertanggal 23 Nopember 1945 tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah. (Berita Republik Indonesia Tahun II No.7, hal.56, kolom 1).

<sup>43</sup> Pengumuman Badan Pekerja No. 3 tanggal 30 Oktober 1945 usul Badan Pekerja kepada Presiden supaya rakyat diberi kesempatan seluas-luasnya untuk mendirikan partai-partai politik. (Berita RI Tahun I No.1 hal. 4 kolom 3).

<sup>44</sup> UU No.7 tahun 1949, 5 Desember 1949, tentang Penunjukan Pemangku sementara jabatan Presiden RI.

<sup>45</sup> Perubahan ini sebenarnya menyimpang dari ketentuan UUD 1945. Akan tetapi, sesuai dengan pendapat Pemerintah, perubahan ini dianggap sah atas dasar 'convention' yang kemudian dikenal dengan 'Konvensi Syahrir' (Ketika itu, Syahrir menjabat sebagai Ketua BP-KNIP). Lihat Penjelasan Pemerintah mengenai Tanggung Jawab Menteri tertanggal 24 Nopember 1945 (Berita Republik Indonesia Tahun I No.2, hal.11, kolom 3), dan Pengumuman BP KNIP No.5 tanggal 11 Nopember 1945 (Berita Republik Indonesia Tahun I No.1 hal.4, kolom 4). Untuk meresmikan perubahan ini, BP-KNIP mempersiapkan pula rencana perubahan UUD, lihat Pengumuman BP-KNIP No.10 tanggal 5 Desember 1945 tentang persiapan perubahan UUD yang berkenaan dengan pertanggung-jawaban kabinet kepada BP-KNIP. (Berita RI Tahun I No.3 hal. 16, kolom 1). Terhadap perubahan sistem kabinet ini, banyak sarjana yang menolak alasan 'convention'. Ini semata-mata dianggap sebagai pelanggaran, khususnya terhadap ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan dan Pasal 4 dan Pasal 17 UUD 1945. Lihat Bambang Daroeso dan Sugeng Suryanto, *Undang-Undang Dasar 1945 dan Gerak Pelaksanaannya*, Erlangga, Jakarta, 1983, hal. 48. Menurut kedua penulis ini, yang dianggap sebagai konvensi itu tidak pernah bersifat tetap, berlubung apabila terjadi keadaan yang genting, selalu terjadi tindakan kembali ke kabinet Presidential. Pengambilalihan kekuasaan Pemerintah oleh Presiden

Sejak tahun 1945 sampai dengan 1949<sup>46</sup>, tercatat pula 113 buah UU yang dihasilkan oleh KNIP<sup>47</sup>, yang masing-masing 1 buah pada tahun 1945, 24 tahun 1946, 41 tahun 1947, 35 tahun 1948, dan 12 UU pada tahun 1949<sup>48</sup>. Selain fungsi pembuatan UU, KNIP melalui Badan Pekerja juga sangat aktif melaksanakan fungsi pengawasan melalui hak bertanya, hak interpelasi, hak angket dan hak mengajukan mosi<sup>49</sup>. Banyak sekali mosi, terutama mosi kepercayaan, yang dikeluarkan oleh KNIP selama masa tugasnya, sehingga tidak mudah ditelusuri. Mosi-mosi ini biasanya diprakarsai oleh anggota KNIP secara individual, tetapi kemudian diajukan secara berkelompok, seperti, misalnya, Mosi Baharuddin dkk<sup>50</sup>, Mosi Mangunsarkoro dkk<sup>51</sup> dan lain-lain.

Salah satu sebab mengapa kedudukan 'parlemen sementara' ini demikian kuatnya ialah karena sikap Pemerintah sendiri memang menginginkan badan 'perwakilan' rakyat ini kuat. Hal ini dapat dilihat pada sikap Pemerintah yang berusaha memusatkan perhatian, pikiran, dan tenaga rakyat untuk membesarkan Komite ini sejak masa paling awal. Keputusan Rapat PPKI 22 Agustus 1945 yang membentuk Partai Nasional Indonesia, ditunda pelaksanaannya dengan

---

terjadi antara tanggal 29 Juni 1946 dan 2 Oktober 1946 ketika Presiden Soekarno, atas persetujuan Kabinet Syahrir, mengambil alih kekuasaan Pemerintah (Maklumat Presiden No.1 dan No.2 Tahun 1946). Kedua, terjadi antara tanggal 27 Juni sampai dengan 2 Juli 1947, sekali lagi Presiden Soekarno mengambil alih kekuasaan Pemerintahan Kabinet Syahrir (Maklumat Presiden No.6 Tahun 1947). Yang ketiga terjadi antara tanggal 23 Januari sampai dengan 29 Januari 1948. (Maklumat Presiden No. 2 dan No. 3/1948). Mengenai perubahan-perubahan Kabinet ini, lihat Susan Finch dan Daniel S. Lev, *Republic of Indonesia Cabinets, 1945-1965, Interim Report Series, Cornell University, Ithaca, New York, 1965*.

<sup>46</sup> Setelah berdirinya RIS, status KNIP ini diciutkan menjadi lembaga yang setingkat dengan DPR di negara bagian RI-Yogyakarta, LPI, *Op.Cit.*, hal. 28.

<sup>47</sup> *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Republik Indonesia, Sekretariat DPR-GR, Jakarta, 1970, hal.481-488.*

<sup>48</sup> *Ibid.*, dan juga dalam *Penelitian tentang Fungsi DPR dalam Teori dan Praktek, Op.Cit.*, hal.29.

<sup>49</sup> Secara umum, menurut Nyoman Dekker, hak yang dimiliki oleh KNIP adalah hak mengajukan usul, hak interpelasi, hak mengadakan pengusutan (budget), dan hak mengajukan pertanyaan, lihat "Pertumbuhan Lembaga Legislatif di Indonesia" (disertasi Doktor Universitas Brawjaya, 1979: manuskrip), hal. 154.

<sup>50</sup> Mosi mengenai perlunya reorganisasi/rasionalisasi Angkatan Perang yang kemudian dikonkritkan dengan rancangan undang-undang usul inisiatif KNIP. *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Op.Cit.*, hal.75.

<sup>51</sup> Mosi ini mendesak Pemerintah agar melepaskan sikap mengikat diri untuk tidak akan memperluas hubungan luar negeri selama perundingan dengan Belanda (September 1948). *Ibid.*

maksud untuk memusatkan semua potensi rakyat ke dalam Komite Nasional<sup>52</sup>. Demikian pula dengan berbagai usul dan saran dari pihak Komite Nasional, pada umumnya sungguh-sungguh diperhatikan oleh Pemerintah. Malahan, seperti diuraikan di atas, banyak di antara usul Komite yang dipenuhi apa adanya oleh Pemerintah, seperti mengenai perubahan sistem kabinet, usul RUU mengenai Komite Nasional Daerah, dan sebagainya. Dengan demikian, meskipun Komite ini sifatnya hanya sementara, ia telah menjalankan fungsi yang memadai sebagai sebuah badan perwakilan rakyat. Dengan kata lain, meskipun DPR secara resmi belum terbentuk, KNIP pada pokoknya sudah berfungsi sebagai sebuah SPR seperti yang dimaksud oleh UUD 1945. Malahan, dengan ditetapkannya UU No.9 pada tahun 1949, Komite Nasional juga memperoleh tambahan fungsi lagi, yaitu untuk bersama-sama Pemerintah mengubah UUD. Perkembangan ini baru berubah setelah Sidang Pleno di Yogyakarta untuk mengesahkan hasil-hasil KMB yang merupakan sidang pleno terakhir dalam fungsi KNIP sebagai badan legislatif tingkat pusat<sup>53</sup>. Ketika Pemerintahan RI-Yogyakarta dibentuk dalam susunan RIS, KNIP ini hanya berfungsi sebagai parlemen negara bagian, setingkat dengan parlemen negara bagian lainnya. Salah satu parlemen sangat berpengaruh ketika itu ialah parlemen Negara Indonesia Timur<sup>54</sup>.

Setelah itu, di tingkat nasional didirikan parlemen 'bikameral' yang terdiri atas DPR dan Senat<sup>55</sup>. Anggota DPR-RIS berjumlah 150 orang, dimana 50 orang di antaranya di-tetapkan harus diambil dari RI-Yogyakarta, yaitu diambil dari anggota Badan Pekerja (BP) KNIP yang terakhir<sup>56</sup>. Hanya beberapa orang dari mereka itu yang tidak ditarik menjadi anggota DPR-RIS, karena diperlukan untuk tugas-tugas lain seperti Mr. Asaat yang ketika itu adalah Ketua KNIP dan dr.Halim, karena keduanya diangkat masing-masing menjadi Penjabat

---

<sup>52</sup> *Himpunan Koesnodiprodjo, Op.Cit., hal.117, jo Maklumat Pemerintah tanggal 31 Agustus 1945 tentang penundaan aktivitas Partai Nasional Indonesia dengan maksud supaya aktivitas ini ditjuralkan ke dalam Komite Nasional, ds. Ibid., hal.46.*

<sup>53</sup> *Penelitian tentang Fungsi DPR dalam Teori dan Praktek (Periode 1945-1950), Op.Cit., hal.23-24.*

<sup>54</sup> *Ibid., hal.28.*

<sup>55</sup> *Lihat Pasal 80-112 Konstitusi RIS 1949. Mengenai Senat diatur dalam Pasal 80-97, sedang DPR dalam Pasal 98-112.*

<sup>56</sup> *Hingga KNIP bergabung dalam susunan RIS, anggotanya yang diangkat baru berjumlah 46 orang. 43 orang berasal dari anggota yang diangkat sejak Sidang Pleno Malang (25 Februari-6 Maret 1947) yang ketika itu menetapkan anggota KNIP ini berjumlah 47 orang. Penelitian tentang Fungsi DPR dalam Teori dan Praktek (Periode 1945-1950), Op.Cit., hal.24-25.*

Presiden dan Perdana Menteri RI-Yogyakarta<sup>57</sup>. Karena itu, praktis pembahasan mengenai pengorganisasian kedaulatan rakyat melalui parlemen ini pada periode setelah berdirinya RIS perlu dibahas tersendiri dalam kerangka Konstitusi RIS. Seperti disebut di atas, organisasi parlemen berdasarkan Konstitusi RIS berbeda dari struktur yang dianut dalam UUD 1945 yang mengenal lembaga DPR dan MPR. Dalam Konstitusi RIS dikenal adanya dua kamar parlemen yang terpisah satu sama lain (bikameral), yaitu Senat dan DPR<sup>58</sup>. Hanya saja, sesuai dengan umur Konstitusi RIS, kedua parlemen ini tidak berusia panjang. Rapat pertama berupa Sidang Gabungan dalam rangka pembukaan DPR dan Senat dilakukan tanggal 15 Februari 1950<sup>59</sup>, sedangkan Rapat gabungan terakhir diadakan tanggal 15 Agustus 1950<sup>60</sup>. Namun, selama waktu 6 bulan itu, banyak pekerjaan yang berhasil diselesaikan. UU yang berhasil ditetapkan berjumlah 7 buah<sup>61</sup>, yaitu:

- 1) UU tentang Susunan, Kekuasaan dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia<sup>62</sup>.
- 2) UU tentang Menetapkan UU Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara dan Berita Negara RIS dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan dan Mulai Berlakunja UU Federal dan Pengumuman Pemerintah<sup>63</sup>.
- 3) UU tentang Permohonan Grasi<sup>64</sup>.
- 4) UU tentang Penggantian Kerugian Anggota DPR-RIS<sup>65</sup>.

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, hal.24.

<sup>58</sup> *Mengenai pembentukan parlemen RIS yang terdiri dari dua kamar ini, lih.Parlemen RIS dan Suasana Yang Melatar-Belakanginya, Laporan Penelitian, LIP, Jakarta, 1987.*

<sup>59</sup> *Risalah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Serikat, Talun Sidang 1950, hal.1-9.*

<sup>60</sup> *Ichtisar Parlemen, Kementerian Penerangan, Djakarta, Selasa, 8 Agustus 1950, hal.343.*

<sup>61</sup> *Enam di antaranya diselesaikan dalam 5 bulan pertama, masing-masing 3 pada masa sidang babak I dan 3 pada babak II. Lihat Risalah DPR-RIS, Op.Cit., hal. 528.*

<sup>62</sup> *UU No.1/1950, LN. 1950 No.30.*

<sup>63</sup> *UU No.2/1950, LN. 1950 No.32.*

<sup>64</sup> *UU No.3/1950, LN. 1950 No.40.*

<sup>65</sup> *UU No.4/1950, LN. 1950 No.45.*



- 5) UU tentang Menetapkan UU darurat tentang Susunan dan Kekuasaan Pengadilan/Kejaksanaan dalam lingkungan Peradilan Ketentaraan<sup>66</sup>.
- 6) UU tentang Menetapkan UU darurat tentang Hukum Acara Pidana pada Pengadilan Tentara<sup>67</sup>.
- 7) UU tentang Perubahan Konstitusi Sementara RIS menjadi UUD Sementara RI<sup>68</sup>.

Meskipun struktur parlemen RIS berbeda dari struktur parlemen sebelumnya, tetapi suasana penyaluran suara rakyat tidak jauh berbeda. Selama persidangan babak kedua sampai Juni 1950, misalnya, tercatat empat buah mosi yang berhasil diselesaikan, yaitu mosi Sakirman dkk dan mosi Natsir dkk mengenai Vietminh, mosi Iwa Kusumasumantri tentang Anggaran Belanja Negara (ABN), dan mosi Siauw Giok Tjhan tentang Dewan Pengawas Keuangan<sup>69</sup>. Pertanyaan-pertanyaan gencar yang diajukan anggota DPR kepada Pemerintah, selama kurun waktu tersebut, cukup banyak. Yang paling penting di antaranya adalah mengenai masalah pertahanan yaitu sebanyak 21,05 persen, masalah kesejahteraan sosial dan kemakmuran 20,47 persen, dan masalah politik dalam negeri 11,70 persen<sup>70</sup>.

Selanjutnya, setelah kembali ke Negara Kesatuan dalam kurun waktu antara tahun 1950-1959, terdapat dua periode parlemen, yaitu: antara 16 Agustus 1950 sampai dengan 26 Maret 1956 (Dewan Perwakilan Rakyat Sementara) dan antara 26 Maret 1956 sampai dengan 22 Juli 1959 (DPR hasil Pemilihan Umum 1955). Secara formal tidak terdapat perbedaan kedudukan dan kekuasaan, karena keduanya didasarkan kepada UUDS 1950 dan Peraturan Tata Tertib DPR yang sama<sup>71</sup>. Bahkan, dalam praktek, kedudukan dan peranan parlemen kedua periode di atas merupakan kelanjutan logis saja dari parlemen di masa RIS maupun di masa

---

<sup>66</sup> UU No.5/1950, LN. 1950 No.52.

<sup>67</sup> UU No.6/1950, LN. 1950 No.53.

<sup>68</sup> UU No.7/1950, LN. 1950 No.56.

<sup>69</sup> *Risalah DPR-RIS, Op.Cit., hal.528, kolom 2.*

<sup>70</sup> *Diolah dari laporan atau Pidato Pembukaan Rapat ke-5 DPR-RIS, Ibid., hal 529, kolom 1.*

<sup>71</sup> *Fungsi Perwakilan dalam Sejarah: Studi Tentang Parlemen RI 1950-1959, Penelitian LIPI, Jakarta, 1988, hal. hal.49.*

KNIP di bawah UUD 1945. Karena sistem pemerintahan parlementer yang diterapkan sejak Oktober 1945 terus dipraktekkan, maka kedudukan parlemen di bawah UUDS 1950 inipun pada pokoknya sama. Apalagi suasana dinamika politik dan partisipasi rakyat dalam kegiatan kenegaraan juga sangat tinggi intensitasnya. Hal ini mempengaruhi sikap dan peranan lembaga perwakilan rakyat itu sendiri dalam berhadapan dengan Pemerintah.

Namun demikian, apabila dibandingkan, parlemen di bawah UUDS 1950 ini memang mempunyai perbedaan mendasar dengan parlemen di bawah Konstitusi RIS 1949. Dalam Pasal 122 Konstitusi RIS dinyatakan bahwa DPR tidak dapat memaksa kabinet atau masing-masing menteri untuk meletakkan jabatannya. Tetapi, dalam UUDS 1950, DPR diberi hak untuk menjatuhkan kabinet. Karena itu, sebagai imbangannya, pada Pasal 84 juga ditentukan bahwa Presiden berhak untuk membubarkan DPR, bila memang dianggap tidak mampu dan dalam waktu 30 hari kemudian diadakan Pemilu guna memilih anggota DPR yang baru. Karena itu, pada masa DPRS maupun DPR RI setelah berlakunya UUDS 1950, pengaruh parlemen terhadap pemerintah kuat sekali. Ini dapat dilihat dengan jatuh bangunnya kabinet pada masa itu<sup>72</sup>, karena tidak lagi mendapat dukungan di parlemen. Pergantian kabinet selama masa DPRS terjadi 5 kali dan pada masa DPR hasil Pemilu terjadi 2 kali. Kabinet pertama yang dipimpin Muhammad Natsir hanya bekerja 6 setengah bulan, dilanjutkan oleh Kabinet Sukiman yang hanya sepuluh bulan. Kemudian Kabinet Wilopo bekerja hanya 1 tahun 2 bulan, Kabinet Ali Sastroamidjojo I 2 tahun, hingga Kabinet Burhanuddin Harahap yang hanya 6 setengah bulan. Kemudian pada masa DPR, yang dijatuhkan adalah Kabinet Ali Sastroamidjojo II dan Kabinet Karya pimpinan Djuanda<sup>73</sup>.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa sejak kemerdekaan sampai menjelang tahun 1959, muncul anggapan bahwa sistem demokrasi parlementer itulah yang lebih demokratis dan perlu dikembangkan. Bersamaan dengan perubahan menjadi sistem parlementer, kedudukan parlemen menjadi kuat dan pada gilirannya kedudukan partai politik juga menjadi kuat. Tidak

---

<sup>72</sup> Susan Finch dan Daniel S. Lev, *Op.Cit.*

<sup>73</sup> Jatuhnya Kabinet Djuanda inilah yang menandai berakhirnya masa Demokrasi Liberal dengan tindakan Presiden membubarkan DPR hasil Pemilu dan mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 menjadi konstitusi RI.

ada satupun kebijaksanaan yang bersifat prinsipil yang terlepas dari sikap kritis para anggota parlemen untuk turut memperdebatkannya baik melalui forum parlemen maupun secara sendiri-sendiri.

## 2. Kebebasan Berserikat dan Kebijaksanaan Kepartaian.

Selama periode Demokrasi Parlementer ini, kebebasan untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat sangat dihargai. Setiap individu rakyat dijamin haknya untuk bersuara dan menyalurkan serta mengorganisasikan aspirasi politiknya secara liberal. Bahkan, setiap individu yang merasa perlu menyalurkan aspirasi rakyat yang belum terwakili oleh partai-partai yang ada, diberi kesempatan untuk ikut-serta dalam Pemilu sebagai calon perorangan. Banyaknya jumlah partai yang bermunculan sejak awal kemerdekaan memang diinginkan pula oleh Pemerintah sendiri. Ini terjadi karena pertimbangan bahwa dinamika masyarakat perlu digerakkan untuk mendukung perjuangan menegakkan negara Indonesia merdeka melalui partai politik.

Kebutuhan untuk mendorong pembentukan partai-partai ini semula didukung oleh alasan yang rasional agar potensi rakyat dapat dilibatkan dalam membangun negara yang baru didirikan melalui perjuangan bersama seluruh rakyat. Komitmen untuk mendorong lahirnya partai politik dengan sistem liberal ini bahkan sudah dimulai sejak keluarnya Maklumat Politik 1 Nopember 1945 tentang rencana akan diadakannya pemilu<sup>74</sup>, disusul oleh Maklumat 3 Nopember 1945<sup>75</sup>, yang menganjurkan pembentukan partai-partai seluas-luasnya kepada

---

<sup>74</sup> *Berita Republik Indonesia Tahun I No.1 hal. 2 kolom 3/4. Dalam Maklumat Pemerintah ini dimuat Haluan Politik Pemerintah RI yang telah disetujui oleh Badan Pekerja KNIP, yang antara lain menyebut "Sedikit hari lagi kita akan mengadakan Pemilihan Umum sebagai bukti bahwa bagi kita, tjita-tjita dan dasar kerakjatan itu benar-benar dasar dan pedoman penghidupan masjarakat dan Negara kita. Mungkin sebagai akibat pemilihan itu Pemerintah akan berganti dan UUD kita akan disempurnakan menurut kehendak rakjat kita jang terbanjak."*

<sup>75</sup> *Maklumat Pemerintah ini dimuat dalam Berita Republik Indonesia Tahun I No.2, hal.9 kolom 3/4. Berita Republik Indonesia Tahun I No.1 hal.3 kolom 4. Dalam Maklumat ini, Pemerintah menegaskan kembali pendirian yang telah diambil sebelumnya, yaitu "(1) Pemerintah menjukai timbulnja partij-partij politik karena dengan adanja partij-partij itulah dapat di-pimpin ke djalan jang teratur segala aliran paham jang ada dalam masjarakat. (2) Pemerintah berharap supaja partij-partij itu telah tersusun, sebelumnja dilangsungkan penulihan anggota Badan-Badan Perwakilan Rakjat pada bulan Djanuari 1946."*

seluruh potensi rakyat<sup>76</sup>. Akan tetapi, kemudian anjuran ini disambut dengan sangat antusias oleh masyarakat yang baru terbebas dari penjajahan. Berbagai kelompok politik dan organisasi pergerakan yang sudah ada sejak zaman perjuangan kemerdekaan memperoleh kesempatan untuk tumbuh dan berkembang sebagai partai politik yang diakui. Karena itu, ketika pemilu berhasil diselenggarakan pertama kali pada tahun 1955, tercatat ada 28 partai yang ikut menjadi peserta pemilu<sup>77</sup>. Malahan, ketika itu, ada pula kontestan yang bersifat perorangan, tanpa partai. Karena itu, pada tahun 1955 itu, terdapat ratusan buah partai politik dan perorangan yang ikut pemilu. Akibatnya, dalam pemilu itu, tercatat tidak kurang dari 172 tanda gambar dari peserta yang ikut pemilu<sup>78</sup>. Dari jumlah ini, sebagian yang bersifat nasional dan sebagian lagi hanya bersifat lokal di daerah-daerah tertentu. Sebagian merupakan tanda gambar partai politik, dan sebagian lagi tanda gambar partai perorangan.

Banyaknya partai ini sebenarnya sudah terjadi sejak zaman Belanda. Sejak Volksraad berdiri, banyak partai yang dibentuk sebagai wadah perjuangan politik rakyat. Pada tahun 1939, terdapat 3 partai yang berjuang melalui parlemen jajahan ini yaitu Fraksi Nasional pimpinan Husni Thamrin, "Perhimpunan Pegawai Bumi-Putera" pimpinan Prawoto Mangkusasmito dan "Indonesische Nationale Groep" pimpinan Yamin<sup>79</sup>. Di luar Volksraad, ada pula organisasi politik yang sejak tahun 1937 menghimpun kekuatan dalam bentuk gabungan partai yang diharapkan menjadi semacam dewan perwakilan. Beberapa gabungan/perhimpunan itu, misalnya ialah Majelis al-Islam A'la Indonesia (MIAI) yang dibentuk tahun 1937 sebagai gabungan partai beraliran Islam. Pada tahun 1939 berdiri Gabungan Politik Indonesia (GAPI) yang merupakan gabungan partai-partai beraliran nasional. Kemudian ada pula Majelis Rakyat

---

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Ke-28 peserta Pemilu 1955 itu ialah PNI, Masjumi, NU, PKI, PSH, Parkindo, Partai Katolik, PSI, IPKI, Perti, PRN, Partai Buruh, GPPS, PRI, P3RI, Murba, Baperki, PIR-Wongsonegoro, Grinda, Permai, Persatuan Daya, PIR-Hazairin, PPPTI, AKUI, Partai Rakyat Desa, PRIM, ACOMA, dan R.Sudjono.

<sup>78</sup> Alfian, *Hasil Pemilihan Umum 1955 Untuk DPR, LEKNAS, 1971*, hal. 4, lih. Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988, hal.216.

<sup>79</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hal.171.

Indonesia (MRI) yang merupakan gabungan berbagai organisasi buruh<sup>80</sup>. Di zaman Jepang, partai-partai ini dilarang mengadakan kegiatan. Karena itu, ketika Pemerintah membuka kesempatan seluas-luasnya untuk membentuk partai politik, serta-merta diterima semua golongan dengan antusias. Inilah yang mendorong lahirnya banyak partai ketika negara Indonesia sendiri masih sangat muda. Karena itu, terjadi apa yang disebut Daniel S. Lev "gejala kekacauan yang tidak asing bagi sistem multi-partai"<sup>81</sup>.

Sejalan dengan apresiasi terhadap prinsip kemerdekaan berserikat dan penerapannya dalam kebijakan kepartaian, pada masa awal kemerdekaan terjadi pula perubahan sistem kabinet. UUD 1945 yang menentukan sistem kabinet bersifat presidentil, atas usul KNIP diubah menjadi sistem parlementer sehingga terbentuklah Kabinet ke-2 di bawah Sutan Syahrir, yang sebelumnya menjabat Ketua Badan Pekerja KNIP, sebagai Perdana Menteri pertama<sup>82</sup>. Dalam Maklumat yang dikeluarkan Pemerintah mengenai pembentukan Kabinet II ini, dinyatakan bahwa perubahan sistem kabinet ini memang telah lama dirasakan perlunja, akan tetapi berhubung dengan beberapa keadaan maka terpaksa ditunda sampai ada kesempatan yang baik.<sup>83</sup>:

---

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> Menurut Daniel S. Lev: "Sistem partai di Indonesia menunjukkan gejala beberapa ke-kacauan yang tidak asing bagi sistem multi-partai di dunia. Ada partai kecil yang mempunyai pengaruh yang jauh lebih besar daripada dukungannya dalam masyarakat; di samping itu tidak ada partai yang mengembangkan sikap memikul tanggung jawab penuh seperti yang biasanya terdapat pada partai yang menguasai pemerintahan tanpa koalisi. Lagi pula, sistem parlementer (di Indonesia) tidak pernah memiliki kekuasaan sepenuhnya, kewenangan dan keabsahan dalam tata-tertib politik dan juga tidak dapat menguasai segala aspek situasi konflik politik. Pada akhirnya, pemerintahan parlementer dijatuhkan oleh kekuatan-kekuatan extra parlementer seperti Presiden dan tentara. Akan tetapi, partai politik juga tidak luput dari tantangan dari kalangan mereka sendiri. Dan hal ini juga membantu timbulnya Demokrasi Terpimpin". "Political Parties in Indonesia" dalam *Party Systems of Southeast Asia, Journal of Southeast Asian History*, Maret 1967, hal.58. *Ibid.*, hal. 172.

<sup>82</sup> Pengumuman tanggal 14 Nopember 1945, lih. juga Susan Finch dan Daniel S. Lev, *Op.Cit.*, hal.5.

<sup>83</sup> Maklumat Pemerintah yang dimuat dalam Berita Republik Indonesia Tahun I No.2, hal. 9 kolom 3/4. Di sini antara lain dinyatakan: "Oleh karena Kementerian pertama dari Republik Indonesia dibentuk buat sementara waktu, tatkala saatnya genting dalam sedjarah Negara, maka sudah semestinya bahwa bagian-bagian Pemerintah tadi menunjukkan tanda-tanda tergesa-gesa itu. Pembaruan dari Kabinet memang telah lama dirasakan perlunja, akan tetapi berhubung dengan beberapa keadaan maka terpaksa ditunda sampai ada kesempatan yang baik." "Pemerintah Republik Indonesia setelah mengalami udjian-udjian yang hebat dengan selamat, dalam tingkatan pertama dari usahanya menegakkan diri, merasa bahwa saat sekarang sudah tepat untuk mendjalankan matjam-matjam tindakan darurat guna menjempurnakan tata-usaha Negara kepada susunan demokrasi." "Jang terpenting dalam perubahan-perubahan susunan Kabinet buru itu ialah bahwa tanggung djawab adalah di dalam tangan Menteri."

Yang menarik untuk diperhatikan dari Maklumat itu ialah bahwa susunan kabinet sebelumnya yang bersifat presidentil dianggap sebagai susunan sementara yang bersifat tergesa-gesa. Pembaruan susunan sementara yang bersifat presidentil itu diakui telah lama dirasakan perlunya, tetapi berhubungan keadaan belum memungkinkan, baru pada tanggal 14 Nopember 1945 itulah dianggap sudah tepat waktunya untuk melakukan tindakan untuk menyempurnakan tata-usaha Negara yang bersifat demokratis. Dari sini dapat dikatakan bahwa Pemerintah menganggap sistem presidentil yang dirumuskan dalam UUD 1945 itu bersifat sementara dan kurang demokratis. Perubahan ke arah sistem parlementer sudah lama dirasakan perlunya, tetapi belum dapat dilakukan berhubungan karena pertimbangan keadaan.

Harus diakui bahwa komitmen Pemerintah ketika itu untuk melaksanakan asas kedaulatan rakyat atau demokrasi itu, sesuai dengan pernyataan-pernyataan yang dikemukakan, memang sangat besar. Ini tercermin dalam Maklumat tersebut di atas<sup>84</sup>. Akan tetapi, komitmen itu dikembangkan atas asumsi bahwa sistem yang dirumuskan dalam UUD 1945 sama sekali belum bersifat demokratis dan UUD 1945 itu bersifat sementara belaka. Bahwa UUD 1945 ini bersifat sementara, tentulah tidak perlu dipersoalkan. Bahkan Soekarno sendiri seperti diuraikan dalam Pendahuluan, menyatakan bahwa UUD ini adalah UUD kilat, 'revolutie grondwet'<sup>85</sup>. Akan tetapi, yang menarik untuk diperhatikan dalam hubungan ini adalah bahwa dengan adanya Maklumat Pemerintah tersebut di atas terlihat bahwa sejak masa paling awal dari masa pemerintahan Indonesia, tidak tergambar adanya usaha untuk mencoba menerapkan terlebih dahulu gagasan-gagasan kreatif yang telah dihasilkan dalam perumusan UUD 1945 itu secara konkrit. Karena itu, dapat pula dikatakan bahwa gagasan kreatif yang mencoba mengkombinasikan gagasan kedaulatan rakyat dalam pengalaman masyarakat barat liberal dengan pikiran-pikiran kolektivistis sosialisme moderen dan yang mencoba

---

<sup>84</sup> Dalam Maklumat itu juga dinyatakan: "Tindakan-tindakan demokratis yang lain yang segera harus dijalankan ialah mengadakan Pemilihan Umum supaya wakil-wakil rakyat yang terpilih dengan merdeka dapat mengambil bahagian yang tepat dalam menjalankan politik Pemerintah dan menentukan haluan Negara." "Dengan kesempurnaan dari Pemilihan Umum ini, maka habislah dengan sendirinya pekerjaan Badan Pekerja sekarang, yang baru-baru ini disusun, yang buat sementara waktu menjalankan pekerjaan MPR dan Dewan Pembentukan Undang-Undang." *Ibid.*

<sup>85</sup> Pidato Soekarno dalam Sidang PPKI, 18 Agustus 1945, lihat Yanin, *Op.Cit.*, 1959, hal. 410.

menyerasikannya dengan tradisi budaya lokal, tidak memperoleh peluang secara proporsional untuk diuji-cobakan dalam praktek. Malahan, untuk membenarkan penerapan sistem parlementer, sebagai ganti dari Kabinet Presidentil yang dibentuk sebelumnya, Pemerintah mengidentikkan sistem parlementer itu dengan sistem demokrasi, yang berarti bahwa sistem Presidentil tidak dianggap sebagai demokrasi. Padahal, demokratis atau tidaknya suatu sistem tidaklah tergantung kepada salah satu dari kedua sistem pemerintahan itu.

Dengan perubahan ini, pengorganisasian kedaulatan rakyat dan sistem pertanggungjawaban Pemerintah juga berubah. Akibatnya, kedudukan DPR menjadi kuat dan memang dapat menjalankan kedaulatan rakyat secara efektif dengan menjatuhkan pemerintah jika dianggap tidak berhasil memenuhi aspirasi rakyat. Perkembangan seperti ini, jika dipandang secara sempit hanya dari segi demokrasi politik saja, dapat dianggap sebagai kemajuan penting. Tetapi, apa bila dilihat secara lebih luas, sistem yang dipraktekkan ini sekurang-kurangnya mengandung dua kelemahan sekaligus. Pertama, sistem yang diterapkan hanya berorientasi kepada demokrasi politik, sehingga menyebabkan dimensi perekonomian rakyat terabaikan. Kedua, demokrasi politik yang dijalankan secara penuh dengan tanpa mempertimbangkan tingkat perkembangan kecerdasan dan kematangan politik rakyat, dapat menimbulkan permasalahan tersendiri. Ini terbukti dengan terganggunya tertib ketatanegaraan sampai menjelang keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Beberapa peristiwa yang dapat dianggap sebagai bukti atas terganggunya tertib ketatanegaraan itu antara lain adalah terjadinya beberapa kali pengambilalihan kekuasaan pemerintahan dan pembubaran DPR oleh Presiden serta macetnya pengambilan keputusan di Konstituante. Namun demikian, meskipun sistem kabinet sudah diubah, tetapi dalam praktek, tertib ketatanegaraan berdasarkan sistem inipun tidak diterapkan secara konsekuen. Pada tahun 1948, setelah Kabinet Amir Syarifuddin II mengundurkan diri<sup>86</sup> berdasarkan ketetapan Presiden No.3 tahun 1948, dibentuklah Kabinet Presidentil yang dalam pelaksanaan tugasnya dipimpin oleh Wakil Presiden Mohammad

---

<sup>86</sup> *Kabinet Amir Syarifuddin II ini mengundurkan diri 23 Januari 1948, tetapi terus bekerja sampai tanggal 29 Januari 1948 ketika Kabinet Hatta I sebagai penggantinya dibentuk.*

Hatta<sup>87</sup>. Dengan diselingi Kabinet PDRI antara 19 Desember 1948 - 13 Juli 1949<sup>88</sup>, sistem presidentil terus dipertahankan dalam susunan Kabinet Hatta II sampai 20 Desember 1949, meskipun secara resmi kedudukan Hatta sendiri sebagai pimpinan tetap disebut Perdana Menteri<sup>89</sup>.

Oleh beberapa sarjana, inkonsistensi penerapan sistem parlementer itu dikaitkan dengan tindakan Presiden mengambil alih kekuasaan pemerintah apa bila terjadi keadaan genting<sup>90</sup>. Praktek pengambil-alihan kekuasaan Pemerintah itu antara tahun 1945 sampai dengan tahun 1959 terjadi tiga kali berturut-turut pada tahun 1946, 1947, dan 1948. Berdasarkan Maklumat Presiden No.1/1946 dan Maklumat Presiden No.2/1946, kekuasaan pemerintahan dinyatakan kembali berada di tangan Presiden<sup>91</sup>, kemudian pada tahun 1947 berdasarkan Maklumat Presiden No.6/1947<sup>92</sup> dan terakhir antara tanggal 15 September sampai dengan 15 Desember 1948 dengan Maklumat No.3 tahun 1948<sup>93</sup>. Pengambilalihan kekuasaan ini menunjukkan bahwa sistem parlementer bukanlah pilihan ideal bagi Indonesia. Pengambilalihan itu mencerminkan realitas politik yang belum stabil, terutama di masa pertumbuhannya setelah kemerdekaan. Ketidakstabilan kabinet inilah yang justeru tampak sebagai ciri langsung dari diterapkannya sistem parlementer antara tahun 1945-1965. Menurut Susan Finch dan Daniel S.Lev, selama masa 30 tahun itu tercatat tidak kurang 23 kabinet yang jatuh bangun<sup>94</sup>. Bahkan, jika Kabinet PDRI yang dipimpin oleh Syafruddin Prawiranegara dihitung sebagai

---

<sup>87</sup> Susan Finch and Daniel S.Lev, *Op.Cit.*, hal.14-15.

<sup>88</sup> *Ibid.*, hal.16.

<sup>89</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, *Op.Cit.*, hal. 74.

<sup>90</sup> Bambang Daroeso dan Sugeng Suryanto, *Undang-Undang Dasar 1945 dan Gerak Pelaksanaannya*, Erlangga, Jakarta, 1983, h.48.

<sup>91</sup> Maklumat No.2 tahun 1946.

<sup>92</sup> Maklumat No.6 tahun 1947

<sup>93</sup> Maklumat No.3 tahun 1948.

<sup>94</sup> Susan Finch, *Op.Cit.*



kabinet yang berdiri sendiri, jumlahnya menjadi 24 kabinet<sup>95</sup>. Artinya, hampir setiap tahun terjadi pergantian kabinet<sup>96</sup>.

Jadi, kuatnya kedudukan parlemen dalam sistem parlementer, tidaklah menjamin tegaknya negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur seperti diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Pelaksanaan pembangunan yang sistematis dalam upaya mencapai masyarakat adil-makmur, tidak dapat memperoleh momentum karena tidak adanya pemerintahan yang stabil. Adopsi terhadap sistem parlementer di masa lalu, telah gagal membuktikan keunggulannya sebagai sistem pemerintahan di Indonesia. Apa lagi, penerapannya sendiri jelas tidak sesuai dengan UUD 1945 yang menghendaki sistem presidential.

Dengan demikian, selama periode ini individualitas rakyat mendapat tempat yang penting dalam kebijakan politik. Karena itu, dua UUD yang dirumuskan selama periode ini (Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950) sama-sama mencantumkan pasal-pasal HAM secara lengkap dan tegas seperti dalam Deklarasi PBB<sup>97</sup>. Semua ini menunjukkan bahwa praktek yang dibangun lebih bercorak individualisme dan liberalisme dalam arti bahwa individualitas rakyat lebih dihargai di atas kolektivitas. Tindakan Pemerintah yang menerapkan sistem kabinet parlementer dan membentuk partai politik dengan sistem multi-partai tanpa disadari telah menggiring pelaksanaan kedaulatan rakyat ke arah liberalisme. Dalam kondisi negara baru yang belum stabil, kedua tindakan itu menyebabkan tumbuhnya dinamika politik luar biasa sehingga sistem politik berkembang ke arah paham liberalisme yang tidak berbeda dengan yang terjadi di Eropah Barat yang justru sangat ditentang oleh para tokoh pergerakan sendiri. Karena itu, periode ini sering disebut Demokrasi Liberal. Kedaulatan rakyat bidang politik dilaksanakan

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, hal.16.

<sup>96</sup> Angka ini merupakan salah satu 'record' pergantian kabinet parlementer tertinggi di dunia. Bandingkan dengan India, Pakistan, Malaysia dan beberapa negara Eropah yang juga menerapkan sistem parlementer yang labil, tetapi tidak mencapai pergantian satu kali setahun seperti Indonesia.

<sup>97</sup> Deklarasi ini diterima oleh Sidang SU-PBB tanggal 10 Desember 1948 yang kemudian oleh SU-PBB tahun 1950 ditetapkan sebagai Hari Hak Asasi Manusia. Lih. *United Nations, Basic Facts about the United Nations*, UN., New York, 1989, hal.144.

melalui kebijaksanaan yang menekan dimensi individualitas. Dengan kata lain, kombinasi yang ingin diwujudkan dalam kebijakan politik, ternyata lebih condong kepada individualisme.

### 3. Apresiasi Terhadap Masalah Hak Asasi Manusia

Dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat, yang juga penting untuk diperhatikan ialah soal hubungan antara rakyat dengan kekuasaan negara sehari-hari. Menurut John Locke, adanya organisasi dan pemerintahan negara, tidaklah menghilangkan hak rakyat untuk turut serta menentukan jalannya negara itu<sup>98</sup>. Dasar pemikiran filsafat John Locke inilah, menurut Muhammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, yang dijadikan landasan bagi pengakuan hak-hak asasi manusia (HAM), sebagaimana kemudian terlihat dalam Deklarasi Kemerdekaan Amerika Serikat tahun 1776<sup>99</sup>. Namun, seperti dikemukakan terdahulu, dalam perdebatan di sidang-sidang BPUPKI, paham mengenai HAM itu kurang populer. Ini terjadi karena pengaruh Soepomo yang mengemukakan pandangannya mengenai teori negara integralistik atau negara kekeluargaan yang bertitik tolak dari paham yang sangat anti-individualisme. Terlepas dari kenyataan bahwa paham ini mengalami sedikit revisi setelah diterimanya rumusan yang kemudian menjadi Pasal 28 UUD 1945, yang jelas adalah bahwa paham HAM memang kurang populer sebelum Indonesia merdeka.

Dalam Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, seperti dikemukakan terdahulu terlihat bagaimana aspirasi anggota BPUPKI untuk mencantumkan ketentuan HAM ini dalam rancangan naskah UUD kurang mendapat tanggapan yang populer. Setelah diketahui bahwa rancangan naskah UUD yang disusun oleh Panitia UUD yang diketuai oleh Soekarno tidak mencantumkan ketentuan mengenai hak asasi manusia (HAM), banyak anggota yang berusaha

---

<sup>98</sup> Menurut Locke, hubungan antara rakyat dengan negara diikat oleh dua instansi perjanjian, 'factum unionis' dan 'factum subjectionis'. Dalam instansi pertama yang melahirkan pembentukan negara dimana rakyat menyerahkan haknya kepada penguasa, tetapi disini tidak semua hak itu hilang. Hak-hak yang bersifat dasar tetap berada di tangan rakyat dengan mana setiap persetujuan terbentuk atas dasar suara mayoritas. John Locke, "An Essay Concerning the True Original, Extent and of Civil Government", ch.VIII, dalam S.Comming and Robert N.Linscott (eds.), *Man and the State: The Political Philosophers*, Modern Library, Random House, 1953, hal.111.

<sup>99</sup> Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PS-HTN, FHUI, Jakarta, cet. 1983, hal.309.

mengusulkan agar soal itu tidak dilupakan<sup>100</sup>.

Soekarno menyampaikan penolakan Panitia yang dipimpinnya kurang lebih dengan alasan bahwa paham HAM itu didasarkan pada alam pikiran individualisme-liberalisme yang mengandung teori konflik. Paham individualisme dan liberalisme yang diajarkan oleh tokoh-tokoh seperti Rousseau, Montesquieu, John Locke, Hobbes dan Emmanuel Kant inilah yang justeru harus ditentang dan karena itu tidak perlu dicantumkan dalam UUD. Kedaulatan rakyat, menurut Soekarno, bukanlah kedaulatan individu. "Kita rantjangkan undang-undang dasar dengan kedaulatan rakyat, bukan kedaulatan individu", katanya<sup>101</sup>. Dalam sidang-sidang yang penuh 'heroisme' ini, apa saja yang berbau individualisme dan liberalisme, langsung dikaitkan dengan kolonialisme dan imperialisme yang dibenci mendarah-daging oleh setiap tokoh pergerakan ketika itu<sup>102</sup>, sehingga pikiran-pikiran yang berbau individualisme memang tidak populer.

Sebaliknya, pikiran-pikiran, pendapat, ataupun paham yang menentang atau melawan kolonialisme barat, justeru populer atau setidaknya tidak dikecam sebagai musuh oleh tokoh-tokoh pergerakan ini. Sebagai contoh, pernyataan-pernyataan tokoh-tokoh seperti Soekarno sendiri, Soepomo dan lain-lain dalam perdebatan di sidang-sidang BPUPKI itu menempatkan Jepang sebagai sahabat. Ini dapat dimaklumi karena Ketua BPUPKI sendiri, meskipun tidak aktif dalam rapat-rapat, sebenarnya adalah seorang perwira Jepang. Soepomo sendiri, di satu pihak menolak paham yang berkembang di kalangan negara-negara sekutu baik yang bersifat liberal maupun komunis yang berada dalam satu front mendukung kolonialisme dan imperialisme; di pihak lain, Soepomo memuji negara totaliter dan fasist seperti Jerman dan

---

<sup>100</sup> Ini diakui oleh Soekarno dalam pengantarnya untuk Rapat Besar tanggal 15 Juli 1945, dengan mengatakan: "... meski-pun kita telah dengan diam-diam atau tidak dengan diam-diam menjtudjui dasar kekeluargaan atas dasar gotong royong ini, maka sesudah rantjangan Undang-Undang Dasar ini dibagikan di kalangan anggota-anggota, kami Panitia didatangi oleh banjak sekali anggota-anggota yang menanyakan apa sehubnja di dalam Undang-Undang Duser, Undang-Undang Dasar yang kita rantjangkan misalnja tidak dimaktubkan hak-hak manusia, hak-hak warganegara, tidak diterangkan disitu, ...". Yamin, *Op.Cit.*, hal. 287.

<sup>101</sup> Yamin, *Op.Cit.*, Jilid I, hal. 298.

<sup>102</sup> Karena itu, seperti dikatakan Radjiman sebagai Ketua Sidang BPUPKI ketika itu: "... bahwa Undang-Undang yang kita bentuk buat Indonesia merdeka ini, tidak sadja tidak berdasar pada individualisme tetapi menentangnja djuga, memeras, melebur, memusnahkan individualisme." *Ibid.*

Jepang. Tentu saja, dalam suasana perjuangan kemerdekaan, semua tokoh pergerakan bersikap sangat anti barat, anti individualisme-liberalisme yang diidentikkan dengan kolonialisme-imperialisme. Jerman dan terutama Jepang ketika itu menjadi semacam simbol anti imperialisme di kalangan tokoh-tokoh pergerakan. Sikap anti imperialisme itu sudah sedemikian rupa sehingga Jepang dan begitu pula Jerman dianggap sebagai sahabat dan bahkan simbol perlawanan terhadap imperialisme. Karena itu, apresiasi terhadap paham yang dianut baik oleh Jerman maupun Jepang ini oleh kalangan tokoh-tokoh pergerakan juga harus dimaklumi. Dalam paham kenegaraan yang diterapkan di kedua negara ini terdapat persatuan yang erat antara pimpinan dan rakyat. Hubungan antara rakyat dengan Pemerintah diikat oleh tali kekeluargaan atau setidaknya hubungan itu dipersepsikan sebagai hubungan yang bersifat kekeluargaan dan gotong royong tanpa konflik satu sama lain.

Paham demikian ini, di satu pihak dianggap cocok dengan ciri-ciri kultural masyarakat tradisional Indonesia sendiri, dan juga dipandang penting untuk membangun dan membangkitkan kesatuan perlawanan terhadap imperialisme. Persatuan dan kekeluargaan yang dimaksud disini bahkan diperluas maknanya, tidak hanya ke dalam (internal) tetapi juga keluar (eksternal) antar seluruh bangsa Asia di bawah simbol perlawanan Jepang. Karena itu, wajar jika tidak ada orang yang menolak cita kekeluargaan dan gotong-royong untuk dijadikan dasar paham kenegaraan Indonesia merdeka. Soekarno dan Soepomo sendiri berhasil pula menguraikan konsep negara kekeluargaan itu secara jitu sehingga kesimpulan yang dicapai bahwa dalam paham kekeluargaan itu tidak diperlukan adanya asumsi-asumsi yang bersifat konflik dalam merumuskan konsep hubungan antara rakyat dan negara, sangat mempengaruhi jalan pikiran sebagian besar anggota BPUPKI. Karena itu, meskipun semula banyak yang mengusulkan agar soal HAM itu dimuat dalam UUD akhirnya semua anggota tidak lagi banyak bersuara. Yang agak berkeras mengusulkan agar perlindungan HAM ini tetap dimuat dalam UUD hanya Hatta dan Yamin. Berkat kegigihan mereka berdua inilah kemudian Soepomo sendiri akhirnya mengambil sikap kompromi dengan menerima usulan untuk memasukkan pasal HAM itu, terutama rumusan mengenai Pasal 28 UUD 1945 dengan catatan bahwa kesan yang mempertentangkan antara rakyat dan negara dihilangkan. Karena itu, seperti dikemukakan

terdahulu, dapat dikatakan bahwa setelah UUD 1945 ditetapkan, gagasan kedaulatan rakyat itu merupakan kombinasi antara individualisme dan kolektivisme.

Kemudian, setelah Indonesia merdeka, suasana pemikiran yang berkembang justru sebaliknya. Masuknya secara lengkap pasal-pasal mengenai HAM, baik dalam naskah Konstitusi RIS maupun dalam UUDS 1950, kiranya dapat menjelaskan perubahan apresiasi terhadap HAM ini. Padahal, baik dalam penyusunan dan perumusan Konstitusi RIS maupun UUDS 1950, tokoh yang sangat memegang peranan adalah juga Soepomo, yang ketika menyusun UUD 1945 sangat menentang gagasan HAM itu.

Perkembangan sikap Soepomo sendiri, yang sangat besar jasanya dalam perumusan ketiga konstitusi ini, patut dihargai. Mungkin juga bahwa perubahan sikap di atas tidak harus dipahami sebagai perubahan pendapat pribadi Soepomo sendiri mengenai soal ini. Sangat boleh jadi bahwa Soepomo hanya menyesuaikan diri dengan perkembangan pemikiran di kalangan pemimpin dan tokoh masyarakat serta praktek kenegaraan selama periode demokrasi parlementer. Akan tetapi, yang pasti ialah bahwa dalam perkembangan bangan penyusunan kedua konstitusi terakhir ini, tidak diperoleh informasi mengenai pendapat Soepomo mengenai HAM ini. Karena itu, satu-satunya kesimpulan yang dapat ditarik dari besarnya peranan Soepomo dalam merumuskan naskah Konstitusi RIS maupun UUDS 1950 adalah bahwa pandangan Soepomo sendiri sudah mengalami penyesuaian yang mendasar mengenai soal ini. Namun, terlepas dari kemungkinan perubahan dalam pandangan Soepomo ini, yang jelas praktek-praktek ketata negaraan yang kemudian diterapkan selama periode Demokrasi Parlementer, menunjukkan pula terjadinya perubahan apresiasi di kalangan para pemimpin Indonesia mengenai konsep HAM ini. Individualitas rakyat semakin dianggap penting dalam kehidupan kenegaraan sehari-hari.

## B. PERIODE DEMOKRASI TERPIMPIN: 1959-1966

### 1. Kebijakan Umum Demokrasi Terpimpin

Segera setelah keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959<sup>103</sup>, ditetapkan pula Penetapan Presiden No.1/1959 dan No.2/1959<sup>104</sup> yang mengatur pembentukan DPR dan MPRS. Penpres ini diikuti Keputusan Presiden No.199/1960 yang menetapkan jumlah anggota MPRS sebanyak 616 orang dengan perincian 257 orang anggota DPRGR, 241 orang dari Golongan Karya dan 118 Utusan Daerah. Dalam tugasnya, MPRS ini berhasil mengadakan tiga kali Sidang Umum, yaitu antara tanggal 10 Nopember sampai dengan 7 Desember 1960, antara tanggal 15 sampai dengan 22 Mei 1963, dan Sidang Umum ketiga pada bulan April 1965<sup>105</sup>. Dalam sidang-sidang ini, gagasan untuk mengembangkan kombinasi paham yang menekankan kedudukan individu dengan paham yang menekankan kolektivitas kembali muncul ke permukaan.

Dalam periode Demokrasi Parlementer, sintesis antara paham individualisme dan kolektivisme tidak berhasil dicapai. Ini terbukti dengan menonjolnya praktek liberalisme dalam proses politik nasional di satu pihak, dan kuatnya kontrol Pemerintah terhadap dunia usaha sehingga kekuatan usaha-usaha individu tidak berkembang di bidang ekonomi. Dengan kata lain, gagasan kedaulatan rakyat selama periode ini, di bidang politik lebih menonjolkan sifat liberal dan individualisme ekstrim sedangkan di bidang ekonomi, lebih menonjolkan kolektivisme ekstrim. Situasi demikian mendorong dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang isinya dianggap lebih menjamin stabilitas karena kedudukan sentral Presiden yang ditetapkan di dalamnya. Dengan UUD 1945 ini, kedudukan Presiden menjadi sangat kuat dan lebih menjamin proses kesinambungan pembangunan nasional yang lebih sistematis. Karena itu, langkah pertama yang dilakukan oleh MPRS yang dibentuk menyusul diberlakukannya

---

<sup>103</sup> *Keppres No.150/1959, LN-RJ 1959 No.75.*

<sup>104</sup> *Penpres No.1/1959 tentang DPR, LN.Tahun 1959 No.76 dengan Penjelasannya TLN No.1815. Penpres No.2/1959 tentang MPRS, LN.1959 No.77, dengan Penjelasan dalam TLN 1959 No.1816.*

<sup>105</sup> *Inventarisasi dan Himpunan Ketetapan-Ketetapan MPR-RI 1960-1988, Penerbit Alda, Jakarta, 1989, hal.4.*

kembali UUD 1945, dalam Sidang Umumnya yang pertama pada tanggal 10 Nopember - 7 Desember 1960, ialah menetapkan<sup>106</sup>:

- 1) TAP MPRS No.I/1960 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara<sup>107</sup>;
- 2) TAP MPRS No.II Tahun 1960 tentang Haluan Pembangunan<sup>108</sup>.

Pada tahun 1963, diadakan lagi Sidang Umum MPRS yang juga menghasilkan 2 ketetapan, yaitu<sup>109</sup>:

- 1) TAP MPRS No.III/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup.
- 2) TAP MPRS No.IV/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.

Pada tahun 1965, sekali lagi MPRS mengadakan Sidang Umum dan menghasilkan 4 ketetapan, yaitu<sup>110</sup>:

- 1) TAP MPRS No.V/1965 tentang Amanat Politik Presiden/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS Yang Berjudul "Berdikari" Sebagai Penegasan Revolusi Indonesia dalam Bidang Politik, Pedoman Pelaksanaan MANIPOL dan Landasan Program Perjuangan Rakyat Indonesia.
- 2) TAP MPRS No.VI/1965 tentang Banting Stir Untuk Berdiri Di Atas Kaki Sendiri di Bidang Ekonomi dan Pembangunan.
- 3) TAP MPRS No.VII/1965 tentang "GESURI", "TAVIP", "THE FIFTH Freedom Is Our

<sup>106</sup> *Ibid.*, hal.3.

<sup>107</sup> Dalam TAP ini, dinyatakan bahwa MPRS "memperkuat Manifesto Politik Republik Indonesia serta perinciannya sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara", sedangkan amanat Presiden pada Sidang Pleno Depernas mengenai Pembangunan Semesta Berencana tanggal 28 Agustus 1959 ditetapkan sebagai "Garis-Garis Besar Haluan daripada Pembangunan". LN. 1960 No.138, ditetapkan tanggal 19 Nopember 1960 dan diundangkan 23 Nopember 1960.

<sup>108</sup> Materi dasar TAP MPRS No.III/1960 ini, diambil dari Rancangan Dasar Undang-Undang Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahun 1961-1969 yang merupakan karya Depernas. LN 1960 No.152, ditetapkan tanggal 3 Desember dan diundangkan tanggal 13 Desember 1960. Dengan ditetapkannya TAP MPRS ini, maka untuk pertama kali Indonesia memiliki Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana. Ditetapkan di Bandung dalam Sidang Pleno ke-5 tanggal 3 Desember 1960. LN.1960 No.152.

<sup>109</sup> *Inventarisasi dan Himpunan, Op.Cit.*, hal.4.

<sup>110</sup> *Ibid.*, hal.4-5.

Weapon" dan "The Era of Confrontation" Sebagai Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik RI.

- 4) TAP MPRS No.VIII/1965 tentang Prinsip-Prinsip Musyawarah Untuk Mufakat Dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman Bagi Lembaga-Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan.

Dari ke delapan TAP MPRS itu, yang perlu dicatat antara lain adalah TAP MPRS terakhir, yaitu TAP MPRS No. VIII/1965 yang berisikan prinsip-prinsip musyawarah untuk mufakat (musykat) dalam demokrasi terpimpin sebagai pedoman bagi MPRS dan DPRGR<sup>111</sup>. TAP ini dapat dikatakan mencerminkan sikap dan kebijakan politik Pemerintah mengenai pelaksanaan kedaulatan rakyat yang menjadi topik disertasi ini. Gagasan demokrasi politik dan ekonomi yang selama periode Demokrasi Parlementer berkembang terpisah, diikhtirakan untuk kembali utuh, di mana keberadaan individualitas dan kolektivitas berada dalam keseimbangan. Dalam Bab II Pasal 5 TAP MPRS No.VIII/1965 ini dikemukakan 4 ciri khas demokrasi terpimpin, yaitu bahwa<sup>112</sup>:

- "1) Demokrasi Terpimpin bertentangan dengan demokrasi liberal dan bukan diktatur, tetapi adalah Demokrasi Gotong Royong dari semua golongan yang mendukung Revolusi Indonesia menentang kapitalisme, imperialisme, feodalisme, kolonialisme, dan neo-kolonialisme.
- 2) Demokrasi Terpimpin bukan medan pertempuran antara oponent-oponent satu sama lain, medan hantam-hantaman antara antagonisme, medan untuk mencari kemenangan satu golongan atas golongan yang lain, medan untuk merebut kekuasaan oleh satu golongan terhadap yang lain. 3) Demokrasi Terpimpin mencari synthese, mencari akumulasi pikiran dan tenaga untuk melaksanakan Amanat Penderitaan Rakyat.
- 4) Demokrasi Terpimpin melarang propaganda anti-Nasionalisme anti-Agama Anti-Komunisme, tetapi sebaliknya menghendaki konsultasi sesama aliran progressif-revolusioner."

Artinya, paham Demokrasi Terpimpin diorientasikan pada usaha mencari sintesis antara berbagai pandangan dalam rangka melaksanakan Amanat Penderitaan Rakyat. Demokrasi Terpimpin dirumuskan sebagai sintesis antara paham liberalisme dan paham diktatur yang

---

<sup>111</sup> Ditetapkan dalam Rapat Paripurna ke-2 di Bandung, tanggal 16 April 1965 (Sidang Umum ke-III), *Ibid.*, hal.75-83.

<sup>112</sup> *Ibid.*, hal.79.



mencerminkan semangat mencari penyelesaian pertentangan antara paham yang menekankan individualitas dan yang menekankan kolektivitas (lama). Hanya saja, dalam demokrasi terpimpin yang disebut demokrasi gotong royong ini, semua isme dan paham yang berbeda-beda itu diusahakan untuk dihimpun menjadi satu isme, yaitu NASAKOMisme (Nasionalisme, Agama, dan Komunisme). Artinya, yang dilakukan bukan lagi sintesis, melainkan sinkretisme. Lagi pula, dalam prakteknya, apa yang disebut sebagai gotong royong adalah gotong royong yang terbatas pada golongan-golongan:

- 1) Yang menentang kapitalisme, imperialisme, feodalisme, kolonialisme, dan neo-kolonialisme.
- 2) Yang mempunyai aliran progresif-revolusioner yang tidan anti-Nasionalisme, Anti- Agama dan Anti-Komunisme (NASAKOM).

Yang tidak memenuhi ke 2 syarat itu, tidak dianggap termasuk golongan Demokrasi Gotong Royong. Yang ingin dicapai dalam Demokrasi Terpimpin ini adalah kesamaan pendapat, akumulasi pikiran dan tenaga. Akibatnya, ruang gerak untuk perbedaan pendapat yang menjadi unsur utama dalam sistem demokrasi, menjadi hilang. Unsur "Demokrasi" dan unsur "Terpimpin" yang menurut Bab II Pasal 2 butir (1) TAP ini, "bergandengan mutlak satu sama lain, dua unsur 'loro-loroning atunggal'" lebih menonjolkan unsur "Terpimpin" daripada "Demokrasi"<sup>113</sup>. Menurut Pasal 2 butir (2), yang dimaksud dengan kata "Terpimpin" itu adalah dipimpin oleh Pancasila, baik oleh ideologi maupun cara-cara bekerjanya. Dalam praktek, yang menentukan cara-cara melaksanakan keterpimpinan oleh ideologi Pancasila itu adalah Presiden. Sehingga praktis yang dimaksudkan dengan Demokrasi Terpimpin adalah Demokrasi yang dipimpin dan ditentukan oleh Presiden. Puncak perkembangan demokrasi yang tergantung kepada Presiden ini dapat dilihat dengan ditetapkannya TAP MPRS No.III/1963 yang mengangkat Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Indonesia seumur hidup<sup>114</sup>.

---

<sup>113</sup> *Ibid.*, hal.78.

<sup>114</sup> *Ditetapkan dalam dalam Rapat Paripurna ke-3 Sidang Umum ke-II di Bandung tanggal 18 Mei 1963. Ibid.*, hal.49-50. *Predikat Pemimpin Besar Revolusi, berdasarkan TAP MPR No.XVII/1966, dinyatakan tidak membawa wewenang lukum, dan bahkan TAP MPRS No.III/1963 ini kemudian dicabut dengan TAP MPR No.XXXV/1967.*

Semua isi TAP MPRS lain yang ditetapkan selama periode Demokrasi Terpimpin ini, pada dasarnya mencerminkan besarnya kekuasaan Presiden Soekarno sebagai pemimpin yang mempunyai kekuasaan terpusat. Isi TAP MPRS No.I/1960, misalnya, berasal dari isi dan hanya menegaskan berbagai Amanat Presiden sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara, Garis-Garis Besar Haluan Pembangunan, Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik Indonesia dan bahkan memberikan kekuasaan penuh kepada Presiden untuk melaksanakan putusan-putusan MPRS yang memberikan kekuasaan besar kepada dirinya sendiri. Bahkan ucapan Presiden Soekarno dalam berbagai kesempatan juga dikutip apa adanya, meskipun ditulis dalam bahasa asing<sup>115</sup>. Hal yang sama juga terlihat pada judul TAP MPRS No.VI/1965 tentang "Banting Stir Untuk Berdiri Di Atas Kaki Sendiri Di Bidang Ekonomi dan Pembangunan". Judul dan isi TAP ini diambil dari amanat politik Bung Karno yang berjudul "TAVIP" tanggal 17 Agustus 1964<sup>116</sup>.

Dengan demikian, sintesis yang dimaksudkan untuk dicapai dalam perumusan gagasan kedaulatan rakyat selama periode ini malah terjebak kepada kolektivisme yang totaliter. Kekuasaan politik, dalam prakteknya terpusat di tangan Presiden yang bergelar sebagai Pemimpin Besar Revolusi. Semua kebijakan politik mengacu kepada tafsiran Pemimpin Besar Revolusi mengenai cara-cara menjabarkan dan melaksanakan Pancasila. Hal ini tercermin dalam produk-produk perundang-undangan yang mengatur mengenai pengorganisasian kedaulatan rakyat melalui lembaga permusyawaratan/perwakilan maupun mengenai partai politik. Karena itu, individualitas rakyat yang berdaulat tunduk secara mutlak di bawah kehendak kolektivitas yang diwakili oleh Presiden yang mengatasnamakan kehendak rakyat seluruhnya. Dengan doktrin NASAKOM yang didasarkan kepada Manifesto Politik Soekarno,

---

<sup>115</sup> Dalam Pasal 1 TAP MPRS No.VIII/1965, misalnya, ditetapkan: "Amanat-amanat/Pidato-pidato Presiden/Pemimpin Besar Revolusi: 'GESURI', 'TAVIP', 'The Fifth Freedom Is Our Weapon', dan 'The Era of Confrontation' adalah juga sebagai pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia, baik untuk bidang dalam negeri maupun bidang luar negeri." *Inventarisasi dan Himpunan, Op.Cit.*, hal.72-73.

<sup>116</sup> Butir 1 diktum TAP ini menegaskan: "Menyatakan menerima tanpa reserve Amanat Politik Presiden/Pemimpin Besar/Mandataris MPRS pada pembukaan Sidang Umum MPRS ke-III tentang Banting Stir di bidang Ekonomi dan Pembangunan sebagai landasan dan pedoman pelaksanaan Pembangunan Nasional Semesta Berencana untuk masa 3 tahun yang akan datang, yaitu sisa jangka waktu Tahapan Pertama mulai tahun 1966 s/d 1968 dengan landasan 'Berdiri Di Atas Kaki Sendiri' dalam ekonomi." *Ibid.*, hal.62.

sikap politik yang diprioritaskan adalah sikap anti-liberalisme seperti periode sebelumnya. Ini ditambah lagi dengan reaksi negatif terhadap kebijakan baru ini dari dunia Internasional, menyebabkan kebijakan politik Indonesia pada masa ini hiruk-pikuk dengan suara-suara anti liberalisme dan individualisme asing. Paham individualisme-liberalisme yang dipraktekkan sebelumnya, dengan mudah dikategorikan sebagai paham yang mengabdikan kepada kepentingan ideologi asing yang didasarkan pada individualisme dan liberalisme. Artinya, kolektivisme negara sangat dominan dalam periode ini yang pada gilirannya mempengaruhi corak kebijakan kedaulatan rakyat di bidang politik. Karena itu, walaupun kebijakan politik periode ini masih relevan dikaitkan dengan paham kedaulatan rakyat, maka gagasan kedaulatan rakyat selama periode ini cenderung sangat kolektivistis. Hal ini didukung pula oleh TAP MPRS No. VIII/MPRS/1965 yang menetapkan prinsip-prinsip musyawarah untuk mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman bagi lembaga-lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat untuk bekerja<sup>117</sup>. Dalam Bab II Pasal 1 butir (1) dinyatakan bahwa inti demokrasi terpimpin adalah Musyawarah untuk Mufakat. Untuk itu, mekanisme pengambilan keputusan MPR, DPR, Kabinet, DPA, BPK, MA dan lembaga negara lainnya, diusahakan agar di dicapai konsensus. Asas musyawarah untuk mufakat itu dirumuskan dalam Bab III Pasal 7 TAP ini dalam empat hal, yaitu<sup>118</sup>:

- 1) Musyawarah dilaksanakan berdasarkan gotong royong dengan sikap memberi dan menerima dalam suasana kekeluargaan, toleransi, timbang-rasa dan tenggang-menenggang antara segenap peserta musyawarah.
- 2) Pangkal tolak dalam tiap musyawarah adalah apriori persatuan dan bukan pertentangan antara para peserta.
- 3) Musyawarah dilaksanakan antara mereka yang dengan sungguh-sungguh menyetujui dasar

---

<sup>117</sup> *Inventarisasi dan Himpunan Ketetapan-Ketetapan MPR-RI, 1960-1988, Op.Cit.*

<sup>118</sup> Dalam Pasal 9 dinyatakan pula: "(1) Mufakat sebagai hasil kebulatan pendapat yang didapat dari setiap permusyawaratan/perwakilan dengan jalan gotong royong adalah buah pikiran bersama, bukan oleh perdebatan dan penyiasatan yg diakhiri oleh pengaduan kekuatan dan perhitungan suara pro dan kontra, melainkan untuk mencari kebenaran dalam melaksanakan AMPERA. (2) Mufakat sebagai hasil musyawarah haruslah bermutu tinggi yang dapat dipertanggung-jawabkan dan tidak bertentangan dengan dasar negara dan tujuan Revolusi. (3) Mufakat sebagai hasil kebulatan pendapat diterima dan harus dilaksanakan dengan kesungguhan dan keikhlasan hati." *Ibid.*

negara Pancasila, UUD 1945, Haluan Negara Manipol serta Pedoman-Pedoman pelaksanaannya dan tujuan Revolusi Nasional Indonesia dan yang sungguh-sungguh berhasrat mensukseskan musyawarah.

- 4) Musyawarah untuk mufakat bersendikan pada kesadaran dan rasa tanggung-jawab dari pimpinan dan peserta untuk menghadiri musyawarah, oleh sebab itu Musyawarah untuk Mufakat pada dasarnya tidak mengenal korum, tetapi mengenal ikut-sertanya unsur-unsur yang berkepentingan dan yang representatif untuk turut dalam musyawarah."

Bahkan, dalam TAP MPRS ini juga diatur bahwa pimpinan musyawarah bersifat kolektif, mencerminkan golongan-golongan peserta musyawarah. Artinya, semangat kolektivisme sangat menonjol dan justeru inilah yang dianggap inti demokrasi terpimpin. Dimensi individualitas dan bahkan segala sesuatu yang berbau individualisme dan liberalisme diidentikkan dengan kapitalisme, kolonialisme, dan neo-kolonialisme yang dimusuhi. Akibat lebih jauh adalah hak-hak individual rakyat dianggap sekunder dalam alam pikiran Demokrasi Terpimpin ini. Kolektivisme sangat diutamakan di atas segala ciri individualisme.

## 2. Kebebasan Berserikat dan Menyatakan Pendapat serta Kebijakan Kepartaian.

Sejak terbentuknya DPRGR tanggal 25 Juni 1960, produk UU yang dihasilkan sampai tahun 1966 adalah sebagai berikut:

Tabel 1

No.	Tahun Undang2	Materi Politik.	Materi Ekonomi	Lain-Lain.	Jumlah Undang2
01	Sejak 5 Juli '59 s/d 24 Juni '60	0	4	25	29
02	Sejak 25 Juni '60	0	2	2	4
03	1961	0	1	4	5
04	1962	0	3	19	22
05	1963	0	3	16	19
06	1964	0	1	13	14
07	1965	0	20	16	36
08	1966	1	4	18	22
09	1959-66	1	6	7	14
			44	120	165

Seperti terlihat dalam tabel, UU yang berkaitan langsung dengan masalah politik, hanya 1 buah, yaitu UU No.10/1966 tentang Kedudukan MPRS dan DPRGR Menjelang Pemilihan Umum<sup>119</sup>. Padahal dalam periode ini, dengan berlakunya kembali UUD 1945 banyak

<sup>119</sup> LN No.40 TLN No.2815 Tahun 1966.

perubahan penting yang terjadi di bidang politik tanpa melibatkan DPR yang merupakan perwakilan rakyat. Dengan demikian, selama periode demokrasi terpimpin kekuasaan benar-benar terpusat pada Presiden seperti tercermin dalam ketetapan-ketetapan MPRS di atas. Produk hukum yang berkaitan dengan politik yang dihasilkan dengan melibatkan rakyat hanya sekali, yaitu dalam penetapan UU No.10/1966. UU inipun dikeluarkan dalam periode setelah terjadinya G-30-S/PKI<sup>120</sup>. Artinya, kedudukan dan peranan rakyat selama periode Demokrasi Terpimpin ini, memang tidak menonjol. Sebaliknya, peranan Pemerintah atau Presidenlah yang sangat besar dalam mengatur dan mengendalikan berbagai kebijakan negara, termasuk dalam menetapkan hal-hal penting yang menyangkut nasib rakyat banyak. Jika dilihat dari latar belakang berdirinya DPRGR itu sendiri, terlihat jelas bahwa kekuasaan Presiden memang sangat sentral. DPRGR dibentuk berdasarkan Penetapan Presiden No.4/1960 yang mengatur Susunan DPRGR<sup>121</sup>, sebagai kelanjutan dari Penetapan Presiden No. 3/1960 yang menghentikan pelaksanaan tugas dan pekerjaan anggota-anggota DPR tahun 1959 dan mengadakan pembaharuan Susunan DPR<sup>122</sup>. Untuk melaksanakan ketentuan ini, oleh Presiden dikeluarkan berturut-turut Keputusan Presiden No. 155 dan Keputusan Presiden No. 156 yang memberhentikan para anggota DPR lama dan mengangkat anggota DPRGR. Sesuai dengan keinginan Presiden, bukan hanya anggotanya yang diganti dan diperbarui, tetapi susunan lembaganya pun diubah. Keanggotaan DPR tidak lagi didasarkan kepada perimbangan kekuatan partai dan golongan politik, melainkan didasarkan pada kerjasama secara gotong royong antara Pemerintah dan DPR. Keanggotaan DPRGR terdiri atas wakil-wakil Golongan-Golongan Politik, Golongan-Golongan Karya, dan seorang wakil dari Irian Barat.

Sejalan dengan keinginan Presiden untuk meninggalkan paham liberalisme dan memasuki alam pikiran demokrasi terpimpin, maka untuk menjadi anggota DPR dipersyaratkan harus menerima dan menyetujui "USDEK" (UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi

---

<sup>120</sup> UU tentang Kedudukan MPRS dan DPRGR Menjelang Pemilu. LN 1966 No.38, ditetapkan tanggal 19 Nopember 1966.

<sup>121</sup> LN 1960 No.78.

<sup>122</sup> LN 1960 No.24.

Terpimpin, Ekonomi Terpimpin dan Kepribadian Indonesia). Di samping itu, setiap anggota harus bersedia ikut serta melaksanakan Manifesto Politik (MANIPOL) 17 Agustus 1959<sup>123</sup>. Semua anggota, demikian pula Ketua dan para Wakil Ketua DPRGR, diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Akibatnya, DPRGR Orde Lama ini menjadi lembaga pembantu Presiden belaka<sup>124</sup>. Karena itu, semua produk hukum yang dihasilkan DPRGR ini selama masa Demokrasi Terpimpin, dapat dikatakan merupakan hasil dari DPRGR yang hanya berfungsi sebagai pembantu Presiden. Dengan demikian, jelaslah bahwa gagasan kedaulatan rakyat Indonesia yang diharapkan merupakan sintesis perumusan paham yang menekankan kedudukan individu dengan paham yang menekankan kolektivitas, antara paham yang menekankan kedudukan individu rakyat dengan kolektivitas negara, bergerak dari alam pikiran yang cenderung liberalistis-individualistis di masa sebelumnya kepada alam pikiran yang sebaliknya. Bahkan, bukan hanya peranan negara lebih kuat dan dominan daripada individu rakyat, tetapi juga peranan negara itu terpusat di tangan Presiden yang menentukan segalanya. Malah, untuk mendukung perubahan radikal setelah pembubaran DPR hasil pemilu 1955, Presiden memerintahkan 'penyaringan' terhadap sekitar 25 partai politik yang ada ketika itu untuk dihimpun ke dalam suatu Front Nasional pendukung 'ideologi' NASAKOM. Dari ke 25 partai itu, hanya 10 partai politik yang di-nyatakan 'lulus', yaitu 3 dari golongan nasionalis (PNI, Pertindo, dan IPKI), 3 dari golongan Islam (NU, PSII, dan Perti), 2 dari golongan Kristen (Parkindo dan Partai Katolik), dan 2 dari aliran Marxis (Murba dan PKI). Ke sepuluh partai inilah yang berhasil dihimpun oleh Presiden dalam Front Nasional yang didasarkan kepada 'ideologi' NASAKOM. Front Nasional ini, menurut Mochtar Mas'ud, merupakan suatu forum di mana Presiden dapat mengintegrasikan seluruh kekuatan politik menjadi satu partai tunggal<sup>125</sup>.

---

<sup>123</sup> *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat DPR-GR, Jakarta, 1983, hal.242.*

<sup>124</sup> *Hal ini dinyatakan sendiri oleh Presiden dalam amanatnya bahwa: "D.P.R.G.R. mempunyai tugas, satu: membantu Pemerintah, artinya pula membantu kepada segenap rakyat Indonesia untuk merealisasikan USDEK, untuk merealisasikan Sosialisme Indonesia, sebab untuk itulah rakyat berjuang". Ibid.*

<sup>125</sup> *Moluar Mas'ud, Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru, 1966-1971, LP3ES, Jakarta, 1989, hal.36.*

Dengan demikian pada masa ini terlihat bahwa prinsip kemerdekaan berserikat berdasarkan konstitusi yang diterapkan secara liberal pada masa demokrasi parlementer di-batasi secara subjektif untuk kepentingan akumulasi kekuasaan di tangan Presiden. Karena itu, usaha untuk melakukan sintesis terhadap berbagai aliran paham kedaulatan rakyat, sekali lagi mengalami kegagalan. Jika praktek demokrasi di masa sebelumnya sangat menonjolkan ciri-ciri individualisme-liberalisme, maka selama periode demokrasi terpimpin ini, ciri individualisme-liberalisme itu diganti secara total, sehingga tanpa disadari telah melahirkan paham yang bersifat totaliter yang menekankan kedudukan kolektivitas secara ekstrim.

Selama periode ini, paham kedaulatan rakyat yang dimaksudkan bersifat seimbang antara pandangan yang menekankan kedudukan individu dengan kolektivitas rakyat tidak tercermin, baik dalam produk-produk politik dan hukum maupun dalam tindakan-tindakan nyata yang dilakukan oleh Pemerintah dalam praktek. Yang terjadi adalah kuatnya kontrol Pemerintah dan sektor negara yang berakibat pada lemahnya posisi rakyat dalam proses pengambilan keputusan politik nasional. Bahkan, hak-hak individu rakyat dalam politik dikendalikan melalui front NASAKOM yang tidak memungkinkan tumbuhnya perbedaan pendapat di kalangan rakyat. Semua aspirasi yang tidak sejalan dengan 'ideologi' rezim ini, yaitu menentang NASAKOM dinyatakan berada di luar garis Front Nasional.

Demikian pula halnya dengan mekanisme pengambilan keputusan yang dikendalikan secara ketat dan 'terpimpin'. Dalam TAP MPRS No.VIII/MPRS/1965, misalnya dinyatakan bahwa inti demokrasi terpimpin adalah mekanisme permusyawaratan untuk mencapai mufakat di antara peserta musyawarah. Mekanisme demikian ini menjadi pedoman pengambilan keputusan di semua lembaga negara, termasuk dalam sidang-sidang Kabinet dan bahkan instansi Pemerintah yang lebih rendah. Jika tidak dicapai kebulatan pendapat (mufakat), maka pengambilan keputusan diserahkan kepada pimpinan yang bersifat kolektif dan terdiri dari semua unsur peserta musyawarah. Akan tetapi, seperti disebut dalam konsideran TAP No.XXXVII/MPRS/1968 yang mencabut TAP No. VIII/MPRS/1965 itu, proses

permusyawaratan demikian itu merupakan kedok rekayasa keputusan dari atas<sup>126</sup>. Akibatnya, bukan saja kemerdekaan berserikat dibatasi, tetapi juga kemerdekaan bersuara dikendalikan secara ketat melalui doktrin NASAKOM sebagai kriteria garis politik Front Nasional. Setiap pendapat yang berbeda dengan semangat NASAKOM, dianggap berada di luar garis politik Front Nasional yang harus dibungkam dan diberantas. Dengan demikian, corak kedaulatan rakyat yang dikembangkan, tidak saja bersifat kolektivisme, tetapi juga terjebak dalam corak kolektivisme negara yang ekstrim.

### C. PERIODE DEMOKRASI PANCASILA: 1967-1990

#### 1. Kebijakan Umum Demokrasi Politik Pancasila.

Segera setelah terjadinya G-30-S/PKI yang berakhir dengan dibubarkannya PKI, stabilitas nasional menjadi rawan. Untuk mengatasi keadaan ini, Presiden Soekarno mengeluarkan SP-11 Maret 1966 yang intinya memberikan mandat penuh kepada Letjen TNI Soeharto untuk melakukan tindakan-tindakan yang dapat menjamin keamanan, ketenangan dan stabilitas serta keutuhan nasional. DPRGR menyambut langkah-langkah yang diambil ini dengan mengadakan penyempurnaan susunan keanggotaannya dan sekaligus mengajukan resolusi agar MPRS mengadakan Sidang Umum (SIUM). Atas dasar itu, MPRS mengadakan pembersihan keanggotaan dan mengadakan SIUM pada bulan Juni 1966. Sidang Umum diadakan dengan maksud menanggapi kehendak hati nurani rakyat dan melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, di samping mengoreksi penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh regim Orde Lama. Dalam SIUM MPRS 1966 ini berhasil ditetapkan 24 TAP MPRS, yang meliputi 12 ketetapan di bidang hukum dan ketatanegaraan, 1 di bidang ekonomi,

---

<sup>126</sup> Dalam *Konsideran Menimbang* butir "a" dinyatakan bahwa prinsip-prinsip musyawarah untuk mufakat dalam Demokrasi Terpimpin yang ditetapkan dalam TAP MPRS No. VIII/MPRS/1965, istimewa tentang ketentuan bahwa apabila di dalam suatu permusyawaratan tidak didapat mufakat, maka musyawarah mengambil kebijaksanaan dengan menempuh jalan antara lain bahwa persoalan itu diserahkan kepada Pimpinan untuk mengambil kebijaksanaan dengan memperhatikan pendapat-pendapat yang bertentangan, adalah suatu muslihat dalam rangka pelaksanaan pemusatan kekuasaan dan pengembangan politik NASAKOM yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 dan yang telah menimbulkan kemerosotan/malapetaka yang dahsyat dalam kehidupan Rakyat, Bangsa dan Negara di segala bidang.



keuangan dan perbankan dan 10 berkenaan dengan soal-soal lain. Ke 24 TAP MPRS itu adalah<sup>127</sup>:

- 1) TAP MPRS No.IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS-RI.
- 2) TAP MPRS No.X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah Pada Posisi dan Fungsi Yang Diatur Dalam Undang-Undang Dasar 1945.
- 3) TAP MPRS No.XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum.
- 4) TAP MPRS No.XII/MPRS/1966 tentang Penegasan Kembali Landasan Kebijaksanaan Politik Luar Negeri Republik Indonesia.
- 5) TAP MPRS No.XIII/MPRS/1966 tentang Kabinet AMPERA.
- 6) TAP MPRS No.XIV/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia-Panitia Ad Hoc MPRS Yang Bertugas Melakukan Penelitian Lembaga-Lembaga Negara, Penyusunan Bagan Pembagian Kekuasaan Di Antara Lembaga-Lembaga Negara Menurut Sisim Undang-Undang Dasar 1945, Penyusunan Rencana Penjelasan Pelengkap UUD 1945 dan Penyusunan Perincian Hak-Hak Azasi Manusia.
- 7) TAP MPRS No.XV/MPRS/1966 tentang Pemilihan/Penunjukan Wakil Presiden dan Tata-Cara Pengangkatan Pejabat Presiden.
- 8) TAP MPRS No.XVI/MPRS/1966 tentang Pengertian Mandataris MPRS.
- 9) TAP MPRS No.XVII/MPRS/1966 tentang Pemimpin Besar Revolusi.
- 10) TAP MPRS No.XVIII/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPRS No.III/MPRS/1963.
- 11) TAP MPRS No.XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara Di Luar Produk MPRS Yang Tidak Sesuai Dengan Undang-Undang Dasar 1945.
- 12) TAP MPRS No.XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik

---

<sup>127</sup> *Inventarisasi dan Himpunan Ketetapan-Ketetapan MPR-RI 1960-1988*, Penerbit Aida, Jakarta, 1989, hal.4.

Indonesia.

- 13) TAP MPRS No.XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-Luasnya Kepada Daerah.
- 14) TAP MPRS No.XXII/MPRS/1966 tentang Kepartaian, Keormasan dan Kekaryaan.
- 15) TAP MPRS No.XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan.
- 16) TAP MPRS No.XXIV/MPRS/1966 tentang Kebijakan Dalam Bidang Per-tahanan/Keamanan.
- 17) TAP MPRS No.XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang Di Seluruh Wilayah Negara RI Bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Me-ngembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme.
- 18) TAP MPRS No.XXVI/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia Peneliti Ajaran- Ajaran Pemimpin Besar Revolusi Bung Karno.
- 19) TAP MPRS No.XXVII/MPRS/1966 tentang Agama, Pendidikan dan Kebudayaan.
- 20) TAP MPRS No.XXVIII/MPRS/1966 tentang Kebijakan Peningkatan Kesejah-teraan Rakyat.
- 21) TAP MPRS No.XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan AMPERA.
- 22) TAP MPRS No.XXX/MPRS/1966 tentang Pencabutan Bintang "Maha-Putera" Kelas III Dari D.N.Aidit.
- 23) TAP MPRS No.XXXI/MPRS/1966 tentang Penggantian Sebutan "Paduka Yang Mulia", "Yang Mulia, "Paduka Tuan" Dengan Sebutan "Bapak/Ibu" atau "Saudara/Saudari".
- 24) TAP MPRS No.XXXII/MPRS/1966 tentang Pembinaan Pers.

Ketentuan yang diatur dalam ke-24 TAP MPRS di atas, pada pokoknya, berisi koreksi terhadap praktek dan kebijakan-kebijakan yang diambil selama masa Demokrasi Terpimpin. Ideologi negara yang diselewengkan dengan pemberian tempat berlebihan pada paham komunis, dikoreksi dengan pembubaran dan pelarangan terhadap PKI dengan segala antek-anteknya maupun ajaran-ajarannya. Kebijakan pembangunan nasional yang sangat

sentralistis di masa Demokrasi Terpimpin, dikoreksi dengan menetapkan otonomi yang seluas-luasnya pada Daerah. Begitu pula dengan kebijakan dan praktek ketatanegaraan yang menyimpang dari UUD 1945, ditertibkan kembali dengan berbagai ketentuan baru dalam rangka pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Terjadinya penindasan dan pelanggaran yang mengabaikan HAM dan hak-hak setiap warganegara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dikoreksi dengan dibentuknya Panitia Ad-Hoc yang antara lain bertugas menyusun perincian HAM. Bahkan, hak-hak politik rakyat untuk turut menentukan jalannya negara melalui lembaga perwakilan yang dipilih dalam pemilu yang hilang sejak dibubarkannya DPR hasil Pemilu 1955 oleh Presiden, dikembalikan dengan menetapkan TAP MPRS tentang Pemilu. Bahkan, karena penyimpangan-penyimpangan terhadap UUD 1945 sudah terlalu jauh dilakukan oleh Presiden, maka MPRS juga menetapkan ketetapan-ketetapan yang secara perlahan-lahan mengurangi kekuasaan Presiden dan bahkan menyiapkan saluran hukum untuk terjadinya pergantian Presiden secara damai dan konstitusional. Ini masing-masing dapat dilihat dalam TAP MPRS No.IX, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XXVI dan No.XXXI<sup>128</sup>.

Dengan demikian, individualitas rakyat yang hilang dan diabaikan selama masa Demokrasi Terpimpin, kembali mendapat tempat di awal masa Orde Baru ini. Individualitas rakyat yang ditelan oleh jargon-jargon NASAKOM yang pada pokoknya tidak lebih dari-pada jargon kolektivisme absolut dan totaliter di masa Demokrasi Terpimpin itu dikoreksi dan dikembalikan kepada semangat untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Suasana semangat untuk melaksanakan UUD 1945 ini secara murni dan konsekuen di masa-masa awal Orde Baru, tentu saja dapat mempengaruhi rumusan kebijakan dan tindakan-tindakan yang akan dilakukan selanjutnya oleh Pemerintah. Karena itu, menarik untuk dikaji sejauhmana keseimbangan antara individualisme versus kolektivisme itu berhasil dicerminkan dalam kebijakan dan tindakan-tindakan nyata Pemerintah Orde Baru.

---

<sup>128</sup> *Ibid.*

Sesuai dengan TAP MPRS No.XI/1966 tentang Pemilu, pada tahun 1969 ditetapkan UU No.15 tentang Pemilu Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat<sup>129</sup> dan UU No.16 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD<sup>130</sup>. Atas dasar kedua UU ini, pada tahun 1971 diadakan Pemilu yang pertama di masa Orde Baru yang menghasilkan terbentuknya MPR pertama di Indonesia sebagai hasil dari Pemilu. Sejak itu, berturut-turut dan secara periodik, Majelis Permusyawaratan Rakyat selalu terbentuk melalui pemilihan umum yaitu pada tahun 1977<sup>131</sup>, 1982<sup>132</sup>, 1987<sup>133</sup> dan yang terakhir tahun 1992<sup>134</sup>. Ketetapan yang dihasilkan oleh MPR ini sejak Sidang Umum MPR tahun 1973 sampai dengan terbentuknya Sidang Umum MPR tahun 1988, berjumlah 37 buah. Ke 37 TAP itu meliputi 11 TAP pada tahun 1973, 11 TAP pada tahun 1978, 8 TAP pada tahun 1983, dan 7 TAP pada tahun 1988. Ke 37 ketetapan ini, jika ditambah dengan ketetapan yang dikeluarkan di masa MPRS sebelum terbentuknya MPR hasil Pemilu 1971, menjadi 61 ketetapan<sup>135</sup>.

Materi yang dimuat dalam ke 37 ketetapan MPR sejak tahun 1973 itu, meliputi:

- 1) Peraturan Tata Tertib MPR<sup>136</sup>.
- 2) Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden RI<sup>137</sup>.
- 3) Pertanggungjawaban (seharusnya: Pertanggung-jawaban) Presiden Republik Indonesia Soeharto Selaku Mandataris MPR<sup>138</sup> serta Pengukuhan Pemberian Penghargaan Se-

---

<sup>129</sup> LN-RI 1969 No.58, TLN. No.2914.

<sup>130</sup> LN-RI 1969 No.59, TLN. No.1969.

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> Diadakan berdasarkan UU No.15/1969 sebagaimana diubah dengan UU No.4/1980, LN-RJ 1980 No.24, TLN.No.3163.

<sup>133</sup> Diadakan berdasarkan UU No.15/1969 sebagaimana diubah dengan UU No.4/1980 dan UU No.1/1985. LN-RI 1985 No.1, TLN.No.3281.

<sup>134</sup> *Ibid.*, diadakan tanggal 9 Juni 1992 atas dasar PP No.35/1985 sebagaimana diubah dengan PP No.43/1985 dan PP No.37/1990.

<sup>135</sup> *Inventarisasi dan Himpunan Ketetapan-Ketetapan MPR-RI 1960-1988, Op.Cit., mulai hal.4.*

<sup>136</sup> Lihat Ketetapan MPR tahun 1973, 1978, 1983, dan 1988.

<sup>137</sup> Lihat Ketetapan MPR tahun 1973 dan 1978.

<sup>138</sup> Lihat Ketetapan MPR tahun 1973, 1978, 1983, dan 1988.

- bagai Bapak Pembangunan Indonesia<sup>139</sup>.
- 4) Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara<sup>140</sup>.
  - 5) Garis-Garis Besar Haluan Negara<sup>141</sup>.
  - 6) Peninjauan Produk-Produk Yang Serupa TAP-TAP MPRS RI<sup>142</sup>;
  - 7) Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden RI Berhalangan<sup>143</sup>.
  - 8) Pemilihan Umum<sup>144</sup>.
  - 9) Pengangkatan Presiden RI<sup>145</sup>.
  - 10) Pelimpahan Tugas dan Kewenangan (Wewenang) Kepada Presiden/Mandataris MPR Untuk Melaksanakan Tugas Pembangunan (Dalam Rangka Penguksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional)<sup>146</sup>.
  - 11) Pengangkatan Wakil Presiden RI<sup>147</sup>.
  - 12) Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila<sup>148</sup>.
  - 13) Pengukuhan Penyatuan Wilayah Timor Timur Ke Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>149</sup>.
  - 14) Referendum<sup>150</sup>.

Apabila materi ketetapan MPR tersebut diteliti satu per satu, akan ternyata bahwa mekanisme ketatanegaraan yang dimuat dalam UUD 1945 telah diusahakan untuk ditata dan dilaksanakan secara maksimal. Mekanisme kepemimpinan nasional dan mekanisme hubungan

---

<sup>139</sup> Lihat Ketetapan MPR tahun 1983.

<sup>140</sup> Lihat Ketetapan MPR tahun 1973 dan 1978.

<sup>141</sup> Lihat Ketetapan MPR tahun 1973, 1978, 1983 dan 1988.

<sup>142</sup> Lihat Ketetapan MPR tahun 1973, dan penyempurnaan TAP MPR No.VI/1973 dengan Ketetapan MPR tahun 1978.

<sup>143</sup> Lihat Ketetapan MPR tahun 1973.

<sup>144</sup> Lihat Ketetapan MPR tahun 1973, 1978, 1983 dan 1988.

<sup>145</sup> Lihat Ketetapan MPR tahun 1973, 1978, 1983 dan 1988.

<sup>146</sup> Lihat Ketetapan MPR tahun 1973, 1978, 1983 dan 1988.

<sup>147</sup> Lihat Ketetapan MPR tahun 1973, 1978, 1983 dan 1988.

<sup>148</sup> Lihat Ketetapan MPR tahun 1978.

<sup>149</sup> Lihat Ketetapan MPR tahun 1978.

<sup>150</sup> Lihat Ketetapan MPR tahun 1983.

serta tata-kerja antara Lembaga Tertinggi Negara dengan/dan antar Lembaga Tinggi Negara, berhasil ditata secara tertib dan dilaksanakan secara terjadwal. Meskipun di sana-sini masih banyak hal yang tetap harus diperbaiki, tetapi kalender ketatanegaraan, sudah berhasil dikembangkan menjadi tradisi politik nasional. Mekanisme pergantian ke-pemimpinan nasional, yang dimulai dari penyelenggaraan pemilu, pembentukan DPR dan MPR, penyelenggaraan Sidang Umum MPR, Pertanggung-jawaban Presiden, sampai kepada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden baru, telah berhasil dilakukan secara periodik sejak tahun 1973. Hal ini, jelas merupakan keberhasilan yang luar biasa jika dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Namun, dalam hubungannya dengan gagasan kedaulatan rakyat, masih harus dipersoalkan sejauhmana kebijakan yang sudah ditempuh sejak tahun 1973 itu mensintesisasikan kedudukan individu dan kolektivisme dalam gagasan kedaulatan rakyat yang dianut. Dalam kaitan ini, dari ke 37 TAP MPR itu, ada 2 ketentuan penting yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan asas kedaulatan rakyat yang perlu dibahas di sini, yaitu:

- 1) Perkembangan mengenai kedudukan dan peranan individu rakyat dalam mekanisme kenegaraan, khususnya yang tercermin dalam ketentuan mengenai pemilihan umum dan adanya ketentuan mengenai referendum.
- 2) Perkembangan ketentuan mengenai Tata Tertib MPR, khususnya yang berkenaan dengan kedudukan setiap individu anggota MPR dalam mekanisme permusyawaratan di dalam Majelis. Hal ini juga berkaitan erat dengan ketentuan permusyawaratan yang serupa di lingkungan DPR .

Mengenai yang pertama, ada dua kebijakan penting yang tidak dapat ditemukan selama masa Demokrasi Terpimpin. Pertama, ditetapkannya ketentuan mengenai Pemilu dan bahkan berhasilnya Pemilihan Umum itu diselenggarakan; dan kedua, adanya ketentuan mengenai referendum yang merupakan masalah yang sama sekali baru dalam hukum tata negara Indonesia.

Mengenai pemilu, di masa Demokrasi Parleментар juga pernah diselenggarakan, yaitu satu kali pada tahun 1955. Salah satu hal yang secara fundamental berbeda dengan Pemilu yang diadakan di masa Demokrasi Pancasila adalah mengenai asas-asas pemilu itu. Di masa

Demokrasi Parlementer yang bersifat liberal, kedudukan individu rakyat dan individu para wakil rakyat dijamin secara tegas. Pemilu diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, dan berkesamaan. Dengan adanya asas berkesamaan ini, setiap individu rakyat diakui kesamaan hak dan kedudukannya sesuai dengan prinsip persamaan di hadapan hukum. Karena itu, pada Pemilu 1955 semua wakil rakyat dipilih, tidak ada yang diangkat<sup>151</sup>. Sedangkan dalam Pemilu di masa Demokrasi Pancasila, ada pengangkatan. Karena itu tidak semua wakil mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum sebagaimana yang dijamin dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945<sup>152</sup>.

Hal kedua yang penting ialah diperkenalkannya lembaga referendum yang melengkapi ketentuan Pasal 37 UUD 1945 tentang perubahan UUD. Sebenarnya, menurut Pasal 1 ayat (2), kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Dalam Penjelasan dinyatakan bahwa MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat yang memegang kedaulatan, yang diwakili oleh para anggota DPR, utusan-utusan daerah-daerah dan utusan-utusan golongan-golongan dalam masyarakat seperti diatur dalam Pasal 2 ayat (1). Karena itu, dalam praktek timbul anggapan seolah-olah rakyat tidak lagi berdaulat karena kedaulatan yang dimilikinya itu sudah diserahkan sepenuhnya kepada MPR. Tetapi, dengan TAP MPR No.IV/1983 tentang Referendum, maka ditegaskan bahwa kedaulatan rakyat yang dilakukan MPR itu tidak bersifat mutlak<sup>153</sup>. Artinya, meskipun MPR merupakan pelaksana kedaulatan rakyat, jika ia bermaksud mengadakan perubahan terhadap UUD, rakyat terlebih dahulu harus diminta persetujuannya. Artinya, apa yang disebut bahwa MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat, tidaklah bersifat mutlak dan otomatis. Penjelmaan rakyat dalam MPR itu baru bersifat potensial, belum riil. Penjelmaan seluruh rakyat itu masih harus dikembangkan sehingga

---

<sup>151</sup> Pemilu tahun 1955 ini diselenggarakan berdasarkan UU No.7/1953, LN-RI tahun 1953 No.29, yang ditetapkan berdasarkan UUDS 1950. Lihat juga Harmaily Ibrahim, *Pemilihan Umum di Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1981, hal.80.

<sup>152</sup> UUD 1945, LN 1959 No.75., *Op.Cit.* Pasal 27 ayat (1) ini berbunyi: "Setiap warganegara bersamaan kedudukannya di dalam Hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung Hukum dan Pemerintah itu dengan tidak ada kecualinya."

<sup>153</sup> Dalam Pasal 2 TAP MPR ini dinyatakan: "Apabila Majelis Permusyawaratan Rakyat berkehendak untuk merubah Undang-Undang Dasar 1945, terlebih dahulu harus meminta pendapat rakyat melalui referendum." TAP No.IV/MPR/1983, lihat *Inventarisasi dan Himpunan Ketetapan-Ketetapan MPR-RI 1960-1988*, *Op.Cit.*

benar-benar bersifat riil. Selain itu, walaupun MPR memang telah menjadi penjelmaan riil seluruh rakyat, tidak pula berarti bahwa kedaulatan rakyat itu sendiri habis karena telah diserahkan sepenuhnya kepada MPR. Pengertian kata 'sepenuhnya' itu sendiri tidak menunjuk kepada pengertian 'kuantitas' dari kata kedaulatan, tetapi menunjuk pada pengertian MPR sebagai satu-satunya institusi pelaku kedaulatan rakyat itu. Karena itu, dengan penyerahan mandat dari rakyat kepada MPR untuk melakukan kedaulatan rakyat, tidak berarti bahwa rakyat itu sendiri berkurang atau kehilangan haknya sama sekali untuk tetap berpartisipasi dalam pengambilan keputusan kenegaraan.

## **2. Individualitas dalam Permusyawaratan-Perwakilan dan Kebebasan Menyatakan Pendapat.**

Aspek individualitas dalam proses permusyawaratan-perwakilan berkaitan dengan mekanisme pengambilan keputusan MPR/DPR dan dengan jaminan hak-hak anggota kedua lembaga ini. Kedua masalah ini perlu dibahas karena mencerminkan pelaksanaan jaminan kebebasan para anggota parlemen untuk menyatakan pendapat seperti yang terlihat dalam perkembangan tata-tertib MPR dan DPR sejak sebelum Orde Baru. Seperti diuraikan di atas, TAP MPRS No.VIII/MPRS/1965 menentukan bahwa pengambilan keputusan di semua lembaga negara, termasuk dalam sidang-sidang kabinet dan instansi Pemerintah yang lebih rendah harus dilakukan berdasarkan musyawarah-mufakat. Mekanisme musyawarah-mufakat ini dianggap inti Demokrasi Terpimpin. Karena itu, mekanisme pengambilan keputusan dengan suara terbanyak yang secara tegas diatur dalam UUD 1945 dianggap sebagai penyimpangan terhadap inti Demokrasi Terpimpin itu. Jika tidak dicapai kebulatan pendapat (mufakat), maka keputusan diserahkan kepada pimpinan yang bersifat kolektif. Tetapi dalam pelaksanaannya, keputusan kolektif itu ternyata dijadikan alat rekayasa oleh pimpinan negara. Itu sebabnya, TAP MPRS No.VIII/MPRS/1965 itu dicabut dengan TAP No.XXXVII/MPRS/1968 karena dianggap tidak sesuai dengan semangat UUD 1945.

Berdasarkan TAP MPRS No.XXXVII/MPRS/1968 ini, metode suara terbanyak kembali



diakui sebagai metode yang sah untuk mengambil keputusan berdasarkan UUD 1945<sup>154</sup>. Namun, pengakuan formal ini tetap tidak mengurangi pengertian bahwa metode ini bersifat sekunder. Yang pertama-tama harus diusahakan adalah penyelesaian dengan metode 'musykat'. Jika gagal, metode musyawarah untuk mufakat ini tetap harus diusahakan lagi. Setelah itu, baru metode suara terbanyak sebagai jalan terakhir untuk memecahkan sesuatu masalah. Artinya, 'musykat' harus terlebih diupayakan dulu sungguh-sungguh. Jika belum juga dicapai kata mufakat, proses musyawarah yang sama tetap harus diusahakan. Setelah itu, baru metode suara terbanyak dipilih. Sikap demikian terus dipertahankan pada masa Demokrasi Pancasila selanjutnya. Dalam materi Penataran P4 yang diadakan sebagai upaya pemasyarakatan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila yang dinamakan Ekaprasetia Pancakarsa<sup>155</sup>, pengamalan sila kerakyatan Yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan itu dirumuskan dalam 7 butir, yaitu<sup>156</sup>:

- a. Mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat.
- b. Tidak memaksakan kehendak kepada orang lain.
- c. Mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama.
- d. Musyawarah untuk mencapai mufakat diliputi oleh semangat kekeluargaan.
- e. Dengan itikad baik dan rasa tanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil keputusan musyawarah.
- f. Musyawarah dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati nurani yang luhur.
- g. keputusan yang diambil harus dapat dipertanggung jawabkan secara moral kepada Tuhan YME, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan.

---

<sup>154</sup> Dalam Pasal 4 ayat 2, 3 dan 4 TAP MPRS ini, dinyatakan: "(2) Segala putusan diusahakan dengan cara musyawarah untuk mufakat di antara golongan-golongan musyawarah." "(3) Apabila yang tersebut dalam ayat (2) Pasal ini tidak dapat segera terlaksana, maka Pimpinan musyawarah mengusahakan/berdaya-upaya agar musyawarah dapat berhasil mencapai mufakat." "(4) Apabila yang tersebut dalam ayat (3) Pasal ini setelah diusahakan dengan sungguh-sungguh tidak juga dapat terlaksana, maka keputusan ditetapkan dengan persetujuan suara terbanyak sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 6 ayat (2)." TAP MPRS No.XXXVIII/MPRS/1968 Op.Cit.

<sup>155</sup> Lampiran TAP MPR No.III/MPR/1978.

<sup>156</sup> BP7 Pusat, bahan-bahan Penataran P4, Jakarta, 1980.

Butir-butir sila kerakyatan sebagai bagian dari keseluruhan butir P4 itulah yang dimasyarakatkan melalui penataran kepada semua lapisan dan golongan warganegara selama masa Orde Baru. Karena itu, metode pengambilan keputusan yang bercorak kolektif ini, dalam praktek, sangat diutamakan, dan akibatnya timbul kesan seakan-akan metode suara terbanyak berada di luar sistem Demokrasi Pancasila<sup>157</sup>. Padahal, dalam UUD 1945, dinyatakan bahwa segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak (Pasal 2 ayat 3), terutama berkenaan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat 2) dan dengan perubahan UUD. Karena itu, timbul masalah mengapa penyusun UUD merasa perlu menegaskan bahwa segala putusan MPR, termasuk dalam soal pemilihan Presiden dan Wakilnya dan perubahan UUD harus ditetapkan dengan suara terbanyak, jika metode ini bersifat sekunder atau bahkan tertier? Menurut penulis, ditegaskannya rumusan bahwa kedua masalah tersebut harus diputuskan dengan suara terbanyak sudah didasarkan atas pertimbangan untuk menjamin demokrasi, metode demikian itulah yang harus ditetapkan dalam mengambil putusan MPR. Soal pemilihan Presiden dan perubahan UUD itu merupakan masalah yang sangat penting sehingga perlu dirumuskan secara jelas dalam konstitusi. Pertama, karena sebagai negara hukum demokratis yang menganut sistem Presidentil, kedudukan Presiden sangat penting dan merupakan pemegang kedudukan tertinggi dalam pemerintahan di bawah MPR. Kedua, UUD sebagai konstitusi tertulis mempunyai kedudukan sentral dalam kerangka negara hukum yang demokratis yang dicita-citakan di Indonesia. Karena itu, perubahan apapun yang akan dibuat harus dilakukan dengan persetujuan suara terbanyak, tidak dengan metode yang lain.

Namun, harus diingat bahwa metode pengambilan keputusan yang dicantumkan dalam ketiga pasal itu tetap berada dalam kerangka kejiwaan dari prinsip musyawarah. Artinya, suara terbanyak itu bukanlah lawan kata dari musykat. Keduanya tidaklah berada pada tingkat abstraksi yang sederajat. Musykat adalah hikmat kebijaksanaan atau substansi dari proses dan mekanisme pengambilan keputusan yang bersifat kerakyatan, sedangkan prosedur pengambilan

---

<sup>157</sup> Lihat bahan-bahan Penataran P4, BP7 Pusat, Jakarta, 1980. Sikap umum mengenai metode pengambilan keputusan ini juga terlihat dalam berbagai Peraturan Tata-Tertib DPR-RI, sejak dari periode DPR-GR 1966-1971, DPR Hasil Pemilu 1971 (1971-1977), DPR Hasil Pemilu 1977 (1977-1982), DPR Hasil Pemilu 1982 (1983-1987), dan DPR Hasil Pemilu 1987, Lihat, Himpunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat, Sekretariat Jenderal DPR-RI, Jakarta, 1984; dan Peraturan Tata Tertib DPR-RI, Sekretariat Jenderal DPR-RI, Jakarta, 1987.

suara terbanyak adalah salah satu bentuk teknisnya. Permusyawaratan merupakan proses untuk mengambil keputusan, baik berkenaan dengan orang ataupun bukan. Hasilnya dapat dicapai dengan mufakat dalam arti suara bulat dan dapat pula dengan suara terbanyak. Keduanya sama-sama berlangsung melalui proses musyawarah berdasarkan Pancasila yang mengandaikan setiap peserta musyawarah berada dalam kedudukan yang sederajat atas dasar kemanusiaan yang adil dan beradab yang hanya tunduk mutlak kepada Ke-Maha Kuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Selain itu, proses permusyawaratan itu harus pula berlangsung dalam suasana kesatuan dan persatuan yang menjamin usaha dan kepentingan bersama untuk mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Karena itu, baik metode suara terbanyak (musyawarah terbanyak) maupun metode mufakat (musyawarah mufakat) sama-sama merupakan metode pengambilan keputusan dalam rangka sistem permusyawaratan berdasarkan Pancasila yang tidak perlu dipertentangkan seolah-olah yang satu lebih mencerminkan nilai-nilai Pancasila daripada yang lain.

Akan tetapi, dalam praktek sejak zaman Demokrasi Terpimpin, keduanya dipertentangkan satu sama lain. Hal ini terus dipertentangkan selama masa Demokrasi Pancasila. Akibatnya, mekanisme permusyawaratan direduksikan pengertiannya menjadi metode pengambilan keputusan, bukan jiwa dan prinsipnya. Sebagai metode, 'musykat' harus diutamakan, sehingga metode suara terbanyak dikesampingkan. Bahkan, metode terakhir ini dianggap asing dan harus dihindari sedapat mungkin. Karena itu, dapat dikatakan bahwa substansi paham kolektivisme dalam kebijakan demokrasi politik selama masa Demokrasi Pancasila ini tidak jauh berbeda dari masa sebelumnya. Secara formil, memang ada perbaikan, yaitu dengan adanya pengakuan formil terhadap metode suara terbanyak itu seperti disebutkan dalam TAP MPRS di atas. Tetapi, substansinya tetap serupa, yaitu musykatlah yang diutamakan. Metode suara terbanyak cenderung dianggap sebagai metode yang asing dan karena itu dianggap sekunder atau bahkan tertier. Sikap umum yang terkandung dalam corak kebijakan demokrasi politik yang demikian itu jelas menunjuk kan bahwa dimensi kolektivitas diutamakan, sedangkan individualitas dinomor-duakan. Karena itu, seperti dikemukakan di atas, dalam butir-butir pengamalan sila kerakyatan dalam P4, dinyatakan bahwa kepentingan negara

dan masyarakat harus diutamakan (butir 4a); dan dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama, musyawarah harus diutamakan (butir 4c).

Selain itu, kedudukan wakil rakyat di DPR juga mengalami proses yang mengarah kepada corak kolektivisme ini. Seperti sudah diterangkan, di masa Demokrasi Parlementer, para anggota parlemen secara sendiri-sendiri memiliki kedudukan yang menentukan. Setiap anggota DPR/S dapat mengambil inisiatif menghimpun dukungan secara berkelompok untuk mengajukan usul interpelasi, usul resolusi, mosi dan lain-lain sebagainya. Tetapi, sejak masa Demokrasi Terpimpin dan kemudian diteruskan pada masa Demokrasi Pancasila, kedudukan anggota DPR sebagai individu semakin berkurang maknanya. Hal ini, misalnya, dapat dilihat pada perkembangan ketentuan mengenai pelaksanaan hak-hak anggota parlemen itu untuk mengajukan pertanyaan, mengajukan usul interpelasi, usul penyelidikan (enquete), usul amandemen dan sub-amandemen serta usul mengajukan pernyataan pendapat, baik berupa memorandum, resolusi ataupun mosi.

Di masa Demokrasi Parlementer, berdasarkan Keputusan BP KNIP 10 Juni 1947, usul interpelasi dan angket dapat diajukan oleh setiap 3 orang anggota<sup>158</sup>. Dengan Keputusan BP KNIP 1 Desember 1949, syarat minimal ini diubah menjadi 10 orang<sup>159</sup>. Setelah RIS terbentuk, kedudukan anggota menjadi kian kuat. Tiap 3 orang anggota Senat dapat mengajukan usul pernyataan pendapat<sup>160</sup> dan usul interpelasi<sup>161</sup>. Lalu, setelah DPRS terbentuk, setiap 5 anggota dapat mengajukan usul interpelasi<sup>162</sup>, penyelidikan<sup>163</sup> dan mosi atau resolusi<sup>164</sup>. Kemudian, dalam periode DPR Hasil Pemilu 1955 hingga masa DPR-GR,

---

<sup>158</sup> Pasal 49 dan 54 Tata Tertib KNP., *Ibid.*, h. 26-27.

<sup>159</sup> Pasal 30 dan Pasal 31 Tata Tertib KNP., *Ibid.*, h. 9.

<sup>160</sup> Pasal 97 Tata Tertib Senat RIS.

<sup>161</sup> Pasal 99 Tata Tertib Senat RIS.

<sup>162</sup> Keputusan DPRS No.30/K/1950, Pasal 101 ayat 1.

<sup>163</sup> *Ibid.*, Pasal 108 ayat 1.

<sup>164</sup> *Ibid.*, Pasal 126.

persyaratan jumlah anggota yang dapat mengajukan usul interpelasi dan pernyataan pendapat meningkat menjadi 10 orang<sup>165</sup>. Khusus untuk mengajukan usul penyelidikan (enquete) malah dipersyaratkan jumlah 20 orang<sup>166</sup>. Persyaratan ini ditingkatkan lagi menjadi 20 untuk usul interpelasi dan lain-lain serta 30 untuk usul penyelidikan (enquete)<sup>167</sup>. Di samping itu, persyaratan pengusul untuk pelaksanaan hak-hak DPR sampai dengan periode DPR-GR hanya dikaitkan dengan jumlah saja. Artinya, tingkat kesulitannya masih bersifat kuantitatif. Tetapi, setelah DPR hasil pemilu 1971 terbentuk, syarat kuantitatif itu kian ditingkatkan dan dikaitkan pula dengan fraksi<sup>168</sup>.

Begitu pula untuk mengajukan usul pernyataan pendapat (memorandum, resolusi atau mosi), dipersyaratkan jumlah 30 orang yang tidak hanya terdiri dari 1 Fraksi<sup>169</sup>. Malah, untuk usul amandemen harus diajukan langsung oleh Fraksi, bukan oleh perseorangan<sup>170</sup>. Ketentuan demikian terus dipertahankan dalam Tata Tertib DPR 1978 sampai sekarang<sup>171</sup>. Karena itu, dapat dikatakan bahwa tatib DPR ini mengalami perkembangan yang kian mendorong ke arah kolektivisme peranan wakil-wakil rakyat.

---

<sup>165</sup> Keputusan DPR No.8/DPR-45/59, Pasal 73 ayat (1) dan Pasal 92 ayat (1) tanggal 9 Oktober 1959, TLN. No. 1897. Lihat juga Pasal 72 ayat (1), Pasal 75 ayat (1), dan Pasal 91 ayat (1), Tatib DPR-GR, Keputusan DPR-GR No.31/DPR-GR/IV/65-66 yang dikukuhkan dengan Peraturan Presiden No.7/1966, LN 1966 No.20.

<sup>166</sup> Pasal 77 ayat (1) Keputusan DPR No.8/DPR-45/59 dan Pasal 76 ayat (1) Tata-Tertib DPR-GR No.31/DPR-GR/IV/65-66.

<sup>167</sup> Keputusan DPR-GR No.10/DPR-GR/III/1967-1968 tentang Peraturan Tatib DPR-GR. (Pasal 7 ayat 1 jo Pasal 80 ayat 1, Pasal 83 ayat 1 dan Pasal 99 ayat 1). Jumlah pengusul harus tidak kurang dari 20 orang. Sedangkan untuk usul penyelidikan, dalam Pasal 84 ditentukan sekurang-kurangnya 30 orang.

<sup>168</sup> Keputusan DPR-RJ No.7/DPR-RJ/III/71-72, yang ditetapkan tanggal 8 Januari 1972, *Ibid.*, hal.369. Dalam Pasal 11 ayat (1) Tatib DPR-RJ ini, dinyatakan: "Sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) orang anggota DPR yang tidak hanya terdiri dari satu Fraksi dapat mengajukan usul kepada DPR untuk meminta keterangan kepada Presiden tentang sesuatu kebijaksanaan-an Pemerintah."

<sup>169</sup> Pasal 25 ayat (1), *Ibid.*, hal. 373.

<sup>170</sup> Pasal 23 ayat (3), *Ibid.*, hal. 372.

<sup>171</sup> Pasal 15 ayat (1) dan Pasal 24 ayat (1) Tata Tertib DPR-RJ, Keputusan DPR-RJ No.17/DPR-RJ/IV/77-78 tanggal 29 Juni 1978; jo Pasal 15 ayat (1) dan Pasal 24 ayat (1) Peraturan tata Tertib DPR-RJ, Keputusan DPR No.14/DPR-RJ/IV/78-79 tanggal 28 Juni 1979; jo Pasal 15 ayat (1) dan Pasal 24 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR, Keputusan DPR No.10/DPR-RJ/III/ 82-83, tanggal 26 Februari 1983.

## Bab IV

# KEBIJAKAN HUKUM DEMOKRASI EKONOMI: 1945-1990 (Dari Kolektivisme ke Individualisme)

### A. PERIODE DEMOKRASI PARLEMENTER, 1945-1959

#### 1. Konsolidasi Ekonomi dan Nasionalisasi Perusahaan Swasta Belanda.

Di lapangan perekonomian, seperti diuraikan terdahulu, gagasan kedaulatan rakyat itu dirumuskan tegas dalam UUD 1945, terutama Pasal 33, dengan maksud membangun kekuatan ekonomi rakyat yang ketika di zaman penjajahan dikuras dan diperas habis-habisan sejak dari masa VOC (Verenigde Oost-Indische Compagnie). Setelah Indonesia merdeka dan UUD 1945 ditetapkan, kebijakan pertama yang diambil Pemerintah RI di lapangan perekonomian ini ialah mengukuhkan terlebih dahulu kekuatan kendali ekonomi di tangan Pemerintah. Hal ini terlihat dengan keluarnya Maklumat Pemerintah 2 Oktober 1945 tentang tidak berlakunya Uang Nica<sup>1</sup>, disusul kemudian oleh Maklumat tentang uang yang dianggap sebagai alat pembayaran yang sah pada tanggal 3 Oktober 1945<sup>2</sup>. Setelah itu, Pemerintah segera mempersiapkan berdirinya Bank Negara Indonesia dengan membentuk Pusat Bank Indonesia yang berkedudukan di Jakarta<sup>3</sup>, yang kemudian baru berhasil mendirikan Bank Negara Indonesia pada tahun 1946<sup>4</sup>, sehingga namanya diabadikan sampai sekarang menjadi BNI<sup>46</sup>. Untuk lebih mengukuhkan

---

<sup>1</sup> Dalam Maklumat tanggal 2 Oktober di atas, dinyatakan bahwa: "Oleh pihak Nica telah disebarakan uang kertas 'Nederlands Indie' yang baru, umpamanya uang kertas f.0,50 yang berwarna merah sebelah dan hijau sebelah. Uang ini kita anggap tidak laku; djanganlah diterima, supaya djangan timbul inflasi disini." Kebijakan ini dianggap penting oleh Pemerintah untuk mengendalikan inflasi dan menghadapi rongrongan pihak-pihak 'kaki tangan' Penjajah untuk meruntuhkan sendi-sendi perekonomian rakyat. Koesnodiprodjo, *Op.Cit.*, hal. 50.

<sup>2</sup> Berita Republik Indonesia Tahun II No.9, hal.92, kolom 2.

<sup>3</sup> Pengurus Pusat Bank Indonesia ini untuk pertama kali terdiri dari Mohammad Hatta, Muwardi, Soeharto, Djohar, Mardanus, Soerachman, dan Soepeno, dengan Direktur Harian dipegang oleh R.M.Margono Djojohadikusumo dibantu oleh Abdul Karim. Maklumat Pemerintah tertanggal 9 Oktober 1945, lihat Koesnodiprodjo, *Op.Cit.*, hal. 56.

<sup>4</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.2 Tahun 1946 tentang Pembentukan Bank Negara, tertanggal 5 Juli 1946. Lihat Koesnodiprodjo, *Op.Cit.*, hal. 83-88. Sebelum ini, oleh Pemerintah telah pula didirikan Bank Rakyat Indonesia (BRI) yang dahulunya 'Algemeene Volkscredietbank' yang berasal dari zaman Belanda dan 'Syumin Ginko' dari zaman Jepang. Lihat PP No.1 Tahun 1946, 22 Februari 1946. *Ibid.*, hal.103.

kendali keuangan ini, pada tanggal 1 Oktober 1946, ditetapkan pula UU No.17 tentang Pengeluaran Uang Republik Indonesia<sup>5</sup>.

Selain dari itu, dalam bidang kegiatan usaha, langkah pertama yang diambil oleh Pemerintah juga adalah pengawasan. Pada tanggal 4 Oktober 1945, oleh Kementerian Kemakmuran juga dikeluarkan Maklumat No. 2 tentang "Pembentukan Djawatan Jang Diserahi Mengawasi Perusahaan"<sup>6</sup>, yang selanjutnya disusul dengan dikeluarkannya Maklumat No. 4 tanggal 5 Oktober 1945 tentang perlunya diadakan pengawasan atas perusahaan<sup>7</sup>. Maklumat No.5 tanggal 6 Oktober 1945, pengumuman tentang beberapa perusahaan telah di bawah pengawasan Pemerintah dan mereka yang berkepentingan harus berhubungan dengan instansi yang berwajib<sup>8</sup>. Kemudian oleh Kementerian Kemakmuran ini, dikeluarkan pula peraturan resmi tanggal 11 Oktober 1945 tentang pengawasan perusahaan yang pimpinannya diserahkan kepada RI dan/atau perusahaan yang tidak mempunyai pimpinan yang resmi<sup>9</sup>.

Ketika itu, memang banyak perusahaan-perusahaan peninggalan orang asing (terutama Jepang), yang ditinggal pergi oleh pemiliknya atau diserahkan kepada Pemerintah, sehingga

---

<sup>5</sup> Dalam pertimbangan UU ini dinyatakan: "bahwa uang yang dikeluarkan oleh Pemerintah asing perlu diganti dengan uang Republik Indonesia sendiri; bahwa jumlah uang yang ada dalam peredaran pada waktu sekarang oleh karena besarnya tidak sesuai dengan kemungkinan untuk menggunakannya." UU No.17 Tahun 1946 tentang Pengeluaran Uang Republik Indonesia (I), tertanggal 1 Oktober 1946. *Ibid.*, halaman 59.

<sup>6</sup> Maklumat Kementerian Kemakmuran No. 2 tanggal 4 Oktober 1945 tentang Pembentukan Djawatan yang diserahi mengawasi perusahaan dengan penjelasannya. (Berita Republik Indonesia Tahun I No.1 hal.6 kolom 2).

<sup>7</sup> Maklumat Kementerian Kemakmuran No.4 tanggal 5 Oktober 1945 tentang hal perlunya diadakan pengawasan atas perusahaan. (Berita RI Tahun I No.1 hal.6 kolom 3).

<sup>8</sup> Maklumat Kementerian Kemakmuran No.5 tanggal 6 Oktober 1945, pengumuman tentang beberapa perusahaan telah di bawah pengawasan Pemerintah dan mereka yang berkepentingan harus berhubungan dengan instansi yang berwajib (Berita RI Tahun I No.1, hal. 6, kolom 3).

<sup>9</sup> Peraturan Kementerian Kemakmuran tanggal 11 Oktober 1945 tentang pengawasan perusahaan yang pimpinannya diserahkan kepada Pemerintah. (Berita RI Tahun I No.1 hal.5 kolom 2). Dalam Penjelasan Umum terhadap Keputusan Kementerian Kemakmuran itu, dinyatakan: "... dimasa perlu oleh Departemen Kemakmuran diambil tindakan untuk membuka dan meneruskan pekerdjaan perusahaan itu. Membuka dan meneruskan pekerdjaan perusahaan itu bukan berarti bahwa perusahaan itu dimiliki oleh Republik Indonesia. Maksudnya hanya meneruskan segala pekerdjaan perusahaan itu agar kepentingan masyarakat jangan terganggu. Seboleh-bolehnya pimpinan diserahkan kepada orang yang dapat dianggap mempunyai ketjakapan yang cukup untuk memimpin perusahaan itu. Segala pimpinan itu hanya berhak mengerjakan hal-hal yang berhubungan dengan keperluan untuk meneruskan perusahaan itu. Tentu sekali segala pekerdjaan pemimpin itu ada di bawah pengawasan Departemen kemakmuran dan terhadap Departemen inilah pemimpin bertanggung djawab." Koesnodiprodjo, *Op.Cit.*, hal. 226.

perlu segera dilakukan pengawasan dan bahkan penunjukan oleh Pemerintah agar ada pengganti yang dapat memimpin perusahaan-perusahaan itu<sup>10</sup>. Untuk itulah oleh Pemerintah dikeluarkan pula Maklumat Kementerian kemakmuran No. 7 tanggal 17 Oktober 1945 tentang perusahaan yang dimintakan pengawasan Pemerintah<sup>11</sup>. Pada mulanya, semua tindakan pengawasan ini hanya bersifat pengawasan untuk pengendalian dan sama sekali belum disebut nasionalisasi. Pengawasan itu antara lain dilakukan dengan mewajibkan perusahaan-perusahaan itu mendaftarkan diri<sup>12</sup> dan dengan tetap menjaga atau tidak mengganggu gugat status hak milik yang sah dari orang asing yang terlibat di dalamnya. Artinya, seperti disebut dalam Maklumat Pemerintah 12 Oktober 1945, pengawasan itu tetap menghormati hak milik orang asing yang terkait dengan perusahaan-perusahaan yang diawasi itu<sup>13</sup>. Namun begitu, dalam perkembangan selanjutnya, tindakan pengawasan ini berlangsung kian ketat dan bahkan inilah yang kemudian menjadi cikal bakal dan pengalaman bagi Pemerintah untuk melakukan tindakan nasionalisasi selanjutnya.

Hal ini kemudian terbukti dengan terjadinya pergantian kabinet dan A.K. Gani tampil sebagai Menteri kemakmuran<sup>14</sup>. Berbeda dengan pendahulunya, yaitu Soerachman Tjokroadisurjo dan Darmawan Mangunkusumo, A.K. Gani menerapkan sikap yang tegas dalam hubungannya dengan proses nasionalisasi perusahaan-perusahaan dianggapnya penting bagi

---

<sup>10</sup> Untuk menghidarkan akses yang tidak diharapkan, terutama sehubungan dengan pemilik asli perusahaan-perusahaan itu, oleh Kementerian Kemakmuran dikeluarkan pula Maklumat No.4 tanggal 5 Oktober 1945 yang memberi jaminan bahwa Pemerintah tetap "mengakui hak milik dari orang-seroang (preman) yang tidak memusuhi atau merugikan Republik Indonesia". "Pengawasan atas harta benda tersebut hanya dimaksud untuk mengawasi dan melindunginya agar supaya perekonomian masyarakat dapat langsung dengan baik dan ketenteraman umum terjamin dan selanjutnya pengawasan itu hanya bersifat sementara.". *Berita Republik Indonesia Tahun I No.1, hal. 6, kolom 3.*

<sup>11</sup> Maklumat Kementerian Kemakmuran No.7 tanggal 17 Oktober 1945 tentang perusahaan yang dimintakan pengawasan Pemerintah. (*Berita RI Tahun I No.1 hal.6 kolom 4*).

<sup>12</sup> Peraturan Dewan Pertahanan Negara No. 18 tertanggal 18 September 1946 tentang pendaftaran perusahaan.

<sup>13</sup> Maklumat Pemerintah tanggal 12 Oktober 1945 tentang Pemerintah RI akan menghormati hak milik partikelir bangsa Asing. (*Warta Indonesia Semarang, Senin 22 Oktober 1945*).

<sup>14</sup> Menteri Kemakmuran dalam Kabinet ke IV, yaitu Kabinet Syahrir III (12 Maret-2 Okt 1947). Sedangkan Soerachman dan Darmawan, masing-masing adalah Menteri Kemakmuran dalam Kabinet I (31 Agustus - 14 Nopember 1945) dan II (14 Nopember - 12 Maret 1946). Jabatan ini tidak terdapat dalam Kabinet III (12 Maret - 2 Oktober 1946). Lih. Susan Finch and Daniel S. Lev, *Op.Cit.*, hal. 1-9.



negara. Di samping itu, dalam rangka konsolidasi ekonomi, Pemerintah membentuk badan-badan yang penting untuk mengendalikan semua potensi usaha ekonomi yang ada bagi kepentingan negara. Enam peraturan yang penting yang dikeluarkan dalam hubungan ini adalah: PP No.3/1946 tentang Pembentukan Badan Penyelenggara Perusahaan Gula<sup>15</sup>; PP No.4/1946 tentang Pembentukan Pusat Perkebunan Negara<sup>16</sup>; Peraturan Dewan Pertahanan Negara No.26/1946 tentang Badan Textiel Negara<sup>17</sup>; PP No.2/1947 tentang Pembentukan Badan Industri Negara yang berkewajiban mengurus dan mengatur perindustrian<sup>18</sup>; PP No.9/1947 tentang Pendirian Kantor untuk mengurus perusahaan perkebunan milik bangsa asing yang dikuasai oleh negara<sup>19</sup>; dan PP No.12/1947 tentang Pembentukan Badan Exploitasi Tambang Negara sebagai badan Pemerintah Sentral yang mengurus dan mengatur eksploitasi pertambangan<sup>20</sup>.

Dengan keenam peraturan ini, Pemerintah tidak lagi hanya melakukan pengawasan yang bersifat 'pasif' terhadap perusahaan-perusahaan industri, perkebunan, dan pertambangan, tetapi secara langsung melaksanakan kegiatan usaha secara sentralistis<sup>21</sup>. Tindakan-tindakan pengawasan dan bahkan penguasaan oleh Pemerintah terhadap industri dan perusahaan

---

<sup>15</sup> PP No.3/1946 tertanggal 21 Mei 1946 tentang Pembentukan Badan Penyelenggara Perusahaan Gula, *Ibid.*, hal. 110-111.

<sup>16</sup> PP No.4/1946 tertanggal 6 Juni 1946 tentang Pembentukan Pusat Perkebunan Negara, *Ibid.*, hal.112-114.

<sup>17</sup> Peraturan Dewan Pertahanan Negara No.26, 9 Nopember 1946 tentang Badan Textiel Negara, *Ibid.*, hal.233-238.

<sup>18</sup> Ditetapkan tanggal 18 Februari 1947. B.I.N. adalah singkatan dari Badan Industri Negara. Lihat Koesnodiprodjo, *Ibid.*, hal.185-198.

<sup>19</sup> Ditetapkan tanggal 30 April 1947. P.P.R.I. adalah singkatan Perusahaan Perkebunan RI. *Ibid.*, hal.218-223.

<sup>20</sup> Ditetapkan tanggal 29 Mei 1947. B.E.T. adalah singkatan dari Badan Exploitasi Tambang. *Ibid.*, hal.230-238.

<sup>21</sup> Dalam pertimbangan ketiga Peraturan Pemerintah ini, masing-masing disebutkan: "bahwa untuk dapat menjukupi kebutuhan masyarakat dalam hasil-hasil industri dan selanjutnya untuk kepentingan perindustrian di Negara Republik Indonesia seumumnja, perlu diadakan sebuah Badan Pemerintah Sentral, yang khusus mengurus perindustrian." "Perlu berdirinja satu Kantor yang mengurus perusahaan-perusahaan perkebunan milik Negara dan perusahaan-perusahaan perkebunan bukan milik bangsa Asing, yang dikuasai oleh Negara." "bahwa untuk dapat menjukupi kebutuhan masyarakat dalam hasil tambang dan selanjutnya untuk kepentingan pertambangan di Negara Republik Indonesia seumumnja, perlu diadakan sebuah badan Pemerintah Sentral yang khusus mengurus Exploitasi Pertambangan." *Ibid.*

perkebunan dan pertambangan itu dilakukan dengan pertimbangan bahwa perusahaan-perusahaan tersebut menyangkut cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Karena itu, dianggap wajar jika hal harus dikuasai oleh Negara sesuai dengan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 ayat (2) dan (3)<sup>22</sup>. Namun, jika diperhatikan, sebenarnya yang juga tidak kalah pentingnya dari jiwa ketentuan Pasal 33 UUD 1945 ini adalah gerakan koperasi. Dalam ayat (1) ditentukan "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan". Dalam Penjelasan Pasal 33 ini juga ditegaskan bahwa disini tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-orang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi<sup>23</sup>.

Akan tetapi, ketentuan dan tindakan yang perlu diambil oleh Pemerintah mengenai koperasi itu sendiri sampai tahun 1947 ini belum terlihat. Kebijakan pertama yang diambil Pemerintah setelah kemerdekaan mengenai koperasi adalah dengan dikeluarkannya Maklumat No.1 Tahun 1945 yang dikeluarkan oleh Kementerian Kemakmuran pada tanggal 4 Oktober 1945<sup>24</sup>.

Namun, isi Maklumat ini sama sekali belum mengatur hal-hal baru sehubungan dengan gerakan koperasi. Pada tahap awal ini, yang dilakukan hanya menata dan berusaha mengendalikan koperasi-koperasi yang sudah ada sejak sebelum kemerdekaan. Isinya pada pokoknya hanya bersifat anjuran kepada para pemimpin gerakan koperasi untuk melakukan

---

<sup>22</sup> "(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hadjat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." "(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hadjat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Undang-Undang Dasar 1945, *Op.Cit.*

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Dalam Maklumat ini dinyatakan bahwa: "... untuk memperkuat susunan Negara Indonesia yang berdasar kedaulatan rakyat (demokrasi), maka haruslah perekonomian rakyat itu didasarkan kepada semangat gotong royong, yang telah berabad-abad hidup di kalangan rakyat Indonesia. Maka oleh karena itu, sudahlah sepatutnja djika gerakan koperasi di Indonesia yang sudah berkembang dipelihara, diperbaiki dan dimadjukan ...". "Agar supaja tudjuan bangsa Indonesia yang stji untuk menegakkan Indonesia Merdeka berdasar perekonomian dapat tertjapai, maka semangat berkoperasi harus diperkuat dan diperluas, oleh karena dengan tjara ini dapatlah tertjapai kerukunan gotong-rojong dan persatuan rakyat umumnja." *Berita Republik Indonesia Tahun I No.1 hal.6, kolom 1.*

koordinasi dengan Pemerintah dengan cara menyampaikan laporan-laporan baik langsung maupun tertulis kepada Kementerian Kemakmuran. Dengan kata lain, Maklumat pertama mengenai koperasi ini lebih mencerminkan keperluan Pemerintah untuk mengendalikan gerakan koperasi itu sendiri yang sebelumnya memang telah berkembang di masa penjajahan. Karena itu, dapat dikatakan pada tahap awal, kebijakan yang dilakukan Pemerintah memang baru pada tingkat konsolidasi. Langkah-langkah yang bersifat baru, selain konsolidasi belum sempat dilakukan oleh Pemerintah berhubung dengan keadaan politik yang belum memungkinkan sampai tahun 1950. Karena itu, hingga tahun 1950 berakhir tidak terdapat UU ataupun PP yang dikeluarkan dalam rangka penataan dunia usaha ini.

Kebijakan konsolidasi itu, pertama-tama dilakukan di bidang keuangan dan perbankan, baru kemudian di bidang usaha lainnya, yaitu perkebunan, industri, dan pertambangan. Konsolidasi ekonomi ini diperlukan karena diharapkan dapat mendukung usaha Pemerintah dalam rangka memperkuat kekuasaan politik negara yang baru saja memperoleh kemerdekaan. Karena itu, wajar apabila langkah pertama yang menonjol adalah kebijakan yang berusaha memperkuat dukungan ekonomi bagi negara. Dalam hubungan ini, seperti diuraikan di atas, Pemerintah mulai melakukan pengawasan terhadap kegiatan badan usaha swasta, terutama yang ditinggalkan oleh pemiliknya atau yang diserahkan kepada Pemerintah ketika Indonesia merdeka.

Menurut keterangan Pemerintah, seperti diuraikan di atas, pengawasan ini diperlukan agar perusahaan-perusahaan itu tetap dalam berjalan sehingga kepentingan masyarakat tidak terganggu. Pengawasan dengan maksud yang sama juga dilakukan terhadap gerakan koperasi. Bahkan, lebih dari sekedar pengawasan, mulai tahun 1946 dan 1947, Pemerintah lebih aktif bertindak dengan melakukan pengendalian dan bahkan pengembangan kegiatan usaha-usaha tertentu secara langsung dan tersentralisasi. Setelah konsolidasi tahap awal ini dilakukan, barulah pada tahun 1951 terlihat ada tindakan-tindakan yang konkrit ke arah penataan dunia usaha dilakukan oleh Pemerintah. Namun, yang perlu diperhatikan adalah bahwa yang dilakukan oleh Pemerintah masih tetap bertumpu pada potensi dunia usaha yang sudah ada, yaitu dengan cara menasionalisasi perusahaan-perusahaan peninggalan Belanda. Pada bulan

Agustus 1951, Pemerintah mengesahkan UU No.12 Tahun 1951 yang menghapuskan status badan hukum dari "Algemeene Volkscrediet-bank" yang berasal dari zaman Belanda<sup>25</sup>. Semua kekayaan bank perkreditan rakyat ini, dan begitu pula dengan pegawai-pegawainya, dialihkan kepada Bank Rakyat Indonesia yang telah didirikan sejak tahun 1946<sup>26</sup>. Jika diperhatikan, pengalihan semua kekayaan "Algemeene Volkscrediet-bank" ini ke Bank Rakyat Indonesia, pada hakikatnya, sama saja dengan tindakan nasionalisasi.

Karena pengalaman inilah, maka Pemerintah secara resmi menasionalikan bank yang lain pada bulan Desember 1951, yaitu "De Javasche Bank" dengan UU No.24/1951 yang diundangkan pada tanggal 15 Desember 1951<sup>27</sup>. Setelah itu, berturut-turut, Pemerintah menasionalisasi tidak kurang dari 300-an buah<sup>28</sup> perusahaan Belanda dari berbagai jenis usaha yang berada di wilayah Indonesia sampai awal tahun 1960-an. Tindakan inilah yang kemudian menimbulkan sengketa antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Belanda di Mahkamah Internasional<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> UU No.12 Tahun 1951 tentang Penghapusan Badan Hukum "Algemeene Volkscredietbank", ditetapkan tanggal 29 Agustus 1951 dan diundangkan tanggal 10 September 1951. LN 1951 No.80.

<sup>26</sup> PP No.1 Tahun 1946 tertanggal 22 Februari 1946, lihat Himpunan Koesnodiprodjo, *Op.Cit.*, hal.103. Bank Rakyat Indonesia ini dikembangkan dari bank perkreditan rakyat di zaman Jepang yang bernama "Syumin Ginko" dan "Algemeene Volkscredietbank" di zaman Belanda yang status badan hukumnya sendiri masih tetap berlangsung sampai tahun 1951. Khusus untuk mengatur mengenai Bank Rakyat Indonesia (BRI) ini, pada bulan April 1951, oleh Pemerintah dikeluarkan PP No.25. Lihat LN 1951 No.37 dan Penjelasannya TLN 1951 No.104.

<sup>27</sup> UU No.24 Tahun 1951 tentang Nasionalisasi De Javasche Bank N.V., tertanggal 6 Desember 1951 dan diundangkan tanggal 15 Desember 1951. LN 1951 No.120. Setelah nasionalisasi De Javasche Bank ini, pada tahun 1958, Pemerintah juga menetapkan PP No.22 (LN.1958 No.38) yang menempatkan semua Bank Belanda di bawah pengawasan Pemerintah Republik Indonesia dan membentuk Badan khusus yang bertugas mengawasi bank-bank itu. Peraturan ini disempurnakan lagi pada tahun 1959 dengan PP No.8 Tahun 1959 (LN.1959 No.14).

<sup>28</sup> Angka minimal ini tidak termasuk perusahaan yang terkena pembatalan hak dan izin eksplorasi dan eksploitasi pertambangan yang ribuan jumlahnya.

<sup>29</sup> Baca Gouw Giok Siong, *Segi-Segi Hukum Internasional Pada Nasionalisasi di Indonesia*, Penerbit Universitas, Jakarta, tanpa tahun. Bandingkan dengan dalam tulisan R.D. Kollwijn, atas nama editor (The Board of Editors), *The Measures Taken by the Indonesian Government Against Netherlands Enterprises*, dalam *Nederlands Tijdschrift voor International Recht, Netherlands International Law Review*, Vol.V, 1958, hal.227- 247. Lord McNair, *The Seizure of Property and Enterprises in Indonesia*, Vol.VI, 1959, hal.218-256.

Perusahaan-perusahaan yang dinasionalisasi itu antara lain ialah:

- 1) N.V. De Javasche Bank<sup>30</sup> dan berbagai Bank lainnya<sup>31</sup>.
- 2) 11 buah perusahaan Kereta Api dan Tram<sup>32</sup>.
- 3) Bataviasche Vekeers Maatschappij<sup>33</sup> (1954 jo 1957).
- 4) 38 perusahaan perkebunan tembakau (1959)<sup>34</sup>.
- 5) 11 perusahaan peternakan (1959)<sup>35</sup>.
- 6) 9 perusahaan listrik dan/atau gas (1959)<sup>36</sup>.
- 7) 205 perusahaan pertanian/perkebunan<sup>37</sup>.

Di samping itu, Pemerintah juga menetapkan UU No.10/1959 yang membatalkan sejumlah izin penyelidikan dan konsesi eksploitasi tambang kepada ratusan perusahaan Belanda<sup>38</sup>. Perusahaan yang terkena pembatalan ini meliputi 8 perusahaan yang memegang

---

<sup>30</sup> LN 1951 No.120.

<sup>31</sup> PP No.22/1958 tentang Penetapan Semua Bank Belanda di bawah penguasaan Pemerintah RI dan Pembentukan Badan Pengawas Bank-Bank Belanda, jo PP No.8/1959 LN 1959 No.14. Bank Belanda yang terbesar dan paling terakhir dinasionalisasi adalah "The Nederlandsche Handel Maatschappij N.V.", yaitu pada tahun 1961. Dua Bank lainnya yang dinasionalisasi tahun sebelumnya adalah "The Nationale Handels Bank" dan "The Escompto Bank". Lihat *The Economist Intelligence Unit, Three-Monthly Economic Review, Indonesia, No. 35/Januari 1961, London, hal.6.*

<sup>32</sup> N.V. Nederlandsch-Indonesische Spoorweg Maatschappij, N.V. Semarang-Joana Stroomtram Maatschappij, N.V. Oost-Java Stroomtram Maatschappij, N.V. Serajoedal Stroomtram Maatschappij, N.V. Semarang-Cheribon Stroomtram Maatschappij, N.V. Kediri Stroomtram Maatschappij, N.V. Malang Stroomtram Maatschappij, N.V. Pasoeroean Stroomtram Maatschappij, N.V. Probolinggo Stroomtram Maatschappij, N.V. Mojokerto Stroomtram Maatschappij, dan N.V. Madoera Stroomtram Maatschappij. PP No.31 Tahun 1953, LN. 1953 No.60.

<sup>33</sup> UU No.71 Tahun 1957, LN.1957 No.153.

<sup>34</sup> N.V. Vereenigde Deli Maatschappij (17 perkebunan). N.V. Senembalt Maatschappij (5 perkebunan). N.V. Vereenigde Klatenske Cultuur Maatschappij. N.V. Landb. Maatschappij "Oud Djember". (6 perkebunan), 7) N.V. Besoeki Tabak Maatschappij (3 perkebunan). N.V. Cultuur Maatschappij "Djelboek"; (2 perkebunan). N.V. Cultuur Maatschappij "Bogokidul". N.V. Javasche Cultuur Maatschappij. N.V. Landb. Maatschappij Soekowono. Lihat PP No.4 Tahun 1959, LN 1959 No.7.

<sup>35</sup> PP No.12/1959 LN.1959 No.22.

<sup>36</sup> PP No.18/1959 LN.1959 No.30.

<sup>37</sup> PP No.19/1959 LN 1959 No.31.

<sup>38</sup> PP No.10/1959 LN.1959 No.24.

2.452 izin penyelidikan pertambangan<sup>39</sup>, 4 perusahaan yang memegang 60 konsesi eksplorasi saja<sup>40</sup>, 5 perusahaan yang memegang 66 konsesi eksplorasi dan eksploitasi<sup>41</sup>, 59 perusahaan yang memegang 272 konsesi eksploitasi saja<sup>42</sup>, dan 10 perusahaan yang sedang mengajukan permohonan konsesi eksploitasi<sup>43</sup>. Semua hak perusahaan-perusahaan itu untuk melakukan penyelidikan, eksplorasi dan eksploitasi, dibatalkan.

Berkenaan dengan pengelolaan pelabuhan, Pemerintah juga mengambil tindakan serupa. Sejak tahun 1955, Pemerintah menunjuk atau menetapkan pengelolaan beberapa pelabuhan sebagai perusahaan negara, seperti misalnya terhadap pelabuhan Palembang<sup>44</sup>. Meski tidak sama dengan perusahaan asing, penunjukan pelabuhan yang sebelumnya dikelola oleh swasta menjadi perusahaan negara, pada hakikatnya adalah juga nasionalisasi, dalam arti perubahan status pengelolaan pelabuhan itu dari 'swasta' menjadi 'negara'. Semua ini dilakukan oleh Pemerintah dengan alasan untuk kepentingan masyarakat. Hal yang sama juga terjadi di lapangan pertanian (pembuatan) garam. Pada tahun 1957, Pemerintah menetapkan UU darurat yang menghapuskan monopoli garam dan pembuatan garam rakyat<sup>45</sup> yang kemudian dikukuhkan menjadi UU pada tahun 1959<sup>46</sup>. Semua tindakan Pemerintah ini, terlepas dari latar belakang politiknya, sejalan dengan konsolidasi ekonomi sebelumnya antara 1945 sampai dengan 1950. Jika periode antara tahun 1945-1959 dihubungkan, maka nampaklah benang

---

<sup>39</sup> Lihat Lampiran PP No.10/1959, Perincian dari Daftar A.

<sup>40</sup> *Ibid.*, Perincian dari Daftar B. *Ibid.*, Perincian dari Daftar B.

<sup>41</sup> *Ibid.*, Perincian dari Daftar C.

<sup>42</sup> *Ibid.*, Perincian dari Daftar D.

<sup>43</sup> *Ibid.*, Perincian dari Daftar E.

<sup>44</sup> UU darurat No.3/1955, tentang Penunjukan Pelabuhan Palembang menjadi perusahaan negara dalam arti seperti dimaksud dalam Indische Bedrijvenwet (Sib 1927 NO.419).

<sup>45</sup> UU darurat No.25/1957 tentang Penghapusan Monopoli Garam dan Pembikinan Garam Rakyat (LN 1957 No.32).

<sup>46</sup> UU No.13/1959, LN 1959 No.38 (Memori Penjelasan TLN 1959 No.1771).

merahnya sebagai periode dimana peranan negara sangat besar dalam menguasai jalannya dunia usaha di Indonesia.

## 2. Kebijakan Perkoperasian.

Dalam perkembangan sejarah sejak kemerdekaan, peranan negara di sektor perekonomian ini, tidak hanya besar, tetapi juga cenderung semakin hari semakin dominan. Hal ini dapat dilihat, misalnya, dalam kebijakan pembinaan koperasi yang dianggap sebagai sokoguru perekonomian Indonesia. Dalam peraturan perundang-undangan yang diwarisi dari penjajah yaitu UU tahun 1927 dan 1933<sup>47</sup>, Pemerintah hanya bertindak sebagai pendaftar dan penasehat saja bagi koperasi. Begitu juga dalam ketentuan setelah kemerdekaan pada tahun 1949, Pemerintah juga hanya bertindak sebagai pendaftar dan penasehat saja<sup>48</sup>. Tetapi, dalam UU No.79/1958, sebagai pelaksanaan dari Pasal 38 UUDS 1950 yang berasal dari rumusan Pasal 33 UUD 1945<sup>49</sup>, peranan Pemerintah menjadi lebih besar<sup>50</sup>. Keterlibatan pejabat Pemerintah dalam pembinaan koperasi ini, bahkan dapat dikatakan sangat jauh seperti menghadiri dan berbicara dalam rapat pengurus dan rapat anggota koperasi. Bahkan, dalam keadaan luar biasa, Pemerintah dapat pula berinisiatif untuk mengadakan rapat dan sekaligus

<sup>47</sup> *Algemene Regeling op de Cooperatieve Vereniging, Ordonantie tanggal 11 Maret 1933 (Stb 1933 No.108).*

<sup>48</sup> *Regeling Cooperatieve Verenigingen 10-49, dalam Ordonantie tanggal 7 Juli 1949 (Stb 1949 No.179).*

<sup>49</sup> *Lembaran Negara RI 1958 No.139.*

<sup>50</sup> *Rancangan UU ini semula diajukan oleh Fraksi PNI kepada DPR tanggal 6 Februari 1959 (pen: 1958?). Dalam Rapat Pleno Parlemen 21 Februari 1959 (1958?), dengan suara bulat usulan PNI ini diterima menjadi usul inisiatif DPR untuk diajukan kepada Pemerintah. Setelah dibahas dengan pihak Pemerintah, akhirnya RUU ini resmi disetujui di parlemen pada tanggal 2 September 1958, dan kemudian ditetapkan oleh Presiden tanggal 19 Oktober 1958. Sumardi Jatmosumarto, Koperasi dan Ekonomi Terpimpin, Suluh Indonesia, 1959, hal.4. Sebagai contoh dalam Pasal 6 UU ini, misalnya, dinyatakan: "(1) Pemerintah mengadakan pedoman untuk membimbing rakyat hidup berkoperasi ke arah kelanjutan penyelenggaraan undang-undang ini. (2) Pemerintah mendorong usaha2 rakyat ke arah Koperasi dalam lapangan perekonomian, antara lain: a. penjurusan modal melalui simpanan rakyat; b. perkreditan kepada petani, nelayan, buruh/pegawai; pedagang, industri rakyat dan sebagainya; c. pembelian/pendjualan bersama kebutuhan rakyat, hasil perikanan, pertanian dan industri rakyat; d. usaha2 dalam lapangan pertanian, perikanan, industri dan distribusi. (3) Pemerintah memberi bantuan perlindungan dan kelonggaran2 kepada gerakan koperasi. (4) koperasi tidak termasuk badan2 usaha sebagaimana disebut dalam Pasal 1 sub 1 Ordonantie op de vennootschaps-belasting 1925 (Staatsblad No.319). Kewajiban pajak bagi Koperasi ditetapkan dengan peraturan tersendiri." LN-RJ 1958 No.139.*

menetapkan materi dan acaranya<sup>51</sup>

Dengan demikian, jelas terlihat bahwa peranan Pemerintah sangat besar dalam pengembangan koperasi menjelang masa Demokrasi Terpimpin. Besarnya peranan yang ditetapkan dalam kebijakan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa cita-cita usaha bersama atas dasar kekeluargaan seperti tercantum dalam UUD akan dapat dicapai secara langsung dan teratur melalui bimbingan kepada rakyat ke arah hidup berkoperasi<sup>52</sup>. Karena itu, Pemerintah harus bertindak aktif untuk membantu dan memberikan bimbingan itu.

Di pihak lain, dalam UU ini, struktur pembinaan koperasi ini juga dikaitkan langsung dengan struktur birokrasi pemerintahan. Dalam Pasal 12 UU ini, yaitu mengenai daerah kerja koperasi ditentukan bahwa daerah kerja koperasi adalah daerah kesatuan administrasi yang merupakan tempat tinggal para anggota dan/atau lingkungan usaha koperasi. Daerah kerja ini berdasarkan Pasal 12 ayat (4) dibagi dalam (a) desa, (b) daerah tingkat II, dan (c) daerah tingkat I. Koperasi yang daerah kerjanya menyimpang dari ketentuan tersebut, tetapi memenuhi syarat bagi kelancaran/daya guna sebesar-besarnya dalam usaha koperasi yang bersangkutan, maka koperasi tersebut tunduk pada bimbingan dan pengamatan pejabat di daerah bersangkutan. Dengan adanya keterkaitan langsung ini, maka pembinaan dan perkembangan koperasi itu sendiri sebagai gerakan ekonomi rakyat sangat tergantung dan dipengaruhi oleh birokrasi pemerintah. Seperti disebut dalam Pasal 18, di tiap desa ditumbuhkan Koperasi Desa. Di tiap daerah tingkat II ditumbuhkan Pusat Koperasi, kemudian di daerah tingkat I

---

<sup>51</sup> Hal ini ditegaskan dalam Pasal 14 UU ini dengan menyatakan: "(1) Pedjabat senantiasa dapat menghadiri dan turut berbitjara dalam rapat pengurus dan rapat anggota. Dalam keadaan luar biasa dapat pula mengadakan rapat2 itu, menetapkan atjaranja dan melakukan pembitjaraan. (2) Pedjabat berusaha agar koperasi berdaja-upaja untuk mentjapai azas tudjuannja dengan memperhatikan ketetapan2 dalam undang2 ini, dan senantiasa ia mengichtiarkan agar usaha Koperasi diselenggarakan dengan tepat. (3) Pedjabat menelaah pada waktu2 tertentu segala laporan hasil pemeriksaan Koperasi, sedangkan Pengurus berkewajiban memberi kesempatan kepada Pedjabat untuk melakukan tugasnja dengan sebaik-baiknja." *Ibid.*

<sup>52</sup> Dalam pertimbangan UU ini dinyatakan "bahwa sesuai dengan UUD Sementara Pasal 38, perekonomian rakyat Indonesia harus disusun sebagai usaha bersama berdasarkan azas kekeluargaan dan tjita2 tersebut dapat dilaksanakan dan tertjapai setjara langsung dan teratur dengan djalan memberi bimbingan kepada rakyat ke arah hidup berkoperasi." LN-RJ 1958 No.139. itu, Pemerintah harus bertindak aktif untuk membantu dan memberikan bimbingan itu.



ditumbuhkan Gabungan Koperasi, lalu di tingkat pusat ditumbuhkan Induk Koperasi<sup>53</sup>.

Karena itu, dapat dikatakan bahwa koperasi pada periode awal kemerdekaan diperlakukan tidak lebih dari sekedar alat Pemerintah untuk menggerakkan dinamika ekonomi rakyat<sup>54</sup>. Dengan demikian, pada periode awal kemerdekaan, koperasi diperlakukan tidak lebih dari sekedar alat Pemerintah untuk menggerakkan dinamika ekonomi rakyat. Dalam butir 1 konsideran peraturan pelaksanaan<sup>55</sup> UU No.79/1958 ini dinyatakan bahwa gerakan koperasi dan penyelenggaraan koperasi harus diberi peranan sebagai alat untuk melaksanakan ekonomi terpimpin berdasarkan sosialisme a la Indonesia;<sup>56</sup>. Tetapi, dalam praktek, dinamika ekonomi rakyat itu sendiri tidak terjadi, malah fungsi koperasi sebagai alat itulah yang lebih menonjol.

## B. PERIODE DEMOKRASI TERPIMPIN

### 1. Kebijakan Umum Ekonomi Terpimpin.

Dalam periode Demokrasi Terpimpin, secara konseptual, cita kedaulatan rakyat di bidang politik dipisahkan dari gagasan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi. Ini dapat dilihat dengan dipisahkannya konsep 'Ekonomi Terpimpin' dari konsep Demokrasi Terpimpin. Akan

---

<sup>53</sup> Dalam Pasal 19 dinyatakan pula: "(1) Pada dasarnya di tiap-tiap tingkat daerah bekerja dari desa sampai pada seluruh Indonesia, wadajib ditumbuhkan djenis-djenis koperasi sesuai dengan Pasal 3." "(2) Dalam keadaan memaksa dan bersifat khusus, koperasi-koperasi tersebut dalam ayat (1) pasal ini dapat ditumbuhkan menjimpang dari ketentuan-ketentuan mengenai daerah bekerja dan berpedoman pada ketentuan Pasal 12 ayat (3)." *Ibid.*

<sup>54</sup> Itu sebabnya, dalam butir 1 konsideran PP yang ditetapkan pada tahun 1959 sebagai pelaksanaan dari UU No.79/1958 ini dinyatakan: "bahwa perlu menyesuaikan fungsi koperasi sebagaimana dalam pokok-pokoknya diatur dalam Undang-Undang Koperasi dengan jiwa dan semangat Undang-Undang Dasar 1945 dan Manifesto Politik Presiden Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959, dimana koperasi harus diberi peranan sedemikian rupa sehingga gerakan serta penyelenggaraannya benar-benar dapat merupakan: a. alat untuk melaksanakan ekonomi terpimpin berdasarkan sosialisme a la Indonesia; b. sendi kehidupan ekonomi bangsa Indonesia; c. dasar untuk mengatur perekonomian rakyat guna menjapai taraf hidup yang lajak dalam susunan masyarakat adil dan makmur yang demokratis." *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> "bahwa perlu menyesuaikan fungsi koperasi sebagaimana dalam pokok-pokoknya diatur dalam Undang-Undang Koperasi dengan jiwa dan semangat Undang-Undang Dasar 1945 dan Manifesto Politik Presiden RI tanggal 17 Agustus 1959, dimana koperasi harus diberi peranan sedemikian rupa sehingga gerakan serta penyelenggaraannya benar-benar dapat merupakan: a. alat untuk melaksanakan ekonomi terpimpin berdasarkan sosialisme a la Indonesia; b. sendi kehidupan ekonomi bangsa Indonesia; c. dasar untuk mengatur perekonomian rakyat guna menjapai taraf hidup yang lajak dalam susunan masyarakat adil dan makmur yang demokratis." PP tahun 1959.

tetapi, dalam kenyataannya kebijakan ekonomi selama periode ini dapat dikatakan memang mencerminkan gagasan Demokrasi Terpimpin. Yang harus dipimpin, tidak hanya pembangunan politik, tetapi juga pembangunan ekonomi.

Artinya, berlainan dengan perkembangan yang terjadi di masa sebelumnya, dimana gagasan kedaulatan di bidang politik cenderung liberal dan di bidang ekonomi cenderung kolektivis, maka di masa ini kedua bidang ini sama-sama dipimpin. Yang menjadi persoalan kemudian, sejauhmana dalam konteks keterpimpinan itu, paham yang dianut masih dapat disebut sebagai paham kedaulatan rakyat. Hal ini penting karena di dalam berbagai produk MPRS maupun produk DPRGR (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong) selama periode ini, tergambar mengenai begitu kuatnya kontrol Pemerintah terhadap sendi-sendi kehidupan ekonomi rakyat yang berdaulat.

Dalam Pasal 4 TAP MPRS No. VI/1965, misalnya, dinyatakan bahwa Pola Pembangunan Nasional mengintegrasikan dan mensin kronisasikan proyek-proyek Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB), Mandataris, Daerah, Kopedasan, Irian Barat serta memanfaatkan koperasi dan swasta bagi pola PNSB, di bawah satu pimpinan pelaksanaan dan pengawasan<sup>57</sup>. Dalam TAP No. II/1960, juga ditentukan bahwa jaringan distribusi barang-barang dan jasa yang dikendalikan secara ketat oleh Pemerintah<sup>58</sup>.

Kebijakan kontrol terpusat ini juga tergambar dalam Pasal 5 ayat (2) TAP MPRS No. II/1960 yang menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang vital untuk perkembangan perekonomian nasional dan menguasai hajat hidup rakyat banyak dikuasai oleh Negara, jika perlu dimiliki oleh Negara<sup>59</sup>. Ketentuan demikian ini bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan

---

<sup>57</sup> *Inventarisasi dan Himpunan, Op.Cit., hal.64.*

<sup>58</sup> *Dalam Pasal 6 ayat (2) dan (3), misalnya, dinyatakan: "(2) Pemerintah mengatur dan menyalurkan distribusi bahan-bahan penting bagi penghidupan rakyat banyak dengan mengutamakan ikat-sertanya koperasi-koperasi, Rukun-Rukun kampung, Rukun-Rukun Tetangga, serta sejenisnya dan Swasta Nasional sebagai pembantu." "(3) Pemerintah menyelenggarakan impor barang-barang kebutuhan pokok untuk rakyat dan bahan-bahan baku serta bahan-bahan penolong untuk industri vital, dan menguasai ekspor bahan-bahan baku." LN Tahun 1960 No.152.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Secara juridis, kata "dikuasai" jelas mempunyai akibat hukum berbeda dari kata "dimiliki". Menurut ketentuan UUD 1945, cabang produk yang dikuasai Negara itu, tidak harus "dimiliki". Tetapi dalam TAP MPRS No.II/1960 itu, ditegaskan bahwa jika perlu cabang produksi yang penting itu, tidak hanya dikuasai tetapi juga dimiliki oleh Negara. Kebijakan pengendalian yang ketat dan terpusat ini, diperjelas lagi dengan TAP MPRS No.VI/1965<sup>60</sup> yang mengubah orientasi Indonesia ke arah prinsip 'Berdiri di atas kaki sendiri'<sup>61</sup>. Nampaknya, TAP MPRS No.VI/1965 ini, memang diperlukan untuk dijadikan alasan bagi Pemerintah untuk melakukan nasionalisasi perusahaan asing yang tidak sejalan dengan kebijaksanaan Pemerintah rezim Demokrasi Terpimpin. Bahkan, dinyatakan bahwa apabila perlu, Pemerintah akan menyita semua perusahaan asing yang bermusuhan hingga tercapai kebebasan penuh di bidang ekonomi dan distribusi<sup>62</sup>.

## 2. Nasionalisasi Perusahaan Swasta Asing.

Seperti halnya dengan tindakan yang dilakukan pada periode Demokrasi Liberal, kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Demokrasi Terpimpin terhadap perusahaan-perusahaan asing juga sangat keras. Sebagai jawaban atas reaksi dunia barat terhadap perkembangan politik Indonesia pasca periode Demokrasi Liberal (Demokrasi Parlementer), Presiden Soekarno semakin memperlihatkan kecenderungan anti-barat.

Karena itu, kebijakan nasionalisasi perusahaan asing eks Belanda yang sudah dimulai sejak masa awal kemerdekaan, tidak hanya dilanjutkan tetapi juga -- secara formil --

---

<sup>60</sup> TAP ini ditetapkan dalam Rapat Paripurna ke-2 Sidang Umum ke-III di Bandung tanggal 16 April 1965. *Inventarisasi dan Himpunan, Op.Cit.*, hal.61-70.

<sup>61</sup> Istilah "Banting Stir" dan "Berdikari" ini berasal dari Amanat Presiden/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS Bung Karno pada Pembukaan Sidang Umum MPRS ke-III tanggal 11 April 1965 di Bandung, yang berjudul "BERDIKARI" yang merupakan amanat "Banting Stir" atau perubahan radikal dalam kebijaksanaan ekonomi dan pembangunan. Dalam Pasal 9 TAP ini, misalnya, dinyatakan: "(1) Di bidang impor, para pengusaha Swasta dilarang untuk melakukan impor, kecuali jika mereka mengimpor atas nama Pemerintah." "(2) Di bidang ekspor, Swasta-swasta hanya diberi izin untuk berusaha menjadi produsen-ekspor, yang ekspornya harus dilakukan di bawah pimpinan Pemerintah." *Inventarisasi dan Himpunan, Op.Cit.*, hal.66.

<sup>62</sup> Lihat Pasal 10 TAP MPRS tersebut di atas yang memberikan pembenaran bagi tindakan untuk "Melakukan nasionalisasi dan bila perlu mensita semua perusahaan asing yang bermusuhan, hingga tercapai kebebasan penuh di bidang ekonomi dan distribusi." *Ibid.*

dimaksudkan untuk lebih ditingkatkan lagi di masa demokrasi ekonomi terpimpin ini. Peraturan Pemerintah pertama yang berkenaan dengan nasionalisasi yang dikeluarkan setelah berlakunya kembali UUD 1945 pada tahun 1959, adalah PP No.39/1959<sup>63</sup>. Dengan PP ini ditentukan perusahaan-perusahaan bank milik Belanda yang dikenakan tindakan nasionalisasi<sup>64</sup>.

Secara keseluruhan sampai tahun 1966, jumlah perusahaan asing yang dinasionalisasi oleh Pemerintah Demokrasi Terpimpin cukup banyak. Nasionalisasi ini dilakukan dengan undang-undang, Peraturan Pemerintah ataupun Keputusan Presiden, yang antara lain selama tahun 1959 saja tercatat, yaitu:

- 1) Bank milik Belanda (PP.No.39/1959).
- 2) Perusahaan Kereta Api milik Belanda<sup>65</sup>.
- 3) Perusahaan Keretaapi dan Telpon<sup>66</sup>.
- 4) Perusahaan Maritim<sup>67</sup>.
- 5)Perusahaan Perindustrian/Pertambangan<sup>68</sup>.
- 6)Perusahaan Percetakan Kebayoran Baru<sup>69</sup>; dan perusahaan percetakan lainnya<sup>70</sup>.

Selain perusahaan-perusahaan tersebut, selama tahun 1959 ini, juga dinasionalisasikan berbagai jenis perusahaan lain, tetapi masih berada dalam periode berlakunya UUDS 1950 (sebelum Dekrit 5 Juli 1959), yaitu:

---

<sup>63</sup> LN 1959 No.84, ditetapkan tanggal 10 Agustus 1959.

<sup>64</sup> LN 1959 No.84 dan Penjelasannya dalam TLN 1959 No. 1826, ditetapkan 10 Agustus dan diundangkan 19 Agustus 1959.

<sup>65</sup> PP.No.40/1959. LN 1959 No.86, ditetapkan 25 Juli 1959, dan diundangkan 19 Agustus 1959.

<sup>66</sup> PP No.41/1959. LN 1959 No.87, ditetapkan tanggal 25 Juli ditetapkan, dan 19 Agustus diundangkan.

<sup>67</sup> PP. No. 45/1959. LN 1959 No.115, TLN No. 1877, tertanggal 28 September 1959.

<sup>68</sup> PP No.50/1959. LN 1959 No.121. TLN No.1889, ditetapkan dan diundangkan tanggal 14 Oktober 1959.

<sup>69</sup> PP No.51/1959 LN.No.122. TLN No.1890, 14 Oktober 1959.

<sup>70</sup> PP No.52/1959. LN No.123. TLN No.1891, ditetapkan dan diundangkan 14 Oktober 1959.

- 1) Perusahaan Pertanian/Perkebunan Tembakau<sup>71</sup>, dan Perusahaan Pertanian/Perkebunan lainnya<sup>72</sup>.
- 2) Perusahaan Listrik dan/atau Gas<sup>73</sup>.
- 3) Perusahaan dagang besar beserta cabang-cabang dan anak-anak perusahaannya<sup>74</sup>.

Proses nasionalisasi itu diorganisasikan oleh suatu badan yang dibentuk oleh Pemerintah dengan PP No.3/1959, yang ditetapkan pada tanggal 23 Februari 1959<sup>75</sup>, yaitu Badan Nasionalisasi Perusahaan Belanda. Pada akhir periode demokrasi liberal, selain membentuk Badan Nasionalisasi itu, Pemerintah juga membentuk Panitia yang mengurus ganti kerugian perusahaan-perusahaan milik Belanda yang dikenakan nasionalisasi itu, yaitu pada tanggal 2 April 1959<sup>76</sup>.

Karena itu, dapat dikatakan bahwa kebijakan nasionalisasi yang dilakukan selama masa Demokrasi Terpimpin merupakan kelanjutan dari kebijakan yang sudah diambil sejak periode sebelumnya, bahkan secara formil dimaksud untuk dilakukan dengan lebih sistematis lagi melalui suatu badan yang secara khusus dibentuk untuk itu yang diwarisi dari periode sebelumnya.

Selama tahun 1960, Pemerintah juga telah mengeluarkan beberapa peraturan yang menasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda ini, seperti misalnya:

---

<sup>71</sup> PP No.4/1959 tentang penentuan Perusahaan Pertanian/ Perkebunan Tembakau milik Belanda yang dikenakan nasionalisasi. LN 1959 No.7 (Penjelasan dalam TLN No.1732).

<sup>72</sup> PP No.19/1959 tentang penetapan Perusahaan Pertanian/Perkebunan milik Belanda yang dikenakan nasionalisasi. LN 1959 No.31 (Penjelasan dalam TLN No.1764).

<sup>73</sup> PP No.18/1959 tentang penentuan Perusahaan Listrik dan/atau Gas milik Belanda yang dikenakan nasionalisasi. LN 1959 No.30 (Penjelasan dalam TLN No.1763).

<sup>74</sup> PP No.33/1959 tentang penentuan Perusahaan Dagang yang besar milik Belanda yang dikenakan nasionalisasi. LN 1959 No. 53. (Penjelasan dalam TLN No.1798).

<sup>75</sup> LN 1959 No.6 (Penjelasan dalam TLN No.1731) yang ditetapkan tanggal 23 Februari 1959.

<sup>76</sup> PP No.9/1959 tentang Tugas kewajiban Panitia penetapan ganti kerugian perusahaan-perusahaan milik Belanda yang dikenakan nasionalisasi dan cara mengadakan permintaan ganti kerugian. LN 1959 No.16 (Penjelasan dalam TLN No.1753).

- 1) 17 perusahaan farmasi<sup>77</sup>;
- 2) 10 perusahaan Pemborong<sup>78</sup>;
- 3) 14 perusahaan asuransi kerugian<sup>79</sup> dan asuransi jiwa<sup>80</sup>;
- 4) 2 bank, milik Belanda yaitu Escomptobank dan Nederlan-sche Handel Maatschappij, N.V.<sup>81</sup>;
- 5) 3 perusahaan pelayaran<sup>82</sup>; dan lain-lain sebagainya<sup>83</sup>.

Jika diperhatikan, kebijakan dan tindakan nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda ini, sebenarnya tidak hanya berkaitan dengan motif politik<sup>84</sup> seperti yang disebut dalam TAP MPRS No.VI/1965. Seperti dikutip di atas, berdasarkan Pasal 10 TAP ini, Pemerintah dituntut untuk melakukan nasionalisasi dan bila perlu mensita semua perusahaan asing yang bermusuhan, hingga tercapai kebebasan penuh di bidang ekonomi dan distribusi.<sup>85</sup> Diteruskannya kebijakan nasionalisasi ini selama masa Demokrasi Terpimpin, mencerminkan

<sup>77</sup> 10 Perusahaan berdasarkan PP No.1/1960 tentang Penentuan Perusahaan-Perusahaan Pharmasi milik Belanda yang dikenakan nasionalisasi. LN 1960 No.4, TLN No.1926; dan 7 perusahaan lainnya dengan PP No.50/1960 tentang Penentuan Perusahaan-Perusahaan Farmasi milik Belanda yang dikenakan nasionalisasi. LN.1960 No.166.

<sup>78</sup> 10 perusahaan pemborong dengan PP No.2/1960 tentang Penentuan Perusahaan Pemborongan milik Belanda yang dikenakan nasionalisasi. LN 1960 No.5, TLN. No. 1927.

<sup>79</sup> 14 perusahaan asuransi kerugian dengan PP No.3/1960 tentang penentuan perusahaan Asuransi Kerugian milik Belanda yang dikenakan nasionalisasi. LN.1960 No.6, TLN. No.1928.

<sup>80</sup> 9 perusahaan asuransi jiwa dengan PP No.48/1960 tentang Penentuan Perusahaan Pertanggungan Djiwa milik Belanda yang dikenakan nasionalisasi. LN.1960 No.149, TLN No.2098.

<sup>81</sup> Yaitu PT. Escomptobank berdasarkan PP No.13/1960 (LN 1960 No.35/TLN No.1960), dan juga PP No.44/1960 yang menasionalisasi bank milik Belanda, Nedelansche Handel Mij. N.V. (LN 1960 No.142/TLN No.2099).

<sup>82</sup> PP No.34/1960 tentang Nasionalisasi N.V. K.P.M. di Indonesia. LN.No.106, TLN No.2045, ditetapkan tanggal 24 September 1960; PP No.35/1960 tentang Nasionalisasi N.V. "Semarangsche Stoomboot en Prauwen Veer" (S.S.P.V.) dan N.V. "Semarang Veer". LN.1960 No. 111, TLN No.2057.

<sup>83</sup> Misalnya lihat PP No.52/1960 tentang nasionalisasi milik "Royal Interocean Lines" (RIL). LN No.168, TLN No.2100.

<sup>84</sup> Kebijakan nasionalisasi yang bermotif politik di masa Demokrasi Terpimpin ini, tidak hanya dimaksudkan sebagai tindakan pengambil-alihan kekayaan perusahaan-perusahaan bekas penjajah Belanda, tetapi juga terhadap 'asset' orang asing pada umumnya. Hal ini tergambar, misalnya, dengan ditetapkannya Perpu No.50/1960 tentang larangan organisasi-organisasi dan pengawasan terhadap perusahaan-perusahaan orang asing tertentu (LN 1960 No.157).

<sup>85</sup> *Inventarisasi dan Himpunan*, *Op.Cit.*, hal.66.

sikap dasar Pemerintah Orde Lama terhadap perusahaan-perusahaan swasta pada umumnya. Dalam Pasal 1 ayat (3) TAP No.VI/MPRS/1965 tentang "Banting Stir Untuk Berdiri Di Atas Kaki Sendiri Di Bidang Ekonomi dan Pembangunan", dinyatakan bahwa ekonomi Indonesia bertumpu kepada 6 kekuatan yang nyata, yaitu Proyek-proyek Mandataris MPRS yang bersifat "Nation and Character Building"; Tenaga kerja Rakyat yang antara lain terdiri atas kaum buruh, tani, nelayan dan Angkatan Bersenjata; Unit-unit ekonomi negara termasuk yang dikuasai oleh Daerah; dan Proyek-proyek Pola Pembangunan Nasional yang sudah dimulai dan hampir selesai. Setelah menyebut keempat kekuatan itu, TAP MPRS itu barulah menyebut unit-unit ekonomi koperasi dan unit-unit ekonomi swasta "yang progresif" sebagai kekuatan kelima dan keenam<sup>86</sup>.

Unit-unit ekonomi swasta yang sejalan saja, yaitu yang 'progresif' yang dianggap sebagai kekuatan ekonomi nasional. Karena itu, kecenderungan yang terjadi pada periode ini mengarah kepada paham 'etatisme' ekonomi. Bahkan sejak tahun 1965, perusahaan-perusahaan swasta asing selain perusahaan-perusahaan eks-Belanda yang dinasionalisasipun, dikuasai oleh negara. Hal ini terlihat dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden No.6 Tahun 1965 yang menempatkan semua perusahaan asing yang tidak bersifat domestik di bawah kekuasaan Pemerintah<sup>87</sup>. Karena itu, kecenderungan etatisme itu jelas sekali nampak mendominasi kebijakan ekonomi Pemerintah Demokrasi Terpimpin. Yang mendapat perhatian selama periode ini hanya perusahaan-perusahaan negara (sektor negara). Kalau ada perusahaan swasta, maka perusahaan-perusahaan swasta ini dikendalikan secara ketat oleh Pemerintah atau bahkan dikuasai oleh Pemerintah. Perusahaan-perusahaan negara ini dibentuk, dibangun dan dikembangkan dari hasil tindakan nasionalisasi perusahaan Belanda maupun yang baru sama

---

<sup>86</sup> *Ibid.*, hal.63. TAP ini kemudian dicabut dengan TAP MPRS No. XXXVIII/1968.

<sup>87</sup> Dalam Pasal 1 Penpres ini dinyatakan: "Dengan tidak mengurangi hak-milik yang berkepentingan, maka semua perusahaan asing di Indonesia yang tidak bersifat domestik ditempatkan di bawah penguasaan Pemerintah Republik Indonesia." LN 1965 No.30. TLN No.2744.

sekali dengan cara yang diusahakan seragam dan terkendali secara sentralistik.<sup>88</sup>

Untuk memudahkan koordinasi dalam rangka mempersingkat waktu bagi usaha menaikkan taraf perkembangan perekonomian rakyat, ditentukan pula bahwa perusahaan-perusahaan sejenis perlu digabungkan.<sup>89</sup> Untuk itu, pada bulan Oktober 1960, ditetapkan pula PERPU tentang pembentukan Dewan Perusahaan<sup>90</sup>. Dewan ini terdiri dari Dewan Perusahaan Pusat dan Dewan Perusahaan dengan tugas memberikan pertimbangan-pertimbangan yang perlu kepada Badan Pimpinan/Pimpinan Perusahaan dan membantu di bidang pengawasan demi kelancaran jalannya perusahaan dan pengamanan kekayaan negara. Koordinasi pembinaan dan pengawasan serta kebutuhan akan keterlibatan Pemerintah dalam menangani pengelolaan perusahaan-perusahaan eks-swasta asing Belanda ini, dapat dianggap wajar mengingat perusahaan eks-Belanda yang dinasionalisasi sejak Indonesia merdeka, memang sangat besar jumlahnya. Hanya saja, yang perlu dicatat ialah bahwa kebijakan nasionalisasi yang dapat ditafsirkan sebagai kecenderungan etatisme ekonomi ini mengalami perubahan kualitatif di masa Demokrasi Terpimpin. Meskipun secara formil, kebijakan nasionalisasi selama periode Demokrasi Liberal serupa saja dengan kebijakan di masa Demokrasi Terpimpin, dalam periode terakhir ini banyak perusahaan negara yang dibubarkan untuk tujuan efisiensi. Ada pula perusahaan-perusahaan negara yang didirikan pada awal masa Demokrasi Terpimpin, juga turut dibubarkan pada akhir periode ini. Sebagai contoh

---

<sup>88</sup> Dalam konsideran Perpu tentang Perusahaan Negara No.19 tahun 1960, tanggal 30 April 1960, misalnya, dinyatakan: "a. bahwa perlu segera diusahakan terlaksananya program umum Pemerintah di bidang ekonomi sebagaimana digariskan dalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 mengenai keharusan diadakannya reorganisasi dalam alat-alat produksi dan distribusi yang ditujukan ke arah pelaksanaan Pasal 33 Undang-Undang Dasar"; "b. bahwa berhubung dengan hal tersebut sub a di atas perlu segera diusahakan adanya keseragaman dalam tjara mengurus dan menguasai serta bentuk hukum dari perusahaan negara dalam rangka struktur ekonomi terpimpin"; "c. bahwa dalam rangka penjelenggaraan ekonomi terpimpin me nudju pelaksanaan sosialisme Indonesia, perlu diadakan synchronisasi dari segala kegiatan ekonomi, baik yang dilakukan oleh perusahaan negara, maupun oleh daerah swatantra, koperasi dan swasta guna mempersingkat waktu yang dibutuhkan untuk menaikkan tingkat hidup rakyat". LN 1960 No.59, ditetapkan dan diundangkan tanggal 30 April 1960.

<sup>89</sup> Dalam pasal 28 PERPU ini dinyatakan: "(1) Dengan PP dibentuk gabungan perusahaan sedjenis yang dapat terdiri dari: a. Perusahaan negara; b. Perusahaan daerah swatantra; c. Perusahaan swasta. (2) Perusahaan yang akan digabungkan ke dalam satu jenis ditentukan dengan Peraturan Pemerintah." *Ibid.*

<sup>90</sup> PERPU No.45/1960 tentang Pembentukan Dewan Perusahaan. LN 1960 No.136, TLN No.2073, ditetapkan tanggal 29 Okt. 1960.



Perusahaan Bangunan Negara "Nabuka Karya" yang didirikan berdasarkan PP No.16/1962<sup>91</sup>, terhitung mulai 1 September 1966, dinyatakan dibubarkan berdasarkan PP No. 16/1966 tanggal 13 Oktober 1966<sup>92</sup>. Tujuan pembubaran ini, seperti dinyatakan dalam konsideran PP ini, jelas untuk penyederhanaan struktur aparaturnya dan untuk mempertinggi efisiensi dalam pelaksanaan tugas-tugas pembangunan<sup>93</sup>. Begitu pula perusahaan-perusahaan negara yang didirikan berdasarkan PP No.82<sup>94</sup> dan No.181 sampai dengan No.191/1961<sup>95</sup>, dibubarkan dan kemudian dilebur ke dalam beberapa perusahaan daerah berdasarkan PP No.16/1965<sup>96</sup>. Perusahaan-perusahaan negara yang dibubarkan ini antara lain:<sup>97</sup>

- 1) Perusahaan Negara Farmasi dan Alat Kesehatan "Kasa Husada";
- 2) Perusahaan Negara Industri Kulit;
- 3) Perusahaan Negara Industri Pemintalan;
- 4) Perusahaan Negara Industri Pertenunan dan Perajutan;
- 5) Perusahaan Negara Industri Makanan dan Minuman;
- 6) Perusahaan Negara Industri Keramik;
- 7) Perusahaan Negara Industri Logam dan Mesin;
- 8) Perusahaan Negara Industri Kimia;
- 9) Perusahaan Negara Industri Kayu Bahan Bangunan dan Sabut;
- 10) Perusahaan Negara Industri Karet;
- 11) Perusahaan Negara Industri Nabati; dan
- 12) Perusahaan Negara Industri Es.

---

<sup>91</sup> LN 1962 No.57.

<sup>92</sup> LN 1966 No.29.

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> LN 1961 No.

<sup>95</sup> LN 1961 No.

<sup>96</sup> LN 1965 No.27. TLN No.2743.

<sup>97</sup> *Ibid* jo PP No.82, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, dan No. 191 tahun 1961. Lihat LN 1961.

Di samping itu, banyak pula perusahaan-perusahaan negara yang didirikan atau yang dinasionalisasi pada masa Demokrasi Liberal yang juga dibubarkan selama masa Ekonomi Terpimpin (periode Demokrasi Terpimpin) ini. Karena itu, dapat dikatakan bahwa meskipun kecenderungan etatisme yang sudah dimulai sebelumnya diteruskan pada masa ini, kebijakan ini dikembangkan dengan mempertimbangkan pula faktor efisiensi. Bahkan seperti dikemukakan di atas, tindakan nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan Belanda ataupun penguasaan Pemerintah terhadap perusahaan-perusahaan swasta asing lainnya tetap dilakukan dengan menjamin kepentingan individu pemilik perusahaan-perusahaan itu. Artinya, terutama pada masa akhir periode Demokrasi Terpimpin ini, sudah mulai muncul kesadaran untuk memperhitungkan dimensi-dimensi yang berbau individualisme dalam konsep kedaulatan ekonomi. Meskipun tentu saja, kekuasaan negara tetap merupakan kekuatan yang dominan dalam pengendalian ekonomi nasional. Ini wajar mengingat, kedaulatan rakyat di lapangan perekonomian memang ditandai oleh kuatnya peranan negara yang mengatasnamakan rakyat pemilik kedaulatan untuk mengontrol pemilikan dan penguasaan sumber-sumber ekonomi nasional demi kemakmuran bersama seluruh masyarakat.

### 3. Kebijakan Perkoperasian.

Sejalan dengan besarnya perhatian Pemerintah dalam memajukan perusahaan-perusahaan negara, perhatian Pemerintah Demokrasi Terpimpin ini untuk memajukan koperasi juga sangat besar. Dalam UU No.14/1965 tentang Perkoperasian, peranan Gerakan Koperasi dibagi dalam dua tahap, yaitu Tahap Nasional Demokratis dan Tahap Sosialisme Indonesia.<sup>98</sup> Pada tahap pertama, koperasi memegang peranan:

- a. Menyatukandan memobilisasikan seluruh rakyat pekerja dan produsen, kecuali yang merupakan tenaga produktif untuk meningkatkan produksi, mengadakan dan meratakan

---

<sup>98</sup> Dalam konsideran UU No.14/1965 tentang Perkoperasian, dinyatakan: "a. Bahwa perkembangan ketatanegaraan semenjak Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 menuntut adanya perubahan fungsi segala lembaga kemasyarakatan, khususnya koperasi untuk diintegrasikan dengan dasar serta tujuan Revolusi Indonesia; b. Bahwa dengan demikian landasan idiil Revolusi Indonesia yaitu Pancasila, Manipol/Usdek dan segala pedoman pelaksanaannya harus pula merupakan kaidah pokok fundamental bagi dasar penyusunan UU Perkoperasian; c. Bahwa UU No.79/1958 tentang Perkumpulan Koperasi perlu disempurnakan dan disesuaikan dengan dasar dan tujuan Revolusi Indonesia dan untuk itu perlu disusun UU Perkoperasian yang baru." LN 1965 No.75. TLN No.2769.

distribusi;

- b. Ikut serta menghapuskan sisa-sisa imperialisme, kolonialisme dan feodalisme;
- c. Membantu memperkuat sektor ekonomi Negara yang memegang posisi memimpinya; dan
- d. Menciptakan syarat-syarat bagi pembangunan masyarakat Sosialis Indonesia.

Peranan koperasi pada Tahap Sosialisme Indonesia adalah:

- a. Menyelenggarakan tata-ekonomi tanpa adanya penghisapan oleh manusia atas manusia;
- b. Meningkatkan tingkat hidup rakyat jasmaniah dan rokhaniah;
- c. Membina dan megembangkan swadaya dan daya kreatif rakyat sebagai perwujudan masyarakat gotong royong.

Dengan demikian, jelas bahwa gerakan koperasi diarahkan untuk mencapai tujuan Sosialisme Indonesia yang merupakan tafsiran rezim Demokrasi Terpimpin mengenai kandungan makna Pasal 33 UUD 1945. Dalam rangka menciptakan masyarakat sosialis itu, peranan koperasi antara lain diarahkan untuk membantu memperkuat sektor negara yang dipandang sebagai pemegang posisi puncak dalam ekonomi terpimpin. Semua ini dilakukan untuk tujuan kemakmuran bersama seluruh anggota masyarakat seperti dicita-citakan dalam Pasal 33 UUD 1945. Sayangnya mengenai hubungan antara gerakan koperasi ini dengan Pemerintah dan Perusahaan Negara belum sempat diatur lebih lanjut. Dalam Pasal 7 ayat 2 memang dinyatakan<sup>99</sup> bahwa hubungan antara gerakan koperasi ini dengan Pemerintah, Perusahaan Negara/Daerah dan Perusahaan Swasta bukan koperasi akan diatur dengan PP<sup>100</sup>. Tetapi, sampai masa Demokrasi Terpimpin ini berakhir dengan tumbanganya Pemerintahan Orla, PP yang dimaksud tidak sempat ditetapkan. Hanya di dalam Pasal 27 UU No.14/1965 ini disebut bahwa koperasi dapat mendirikan dan memiliki perusahaan dengan syarat<sup>101</sup>:

- a. Organisasi koperasi yang bersangkutan telah memenuhi syarat yang ditentukan dalam Pasal 4, 6, 9, 20, 26, dan 28;

---

<sup>99</sup> *Ibid.* Pasal 6.

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> *Ibid.*

- b. Perusahaan koperasi tersebut baru dapat didirikan atau terus dilangsungkan pengusahaannya setelah ada persetujuan/izin dari Menteri.

Dalam Pasal 31 PERPU No. 45 tahun 1960 tentang Pembentukan Dewan Perusahaan, juga ditentukan pula bahwa<sup>102</sup>:

- a. Pemerintah dapat menjerahkan perusahaan negara tertentu kepada perkumpulan koperasi.
- b. Pemerintah dapat mengikut-sertakan perkumpulan koperasi/perusahaan swasta dalam pembinaan dan penjelenggaraan perusahaan negara tertentu.

Arinya, gerakan koperasi -- di bawah pimpinan sektor negara (Perusahaan Negara) -- dikembangkan sedemikian rupa sebagai himpunan kekuatan ekonomi rakyat yang dapat memiliki, menguasai dan mengendalikan ekonomi kapital (swasta). Hal ini sejalan dengan semangat yang terkandung dalam Pasal 33 UUD 1945 yang menjadikan sektor negara dan koperasi sebagai sarana untuk pemeratakan kekayaan ekonomi nasional dan menjamin agar seluruh rakyat mengambil peranan menentukan dalam proses-proses ekonomi nasional. Dengan begitu, gagasan kedaulatan rakyat di lapangan perekonomian, benar-benar dapat direalisasikan.

Dari uraian di atas, diketahui bahwa gagasan kedaulatan ekonomi rakyat di masa Demokrasi Terpimpin mendapat perhatian besar dari Pemerintah. Memang harus diakui bahwa di satu pihak peranan negara cenderung semakin kuat dalam mengendalikan kehidupan perekonomian nasional. Dalam periode ini, kecenderungan etatisme nampak semakin kuat sebagai akibat ditetapkannya kebijaksanaan yang serba terpusat oleh Pemerintah Demokrasi Terpimpin. Tetapi, di pihak lain, kuatnya kontrol negara ini diikuti pula dengan kebijakan pengembangan potensi ekonomi kerakyatan dengan segala kemungkinan bagi mereka untuk menguasai perusahaan swasta. Jadi, koperasi sebagai 'himpunan orang' diberi kesempatan seluas-luasnya menguasai dan memiliki perusahaan-perusahaan swasta yang berorientasi kepada 'kapital'.

Tentu saja, apa yang digambarkan di atas belumlah cukup untuk dijadikan dasar untuk menyatakan bahwa pada masa ini, sudah tercapai keseimbangan antara kepentingan individu dan masyarakat di bidang perekonomian. Yang ingin ditunjukkan disini hanyalah kenyataan

---

<sup>102</sup> LN 1960 No.136, TLN No.2073, ditetapkan pada tanggal 29 Oktober 1960.

bahwa kebijakan ekonomi Indonesia seperti tercermin dalam berbagai produk perundang-undangan selama dua periode pertama demokrasi Indonesia, yaitu Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin, telah terjadi pergeseran dari alam pikiran kolektivisme ekstrim ke arah 'individualisasi'. Peranan rakyat melalui badan-badan kolektif koperasi juga mulai ditonjolkan, tetapi pelaksanaannya tetap dikendalikan secara ketat oleh Pemerintah. Untuk merealisasikan cita-cita kemakmuran bersama, oleh Pemerintah juga diintensifkan usaha-usaha untuk pembinaan perusahaan-perusahaan negara, dan bahkan kebijaksanaan nasionalisasi yang berarti 'etatisasi' perusahaan swasta. Tetapi, yang terakhir ini juga dilakukan dengan semangat efisiensi dan pertimbangan hak-hak individu pemilik 'kapital' asli (kapitalis). Betapapun, kesadaran untuk melakukan efisiensi itu sama sekali bertentangan dengan kecenderungan 'etatisme' di lapangan ekonomi. Jika mulanya, paralel dengan kebijakan di bidang politik yang serba sentralistik, semua kekuasaan terpusat pada Presiden, maka pada akhir masa Demokrasi Terpimpin muncul gejala individualisasi di bidang ekonomi. Padahal di bidang politik, kecenderungan menguatnya kekuasaan negara yang terpusat di tangan Presiden justru kian menjadi-jadi hingga akhir periode Orde Lama ini. Karena itu, perkembangan gagasan kedaulatan rakyat di masa ini berada di persimpangan jalan. Ini antara lain disebabkan pula oleh kenyataan bahwa sejak awal, gagasan kedaulatan rakyat yang utuh tidak dipegang secara teguh. Meskipun secara materiel, kedaulatan rakyat itu memang dimaksudkan meliputi bidang politik dan ekonomi sekaligus. Tetapi, seperti terlihat dengan dibeda kannya istilah 'Demokrasi' dan 'Ekonomi' Terpimpin, keutuhan pemahaman mengenai gagasan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi selama periode ini memang tidak cukup dipelihara dan dikaitkan dengan asas kedaulatan rakyat. Bahkan, Pasal 33 UUD 1945 ini jarang dijadikan rujukan, meskipun kebijakan yang ditetapkan berkenaan dengan perusahaan negara<sup>103</sup>. Pasal ini hanya dijadikan rujukan dalam peraturan mengenai perkoperasian seperti

---

<sup>103</sup> Padahal perusahaan negara disini ditentukan menguasai cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup rakyat banyak. Lihat ayat (2) Pasal 33, berikut Penjelasan.

UU No.14/1965<sup>104</sup>, sehingga mudah timbul kesan seolah-olah hanya badan usaha koperasi saja yang dianggap perwujudan demokrasi ekonomi atau kedaulatan rakyat di bidang ekonomi.

### C. PERIODE DEMOKRASI PANCASILA.

#### 1. Kebijakan Umum Ekonomi Orde Baru.

Kebijakan pertama berupa Ketetapan MPR yang dikeluarkan pada masa Demokrasi Pancasila, adalah TAP MPRS No.XXIII/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan<sup>105</sup>. Dari TAP MPRS ini dapat diketahui bahwa dalam langkah pertama untuk melakukan pembaharuan kebijakan ekonomi nasional pasca G-30-S/PKI, titik tolak yang diambil tetap didasarkan kepada konsep ekonomi terpimpin yang diwarisi dari masa sebelumnya. Akan tetapi, ditegaskan bahwa landasan yang diacu dalam pengembangan kebijakan baru itu didasarkan kepada Pancasila dan UUD 1945, terutama Pasal-Pasal 23, 27, 33, dan 34. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin agar demokrasi ekonomi dapat diwujudkan dan tujuan menciptakan masyarakat yang adil-makmur dapat dicapai.

Seperti dimaklumi, Pasal 23 UUD 1945 berisi 5 pasal yang masing-masing berkenaan dengan:

- 1) Keterlibatan rakyat melalui DPR dalam penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (ayat 1);
- 2) Keterlibatan rakyat dalam penetapan pajak yang akan dikenakan kepada mereka (ayat 2);
- 3) Keterlibatan rakyat dalam penentuan mata uang dan hal-hal lain yang menyangkut

---

<sup>104</sup> LN 1965 No.75, TLN No.2769.

<sup>105</sup> Dalam konsideran butir "b" dari TAP MPRS ini, dinyatakan: "bahwa langkah pertama ke arah perbaikan ekonomi rakyat ialah penilaian kembali daripada semua landasan-landasan kebijaksanaan ekonomi, keuangan dan pembangunan, dengan maksud untuk memperoleh keseimbangan yang tepat antara upaya yang diusahakan dan tujuan yang hendak dicapai, yakni masyarakat Sosialis Indonesia berdasarkan Pancasila." Selhubungan dengan itu, dalam Pasal 4 ini dinyatakan: "Adapun landasan idiil dalam membina sistem ekonomi Indonesia dan yang senantiasa harus tercermin dalam setiap kebijaksanaan ekonomi ialah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 terutama Pasal-Pasal 23, 27, 33, dan 34, berikut penjelasan-penjelasanannya." Selanjutnya, dalam Pasal 5-nya, dinyatakan pula: "Hakikat daripada landasan idiil ini adalah pembinaan sistem ekonomi terpimpin berdasarkan Pancasila yang menjamin berlangsungnya demokrasi ekonomi dan yang bertujuan menciptakan masyarakat adil-makmur yang diridhoi oleh Tuhan Yang Maha Esa." TAP MPRS ini ditetapkan pada tanggal 5 Juli 1966, lihat *Inventarisasi dan Himpunan, Op.Cit.*, hal.159-174.

keuangan negara (ayat 3 dan 4); dan

- 4) Ketentuan pemeriksaan keuangan negara oleh suatu badan tersendiri bernama BPK yang hasil-hasilnya diberitahukan kepada rakyat melalui DPR (ayat 5).

Sedangkan Pasal 27 UUD 1945 menyangkut ketentuan mengenai persamaan kedudukan warganegara di depan hukum (ayat 1) dan menyangkut hak setiap warganegara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (ayat 2). Pasal 33 berkaitan dengan ketentuan mengenai demokrasi ekonomi, sedangkan Pasal 34 mengandung implikasi kewajiban bagi Negara untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar yang tidak atau belum dapat dipenuhi atau terpenuhi haknya atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan seperti yang dijamin dalam Pasal 27 ayat (2). Dengan demikian, pembaharuan kebijakan ekonomi, keuangan dan pembangunan yang ditetapkan dalam TAP MPRS No.XXIII/1966 ini<sup>106</sup>, jelas bertujuan untuk mengimplementasikan prinsip kedaulatan rakyat di bidang ekonomi. Meskipun secara formil, kebijakan ekonomi yang dikembangkan di masa awal ORBA masih bertitik tolak dari konsep ekonomi terpimpin, tetapi pembaharuan yang dilakukan sangat mendasar. Bahkan, dapat dikatakan kebijakan Pemerintah Orde Baru ini cenderung bersifat merombak secara mendasar kebijakan ekonomi ORLA. Ini terlihat dalam rumusan GBHN yang ditetapkan sejak tahun 1973. Gagasan demokrasi ekonomi ini, secara konsisten dirumuskan, baik dalam GBHN 1973<sup>107</sup>, GBHN 1978<sup>108</sup>, GBHN 1983<sup>109</sup>, maupun GBHN 1988<sup>110</sup>. Sejak GBHN 1973 sampai dengan GBHN 1988, demokrasi Ekonomi itu diuraikan dengan cara memperinci ciri-ciri positif maupun negatifnya dan di dalam keempat GBHN itu, perumusannya relatif serupa. Ciri-ciri positifnya adalah<sup>111</sup>:

---

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> *TAP MPR No.IV/MPR/1973.*

<sup>108</sup> *TAP MPR No.IV/MPR/1973.*

<sup>109</sup> *TAP MPR No.II/MPR/1983.*

<sup>110</sup> *TAP MPR No.II/MPR/1988.*

<sup>111</sup> *Bab III B butir 14, GBHN 1973, 1978, 1983, dan 1988.*

- 1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara.
- 3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- 4) Sumber-sumber kekayaan dan keuangan Negara digunakan dengan pemufakatan Lembaga-Lembaga Perwakilan Rakyat, serta pengawasan terhadap kebijaksanaannya ada pada Lembaga Perwakilan Rakyat pula.
- 5) Warga Negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki serta mempunyai hak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak.
- 6) Hak milik perorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat.
- 7) Potensi, inisiatif dan daya kreasi setiap Warga Negara dikembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum.
- 8) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara.

Kedelapan ciri positif tersebut terdapat di tiga GBHN yaitu GBHN 1978, 1983, dan 1988, kecuali urutannya yang berbeda-beda. Hanya dalam GBHN 1973, satu ciri belum nampak, yaitu ciri ketiga bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pencantuman ciri ini sebenarnya hanya bersifat penegasan dari perumusan keutuhan ciri demokrasi yang terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945. Karena itu, perbedaan ini tidak mempunyai implikasi hukum apa-apa. Di samping itu, dalam keempat GBHN itu, juga dirumuskan ciri-ciri negatif dari Demokrasi Ekonomi Indonesia, yaitu:

- 1) Sistem 'free fight liberalism' yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain dan yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural posisi Indonesia dalam ekonomi dunia.
- 2) Sistem etatisme dalam mana Negara beserta aparaturnya bersifat dominan serta mendesak/mematikan potensi dan daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor Negara.



### 3) Monopoli yang merugikan masyarakat.

Artinya, Demokrasi Ekonomi tidak memiliki ketiga ciri itu. Apabila ketiganya terdapat dalam sistem ekonomi, berarti bahwa sistem ekonomi itu tidak didasarkan kepada gagasan demokrasi ekonomi. Konsistensi perumusan dalam serangkaian GBHN sejak tahun 1973 itu, menunjukkan bahwa secara formil, gagasan kedaulatan rakyat selama periode Demokrasi Pancasila ini sangat diwarnai oleh keinginan yang kuat mengembangkan demokrasi ekonomi dengan berusaha mencapai ke delapan ciri tersebut, sambil menghindari tiga ciri negatifnya. Namun demikian, yang menjadi pertanyaan selanjutnya, sejauhmana sikap politik yang dituangkan secara konsisten dalam TAP MPR itu tercermin pula dalam produk peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. Hampir sebagian besar produk perundang-undangan yang ditetapkan, terutama pada masa awal Orde Baru memang berkaitan dengan perubahan kebijakan ekonomi ini. Selama tahun-tahun 1967 dan 1968, misalnya, tidak ada peraturan baru berkenaan dengan bidang politik atau yang berkaitan dengan kebijakan demokrasi politik ini. Yang ada hanya lima buah PP tentang kedudukan keuangan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota MPRS dan DPRGR, yaitu masing-masing PP No.15/1967<sup>112</sup> juncto PP No.7/1968<sup>113</sup>, dan PP No.16/No.16/1967<sup>114</sup> juncto PP No.8/1968<sup>115</sup>; dan sebuah Peraturan Pemerintah lainnya tentang Perbaikan Penghasilan Pensiun bekas Menteri Negara RI., Ketua, Wakil Ketua serta Anggota DPRGR<sup>116</sup>.

Peraturan perundang-undangan bidang politik, baru muncul pada tahun 1969, yaitu UU

---

<sup>112</sup> LN. 1967 No.27 (TLN. No.2835) ini mengubuh PP Kedudukan Keuangan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota DPRGR No.109/1961.

<sup>113</sup> LN.1968 No.16 (Penjelasan dalam TLN. No.2835). PP ini mengubuh PP No.209/1961 tentang Kedudukan Keuangan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota MPRS (LN.1967 No.273).

<sup>114</sup> LN. 1967 No. 28 (Penjelasan dalam TLN No.2836). PP ini merupakan perubahan dan tambahan atas PP tentang kedudukan keuangan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota MPRS sebagai mana diatur dengan PP No.208/1961 dan telah diubah dan ditambah terakhir dengan PP No.16/1967 (LN.1968 No.17).

<sup>115</sup> LN.1968 No.17. PP ini merupakan perubahan dan penambahan atas PP tentang kedudukan keuangan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota MPRS sebagaimana diatur dengan PP No.208/1961 dan telah diubah dan ditambah terakhir dengan PP No.16/1967 (LN 1967 No.28, TLN No.2836).

<sup>116</sup> Peraturan Pemerintah No.19/1967 (LN 1967 No.31, Penjelasan dalam TLN No. 2839).

No.15/1969 tentang Pemilu<sup>117</sup>, UU No.16/1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD<sup>118</sup>. Kemudian, 2 PP ditetapkan tahun 1970, sebagai pelaksanaan kedua UU tersebut<sup>119</sup>, dan satu UU No.13/1970 tentang Tata-Cara Tindakan Kepolisian terhadap Anggota-Anggota/Pimpinan MPRS dan DPRGR<sup>120</sup> serta satu UU No.2/1970 tentang Pencabutan Perpres No.2/1959 tentang Larangan Keanggotaan Parpol bagi pejabat negeri WNI<sup>121</sup>. Berbeda dari masa sebelumnya yang cenderung menjadikan politik sebagai panglima, yang diutamakan pada periode ini adalah ekonomi. Karena itu, jumlah produk hukum berkenaan dengan ekonomi dapat dikatakan cukup banyak pada masa ini. Tetapi seperti terlihat dalam tabel di bawah, hanya sedikit peraturan yang ditetapkan antara tahun 1967 sampai dengan 1983, yang merujuk kepada Pasal 33 UUD 1945 sebagai ketentuan dasar demokrasi ekonomi. Artinya, tidak banyak peraturan yang sengaja dimaksudkan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi yang mengacu kepada usaha penjabaran prinsip demokrasi ekonomi menurut Pasal 33 UUD 1945.

Tabel LN-RI Tahun 1968-1983<sup>122</sup>

<sup>117</sup> LN 1969 No.58 (TLN No.2914).

<sup>118</sup> LN 1969 No.59 (TLN No.2915).

<sup>119</sup> PP No.1/1970 tentang Pemilu Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat (LN 1970 No.2, TLN No.2919), PP No.2/1970 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (LN.1970 No.3, TLN No.2920). PP No.3/1970 tentang Pelaksanaan UU No.15 tahun 1969 dan UU No.16/1969 (LN No.4, TLN No.2921).

<sup>120</sup> LN 1970 No.73 (TLN No.2950).

<sup>121</sup> LN 1970 No.8 (TLN No.2923).

<sup>122</sup> Diolah dari sumber Lembaran Negara yang dihimpun oleh Sekretariat Negara, Jakarta, tahun 1968 sampai dengan 1983).

Tabel 2 :

No.	Tahun Diund-dangkan	Total LN-RI	LN Ekonomi		LN Rujuk kpd Ps 33 UUD45			
			Jumlah	8	UU	PP	Jumlah	8x4
1	2	3	4	5	6	7	8	9
01	'68	79	19	24,05	8	4	12	63,16
02	'69	61	15	31,15	1	1	2	13,33
03	'70	76	34	44,74	2	1	3	8,82
04	'71	97	58	59,79	1	1	2	3,45
05	'72	57	25	43,86	0	2	2	8,00
06	'73	60	22	36,67	0	0	0	0,00
07	'74	67	30	44,78	0	4	4	13,33
08	'75	43	10	23,26	0	0	0	0,00
19	'76	59	7	11,86	0	0	0	0,00
10	'77	60	11	18,33	0	0	0	0,00
11	'78	54	10	18,52	0	1	1	10,00
12	'79	60	6	10,00	0	1	1	16,67
13	'80	84	14	16,67	0	1	1	7,14
14	'81	76	27	35,53	0	3	3	11,11
15	'82	76	14	18,42	3	2	5	18,52
16	'83	55	17	30,91	0	1	1	5,88
17	68-1983	997	319	32,00	15	22	37	11,60

Artinya, Peraturan-Peraturan yang ditetapkan mengenai perusahaan negara, baik dalam rangka pendirian, penyertaan modal ataupun pengalihan bentuk perusahaan selama kurun waktu tersebut, sama sekali tidak mengacu kepada Pasal 33 UUD 1945. Pada tahun 1970, ada 2 perusahaan yang didirikan, yaitu Perkebunan Kelapa Sawit Sebrang<sup>123</sup> dan Perum Otorita Jatiluhur<sup>124</sup>. Kemudian pada tahun 1972, didirikan 8 perusahaan yang tidak berkaitan dengan Pasal 33 UUD 1945, yaitu Perum-Perum Asuransi Sosial ABRI, Semen Tonasa, Petro Kimia Gresik, Ban dan Karet Palembang, Kertas Basuki Rachmat, Perum Pengerinan Tembakau Bodjonegoro, dan Percetakan Uang RI, masing-masing menurut PP No.45, 54, 55, 56, 57, 58, 59, dan 60 Tahun 1971<sup>125</sup>.

Pemerintah juga melakukan penyertaan modal negara dalam beberapa perusahaan perseroan untuk tujuan akumulasi modal ataupun untuk tujuan kesejahteraan sosial, tetapi tidak

<sup>123</sup> PP No.4/1970, LN Tahun 1970 No.6, TLN No.2922.

<sup>124</sup> PP No.20/1970, LN Tahun 1970 No.30, TLN No.2934.

<sup>125</sup> LN 1971 No.57, 68, 69, 70, 71, 72, 73, dan No.74.

dikaitkan dengan pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945<sup>126</sup>. Pada tahun 1972, misalnya, Pemerintah melakukan penyertaan modal dalam 7 perusahaan perseroan di bidang penerbitan, mekanik, perkebunan, perikanan laut, pariwisata dan peternakan<sup>127</sup>. Dengan demikian, tidak semua perusahaan yang didirikan oleh Pemerintah dimaksudkan sebagai pelaksanaan dari gagasan demokrasi ekonomi. Jika dilihat dari sudut jenis usaha dimana Pemerintah melibatkan diri, tidak jelas betul kriteria yang dipakai untuk melakukan intervensi dalam kegiatan usaha ini. Karena itu, dapat dikatakan bahwa terlibatnya Pemerintah dalam berbagai kegiatan usaha itu semata-mata bertitik tolak dari keperluan untuk akumulasi modal negara atau untuk mendukung langkah-langkah pembangunan ekonomi nasional pada umumnya yang pada gilirannya dapat mempertinggi kesejahteraan masyarakat.

## 2. Kebijakan Deregulasi dan Debirokratisasi.

Selain dari itu, jika materi berbagai peraturan-peraturan tersebut ditelusuri, akan ternyata pula bahwa materi peraturan perundang-undangan yang ditetapkan selama periode sejak tahun 1967 itu sampai sekarang, cenderung mengarah pada proses liberalisasi. Mula-mula, pada masa awal Orde Baru, proses liberalisasi itu dilakukan untuk tujuan melakukan penataan ulang dari keadaan perekonomian warisan periode Demokrasi Terpimpin yang serba sentralistis. Kekuasaan yang serba sentralistis ini, menyebabkan terjadinya proses birokratisasi yang dianggap menghambat kelancaran kegiatan perekonomian nasional. Karena itu, sejak tahun 1968, sudah dimulai adanya tindakan-tindakan efisiensi oleh Pemerintah dengan membubarkan beberapa perusahaan negara yang dianggap tidak efisien lagi.<sup>128</sup> Pada tahun ini, ada 4 badan usaha negara yang dibubarkan, yaitu Perusahaan Peternakan Negara berdasarkan PP

---

<sup>126</sup> PP No.1/1972 (LN 1972 No.2), PP No.2/1972 (LN 1972 No.3), PP No.3/1972 (LN 1972 No.4), PP No.4/1972 (LN 1972 No.5), PP No.16/1972 (LN 1972 No.21), PP No.27/1972 (LN 1972 No.37), PP No.34/1972 (LN 1972 No.51).

<sup>127</sup> LN-RI Tahun 1972 No.2, 3, 4, 5, 21, 37, dan 51.

<sup>128</sup> Ini berbeda dengan anggapan umum yang menyatakan bahwa kebijakan deregulasi dan debirokratisasi baru dimulai sejak tahun 1983.

No.28/1968<sup>129</sup>, Badan Pimpinan Umum Perusahaan Dagang Negara berdasarkan PP No.30/1968<sup>130</sup>, Badan Pimpinan Umum Minyak dan Gas Bumi berdasarkan PP No.31/1968<sup>131</sup> dan Badan Penyelenggaraan Perusahaan Industri dan Tambang (BAPPIT) berdasarkan PP No.37/1968<sup>132</sup>.

Alasan dilakukannya pembubaran ini, seperti terlihat dalam Konsideran PP No.28/1968, tidak lain adalah dalam rangka penertiban, penyempurnaan dan penyederhanaan aparatur negara pada umumnya, dan Perusahaan Negara pada khususnya<sup>133</sup>. Ini berarti bahwa sejak tahun 1968 ini, sudah mulai dilakukan tindakan efisiensi terhadap Perusahaan Negara. Bahkan, dalam Konsideran PP No.31/1968 tentang Pembubaran BPU Minyak dan Gas Bumi, dinyatakan<sup>134</sup>: "bahwa dalam rangka usaha penertiban, penyempurnaan dan penyederhanaan aparatur Pemerintahan pada umumnya, Perusahaan-perusahaan Negara pada khususnya yang diarahkan kepada pelaksanaan azas dekontrol dan debirokratisasi, dianggap perlu untuk membubarkan Badan Pimpinan Umum Minyak dan Gas Bumi yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah No.103 tahun 1961."

Mirip dengan itu, pada tahun 1970 juga dilakukan pembubaran terhadap Badan-Badan dan Pimpinan Umum dalam lingkungan Departemen Perindustrian yang dituangkan dengan PP No.7/1970<sup>135</sup>. Badan Pimpinan Umum atau BPU yang dibubarkan dengan PP ini adalah BPU Industri Mesin, Alat-alat Listrik, Alat-alat Pengangkutan dan Elektro Tehnika yang disingkat

---

<sup>129</sup> LN-RI 1968 No.45.

<sup>130</sup> LN-RI 1968 No.48.

<sup>131</sup> LN-RI 1968 No.51.

<sup>132</sup> LN-RI 1968 No.65.

<sup>133</sup> Lihat Konsideran PP No.28/1968 (LN 1968 No.45).

<sup>134</sup> LN-RI 1968 No.51.

<sup>135</sup> LN-RI 1970 No.10.

dengan BPU Milatronika<sup>136</sup>. Pertimbangan dilakukannya pembubaran itu juga untuk keperluan efisiensi yang diarahkan kepada pelaksanaan asas 'dekontrol' dan 'debirokratisasi'<sup>137</sup>. Antara tahun 1968 sampai dengan 1973, tercatat tidak kurang dari 13 buah badan usaha yang dibubarkan dengan Peraturan Pemerintah dengan alasan yang kurang lebih serupa<sup>138</sup>.

Karena itu, dapat dikatakan bahwa tindakan debirokratisasi ini memang menjadi ciri sejak awal dari kebijaksanaan Pemerintah Orde Baru untuk kepentingan efisiensi terhadap aparatur negara, khususnya Perusahaan-perusahaan Negara. Periode sebelumnya (Demokrasi Terpimpin) yang cenderung sangat birokratis dan sentralistis, mulai diatasi oleh Pemerintah periode ini dengan menerapkan asas 'dekontrol' dan 'debirokratisasi'. Artinya, kebijaksanaan deregulasi dan debirokratisasi ini tidak dilakukan sebagai perubahan orientasi yang dimulai tiba-tiba sejak tahun 1983 seperti yang banyak diduga orang.

Di samping itu, ada pula ciri lain yang mulai diperlihatkan pada masa awal periode ini, yaitu gejala untuk makin menghargai hak milik pribadi apabila dibandingkan dengan periode sebelumnya, dan diperkenalkannya sistem pasar bebas yang dilokalisasi. Gejala penghargaan terhadap hak milik pribadi ini sebenarnya sudah mulai muncul sejak periode sebelumnya. Tetapi, pada periode ini hal tersebut semakin mendapat penegasan. Ini terlihat, misalnya, dengan ditetapkannya penyelesaian hak pemilikan atas NV. Voorheen Machinefabriek on Ingenieursbureau L.T.H.G. Gout berdasarkan PP No.19/1972<sup>139</sup>. Perusahaan yang sudah terlanjur dinasionalisasi ini, setelah diteliti berdasarkan Instruksi Presiden ternyata bahwa seluruh saham perusahaan ini pada saat dinasionalisasi merupakan milik CV FAASRI, sebuah

---

<sup>136</sup> BPU Milatronika ini dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Menteri Perindustrian Dasar No.301/M/Perdas/1965 jis PP No.98/1961 (LN 1961 No.122) dan PP No.99/1961 (LN 1961 No.123).

<sup>137</sup> Lihat Konsideran butir 'a' PP No.7/1970, LN 1970 No.10.

<sup>138</sup> Diolah dari sumber Lembaran Negara tahun 1968 sampai dengan 1973.

<sup>139</sup> Perusahaan ini, berdasarkan PP No.50/1959 sebagai pelaksanaan UU No.86/1958 telah dikenakan nasionalisasi. Akan tetapi setelah diadakan penelitian berdasarkan Instruksi Presiden No.22/1968, ternyata saham-saham perusahaan ini seluruhnya dimiliki oleh sebuah perusahaan Indonesia, yaitu CV FAASRI. Karena itu, diadakan penyelesaian dengan diakuisinya hak pemilikan perusahaan swasta Indonesia itu. Lih. LN 1972 No.26.

perusahaan swasta Indonesia. Karena itu, dengan Peraturan Pemerintah ini, hak pemilikan oleh CV FAASRI itu diakui oleh Pemerintah. Hal yang serupa juga terjadi dengan Firma Tegelfabriek yang sudah dinasionalisasi berdasarkan PP No.50/1959. Setelah diteliti berdasarkan Inpres No.22/1968, ternyata bahwa 50% dari saham perusahaan ini dimiliki oleh seorang warganegara Indonesia. Karena itu, berdasarkan PP ini, 50% saham perusahaan dikembalikan kepada pengusaha WNI itu<sup>140</sup>.

Hal menarik yang juga mulai diperkenalkan pada masa ini adalah Daerah Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas. Ketentuan Umum mengenai hal ini ditetapkan berdasarkan UU No.3/1970<sup>141</sup>. Kemudian dengan UU No.4/1970, dibentuk pula Daerah Perdagangan dan Pelabuhan Bebas Sabang<sup>142</sup>. Salah satu landasan penetapan kedua UU ini adalah Pasal 33 UUD 1945. Artinya, kedua UU ini berkaitan erat dengan ketentuan mengenai demokrasi ekonomi yang diterapkan dengan cara meliberalkan kegiatan perdagangan di wilayah yang meliputi Pulau Weh, Pulau Klah, Pulau Rubiah, dan Pulau Seulake<sup>143</sup>. Dengan demikian, dalam Daerah Perdagangan dan Pelabuhan Bebas ini, terjadi deregulasi dalam arti pengurangan daya jangkau ketentuan hukum pabean dan ketentuan hukum devisa yang berlaku secara nasional. Liberalisasi dilakukan secara terbatas, tetapi dengan itu berarti bahwa corak liberalisme mulai diperkenalkan dalam rangka pelaksanaan demokrasi ekonomi selama masa Demokrasi Pancasila ini.

Kecenderungan deregulasi, debirokratisasi dan liberalisasi ini terus berkembang dari waktu ke waktu. Pada tahun 1984, terjadi penjualan saham milik Pemerintah pada PT. Semen

---

<sup>140</sup> PP No.25 Tahun 1972 tentang Penyelesaian Hak Pemilikan Atas Firma Tegelfabriek Midden Java tertanggal 1 Agustus 1972, LN-RJ Tahun 1972 No.34.

<sup>141</sup> LN 1970 No.20, TLN No.2928.

<sup>142</sup> Dalam butir 'a' Pasal 1 ayat (1) UU No.3/1970 ini dinyatakan: "Daerah Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas merupakan daerah terpisah dari daerah lainnya yang lazimnya dinamakan Daerah Pabean, yang berdasarkan Undang-Undang pembentukannya merupakan daerah tertutup sebagai wilayah di luar peraturan Pabean dan peraturan-peraturan Devisa; di sektor perdagangan, pelayaran dan sektor-sektor lain berlaku peraturan-peraturan umum dan peraturan-peraturan khusus menurut kebutuhan." LN 1970 No.21, TLN No.2929.

<sup>143</sup> Pasal 1 ayat (2) UU No.4/1970, LN-RJ 1970 No. 21, TLN No.2929.

Madura kepada swasta<sup>144</sup>. Dalam Pasal 1 PP No.13/1984, dinyatakan bahwa negara melepaskan penyertaan modal sahamnya pada PERSERO PT. Semen Madura dengan cara menjual seluruh saham yang dimilikinya dalam PERSERO itu kepada pihak swasta<sup>145</sup>. Penjualan ini, betapapun adalah juga swastanisasi, tidak sekedar deregulasi atau debirokratisasi. Artinya, kecenderungan intervensi negara dalam kegiatan usaha masyarakat yang terjadi sejak periode sebelumnya, mulai agak surut. Sekurang-kurangnya untuk cabang produksi semen dalam kasus PT Semen Madura itu, mulai dianggap sebagai bidang produksi yang dapat diserahkan sepenuhnya kepada pihak swasta. Apalagi hal itu didorong pula oleh alasan resesi ekonomi dunia yang menuntut efisiensi di segala bidang, termasuk juga dalam Pengkaitannya dengan peranan sektor negara dalam produksi semen. Dalam kasus di atas, terlihat bahwa karena pertimbangan efisiensi, peranan sektor swasta dikembangkan sedemikian rupa menggantikan peranan sektor negara yang sebelumnya sangat dominan. Pergeseran dari negara ke swasta ini, juga terlihat dalam kebijaksanaan pengalihan saham negara ataupun pengalihan bentuk perusahaan negara menjadi PERSERO dan kebijaksanaan penyertaan modal negara. Seperti terlihat dalam tabel berikut, cukup banyak tindakan yang dilakukan Pemerintah sehubungan dengan hal ini.

---

<sup>144</sup> Berdasarkan PP No.13/1984, LN 1984 No.16.

<sup>145</sup> Penjualan seluruh saham ini dilakukan dengan alasan (a) bahwa dalam rangka pengamanan pelaksanaan pembangunan jangka panjang dari resesi ekonomi dunia, Pemerintah telah mengambil langkah-langkah penjadualan kembali proyek-proyek termasuk kemungkinan pengalihannya kepada swasta; (b) bahwa sehubungan dengan...tersebut, dipandang perlu untuk menjual seluruh saham milik Negara pada PERSERO PT Semen Madura yang telah didirikan dalam rangka pelaksanaan proyek pembangunan pabrik semen di Madura kepada pihak swasta yang berminat untuk terus melanjutkan proyek tersebut. *Konsideran PP No.13/1984, Ibid.*



Tabel 3 : <sup>146</sup>

PP Tahun	Penyertaan Modal Negara	Tambahan Penyertaan Mdl	Alih Bentr Per.Negara	Jumlah PP Modal Negara
1968	0	1	0	1
1969	1	0	2	3
1970	6	0	16	22
1971	3	0	34	37
1972	7	1	10	18
1973	10	0	7	17
1974	5	3	7	15
1975	2	1	5	8
1976	3	0	1	4
1977	3	0	2	5
1978	2	0	3	5
1979	2	1	1	4
1980	4	2	2	8
1981	6	5	2	13
1982	3	5	4	12
1983	4	2	0	6
1984	3	4	3	10
1985	1	0	2	3
1986	3	4	0	7
1987	0	5	0	5
1968-88	68 (33,5%)	34 (16,7%)	101(49,8%)	203 (100%)

Dari tabel di atas, dapat diketahui bahwa antara tahun 1968 sampai dengan 1987 saja, terdapat 203 buah PP yang berkenaan dengan modal negara, baik berupa modal penyertaan, modal tambahan ataupun pengalihan kekayaan negara karena perubahan bentuk perusahaan negara<sup>147</sup>. Perusahaan-perusahaan negara yang terlibat di dalamnya tidak semua atau bahkan hanya sedikit yang secara langsung berkenaan dengan cabang produksi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 33 UUD 1945. Karena itu, walaupun ingin dikatakan bahwa perusahaan-perusahaan itu merupakan gambaran dari pelaksanaan demokrasi ekonomi, maka itu merupakan perluasan pengertian mengenai cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang

<sup>146</sup> Diolah dari LN-RI 1968 sampai dengan LN-RI 1987.

<sup>147</sup> *Ibid.*

banyak sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 33 UUD 1945 itu.

Di samping itu, tabel tersebut juga menunjukkan adanya 101 buah Perusahaan Negara (49,8%) yang mengalami peralihan bentuk menjadi PERSERO (Perusahaan Perseroan) selama periode Demokrasi Pancasila ini<sup>148</sup>. Pada periode sebelumnya (Demokrasi Terpimpin) segera setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, oleh Pemerintah diadakan penyesuaian terhadap organisasi alat-alat produksi dan distribusi sebagai sarana penyelenggaraan Pasal 33 UUD 1945<sup>149</sup>. Untuk itu, Pemerintah merasa perlu menyeragamkan bentuk-bentuk usaha negara dengan mengeluarkan PERPU No.19/1960<sup>150</sup> tentang Perusahaan Negara.

Menurut UU ini, pengertian Perusahaan Negara adalah perusahaan dalam bentuk apapun yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Negara, kecuali ditentukan lain atau berdasarkan UU. Artinya, pada dasarnya, Perusahaan Negara itu seluruhnya sahamnya dimiliki oleh Pemerintah. Namun demikian, sejak Instruksi Presiden No.17/1967 yang dilanjutkan dengan ditetapkannya PERPU No.1/1969 tentang Bentuk-Bentuk Perusahaan Negara<sup>151</sup> yang kemudian ditetapkan menjadi UU No.9/1969<sup>152</sup>, bentuk-bentuk Perusahaan Negara itu dibedakan menjadi tiga macam, yaitu Perusahaan Jawatan (PERJAN), Perusahaan Umum (PERUM) dan Perusahaan Perseroan (PERSERO).

Salah satu perbedaan penting di antara ketiga bentuk perusahaan itu adalah bahwa dalam kekayaan Perjan dan Perum sepenuhnya dimiliki oleh negara, sedangkan dalam Persero dimungkinkan adanya pembentukan modal bersama antara negara dan swasta. Bentuk terakhir inilah yang populer dalam perkembangan lebih lanjut. Ciri-ciri perusahaan perseroan

---

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> *Sutantya R.Hadhikusuma dan Sumantoro, Pengertian Pokok Hukum Perusahaan: Bentuk-Bentuk Perusahaan Yang Berlaku Di Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta, 1991, hal.186-187.*

<sup>150</sup> *UU No.Prp.19/1960, LN-RJ 1960 No.59, TLN No.1989.*

<sup>151</sup> *PERPU No.1/1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara, LN 1969 No.16, TLN No.2890.*

<sup>152</sup> *UU No.9/1969 tentang Penetapan PERPU No.1 tahun 1969 (LN 1969 No.16, TLN No.2890 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara menjadi undang-undang (LN. 1969 No.40, TLN No.2904).*

adalah<sup>153</sup>:

- 1) Berstatus sebagai badan hukum perdata.
- 2) Hubungan-hubungan usahanya diatur menurut Hukum Perdata.
- 3) Hakikat usahanya adalah untuk pemupukan modal.
- 4) Modalnya secara keseluruhan atau sebagian adalah milik negara dari kekayaan yang dipisahkan dan kemungkinan adanya joint atau perusahaan campuran dengan pihak swasta (nasional ataupun asing), serta dimungkinkan adanya penjualan saham-saham perusahaan milik negara.
- 5) Sebagai suatu usaha yang berdiri sendiri untuk mencari keuntungan dalam arti tanpa memperoleh fasilitas negara.
- 6) Dipimpin oleh suatu Direksi yang mempunyai keahlian di dalam pengetahuan teknis sesuai bidang usaha Persero.
- 7) Pegawainya berstatus swasta biasa.
- 8) Pengangkatan Komisaris dan Direksi berdasar atas keahlian dan kemampuan, bukan atas jabatan dalam Tata Pemerintahan.
- 9) Peranan Pemerintah sebagai pemegang saham perusahaan.
- 10) Intensitas 'medezeggenschap' terhadap perusahaan tergantung dari besarnya saham (modal) yang dimiliki atau berdasarkan perjanjian antara Pemerintah dan Pendiri lainnya.

Seperti terlihat dalam tabel, sejak tahun 1969 sampai dengan 1988, tercatat tidak kurang dari 101 buah Perusahaan Negara yang dialihkan bentuknya menjadi Persero. Banyaknya perusahaan negara yang beralih bentuk selama periode ini, secara yuridis membuka peluang partisipasi swasta dalam perusahaan-perusahaan negara. Betapapun juga, secara formil peralihan ini dapat disebut sebagai proses swastanisasi. Kenyataan inilah yang menyediakan lahan bagi proses yang terjadi selanjutnya dimana sejak tahun 1983, oleh Pemerintah dikeluarkan berbagai paket peraturan yang bermaksud memperlancar arus barang dan jasa

---

<sup>153</sup> Mengenai rincian perbedaan di antara ketiga bentuk Perusahaan Negara ini lihat Sutantya R.Hadhikusuma dan Sumantoro, *Op.Cit.*, hal.197.

dalam rangka menunjang kegiatan perekonomian itu. Kemudian, pada tahun 1985, dikeluarkan pula gebrakan kebijakan baru yang bertujuan menderegulasikan dan mendebirokratisasikan kegiatan perekonomian yang dimulai dengan Inpres No. 4/1985<sup>154</sup>. Dalam Inpres ini diperintahkan agar aparat terkait, melaksanakan kebijaksanaan ini dan mengambil langkah-langkah untuk memperlancar arus barang antar pulau, ekspor dan impor dalam rangka peningkatan kegiatan ekonomi dan ekspor komoditi non-migas. Menyusul Inpres No.4/1985 ini, berturut-turut ditetapkan pula selama tahun 1985 ini, 3 PP, 3 Keppres, 1 Inpres, 12 SK Menteri Keuangan, 3 Keputusan Bersama antara Menteri Keuangan dan Menteri lain atau Gubernur Bank Indonesia (BI), 11 Keputusan/Instruksi Menteri Perhubungan, dan 5 Surat Edaran Direksi BI, yang kesemuanya bermaksud untuk melancarkan arus barang dalam rangka menunjang kegiatan perekonomian nasional<sup>155</sup>. Dengan keluarnya Paket-Paket Kebijakan baru ini, liberalisasi terjadi dengan cepat dan menyebabkan dinamisasi perekonomian yang luar biasa. Proses liberalisasi ini pada gilirannya memberikan pula peluang lebih besar kepada pertimbangan-pertimbangan individualistis dalam kebijakan demokrasi ekonomi Indonesia.

Memang ada pendapat yang sangat rasional dari banyak ahli yang mengatakan bahwa kebijakan deregulasi dan debirokratisasi yang dikembangkan dewasa ini tidaklah mengandung konsekuensi ideologis. Yang dilakukan dengan deregulasi dan debirokratisasi itu hanya efisiensi pengambilan keputusan. Oleh karena itu, dengan mengutip Waterson (1988), Anwar Nasution -- misalnya -- berpendapat konsep privatisasi, liberalisasi, dan deregulasi, haruslah dibedakan. Menurutny<sup>156</sup>:

"Swastanisasi atau privatisasi adalah penjualan ataupun pemindahan hak milik badan usaha negara kepada pihak swasta. Deregulasi merupakan pengurangan aturan maupun kendala yang

---

<sup>154</sup> Instruksi ini seperti terlihat dalam lampirannya, menentukan deregulasi dan debirokratisasi dalam tata-laksana ekspor, impor, angkutan barang antar pulau, biaya pelabuhan, biaya tambang angkutan laut antar pulau, bongkar muat barang, biaya OPP/OPT, Pengurusan barang dan dokumen untuk angkutan laut dan udara, keagenan umum, pergudangan, tata-laksana pelabuhan laut utama, dan ketentuan-ketentuan pelaksanaan serta pengendalian. Inpres No.4/1985 ini tertanggal 4 April 1985.

<sup>155</sup> Diolah dari Himpunan Peraturan Perundang-Undangan tentang Kelancaran Arus Barang Untuk Menunjang Kegiatan Ekonomi, Sekretariat Negara RI., Jakarta, tanpa tahun.

<sup>156</sup> Anwar Nasution, Tinjauan Ekonomi Atas Dampak Paket Deregulasi Tahun 1988 Pada Sistem Keuangan Indonesia, Gramedia, Jakarta, 1991, hal.1.

ditetapkan oleh Pemerintah untuk mempengaruhi kegiatan dunia usaha. Liberalisasi diartikan sebagai pengendoran atas berbagai pembatasan yang mengatur pendirian usaha baru untuk masuk pada suatu cabang kegiatan ekonomi (market entry)."

Menurut Anwar Nasution, pengertian deregulasi dalam bahasa Indonesia, mencampur-adukkan pengertian Waterson di atas. Deregulasi yang diterapkan di Indonesia, menyangkut pengertian deregulasi dan liberalisasi sekaligus, akan tetapi belum ada tanda-tanda ke arah dilakukannya privatisasi<sup>157</sup>. Namun, dari apa yang diuraikan di atas, dapat dikemukakan bahwa sebenarnya, ketiga-tiga konsep itu sudah muncul dalam praktek kebijaksanaan yang diterapkan Pemerintah sejak masa permulaan periode Demokrasi Pancasila.

### 3. Kebijakan Perkoperasian.

Kebijaksanaan perkoperasian selama Orde Baru, tercermin dalam UU No.12/1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian<sup>158</sup>. Salah satu tujuan UU ini, seperti tersebut dalam konsiderannya adalah untuk mencabut UU No.14/1965 tentang Perkoperasian yang mengandung pokok pikiran yang bertentangan dengan asas dan sendi dasar koperasi yang terkandung dalam UUD 1945<sup>159</sup>. Dengan UU ini, kebijaksanaan perkoperasian kembali ingin ditegakkan sesuai dengan jiwa UUD 1945. Reorientasi kebijakan ini sejalan pula dengan sikap umum masyarakat seperti yang tercermin dengan ditetapkannya TAP MPRS NO.XXXIII tahun 1967<sup>160</sup>. Koperasi yang pada masa Demokrasi Terpimpin diperalat untuk kepentingan politik, diusahakan untuk dikembalikan fungsinya sebagai wadah perjuangan ekonomi rakyat<sup>161</sup>.

---

<sup>157</sup> *Ibid.*, hal.1-2.

<sup>158</sup> LN-RI 1967 No.23, TLN No.2832.

<sup>159</sup> Dalam butir 1 Pertimbangan UU ini, dinyatakan: "bahwa Undang-Undang No.14 tahun 1965 tentang Perkoperasian mengandung pikiran-pikiran yang nyata-nyata hendak: a. mencompakan fungsi dan peranan koperasi sebagai abdi langsung daripada politik, sehingga mengabaikan Koperasi sebagai wadah perjuangan ekonomi rakyat; b. menyelewengkan landasan-landasan, asas-asas dan sendi-sendi dasar Koperasi dari Kemurniannya." *Ibid.*

<sup>160</sup> *Inventarisasi dan Himpunan Ketetapan-Ketetapan MPR-RI, 1960-1988, Op.Cit.*

<sup>161</sup> Dalam Pasal 4 UU ini, hal ini fungsi koperasi ini dirumuskan: "1. alat perjuangan ekonomi untuk mempertinggi kesejahteraan rakyat. 2. alat pendemokratisasian ekonomi nasional. 3. sebagai salah satu urat nadi perekonomian Indonesia. 4. alat pembina insan masyarakat untuk memperkokoh kedudukan ekonomi bangsa Indonesia serta bersatu dalam mengatur

Artinya, salah satu faktor yang menjadi bahan pertimbangan dilakukannya reorientasi kebijaksanaan ini adalah bahwa pada masa sebelumnya, kedudukan koperasi sebagai wadah perjuangan ekonomi rakyat terlalu didominasi oleh kekuasaan politik. Pada masa Demokrasi Terpimpin, sebagai akibat dari kebijaksanaan Pemerintahan yang serba terpusat, badan-badan koperasi diperlakukan sebagai alat Pemerintah. Perlakuan yang menjadikan koperasi sebagai alat ini terus berlangsung di masa Demokrasi Pancasila. Besarnya peranan Pemerintah dalam hubungannya dengan koperasi ini tidak dapat dihindarkan, selain karena kondisi gerakan koperasi memang memerlukannya, juga karena idealisme koperasi yang bersifat kolektivistis sejalan dengan semangat kolektivisme yang dicerminkan oleh penguasa umum (Pemerintah Negara). Akibatnya, besarnya peranan Pemerintah dianggap sebagai sesuatu yang wajar dalam rangka pelaksanaan prinsip kolektivisme dalam pembinaan koperasi. Karena itu penekanan kepada kolektivisme atau asas kekeluargaan sering digandengkan dengan peranan kekuasaan kolektif (Pemerintah).

Dalam UU No.14/1965, koperasi itu diartikan sebagai organisasi ekonomi dan alat Revolusi yang berfungsi sebagai tempat persemaian insan masyarakat serta wahana menuju Sosialisme Indonesia berdasarkan Pancasila.<sup>162</sup> Sedangkan dalam Pasal 3 UU No.12/1967<sup>163</sup>, dinyatakan sebagai organisasi ekonomi rakyat yang berwatak sosial, beranggotakan orang-orang atau badan-badan hukum Koperasi yang merupakan tata-susunan ekonomi sebagai usaha bersama atas azas kekeluargaan. Artinya, dalam UU tahun 1967 itu, memang ada perbaikan pengertian mengenai koperasi. Karena itu, seperti dikatakan oleh Sutantya dan Sumantoro, koperasi sekarang sudah berada pada fungsinya yang sebenarnya, yaitu sebagai lembaga hukum/ekonomi yang didasarkan kepada asas kekeluargaan/gotong royong seperti dimaksud oleh ketentuan Pasal 33 UUD 1945<sup>164</sup>. Tetapi,

---

*tata-laksana perekonomian rakyat.*" LN-RI 1967 No.23.

<sup>162</sup> LN-RI 1965 No.75, TLN No.2769.

<sup>163</sup> LN-RI 1967 No.23.

<sup>164</sup> R.T.Sutantya R.IIadliikusuma dan Sumantoro, *Pengertian Pokok Hukum Perusahaan: Bentuk-Bentuk Perusahaan Yang berlaku di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991, hal.127.

sejauh mengenai corak kolektivisme kebijaksanaan perkoperasian, kedua UU itu dapat dikatakan sama-sama menekankan prinsip kolektivisme yang memang dikehendaki oleh UUD 1945. Yang berbeda di antara kedua UU yang masing-masing mencerminkan kebijakan dalam dua periode demokrasi Indonesia adalah bahwa dalam kebijaksanaan yang pertama, peranan negara sangat menonjol dan ditonjolkan. Ini sejalan dengan suasana politik di zaman Demokrasi Terpimpin, dimana kebijakan politik mendominasi kehidupan kenegaraan sehari-hari. Bahkan sering dikatakan bahwa pada periode Demokrasi Terpimpin dan juga sebelumnya, politiklah yang menjadi panglima dan ukuran segalanya dalam berbagai lapangan kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan. Sedangkan di masa Demokrasi Pancasila, perekonomianlah yang diutamakan dalam orientasi kebijakan pembangunan nasional, sehingga aspek ekonomi kebijakan perkoperasianpun mendapatkan penekanan.

Sebenarnya, meski kedua kebijakan itu sama-sama bercorak kolektivisme, perubahan penekanan dari politik ke ekonomi, dapat juga ditafsirkan sebagai kehendak untuk mengubah orientasi kebijakan dari kolektivisme negara ke arah kolektivisme kerakyatan. Artinya, jika pada masa Demokrasi Terpimpin, semua sektor perekonomian nasional -- termasuk perkoperasian -- dikendalikan secara sentralistis di bawah peranan dominan dari negara, maka di masa Demokrasi Pancasila ini, kedudukan koperasi itu dikembalikan kepada rakyat. Artinya, meskipun tetap sama-sama bersifat kolektif, ada perbedaan mendasar antara kebijakan perkoperasian Orde Lama itu dengan Orde Baru. Jika kolektivisme di masa Demokrasi Terpimpin bersifat kolektivisme negara, maka kolektivisme koperasi Demokrasi Pancasila ingin dikembangkan ke arah kolektivisme kerakyatan. Jalan untuk itu adalah dengan melakukan reorientasi substansial dengan mengurangi pengaruh politik dari kekuasaan negara.

Namun demikian, dalam perkembangan praktek, hasrat formal tersebut dihadapkan pada dua kenyataan. Pertama, tumbuh pesatnya peranan usaha swasta yang lebih bercorak individualisme daripada kolektivisme seperti diuraikan di atas. Hal ini terlihat dengan banyak tindakan-tindakan kebijaksanaan yang diambil mengenai sektor usaha swasta, yang mencerminkan besarnya perhatian dicurahkan untuk mengakomodasi kepentingan sektor usaha yang bercorak individualisme ini. Kedua, substansiasi dari reorientasi dari kolektivisme negara

ke arah kolektivisme kerakyatan dalam kebijaksanaan perkoperasian tidak tumbuh segera. Karena itu, yang nampak hanya perubahan formal semata yaitu corak ekonomi koperasi selama masa Demokrasi Pancasila lebih menonjol, tetapi peranan negara tetap dominan. Sebenarnya, hal ini berkaitan dapat ketentuan mengenai peranan Pemerintah dalam hubungannya dengan aspek kelembagaan dan keorganisasian koperasi serta kegiatan usaha koperasi. Pada masa Demokrasi Terpimpin, koperasi diperlakukan sebagai alat Revolusi belaka. Karena itu, ketentuan mengenai peranan Pemerintah dalam UU No.14/1965 tidak ditentukan secara khusus, meskipun materi mengenai hal itu dicantumkan, yaitu dalam Bab VIII tentang Perlindungan dan Pembinaan Koperasi.

Dalam Pasal 54 UU ini, ditentukan bahwa segenap instansi Pemerintah dan Perusahaan-Perusahaan Negara, baik di pusat maupun di daerah diwajibkan melindungi dan membimbing gerakan koperasi menurut bidangnya masing-masing sesuai dengan pola yang ditentukan oleh Menteri. Pemerintah, berdasarkan ketentuan Pasal 7, menetapkan kebijaksanaan pokok perkoperasian, yang untuk pelaksanaannya dibentuk instansi khusus yang menanganinya (Pasal 55 ayat 1). Instansi ini, ditetapkan dan diatur dengan PP dan dalam pelaksanaannya berada di bawah Menteri yang menunjuk pejabat tertentu untuk menjalankan tugas pembinaan dan pengawasan terhadap gerakan koperasi itu. Menteri juga menetapkan batas-batas wewenang (Pasal 55 ayat 2). Dalam UU No.12/1967, ditentukan bahwa Pemerintah berkewajiban untuk memberikan bimbingan, pengawasan, perlindungan dan fasilitas terhadap koperasi serta memampukannya untuk melaksanakan Pasal 33 UUD 1945 beserta Penjelasannya.<sup>165</sup>

Dalam Penjelasan UU ini dinyatakan bahwa Pemerintah pada hakikatnya memberikan kebebasan yang wajar bagi Koperasi untuk mengatur kehidupannya sendiri. Tetapi, bilamana perlu, setiap saat Pemerintah akan turun tangan untuk mengamankan asas dan sendi dasar koperasi serta kebijaksanaan Pemerintah. Dengan kata lain, dalam hubungannya dengan peranan Pemerintah, baik kebijaksanaan di masa Demokrasi Terpimpin maupun sekarang serupa saja. Pemerintah, dalam batas-batas tertentu, dapat melakukan tindakan-tindakan perlindungan, memberikan bimbingan, mengadakan pengawasan dan bantuan kepada koperasi untuk

---

<sup>165</sup> Lihat Pasal 37, LN-RI 1967 No.23.



menjalankan fungsinya. Artinya, gerakan koperasi sebagai simbol paham kolektivisme kerakyatan ini, dalam hubungannya dengan Pemerintah, juga menghadapi persoalan yang sama dengan perusahaan swasta yang merupakan simbol individualisme kapitalis masyarakat dunia usaha. Hanya bedanya, dalam koperasi, yang dipersoalkan ialah hubungan antara Pemerintah sebagai simbol kolektivisme negara dengan Koperasi sebagai simbol kolektivisme kerakyatan. Sedangkan dalam perusahaan swasta, yang dipersoalkan ialah hubungan antara negara sebagai simbol kolektivisme (negara) dengan perusahaan swasta sebagai simbol individualisme kapital masyarakat dunia usaha. Kian intervensionis kebijaksanaan yang ditempuh oleh negara yang mengklaim menganut demokrasi, kian kolektif pula corak kedaulatan rakyat bidang ekonomi itu dilaksanakan. Sebaliknya, semakin rendah tingkat intervensi negara, tidak berarti kebijakan kedaulatan rakyat itu menjadi semakin individualis. Masalahnya tergantung kepada sektor pelaku ekonomi yang mana yang memperoleh manfaat paling besar dari kebijaksanaan non-intervensionis itu. Karena itu, memang penting untuk melihat bagaimana sektor-sektor pelaku ekonomi saling berhubungan.

Dalam Pasal 8 UU No.12/1967 dinyatakan bahwa Koperasi dapat bekerjasama dengan sektor-sektor perusahaan-perusahaan Negara dan Swasta. Kerjasama tersebut diatur sedemikian rupa sehingga tidak mengorbankan azas dan sendi-sendi dasar koperasi Indonesia sendiri<sup>166</sup>. Dalam Penjelasan juga dikemukakan bahwa kerjasama ini, bahkan dapat dilakukan dengan pihak swasta asing. Cara-cara kerjasama ini harus segera diatur dalam peraturan perundang-undangan. Tetapi, sampai sekarang, ketentuan peraturan yang dimaksud belum juga ditetapkan oleh Pemerintah. Karena itu, dalam rangka UU tentang Perkoperasian yang akan datang, hal ini sebaiknya dimuat. Selain itu, dapat pula dikemukakan, yaitu mengenai PP yang dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1). Menurut Pasal ini, perlu ditetapkan PP yang mengatur pembinaan, bimbingan, pemberian fasilitas, perlindungan dan pengawasan. Sekarang memang ada Peraturan Menteri, Keputusan Bersama atau Instruksi Bersama antar Menteri, yang dikeluarkan. Tetapi, peraturan yang bersifat mencakup, sesuai dengan perintah Pasal ini, hingga kini belum ditetapkan.

---

<sup>166</sup> *Ibid.*

Semua ini menunjukkan bahwa kebijakan hukum berkenaan dengan masalah perkoperasian ini selama periode Demokrasi Pancasila memang masih terbatas, tidak sebanding dengan kebijakan yang banyak ditetapkan untuk mengakomodasi kepentingan sektor perusahaan swasta. Karena itu, dapat dikatakan bahwa kebijakan hukum pada tingkat UU, PP dan Keppres yang mencerminkan pengembangan paham kolektivisme kerakyatan dalam rangka gagasan demokrasi ekonomi Indonesia, tidak terlalu menonjol dalam periode ini. Akan tetapi, sebaliknya, pada tingkat SK Menteri SK Dirjen, sejak awal Orde Baru, justru sangat banyak aturan yang dibuat oleh Pemerintah untuk keperluan pembinaan koperasi. Malahan, dapat dikatakan bahwa koperasi yang merupakan wadah perjuangan ekonomi rakyat yang bersifat kerakyatan ini justru 'over-ruled', terlalu diatur dari atas. Sehingga, dalam prakteknya, koperasi tidak berubahnya seperti di masa Demokrasi Terpimpin yang diperlakukan sebagai alat untuk membantu Pemerintah dalam menggerakkan dinamika ekonomi kerakyatan. Karena itu, sampai sekarang, kecenderungan intervensionisme negara terhadap institusi maupun kegiatan koperasi seperti yang dipraktekkan pada masa sebelumnya masih terus berlangsung. Ironisnya, sementara di sektor swasta terjadi proses deregulasi dan liberalisasi besar-besaran, di sektor koperasi kecenderungan intervensi negara tetap berlanjut. Padahal, sektor koperasi seharusnya lebih mencerminkan paham kolektivisme kerakyatan sebagai lawan dari sektor BUMN yang merupakan kolektivisme negara. Intervensi negara yang terlalu besar terhadap koperasi akan menyebabkan koperasi menjadi kolektivisme negara juga, bukan lagi kolektivisme rakyat.

## Bab V

# GAGASAN KEDAULATAN RAKYAT DAN TANTANGAN DI MASA MENDATANG

### A. PERGESERAN KESEIMBANGAN DAN MAKNA KEDAULATAN RAKYAT

Perkembangan yang terjadi di tiga periode Demokrasi di atas, menunjukkan bahwa gagasan kedaulatan rakyat dalam kedua bidang politik dan ekonomi itu berjalan terpisah. Semua produk perundang-undangan yang memuat gagasan kedaulatan rakyat itu selama periode Demokrasi Parlementer atau Liberal hanya menekankan aspek politik dari pengertian kedaulatan rakyat. Demikian pula di masa Demokrasi Terpimpin, konsep pembangunan ekonomi yang didasarkan kepada gagasan ekonomi terpimpin, juga tidak dikaitkan dengan gagasan kedaulatan rakyat. Meskipun bidang politik dan ekonomi sama-sama bersifat 'terpimpin', tetapi periode 1959 sampai dengan 1966 ini memisahkan 'Demokrasi Terpimpin' sebagai konsep politik dari konsep 'Ekonomi Terpimpin'.

Hal yang sama juga terjadi pada periode Demokrasi Pancasila. Kebijakan di bidang politik tetap berkembang dalam suasana alam pikiran kolektivisme, tetapi kebijakan di bidang ekonomi berkembang ke arah individualisme-kapitalisme. Hal ini terjadi, karena konsep-konsep pembangunan ekonomi Orde Baru sendiri, juga tidak dikaitkan dengan gagasan mengenai kedaulatan rakyat di bidang ekonomi (demokrasi ekonomi). Seperti sudah diuraikan di muka, dari 319 UU dan PP mengenai ekonomi yang ditetapkan antara tahun 1968 sampai dengan tahun 1983, hanya ada 37 peraturan yang terdiri atas 15 UU dan 22 PP yang merujuk kepada Pasal 33 UUD 1945 ini (11,6%). Dari 37 peraturan, patut pula dicatat bahwa yang secara langsung memang menjabarkan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 hanya beberapa saja. Sub bidang yang secara langsung dikaitkan dengan gagasan demokrasi ekonomi ini antara lain hanya soal perkoperasian<sup>1</sup> dan mengenai agraria<sup>2</sup>, yang tentu saja harus rujuk kepada Pasal

---

<sup>1</sup> UU No.14/1965 tentang Perkoperasian (LN-RI 1965 No.75), UU No.12/1967 tentang Pokok-Pokok Perkoperasian (LN-RI 1967 No.23) dan UU No. 25/1992 tentang Perkoperasian (LN-RI 1992 No.116).

<sup>2</sup> UU No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (LN-RI 1960 No.104).

33 UUD 1945. Ada pula ketentuan di bidang penerbitan pers yang juga merujuk dan bermaksud menjabarkan ketentuan Pasal 33 ini<sup>3</sup>. Sedangkan dalam peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan ekonomi lainnya, ketentuan Pasal 33 ini hanya disebut secara formal atau tidak disinggung sama sekali.

Kecenderungan lain yang juga terjadi pada tiga kurun masa demokrasi Indonesia di atas ialah mengenai pola penafsiran atau penjabaran gagasan dasar yang termuat dalam UUD. Pada masa Demokrasi Liberal, yang memegang peranan penting dalam menafsirkan dan menjabarkan gagasan kedaulatan rakyat dalam konstitusi adalah parlemen dan Presiden bersama Wakilnya. Tetapi, pada masa Demokrasi Terpimpin, kekuasaan yang dominan mendiktekan konsep-konsep operasional dalam rangka penjabaran kedaulatan rakyat itu hanya terletak di tangan Presiden sendiri. Hal ini terjadi baik di bidang politik maupun di bidang ekonomi. Sedangkan di masa Demokrasi Pancasila, muncul perbedaan antara bidang ekonomi dan politik. Inisiatif untuk menjabarkan gagasan kedaulatan rakyat di bidang politik berada di tangan Presiden dan penjabarannya di lapangan perekonomian berada di tangan para pembantu Presiden, yaitu para Menteri. Karena itu, pada masa Demokrasi Pancasila ini tidak jarang terlihat adanya SK Menteri bidang ekonomi yang memuat ketentuan yang tidak sepenuhnya sesuai dengan tuntutan penjabaran ketentuan UU ataupun UUD. Karena itulah, selama periode ini muncul kebijaksanaan penting yang dikenal dengan paket-paket kebijakan deregulasi dan debirokratisasi terutama sejak tahun 1980-an yang dikeluarkan oleh para Menteri tanpa dukungan kerangka perundang-undangan yang memadai. Akibatnya, terjadilah proses individualisasi dan kapitalisasi besar-besaran terhadap sektor ekonomi perdagangan dan keuangan nasional. Dengan demikian, apa yang disebut sebagai kebijakan 'deregulasi' dan 'debirokratisasi' akhir-akhir ini tidak lain merupakan proses yang semakin memberi tempat kepada kekuatan ekonomi 'kapitalis' untuk berkembang tanpa diimbangi oleh peluang yang sama bagi sektor 'sosialis'. Sebagai akibat dari itu, maka proses 'individualisasi' dan 'kapitalisasi' perekonomian Indonesia menjadi semakin dinamis dan berkembang cepat. Semua

---

<sup>3</sup> UU No. 11/1966 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers (LN-RI 1966 No.40) sebagaimana sudah diubah dan ditambah dengan UU No.4/1967 (LN-RI 1967 No.7) dan terakhir dengan UU No.21/1982 (LN-RI 1982 No.52).

ini, meskipun tentu saja secara juridis-konstitusional tetap berada di bawah tanggung jawab Presiden, terjadi hanya dimuat dalam bentuk Keputusan-Keputusan Menteri Kabinet ataupun oleh Gubernur Bank Central. Akibatnya, bukan saja keseimbangan antara paham individualisme dan kolektivisme terganggu, tetapi juga cakupan makna dari gagasan kedaulatan rakyat yang seharusnya meliputi bidang politik dan ekonomi sekaligus, juga melenceng dari apa yang diharapkan. Karena itu, memang harus diakui bahwa usaha membangun keseimbangan antara paham individu dan kolektivitas dan gagasan-gagasan politik dan ekonomi yang bersifat kerakyatan, tidak mudah dilakukan.

## **B. PRIVATISASI NEGARA KESEJAHTERAAN DAN GELOMBANG DEMOKRATISASI: Tantangan Perkembangan Liberalisme dan Individualisme Baru.**

### **1. Perkembangan Dari 'Welfare State' ke 'Private State'?**

Konsepsi mengenai negara telah berkembang dari abad ke abad, baik disebabkan oleh perkembangan filsafat yang bertitik tolak dari pemikiran spekulatif maupun karena munculnya praktek-praktek kenegaraan dalam pengalaman empiris berbagai bangsa di dunia di sepanjang sejarah. Seperti dikemukakan dalam Bab II, ciri-ciri umum pemikiran yang berkembang sebelum abad ke-19, ditandai oleh kebutuhan untuk mengembangkan kebebasan rakyat berhadapan dengan kerajaan-kerajaan diktatur yang diperintah dengan sewenang-wenang oleh Raja-Raja zalim.

Keperluan untuk memberikan batas yang tegas terhadap kesewenang-wenangan inilah yang kemudian menyebabkan munculnya gagasan konstitusionalisme dalam sejarah<sup>4</sup>. Gagasan konstitusionalisme ini kemudian dikaitkan dengan gagasan demokrasi, sehingga membentuk apa yang dikenal dengan konsep demokrasi konstitusional. Dalam konsep ini terkandung gagasan bahwa Pemerintah yang baik itu haruslah demokratis, dan Pemerintahan yang demokratis itu adalah Pemerintah yang terbatas kekuasaannya, dan tidak dibenarkan melakukan

---

<sup>4</sup> *Mengenai perkembangan gagasan ini sejak zaman klasik sampai moderen, lihat Charles Howard McIlwain, Constitutionalism: Ancient and Modern, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1966.*

tindakan yang sewenang-wenang terhadap warga negaranya sendiri<sup>5</sup>.

Dengan perkataan lain, Pemerintahan demokrasi itu juga disebut dengan 'constitutional government' atau Pemerintah yang berdasarkan dan dibatasi oleh konstitusi. Dalam kerangka pemikiran seperti inilah kemudian sejak menjelang abad ke-19, muncul pandangan yang menganggap bahwa fungsi negara harus dibatasi secara minimal, sehingga kebebasan Raja untuk melakukan tindakan sewenang-wenang dapat ditangkal. Bahkan dikatakan bahwa "The least government is the best government"<sup>6</sup>. Dalil inilah yang merupakan ciri dari apa yang dikenal sebagai konsep 'negara jaga malam' (*nachwachter-staat*) yang dianggap ideal sejak menjelang abad ke-19.

Dalam perkembangannya, pembatasan terhadap fungsi negara 'penjaga malam' itu, tidak hanya di bidang politik, tetapi juga di bidang ekonomi. Dalam bidang ekonomi ini, paham serupa juga berkembang secara bersamaan, yaitu paham '*laissez faire*' yang mendalilkan bahwa negara harus membiarkan atau membebaskan warganya untuk mengurus kepentingan ekonominya masing-masing agar keadaan ekonomi dalam negara itu menjadi sehat.

Namun begitu, dalam perkembangan selanjutnya, ternyata bahwa bersamaan dengan berkembangnya konsep negara 'jaga malam' (*nachwachterstaat*) itu, muncul pula gejala kapitalisme di lapangan perekonomian yang secara perlahan-lahan menyebabkan terjadinya kepincangan dalam pembagian sumber-sumber kemakmuran bersama. Akibatnya, timbul jurang kemiskinan yang kian menunjukkan kecenderungan semakin tajam, yang sulit dipecahkan oleh negara yang difungsikan secara minimal itu. Kenyataan ini, mendorong munculnya kesadaran baru mengenai pentingnya keterlibatan negara dalam menangani dan mengatasi masalah ketimpangan ini. Negara dianggap tidak dapat melepaskan tanggung-jawabnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Negara, perlu turut campur dalam mengatur agar sumber-sumber kemakmuran tidak dikuasai oleh segelintir orang.

Bersamaan dengan ini, muncul pula aliran sosialisme yang sangat menentang individualisme dan liberalisme yang dianggap sebagai sebab munculnya kapitalisme yang

---

<sup>5</sup> *Miriam Budiardjo, Op.Cit., hal.52.*

<sup>6</sup> *Ibid., hal. 58.*

menindas rakyat miskin dan bahkan menciptakan kemiskinan itu sendiri. Karena itu, atas pengaruh sosialisme ini, muncul konsepsi baru mengenai negara sejak permulaan abad ke-20 ini sebagai ganti dari 'nachwachterstaat', yaitu 'welvaart staat'<sup>7</sup> (negara kesejahteraan). Dengan konsep ini, negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya kepada masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi rakyat banyak. Perkembangan inilah yang memberikan pembenaran kepada 'negara intervensionist' abad ke-20. Negara justeru perlu dan bahkan harus melakukan intervensi terhadap berbagai masalah sosial dan ekonomi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat.

Dengan adanya intervensi ini, fungsi negara juga meliputi kegiatan-kegiatan yang sebelumnya berada di luar jangkauan fungsi negara, seperti memperluas ketentuan pelayanan sosial kepada individu dan keluarga dalam hal-hal khusus, seperti 'social security', kesehatan, kesejahteraan sosial, pendidikan dan pelatihan serta perumahan. Di samping itu, kegiatan intervensionis itu juga memperluas pengaturan yang dilakukan negara terhadap berbagai aktifitas masyarakat, baik secara individual maupun badan-badan kolektif (corporate bodies) yang bermaksud untuk mengubah kondisi hidup dan kehidupan individu dan kelompok penduduk secara relatif cepat<sup>8</sup>.

Kecenderungan intervensionisme ini muncul dan berkembang dimana-mana, termasuk di kalangan negara-negara baru yang muncul sebagai akibat dari proses dekolonisasi global pada abad ke-20. Indonesia, tak terkecuali, juga dipengaruhi oleh gagasan negara kesejahteraan ini. Seperti dikemukakan oleh Hatta dalam sidang BPUPKI, tanggal 15 Juli 1945, negara Indonesia yang akan didirikan dengan konstitusi yang sedang mereka rumuskan dalam sidang BPUPKI itu adalah 'negara pengurus'<sup>9</sup>. Apa yang dimaksudkan oleh Hatta dengan negara pengurus itu, tidak lain adalah negara kesejahteraan atau 'welfare state' itu. Hal ini tercermin

---

<sup>7</sup> Bahkan seperti dikatakan oleh Ian Gough, "The twentieth century, and in particular the periode since the Second World War, can fairly be described as the era of the 'welfare state'", The Political Economy of the Welfare State, The Macmillan Press, London and Basingstoke, 1979, hal.1

<sup>8</sup> Ibid., hal. 3-4.

<sup>9</sup> Yamin, Op.Cit.

kemudian dalam rumusan UUD 1945, yaitu dalam Bab XIV mengenai Kesejahteraan Sosial<sup>10</sup>. Walhasil, pada abad ke-20 ini konsep negara kesejahteraan ini memang populer, dan secara cepat mempengaruhi cara kerja berbagai pemerintahan di seluruh penjuru dunia.

Namun demikian, menjelang berakhirnya abad ke-20 ini, dengan sangat mengesankan, apresiasi terhadap kecenderungan intervensi negara ini mengalami perubahan mendasar. Jika pada permulaan kemunculan konsep negara kesejahteraan ini terjadi proses etatisasi dimana-mana, maka pada periode menjelang berakhirnya abad ini, kita menyaksikan terjadinya gejala deetatisasi dimana-mana. Kalau dulu, muncul kecenderungan di berbagai negara untuk melakukan nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan swasta yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, maka sekarang kecenderungan fenomenal yang terjadi adalah privatisasi berbagai perusahaan negara.

Pada permulaan abad ke-20, di lingkungan negara-negara sosialis ekstrim, terutama sejak munculnya kekuasaan komunis Uni Soviet pasca Revolusi Bolsewick tahun 1917, terjadilah proses birokratisasi terhadap paham sosialisme dimana-mana di seluruh dunia<sup>11</sup>. Sebagai reaksi terhadap kekecewaan terhadap negara kapitalis-liberal, sejak itu negara-negara komunis bermunculan dimana-dimana dengan coraknya yang sangat sentralistis, birokratis, dan intervensionis. Namun demikian, pada tahun-tahun menjelang berakhir abad ini, di lingkungan negara-negara komunis itu sendiri muncul kesadaran baru di kalangan rakyat komunis mengenai pentingnya kebebasan dan perlindungan HAM, di samping kekecewaan akan janji kemakmuran bersama yang tak kunjung terpenuhi oleh negara intervensionis yang telah mengorbankan kebebasan mereka selama ini.

Rakyat di negeri-negeri komunis yang kian hari kian cerdas merasakan bahwa pemerataan kemakmuran yang inheren dengan janji komunisme, tidak lagi memadai untuk menghadapi tuntutan kebutuhan yang terus berubah. Karena itu, ketika di Uni Soviet tampil seorang Pemimpin yang berani, jujur, dan bertanggung jawab seperti Michael Gorbachev,

---

<sup>10</sup> *Berita Republik Tahun II No.7, Op.Cit.*

<sup>11</sup> *Kecenderungan terjadinya birokratisasi ini, seperti yang terjadi di Uni Soviet, menurut Trotsky, menunjukkan bahwa "there is an enormous difference between the practice of a communist party in and out of power", lihat Donald C. Hodges, The Bureaucratization of Socialism, The University of Massachusetts Press, USA, 1981, hal. 176-177.*



gerakan ke arah demokrasi dan kebebasan itu tidak lagi dapat ditahan untuk memunculkan diri. Akibatnya jelas bahwa perubahan mendasar di lingkungan negara-negara terjadi, tidak saja di Uni Soviet, tetapi juga di seluruh negara komunis Eropah Timur<sup>12</sup>.

Apa yang dilakukan Michael Gorbachev dengan gerakan 'perestroika' dan 'glasnost'nya, dengan cepat memicu terjadinya revolusi besar-besaran di dunia komunis khususnya dan mengubah peta politik dunia pada umumnya. Untuk sementara waktu, perubahan ini memang masih terbatas di lingkungan Uni Soviet dan negara komunis Eropah Timur. Akan tetapi, terjadinya revolusi besar-besaran yang sudah dimulai sejak tahun 1989 ini, menurut Daniel Chirot, menunjukkan adanya krisis yang luar biasa dalam paham Leninisme dan bahkan Kaum Kiri pada umumnya<sup>13</sup>. Jika ini benar, bukan tidak mungkin, di masa mendatang semua negara komunis dan gerakan kiri di seluruh dunia akan mengalami penyesuaian atau bahkan perubahan ke arah yang kurang lebih sama dengan apa yang terjadi di Uni Soviet dan negara-negara Eropah Timur lainnya.

Namun demikian, terlepas dari krisis yang terjadi dalam paham komunisme ini, yang jelas, fenomena revolusi Gorbachev ini justru menggambarkan terjadinya krisis dalam konsep mengenai peranan negara kesejahteraan. Krisis itu sendiri, di lingkungan negara-negara komunis mengambil bentuk yang ekstrim dengan bubarnya kekuasaan komunis, sesuai dengan jalan pikiran dan cara-cara yang mereka tempuh ketika mereaksi kelemahan sistem kapitalisme dan liberalisme yang tumbuh dalam kerangka konsep 'nachwachterstaat' menjelang abad ke-20.

Apa yang terjadi di Uni Soviet dan negara-negara Eropah Timur itu, merupakan gejala munculnya kesadaran baru mengenai kelemahan sistem kekuasaan negara yang mendominasi kehidupan warganya sendiri. Dalam perkembangan menjelang abad ke-21 ini, rakyat seluruh dunia dihadapkan kepada tuntutan-tuntutan baru yang tidak lagi dapat dipenuhi oleh negara intervensionis model lama. Bahkan di negara-negara kapitalisliberal sendiripun bermunculan kecenderungan privatisasi berbagai asset negara, dimana-mana di seluruh dunia. Hal ini terlihat,

---

<sup>12</sup> Puncak dari perubahan besar ini adalah bubarnya negara Adikuasa Uni Soviet, menyusul berdirinya Persemakmuran Negara-Negara Merdeka sebagai pengganti Uni Soviet, tepat pada tanggal 25 Desember 1991 yang lalu.

<sup>13</sup> Daniel Chirot (ed.), *The Crisis of Leninism and the Decline of the Left: The Revolution of 1989*, University of Washington Press, Seattle and London, 1991.

misalnya, dengan munculnya gejala privatisasi berbagai perusahaan negara di Inggris, Jepang, Perancis, Amerika, dan lain-lain. Apalagi, di negeri-negeri komunis yang dikenal sangat sentralistis dan cenderung mengabaikan kebebasan manusia, karena dominannya peranan negara dalam menentukan kehidupan warganya, tuntutan perubahan ini tentu saja menjadi semakin beralasan. Konsep negara kesejahteraan ini, pada pokoknya, seusia dengan konsep negara komunis. Keduanya sama-sama merupakan reaksi terhadap kelemahan paham liberalisme-kapitalisme yang muncul dalam alam pikiran 'laissez faires' dan konsep negara 'jaga malam'. Karena itu, dapat dikatakan bahwa keduanya sama-sama merupakan hasil dari usaha penyempurnaan terhadap peranan negara abad ke-19. Akan tetapi, sementara negara-negara komunis yang merupakan perkembangan ekstrim dari aliran sosialisme -- seperti disebut di atas -- mengalami kehancuran, maka konsep negara kesejahteraan di lingkungan negara-negara liberalpun mengalami perubahan kembali.

Dalam tingkatan yang berbeda-beda, konsep negara kesejahteraan di kalangan negara-negara industri barat dewasa ini sedang mengalami kekacauan yang luar biasa<sup>14</sup>. Kelemahan-kelemahan mekanisme pasar bebas sejak periode ekonomi 'laissez faires' negara 'jaga malam' yang diatasi oleh konsep 'Welfare State' melalui kebijakan intervensionis, dianggap tidak lagi dapat dijadikan pegangan. Dewasa ini, berkembang pemikiran di kalangan 'The New Right' yang menyarankan pendekatan terhadap mekanisme pasar, tidak lagi melalui pendekatan kebijakan intervensi yang memperluas tanggung jawab negara. Perluasan ini dilakukan dalam mekanisme masyarakat itu sendiri melalui perubahan sistem hak milik. Misalnya, prasarana lingkungan hidup seperti udara, hutan, gunung, sungai dan lain-lain, dipertegas statusnya sebagai milik umum (hak milik publik). Karena itu, pemakai prasarana lingkungan hidup itu, seperti pemilik (pengendara) kendaraan bermotor, pabrik dan sebagainya,

---

<sup>14</sup> Seperti dikatakan oleh Ramesh Mishra: "The outward signs of trouble are of course all too familiar. First, the onset of 'stagflation' and the end of economic growth -- not only has the resource base for social expenditure ceased to grow out, more ominously, the welfare state is being seen as a barrier to economic recovery. Second, the end of full-employment and the beginning of 'large-scale unemployment' in some countries. Third, the 'fiscal crisis' of the state ... Fourth, a decline in the resources available to the social services followed, recently, by a deliberate policy of cutback in services in a number of countries. Fifth, a general loss of confidence in the social system of the welfare state. The state's ability to manage the mixed economy, of which the social welfare sector is an integral part, is in serious doubt.", Geoff Hodgson, The Democratic Economy: A New Look At Planning, Markets and Power, Penguin Books, 1984, hal. 42.

dituntut untuk bertanggung jawab dalam mempergunakan milik publik itu untuk kepentingan pribadi. 'Social cost'<sup>15</sup> yang timbul dan lazim disebut 'externalities'<sup>16</sup>, seperti polusi udara, kerusakan hutan dan lain-lain diatasi dengan mengeluarkan kebijakan pajak polusi dan subsidi kepada transportasi umum. Dengan demikian, yang dipersoalkan bukan lagi keperluan intervensi negara terhadap kegiatan masyarakat, tetapi mekanisme pasar dalam masyarakat itu sendiri yang disesuaikan. Penyesuaian itu dilakukan melalui sistem 'property rights' yang baru<sup>17</sup>.

Karena itu, bersamaan dengan munculnya issue-issue lingkungan hidup, tradisi intervensi negara yang menjadi ciri konsep 'Welfare State' mengalami perubahan pula.<sup>18</sup> Tindakan-tindakan untuk melakukan nasionalisasi terhadap berbagai perusahaan industri yang di dalam konsep 'Welfare State' dianggap sebagai kewajiban dan oleh negara-negara komunis dianggap keharusan, tidak lagi dipandang ideal. Yang terjadi sekarang, menjelang abad ke-21, justru sebaliknya. Banyak perusahaan negara yang untuk keperluan efisiensi, terpaksa harus diswastanisasikan (privatisasi). Dengan menjadikan Inggris sebagai model, John Naisbitt dan Patricia Aburdene, misalnya, mengatakan antara tahun 1980 sampai tahun 1988, sudah lebih dari 40% perusahaan negara Inggris dialihkan menjadi perusahaan swasta.<sup>19</sup> "It's biggest

---

<sup>15</sup> R.H. Coase, "The Problem of 'Social Cost'", *Journal of Law and Economics*, vol.3, 1960, hal.1-44.

<sup>16</sup> Geoff Hodgson, *Op.Cit.*

<sup>17</sup> Oleh Geoff Hodgson dikatakan: "Instead of public intervention, the New Right proposes actually to extend the market mechanism through an ingenious new system of property rights. Under this system a number of people will own, for example, the air we breathe and the environment generally. Thus the firm or the car user would have to come to an agreement with the owners of the atmosphere, or be sued for pollution." *Ibid.* Juga lihat H. Demsetz, "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review (Proceedings)*, Mei 1967; dan S.C. Littlechild, *The Fallacy of the Mixed Economy*, Hobart Paperback, Institute of Economic Affairs, 1978, hal.62-66.

<sup>18</sup> Apalagi, seperti dikatakan oleh Martin Carnoy dan Derek Shearer: "One of the most important lessons to be learned from the experience of Soviet-style economies is that ownership of the means of production is not a simple issue. The transfer of ownership to the government does not automatically guarantee the establishment of an egalitarian, democratic society." Martin Carnoy and Derek Shearer, *Economic Democracy: The Challenge of the 1980's*, M.E.Sharpe Inc., Armonk, New York, 1980, hal.35.

<sup>19</sup> Menurut kedua penulis ini, "Between 1980 and 1988 more than 40 percent of Britain's state sector was transformed to private enterprise. For this reason alone it must be considered the primary model in the global shift from Welfare State to Privatization.

\* More than 1 million former tenants in public housing become home-owners.

story of the 20th century", kata Madsen Pirie<sup>20</sup>. Bahkan, lebih besar daripada cerita mengenai tumbangnya tesis Keynesianisme. "It marks the reversal of 100 years of collectivism"<sup>21</sup>.

Gejala privatisasi ini, dewasa ini, terjadi di mana-mana di seluruh dunia. Mulai dari Chili sampai ke Turki; Sejak dari Brazil sampai ke Bangladesh; Dari Italia ke Tanzania. Pemerintah negara-negara tersebut 'menjual' perusahaan-perusahaan ke pihak swasta dengan alasan yang bermacam-macam. Ada yang melakukannya memang karena alasan perubahan kebijakan, ada pula yang melakukannya semata-mata karena alasan untuk menghimpun dana yang diperlukan bagi negara<sup>22</sup>.

Di Indonesia sendiri, proses yang sama juga sudah terjadi, meskipun dengan variasi yang agak berbeda. Sejak 1983, mulai dilakukan tindakan deregulasi dan debirokratisasi di bidang perdagangan, keuangan dan perekonomian pada umumnya. Bahkan, seperti diuraikan dalam bab terdahulu, kecenderungan ke arah kebijakan deregulasi, liberalisasi dan privatisasi ini sudah terlihat jejaknya dalam tindakan-tindakan pengalihan bentuk perusahaan negara menjadi Persero yang dilakukan Pemerintah sejak masa-masa awal Orde Baru. Pendek kata, 'privatisasi' ini sebagai issue ekonomi sudah berkembang sedemikian rupa, sehingga timbul harapan dan kekhawatiran sekaligus akan munculnya zaman baru, dimana peran dan keterlibatan organisasi negara sedikit demi sedikit akan kian berkurang dalam banyak aspek kehidupan sosial dan ekonomi rakyat. Perubahan ini, pada gilirannya, bahkan akan mempengaruhi perkembangan di lapangan kehidupan sosial masyarakat pada umumnya.

---

\* *Sixteen state-controlled enterprises, including British Telecom, British Gas, the Trustee Savings Bank, Jaguar and British Airways, were privatized.*

\* *More than 600,000 former government employees now work in the private sector.*

\* *In the process an astonishing 400,000 workers bought shares in their companies, on very favourable terms.*

\* *Privatization has gathered more than \$.11 billion into the UK Treasury." John Naisbitt and Patricia Aburdene, Megatrends 2000, Sigwick and Jackson, London, 1990, hal.134-135.*

<sup>20</sup> *Madsen Pirie yang dikenal sebagai seorang Free Enterprise 'think-thank' ini, adalah Presiden Adam Smith Institute di London, lihat Ibid., hal. 135.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*, hal. 139-140.

Masalahnya kemudian, tentu saja bukan soal optimisme atau pesimisme. Gejala privatisasi ini tentu saja tidak dapat diabaikan. Terlepas dari baik atau buruk, suka ataupun tidak suka, hal ini adalah kenyataan yang harus dihadapi<sup>23</sup>. Apalagi, tesis sosialisme dan bahkan komunisme sendiri telah kehilangan pamornya, sehingga di masa-masa mendatang kecenderungan ke arah privatisasi yang terkandung di dalamnya dimensi individualisme dan liberalisme, tentu akan semakin berkembang. Karena itu, proses privatisasi dunia usaha itu juga akan mempengaruhi kehidupan sosial. Pada gilirannya, proses liberalisasi ini akan merasuk tidak saja dalam kehidupan ekonomi tetapi kehidupan sosial pada umumnya.

Perkembangan yang terjadi di Inggris itu, menyebabkan berlangsungnya pergeseran yang disebut John Naisbitt dan Patricia Aburdene dari Pemerintah Pusat ke 'individual empowerment'<sup>24</sup>. Kecenderungan ini juga relevan dengan keadaan di Indonesia sekarang sendiri. Kebijakan nasional di bidang kesehatan dan rumah sakit, misalnya, juga sudah mulai memperlihatkan gejala untuk memperlakukan rumah sakit, terutama Rumah Sakit Swasta, tidak lagi semata-mata sebagai unit pelayanan sosial semata, tetapi lembaga 'business'. Karena itu, muncul tuntutan efisiensi dalam pengelolaan rumah sakit. Begitu pula dengan lembaga pendidikan, terutama swasta, mulai cenderung menjadi lembaga usaha, seperti di bidang manajemen dan sebagainya. Hal serupa juga terlihat dengan adanya kebijakan yang dikembangkan ke arah pola tunggal pembinaan perguruan tinggi, dimana pihak swasta diperlakukan sebagai mitra yang sederajat dengan Perguruan Tinggi Negeri.

Sektor perbankan juga mengalami proses yang serupa. Dalam UU Perbankan 1992, misalnya, penjenisan bank hanya dikelompokkan menjadi dua, yaitu Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat. Disini tidak dibedakan antara Bank Swasta atau Bank Pemerintah. Artinya,

---

<sup>23</sup> Seperti dikatakan oleh Arthur Brittan: "... although the privatised world offers practitioners opportunities for self-indulgence and pessimism, this does not entitle us to deny the fact of privatisation.", *The Privatised World*, Routledge & Kegan Paul, London, Henley and Boston, 1977, hal. 73.577a.

<sup>24</sup> Menurut kedua penulis ini, pergeseran ini nampak dalam 10 kecenderungan berikut, yaitu: "From public housing to home-ownership. From monolithic national health service to private options. From government regulation to market mechanisms. From welfare to workfare. From collectivism to individualism. From government monopoly to competitive enterprise. From state industries to privatized companies. From state industries to employee ownership. From government Social Security plans to private insurance and investment. From tax burdens to tax reductions. *Megatrends 2000*, *Op.Cit.*, hal. 157.

keduanya sama-sama menerima perlakuan yang sama di hadapan hukum, termasuk dalam ketentuan usaha dan permodalannya. Dengan demikian, secara juridis, di masa mendatang akan ada kemungkinan bahwa modal swasta akan mengambil peran di lingkungan Bank-Bank milik negara. Hal ini, pada gilirannya, akan mendorong ke arah terjadinya pergeseran 'from government regulation to market mechanism', bahkan 'from state industries to privatized companies' di masa mendatang.

Semua ini memberi gambaran mengenai pergeseran dari alam pikiran kolektivisme ke arah kapitalisasi, individualisasi, liberalisasi dan bahkan individualisme baru. Dalam proses ini, konsep welfare maupun Welfare State juga mengalami pergeseran makna. Konsep welfare dan Welfare State yang menekankan bantuan yang harus diberikan oleh negara kepada rakyat, seperti bantuan sosial kesehatan, pendidikan, kemiskinan, dan sebagainya, yang sebelumnya merupakan tanggung jawab negara, akan bergeser ke arah kewajiban dan tanggung jawab rakyat sendiri. Setiap orang akan bertanggung jawab untuk mengatasi masalah yang dihadapinya sendiri. Inilah yang disebut 'workfare'<sup>25</sup> sebagai ganti dari konsep 'welfare', dengan mana peranan negara mulai digugat dengan pertanyaan "apakah negara harus bertanggung jawab terhadap orang-orang yang dapat menolong dirinya sendiri? Bagaimana mungkin negara harus diwajibkan untuk menghidupi orang-orang yang terus menerus menggantungkan nasibnya kepada negara?"<sup>26</sup> Pertanyaan-pertanyaan ini sekarang lazim dijawab dengan menekankan agar sebanyak mungkin penerima bantuan kesejahteraan mendapatkan pekerjaan di sektor swasta, dan dengan melakukan swastanisasi terhadap sistem kesejahteraan yang ada<sup>27</sup>. Yang terjadi, kemudian adalah pergeseran dari welfare ke 'workfare'.

Perkembangan ini, pada saatnya, bukan tidak mungkin akan menyebabkan terjadinya perubahan fungsi negara, sehingga menjadi semacam 'private state' dimana sebagian besar kegiatan dan bidang usaha yang dikuasainya selama ini, akan beralih ke pihak swasta. Tentu,

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hal. 152.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hal. 154-155. "What are a government's legitimate responsibilities toward those who cannot help themselves?" "And how can you help people without making them dependent on the government in the process?"

<sup>27</sup> *Ibid.*

tidak semua ramalan di atas dapat diterima. Malah, semua jenis ramalan, seperti juga ramalan-ramalan futurologis lainnya, tidak selalu mengandung kebenaran dalam dirinya sendiri. Akan tetapi, karena dimensi global kehidupan umat manusia sekarang ini sudah sedemikian rupa, maka ramalan-ramalan tersebut cepat sekali tersebar ke mana-mana. Padahal, dalam setiap ramalan itu terkandung pula apa yang disebut oleh Karl Popper sebagai 'Efek Oedipus'<sup>28</sup>. Artinya, jika diumumkan kepada masyarakat, setiap ramalan segera diketahui umum dan menimbulkan kecenderungan orang untuk mengikuti pesan ramalan atau sebaliknya menghindari keadaan negatif yang diramalkan. Jika diramalkan bahwa bulan depan harga kendaraan bermotor akan turun, maka setelah ramalan diumumkan akan timbul kecenderungan warga masyarakat menunda rencana membeli mobil sampai bulan depan. Akibatnya, pasaran mobil bulan ini menjadi sepi, dan harganya benar-benar menjadi turun bahkan sebelum bulan depan. Dalam contoh kasus ini, jelas bahwa turunnya harga mobil sebelum bulan depan, bukanlah disebabkan oleh kebenaran ramalan, tetapi oleh 'Efek Oedipus' dari ramalan itu.

Apalagi, di Indonesia sendiri, proses deregulasi, liberalisasi dan swastanisasi itu sudah pula terjadi. Karena itu, jika semangat keseimbangan dalam pelaksanaan asas kedaulatan rakyat di Indonesia, tetap ingin dipertahankan, sudah seharusnya kombinasi antara individu dan kolektivitas dikembangkan melalui kebijaksanaan yang lebih seimbang. Jika di lapangan perekonomian dewasa ini dinilai lebih didominasi oleh corak individualisme, maka kebijaksanaan ekonomi di masa mendatang haruslah lebih diorientasikan ke corak kolektivisme.

## 2. Gelombang Demokrasi dan Hak Asasi Manusia Menjelang Abad 21

Dengan bertitik tolak sejak terjadinya revolusi Amerika Serikat tahun 1776, Samuel Huntington, berpendapat bahwa dalam umat manusia sampai sekarang telah terjadi tiga gelombang besar demokrasi<sup>29</sup>. Gelombang pertama terjadi antara tahun 1776 sampai dengan

---

<sup>28</sup> Karl Raimund Popper, *The Poverty of Historicism*, 1961, (judul aslinya bahasa Jerman adalah 'Das Elend des Historismus'), edisi bahasa Indonesia, LP3ES, Jakarta, 1985, hal.15.

<sup>29</sup> Samuel P. Huntington, "Will More Countries Become Democratic?", *Political Science Quarterly*, 1984, dalam Herbert Feith "Democratization in Indonesia: Misleading Rhetoric or Real Possibility?", artikel untuk diterbitkan dalam David J. Goldsworthy, (ed.), *Development and Social Change in Asia: Introductory Essays*, kerjasama Radio Australia dengan Monash

1922, yang ditandai oleh peristiwa-peristiwa besar di Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Jerman dan Italia. Setelah 1922, gerakan demokrasi mengalami 'backlash' dengan munculnya ideologi Fascisme dan Stalinisme, terutama di Jerman (Hitler), Italia (Musolini), Rusia (Stalin), dan Jepang.

Perang Dunia II yang dimenangkan oleh Sekutu, mengalahkan Italia, Jerman, dan Jepang, dapat disebut sebagai simbol perlawanan rezim Fascisme dan Totalitarianisme terhadap rezimrezim Kolonialisme dan Imperialisme. Siapa yang memenangkan perang ini tidak penting untuk dipersoalkan, tetapi perang ini menjadi tonggak sejarah baru dari gerakan demokrasi di dunia. Setelah Perang Dunia Ketiga (PD III) ini berakhir, Jerman, Jepang dan Italia yang dikalahkan dalam PD II, mengalami proses demokratisasi, terutama atas pengaruh pemenang perang.

Bersamaan dengan itu, sejak berakhirnya Perang Dunia II ini, terjadi pula gerakan dekolonisasi besar-besaran di seluruh dunia. Sehingga, negara-negara kolonial seperti Perancis, Inggris, dan Belanda -- meskipun menjadi pihak yang menang dalam PD II -- suka atau tidak suka, terpaksa mengikuti tuntutan demokratisasi di kalangan rakyat yang mereka jajah. Karena itu, yang sesungguhnya memenangkan PD II ini adalah gagasan demokrasi, bukan pemenangnya sendiri. Gelombang dekolonisasi ini terjadi dimana-mana terutama di benua Asia dan Afrika yang selama berabad-abad pernah menjadi korban kolonialisme dan imperialisme bangsa-bangsa Eropah. Karena itu, periode sejak PD II ini sampai kurang lebih tahun 1958 disebut oleh Samuel P. Huntington sebagai Gelombang Kedua dari demokrasi.

Setelah tahun 1958, terjadi perkembangan menarik, terutama di lingkungan negara-negara bekas jajahan. Demokratisasi yang berlangsung sebagai reaksi terhadap penindasan penjajah pada periode sebelumnya, agak terganggu dengan munculnya berbagai rezim 'bureaucratic authoritarianism' dimana-mana. Keadaan seperti ini terlihat, misalnya di Indonesia, Pakistan, Burma, Brazil, Argentina, dan di banyak negara Afrika. Karena itu, periode antara tahun 1958 ini sampai kurang lebih tahun 1974, dapat disebut sebagai 'backlash'

---

*Development Studies Centre, 1991, hal.5.*



kedua dari gelombang demokrasi Huntington<sup>30</sup>. Sedangkan gelombang ketiga, terjadi sejak sekitar tahun 1974 yang ditandai dengan terjadinya gerakan pro-demokrasi di Eropah Selatan, terutama di Yunani, Spanyol dan Portugal, dilanjutkan pada periode berikutnya di negara-negara Amerika Latin, seperti Brazil, Argentina, dan sebagainya. Masih dalam rangka gelombang ketiga ini, ombak berikutnya muncul pula di Asia, seperti yang terjadi di Filipina, Korea Selatan, Thailand, Burma, dan lain-lain. Terakhir, gelombang demokrasi ini, juga melanda negara-negara Eropah Timur dan Uni Soviet yang dengan cara yang sangat menakjubkan bahkan menyebabkan keruntuhan negara-negara komunis itu.

Dalam hubungannya dengan Indonesia, timbul pertanyaan, sejauhmana Indonesia terlibat dalam arus gelombang demokrasi itu, terutama dalam periode yang disebut oleh Huntington sebagai Gelombang Ketiga. Apakah gambaran mengenai ketiga gelombang tersebut, juga mencerminkan perkembangan mengenai demokrasi di Indonesia. Disini tentu bukanlah tempatnya untuk menjawab pertanyaan ini. Akan tetapi satu hal yang jelas bahwa perkembangan gelombang demokratisasi tersebut di atas, dalam situasi globalisasi kehidupan umat manusia sekarang ini, tentu tidak mungkin diabaikan pengaruhnya terhadap perkembangan yang sedang dan akan terjadi di dalam negeri. Karena itu, seperti halnya Herbert Feith optimis dengan perkembangan di Indonesia<sup>31</sup>, penulis pun beranggapan bahwa issue keterbukaan dan demokratisasi yang muncul di Indonesia akhir-akhir ini juga menggambarkan perkembangan politik dalam negeri Indonesia menuju zaman baru yang akan memberikan pengakuan lebih besar kepada dimensi-dimensi individualitas rakyat dengan segala atribut hak asasi manusia yang disandangnya.

Namun begitu, perlu dicatat bahwa pengertian Huntington itu sendiri mengenai demokrasi dalam teori gelombangnya itu hanya diartikan sebagai demokrasi politik saja, seperti tradisi barat pada umumnya. Karena itu, prospek dan tantangan dalam hubungannya dengan gelombang demokrasi di atas hanya berkaitan dengan perspektif disertasi ini mengenai kebijaksanaan demokrasi politik. Sedangkan di lapangan ekonomi, kebijakan kedaulatan rakyat

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid., hal.10-12.*

(demokrasi ekonomi) Indonesia di masa depan, akan semakin menghadapi tantangan yang gejala 'privatisasi' negara kesejahteraan seperti diuraikan di atas.

Dengan kata lain, kebijakan kedaulatan rakyat Indonesia akan menghadapi dua tantangan sekaligus. Pertama, di bidang politik (demokrasi politik) yang selama ini berkembang dari individualisme ke kolektivisme, akan menghadapi tuntutan dan tantangan individualisme baru di masa mendatang. Pandangan kolektivisme politik yang cenderung dominan pada masa Demokrasi Pancasila akan mengalami proses individualisme yang tak terelakkan. Soalnya tinggal, bagaimana proses individualisasi dan liberalisasi itu diarahkan sampai ke tingkat yang seimbang antara dominasi kolektivitas di satu pihak dengan otonomi setiap pribadi rakyat. Kedua, kedaulatan rakyat di bidang ekonomi juga akan menghadapi tantangan liberalisme-individualisme yang juga tak terelakkan akibat terjadinya krisis negara kesejahteraan yang juga sudah berpengaruh di Indonesia akhirakhir ini. Jika semangat keseimbangan di bidang ini tetap ingin diwujudkan, maka kebijaksanaan di bidang ekonomi itu di masa datang haruslah dikembangkan ke arah kolektivisasi sampai ke tingkat yang seimbang.

### **C. PERKEMBANGAN GAGASAN KEDAULATAN RAKYAT TAHUN 1990-AN**

#### **1. UU Pemilu dan Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPRD.**

Meskipun disertasi ini tidak memusatkan perhatian pada perkembangan dekade 1990-an, karena pentingnya terpaksa harus dibahas serba sedikit mengenai kebijakan politik yang penting dalam kurun setelah 1990. Yang penting dicatat dalam periode ini adalah dilaksanakannya Pemilu pada bulan Juni 1992. Pelaksanaan Pemilu ke-5 selama Orde Baru ini tetap didasarkan pada UU No.15/1969<sup>32</sup> sebagaimana diubah dengan UU No.4/1975<sup>33</sup>,

---

<sup>32</sup> LN-RI 1969 No.58.

<sup>33</sup> LN-RI 1975 No.38.

dengan UU No.2/1980<sup>34</sup> dan UU No.1/1985<sup>35</sup>. Begitupun susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD tetap didasarkan pada UU No. 16/1969<sup>36</sup> sebagaimana diubah dengan UU No.5/1975<sup>37</sup> dan UU No.2/1985<sup>38</sup>. Karena itu, sejauh menyangkut ketentuan-ketentuan perundang-undangan, pada dasarnya, Pemilu yang terakhir ini dapat dikatakan tidak mengalami perubahan yang berarti.

Pada masa-masa menjelang Pemilu tahun 1992 dan bahkan sejak tahun-tahun sebelumnya, muncul issue-issue menarik dalam berbagai masa media, mulai dari soal nasionalisme baru, keterbukaan politik dan sebagainya. Bahkan selama kampanye sebagai pendahuluan menjelang Pemilu, dapat dicatat adanya beberapa issue penting yang dijadikan tema kampanye oleh para kontestan Pemilu, seperti soal pembatasan terhadap masa jabatan Presiden dan Wakilnya, soal metode 'voting' dalam pengambilan keputusan, soal perlunya memperkuat kedudukan DPR dengan menggunakan hak usul inisiatif yang dimilikinya, soal pemisahan Pimpinan MPR-DPR, dan soal kedudukan Badan Pekerja MPR dan sebagainya.

Tetapi, semua masalah itu baru berkembang sebagai issue politik, dan belum dapat dikatakan mempengaruhi kebijaksanaan nasional, apalagi diharapkan dapat dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang resmi. Lagi pula, semua issue di atas, terutama disuarakan oleh Partai Demokrasi Indonesia yang selama ini dianggap sebagai partai kecil dan mewakili kepentingan kelompok minoritas. Issue-issue yang sebenarnya sejak lama sudah lebih dahulu dikumandangkan oleh Partai Persatuan Pembangunan pada masa-masa Pemilu 1977, 1982 dan 1987 atau oleh kalangan ilmuwan kritis sejak awal Orde Baru ini, berhasil dipakai oleh PDI untuk mengangkat citranya sebagai partai harapan masyarakat<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> LN-RJ 1980 No.24.

<sup>35</sup> LN-RJ 1985 No.1.

<sup>36</sup> LN-RJ 1969 No.59.

<sup>37</sup> LN-RJ 1975 No.39

<sup>38</sup> LN-RJ 1985 No.2.

<sup>39</sup> Meskipun tetap tidak berhasil mengubah urutan perolehan suara dalam pemilu 1992 yang lalu, partai ini berhasil meningkatkan jumlah perolehan suara yang cukup banyak apabila dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya.

## 2. Peraturan tentang Hak Asasi Manusia.

Seperti dimaklumi, jaminan hukum terhadap masalah HAM ini memang sudah tercantum dalam UUD 1945 maupun berbagai peraturan perundang-undangan lain. Artinya, soal HAM ini memang sejak semula sudah menjadi bagian tak terpisahkan dalam sistem hukum di Indonesia. Jaminan perlindungan HAM ini dapat ditemukan, misalnya, dalam:

- 1) Alinea I Pembukaan, Pasal 27 ayat (1) dan (2), Pasal 28, Pasal 29 ayat (2), Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), Pasal 32, Pasal 33 ayat (1), Pasal 34 UUD 1945<sup>40</sup>;
- 2) Pasal 1, Pasal 3 ayat (3), Pasal 5 ayat (1), Pasal 6 ayat (1), Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9 ayat (1), Pasal 35, Pasal 36 UU Pokok Kekuasaan Kehakiman No.14/1970<sup>41</sup>;
- 3) Pasal 1 ayat (2) UU Pokok Kepolisian Negara No.13/1961<sup>42</sup>; Pasal 1 ayat (2) UU Pokok Kejaksaan No.15/1961<sup>43</sup>; Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana<sup>44</sup>;
- 4) UU Kewarganegaraan Republik Indonesia No.62/1958<sup>45</sup>;
- 5) Pasal 1, Pasal 6 ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1) UU tentang Perkawinan No.1/1974<sup>46</sup>;
- 6) Pasal 4, 5 dan 8 UU Pokok Pers No.11/1966<sup>47</sup>;

---

<sup>40</sup> UUD 1945 dan Penjelasan, *Op.Cit.*

<sup>41</sup> Dalam Pasal 7, misalnya, dinyatakan "Tiada seorang jupun dapat dikenakan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan pensitaan, selain atas perintah tertulis oleh kekuasaan yang sah dalam hal-hal dan menurut cara-cara yang diatur dengan undang-undang". LN-RJ 1970 No.74.

<sup>42</sup> "Kepolisian Negara dalam menjalankan tugasnya selalu menjunjung tinggi hak-hak azasi rakyat dan hukum Negara". LN-RJ 1961 No.245.

<sup>43</sup> Seperti halnya dengan tugas kepolisian sebagaimana tersebut dalam Pasal 1 ayat (2) UU Pokok Kepolisian Negara No.13/1961 di atas, dalam Pasal 1 ayat (2) UU ini juga dinyatakan "Kejaksaan dalam menjalankan tugasnya selalu menjunjung tinggi hak azasi rakyat dan hukum Negara". LN-RJ 1961 No.254.

<sup>44</sup> Undang-Undang ini biasa disebut dengan KUHAP, UU No.8/1981 LN-RJ 1981 No.76.

<sup>45</sup> LN-RJ 1958 No.113 sebagaimana telah diubah dengan UU No.3/1976, LN-RJ 1976 No.20.

<sup>46</sup> LN-RJ 1974 No.1. Dalam Pasal 6 ayat (1) dinyatakan: "Perkawinan harus didasarkan atas persetujuan kedua calon mempelai", dan dalam Pasal 31 ayat (1) dinyatakan: "Hak dan kedudukan isteri adalah seimbang dengan hak dan kedudukan suami dalam kehidupan rumah tangga dan pergaulan hidup bersama dalam masyarakat."

<sup>47</sup> LN-RJ 1966 No.40 sebagaimana telah diubah dengan UU No.4/1967, LN-RJ 1967 No.7 dan dengan UU No.21/1982, LN-RJ 1982 No.52.

Selain itu, berbagai ketentuan yang dapat dikaitkan dengan hak-hak para petani, buruh atau tenaga kerja, dapat pula ditemukan dalam berbagai peraturan seperti: Pasal 2, 3, 4, 9, 11 ayat (1) dan Pasal 13 UU tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Tenaga Kerja No.14/1969<sup>48</sup>; KUH Perdata, Buku Ketiga tentang Perikatan, Bab VII tentang Persetujuan-Persetujuan untuk melakukan pekerjaan<sup>49</sup>; KUH.Dagang Buku II<sup>50</sup>.

Butir-butir jaminan HAM itu dapat pula ditemukan dalam UU No.2/1951 tentang Pernyataan Berlakunya UU Kecelakaan 1947<sup>51</sup>; UU No.18/1955 tentang Persetujuan Konvensi Organisasi Perburuhan Internasional No.98 mengenai Berlakunya Dasar-Dasar Hak untuk Berorganisasi dan Berunding Bersama<sup>52</sup>; UU No.22/1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan<sup>53</sup>; UU No.80/1957 tentang Persetujuan Konvensi Organisasi Perburuhan Internasional No.171 mengenai Pengupahan Yang Sama Bagi Buruh Pria dan Wanita untuk Pekerjaan Yang Sama Nilainya<sup>54</sup>; UU No.3/1961 tentang Persetujuan Konvensi Organisasi Perburuhan Internasional No.106 mengenai Istirahat Mingguan dalam Perdagangan dan Kantor-Kantor<sup>55</sup>; UU No.8/1961 tentang Wajib Kerja Sarjana<sup>56</sup>; UU No.12/1964 tentang Pemutusan Hubungan Kerja di Perusahaan Swasta<sup>57</sup>; dan UU No.1/1970 tentang Keselamatan

---

<sup>48</sup> LN-RJ 1969 No.55.

<sup>49</sup> KUH.Perdata (*Burgerlijk Wetboek voor Indonesie*), diumumkan dengan Maklumat tanggal 30 April 1947, *Staatblad 1847 No.23*; Dalam *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia*, (menurut Sistem Engelbrecht), Bab ini disebut Bab VIIA "Perjanjian Kerja", lihat Engelbrecht, *Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1989*, hal.544-561. Lihat juga R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pradnya Paramita, Jakarta, 1981*, hal.349-378.

<sup>50</sup> Engelbrecht, *Op.Cit.*, mulai hal.1001.

<sup>51</sup> UU tentang Pernyataan Berlakunya UU Kecelakaan 1947 No. 33 dari Republik Indonesia, LN-RJ 1951 No.3.

<sup>52</sup> LN-RJ 1956 No.42

<sup>53</sup> LN-RJ 1957 No.42 sebagaimana telah diubah dengan UU No.26/1957, LN-RJ 1957 No.72.

<sup>54</sup> LN-RJ 1957 No.171.

<sup>55</sup> LN-RJ 1961 No.14.

<sup>56</sup> LN-RJ 1961 No.207.

<sup>57</sup> LN-RJ 1964 No.93.

Kerja<sup>58</sup>. Bahkan, di lapangan hukum agraria, butir HAM juga dapat ditemukan, misalnya dalam UU No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria<sup>59</sup>. Jaminan yang serupa juga dapat ditemukan, seperti dalam UU No.2/1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil<sup>60</sup> dan sebagainya. Tetapi, semua ketentuan di atas hanya mengacu kepada konsep mengenai hak-hak sipil dan politik serta hak-hak ekonomi dalam arti sempit. Konsepsi mengenai hak-hak budaya masih belum dilindungi dan terjabarkan secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Hak budaya ini hanya tercantum secara umum dalam Penjelasan Pasal 32 UUD 1945 yang menyatakan bahwa kebudayaan lama dan asli yang terdapat sebagai puncak-puncak kebudayaan di daerah-daerah di seluruh Indonesia, terhitung sebagai kebudayaan bangsa yang wajib dimajukan oleh Pemerintah seperti dimaksud dalam Pasal 32 itu. Selain itu, sebagian besar rumusan HAM yang dimaksud di atas dikaitkan dengan pengertian hak warga-negara. Apalagi dalam UUD 1945, Pasal 27 dan 28 ditempatkan dalam Bab X yang berjudul Warga Negara. Artinya, HAM yang dimaksudkan disini adalah HAM yang bersangkutan dalam status sebagai warganegara. Demikian pula dengan rumusan Pasal 30 dan Pasal 31, pada pokoknya juga berkaitan dengan status kewarganegaraan. Dalam Pasal 30 ayat (1) dinyatakan "Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha "pembelaan negara" dan Pasal 31 ayat (1) menyatakan "Tiap-tiap warga-negara berhak mendapat pengajaran". Yang secara tegas mempergunakan istilah yang lebih luas hanya Pasal 29 ayat (2) mengenai kemerdekaan penduduk untuk memeluk dan menjalankan agama<sup>61</sup>.

Akan tetapi, setelah periode tahun 1990-an, yaitu tepatnya pada tahun 1992 yang lalu, terjadi perubahan penting dalam kebijakan Pemerintah mengenai jaminan hukum mengenai HAM ini. Hal ini tercermin dengan diajukannya RUU tentang Perkembangan Kependudukan

---

<sup>58</sup> LN-RJ 1970 No.1, TLN.No.2912.

<sup>59</sup> LN-RJ.1950 No.104.

<sup>60</sup> LN-RJ 1960 No.2.

<sup>61</sup> Dalam ayat ini dinyatakan: "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu". UUD 1945, Op.Cit.

dan Keluarga Sejahtera oleh Pemerintah yang kemudian dalam waktu singkat disetujui oleh DPR untuk diterapkan menjadi UU No.10/1992<sup>62</sup>. UU terakhir ini, kurang mendapat perhatian masyarakat, padahal isinya sangat penting sehubungan dengan diterimanya perumusan mengenai jaminan HAM yang berdimensi sangat luas. Mungkin karena muatan materi UU ini yang tercermin dalam judulnya tidak mengandung konotasi politik, maka tidak banyak yang mempersoalkan RUU ini dari kacamata politik. Apalagi, yang mewakili Pemerintah dalam berhadapan dengan DPR adalah pejabat Kementerian Kependudukan dan Lingkungan Hidup dan Pimpinan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, sehingga kesan politis menjadi sama sekali tidak nampak. Akan tetapi, jika diperhatikan lebih jauh, UU ini justru mencerminkan pengakuan yang sangat tegas dan luas mengenai HAM. UU ini tidak hanya memuat mengenai hak-hak sipil dari warga-negara, tetapi juga hak-hak ekonomi dan budaya. Selain itu, konsep HAM yang dituangkan dalam UU ini, tidak hanya berkenaan dengan HAM warga-negara, tetapi juga hak-hak setiap penduduk, terlepas dari statusnya sebagai warganegara atau bukan.

Dalam Pasal 5 UU No.10/1992 ini dinyatakan bahwa setiap penduduk mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam upaya perkembangan kependudukan<sup>63</sup>. Selanjutnya dalam Pasal 6<sup>64</sup> dinyatakan bahwa hak penduduk yang dikaitkan dengan matra penduduk meliputi hak penduduk sebagai pribadi, hak penduduk sebagai anggota masyarakat dan hak penduduk

---

<sup>62</sup> UU ini disetujui oleh DPR hanya dalam waktu 10 hari sejak diajukan oleh Pemerintah. Bandingkan naskah Rancangan UU ini dengan UU No.10/1992 ini (LN 1992 No.35, TLN. 3475) yang tidak banyak mengalami perubahan.

<sup>63</sup> "(1) Setiap penduduk mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam upaya perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sejahtera. (2) Hak dan kewajiban setiap penduduk sebagaimana disebut dalam ayat (1) meliputi semua matra penduduk yang terdiri dari matra pribadi, anggota keluarga, anggota masyarakat, warganegara dan himpunan kuantitas. LN. 1992 No. 35, TLN. 3475.

<sup>64</sup> Pasal 6 ini berbunyi: "Hak penduduk yang dikaitkan dengan matra penduduk meliputi a. hak penduduk sebagai diri pribadi yang meliputi hak untuk membentuk keluarga, hak mengembangkan kualitas diri dan kualitas hidupnya, serta hak untuk bertempat tinggal dan pindah ke lingkungan yang serasi, selaras dan seimbang dengan diri dan kemampuannya; b. hak penduduk sebagai anggota masyarakat yang meliputi hak untuk mengembangkan kekayaan budaya, hak untuk mengembangkan kemampuan bersama sebagai kelompok, hak atas pemanfaatan bersama warisan adat, serta hak untuk melestarikan atau mengembangkan perilaku kehidupan budayanya; c. hak penduduk sebagai warganegara yang meliputi pengakuan atas harkat dan martabat yang sama, hak memperoleh dan mempertahankan ruang hidupnya; d. hak penduduk sebagai himpunan kuantitas yang meliputi hak untuk diperhitungkan dalam kebijaksanaan perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sejahtera dalam pembangunan nasional." *Ibid.*

sebagai warganegara<sup>65</sup>. Dalam rumusan Pasal 5, 6, 7 dan Pasal 8 UU ini, jelas terlihat bahwa konsep hak asasi yang dimuat sudah sangat maju. HAM yang dimaksud pertama-tama tidak hanya terbatas kepada hak warga negara, melainkan juga hak-hak asasi penduduk terlepas dari status kewarganegaraannya. Bahkan dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 6, matra penduduk terdiri dari matra diri pribadi dan anggota keluarga, matra anggota masyarakat, matra warga-negara, dan matra himpunan kuantitas. Sehingga, penduduk dalam kelima matra itu dianggap mempunyai hak dan kewajibannya masing-masing dalam upaya-upaya perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sejahtera. Kedua, konsepsi hak asasi manusia yang dirumuskan disini meliputi pula pengertian hak-hak budaya seperti yang dirumuskan dalam Pasal 6 'b'. Meskipun pembentuk undang-undang tidak mengaitkan undang-undang ini dengan Pasal 32 UUD 1945<sup>66</sup>, rumusan jaminan hak atas warisan budaya disini, pada pokoknya melengkapi ketentuan Pasal 32 UUD 1945 itu<sup>67</sup>. Ketiga, konsepsi HAM yang dimuat disini juga mencakup pengertian hak asasi generasi ketiga<sup>68</sup>, yaitu konsepsi Hak atas Pembangunan seperti yang dirumuskan dalam Pasal 6 'd'. Bahkan dalam konsepsi yang dirumuskan disini juga dimuat pengertian hak atas ruang hidup setiap penduduk yang harus dijamin seperti dalam

---

<sup>65</sup> Selanjutnya dalam Pasal 7 dinyatakan: "Setiap penduduk sebagai anggota keluarga mempunyai hak untuk pembangunan keluarga sejahtera dengan mempunyai anak yang jumlahnya ideal, atau mengangkat anak, atau memberikan pendidikan kehidupan berkeluarga kepada anak-anak serta hak lain dalam mewujudkan keluarga sejahtera." *Ibid.*

<sup>66</sup> Dalam konsideran mengingat UU No.10/1992 ini hanya disebut Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Seharusnya, pasal-pasal yang berkenaan dengan hak asasi manusia dalam UUD 1945 juga dijadikan rujukan dalam undang-undang ini seperti mengenai jaminan kemerdekaan menjalankan ibadat menurut agama (Pasal 29), hak atas pembelaan negara (Pasal 30 ayat 1), hak atas pendidikan (Pasal 31 ayat 1) dan sebagainya. Dalam Penjelasan UUD 1945 dinyatakan bahwa Pasal-Pasal 27, 30, dan Pasal 31 ayat 1 adalah pasal-pasal mengenai hak-hak warga-negara; sedangkan Pasal-Pasal 28, 29 ayat 1 dan Pasal 34 adalah pasal-pasal mengenai kedudukan penduduk.

<sup>67</sup> Dalam Pasal 32 UUD 1945 ini dinyatakan "Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia". Dalam Penjelasan dinyatakan: "Kebudayaan bangsa ialah kebudayaan yang timbul sebagai buah usaha budinya rakyat Indonesia seluruhnya. Kebudayaan lama dan asli yang terdapat sebagai puncak-puncak kebudayaan di daerah-daerah di seluruh Indonesia, terhitung sebagai kebudayaan bangsa. Usaha kebudayaan harus menuju ke arah kemajuan adab, budaya, dan persatuan dengan tidak menolak bahan-bahan baru dari kebudayaan asing yang dapat memperkembangkan atau memperkaya kebudayaan bangsa sendiri serta mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa Indonesia." Penjelasan Pasal 32 UUD 1945 ini, dilengkapi oleh Pasal 6 'b' UU No.10/1992 ini dengan menentukan bahwa setiap penduduk (baik sebagai pribadi, anggota keluarga, anggota masyarakat, warganegara maupun sebagai anggota himpunan kuantitas) mempunyai hak untuk mengembangkan kekayaan budaya, mengembangkan kemampuan bersama sebagai kelompok, memanfaatkan warisan warisan adat, dan melestarikan atau mengembangkan perilaku kehidupan budayanya masing-masing.

<sup>68</sup> Mariani C. Dimaran, dalam Paul S. Baut dan Beny Harman K., *Op.Cit.*, hal.9-15.



Pasal 6 'c'. Dengan kedua hak ini, tidak hanya bahwa setiap penduduk berhak untuk turut-serta terlibat dan dilibatkan atau diperhitungkan dalam proses pembangunan, tetapi mereka juga berhak untuk mempertahankan ruang hidupnya masing-masing, sehingga tak seorangpun dapat digusur dari ruang hidupnya atas nama pembangunan.

Dengan dirumuskannya ketiga hal itu dalam UU ini, maka konsepsi Indonesia tentang HAM menjadi semakin lengkap, tidak hanya meliputi hak-hak sipil dan politik serta hak ekonomi seperti yang dirumuskan dalam UUD 1945. Dengan demikian, sejak tahun 1990-an, kebijaksanaan demokrasi politik Indonesia sudah mulai mengalami proses liberalisasi dalam arti bahwa perhatian dan penghargaan terhadap individualitas rakyat kian mendapat perhatian dalam politik hukum nasional. Ini sejalan dengan rekomendasi yang hendak diberikan dalam studi ini sehubungan dengan hasil penelaahan yang menunjukkan adanya kecenderungan pergeseran dari individualisme ekstrim ke kolektivisme ekstrim dalam kebijaksanaan hukum bidang politik sejak kemerdekaan sampai tahun 1980-an. Untuk mengatasi kemungkinan kian kolektivisnya kebijakan kedaulatan rakyat di bidang politik di masa mendatang, studi ini merekomendasikan agar kebijaksanaan hukum yang ditempuh di masa kini dan di masa mendatang dapat lebih memberikan jaminan terhadap individualitas rakyat.

Jawaban terhadap kebutuhan demikian inilah yang antara lain tercermin dalam ketentuan-ketentuan mengenai HAM dalam UU ini. Dengan ketentuan demikian, berarti individualitas rakyat kian mendapatkan penghargaan tinggi di samping kolektivitas yang tetap diagungkan dalam konteks paham kekeluargaan. Apalagi jika dikaitkan dengan suasana yang dikembangkan oleh Pemerintah dalam masa kampanye maupun masa pelaksanaan Pemilu 1992. Terlepas dari masih adanya kekurangan disana-sini, terlihat jelas adanya kehendak yang sungguh-sungguh di pihak Pemerintah untuk menjadi wasit yang jujur dan lebih adil, terutama jika dibandingkan dengan Pemilu-Pemilu sebelumnya.

### **3. Kebijakan Perbankan dan Undang-Undang Perbankan 1992.**

Kebijakan hukum di bidang ekonomi dan kesejahteraan sosial sejak tahun 1990 juga mengalami perkembangan pesat. Beberapa UU baru di bidang ini yang ditetapkan sejak tahun

1990 adalah seperti UU tentang Usaha Perasuransian<sup>69</sup> dan sebagainya. UU yang dapat dikatakan paling penting dalam rangka usaha penjabaran gagasan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi adalah UU tentang Perbankan yang disahkan oleh Presiden tanggal 25 Maret 1992<sup>70</sup> dan UU tentang Perkoperasian yang diundangkan pada tanggal 21 Oktober 1992.<sup>71</sup>

Tidak dapat disangkal bahwa kebijakan perbankan sangat penting kedudukannya dalam sistem perekonomian. Pasal 33 UUD 1945 dengan jelas dimuat sebagai rujukan konstitusional dalam konsideran UU ini<sup>72</sup>. Artinya, UU Perbankan ini ditetapkan dengan mengingat jiwa Pasal 33 UUD 1945 yang merupakan pasal yang mengatur mengenai landasan konstitusional sistem ekonomi yang merupakan bagian tak terpisahkan dari sistem kesejahteraan sosial Indonesia sebagai keseluruhan. Artinya, kebijaksanaan perbankan yang dirumuskan disini tidak lain merupakan penjabaran lebih lanjut dari ketentuan Pasal 33 UUD 1945.

Seperti diuraikan dalam bab terdahulu, dalam sistem ekonomi Indonesia berdasarkan UUD 1945 itu, aspek pemerataan ekonomi dalam rangka kesejahteraan sosial bersama seluruh lapisan masyarakat sangat diutamakan. Kunci pemerataan yang menjamin kondisi kemakmuran bersama itu adalah perhatian yang cukup terhadap golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah atau golongan ekonomi lemah. Perhatian kepada golongan masyarakat yang dianggap paling lemah ini penting karena salah satu masalah pokok yang dihadapi oleh bangsa Indonesia sejak kemerdekaan yang sampai sekarang belum juga berhasil diselesaikan adalah kebutuhan untuk memperkuat basis ekonomi rakyat. Karena itu, negara diwajibkan menjamin agar hak-hak fakir, miskin dan orang yang terlantar tidak diabaikan. Ini tercermin dalam ketentuan Pasal 34 UUD 1945 yang mewajibkan negara memelihara kaum fakir, miskin dan anak terlantar dengan sebaik-baiknya. Dalam hubungan inilah timbul pertanyaan bagaimanakah UU Perbankan yang baru itu merumuskan ketentuan operasional bagi usaha mewujudkan gagasan

---

<sup>69</sup> UU No.2/1992 tentang Usaha Perasuransian, disahkan oleh Presiden, 11 Pebruari 1992, LN-RI 1992 No.13; TLN No.3467.

<sup>70</sup> UU No.7/1992 tentang Perbankan, LN-RI 1992 No.31; TLN No.3472.

<sup>71</sup> UU No.25/1992, LN-RI 1992 No. 116.

<sup>72</sup> *Konsideran Mengingat nomer 1. "Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945". Ibid.*

pemerataan yang sangat penting dalam rangka mewujudkan keharusan berdaulatnya rakyat Indonesia di lapangan perekonomian (demokrasi ekonomi). Dalam Pasal 4 UU ini dinyatakan bahwa Perbankan Indonesia bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak<sup>73</sup>. Tujuan ini disesuaikan dengan trilogi pembangunan yang dirumuskan dalam GBHN 1988 yang mendahulukan pemerataan sejalan dengan pertumbuhan dan stabilitas<sup>74</sup>. Guna mencapai tujuan ini, pembentuk UU membagi jenis bank menjadi dua, yaitu Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) seperti ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (1)<sup>75</sup>. Dengan penjenisan demikian ini, pembentuk UU nampaknya berusaha mengintegrasikan dua sistem perentangan institusi perbankan (*verbizondering*) sekaligus, yaitu "Branch Banking System" untuk Bank Umum dan "Unit Banking System" untuk BPR.

Dalam sistem pertama, setiap bank mempunyai peluang untuk mendirikan cabang-cabang di mana-mana yang dikendalikan secara efisien dan terpusat (*sentralisasi*) oleh pusatnya. Pemiliknya adalah pemilik dan pemegang saham di tingkat pusat. Karena itu, organisasi bank seperti ini cenderung menjangkau daerah kerja yang luas. Sistem ini banyak dianut di negara-negara Eropah Kontinental, termasuk Belanda, dan karena itu Indonesia banyak dipengaruhi oleh sistem ini. Tetapi, dalam sistem yang kedua (*Unit Banking*), setiap unit bank merupakan unit-unit yang relatif berdiri sendiri. Pemegang saham di tingkat unit merupakan pemilik setiap unit bank yang bersangkutan. Sistem ini banyak berkembang di Amerika, seperti City Bank misalnya, setiap unitnya relatif berdiri sendiri dan berkembang dengan kekuatannya sendiri dengan tetap berada dalam koordinasi pusatnya di New York.

Pilihan terhadap masing-masing sistem tersebut di atas mempunyai akibat yang sangat menentukan terhadap banyak hal, dan hal ini juga harus dilihat dalam kaitannya dengan

---

<sup>73</sup> UU No.7/1992, *Op.Cit.*

<sup>74</sup> *Ketetapan MPR-RI No.II/MPR/1988 tentang GBHN.*

<sup>75</sup> UU No.7/1992, *Op.Cit.*

Kebijakan Sistem Perbankan secara keseluruhan. Pilihan sistem perentangan ini, misalnya, berakibat kepada pembentukan kantong-kantong moneter. Proses penyedotan dana masyarakat dalam branch banking system dapat dengan mudah dilakukan oleh pusat. Sedangkan dalam unit banking system, setiap unit menjadi kantong tersendiri yang dapat menghalangi proses konsentrasi vertikal secara sentralistis. Dalam hal lain, misalnya, soal kekayaan finansial (financial assets), baik berupa asset fisik maupun berupa 'legal avenues'. Dalam sistem 'branch', semua financial assets semua cabang dimiliki oleh pemegang saham di pusat. Sedangkan dalam sistem unit, pemilikan assets di setiap cabang tetap dimiliki oleh pemegang saham unit. Karena itu, dapat dikatakan bahwa penjenisan bank menurut UU baru ini cukup memadai untuk maksud mencapai tujuan pemerataan moneter. Akan tetapi, bersamaan dengan itu perlu juga ditelaah sejauhmana maksud demikian ini dapat dijamin efektif. Umum dikenal bahwa dalam rangka penjenisan usaha perbankan, dikenal adanya "Full Service System" dan "Special Service System". Dalam sistem pertama, semua bank dapat melakukan semua jenis usaha secara penuh; sedangkan dalam sistem kedua, setiap bank mempunyai pilihan-pilihan jenis usahanya sendiri-sendiri. Artinya, tiap bank mempunyai spesialisasi; Suatu bank tertentu tidak menangani semua jenis kegiatan usaha perbankan secara penuh.

UU No.7/1992 tentang Perbankan ini tidak memilih salah satu di antara kedua sistem itu, melainkan mengintegrasikannya dalam sistem perbankan yang hendak dibangun. Baik Bank Umum maupun Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dikenakan pembatasan-pembatasan berupa larang melakukan kegiatan usaha tertentu. Dalam Pasal 10 dinyatakan bahwa Bank Umum dilarang<sup>76</sup>:

- a. melakukan penyertaan modal, kecuali pada bank atau perusahaan lain di bidang keuangan seperti dimaksud dalam Pasal 7 huruf 'b' atau penyertaan modal untuk sementara untuk mengatasi kegagalan kredit seperti dimaksud dalam Pasal 7 huruf 'c';
- b. melakukan usaha perasuransian;
- c. melakukan usaha lain di luar kegiatan usaha sebagaimana

---

<sup>76</sup> *Ibid.* dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7.

Demikian pula BPR dilarang<sup>77</sup>:

- a. menerima simpanan berupa giro dan ikut serta dalam lalu lintas pembayaran;
- b. melakukan kegiatan usaha dalam valuta asing;
- c. melakukan penyertaan modal;
- d. melakukan usaha perasuransian;
- e. melakukan usaha lain di luar kegiatan usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13.

Sehubungan dengan jenis usaha ini, terkesan adanya diskriminasi terhadap kedua jenis bank ini. Menurut Pasal 6, ada 14 jenis usaha yang dapat dilakukan oleh Bank Umum, selain 4 jenis usaha yang ditentukan dalam Pasal 7. Sedangkan menurut Pasal 13, usaha BPR hanya terdiri dari empat jenis, yaitu<sup>78</sup>:

- a. menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan berupa deposito berjangka, tabungan, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu;
- b. memberikan kredit;
- c. menyediakan pembayaran bagi nasabah berdasarkan prinsip bagi hasil sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam PP; d. menempatkan dananya dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI), deposito berjangka, sertifikat deposito, dan/atau tabungan pada bank lain.

Jenis-jenis usaha Bank Umum seperti tersebut di atas, jika dibandingkan dengan ketentuan UU No.14/1967, dapat dikatakan merupakan kemajuan. Dalam UU baru ini, Bank Umum misalnya dimungkinkan melakukan kegiatan penyertaan modal pada perusahaan di bidang keuangan lainnya dan menyediakan pembiayaan atas dasar prinsip bagi hasil, yang tidak terdapat dalam ketentuan UU No.14/1967<sup>79</sup>. Sayangnya, sementara terhadap Bank Umum diperluas kegiatan usahanya, pembentuk UU memberikan pembatasan yang ketat terhadap BPR yang berfungsi memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat pedesaan dan sektor

---

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> Dalam UU No.14/1967 ini, penyertaan modal hanya dimungkinkan untuk dilakukan oleh Bank Pembangunan, itupun hanya bersifat sementara. Lihat Pasal 28 ayat (1) UU No.14/1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan, LN-RI 1967 No.34, TLN. No.2842.

ekonomi lemah. Karena itu timbul kesan seakan-akan BPR memang hanya dimaksudkan sebagai bank kecil yang khusus melayani rakyat miskin. Padahal, perbedaan antara Bank Umum dan BPR tersebut seharusnya tidaklah didasarkan kepada pertimbangan dualisme golongan ekonomi. Perbedaan keduanya haruslah dipandang semata-mata dari sudut sistem perentangan institusi yang perlu diterapkan dalam rangka menjamin pemerataan ekonomi yang berlangsung bersamaan dengan kebutuhan untuk pertumbuhan ekonomi.

Karena itu, unit bank seperti BPR seharusnya tidak dibatasi hanya mengelola dan mengurus yang kecil-kecil saja. Bukankah kehidupan ekonomi pedesaan juga dinamis dan berkembang. Pembentuk UU seharusnya dapat mengantisipasi dan membayangkan kemungkinan bahwa desa-desa yang ada sekarang akan berkembang menjadi kota-kota moderen. Jika dibatasi, BPR justru akan berkembang tidak lebih daripada bank miskin. Mengapa misalnya, BPR tidak diperbolehkan menerima giro dan deposito?<sup>80</sup> Bukankah masyarakat desa setelah dikembangkan ke arah moneterisasi, harus dikembangkan pula ke arah finansialisasi. Memang ada syarat-syarat yang harus dipenuhi agar BPR dapat menerima giro seperti halnya Bank Umum, tetapi hal ini jangan ditentukan secara apriori sehingga dari awal sudah dibatasi. Bukankah UU ini dimaksudkan untuk bertahan lama? BPR maupun Bank Umum sudah seharusnya diberikan peluang yang sama untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Bank Umum dan BPR perlu dibedakan hanya dari sudut sistem branch atau sistem unit, bukan dari segi sistem pelayanannya agar keduanya dapat saling berkompetisi secara sehat. Yang justru perlu dibatasi adalah total dana yang dapat dihimpun dari masyarakat, baik oleh Bank Umum maupun BPR, agar kecenderungan monopoli dan globalisasi penyedotan dana masyarakat dapat dicegah. Kedua hal ini perlu dijamin dalam rumusan seperti dengan membatasi total assets dan area operasi dari setiap bank, terutama bank umum. Selain itu, perlu juga diatur lebih lanjut agar dana yang dihimpun oleh BPR di kantor-kantor moneter di daerah-daerah, tetap disalurkan di lingkungan kerjanya. Ini penting, karena jika tidak ada

---

<sup>80</sup> Sebenarnya berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan No. 1064/KMK.00/1988 tentang *Pendirian dan Usaha Bank BPR* tertanggal 27 Oktober 1988, Bank (BPR) dimungkinkan untuk menjalankan usaha dengan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk giro, deposito berjangka dan tabungan. (Lihat Pasal 6 huruf 'a' Surat Keputusan ini). Akan tetapi, dengan Surat Edaran No. 2/705, ketentuan ini oleh Gubernur Bank Indonesia tidak diberlakukan, sehingga BPR tidak lagi diperbolehkan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk giro.

pembatasan, dana yang ditarik oleh BPR di daerah-daerah tentu akan disalurkan ke kota-kota yang lebih dinamis dalam memanfaatkan jasa dana perbankan. Jika ini terjadi, maka ekonomi daerah yang bersangkutan tidak akan berkembang, melainkan cenderung semakin mendorong mengalirnya dana keluar daerah pedesaan. Akibatnya, sumber-sumber ekonomi kian berkembang di kota besar, bukan di desa-desa dan kota kecil. Ini berarti pula bahwa idealisme pemerataan yang menjadi dasar moral ditetapkannya UU baru ini terabaikan<sup>81</sup>.

Harus pula diakui bahwa UU No.7/1992 ini membuka peluang untuk beroperasinya usaha bank tanpa bunga seperti yang dipraktekkan dalam sistem perbankan berdasarkan syari'at Islam. Lembaga 'bunga' yang bersifat inheren dalam sistem perbankan berdasarkan UU No.14/1967<sup>82</sup>, dalam UU yang baru ini dihilangkan dari definisi mutlak mengenai perbankan. Bersamaan dengan itu, dalam UU baru ini diperkenalkan pula adanya produk baru, yaitu melakukan pembiayaan atas dasar sistem bagi hasil<sup>83</sup>, sesuai dengan prinsip perbankan berdasarkan syari'at Islam<sup>84</sup>. Dengan perubahan ini, maka lembaga bunga yang seringkali mencekik dan sangat tidak sesuai dengan kebutuhan mendorong tumbuhnya perekonomian rakyat kecil dan miskin, diganti dengan sistem bagi hasil yang sejalan dengan usaha demokratisasi ekonomi. Akan tetapi, perluasan kesempatan usaha perbankan ini perlu dibatasi khusus untuk bank yang memang menjalankan kegiatan atas dasar bagi hasil saja. Pembatasan atau pengkhususan ini penting karena dua hal. Pertama, agar bank yang akan menjalankan sistem bagi hasil seperti Bank Mu'amalat Indonesia dapat dilindungi dari keharusan bersaing dengan bank yang sudah mapan. Kedua, untuk memungkinkan pemerataan usaha sedemikian

---

<sup>81</sup> *Kebutuhan untuk menyediakan pelayanan jasa perbankan bagi masyarakat pedesaan inilah yang sebenarnya mendorong ditetapkannya Keputusan Presiden No.38/1988 tentang Bank Perkreditan Rakyat tertanggal 26 Oktober 1988. Keppres ini kemudian dijabarkan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri Keuangan No.1064/KMK.00/1988 yang menetapkan dalam Pasal 5 bahwa tugas bank ini diarahkan untuk menunjang pertumbuhan dan modernisasi ekonomi pedesaan serta untuk mengurangi praktek-praktek ijon dan para pelepas uang.*

<sup>82</sup> *Dalam Pasal 1 huruf 'a' UU ini, "bank" diartikan sebagai lembaga keuangan yang usaha pokoknya adalah memberikan kredit dan jasa-jasa dalam lalu lintas pembayaran dan peredaran uang. Sedang "kredit" dalam huruf 'c' diartikan sebagai penyediaan yang atau tagihan berdasarkan persetujuan pinjam-meminjam yang harus dilunasi dengan bunga. Jadi, lembaga 'bunga' bersifat inheren dalam sistem perbankan berdasarkan UU ini.*

<sup>83</sup> *Lihat UU No.7/1992 Pasal 6 huruf 'm' untuk Bank Umum dan Pasal 13 huruf 'c' untuk BPR, Op.Cit.*

<sup>84</sup> *Lihat Muhammad Nejatullah Siddiqi, Bank Islam, Pustaka, Bandung, 1984, hal.132-174.*

rupa sehingga bank-bank konvensional yang sudah maju dengan sistem bunga yang pada umumnya dikuasai oleh segelintir orang, tidak semakin dominan menguasai arus moneter karena adanya produk baru yang memungkinkan mereka turut aktif terlibat dalam pembiayaan usaha di sekitar pemilik modal sendiri. Karena itu, perlu segera dikeluarkan PP yang menegaskan adanya konsistensi pilihan, antara sistem bunga atau dengan sistem bagi hasil. Baik Bank Umum maupun BPR yang akan menerapkan sistem bunga tidak boleh menerapkan produk bagi hasil, sebaliknya yang akan menerapkan sistem bagi hasil harus dilarang mengembangkan produk berdasarkan bunga.

Sehubungan dengan itu, bagi bank yang terakhir ini, perlu juga ditetapkan tambahan pengawasan agar praktek operasi perbankan benar-benar dijalankan tanpa bunga. Dengan begitu, pemerataan kesempatan berusaha di bidang perbankan benar-benar dapat diwujudkan. Selain itu, kepada masyarakat -- terutama mereka tergolong berekonomi lemah -- terbuka peluang seluas-luasnya untuk memilih sistem bunga atau sistem bagi hasil.

#### **4. Kebijakan Perkoperasian dan UU Perkoperasian 1992.**

##### **a. Koperasi Karyawan.**

Kebijaksanaan perkoperasian sejak tahun 1990 menunjukkan perkembangan yang penting. UU Perkoperasian yang baru telah ditetapkan pada tanggal 21 Oktober 1992<sup>85</sup>, menggantikan UU yang lama<sup>86</sup> yang dianggap tidak sesuai lagi dengan kebutuhan. Akan tetapi, dalam UU yang baru ini memang masih belum diatur secara jelas mengenai koperasi karyawan. Namun, atas prakarsa Presiden, dewasa ini sudah banyak perusahaan yang membentuk koperasi karyawan yang diberikan saham di perusahaan yang bersangkutan. Perusahaan-perusahaan yang berada di bawah pimpinan Muhammad Hassan (Bob Hassan), misalnya, terdapat tidak kurang dari 600 buah yang sudah membentuk koperasi karyawan<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> UU No.25/1992 tentang Perkoperasian (LN-RU 1992 No.116).

<sup>86</sup> UU No.12/1967, *Op.Cit.*

<sup>87</sup> 100 di antaranya akan memperoleh status badan hukum setelah disahkan oleh Departemen Koperasi awal Juli 1992. Keterangan langsung dari Bob Hassan kepada penulis di rumahnya, Rabu 24 Juni 1992.



Sayangnya, ketentuan saham koperasi karyawan ini belum diatur secara tegas. Ketentuan yang tegas mengenai ini baru ada di bidang pers. Inipun hanya berbentuk SK Menteri, yaitu SK Menteri Penerangan No.214A/Kep/Menpen/1984<sup>88</sup>. Dalam Pasal 2 ayat (1) Keputusan ini, dinyatakan bahwa salah satu syarat untuk memperoleh SIUPP adalah salinan/fotocopy ketetapan perusahaan/penerbit pers tentang pembagian saham dan/atau bentuk pemilikan lainnya sekurang-kurangnya 20 persen dari modal perusahaan yang diperuntukkan bagi karyawan perusahaan serta ketentuan tentang syarat-syarat pemilikan dan pengalihannya. Ketentuan 20 persen saham karyawan ini tetap harus ditaati, meskipun pengasuh penerbitan pers dijabat oleh pendiri/pemegang saham prioritas perusahaan/penerbit pers yang bersangkutan<sup>89</sup>.

Ketentuan saham karyawan itu, sejalan dengan maksud UU Pokok Pers untuk membina perusahaan pers agar menyelenggarakan penerbitan berdasarkan asas kekeluargaan sesuai hakikat Demokrasi Pancasila<sup>90</sup>. Dalam Pasal 13 UU ini, dinyatakan bahwa penerbitan pers harus diselenggarakan oleh perusahaan pers berbadan hukum yang berasaskan kekeluargaan menurut ketentuan Pasal 33 UUD 1945<sup>91</sup>. Dengan demikian, ketentuan saham Contoh yang diperlihatkan oleh Menteri Penerangan dengan Surat Keputusannya tersebut sangat patut untuk dikembangkan dan bahkan ditingkatkan bentuk pengaturannya sehingga dapat menjangkau semua jenis badan usaha. Walaupun UU Perkoperasian 1992<sup>92</sup> belum mengaturnya, materinya

---

<sup>88</sup> Keputusan Menteri Penerangan No.214A/Kep/Menpen/1984 tentang Prosedur dan Persyaratan untuk Mendapatkan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP), yang ditetapkan pada 30 Nopember 1984. Lihat juga Departemen Penerangan RI, "Buku Pedoman Untuk Memperoleh Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP)", Proyek Pembinaan Pers, Ditjen Pembinaan Pers dan Grafika, Jakarta, 1985, hal.11.

<sup>89</sup> Dalam Pasal 8 UU Pokok Pers setelah diubah dengan UU No.21/1982, dinyatakan: "Setiap warga negara mempunyai hak untuk bersama orang-orang lain mengusahakan penerbitan pers dan mengelola badan usahanya berdasar atas asas kekeluargaan sesuai dengan hakikat Demokrasi Pancasila." *Ibid.*, hal.40.

<sup>90</sup> UU tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers No.11/1966, LN-RI 1966 No.40 sebagaimana sudah diubah dan ditambah dengan UU No.4/1967, LN-RI 1967 No.7, dan terakhir dengan UU No.21/ 1982, LN-RI 1982 No.52.

<sup>91</sup> "Penerbitan pers harus diselenggarakan oleh Perusahaan Pers berbentuk badan hukum yang mengutamakan sifat-sifat idii, diatur secara bersama berdasar atas asas kekeluargaan sesuai dengan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33". *Ibid.*

<sup>92</sup> UU No.25/1992, *Op.Cit.*

sebaiknya diatur secara tegas dalam Peraturan Pemerintah. Keberadaan koperasi karyawan ini sangat penting dalam rangka kolektivisasi dunia usaha. Melalui koperasi ini, karyawan perusahaan dapat terlibat sebagai partner dalam proses produksi bersama di perusahaan dimana mereka bekerja, sehingga badan usaha yang selama ini masih diatur menurut peraturan perundang-undangan yang bercorak individualisme peninggalan Belanda, dapat dikolektivisasikan sesuai dengan semangat Pasal 33 UUD 1945. Karyawan seperti tersebut di atas, tidak lain merupakan usaha untuk melaksanakan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 itu. Dengan adanya pemilikan saham oleh karyawan, maka karyawan tidak lagi berfungsi sebagai faktor produksi, tetapi juga menjadi partner produksi. Bahkan, badan usaha penerbitan itu sendiri dimiliki secara bersama-sama oleh setiap orang yang terlibat dalam usaha memajukan kegiatan perusahaan. Inilah yang perwujudan nyata dari usaha bersama (kolektivisme produksi) berdasar atas asas kekeluargaan yang dimaksudkan oleh UUD 1945.

#### b. Kebutuhan Koperasi Di Sektor Usaha Moderen.

Selain kebutuhan untuk mengembangkan koperasi karyawan dalam rangka usaha kolektivisasi badan-badan usaha, bentuk hukum koperasi juga perlu diperluas bidang usahanya di sektor usaha moderen. Ini penting untuk membangun citra koperasi itu sendiri sehingga tidak disalah-artikan fungsinya hanya berkaitan dengan segala sesuatu yang bersifat 'kecil', 'lemah' dan 'miskin' semata. Untuk itu, perlu diusahakan agar citra badan usaha koperasi itu sendiri dapat ditingkatkan dengan cara memberikan peluang kepada siapa saja yang berkeinginan menjalankan kegiatan usaha bersama untuk mendirikan koperasi. Kasus yang dikemukakan di atas mengenai pembentukan Perseroan Terbatas Bank Mu'amalat Indonesia patut dijadikan cambuk bahwa ketentuan mengenai pembentukan koperasi tidak cukup menarik minat kelompok orang yang berkeinginan mendirikan usaha bersama untuk memilih bentuk usaha koperasi.

Dalam bidang usaha perbankan, baik dalam UU No.7/1992 tentang Perbankan<sup>93</sup> maupun dalam UU No.14/1967 tentang Pokok-Pokok Perbankan yang sudah dicabut<sup>94</sup> dengan UU No.7/1992 itu, ketentuan mengenai usaha perbankan sama-sama ditentukan dapat berbentuk badan hukum koperasi. Akan tetapi, dalam praktek, ternyata Bank Umum Koperasi Indonesia (BUKOPIN) yang didirikan atas dasar Pasal 9 UU No.14/1967 yang mengharuskan bentuknya berupa badan hukum koperasi<sup>95</sup> mengalami kesulitan sehubungan dengan saham-saham perorangan yang diperlukannya. Karena itu, menurut Kepala Badan Litbang Departemen Koperasi, Dr. Ir. Muslimin Nasution, dewasa ini Pemerintah sedang mempersiapkan perubahan bentuk hukum Bank BUKOPIN itu menjadi PT<sup>96</sup>.

Jika perubahan bentuk hukum ini terjadi, maka timbul ironi mengingat tindakan yang diambil Pemerintah bukanlah kolektivisasi terhadap badan-badan usaha perorangan, melainkan sebaliknya mengindividualisasikan badan usaha koperasi yang merupakan simbol gagasan kolektivisme produksi yang dicita-citakan oleh para pendiri republik. Kecenderungan liberalisasi dan individualisasi ini sama bahayanya dalam rangka usaha mewujudkan demokrasi ekonomi berdasarkan Pasal 33 UUD 1945. Kalangan pembina koperasi seharusnya tidak menyerah kepada tuntutan pragmatisme dunia usaha, sebaliknya sudah seharusnya menjadi teladan bagi usaha membangun citra koperasi agar dapat tampil sebagai bentuk hukum pilihan bagi setiap orang dan kelompok orang yang ingin menjalankan kegiatan usaha.

Dalam Pasal 21 ayat (1) dan (2) UU No.7/1992, kembali ditegaskan bahwa<sup>97</sup>:

"(1) Bentuk hukum suatu Bank Umum dapat berupa salah satu dari:

- a. Perusahaan Perseroan (Persero);
- b. Perusahaan Daerah; c. Koperasi;

---

<sup>93</sup> UU No.7/1992, *Op.Cit.*

<sup>94</sup> UU No.14/1967, *Op.Cit.*

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> Keterangan ini diterima penulis langsung dari yang bersangkutan tanggal 3 Juli 1992.

<sup>97</sup> LN-RI 1992 No.

d. Perseroan Terbatas."

"(2) Bentuk hukum suatu Bank Perkreditan Rakyat dapat berupa salah satu dari:

- a. Perusahaan Daerah;
- b. Koperasi;
- c. Perseroan Terbatas;
- d. Bentuk lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah."

Selain dalam bidang perbankan, bentuk hukum koperasi ini juga dimungkinkan dalam bidang usaha penerbitan pers. Dalam Pasal 10 ayat (2) Peraturan Menpen tahun 1984 tentang SIUPP, dinyatakan bahwa bentuk badan hukum perusahaan/penerbit pers dapat berbentuk PT, koperasi, yayasan atau BUMN<sup>98</sup>. Artinya, bentuk hukum koperasi secara juridis dimungkinkan sebagai pilihan bentuk hukum usaha perbankan maupun usaha penerbitan pers. Akan tetapi, untuk melaksanakan ini, tentu saja dibutuhkan petunjuk pelaksanaan yang jelas agar petugas yang akan melaksanakannya dapat melayani kebutuhan masyarakat untuk mendirikan badan usaha bank dan maupun penerbitan Pers dalam bentuk koperasi dengan sebaik-baiknya. Karena itu, ketentuan bentuk hukum koperasi demikian ini, sebaiknya dipertegas kembali pengaturannya dalam rangka pelaksanaan UU Perkoperasian yang baru. Hal ini sekaligus dapat pula dimanfaatkan untuk mengubah kesan umum seakan-akan badan hukum koperasi itu itu selalu identik dengan badan usaha sektor informal dan hanya untuk masyarakat yang berpenghasilan rendah atau golongan ekonomi kecil. Bentuk hukum koperasi juga dimungkinkan untuk jenis-jenis usaha atau sektor usaha moderen seperti perbankan dan penerbitan pers.

c. Peranan Pemerintah.

Di sektor ekonomi lainnya, dewasa ini sedang berlangsung proses deregulasi, debirokratisasi dan bahkan swastanisasi dalam arti adanya gejala semakin berkurangnya

---

<sup>98</sup> *Disini dinyatakan: "Bentuk badan hukum perusahaan/penerbit pers sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) pasal ini adalah PT, Koperasi, Yayasan atau BUMN." Peraturan Menteri Penerangan Republik Indonesia No.01/Per/Menpen/1984 tentang Surat Izin Usaha Penerbitan Pers, tertanggal 31 Oktober 1984. Lihat Buku Pedoman Untuk Memperoleh Surat Izin Usaha Penerbitan Pers, Op.Cit., hal.28.*

peranan Pemerintah dalam pengendalian kegiatan ekonomi masyarakat. Dalam hubungannya dengan koperasi soal ini penting karena menyangkut hubungan antara kekuasaan negara yang diwakili oleh Pemerintah dengan kekuasaan ekonomi rakyat yang berdaulat yang tercermin dalam organisasi ekonominya.

Secara konstitusional-filosofis, kedudukan koperasi ini sebenarnya mirip dengan BUMN, yaitu sama-sama mencerminkan semangat kolektivisme yang berhadapan dengan sisa-sisa BUMS yang bersifat individualistis yang eksistensinya masih terus dipertahankan sampai sekarang berdasarkan Aturan Peralihan UUD 1945. Yang secara prinsipil membedakan kedua jenis badan usaha ini (Koperasi dan BUMN), justru adalah kedudukan dan peranan Pemerintah dalam upaya pengembangannya. Dalam BUMN, Pemerintah bertindak sebagai pemilik (*eigenaar*) atau penguasa (*bezitter*) atas nama dan untuk kepentingan rakyat. Sedangkan dalam koperasi, Pemerintah seharusnya hanya bertindak sebagai pengatur belaka<sup>99</sup>. Artinya, kolektivisme BUMN adalah kolektivisme negara, sedangkan kolektivisme koperasi adalah kolektivisme rakyat dan kerakyatan. Hal ini sangat berbeda dari badan usaha perorangan yang mencerminkan paham individualisme dalam masyarakat. Karena itu, perlakuan Pemerintah terhadap koperasi sudah seharusnya berada dalam batas-batas yang memungkinkannya dapat berkembang. Rasa tanggung-jawab Pemerintah yang demikian besar untuk membina dan mengembangkan koperasi ini jangan sampai menyebabkan perlakuan terhadapnya berlebihan sehingga koperasi tidak dapat berkembang mandiri<sup>100</sup>.

Dalam Pasal 27 UU No.12/1967 dirumuskan bahwa Pemerintah berkewajiban untuk memberikan bimbingan, pengawasan, perlindungan dan fasilitas terhadap koperasi serta memampukannya untuk melaksanakan Pasal 33 UUD 1945<sup>101</sup>. Selanjutnya, dalam Penjelasan Pasal 27 ini, ditegaskan pula bahwa dalam menunaikan kewajibannya, Pemerintah selalu

---

<sup>99</sup> *Pasal 33 ayat 1, 2 dan 3 UUD 1945 serta Penjelasan, Op.Cit.*

<sup>100</sup> *Dalam Pasal 27 UU No.12/1967 dirumuskan: "Pemerintah berkewajiban untuk memberikan bimbingan, pengawasan, perlindungan dan fasilitas terhadap koperasi serta memampukannya untuk melaksanakan Pasal 33 UUD 1945 beserta Penjelasan". UU No.12/1967, Op.Cit.*

<sup>101</sup> *Ibid.*

bersikap aktif seperti tersimpul dalam peribahasa 'ing ngarsa sung tulada, ing madya mangun karsa, tut wuri handayani'. Dalam RUU Perkoperasian 1992, peranan Pemerintah dirumuskan dalam rangka pembinaan koperasi pada Pasal 60 sampai dengan Pasal 63<sup>102</sup>. Pemerintah diharuskan menciptakan iklim dan kondisi yang mendorong pertumbuhan koperasi, memberikan bimbingan dan perlindungan kepada koperasi dan mendorong, mendukung dan mengembangkan pendidikan, pelatihan, penyuluhan dan penelitian perkoperasian. Bahkan dalam Pasal 61 ayat (1), dinyatakan bahwa dalam rangka pembinaan koperasi, Pemerintah membimbing pemilihan bidang usaha koperasi yang sesuai dengan kepentingan ekonomi anggotanya. Artinya, untuk pemilihan bidang usahanya saja, diperlukan bimbingan Pemerintah. Belum lagi jika dikaitkan dengan deviasi yang dapat terjadi dalam praktek, dimana istilah 'membimbing' itu dapat berkembang menjadi 'menentukan'. Jika rumusan RUU ini diterima, maka akan timbul kemunduran yang besar dalam usaha mengembangkan gagasan kedaulatan rakyat Indonesia di bidang ekonomi. Sementara kendali terhadap BUMS perorangan semakin terbuka yang berarti memberi peluang kian besar kepada perorangan untuk bergerak di lapangan usaha, maka kendali terhadap koperasi yang mencerminkan paham kolektivisme rakyat dan merupakan perwujudan kedaulatan ekonomi rakyat justru berkembang kian ketat. Semangat untuk tetap memperkuat kekuasaan Pemerintah dengan keterlibatan langsung dalam pembinaan koperasi inilah yang antara lain mendapat sorotan tajam dari masyarakat luas sehingga melalui pembahasan di DPR, perumusannya mengalami perubahan. Karena itu, setelah disahkan, rumusan Pasal 61 ayat (1) RUU itu diubah menjadi Pasal 62<sup>103</sup> yang menyatakan bahwa Pemerintah "membimbing usaha koperasi yang sesuai dengan kepentingan anggotanya" (huruf 'a'). Bersamaan dengan itu, dalam Pasal 61 huruf 'a' dinyatakan pula bahwa Pemerintah "memberikan kesempatan usaha yang seluas-luasnya kepada Koperasi"<sup>104</sup>. Sehingga, kemungkinan penyimpangan dalam bimbingan yang dilakukan terhadap koperasi yang dapat

---

<sup>102</sup> DPR-RI., *Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Perkoperasian, 1992.*

<sup>103</sup> *UU No.25/1992, Op.Cit.*

<sup>104</sup> *Ibid.*

menyebabkan terjadinya pembatasan usaha ataupun kemungkinan Pemerintah mendiktekan jenis usaha tertentu kepada koperasi dapat dihindari.

Dengan demikian, meskipun semula dalam RUU yang diajukan Pemerintah kurang terlihat adanya keinginan untuk mengurangi peranan Pemerintah seperti dimaksud, tetapi dalam UU yang disahkan kemudian jelas tercermin adanya pengurangan yang penting dalam kekuasaan pemerintah untuk turut mengendalikan kegiatan koperasi. Hal ini merupakan perkembangan yang positif dan dapat dikatakan sejalan dengan keperluan untuk mengembangkan keseimbangan antara peranan dan rakyat dan Pemerintah dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi. Proses pengurangan kendali birokrasi ini penting agar kolektivisme rakyat yang tercermin dalam wadah koperasi dapat dikembangkan secara seimbang dengan kolektivisme negara yang tercermin dalam wadah BUMN. Pada saat yang sama, proses debirokratisasi koperasi itu juga penting dalam rangka meningkatkan kedudukannya agar dapat duduk sejajar dengan badan usaha swasta yang bersama-sama BUMN sedang meniknati kelonggaran-kelonggaran usaha akibat kebijaksanaan regulasi dan debirokratisasi yang diterapkan kepada mereka.

#### **D. DEMOKRATISASI POLITIK DAN DEMOKRATISASI EKONOMI** (Jalan Keluar Menuju Keseimbangan)

##### **1. Demokratisasi Politik Melalui Individualisasi.**

###### **a. Langkah-Langkah Umum Ke Arah Liberalisasi.**

Dengan terjadinya perkembangan silang seperti diuraikan di atas, dapat dikemukakan bahwa usaha untuk mengkombinasikan secara kreatif gagasan-gagasan kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam UUD 1945 telah mengalami percobaan-percobaan dan eksperimen yang menarik dalam kurun waktu setelah kemerdekaan. Keseimbangan antara individu dan masyarakat, antara individualitas dengan kolektivitas, dan antara struktur dengan isi, serta keserasian antara perkembangan demokrasi politik dan ekonomi, mengalami dinamikanya sendiri yang tidak sepenuhnya sesuai dengan apa yang diinginkan oleh para pendiri republik.

Namun begitu, jika idealisme untuk mencapai keseimbangan antara individualisme dan kolektivisme itu tidak diikhtirakan terus-menerus, bukan tidak mungkin penyelenggaraan negara RI di masa datang akan terjebak pada sikap pragmatisme dan kehilangan acuan normatifnya. Sikap pragmatis akan menawarkan pilihan untuk secara mudah mengikuti saja kecenderungan umum yang sekarang sedang berlangsung. Di bidang politik, akan berlangsung proses liberalisasi yang dapat membawa pemikiran kenegaraan Indonesia ke arah liberalisasi dan individualisme ekstrim dan tidak jelas batasnya. Sedangkan di bidang ekonomi, akan terjadi liberalisasi dan privatisasi yang mengarahkan sistem ekonomi Indonesia menjadi kapitalisme yang didasarkan kepada paham individualisme ekstrim. Kedua kecenderungan itu akan bersifat saling melengkapi satu sama lain, yang pada gilirannya dapat mengarahkan paham kenegaraan Indonesia keluar jalur cita-cita kemerdekaan. Untuk mengatasi kecenderungan demikian, jalan yang harus ditempuh adalah kombinasi yang menuju kepada keseimbangan. Liberalisasi di bidang politik harus dilakukan sekedar untuk mengatasi kecenderungan kolektivis yang sudah terlalu kuat selama periode Demokrasi Pancasila. Sebaliknya, yang harus dilakukan di bidang ekonomi adalah kolektivisasi<sup>105</sup>. Tetapi, kombinasi yang dimaksudkan disini sejauh mungkin tidak perlu bersifat ideologis yang mengesankan sikap terlalu idealistis. Pendekatan yang ingin ditawarkan disini lebih bersifat non-ideologis yang agak sedikit berbeda dengan pendekatan deideologis Bart Hessel<sup>106</sup> yang cenderung didasarkan atas sikap pragmatisme yang anti ideologi. Kebijakan kolektivisasi ekonomi diperlukan semata-mata karena pertimbangan bahwa selama masa Demokrasi

---

<sup>105</sup> Apa yang harus dilakukan dalam rangka demokratisasi politik melalui individualisasi atau liberalisasi itu, sebenarnya tidaklah menjadi pusat perhatian studi ini. Studi ini, misi utamanya hanya mendeskripsikan perkembangan dan menawarkan perspektif-perspektif baru untuk dijadikan pegangan dasar bagi pengembangan kebijakan hukum di masa mendatang. Namun demikian, untuk menghindarkan kesan bahwa studi ini tidak menawarkan pemecahan yang bersifat konkrit, penulis mau tidak mau harus pula menawarkan konsep-konsep yang lebih operasional. Karena itu, dengan tetap menyadari kemungkinan pembahasan yang bersifat simplisistis, penulis ingin menawarkan langkah-langkah operasional ke arah individualisasi dan liberalisasi (sekali lagi bukan liberalisme) itu sebagai isi dari proses demokratisasi politik yang perlu dilakukan.

<sup>106</sup> Pendekatan deideologis cenderung mengabaikan ideologi sama sekali melalui apa yang disebut Hessel dengan 'relationistic concept of rechtsstaat and economic policy'. Lih. Bart Hessel, *Rechtsstaat en Economische Politiek, Op.Cit.*, hal.578. Dalam praktek, pendekatan demikian dapat mendorong ke arah sikap pragmatisme dalam upaya membangun keseimbangan antara individualisme versus kolektivisme itu. Sedangkan dalam pendekatan non-ideologis yang ditawarkan disini, tetap berusaha berada dalam kerangka ideologis, tetapi tetap terbuka terhadap perkembangan kebutuhan.



Pancasila, corak liberalisme dan individualisme sudah terlalu dominan. Sebaliknya, kebijakan politik yang ditempuh cenderung telah menyebabkan semakin dominannya kedudukan kolektivitas di atas individu rakyat. Karena itu, dapat dikatakan bahwa di masa depan, baik terhadap bidang ekonomi maupun politik, perlu didemokratisasikan agar tercapai keseimbangan antara paham individualisme dan kolek-kolektivisme yang menjadi ciri pokok paham kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Artinya, kebijakan yang ditawarkan itu tetap berdasarkan falsafah keseimbangan yang dicita-citakan dalam Pancasila dan UUD 1945. Demokratisasi politik dilakukan melalui individualisasi dan liberalisasi (bukan liberalisme) secara terarah; dan demokratisasi ekonomi dikembangkan melalui kolektivisasi sampai ke tingkat yang seimbang. Proses demokratisasi di kedua lapangan ini, benar-benar harus diupayakan dan tercermin dalam perumusan setiap setiap produk politik, hukum dan administratif berupa TAP MPR, UU, PP, KEPPRES dan peraturan-peraturan bawahan lainnya.

Dalam rangka demokratisasi politik, cukup banyak kebijakan yang mungkin ditempuh di masa mendatang. Faktor-faktor yang dapat dianggap sebagai masalah penting yang harus diselesaikan di masa mendatang antara lain adalah:-

- 1) Masalah pembatasan masa jabatan Presiden agar dapat menghindarkan timbulnya kesan psikologis dan kecenderungan bahwa Presiden yang secara konstitusional memang mempunyai kekuasaan yang sangat kuat, dipahami seakan-akan mempunyai kekuasaan tidak terbatas.
- 2) Masalah lemahnya prakarsa DPR untuk mempergunakan hak usul inisiatif, hak interpelasi, hak bertanya dan hak-hak lainnya yang mencerminkan lemahnya mekanisme yang menyebabkan minimnya prakarsa dan kemampuan individual para anggota DPR untuk menggunakan hak-haknya sebagai wakil rakyat.
- 3) Masalah kedudukan dan peranan partai politik dalam menentukan jalannya kehidupan kenegaraan, bahkan untuk menentukan rekrutmen politik, termasuk pengisian jabatan Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara.
- 4) Masalah budaya kedaulatan rakyat dan mekanisme pengambilan keputusan, baik di tingkat supra-struktur maupun infrastruktur politik, yang kurang mendukung kemerdekaan setiap

anggota untuk menyatakan pendapat berdasarkan Pasal 28 UUD 1945 seperti yang terlihat pada kecenderungan untuk mengutamakan metode musyawarah mufakat atas metode suara terbanyak.

- 5) Masalah perlindungan HAM yang dapat menimbulkan kesalah-pahaman seolah-olah dalam paham Demokrasi Pancasila tidak dikenal adanya dimensi-dimensi HAM yang bersifat universal.

Kelima hal itu, dewasa ini cenderung dilihat dari kaca mata politis dan dikaitkan dengan issue yang diperjuangkan oleh golongan politik tertentu yang berhasil menjadikannya sebagai tema kampanye untuk meningkatkan perolehan kursi melalui Pemilu. Tetapi, secara ilmiah, kelima hal ini sebenarnya memang sangat penting untuk dijadikan perhatian dalam rangka proses liberalisasi politik di masa mendatang. Apalagi, kelima hal itu sebenarnya bukanlah soal baru dan sama sekali tidak dapat disebut sebagai kepentingan yang harus diperjuangkan oleh satu golongan politik tertentu dalam rangka usaha membangun sistem politik demokrasi Pancasila. Sejak dulu, para ilmuwan sudah menyuarakan pandangan yang kritis terhadap masalah-masalah seperti masa jabatan Presiden dan sebagainya.

Dalam Sistem Presidentil berdasarkan UUD 1945, seperti digambarkan oleh Ismail Suny, kedudukan Presiden sangat kuat<sup>107</sup>. Kuatnya kedudukan Presiden ini, seperti dikemukakan dalam disertasi Hamid S. Attanimi, tercermin pula dalam kewenangannya untuk mengeluarkan Keputusan-Keputusan yang bersifat mandiri, terlepas dari DPR<sup>108</sup>. Dalam Penjelasan UUD 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara memang ditegaskan bahwa "Presiden ialah Penyelenggara Pemerintah Negara yang tertinggi di bawah Majelis." Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab memang ada di tangan Presiden.

Kuatnya kedudukan Presiden ini, sebenarnya sangat baik untuk menjamin stabilitas pemerintahan. Akan tetapi, kedudukan yang kuat ini tidak diatur lebih lanjut dalam UUD 1945 mengenai batas-batasnya, sehingga secara rasional dalam keadaan yang normal kedudukan

---

<sup>107</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, *Op.Cit.*

<sup>108</sup> Hamid S. Attanimi, *Op.Cit.*

Presiden yang sangat kuat itu dapat mendorong untuk terjadinya proses semakin menguatnya kekuasaan Presiden, sesuai dengan hukum besi kekuasaan. Karena itu, sudah selayaknya, ketentuan mengenai kekuasaan Presiden ini dipertegas pengaturan dan pembatasannya. Dalam Penjelasan UUD 1945, pembatasan itu secara umum sudah ditegaskan, yaitu "Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas." Artinya, Kepala Negara bukanlah "diktator" yang mempunyai kekuasaan yang tidak terbatas. Keterbatasan kekuasaan itu sendiri, dalam Penjelasan UUD 1945 ini nampaknya sengaja dikaitkan dengan Presiden sebagai Kepala Negara, bukan dengan kedudukan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Ini menunjukkan bahwa UUD 1945 ingin menegaskan bahwa sejauh mengenai aspek internal penyelenggaraan pemerintahan, Presiden mempunyai kekuasaan dan tanggung-jawab tertinggi di bawah MPR. Tetapi, status Presiden itu sendiri sebagai Kepala Negara, baik dalam hubungannya dengan struktur pemerintahan maupun dengan rakyat yang berdaulat, bersifat terbatas. Karena itu, logis jika dipahami bahwa keterbatasan ini juga berkaitan dengan masa jabatan yang menurut ketentuan Pasal 7 UUD 1945 ditentukan untuk masa lima tahun. Memang dinyatakan bahwa sesudah masa lima tahun itu, Presiden dan Wakil Presiden dapat dipilih kembali. Tetapi, dalam sistem presidentil UUD 1945 yang memberikan kekuasaan yang besar kepada Presiden, jumlah masa jabatan itu perlu ditegaskan batasnya yang pasti. Jika tidak, sangat mungkin terjadi bahwa seorang Presiden akan menduduki jabatan Kepala Negara itu seumur hidup, meskipun tidak ditegaskan secara formal. Apalagi, jika Presiden yang bersangkutan dikenal luas sebagai pemimpin yang berhasil dalam tugasnya dan memiliki karisma yang besar terhadap rakyatnya. Dalam keadaan seperti ini, dapat timbul situasi psikologis yang tidak memungkinkan seorang Presiden turun dari jabatan secara tertib, kecuali karena kejujuran dan niat baiknya sendiri untuk mengundurkan diri, memberi kesempatan kepada generasi baru mengambil tampuk kepemimpinan negara.

Akan tetapi, dalam hukum besi kekuasaan, mengharapkan pergantian kepemimpinan hanya atas dasar kebaikan pribadi seperti ini sangat berbahaya. Plato sendiri di zaman Yunani kuno semula juga pernah mengimpikan sebuah negara ideal yang dipimpin oleh filosof. Inilah yang ia tulis dalam "Republic" dimana hukum sama sekali tidak dianggapnya penting untuk

dijadikan ukuran penilaian<sup>109</sup>. Akan tetapi, setelah mengalami sendiri pergaulan dengan kekuasaan, akhirnya Plato mengakui hukumlah yang harus dijadikan ukuran. Kekuasaan negara tidak boleh diserahkan bulat-bulat hanya kepada niat baik para filosof<sup>110</sup>. Seperti kemudian dinyatakan dalam kata-kata Lord Acton yang terkenal, "Power tends to corrupt, and absolute power corrupt absolutely". Karena itu, adalah tugas MPR untuk menetapkan TAP MPR yang membatasi jumlah masa jabatan Presiden itu, misalnya, hanya untuk masa dua periode berturut-turut.

Jabatan Presiden seharusnya dikaitkan pula dengan jabatan Ketua Umum Partai Politik dan Golongan Karya, yang secara otomatis menjadi calon Presiden dalam setiap Pemilihan Umum. Dengan demikian, meskipun Presiden dan Wakil Presiden tidak dipilih secara langsung oleh rakyat, akan tetapi dalam Pemilihan Umum tersebut rakyat yang berdaulat sudah mengetahui sejak dini, siapa yang akan menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden, sehingga rakyat dapat turut menentukan sikapnya dengan memilih salah satu partai atau golongan politik peserta Pemilu yang disetujuinya. Hal ini penting, karena jika memang dianggap berdaulat, rakyat sudah seharusnya mempunyai hak atas informasi mengenai siapa yang akan menjadi Kepala Negara mereka, dan bahkan mereka juga berhak turut menentukan siapa yang akan memimpin mereka. Mekanisme demikian ini sekaligus dapat pula diharapkan meningkatkan citra dan kedudukan serta peranan parpol dan GOLKAR sendiri dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat.

Selain itu, juga perlu dikembangkan pengertian bahwa sistem permusyawaratan yang dimaksudkan dalam UUD 1945 adalah prinsip-prinsip pengambilan keputusan. Bentuknya dapat berupa permufakatan dan dapat pula merupakan suara terbanyak. Artinya, di masa datang, konsep musyawarah mufakat dengan suara suara terbanyak, tidaklah perlu dipertentangkan. Karena tingkat abstraksi dari pengertian kedua konsep itu memang tidak setara. Musyawarah-mufakat adalah prinsipnya, sedangkan penghitungan suara terbanyak merupakan salah satu bentuk operasionalnya. Demikian pula dengan kedudukan wakil rakyat secara

---

<sup>109</sup> Wolfgang Friedmann, *Op.Cit.*, hal.10-11; dan Trevor J.Saunders, *Op.Cit.*, hal.24-27.

<sup>110</sup> Kesadaran inilah kemudian yang mendorong Plato menulis buku selanjutnya dengan judul 'Nomoi', (*The Laws*), *Ibid.*

individual hendaknya dapat ditingkatkan. Seperti diuraikan dalam bab IV, hal itu dapat dilakukan dengan cara (i) meningkatkan kedudukan individu wakil rakyat untuk berperan di dalam forum DPR dan MPR, terlepas dari induk organisasinya; dan (ii) mengakui metode suara terbanyak sebagai metode pengambilan keputusan yang harus dilakukan di dalam MPR. MPR adalah mandataris rakyat dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Presiden adalah mandataris MPR sepanjang untuk melaksanakan keputusan-keputusan MPR. Sedangkan DPR adalah wakil rakyat berdaulat untuk mengawasi Presiden. Apa hubungan antara MPR dengan DPR? DPR di satu pihak mempunyai hubungan langsung dengan rakyat yang tetap memiliki kedaulatan meskipun sudah menyerahkan sebagian kedaulatannya kepada MPR. Di pihak lain, DPR juga adalah aparatur MPR yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat. Sehingga, sebagai Lembaga Tertinggi Negara, MPR juga berhak menegur DPR dalam melaksanakan amanat rakyat yang diwakilinya.

Hal lain yang juga penting adalah soal perlindungan HAM. Harus diakui bahwa issue HAM ini sering menimbulkan masalah. Ini terjadi karena ukuran penilaian mengenai soal ini memang beragam sesuai dengan konteks situasi kultural yang dihadapi setiap bangsa. Konsep HAM Indonesia tidak dapat dipisahkan dari dimensi kewajiban asasi. Konsep HAM Indonesia itu tidak didasarkan kepada paham individualisme, tetapi juga tidak dibungkus secara mutlak oleh paham kolektivisme absolut sehingga dimensi individualitas itu hilang. Konsep manusia dalam alam pikiran Pancasila bersifat seimbang antara dimensi individualitas dan kolektivitas. Karena itu, harus dihindarkan sikap yang karena dorongan untuk menegaskan kekhasan konsep manusia Indonesia, kita mengabaikan saja pentingnya perlindungan HAM dalam rangka pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dan apalagi menganggapnya sebagai sesuatu yang asing sama sekali dalam alam pikiran demokrasi Indonesia.

UUD 1945, meskipun sifatnya masih terbatas, mengakui adanya perlindungan HAM sebagai konsekuensi diterimanya paham Negara Hukum. Perlindungan ini dapat dikaitkan dengan prinsip kemerdekaan berserikat dan berkumpul, kemerdekaan pikiran, hak hidup dan bekerja dan kemerdekaan agama<sup>111</sup>. Sebagian besar perumusannya diperuntukkan bagi

---

<sup>111</sup> *Yamin, Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia, Op.Cit., hal.85.*

warganegara, bukan bagi seluruh penduduk. Tetapi, khusus mengenai kemerdekaan beragama, perlindungan diberikan dalam Pasal 29 ayat (2) untuk seluruh penduduk, terlepas dari kedudukannya sebagai warga negara<sup>112</sup>. Karena itu, meskipun relatif kurang lengkap, terutama jika dibandingkan dengan Konstitusi RIS dan UUDS 1950<sup>113</sup>, adanya pengakuan HAM dalam UUD 1945 ini sudah cukup untuk mengatakan bahwa paham kedaulatan rakyat Indonesia bebas dari alam pikiran kolektivisme yang mutlak. Unsur individualisme HAM ini pulalah yang menyebabkan terjadinya keseimbangan konseptual dalam gagasan kedaulatan rakyat Indonesia, antara paham individualisme dan kolektivisme. Bahkan, seperti diuraikan terdahulu, perlindungan HAM ini cukup banyak dimuat dalam berbagai peraturan yang tersebar dan berlaku sampai sekarang<sup>114</sup>.

Namun, perlu dicatat bahwa konsep HAM Indonesia bersumber pada falsafah Pancasila, bukan yang lain. Dalam pandangan Pancasila, kehidupan tidaklah berpusat pada manusia (antropocentrisme), melainkan pada Tuhan YME (theocentrisme). Dalam Pancasila sendiri, sila pertama yaitu Ke-Tuhanan YME dianggap sebagai sila pertama dan utama yang menyinari keempat sila lainnya. Karena itu, sila kedua yaitu sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, yang berkaitan erat dengan HAM, tidak dapat dilepaskan dari Sila Ketuhanan YME. Artinya, HAM dalam perspektif Pancasila, tidak bersifat sekuler. Di pihak lain, HAM Indonesia itu juga tidak dapat dipisahkan dari Sila ketiga, karena perwujudan HAM itu tetap berada dalam lingkup Persatuan Nasional. Kalaupun ada perbedaan pendapat, maka perbedaan itu dimusyawarahkan bersama untuk mencapai kemufakatan di antara semua pihak (Sila Keempat). Pada pokoknya HAM Indonesia itu berada dalam lingkup tujuan menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Karena itu, konsep HAM Indonesia berdasarkan Pancasila

---

<sup>112</sup> Dalam Pasal ayat (2) UUD 1945 ini dirumuskan: "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu".

<sup>113</sup> Konstitusi RIS dan RU 1950 ini, bahkan disebut oleh Muhammad Yamin (pada tahun 1951) sebagai "satu-satunya daripada segala konstitusi sedunia yang telah berhasil memasukkan hak asasi seperti putusan UNO ... ke dalam piagam Konstitusi". Menurutnya, "hak asasi kemanusiaan dalam Konstitusi 1950 ... tidaklah tertuju kepada warga negara Indonesia, melainkan juga kepada segala orang, jadi juga mengenai penduduk asing yang bukan warga negara." Yamin, *Op.Cit.*, hal. 86.

<sup>114</sup> UU No.10/1992 (LN 1992 No.35, TLN. 3475).

haruslah dipahami dalam konteks keseluruhan bangsa. Hak setiap individu tidak dapat dipisahkan dari hak-hak yang bersifat sosial. Artinya, dalam setiap hak individu, terkait pula kewajibannya kepada lingkungan sosial dimana individu itu berada. Karena itu, apa yang dipahami masyarakat barat mengenai HAM belum tentu benar-benar bersifat asasi menurut ukuran bangsa Indonesia.

**b. Peningkatan Peranan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara, Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya.**

Salah satu hal penting yang harus dilakukan dalam rangka menegakkan prinsip kedaulatan rakyat di masa mendatang adalah memfungsikan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara yang menjadi pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Untuk itu, susunan keanggotaan MPR ini harus benar-benar mencerminkan seluruh lapisan dan golongan rakyat serta daerah seluruh Indonesia sehingga MPR benar-benar menjadi penjelmaan seluruh rakyat seperti dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945. Dalam pasal ini, ditentukan bahwa anggota MPR terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan-Golongan. Keanggotaan DPR sebaiknya dikhususkan hanya untuk unsur Partai Politik dan Golongan Karya yang dipilih menjadi wakil rakyat melalui Pemilu. Karena itu, Anggota Tambahan MPR, baik sebagai Utusan Daerah maupun Utusan Golongan haruslah berasal dari unsur selain Partai Politik dan Golongan Karya, tidak seperti sekarang yang juga terdiri atas anggota MPR yang diangkat dari unsur parpol dan GOLKAR atas dasar perhitungan perimbangan anggota DPR. Pentingnya kedudukan partai politik dan Golongan Karya itu adalah dalam rangka sistem perwakilan rakyat di DPR. Sedangkan di MPR, yang penting adalah sistem permusyawaratan, bukan sistem perwakilan. Karena itu, nama kedua lembaga inipun dibedakan secara jelas dalam UUD 1945. Unsur anggota DPR di satu pihak dengan unsur Utusan Daerah dan Utusan Golongan ini juga dibedakan secara tegas oleh Ismail Suny, khususnya dari sudut pengangkatannya sebagai anggota MPR. Unsur anggota DPR menurutnya haruslah dipilih melalui Pemilu. Sedangkan Utusan Daerah dan Utusan Golongan cukup diangkat atas dasar

utusan Daerah (DPRD) dan Golongannya<sup>115</sup>.

Pembedaan ini juga sejalan dengan pendapat Hamid Attamimi yang membedakan antara pengertian rakyat dalam kedudukan sebagai anggota DPR dan sebagai anggota MPR. Anggota DPR adalah rakyat sebagai rakyat yang diperintah (suyet), sedangkan anggota MPR adalah rakyat yang berdaulat (citoyen)<sup>116</sup>. Karena itu, dalam kedudukannya sebagai anggota MPR, kedudukan rakyat yang bermusyawarah itu tidak dapat dikaitkan dengan kedudukannya sebagai anggota partai politik yang terpilih menjadi anggota DPR melalui pemilu. Kedudukan setiap anggota MPR dari masing-masing unsur, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, lebur menjadi satu sebagai penjelmaan rakyat yang berdaulat. Artinya, dalam sistem permusyawaratan di MPR, kedudukan tiap anggota MPR haruslah dipahami sebagai penjelmaan seluruh individu rakyat yang berkedaulatan. Karena itu, anggota MPR itu sebagai keseluruhan disebut sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.

Mengenai pengelompokan dalam fraksi anggota MPR yang diadakan sesuai dengan susunan keanggotaan yang terdiri atas Fraksi-Fraksi seperti di DPR, ditambah Fraksi Utusan Daerah, juga perlu penyempurnaan. Jika kita konsisten dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, seharusnya Utusan Golongan juga diadakan tersendiri. Akan tetapi, karena alasan praktis, Fraksi Utusan Golongan tidak diadakan. Lazimnya mereka ini digabungkan saja dalam Fraksi GOLKAR. Padahal, sebenarnya, Fraksi ABRI pada hakikatnya adalah juga Utusan Golongan dalam pengertian Pasal 2 ayat (1) itu. Karena itu, di masa mendatang, sebaiknya Utusan-Utusan Golongan itu digabungkan saja dalam Fraksi ABRI di MPR.

Pola rekrutmen Utusan Golongan itu juga sebaiknya tidak diatur seperti sekarang yang masih dikaitkan dengan unsur Parpol dan Golkar. Utusan Golongan haruslah dipilih atau diangkat dari orang-orang yang benar-benar mewakili golongan-golongan dalam masyarakat. Hal ini dapat ditentukan dalam suatu TAP MPR yang tersendiri atau dalam UU yang menentukan bahwa golongan-golongan yang dimaksud, misalnya meliputi golongan organisasi ekonomi seperti induk-induk koperasi, induk organisasi serikat buruh seperti yang disebut

---

<sup>115</sup> Ismail Suny, *Mencari Keadilan*, *Op.Cit.*, hal.116.

<sup>116</sup> Hamid S. Attamimi, *Op.Cit.*



dalam Penjelasan UUD 1945; Angkatan Bersenjata (ABRI); Golongan profesi seperti IKADIN, IKAHI, PWI, IDI dan sebagainya; Himpunan Organisasi Keilmuan seperti ISEI, PERSAHI, PII, ISI dan lain-lain; Himpunan Organisasi Pengusaha misalnya diwakili oleh KADIN; dan Golongan organisasi keagamaan misalnya diwakili oleh MUI, KWI, PGI, Parisada Hindu Dharma dan Walubi. Dengan demikian, mekanisme kepemimpinan di tingkat infra struktur masyarakat akan terkait langsung dengan mekanisme kepemimpinan di tingkat supra struktur politik, sehingga budaya demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat ditumbuhkan secara sehat dari bawah.

c. Individualisasi Budaya Kedaulatan Rakyat melalui Mekanisme Pengambilan Keputusan.

Sehubungan dengan perbedaan antara kedudukan rakyat dalam keanggotaan di DPR dan di MPR itu, studi ini merekomendasikan agar proses individualisasi (liberalisasi) diarahkan pada usaha untuk semakin mempertegas kedudukan individu rakyat dalam proses pengambilan keputusan di MPR. Hal ini penting untuk menjamin agar kemerdekaan setiap anggota MPR dan DPR untuk menyatakan pendapat berdasarkan Pasal 28 UUD 1945 dapat diwujudkan dalam praktek. Jika selama ini timbul kecenderungan kian mengabaikan eksistensi individu rakyat di MPR melalui mekanisme pengambilan keputusan secara musyawarah mufakat dalam arti sempit, maka di masa mendatang perlu diterapkan praktek-praktek pengambilan keputusan dengan hitungan suara terbanyak. Mekanisme pengambilan keputusan di MPR pada umumnya memang seharusnya diambil dengan suara terbanyak mengingat jumlah anggota MPR itu sendiri cukup banyak dan membutuhkan pengaturan yang lebih sederhana dan efisien. Lagi pula Sidang MPR itu sendiri berbeda dengan persidangan DPR yang dapat dilakukan terus menerus dengan jadwal waktu yang relatif lebih longgar dan fleksibel. Sedangkan proses persidangan MPR sesuai dengan tingkat kepentingannya, dapat disebut sangat singkat dan mendesak. Karena itu, metode pengambilan keputusan dalam Bab II UUD 1945 mengenai MPR ditegaskan harus dilakukan dengan suara terbanyak. Dalam Pasal 2 ayat (3) dinyatakan "Segala putusan MPR ditetapkan dengan suara yang terbanyak". Seperti diketahui, menurut UUD 1945, MPR mempunyai 3 tugas, yakni:

- 1) Menetapkan UUD (Pasal 3 UUD 1945);
- 2) Menetapkan Garis-Garis Besar dari Haluan Negara (Pasal 3 UUD 1945);
- 3) Memilih, mengangkat dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat 2 UUD 1945).

Jika dikatakan bahwa segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak, maka segala putusan yang menyangkut ketiga tugasnya itu harus diambil dengan suara terbanyak, bukan dengan cara lain. Bahkan dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, ditegaskan lagi bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara yang terbanyak". Tetapi, sejak masa Demokrasi Terpimpin dan juga selama Demokrasi Pancasila, cara ini cenderung dihindari karena dianggap berbau liberal. Akibatnya, permusyawaratan berlangsung semu. Prinsip musykat berubah fungsi menjadi alat untuk merekayasa perbedaan ke arah kesamaan pendapat. Ini dilakukan atas nama Demokrasi Pancasila yang menolak individualisme dan liberalisme ataupun atas nama paham kekeluargaan yang menolak penghitungan suara. Padahal, diselenggarakannya pemilu selama ORBA, jelas merupakan salah satu bentuk paling nyata dari sistem penghitungan suara terbanyak dalam praktek demokrasi. Karena itu, seperti diuraikan di depan, pengertian musykat itu seharusnya tidaklah dipertentangkan dengan pengertian suara terbanyak. Musykat adalah jiwanya, penghitungan suara terbanyak adalah salah satu bentuk pelaksanaannya. Hasilnya dapat berupa mufakat bulat, tetapi dapat pula tidak menghasilkan mufakat bulat. Namun, dalam hal yang terakhir ini, semua pihak yang turut serta dalam pengambilan keputusan, terlepas dari soal setuju atau tidak, terikat untuk melaksanakan keputusan bersama itu secara bertanggung-jawab.

Menjelang Sidang Umum MPR 1993, timbul issue sehubungan dengan kemungkinan diajukannya beberapa calon Presiden. Meskipun hal ini tidak akan terjadi, akan tetapi, secara hipotesis jika seandainya hal itu terjadi, harus diakui akan timbul masalah psikologis yang rawan apabila metode suara terbanyak diterapkan. Apalagi hal itu menyangkut pribadi Presiden Soeharto yang dianggap sebagai tokoh karismatis yang telah berhasil memimpin bangsa ini dalam waktu yang cukup lama. Tetapi, meski Presiden Soeharto dipilih kembali dengan mekanisme yang lazim diterapkan selama periode Demokrasi Pancasila, hal itu tidak boleh

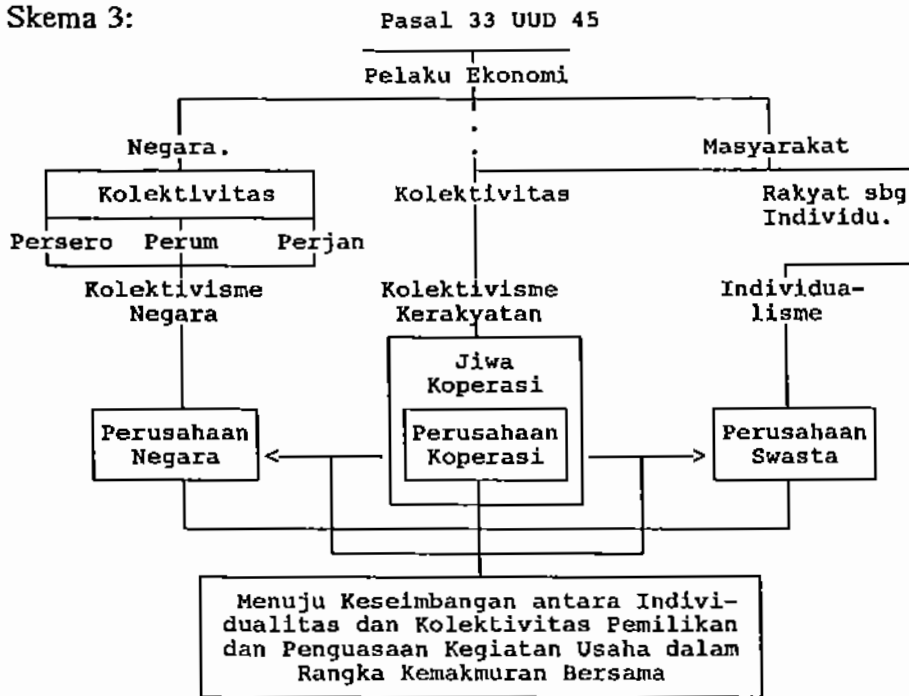
menutup kemungkinan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden periode berikutnya dilakukan dengan perhitungan suara. Jika keputusan itu menyangkut orang, seperti mengenai Presiden dan Wakilnya ini, pelaksanaan pemungutan suara itupun harus pula dilakukan secara tertutup. Apresiasi terhadap metode ini, termasuk dalam soal pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, perlu dikembangkan sebagai wujud dari kebutuhan untuk melakukan individualisasi atau liberalisasi (bukan liberalisme) dalam praktek kedaulatan rakyat Indonesia. Dengan begitu, kedaulatan rakyat Indonesia dapat dibudayakan di atas jalan hukum yang telah ditentukan, sehingga proses pergantian kepemimpinan yang rasional, tertib dan damai dapat dijadikan tradisi konstitusional. Begitu pula pengambilan keputusan mengenai soal lain dapat berlangsung secara rasional dengan menjamin tumbuhnya keseimbangan antara kepentingan individu dengan kolektivitas rakyat yang terjelma dalam lembaga MPR.

## **2. Demokratisasi Ekonomi Melalui Kolektivisasi.**

### **a. Langkah-Langkah Ke Arah Kolektivisasi.**

Seperti diuraikan di muka, pelaku ekonomi berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 terdiri dari negara dan masyarakat. Negara membentuk BUMN, sedangkan masyarakat dapat mendirikan koperasi atau perusahaan swasta. Jika digambarkan, pelaku ekonomi dan bentuk usaha berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 itu adalah:

Skema 3:



Dalam diagram di atas, koperasi ditempatkan di tengah, karena koperasilah yang seharusnya menjembatani hubungan antara perusahaan negara yang bersifat kolektivistis (kolektivisme negara) dengan Artinya, secara idiil dan konstitusional seharusnya memang tidak ada hubungan antara perusahaan negara dengan swasta, kecuali hubungan dalam kerangka kegiatan usaha yang normal. Karena itu, dalam proses kolektivisasi itu, kedudukan koperasi bersifat sentral. Hubungan antara koperasi koperasi dengan perusahaan negara harus dibangun secara erat. Begitu pula antara koperasi dengan perusahaan swasta. Kolektivisasi harus menyebar dari koperasi ke arah perusahaan negara dan perusahaan swasta. Sedangkan hubungan perusahaan negara dengan swasta dibatasi hanya untuk hal-hal tertentu. Kebijakan kolektivisasi ekonomi ini dapat dilakukan antara lain dengan cara:

1) Kolektivisasi Badan Usaha Milik Swasta (BUMS).

Seperti diketahui, keberadaan badan usaha perorangan yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT atau NV), Perseroan Komanditer (CV) dan Firma (Fa) yang ada sekarang, secara juridis historis didasarkan kepada Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Dasar konstitusional

yang lebih jelas yang mengakui keberadaan badan usaha perorangan ini, hanya terdapat dalam Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan bahwa hanya cabang produksi yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak saja yang dapat berbentuk perusahaan perorangan. Walaupun badan-badan usaha perorangan tetap dipertahankan, maka kedudukan dan peranannya dalam perekonomian nasional bersifat suplemen, tidak menentukan. Akan tetapi, dalam praktek sejak Indonesia merdeka, kedudukan dan peranan BUMS perorangan itulah yang berkembang pesat. Karena itu, langkah realisme yang mungkin dilakukan bukanlah dengan jalan membubarkan badan-badan usaha perorangan itu dan menggantinya dengan bentuk koperasi, melainkan terus menumbuhkan badan-badan usaha yang sudah ada itu dengan melakukan penyesuaian dengan cara memasukkan jiwa atau unsur koperasi ke dalam mekanisme institusi badan usaha perorangan itu. Caranya, antara lain adalah dengan (i) mewajibkan kepada setiap badan usaha perorangan itu mendirikan dan mengembangkan koperasi karyawan, dan (ii) mengembangkan kebijaksanaan 'go public' agar masyarakat luas dapat turut-serta memiliki kekayaan perusahaan swasta itu. Di samping itu, karena kebijaksanaan deregulasi dan debirokratisasi yang diterapkan selama ini paling banyak dinikmati oleh kalangan BUMS, maka sebagai pengimbang, perlu juga dilakukan pengundangan dan penerapan kebijaksanaan anti monopoli. Ini penting agar proses pembangunan ekonomi nasional di masa datang tidak hanya menguntungkan segelintir orang kaya yang menguasai dunia usaha swasta selama ini. Dengan UU Anti Monopoli itu, diharapkan dapat terjadi pemerataan kesempatan bagi masyarakat luas, sehingga perusahaan kecil dan menengah dapat tumbuh dan berkembang. 2) Demokratisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Jiwa koperasi harus didesakkan pengaruhnya ke arah pembinaan BUMN. Harus dipahami bahwa berdasarkan Pasal 33, segala cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Untuk mengolah potensi ekonomi yang memenuhi kedua hal itulah, diperlukan BUMN. Artinya, BUMN hanyalah merupakan pelaksana dari hak negara untuk menguasai (beziiter), bukan untuk memiliki sumber-sumber ekonomi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak itu. Sedangkan pemiliknya

(eigenaar), sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat adalah rakyat sendiri yang untuk kepentingan bersama mendirikan koperasi sebagai wadah usaha bersama atas dasar kekeluargaan atau dapat turut-serta mendirikan, mengelola dan mengembangkan badan-badan usaha negara<sup>117</sup> sebagai pengurus maupun karyawan. Karena itu, dalam rangka demokratisasi, hubungan antara BUMN dengan Karyawannya maupun antara BUMN dengan Koperasi di luar BUMN menjadi sangat penting.

Untuk itu, seperti di lingkungan BUMS, BUMN juga seharusnya diwajibkan mendirikan koperasi karyawan yang diberi saham dalam perusahaan, sehingga laba perusahaan negara dapat dinikmati langsung oleh rakyat yang turut serta dalam pengembangan BUMN itu. Di pihak lain, hubungan antara BUMN dengan Koperasi juga hendaknya dijalin sebagai mitra kerja yang akrab dan saling mendukung. Hubungan kemitraan itu, dapat dikembangkan baik dalam hubungannya dengan pemilikan saham maupun dalam hubungan usaha sesuai dengan tuntutan dunia usaha yang rasional.

Di antara hal-hal yang sudah dirintis Pemerintah dan dapat dikembangkan lebih lanjut adalah: (i) pemberian bantuan dari bagian laba BUMN untuk pembinaan pengusaha kecil dan koperasi<sup>118</sup>; (ii) anjuran untuk pengalihan saham kepada koperasi, termasuk koperasi

---

<sup>117</sup> Dalam Pasal 2 ayat (1) UU No.5/1960, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya seperti dalam Pasal 33 UUD 1945 ditambah dengan ruang angkasa, dikatakan "dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat". Pasal 2 ayat (2) menyebutnya sebagai "hak menguasai oleh Negara". Disini dinyatakan bahwa hak menguasai Negara itu memberi wewenang kepada Negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa; menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. LN-RU 1960 No.101.

<sup>118</sup> Secara parsial, hal ini mulai dilakukan misalnya dengan SK.Menteri Keuangan No.1232/KMK.013/1989 tentang Pedoman Pembinaan Pengusaha Ekonomi Lemah dan Koperasi melalui BUMN, yang menentukan 1-5% dari keuntungan BUMN harus disalurkan untuk pembinaan pengusaha ekonomi lemah dan koperasi. Dalam Pasal 2 SK ini, dinyatakan: "BUMN sebagaimana tersebut pada Pasal 1, diwajibkan melakukan pembinaan terhadap pengusaha ekonomi lemah dan koperasi dengan mengindahkan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Keputusan ini." Dalam Pasal 3-nya dinyatakan pula bahwa pembinaan BUMN terhadap pengusaha ekonomi lemah dan koperasi dapat dilakukan berupa: 1) Peningkatan kemampuan manajerial; 2) Peningkatan kemampuan dalam ketrampilan teknik produksi; 3) Peningkatan kemampuan modal kerja antara lain bantuan pengadaan bahan baku dan modal usaha; 4) Peningkatan kemampuan pemasaran atau bantuan pemasaran; 5) Pemberian jaminan untuk mendapatkan kredit perbankan. Selanjutnya, dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa pembiayaan yang diperlukan untuk melaksanakan pembinaan seperti dimaksud dalam Pasal 3 disediakan dari bagian laba BUMN antara 1%-5% setiap tahun dari laba setelah pajak. Dalam pasal ini ditentukan pula batas maksimum dana yang dapat dipergunakan tersebut yaitu Rp.100 juta bagi BUMN yang memperoleh laba sampai dengan Rp.10 milyar, Rp.200 juta bagi BUMN yang memperoleh laba sampai dengan Rp.20 milyar, Rp.300 juta bagi yang laba sampai Rp.30 milyar, Rp.400 juta bagi yang laba sampai dengan Rp.40 milyar, dan Rp.500 juta per tahun bagi BUMN yang memperoleh laba di atas Rp.40 milyar per tahun setelah pajak. Sayangnya, berdasarkan

karyawan. Dengan begitu, di satu pihak BUMN mempunyai hubungan dengan koperasi karyawannya sendiri, di pihak lain BUMN juga terlibat dalam pembinaan pengusaha lemah dan koperasi di luar.

b. Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Indonesia.

Dalam sistem hak milik berdasarkan Pancasila seperti yang dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945, setiap hak milik berfungsi sosial. Ketentuan mengenai hak milik yang berfungsi sosial ini sesuai dengan tradisi hukum adat di kalangan masyarakat Indonesia sejak dulu. Dalam bidang pertanahan, misalnya, hal ini diatur dengan tegas dalam Pasal 6 UU No.5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang menyatakan "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial"<sup>119</sup>.

Dalam Pasal 26 UUDS 1950, hal ini dipertegas lagi dengan pernyataan bahwa setiap orang berhak mempunyai milik. Tak seorangpun boleh dirampas miliknya dengan semena-mena. Akan tetapi, hak milik yang demikian itu juga ditegaskan sifatnya berfungsi sosial<sup>120</sup>. Oleh karena itu, meskipun dalam UUD 1945, kata-kata "hak milik yang berfungsi sosial" ini tidak dirumuskan secara harfiah, falsafah yang menjawai Pasal 33 UUD 1945 haruslah dipahami dengan maksud yang mencakup pengertian "hak milik berfungsi sosial" itu. Artinya, dalam sistem hukum dan konstitusi Indonesia, segala hak milik itu mempunyai fungsi sosial, tidak sebagaimana dalam paham individualisme-liberalisme yang menganggap bahwa hak milik individu bersifat mutlak individual. Jika dikaitkan dengan kekayaan perusahaan, fungsi sosial itu juga tidak terpisahkan dari hakikat kekayaan perusahaan itu sebagai hak milik

---

*SK.Menteri Keuangan No.306/KMK.013/1991, 20 Maret 1991, ketentuan mengenai jumlah dana dalam SK Menkeu No.1232/KMK.013/1989 ini dibatasi tidak lebih dari Rp.500 juta yang harus ditetapkan oleh Rapat Tahunan Bersama/RUPS masing-masing BUMN yang bersangkutan.*

<sup>119</sup> LN-RJ 1960 No.104.

<sup>120</sup> Bunyi selengkapnya adalah: "(1)Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain. (2) Seorangpun tidak boleh dirampas miliknya dengan semena-mena. (3) Hak milik itu adalah suatu fungsi sosial." Jika dibandingkan, Pasal 26 ayat (1) dan (2) UUDS ini berasal dari rumusan Pasal 25 ayat (1) dan (2) Konstitusi RIS 1949. Tetapi, berbeda dari Konstitusi RIS, dalam UUDS 1950 ditambah dengan ayat (3) yang sangat prinsipil menunjukkan corak individualisme-liberalisme yang Konstitusi RIS.

badan hukum (*rechtspersoon*). Karena itu, baik perusahaan perorangan (BUMS), perusahaan koperasi, maupun perusahaan negara (BUMN) tidak dapat melepaskan diri dari tanggungjawab sehubungan fungsi sosial dari setiap kekayaan yang dimilikinya. Disinilah letak pentingnya pemahaman yang utuh mengenai sistem kesejahteraan sosial dalam UUD 1945. Seperti diuraikan dalam bab terdahulu, dalam sistem kesejahteraan sosial Indonesia berdasarkan Pasal 33 dan 34 UUD 1945, orientasi pembangunan nasional haruslah diarahkan untuk mengangkat harkat dan martabat golongan atau lapisan penduduk yang paling kurang mampu. Karena itu, dalam Pasal 34 UUD 1945 dinyatakan bahwa "fakir miskin dan anak-anak terlantar, dipelihara oleh negara". Pasal 34 ini dirangkaikan dalam satu bab dengan Pasal 33, yaitu Bab IX di bawah judul Kesejahteraan Sosial. Karena itu, sistem ekonomi dan pembangunan ekonomi berdasarkan Bab IX ini, tidak boleh mengabaikan eksistensi fakir miskin dan anak terlantar yang dijamin haknya dalam Pasal 34 UUD 1945. Karena itu, menurut tafsiran Padmo Wahyono, fakir miskin dan anak terlantar ini juga harus dipandang sebagai pelaku ekonomi<sup>121</sup>, sehingga menurutnya pelaku ekonomi Indonesia itu terdiri atas perusahaan negara, perusahaan koperasi dan perusahaan swasta serta fakir miskin dan anak terlantar.

Meskipun seperti dikemukakan oleh Sri Edi Swasono, pengertian pelaku ekonomi dengan wadah usaha tidak boleh dicampuradukkan<sup>122</sup>, tetapi pandangan Padmo mengenai fakir miskin dan anak terlantar ini memang masuk akal. Dalam pembagian kelompok pelaku ekonomi menjadi wadah koperasi, perusahaan negara, dan perusahaan swasta, tidak tergambar adanya warga masyarakat lain selain mereka yang berhimpun di dalam ketiga wadah itu. Artinya, terdapat sekelompok warga masyarakat yang tidak dapat memperoleh manfaat langsung dari kegiatan ekonomi dalam ketiga wadah itu. Mereka itu biasanya terdiri dari orang-orang yang tersisih dan diterlantarkan dari kegiatan perekonomian, yaitu orang-orang fakir, miskin dan terlantar. Karena itu, dalam Pasal 34 itu ditegaskan bahwa negaralah yang bertanggung jawab untuk memelihara dan menyantuni mereka.

Yang dimaksud dengan "dipelihara oleh negara" disini tentu saja tidak harus dipahami

---

<sup>121</sup> Padmo Wahyono, *Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945, Op.Cit., hal.268.*

<sup>122</sup> LN-RI 1974 No.53 TLN No.3039.



secara harfiah bahwa Pemerintah harus menjadi panti asuhan bagi mereka. Pengertian "negara" disini tidak sama dengan "Pemerintah". Pemerintah dalam hal ini dapat saja mengatur mengenai bagaimana pemeliharaan terhadap mereka yang tidak beruntung ini seharusnya dilakukan. Tanggung jawab negara ini dapat dilaksanakan secara langsung melalui kegiatan santunan seperti yang dilakukan oleh Departemen Sosial melalui bantuan badan-badan dan yayasan-yayasan sosial yang diatur berdasarkan UU No.6/1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial<sup>123</sup>. Di samping itu, tanggung jawab negara dapat pula dilakukan dengan cara tidak langsung, yaitu penyaluran bagian keuntungan dari BUMN.

Penyaluran bagian keuntungan itu sendiri dapat dilakukan secara 'karitatif' dan bersifat konsumtif, yaitu melalui badan-badan dan yayasan-yayasan sosial itu; dan dapat pula bersifat produktif. Yang terakhir inilah yang sebenarnya dapat dikaitkan dengan usaha pembinaan koperasi, terutama dengan melibatkan Lembaga-Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)<sup>124</sup> dan Lembaga-Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM)<sup>125</sup>.

Selain golongan fakir miskin dan terlantar itu, terdapat pula golongan lain yang sulit dimasukkan ke dalam pengertian wadai perusahaan swasta, yaitu pengusaha sektor informal. Secara idiil dan konstitusional, pengusaha sektor informal ini juga merupakan pengusaha swasta. Akan tetapi, pada umumnya pengusaha jenis ini tidak berbentuk secara formal. Wadah atau bentuk usaha mereka tidak berbadan hukum yang memungkinkan mereka dimasukkan ke dalam kategori perusahaan swasta.

Dalam praktek mereka ini jelas merupakan pelaku nyata dalam perekonomian nasional, bahkan menempati posisi ekonomi yang sangat luas. Jika dibandingkan dengan kaum fakir miskin, dan yang terlantar yang dijamin oleh Pasal 34 UUD 1945 seperti tersebut di atas,

---

<sup>123</sup> Sri Edi Swasono, *Op.Cit.*

<sup>124</sup> Istilah LSM ini biasa dipakai untuk menyebut organisasi non Pemerintah atau NGO (Non Government Organization), pertama kali diadopsi dan diakui keberadaannya oleh UU No.4/1982, LN 1982 No.12, TLN No.3215.

<sup>125</sup> Di kalangan LSM sendiri sebenarnya, dikenal pula istilah LPSM, yang di dalam UU No.4/1982 tidak diadakan pembedaan. Memang dalam praktek, kedua istilah ini sering diidentikkan. Akibatnya, organisasi kemasyarakatan (keagamaan) seperti Nahdatul Ulama, misalnya, diperlakukan juga sebagai LSM yang setara dengan LP3ES (Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial), misalnya. Istilah ini juga sering dirancukan dengan Organisasi Kemasyarakatan yang diatur menurut ketentuan UU No.8/1985, LN 1985 No.44, TLN No.3298.

jaminan terhadap posisi mereka ini relatif tidak tegas ditentukan dalam UUD 1945. Padahal, mereka tergolong lebih produktif dibandingkan dengan kelompok fakir-miskin dan yang terlantar di atas. Karena itu, menurut penulis, pengertian fakir miskin dan anak terlantar dalam Pasal 34 UUD 1945 itu haruslah diperluas. Pengusaha sektor informal itu juga tercakup dalam pengertian orang miskin, baik miskin secara ekonomis maupun miskin dalam pengertian budaya. Akan tetapi, dalam pengertian orang miskin ini, perlu dibedakan antara mereka yang produktif dan mereka yang terlantar.

Rakyat miskin yang terlantar menjadi tanggung jawab negara, sedangkan mereka yang masih dapat dikembangkan menjadi produktif, harus dibantu melalui wadah koperasi. Dengan demikian, keberadaan pedagang kaki lima, misalnya, secara konstitusional haruslah diakui dalam kerangka Pasal 33 dan 34 UUD 1945 itu. Pembinaan terhadap mereka ini dapat dilakukan dengan dukungan dana yang berasal dari prosentase keuntungan BUMN oleh Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat yang ada dimana-mana di seluruh Indonesia. Mekanisme kerjasama antara LSM dan LPSM dengan BUMN seperti ini juga bermanfaat dalam rangka membantu lembaga-lembaga nirlaba itu agar tidak tergantung kepada sumber dana dari lembaga donor luar negeri yang tidak jarang menimbulkan persoalan tersendiri.

### c. Kemungkinan terjadinya Swastanisasi Perusahaan Negara.

Jika, misalnya, karena alasan efisiensi atau alasan lain muncul kebutuhan untuk 'swastanisasi' seperti terlihat dalam kecenderungan privatisasi yang berlangsung dewasa ini, timbul pertanyaan sejauhmana swastanisasi itu dapat dilakukan dalam rangka sistem demokrasi ekonomi. Secara konstitusional, perusahaan negara itu memang harus menguasai cabang-cabang produksi yang dikelolanya. Kecuali jika ternyata bahwa perusahaan negara yang ada memang tidak mengolah dan mengelola sumber-sumber kemakmuran yang penting dan menyangkut hajat hidup orang banyak seperti ditentukan dalam Pasal 33 UUD 1945. Karena itu, terhadap perusahaan-perusahaan yang ada sekarang harus dilakukan penilaian ulang agar benar-benar mencerminkan ketentuan mengenai demokrasi ekonomi berdasarkan Pasal 33 dan 34 UUD 1945. Hingga sekarang, masih banyak perusahaan negara yang didirikan di luar kerangka

demokrasi ekonomi. Hal ini tercermin pada kenyataan bahwa hanya sedikit PP yang dikeluarkan sehubungan dengan perusahaan-perusahaan negara negara selama periode Demokrasi Pancasila ini yang merujuk kepada Pasal 33 UUD 1945. Dalam rangka penilaian kembali itu, perlu dibedakan jenis perusahaan negara sesuai dengan kriteria Pasal 33 UUD 1945, yaitu cabang produksi yang (i) penting bagi negara, dan (ii) menguasai hajat hidup orang banyak<sup>126</sup>. Dengan adanya dua kriteria ini, dapat dikemukakan empat kemungkinan swastanisasi perusahaan negara, yaitu:

---

<sup>126</sup> Oleh Padmo Wahyono, keduanya disebut sebagai bidang usaha yang ditambah dengan bidang pemanfaatan bum, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Padmo Wahyono, *Op.Cit.*, hal. 254-255.

Tabel 4:

NO.	EMPAT MODEL		SWASTANISASI/PENJUALAN SAHAM KEPADA
	P B N	H O B	
01	ya	ya	Koperasi
02	tidak	ya	Koperasi
03	ya	tidak	Koperasi atau Non-Kop.
04	tidak	tidak	Perusahaan Non-Kop.

- 1) Perusahaan Negara yang mengelola cabang produksi yang penting bagi negara (PBN) dan menyangkut hajat orang banyak (HOB) swastanisasinya harus dilakukan melalui koperasi, misalnya perusahaan perkebunan dan pertanian, industri sandang pangan, dan sebagainya.
- 2) Perusahaan negara yang mengelola cabang produksi yang penting bagi negara (PBN) tetapi tidak menyangkut hajat hidup orang banyak (HOB), swastanisasinya harus dilakukan melalui koperasi, misalnya industri tambang, perusahaan minyak, perusahaan perbankan dan sebagainya.
- 3) Perusahaan negara yang menyangkut hajat hidup orang banyak, tetapi tidak penting bagi negara, dapat diprivatisasikan atau dikoperasikan, seperti perusahaan perumahan rakyat.
- 4) Terhadap perusahaan negara yang tidak penting bagi negara dan juga tidak menyangkut hajat hidup orang banyak, dapat saja diswastanisasikan, misalnya.

Namun demikian, keempat jenis perusahaan negara tersebut selama ini belum dibedakan secara jelas. Akibatnya, keterlibatan negara dalam dunia usaha tidak jelas ukurannya. Akibatnya, banyak perusahaan negara yang menangani cabang-cabang produksi yang belum tentu memenuhi syarat sesuai dengan ketentuan Pasal 33 UUD 1945. Demikian pula ketika keterlibatan negara itu mulai dianggap tidak lagi memenuhi standar efisiensi, mulai cenderung dilakukan swastanisasi yang juga tidak didasarkan kepada ukuran-ukuran yang jelas. Hal ini terbukti dengan telah dikeluarkannya Kebijakan Paket 6 Juli 1992 yang menderegulasikan sektor riil di bidang investasi, perdagangan, keuangan, tenaga kerja dan pertanahan.

Di bidang perbankan, misalnya, kebijaksanaan baru ini dilakukan atas dasar UU No.7/1992<sup>127</sup>. Pasal 5 UU ini mengatur penjenisan Bank hanya terdiri dari Bank Umum dan BPR. Dengan demikian, Bank-Bank Pemerintah yang ada selama ini seperti Bank BNI 1946, Bank Dagang Negara, termasuk juga Bank Pembangunan Indonesia berubah jenisnya menjadi Bank Umum yang bersifat komersiel seperti bank-bank komersiel pada umumnya. Masalahnya kemudian, siapakah yang diuntungkan dengan kebijakan deregulasi sektor riil ini dan sejauhmana rakyat banyak, diuntungkan oleh kebijaksanaan baru seperti ini? Bidang moneter menyangkut bidang usaha yang sangat strategis dalam pembangunan. Karena itu, secara teoritis bidang ini termasuk dalam kriteria yang sangat penting bagi negara dan menyangkut hajat hidup orang banyak. Untuk kebutuhan pembangunan yang berskala luas dan menjangkau hajat hidup orang banyak, terutama di pedesaan, sangatlah berbahaya menjual saham bank-bank negara kepada pihak swasta yang dewasa ini dikuasai segelintir orang. Karena itu, walaupun harus dilakukan swastanisasi karena kebutuhan efisiensi yang tak lagi dapat dihindarkan, seyogyanya swastanisasi itu dilakukan dengan penjualan saham kepada koperasi, bukan kepada kapitalis perorangan. Hal ini penting untuk menjamin agar badan usaha yang sudah bercorak kolektivistis tidak dikembangkan menjadi badan usaha yang individualistis. Walaupun diperlukan hubungan penjualan saham karena kebutuhan permodalan, maka penjualan saham itu harus terjadi di antara sesama badan usaha kolektif, yaitu antara BUMN dengan Koperasi. Hanya badan usaha yang nyata-nyata tidak bekerja di sektor produksi yang penting dan yang tidak memenuhi hajat hidup orang banyak sajalah yang dapat diswastanikan dengan penjualan saham kepada perusahaan perorangan. Sebab, badan usaha yang demikian ini, jelas tidak diperlukan karena tidak sesuai dengan maksud Pasal 33 UUD 1945. Karena itu, semua BUMN maupun Perusahaan Daerah yang ada sekarang ini, sudah seyogyanya dinilai kembali. Sejahteranya perusahaan-perusahaan itu memenuhi kriteria Pasal 33 UUD 1945. Jika tidak, perusahaan-perusahaan itu tidak perlu lagi dipertahankan keberadaannya.

---

<sup>127</sup> *Undang-Undang tentang Perbankan, Op.Cit.*

#### d. Orientasi Penguatan Basis Ekonomi Rakyat.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam rangka demokratisasi ekonomi di masa mendatang, perlu dilakukan usaha-usaha ke arah (a) Kolektivisasi dengan mengembangkan Citra Koperasi Untuk Memenuhi Kebutuhan Sektor Usaha Moderen. Untuk itu, koperasi perlu dibagi dua, yaitu koperasi teritorial yang berorientasi lokal sebagai unit pelayanan anggota dan koperasi fungsional sebagai badan usaha bebas dan mandiri seperti halnya badan usaha lainnya, dan perlunya mengurangi Peranan Pemerintah dalam pembinaan koperasi dengan menerapkan kebijakan deregulasi dan debirokratisasi; (b) pengembangan kebijaksanaan yang mengatur keterkaitan usaha antara BUMN, BUMS dan Koperasi; (c) pengaturan kewajiban bagi BUMS untuk mandiri dirikan dan mengembangkan koperasi karyawan dan memasukkan unsur kooperatif dalam setiap BUMS dengan meneruskan kebijakan 'go public'. (d) pengaturan kemungkinan terjadinya privatisasi BUMN hanya melalui penjualan saham kepada koperasi. (e) dan pengaturan serta penerapan kebijakan anti-monopoli dan oligopoli untuk mengimbangi dampak kebijaksanaan deregulasi dan debirokratisasi yang cenderung menguntungkan BUMS.

Kelima tindakan itu penting, terutama karena dua hal. Pertama, sejak Indonesia merdeka basis ekonomi rakyat sebagai tulang punggung prinsip demokrasi ekonomi, belum berhasil dibangun secara kuat dan berkelanjutan (sustainable). Tetapi, di lain pihak (kedua), perkembangan sosial, ekonomi dan politik menjelang berakhir abad ini menunjukkan intensitas yang sangat tinggi, baik di tingkat nasional maupun terutama di tingkat global. Perubahan peta politik dunia dengan gelombang demokratisainya dan perubahan ekonomi global dengan dukungan sistem ekonomi pasarnya, menuntut Pemerintah Indonesia melakukan penyesuaian-penyesuaian yang tak terhindarkan dalam pola kebijakan ekonominya. Karena itu, kecenderungan efisiensi melalui kebijakan deregulasi, debirokratisasi dan bahkan swastanisasi juga merasuk ke dalam politik perekonomian nasional.

Dalam perkembangan sampai tahun 1980-an, kedua kepentingan itu dapat dikatakan belum berimbang. Orientasi penguatan basis ekonomi rakyat, biarpun sudah diupayakan melalui berbagai kebijaksanaan, tetap belum berhasil ditegakkan secara efektif. Sedangkan di pihak

lain, dampak global dari sistem ekonomi pasar sudah merasuk secara cepat ke dalam sistem ekonomi nasional, sehingga tindakan realistik yang dapat dilakukan adalah mengembangkan keseimbangan antara persaingan dalam ekonomi pasar dengan tanggung jawab sosial semua pelaku ekonomi. BUMN maupun BUMS dituntut untuk memperluas tanggungjawab sosialnya melalui kebijakan memperluas pemilikan sahamnya dengan jalan 'go public' dan pengembangan koperasi karyawan. Sedang koperasi yang merupakan institusi yang mencerminkan semangat kolektivisme rakyat dibangun agar menjadi lembaga ekonomi yang mandiri melalui peluang untuk bergerak di semua bidang usaha ekonomi rakyat, termasuk di sektor moderen. Meski perlindungan dan kemudahan tertentu masih perlu diberikan, tetapi hal haruslah diberikan bersamaan dengan usaha membangun citranya sebagai pilihan bentuk hukum usaha yang menguntungkan bagi masyarakat usaha. Perlindungan dan kemudahan itu tidak seharusnya menjadi sebab ketergantungan koperasi pada fasilitas Pemerintah. Karena itu, peranan Pemerintah dalam pengembangan koperasi hendaknya dikurangi seminimal mungkin.

Dengan begitu, mekanisme pasar tetap diberi peluang untuk berkembang sehingga distorsi harga yang dapat mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat dapat dihindari, tetapi mekanisme pasar itu sendiri yang dapat menindas rakyat miskin dapat pula ditangkal dengan jalan memperkuat basis kelembagaan ekonomi rakyat melalui koperasi dan keikut-sertaan mereka memiliki perusahaan swasta dan bahkan BUMN. Artinya, mekanisme lain di luar mekanisme pasar tetap harus dipertahankan sebagai pengimbang dalam rangka penetrasi terhadap setiap distorsi yang timbul karena diberlakukannya mekanisme pasar. Kebijakan deregulasi dan debirokratisasi terhadap semua pelaku ekonomi boleh jadi tidak mungkin dihindari karena kecenderungan yang terjadi dewasa ini dimana-mana untuk kepentingan efisiensi. Tetapi, hal ini harus dilakukan dengan mempertimbangkan kebutuhan melakukan intervensi kualitatif pada mekanisme pasar. Karena itu, deregulasi dan debirokratisasi harus dilakukan bersamaan dengan usaha membatasi mekanisme pasar bebas itu dengan penerapan kebijakan anti-monopoli dan anti-trust<sup>128</sup>; sambil mempertegas hubungan kemitraan antara BUMN, BUMS dan Koperasi; serta perluasan kemanfaatan laba

---

<sup>128</sup> Sri Edi Swasono, *Pembangunan Berwawasan Sejarah*, *Op.Cit.* hal.46.

BUMN dan perusahaan swasta untuk koperasi dan rakyat miskin yang sangat berguna bagi usaha menjamin penguatan basis ekonomi rakyat. Artinya, kebijakan ekonomi di masa depan perlu diarahkan, sehingga proses liberalisasi ekonomi yang sedang berlangsung sekarang ini dapat diimbangi dengan penguatan basis ekonomi rakyat yang tercermin dalam peranan koperasi yang kian meningkat. Baik koperasi sebagai jiwa dan gerakan ekonomi rakyat maupun koperasi sebagai badan usaha haruslah dibangun dan didesakkan pengaruhnya dalam struktur penguasaan atas manfaat kehadiran BUMN maupun BUMS dan dikembangkan pengaruhnya sebagai wadah usaha bersama yang menjadi pilihan dan harapan masyarakat dunia usaha. Dengan begitu, perusahaan swasta yang keberadaannya sekarang masih dilindungi atas dasar peraturan perundang-undangan eks-Hindia Belanda, harus dikolektivisasikan atau menurut Sri Edi Swasono, harus di-pasal-33-kan<sup>129</sup>. Di pihak lain, BUMN yang mencerminkan gagasan kolektivisme negara berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 harus dikembangkan agar hasil-hasil dan manfaat yang diperolehnya dapat benar benar dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat seperti dimaksud dalam Pasal 33, bukan sebaliknya malah diindividualisasikan. Sedangkan koperasi yang mencerminkan kolektivisme rakyat harus dikembangkan sebagai organisasi ekonomi rakyat yang mandiri sesuai wataknya sebagai wadah ekonomi rakyat yang berkedaulatan.

---

<sup>129</sup> Misalnya lihat *Demokrasi Ekonomi: Keterkaitan Usaha Partisipatif vs Konsentrasi Ekonomi*, KOPKAR-DEKOPIN, 1990, hal.25. Lihat juga Pidato Pengukuhan Prof.Dr.Sri Edi Swasono, "Demokrasi Ekonomi: Komitmen dan Pembangunan Indonesia", UI- Press, Jakarta, 1988; atau tulisannya yang lain, yaitu *Pembangunan Berwawasan Sejarah: Kedaulatan Rakyat, Demokrasi Ekonomi dan Demokrasi Politik*, Op.Cit., hal.37.



## Bab VI

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. KESIMPULAN

1. Rakyat dapat merupakan konsep mengenai 'entitas' dan dapat pula bersifat 'individuil' rakyat. Dalam paham integralistik yang semula diajukan Soepomo, pengertian rakyat yang dimaksud merupakan konsep totalitas. Tetapi, setelah diterimanya gagasan HAM dalam perumusan UUD 1945, pengertian rakyat itu menjadi utuh dalam arti tidak hanya merupakan totalitas yang mengabaikan individualitas, tetapi mencakup kedua pengertian itu sekaligus. Karena itu, kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam UUD 1945 itu dapat dikatakan bersifat kombinasi kreatif yang seimbang antara paham kedaulatan rakyat yang bersifat individualistis dan paham yang bersifat kolektivistis seperti perkembangannya di barat.
2. Dalam UUD 1945 dan Penjelasannya, paham kolektivisme harus diakui memang lebih menonjol perumusannya. Tetapi, jika ditelusuri semangat yang terkandung dalam perdebatan dan dialog intelektual yang berkembang jauh sejak sebelum kemerdekaan, yang diinginkan oleh para pendiri RI sebenarnya adalah prinsip keseimbangan antara individualisme dan kolektivisme. Karena itu, meskipun secara eksplisit corak kolektivisme lebih menonjol, pemahaman terhadap kandungan pesan UUD 1945 haruslah dikaitkan dengan konteks sosiohistoris pembentukan gagasan dan perumusan konsep kedaulatan rakyat itu dalam UUD 1945. Menonjolnya corak kolektivisme itu semata-mata harus dikaitkan dengan suasana perjuangan menjelang kemerdekaan, dimana paham individualisme dan liberalisme dikonotasikan secara langsung dengan kolonialisme dan imperialisme yang harus ditentang habis-habisan. Sehingga wajar jika prinsip keseimbangan yang dimaksud tidak terlalu tercermin dalam rumusan dalam UUD 1945.
3. Dalam ketiga konstitusi yang pernah diberlakukan di Indonesia, paham kedaulatan rakyat yang merupakan gagasan yang dikembangkan sejak masa perjuangan kemerdekaan, mendapatkan tempatnya yang mantap dalam paham kenegaraan yang mendasari penyusunan dan perumusan ketiga UUD itu. Baik dalam UUD 1945, Konstitusi RIS 1949 maupun

UUDS 1950, benang merah paham kedaulatan rakyat, tercermin baik dalam rumusan batang tubuhnya maupun rumusan Pembukaannya yang relatif tidak berubah, khususnya dalam kaitannya dengan sila-sila Pancasila. Yang berbeda di antara ketiga konstitusi ini hanya soal muatan makna dan pengorganisasian kedaulatan rakyat itu dalam organisasi negara. Konsep kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 dan UUDS 1950 mencakup pengertian kekuasaan tertinggi di bidang politik atau demokrasi politik dan kekuasaan tertinggi di bidang ekonomi atau demokrasi ekonomi sekaligus. Sedangkan dalam Konstitusi RIS, pengertian kedaulatan rakyat itu hanya menyangkut bidang politik. Dengan kata lain, gagasan kedaulatan rakyat Indonesia itu mencakup gagasan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi sekaligus. Adapun mengenai pengorganisasiannya, dalam UUD 1945, kedaulatan rakyat itu diorganisasikan melalui penjelmaan rakyat dalam MPR, sedangkan dalam UUDS 1950 diorganisaikan melalui kekuasaan Presiden bersama-sama dengan DPR; dan dalam Konstitusi RIS 1949, diorganisasikan melalui kekuasaan Senat dan DPR-RIS.

4. Selain itu, gagasan kedaulatan sebagai konsep kekuasaan tertinggi dalam UUD 1945, pengertiannya tidak hanya mencakup ajaran Kedaulatan Rakyat. Selain paham kedaulatan rakyat, UUD 1945 juga menganut ajaran Kedaulatan Hukum dan Kedaulatan Tuhan Yang Maha Esa secara integral. Kedaulatan Tuhan dalam hubungan kemanusiaan yang adil dan beradab, terjelma dalam paham kedaulatan rakyat; dan kedaulatan rakyat tercermin dalam berbagai produk hukum yang tidak boleh bertentangan dengan kepentingan rakyat yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, dengan tetap menjamin terpeliharanya persatuan nasional dan berorientasi kepada usaha menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat,
5. Konsep kedaulatan rakyat yang dirumuskan oleh para pendiri republik sebagai gagasan kreatif dalam UUD 1945, telah dijabarkan secara tidak konsekuen dalam berbagai produk hukum di bidang politik dan ekonomi sejak kemerdekaan sampai tahun 1980-an. Penjabaran kedaulatan rakyat dalam berbagai produk hukum, cenderung bersifat parsial dan tidak utuh sebagai konsep yang mencakup gagasan demokrasi politik dan demokrasi ekonomi sekaligus. Kedua gagasan demokrasi ini cenderung berjalan secara sendiri-sendiri dalam

praktek kebijakan hukum sejak kemerdekaan sampai sekarang dan kombinasi antara paham individualisme dan kolektivisme di dalamnya, cenderung dipraktekkan secara tidak seimbang. Praktek yang terjadi pada masa Demokrasi Parlementer, masa Demokrasi Terpimpin dan masa Demokrasi Pancasila menunjukkan perkembangan yang bersifat bersilang. Di bidang politik (demokrasi politik), kebijakan hukum yang diterapkan berkembang dari praktek-praktek yang bersifat individualistis pada masa Demokrasi Parlementer dan mengarah kepada praktek-praktek yang semakin bersifat kolektivistis sampai ke masa Demokrasi Pancasila. Sedangkan di bidang ekonomi (demokrasi ekonomi), berkembang sebaliknya, yaitu dari praktek yang bersifat sangat kolektivistis di masa Demokrasi Parlementer mengarah kepada praktek yang bersifat sangat liberal dan individualistis pada masa Demokrasi Pancasila. Bahkan, dalam periode Demokrasi Terpimpin, baik gagasan demokrasi politik maupun demokrasi ekonomi, diorganisasikan dalam praktek kenegaraan secara serba sentralistis oleh Pemerintah atau lebih tepatnya oleh 'Presiden'.

## **B.SARAN-SARAN**

1. Pandangan-pandangan para pendiri RI sehubungan dengan berbagai teori kenegaraan yang biasa dinisbatkan dengan paham kenegaraan bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila, seperti teori integralistik ataupun paham kekeluargaan, sebaiknya tidak dipahami secara harfiah, melainkan dikaitkan dengan semangat yang dikandung dalam 'discourse' teoritis seperti itu yang bermaksud merumuskan keseimbangan antara paham individualisme versus kolektivisme. Artinya, pengungkapan teori-teori seperti tidak perlu diterima secara normatif seakan-akan teori integralistik itulah yang benar dan harus dikembangkan dalam usaha menata paham kenegaraan Indonesia berdasarkan Pancasila di masa kini dan mendatang.
2. Konsep Hak Asasi Manusia dalam perspektif bangsa Indonesia perlu dikembangkan sebagai konsepsi mengenai hak-hak individual yang dapat dituntut oleh setiap individu dan hak-hak kolektif yang hanya dapat dituntut secara kolektif pula. Konsep HAM Indonesia itu perlu dikembangkan sebagai konsep yang meliputi hak politik, hak ekonomi, dan hak sosial

- budaya yang mengandung dasar Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, menjamin Persatuan Nasional, bersifat kerakyatan dan prinsip egalitarianisme, dan berkaitan erat dengan cita-cita mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. Dalam menghadapi aneka tawaran perubahan mondial, bangsa Indonesia hendaknya tidak terjebak dalam sikap pragmatis ataupun idealistis. Bangsa Indonesia sebaiknya bersikap realistis dengan berusaha menyesuaikan diri terus-menerus secara terbuka dalam kerangka Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
  4. Di masa mendatang, kebijakan hukum Indonesia di bidang politik, perlu didemokratisasikan dan diarahkan pada proses individualisasi pemahaman dan pelaksanaan gagasan kedaulatan rakyat yang mampu menjamin tercapainya keseimbangan antara kepentingan individu dan masyarakat serta antara masyarakat dan negara. Ini dapat dilakukan dengan cara makin membudayakan gagasan kedaulatan rakyat, baik dalam praktek di lingkungan organisasi negara (supra struktur) maupun di lingkungan organisasi kemasyarakatan (infra-struktur) dalam batas-batas yang menjamin terpeliharanya kekesatuan dan persatuan nasional. Begitu juga di bidang ekonomi, keseimbangan kepentingan itu perlu dilakukan dengan melakukan penyesuaian terhadap kedudukan dan peranan ketiga pelaku ekonomi sekaligus, yaitu BUMN, Koperasi dan Usaha Swasta dengan tanpa melupakan sektor informal dan fakir-miskin serta orang terlantar. Untuk menjamin keseimbangan itu, peranan koperasi yang selama ini tertinggal perlu memperoleh dorongan dan dukungan khusus di masa-masa mendatang.
  5. Dalam rangka efisiensi, ada kemungkinan bahwa kebijaksanaan deregulasi, debirokratisasi dan bahkan swastanisasi yang sekarang sudah diterapkan, akan terus berlangsung. Tetapi, kebijakan deregulasi dan debirokratisasi serta swastanisasi ini perlu dikendalikan secara terarah. Pertama, kebijakan hukum ekonomi Indonesia di masa mendatang harus diarahkan untuk menjamin terjadinya proses penguatan basis ekonomi rakyat. Kedua, kebijakan hukum ekonomi itu harus mampu menjamin tumbuhnya sistem ekonomi yang sehat dengan menghindarkan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan oligopoli. Ketiga, dinamika

ekonomi yang membawa akibat terjadinya proses individualisasi (liberalisasi) ekonomi harus diimbangi segera dengan usaha mendesakkan corak kolektivisme ke dalam struktur badan-badan usaha swasta, seperti melalui kewajiban agar di setiap perusahaan swasta didirikan koperasi karyawan yang dihibahi andil dalam pemilikan perusahaan. Keempat, semua bentuk badan usaha ekonomi Indonesia dikenakan kewajiban untuk turut mempunyai tanggungjawab sosial dalam menangani masalah-masalah kesejahteraan sosial rakyat fakir-miskin dan anak terlantar.

6. Untuk menjamin agar produk perundang-undangan bidang politik dan ekonomi yang ditetapkan di masa mendatang sejalan dengan rekomendasi di atas, disarankan agar dirumuskan dengan jelas haluan negara yang berkenaan dengan pengorganisasian kedaulatan rakyat di bidang politik dan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi, baik melalui rumusan GBHN, melalui Ketetapan yang tersendiri, ataupun melalui peraturan perundang-undangan yang akan ditetapkan di masa mendatang. Untuk mengupayakan langkah-langkah praktis di bidang hukum dalam rangka demokratisasi politik melalui individualisasi dan demokratisasi ekonomi melalui kolektivisasi, disarankan agar:
  - a. Segera disusun Piagam Hak Asasi Manusia Indonesia Berdasarkan Pancasila yang dituangkan dalam bentuk TAP MPR.
  - b. Segera disusun UU tentang Golongan-Golongan Keanggotaan dalam MPR.
  - c. Segera disusun suatu Peraturan Pemerintah yang mengatur Pembentukan Pimpinan Organisasi Kemasyarakatan Berdasarkan Prinsip Kedaulatan Anggota dalam rangka pembudayaan gagasan Kedaulatan Rakyat di lingkungan Organisasi Kemasyarakatan.
  - d. Di samping RUU tentang Perseroan Terbatas yang sedang dipersiapkan dan UU tentang Perkoperasian yang telah ditetapkan, segera disusun UU tentang Badan Usaha Milik Negara dalam rangka pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945.
  - e. Segera disusun dan ditetapkan adanya UU tentang Anti Monopoli, Anti Trust dan Pengembangan Usaha Kecil.

- f. Segera disusun Peraturan Pemerintah tentang Koperasi Karyawan agar upaya mendesakkan corak kolektivisme ke dalam struktur perusahaan yang tidak mencerminkan asas koperasi dapat segera dikembangkan dalam kerangka UU.

## DALIL-DALIL (PROPOSISI)

1. Menjelang abad ke-21, konsep kenegaraan mengalami pergeseran dari corak Negara Kesejahteraan (Welfare State) ke corak Negara 'Swasta' (Private State) yang mirip dengan konsep 'Negara Jaga Malam' (Nacht-wachtersstaat) abad ke-19.
2. Tegaknya hukum merupakan prasyarat bagi terciptanya keadilan dalam rangka mewujudkan kedamaian hidup bersama.
3. Pembangunan hukum Indonesia lebih banyak dipengaruhi dan ditentukan oleh perkembangan budaya kognitif daripada perkembangan budaya empirik.
4. Dalam pengertian moderen, konsep Kedaulatan (sovereignty), tidak lagi bersifat monistis seperti pengertian tradisionalnya, tetapi majemuk, nisbi dan tidak lagi unique.
5. Gagasan Kedaulatan Tuhan di zaman sekarang tetap relevan jika dikaitkan dengan gagasan Kedaulatan Rakyat sebagai penjelmaan gagasan Ketuhanan Yang Maha Kuasa dalam praktek kenegaraan.
6. Dalam konsep Kedaulatan Rakyat tidak hanya terkandung gagasan politik, tetapi juga gagasan ekonomi dan bahkan gagasan sosial-budaya.
7. Gagasan Kedaulatan Rakyat Indonesia bersifat seimbang dan dalam prakteknya selalu bergerak di antara kutub individualisme dan kolektivisme.
8. Perkembangan ketatanegaraan sejak kemerdekaan sampai sekarang merupakan muatan historis yang tidak dapat diabaikan dalam usaha memahami UUD 1945 secara utuh.
9. Paham kebangsaan Indonesia berkembang dinamis dari waktu ke waktu berdasarkan Pancasila sebagai ideologi terbuka.
- 10 Negara Pancasila adalah negara yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa yang diwujudkan dalam paham kemanusiaan yang menjamin persatuan melalui mekanisme kerakyatan dalam permusyawaratan/perwakilan dalam rangka mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Anderson, Benedict R.O.'G, "The Idea of Power in Javanese Culture" dalam Claire Holt ed.), Culture and Politics in Indonesia, Ithaca-London: Cornell University Press, 1972.
- Arendt, Hannah, Totalitarianism, A Harvest/HBJ Book, 1968.
- Arifin, Anwar, "I.E.Manuhua", Harian KOMPAS, Sabtu, 29 Februari, 1992, hal.16.
- Assad, Muhammad, Sebuah Kajian tentang Sistem Pemerintahan Islam, Bandung: SALMAN, 1985.
- Atmosudirdjo, S. Prajudi, dkk., (eds.), Konstitusi Amerika Serikat, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- \_\_\_\_\_, Konstitusi Bulgaria, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- \_\_\_\_\_, Konstitusi Cekoslowakia, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- \_\_\_\_\_, Konstitusi Republik Federal Jerman, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- \_\_\_\_\_, Konstitusi Republik Islam Iran, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- \_\_\_\_\_, Konstitusi Italia, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- \_\_\_\_\_, Konstitusi Jepang, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- \_\_\_\_\_, Konstitusi Kuwait, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- \_\_\_\_\_, Konstitusi Malaysia, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- \_\_\_\_\_, Konstitusi RRC, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- \_\_\_\_\_, Konstitusi Singapura, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- \_\_\_\_\_, Konstitusi Swiss, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- \_\_\_\_\_, Konstitusi Syria, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- \_\_\_\_\_, Konstitusi Uni Soviet, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- \_\_\_\_\_, Konstitusi Vietnam, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.



- Attamimi, A. Hamid S., Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV, disertasi Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia, Jakarta, 1991.
- Azhary, Tahir, Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini, disertasi Fakultas Pasca Sarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 1991.
- Azzam, Salim, Beberapa Pandangan tentang Pemerintahan Islam, Bandung: MIZAN, 1983.
- Baharoeddin, Z., Menjongsong Lahirnja Undang-Undang Dasar Baru Dengan Konstitusi Tudjuh Negara Sebagai Bahan Perbandingan, Jakarta: Tintamas, 1957.
- Barker, Ernest, The Politics of Aristotle, London-New York: Oxford University Press, 1984.
- Barry, Brian M., Sociologists, Economists, and Democracy, London: Collier-MacMillan, 1970.
- Baut, Paul S., dan Benny Harman K., (eds.), Kompilasi Deklarasi Hak Asasi Manusia, Jakarta: YLBHI, 1988.
- Benn, Stanley I., "The Uses of Sovereignty" dalam Anthony Quinton (ed.), Political Philosophy, Oxford: Oxford University Press, 1967.
- Berki, R.N., The History of Political Thought. A Short Introduction, London: J.M. Dent and Sons, 1988.
- Beerling, C.Tj., Gemeenschap en Individu, Batavia: G.Kolff & Co., 1941.
- Bhandari, History of European Philosophy, Lahore: Evernew Book Stall, 1969.
- Boeke, J.H., Economics and Economic Policy of Dual Societies: As Exemplified by Indonesia, Haarlem: W.E.J. Tjeenk Willink, 1953.
- Boven, M.A.P., Derksen, W, dan Witteveen, W.J., (eds.), Rechtsstaat en Sturing, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1987.
- Blaustein, Albert P., and Gisbert H. Flanz (eds.), Constitutions of the Countries of the World. "Indonesia" by McBeath, Gerald A., vol.V. Dobbs Ferry, NY: Oceana

- Publications Inc., 1973 (revised 1991).
- Brittan, Arthur, Privatised World, London-Henley-Boston: Routledge & Kegan Paul, 1978.
- Bruce, Maurice, The Rise of the Welfare State, London: World University Weidenfeld and Nicolson, 1973.
- Cairns, Huntington, Legal Philosophy From Plato to Hegel, Baltimore: The Johns Hopkin Press, 1949.
- Cameron, F.E., (ed.), The Influence of the US Constitution on Pacific Nations, Kapalua: The Foundation for the 21st Century Kapalua Pacific Center, 1987.
- Carnoy, Martin, and Derek Shearer, Economic Democracy. The Challenge of the 1980's, New York: Sharpe, 1980.
- Cawson, Alan, Corporatism and Political Theory, Oxford: Basil Blackwell, 1986.
- Chirot, Daniel (ed.), The Crisis of Leninism and the Decline of the Left: The Revolutions of 1989, Seattle and London: University of Washington Press, 1991.
- Cohen, Morris R., Law and the Social Order: Essays in Legal Philosophy, New Brunswick (USA) and London (UK): Transactional Books, 1982.
- Cole, G.D.H., Socialism and Fascism: 1931-1939, London: MacMillan, 1960.
- Comming, S., and Linscott, Robert N., (eds.), Man and the State: The Political Philosophers, Modern Library, Random House, 1953.
- Cornford, F.M., Plato: The Republic, New York, 1945.
- Curry, David P., The Constitution of the United States: A Primer for the People, Chicago-London: The University of Chicago Press, 1988.
- Dahl, Robert A., A Preface to Democratic Theory, Chicago: The University of Chicago Press, 1956.
- Daroeso, Bambang, dan Sugeng Suryanto, Undang-Undang Dasar 1945 dan Gerak Pelaksanaannya, Jakarta: Erlangga, 1983.
- "Daulat Ra'jal", himpunan edisi tahun 1931, 1932, 1933, dan 1934, Leiden: Dokumentasi KITLV.

- Dekker, Nyoman, Pertumbuhan Lembaga Legislatif di Indonesia, Disertasi Universitas Brawijaya, Malang, 1979.
- Deliar Noer, Mohammad Hatta: Biografi Politik, Jakarta: LP3ES, 1990.
- Demsetz, H., "Toward a Theory of Property Rights", proceeding, The American Economic Review, Mei 1967.
- d'Entreves, Alexander Passerin, The Notion of the State: An Introduction to Political Theory, Oxford: The Clarendon Press, 1967.
- Dicey, A.V., An Introduction to the Study of the Law of the Constitution, London : English Language Book Society and Macmillan, 1971. Dipoyudo, Kirdi, Pancasila: Arti dan Pelaksanaannya, Jakarta: CSIS, 1979.
- Downs, Anthony, An Economic Theory of Democracy, New York: Harper and Row, 1957.
- Dunn, John, The Politics of Socialism: An Essay in Political Theory, Cambridge University Press, 1984.
- Engelbrecht, Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia (Menurut Sistem Engelbrecht), Jakarta: Ichtiar Baru-van Hoeve, 1989.
- Evans, Eric J., Social Policy 1830-1914: Individualism, Collectivism, and the Origins of the Welfare State, London, Henley and Boston: Routledge & Kegan Paul, 1978.
- Falk, Richard, Human Rights and State Sovereignty, NY-London: Holmes & Meier, 1981.
- Feith, Herbert, "Democratisation in Indonesia: Misleading Rhetoric or Real Possibility", paper 21 Desember 1990, untuk diterbitkan dalam David J. Goldsworthy (ed.), Development and Social Change in Asia: Introductory Essays, atas kerjasama Radio Australia dengan Monash Development Studies Centre, 1991.
- \_\_\_\_\_, The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1962.
- \_\_\_\_\_, The Indonesian Elections of 1955, Ithaca, NY: Cornell University Far Eastern Studies Department, Southeast Asia Program, Modern Indonesia Project, Interim Report Series, 1957.
- \_\_\_\_\_, Wilopo Cabinet 1952-1953: A Turning Point in Post-Revolutionary

- Indonesia, Ithaca, NY: Cornell University, Southeast Asia Program, Monograph Series, Department of Far Eastern Studies, Cornell University, 1958.
- "Fikiran Ra'jat", majalah mingguan politik-populer, himpunan edisi 15 Juni 1932 dan seterusnya, Leiden: Dokeumentasi KITLV.
- Finch, Susan and Daniel S. Lev (comp.), Republic of Indonesia Cabinets: 1945-1965, Ithaca, New York: Cornell University, Department of Asian Studies, Modern Indonesia Project, Interim Report Series, 1965.
- Friedmann, Wolfgang, Legal Theory, 5th edition, London: Stevens & Sons, 1967.
- Giok Siong, Gouw, Segi-Segi Hukum Internasional Pada Nasionalisasi di Indonesia, Jakarta: Penerbit Universitas, 1960.
- \_\_\_\_\_, Pengertian Tentang Negara Hukum, tanpa penerbit, 1955.
- Gondokusumo, Djody, Parlemen Indonesia, Jakarta: Bulan Bintang, 1951.
- Gough, Ian, The Political Economy of the Welfare State, London and Basingstoke: The Macmillan Press, 1979.
- Gould, Carol C., Rethinking Democracy: Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy and Society, Cambridge University Press, 1988.
- Grant, Wyn (ed.), The Political Economy of Corporatism, London: Macmillan, 1985.
- Hadhikusuma, R.T.Sutantya R., dan Sumantoro, Pengertian Pokok Hukum Perusahaan: Bentuk-Bentuk Perusahaan Yang Berlaku di Indonesia, Jakarta: Rajawali Pers, 1991.
- Hadikusuma, Hilman, Hukum Ketatanegaraan Adat, Bandung: Alumni, 1981.
- Haga, Bauke Jan, Indonesische en Indische Democratie, Den Haag: Handelsdrukkerij "De Ster", 1924.
- Hancock, M. Donald, and Gideon Sjoberg (ed.), Politics in the Post-Welfare State: Responses to the New Individualism, New York and London: Columbia University Press, 1972.
- Haque, Rod, and Martin Harrop, Comparative Government and Politics: An Introduction, 2nd edition, Atlantic Highland: Humanities Press International Inc., 1987.

- Hardjasmita, A. Hanan, Sejarah Lahirnya Gerakan Koperasi Indonesia dan Perkembangannya Sampai Dengan Awal Orde Baru, Bandung: Armico, 1982.
- Harrison, M.L. (ed.), Corporatism and the Welfare State, Hampshire, England: Gower, 1986.
- Harrison, Reginald J., Pluralism and Corporatism: The Political Evolution of Modern Democracies, London-Boston-Sydney: George Allen & Unwin, 1980.
- Hart, H.L.A., The Concept of Law, Oxford: The Clarendon Press, 1979.
- Hatta, Mohammad, Demokrasi Kita, diterbitkan tersendiri dari artikel 1 Mei 1960, Majalah Pandji Masyarakat No. 22, Jakarta: Pandji Masyarakat, 1960.
- \_\_\_\_\_, Demokrasi Terpimpin, Jakarta: Djambatan, 1967 .
- \_\_\_\_\_, Indonesia Merdeka, Jakarta: Bulan Bintang, 1976.
- \_\_\_\_\_, Indonesian Patriot. MEMOIRS, Singapore: Gunung Agung, 1981.
- \_\_\_\_\_, Kedaulatan Rakyat, Jakarta: Kementerian Penerangan, 1946.
- \_\_\_\_\_, Mendayung Antara Dua Karang, Jakarta: Kementerian Penerangan, 1948; dan Jakarta: Bulan Bintang, 1988;
- \_\_\_\_\_, Pengertian Pancasila, Jakarta: Gunung Agung, 1989.
- \_\_\_\_\_, Persoalan Ekonomi Sosialis Indonesia, Jakarta: Djambatan, 1967.
- \_\_\_\_\_, Toedjoean dan Politik Pergerakan Nasional di Indonesia, Jacarta: Daulat Ra'jat, 1931.
- Heller, Thomas C. (et.al.), Reconstructing Individualism: Autonomy, Individuality and the Self in Western Thought, Stanford, California: Stanford University Press, 1986.
- Hepple, B.A., "Deregulation and the Rule of Law: An English Overview" dalam Bovens, Derksen dan Witteveen (eds.), Rechtsstaat en Sturing, Zwolle: W.E.J.Tjeenk Willink, 1987.

- Hessel, Bart, Rechtsstaat en Economische Politiek: 'Rechtsstaat And Economic Policy' (With A Summary In English), Amsterdam- Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink atas kerjasama dengan Nederlands Instituut voor Sociaal en Economische Recht (NISER), 1987.
- Hodges, Donald C., The Bureaucratization of Socialism, USA: The University of Massachusetts Press, 1981.
- Hodgson, Geoff, The Democratic Economy: A New Look at Planning, Markets and Power, Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books, 1984.
- International Commission of Jurists, Continued Absence of Democracy in Indonesia. (1960), 27 Bulletin of the International Commission of Jurists, 9-19.
- Indonesische Studieclub Soerabaja en Algemeene Studieclub bandoeng, "Soeloeh Indonesia Moeda", Majalah Bulanan, edisi no.1/Dec 1927 - no.12/Nov-Dec 1928.
- Jatmosumarto, Sumardi, "Koperasi dan Ekonomi Terpimpin", Suluh Indonesia, 1959.
- Jimly Asshiddiqie, Tradisi Pidana Dalam Islam dan Relevansinya Bagi Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia, tesis, Jakarta: Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 1988.
- Kahin, George Mc.T., Nationalism and Revolution in Indonesia, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1963, reprinted 1970.
- Kartodirdjo, Sartono (ed.), Elite Dalam Perspektif Sejarah, Jakarta: LP3ES, 1981.
- Khadduri, Majid, "Marriage in Islamic Law: The Modernist Viewpoints", American Journal of Comparative Law, vol.26 No.2, 1978.
- Koesnodiprodjo, Himpunan Undang2, Peraturan2, Penetapan2 Pemerintah Republik Indonesia, 1946, (cetakan kedua), Jakarta, tanpa tahun.
- \_\_\_\_\_, Koesnodiprodjo, Himpunan Undang2, Peraturan2, Penetapan2 Pemerintah Republik Indonesia, 1948, (cetakan kedua), Jakarta, tanpa tahun.
- Koesnoe, Mohammad, Musjawarah: Een Wijze van Volksbesluit-vorming volgens Adatrecht. (English Summary) (A Way of Popular Decision-making According to Adat Law), Nijmegen, Katholieke Universiteit, 1969. No.1 of the Series of "Publications on Adat Law of the Catholic University at Nijmegen" - G. van den Steenhoven (ed.).

- Kusnardi, Muh. dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 1983.
- Koesnardi, Moh. dan Bintan R.Saragih, Ilmu Negara, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988.
- Kovaks, Istvan, New Elements in the Evolution of Socialist Constitution, Budapest: Akademiai Kiado, 1968.
- Kranenburg. R., dan Tk. B. Sabaruddin, Ilmu Negara Umum, Jakarta: Pradnya Paramita, 1989.
- Laski, Harold J., A Grammar of Politics, London: George Allen & Unwin, edisi 1951.
- Laszlo, Ervin, Individualism, Collectivism, and Political Power: A Relational Analysis of Ideological Conflict, The Hague: Martinus Nijhoff, 1963.
- Lev, Daniel S., Judicial Authority and the Struggle for an Indonesian Rechtsstaat (1978), 13 *Law and Society Review*, 37-71.
- \_\_\_\_\_, The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics: 1957-59, Ithaca, Cornell Modern Indonesia Project, Monograph Series, 1966.
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), "Laporan Penelitian tentang Fungsi DPR dalam Teori dan Praktek" (Periode 1945- 1950), Jakarta: LKRN, LIPI, 1985.
- \_\_\_\_\_, Laporan Penelitian Perkembangan Internasional dan Nasional yang memengaruhi Pembangunan Indonesia, Buku III, "Fungsi Perwakilan dalam Sejarah Studi tentang Parlemen RI 1950-1959", Jakarta: Puslitbang Politik dan Kewilayahan, LIPI, 1988.
- \_\_\_\_\_, Laporan Penelitian "Fungsi Perwakilan dalam Sejarah (Studi tentang Volksraad)", Jakarta: Lembaga Research Kebudayaan Nasional, LIPI, 1986.
- Littlechild, S.C., The Fallacy of the Mixed Economy, Hobart Paperback, Institute of Economic Affairs, 1978.
- Logemann, J.H.A., Nieuwe Gegevens Over Het Onstaan van de Indonesische Grondwet van 1945, Amsterdam: Noord-Hollandsche Uitgevers, 1962. Edisi Indonesia, Keterangan-Keterangan Baru tentang Terjadinya Undang-Undang Dasar Indonesia 1945, Malang: Laboratorium Pancasila IKIP Malang, 1982.

- \_\_\_\_\_, Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht, Jakarta: Saksama, 1954.
- \_\_\_\_\_, Het Staatsrecht van Indonesie, Bandung-'s-Gravenhage: van Hoeve, 1954.
- Maarseveen, Henc van, dan van der Tang, Written Constitutions: A Computerized Comparative Study, Dobbs Ferry, NY: Oceana dan Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Nordhoff, 1978.
- Mansoer, Mohammad Tolchah, Teks Resmi dan Beberapa Soal Tentang UUD 1945, Bandung: Alumni, 1983.
- Marsh, D.C., The Welfare State: Concept and Development, London and New York: Longman, 1980.
- Martin, Thomas R., Sovereignty and Coinage in Classical Greece, New Jersey: Princeton, 1985.
- Martoseowigno, Sri-Soemantri, Ketetapan NPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara, Bandung: Remadja Karya, 1985.
- \_\_\_\_\_, "Masalah Kedaulatan Rakyat Berdasarkan UUD 1945" dalam Padmo Wahyono (ed.), Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.
- \_\_\_\_\_, Prosedur and Sistem Perubahan Konstitusi (Persepsi terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang-Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, Bandung: Alumni, 1984.
- Mas'ood, Mochtar, Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru, 1966-1971, Jakarta: LP3ES, 1989.
- Mayer, Robert R., dan Ernest Greenwood, The Design od Social Policy (diterjemahkan oleh Sutan Zanti Arbi dan Wayan Ardhana dengan judul Rancangan Penelitian Kebijakan Sosial, Jakarta: Pustekom Depdikbud dan Rajawali, 1984.
- McIlwain, Charles Howard, Constitutionalism: Ancient and Modern, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1966.
- Miriam Budiardjo (ed.), Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa, Jakarta: Sinar Harapan, 1986.



- \_\_\_\_\_, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: Gramedia, 1989. Mishra, Ramesh, The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change, Harvester Wheatsheaf, London, 1984.
- Moertono, Soemarsaid, Negara dan Usaha Bina-Negara Di Jawa Masa Lampau (Studi tentang Masa Mataram II, Abad XVI Sampai XIX (judul asli: State and Statecraft in Old Java: A Study of the Later Mataram Period, 16th to 19th Century), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1985.
- Mosca, Gaetano, The Ruling Class (judul asli Elementi di Scienza Politica, terj. Hannah D.Kahn dengan pengantar oleh Arthur Livingston), New York-London: McGraw-Hill Book, 1939.
- Munkner, Hans H., Hukum Koperasi (judul asli: Ten Lectures on Cooperative Law, terj. Abdulkadir Muhammad), Bandung: Alumni, 1987.
- Muslehuddin, Muhammad, Philosophy of Islamic Law and the Orientalists (A Comparative Study of Islamic Legal System), Lahore: Islamic Publication, 1980, hal. 120.
- Murray, A.R.M., Introduction to Political Philosophy, London: Cohen and West, 1953.
- Nagel, Jack H., The Descriptive Analysis of Power, New Haven: Yale University Press, 1975.
- Naisbitt, John, and Patricia Aburdene, Mega Trends 2000, London: Sidwick & Jackson, 1990.
- Nasution, Anwar, Tinjauan Ekonomi Atas Dampak Paket Deregulasi Tahun 1988 Pada Sistem Keuangan Indonesia, Jakarta: PAU- Ekonomi-UI dan Gramedia, 1991.
- Nasroen, M., Dasar Falsafah Adat Minangkabau, Jakarta: Bulan Bintang, 1971.
- Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht, Nederlands International Law Review, Leiden, Volume V (July 1958), hal.227-247; dan Volume VI (July 1959), hal.217-256.
- Neumann, Franz, The Democratic and the Authoritarian State: Essays in Political and Legal Theory, Illinois: The Free Press, 1957.
- \_\_\_\_\_, The Rule of Law: Political Theory and the Legal System of Modern Society, Leamington Spa and Heidelberg, 1986.

- O'Neill, John, (ed.) Modes of Individualism and Collectivism, London: Heinemann, 1973.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), The Welfare State in Crisis, An Account of the Conference on Social Policies in the 1980's, Paris, 20-23 October 1981.
- Organski, A.F.K., Tahap-Tahap Perkembangan Politik (Judul asli: The Stages of Political Development), terjemahan Sinaulan, Jakarta: Akademika Pressindo, 1985.
- Padmo Wahyono, Bahan-Bahan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, Jakarta: Aksara Baru, 1981.
- \_\_\_\_\_, Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.
- \_\_\_\_\_, Membudayakan Undang-Undang Dasar 1945, Jakarta: Ind-Hild Co, 1991.
- \_\_\_\_\_, Negara Republik Indonesia, Jakarta: Rajawali, 1982.
- Paripurno, Yudo, Notaris, "Akta Perseroan Terbatas P.T. Bank Muamalat Indonesia", Jakarta: 1 Nopember 1991.
- Peaslee, Amos J., Constitutions of Nations, The Hague: Martinus Nijhoff, Vol.I, 1950 dan Vol.II-III, 1968.
- Pelczynski, Z.A., The State and Civil Society: Studies in Hegel's Political Philosophy, Cambridge University Press, 1984.
- \_\_\_\_\_, (ed.), Hegel's Political Philosophy: Problems and Perspectives. A Collection of New Essays, London: Cambridge University Press, 1971.
- Penders, C.L.M., Mohammad Hatta: Indonesian Patriot MEMOIRS, Singapore: Gunung Agung, 1981.
- Pendidikan Nasional Indonesia, Kearifan Indonesia Merdeka (KIM) 1933.
- Pigou, A.C., Socialism versus Capitalism, London: Macmillan, 1937.
- Pranarka, A.M.W., Sejarah Pemikiran tentang Pancasila, Jakarta: CSIS, 1985.

- Pringgodigdo, A.G., Perubahan Kabinet Presidensiil Mendjadi Kabinet Parlementer, Yogyakarta: Jajasan Fonds Universiteit Negeri Gadjah Mada, tanpa tahun.
- Pringgodigdo, A.K., Sedjarah Pergerakan Rakjat Indonesia, Jakarta: Pustaka Rakjat, 1950.
- \_\_\_\_\_, The Office of President in Indonesia as Defined in the Three Constitutions in Theory and Practice, Modern Indonesia Project, Ithaca, New York: Cornell University, 1957.
- Prodjodikoro, Wirjono, Azas-Azas Hukum Tata Negara Di Indonesia, Jakarta: Dian Rakyat, 1989.
- Popper, Karl R., Gagalnya Historisisme (judul asli: *The Poverty of Historicism*, 1961), Jakarta: LP3ES, 1985.
- Quinton, Anthony (ed.), Political Philosophy, Oxford: Oxford University Press, 1978.
- Rahardjo, Satjipto, Ilmu Hukum, Bandung: Alumni, 1980.
- Raz, Joseph, The Concept of a Legal System: An Introduction to the Theory of Legal System, 2nd edition, Oxford: Clarendon Press, 1980.
- Republik Indonesia, "Bahan Penataran P4, UUD 1945, dan GBHN", Jakarta, Sekretariat Negara, 1986.
- \_\_\_\_\_, Dewan Perwakilan Rakyat, Rancangan Undang-Undang tentang Perkoperasian, disetujui untuk diundangkan oleh Presiden, 1992.
- \_\_\_\_\_, Djawaban Pemerintah atas Pemandangan Umum Konstituante mengenai Amanat Presiden Tanggal 22 April 1959 dan Andjuran Pemerintah Untuk "Kembali Ke Undang-Undang Dasar 1945", Jakarta: Kementerian Penerangan, 1959.
- \_\_\_\_\_, Berita Repoeblik, Tahoen II No.7, Percetakan Repoeblik Indonesia, 15 Febroeari 1946.
- \_\_\_\_\_, Berita Negara RI No.1919A/1992, tentang Perseroan Terbatas "P.T. Bank Muamalat Indonesia", TBN No.34.
- \_\_\_\_\_, Himpunan Peraturan Badan Usaha Milik Negara, Jakarta: Departemen Keuangan, 1991.

- \_\_\_\_\_, "Himpunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat, 1945-1987", Jakarta: Setjen DPR-RI, 1984.
- \_\_\_\_\_, "Himpunan Peraturan Perundang-Undangan tentang Kelancaran Arus Barang Untuk Menunjang Kegiatan Ekonomi, Jakarta: Sekretariat Negara, 1985.
- \_\_\_\_\_, "Himpunan Peraturan mengenai Paket Kebijakan Bidang Keuangan dan Perbankan Republik Indonesia", Jakarta, 1988.
- \_\_\_\_\_, Kembali Ke Undang-Undang Dasar 1945, Penerbitan Khusus No.48, Jakarta: Kementerian Penerangan, 1959.
- \_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara.
- \_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama, 1961-1969.
- \_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup.
- \_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No. IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan GBHN.
- \_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No. V/MPRS/1965 tentang Amanat Politik Presiden/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS Yang Berjudul "Berdikari" Sebagai Penegasan Revolusi Indonesia Dalam Bidang Politik, Pedoman Pelaksanaan Manipol dan Landasan Program Perjuangan Rakyat Indonesia.
- \_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No. VI/MPRS/1965 tentang Banting Stir Untuk Berdiri Di Atas Kaki Sendiri di Bidang Ekonomi dan Pembangunan.
- \_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.VII/MPRS/1965 tentang "GESURI", "TAVIP", "The Fifth Freedom Is Our Weapon", dan "The Era of Confrontation" Sebagai Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia.
- \_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-Prinsip Musyawarah Untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin Sebagai Pedoman Bagi Lembaga-Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan.
- \_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar

Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah Pada Posisi dan Fungsi Yang Diatur Dalam Undang-Undang Dasar 1945.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.XII/MPRS/1966 tentang Penegasan Kembali Landasan Kebijaksanaan Politik Luar Negeri Republik Indonesia.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.XIV/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia Panitia Ad Hoc MPRS Yang Bertugas Melakukan Penelitian Lembaga-Lembaga Negara, Penyusunan Bagan Pembagian Kekuasaan Di Antara Lembaga-Lembaga Negara Menurut Sistem UUD 1945, Penyusunan Rencana Penjelasan Pelengkap UUD 1945 dan Penyusunan Perincian Hak-Hak Azasi Manusia.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.XVI/MPRS/1966 tentang Pengertian Mandataris.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.XVII/MPRS/1966 tentang Pemimpin Besar Revolusi.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.XVIII/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPRS No.III/MPRS/1963.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara Di Luar Produk MPRS Yang Tidak Sesuai Dengan Undang-Undang Dasar 1945.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.XXII/MPRS/1966 tentang Kepartaian, Keormasan dan Kekayaan.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.XXVIII/MPRS/1966 tentang Kebijakan Peningkatan Kesejahteraan Rakyat.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.XXXIV/MPRS/1967 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPRS No.I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.XXXV/MPRS/1967 tentang Pencabutan Ketetapan MPRS No.XVII/MPRS/1966.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.XXXVI/MPRS/1967 tentang Pencabutan Ketetapan MPRS No.XXVI/MPRS/1966.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.XXXVII/MPRS/1968 tentang Pencabutan Ketetapan MPRS No.VIII/MPRS/1965 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmah Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.XXXVIII/MPRS/1968 tentang Pencabutan Ketetapan-Ketetapan MPRS No.II/MPRS/1960, No.IV/MPRS/1963, No.V/MPRS/1965, No.VI/MPRS/1965, dan No.VII/MPRS/1965.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS XXXIX/MPRS/1968 tentang Pelaksanaan Ketetapan MPRS No.XIX/MPRS/1966.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No. XLII/MPRS/1968 tentang Perubahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No.XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPRS No.XLIII/MPRS/1968 tentang Penjelasan Ketetapan MPRS No.IX/MPRS/1966.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPR No.I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPR No.IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPR No.VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPR No.I/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPR No.IV/MPR/1978 tentang Garis-garis Besar Haluan negara.

\_\_\_\_\_, Ketetapan MPR No.VII/MPR/1978 tentang Pemilihan Umum.

- \_\_\_\_\_, Ketetapan MPR No.I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- \_\_\_\_\_, Ketetapan MPR No.II/MPR/1983 tentang Garis- Garis Besar Haluan negara.
- \_\_\_\_\_, Ketetapan MPR No.III/MPR/1983 tentang Referendum.
- \_\_\_\_\_, Ketetapan MPR No.IV/MPR/1983 tentang Pemilihan Umum.
- \_\_\_\_\_, Ketetapan MPR No.I/MPR/1988 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan MPR-RI No.I/MPR/1983 tentang Peraturan tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- \_\_\_\_\_, Ketetapan MPR No.II/MPR/1988 tentang Garis- Garis Besar haluan Negara.
- \_\_\_\_\_, Ketetapan MPR No.III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum.
- \_\_\_\_\_, Lembaran Negara (UU, PP, dan Keppres) dan Tambahan Lembaran Negara, tahun 1950, 1951, 1952, 1953, 1954, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1963, 1964, 1965, 1966, 1967, 1968, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992 Jakarta: Sekretariat Negara, 1950, 1951, 1952, 1953, 1954, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1963, 1964, 1965, 1966, 1967, 1968, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992.
- \_\_\_\_\_, "Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia", Sekretariat Jenderal DPR-RI, Jakarta, 1987.
- \_\_\_\_\_, "Rantjangan Konstitusi Republik Indonesia Serikat", Jakarta: Kementeraian Penerangan, 1949.
- \_\_\_\_\_, "Rentjana Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia", Jakarta, Kementerian Penerangan, 1950.
- \_\_\_\_\_, "Sekitar Perubahan Struktur dan Personalia Kabinet AMPERA, 11 Oktober 1967, Jakarta: Departemen penerangan RI., 1967.
- \_\_\_\_\_, "Research Kronologi", Departemen LNRI (Luar Negeri), Direktorat Research, Seksi Dokumentasi, 1969-1970.

- \_\_\_\_\_, "Risalah Perundingan DPR-RI Th.I/1950, Th.II/1951, dan Th.III/1952", Jakarta: DPR, 1950.
- \_\_\_\_\_, "Risalah Perundingan DPR", Sekretariat DPR 1952.
- \_\_\_\_\_, "Risalah Sidang BP-KNP", Sekretariat DPR 1950.
- \_\_\_\_\_, "Risalah Rapat DPR-RIS", Sekretariat DPR 1950.
- \_\_\_\_\_, "Risalah Rapat-Rapat Pleno: Sidang Pertama MPRS" (10 Nopember-7 Desember 1960), Sekretariat MPRS, 1960.
- \_\_\_\_\_, "Soematra Timur Bergerak", Risalah Pidato- Pidato, Resolusi-Resolusi, Siaran-Siaran, dan Suara-Suara Pers Jang Menudju ke Negara Kesatuan, Kementerian Penerangan RI, 1950.
- Rizzi, Bruno, The Bureaucratization of the World. The USSR: Bureaucratic Collectivism, London and New York: Tavistock Publications, 1985.
- Robison, Richard, Capitalism and the Bureaucratic State in Indonesia: 1965-1975, Sydney: University of Sydney Press, 1979.
- Robson, William A., Welfare State and Welfare Society: Illusion and Reality, London-Boston-Sydney: George Allen & Unwin, 1977.
- Rousseau, Jean Jacques, Kontrak Sosial, (judul asli: Du Contrat Social, Jakarta: Dian Rakyat, 1989 (dengan lampiran teks asli), atau terjemahan Sumardjo dari edisi Inggris The Social Contract (1947), Jakarta: Erlangga, 1986.
- \_\_\_\_\_, Kontrak Sosial (judul asli: Du Contrat Social), Jakarta: Dian Rakyat, 1989.
- Sabine, George H., Teori-Teori Politik: Sejarah Pertumbuhan dan Perkembangannya (Judul asli: A History of Political Theory, 1937-1950), Jilid 2, Bandung: Binacipta, 1981.
- Saifulin, Murad (ed.), Socialism and Democracy: A Reply to Opportunists, Moscow: Progress, 1974.
- Sanders, Trevor J., Plato: The Laws, Penguin Classics, 1986.
- Saragih, Bintan R., Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988.



- Sastranegara, R., Hukum Tata Negara Indonesia Sedjak Perang Dunia ke-II, Jakarta: Neijenhuis & Co., 1953.
- Sastroamidjojo, Ali and Robert Delson, The Status of the Republic of Indonesia in International Law, (1949), 49 Columbia Law Review, 344-361.
- Scherer, Savitri Prastiti, Keserasian dan Kejanggalan: Pemikiran-Pemikiran Priayi Nasionalis Jawa Awal Abad XX, Jakarta: Sinar Harapan, 1985.
- Schultz, Harold J., English Liberalism and the State: Individualism or Collectivism?, Lexington, Mass.: Heath, 1971-1972.
- Schumpeter, Joseph A., Capitalism, Socialism, and Democracy, London: George Allen & Unwin, 1943-1961.
- Smith, Steven B., Hegel's Critique of Liberalism: Rights in Context, Chicago and London: The University of Chicago Press, 1989.
- Soekarno, Pancasila Sebagai Dasar Negara, Jakarta: Inti Idayu Press dan Yayasan Pendidikan Soekarno, 1986.
- Stankiewicz, W.J. (ed.), In Defence of Sovereignty: A Critique and An Interpretation, New York-London-Toronto: Oxford University Press, 1969.
- Steinberger, Peter J., Logic and Politics: Hegel's Philosophy of Right, New Haven and London: Yale University Press, 1988.
- Stephens, John D., The Transition from Capitalism to Socialism, London: MacMillan, 1979.
- Strong, C.F., Modern Political Constitution, London: The English Language Society, 1966.
- Subekti, R. dan Tjitrosudibio, R., Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Jakarta: Pradnya Paramita, 1981.
- Sunario, Individu dan Kolektiviteit Dalam UUD Sementara RI, Jakarta: Pustaka & Penerbit Endang, tanpa tahun.
- Suny, Ismail, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Jakarta: Calindra, 1965.
- \_\_\_\_\_, Mencari Keadilan, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.

- \_\_\_\_\_, Mekanisme Demokrasi Pancasila, Jakarta: Aksara Baru, 1984.
- \_\_\_\_\_, Pembagian Kekuasaan Negara, Jakarta: Aksara Baru, 1985.
- Supomo, R., Statut Uni Indonesia-Belanda, Jakarta: Djambatan, 1950.
- \_\_\_\_\_, The Provisional Constitution of the Republic of Indonesia: with annotations and explanations of each article by R.Supomo, Translated by Garth N.Jones, Ithaca: Cornell University, Asian Studies Dept., Modern Indonesia Project, Translation Series, 1964.
- Swasono, Sri Edi, Dari Daulat Tuanku ke Daulat Rakyat, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 1992.
- \_\_\_\_\_, Demokrasi Ekonomi: Komitmen Pembangunan Indonesia, Pidato Pengukuhan Guru Besar FEUI, Jakarta: UI- Press, 1988.
- \_\_\_\_\_, Demokrasi Ekonomi: Keterkaitan Usaha Partisipatif vs Konsentrasi Ekonomi, Jakarta: KOPKAR- DEKOPIN, 1990.
- \_\_\_\_\_, Demokrasi Ekonomi dan Pembangunan Partisipatif, Himpunan Makalah/Sambutan Ketua Umum DEKOPIN 1990/1991, Jakarta: DEKOPIN, 1991.
- \_\_\_\_\_, Hak Politik vs Hak Hukum Dalam Proses Pembangunan, Jakarta: KOPKAR-DEKOPIN, 1990.
- \_\_\_\_\_, Pembangunan Berwawasan Sejarah: Kedaulatan Rakyat, Demokrasi Ekonomi dan Demokrasi Politik, Padang: UI-Press dan Universitas Bung Hatta, 1990.
- \_\_\_\_\_, Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi, Jakarta: UI Press, 1985.
- \_\_\_\_\_, dan Fauzie Ridjal (eds.), Mohammad Hatta: Beberapa Pokok Pikiran, Jakarta: UI-Press, 1992.
- Tjiptoherijanto, Prijono, dan Prijono, Yumiko M, Demokrasi di Pedesaan Jawa, Jakarta: Sinar Harapan dan LPFE, 1983.
- Toffler, Alvin, Future Shock, New York: Bantam Book, 1971.
- United Nations, Basic Facts About the United Nations, New York: UN Department of Publication, 1989.

United Nations, "Permanent Missions to the United Nations No.261, September, 1987.

van Dijk, C., Political Development, Stability and Democracy: Indonesia in the 1980's, Centre for Southeast Asian Studies, The University of Hull, 1989.

Von Hayek, F.A., Law, Legislation and Liberty, Vol.3 "The Political Order of A Free People", Chicago: The University of Chicago Press, 1979.

Yamin, Muhammad, Konstituante Indonesia dalam Gelanggang Demokrasi, Jakarta: Djambatan, 1956.

\_\_\_\_\_, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jili I, Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959 dan Jilid II dan III, 1960.

\_\_\_\_\_, Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

Zylstra, Bernard, From Pluralism to Collectivism: The Development of Harold Laski's Political Thought, Assen, The Netherlands: van Gorcum & Comp., 1970.

## INDEKS NAMA

Abdul Karim, 182  
Abidin, 28  
Aburdene, 235, 237  
Acton, 268  
Adityawarman, 40  
Alfian, 148, 150  
Algadrie, 124  
Anak Agung Gde Agung, 111, 118  
Anderson, 3  
Arifin, 28  
Aristoteles, 12, 15, 20  
Arudji, 124  
Arrent, 68  
Asad, 63  
Asaat, 143, 145  
Asshiddiqie, 58  
Atmosudirdjo, 47, 49, 51, 66  
Attamimi, 1, 7, 10, 11, 3, 24, 78, 85, 266, 272  
Azhary, 64  
Azzam, 63

Baharuddin, 133, 142, 148  
Barker, 15  
Barry, 59  
Baut, 118, 248  
Beerling, 4  
Berki, 15  
Bhandari, 12  
Blaustein, 46, 54  
Boeke, 37  
Bovens, 2  
Brittan, 60, 237  
Budiman, 4

Cairns, 15, 17  
Cameron, 51  
Carnoy, 59, 235  
Chirof, 233  
Coase, 235  
Cohen, 12  
Comming, 154  
Cornford, 15  
Currie, 46, 49

Dahl, 59  
Daroeso, 141, 142, 152, 154  
Dekker, 143  
Deliar, 111, 118  
Demsetz, 235  
D'Entreves, 7, 11  
Derksen, 2  
De Teew, 34  
Dimaran, 248  
Dicey, 22, 123  
Djohar, 182  
Djojohadikusumo, 182  
Djuanda, 146, 148  
Dooyeweerd, 10  
Downs, 60

Firnch, 142, 146, 148, 151, 152, 154, 155  
Flanz, 46, 54  
Flavius, 64  
Feith, 241  
Friedmann, 13, 15, 19, 43, 268

Gandhi, 31  
Gani, 184, 185  
Giok Tjhan, 145, 146  
Goldsworthy, 239  
Gondokusumo, 133  
Gorbachev, 232, 2233  
Gough, 231  
Gouw Giok Siong, 188  
Greenwood, 8

Hadhikusuma, 222  
Hadiatmodjo, 15  
Hadikusuma, 38, 39, 40, 133  
Haga, 38, 39  
Hague, 8  
Halim, 145  
Hamengkubuwono, 133  
Hamid, 78, 118  
Harahap, 104, 105, 106, 108, 133, 146  
Harmaily, 7, 25 86, 156, 157, 180  
Harrop, 8  
Hart, 10, 43

Hatta, 2, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 45, 59, 72, 93, 96, 110, 111, 118, 124, 152, 154, 159, 182, 231  
Harman, 118, 248  
Hassan, 256  
Hayek, 60  
Hazairin, 148  
Hegel, 15, 16, 17, 18, 19, 20  
Heller, 16  
Hepple, 2  
Hermani, 135  
Hessel, 14, 20, 264  
Hitler, 33, 240  
Hobbes, 7, 66, 155, 157  
Hodges, 232  
Hodgson, 59, 234, 235  
Holt, 3  
Huntington, 239, 241

Jatmosumarto, 191  
Jellineck, 7

Kant, 17, 155, 157  
Kartodirdjo, 37, 64  
Kelsen, 23  
Khadduri, 18, 64  
Koesnardi, 7, 11  
Koesnodiprodjo, 135, 136, 138, 139, 143, 144, 182, 183, 185, 188  
Koesnoe, 40  
Kollewijn, 188  
Kotok, 55, 56  
Kovaks, 54, 55, 56, 57  
Krabbe, 11  
Kravtsov, 56, 57  
Kusnardi, 7, 25, 86, 156, 157  
Kusumasumantri, 120, 133, 134, 145  
Kuyper, 10

Laski, 22  
Laszlo, 14, 21  
Latuharhary, 124, 135, 136  
Lev, 4, 142, 146, 148, 149, 151, 152, 154, 155  
Linscott, 154  
Littlechild, 235  
Locke, 66, 154, 155, 156  
Logemann, 7

Malik, 135  
Mangkusasmito, 148, 150  
Mangunkusumo, 184  
Mangunsarkoro, 142, 143  
Mansoer, 40  
Manuhua, 28  
Mardanus, 182  
Martin, 12  
Mas' oed, 171  
Mas'ud, 166  
Mayer, 8  
McIlwain, 229  
McNair, 188  
Miriam Budiardjo, 1, 9, 12, 25, 26, 42, 43, 123, 148, 150, 230  
Mishra, 234  
Moedjanto, 37  
Moertono, 3, 37  
Montesquieu, 12, 43, 44, 45, 155  
Mosca, 11  
Murray, 15, 16  
Muslehuddin, 14  
Musolini, 240  
Muwardi, 182

Nagel, 9, 42  
Naisbitt, 235, 237  
Nasution, 22, 221, 259  
Natsir, 133, 146, 148  
Nawiasky, 23  
Nehru-moeda, 31  
Nejatullah Siddiqi, 255  
Neumann, 2  
Nitisastro, 108, 127, 128, 129

Ostwald, 12

Paripurno, 111  
Peaslee, 12, 46  
Polczynski, 16  
Pirie, 236  
Plato, 12, 15, 17, 267, 268  
Poole, 60  
Popper, 8  
Pound, 8  
Pranarka, 114  
Prastiti Scherer, 3

Prawiranegara, 152, 155  
 Prodjodikoro, 7, 10  
  
 Radjiman, 68, 158  
 Rahardjo, 8, 131  
 Ramadhan, 63  
 Ridjal, 30, 34  
 Rousseau, 66, 155  
  
 Sabine, 15, 19  
 Sakirman, 78, 134, 145, 148  
 Salim, 63  
 Saragih, 7, 11, 148, 150  
 Sastrosatomo, 133, 134, 136  
 Saunders, 268  
 Scholten, 7  
 Schumpeter, 60  
 Shearer, 59, 235  
 Singodimedjo, 135  
 Soebardjo, 120  
 Soeharto, 168, 172, 182, 274  
 Soekarno, 2, 28, 29, 31, 33, 34, 58, 59, 69, 71, 72, 118, 124, 137, 142, 150, 155, 195  
 Soelaiman, 33  
 Soemantri, 80, 81  
 Soenario, 29  
 Soepeno, 182  
 Soepemo, 17, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 78, 79, 92, 112, 120, 124, 147, 155, 160, 281  
 Soerachman, 182  
 Soerjono, 131  
 Soetardjo, 135, 136  
 Steinberger, 16, 18, 19  
 Strong, 5, 22  
 Stahl, 123  
 Stalin, 240  
 Stefanovitch, 54  
 Subekti, 245  
 Sudjono, 148, 150  
 Sukiman, 79, 133, 146  
 Sulaiman, 32, 110  
 Sumantoro, 222  
 Sunario, 4  
 Suny, 64, 81, 88, 94, 95, 112, 116, 120, 152, 154, 266, 272  
 Sun Yat Sen, 31  
 Suparman, 29  
 Suryanto, 141, 142, 152, 154  
 Swasono, 2, 30, 34, 41, 96, 103, 104, 105, 108, 121, 127, 128, 280, 281, 287, 288



Syahrir, 29, 134, 135, 136, 138, 141, 142, 149, 151  
Syarifuddin, 151, 154

Tambunan, 124  
Ter Haar, 7  
Thaib, 34  
Thamrin, 148, 150  
Tjiptoherijanto, 41  
Tjitrosudibio, 245  
Tjokroadisurjo, 184  
Trotsky, 232

Wahyono, 22, 67, 76, 77, 78, 80, 84, 103, 104, 109, 280, 283  
Waterson, 220, 221  
Wayan Ardhana, 8  
Wellhausen, 64  
Wilopo, 121, 127, 128, 129, 133, 134, 146, 148  
Witteveen, 2  
Wongsonegoro, 148

Yamin, 1,28, 66,68, 71, 72, 73, 78, 79, 83, 92, 111, 112, 113, 114, 122, 124, 125,  
148, 152, 155, 158, 159, 231, 269, 270  
Yumiko M. Prijono, 41

Zanti Arbi, 8

## INDEKS MASALAH

- Antagonisme, 163
- Anthropocentrisme, 270
- Anti monopoli, 287
- Antinomi, 13, 35
- Antitesis, 20
- Anti trust, 287
  
- Backlash, 240
- Banting Stir, 159, 162, 195
- Berdikari, 159, 162, 195
- Bezitter, 261, 277
- Bicameral, 144, 145
- Bolsewick, 232
  
- Citoyen, 77, 85, 90, 272
- Collectivisme van voortbrengsel, 33
- Collectivisme van bezit (eigendom), 33
  
- Debirokratisasi, 212, 213, 214, 232, 263, 292
- Deideologis, 14, 264
- Dekontrol, 213, 214
- Deregulasi, 212, 220
- Domain of sovereignty, 43
- Dominium, 12, 44, 45, 58
  
- Economic constitution, 54
- Efek Oedipus, 239
- Eigenaar, 278
- Emporium, 64
- Enquete, 180, 181, 186, 187
- Etatisasi, 205
  
- Factum subjectionis, 156
- Factum unionis, 156
- Free fight liberalism, 208
  
- Gesuri, 159, 162
- Gewalt, 16
- Glasnost, 233
- Go public, 277
- Government by Amateurs, 76
- Government by Professionals, 76

Heroisme, 155

Idee totaliter, 67

Imperium, 12, 44 45, 58, 64

Integralistik, 68, 69, 71

Interpelasi, 132, 133, 134, 143, 180, 181, 186, 187

Intervensi, 226

Intervensionis(t), 225, 231, 232

Jargon, 171

Juridis-filosofis, 7, 8

Juridis-historis, 7, 8

Juridis-politis, 8

Keynesianisme, 236

Kolektivisme negara, 263, 276, 287

Kolektivisme rakyat (kerakyatan), 263, 297

Laizzes faires, 230, 234

Law in action, 8

Law in the books, 8

Legal sovereignty, 77

Legislasi, 42

Legislative policy, 8

Leviathan, 7

Loro-loroning atunggal, 164

Macht, 16

Machtsstaat, 16

MANIPOL, 159, 164, 166

Medezeggenschap, 219

Monopoli, 292

Mosi, 33, 142, 145, 180

Musykat, 163, 179, 182, 184, 185.

Nachwachterstaat, 230, 231

NASAKOM, 161, 162, 166, 167, 168

Ndherek karsa dalem, 37

Oligopoli, 292

Over-ruled, 226

Pangrehpraja, 135

Political Constitution, 54

Political law, 45

Political sovereignty, 77

Private State, 238  
Proletar, 34  
Property, 44, 45  
Property rights, 235

Raja-Dewa, 37, 64  
Raja-Pendeta, 64  
Rechtsstaat, 2, 16, 20, 123  
Referendum, 90  
Rembug desa, 38  
Resolusi, 180  
Revolutie grondwet, 150

Sakramental, 17  
Scope and domain of power, 9  
Sekehe desa, 38  
Sintesis, 20, 160, 164, 167  
Sinthese, 163  
Social cost, 235  
Social security, 231  
Sovereign, 10, 42, 43, 44, 45, 58  
Stoics, 15  
Suyet, 85, 272  
Swastanisasi, 292

TAVIP, 159, 162  
Tesis, 20  
Teokrasi, 63, 64  
The New Right, 234  
Theocentrisme, 270  
The Rule of Law, 2, 123  
Totalitarianisme, 20, 240  
Totalitas, 66, 289

USDEK, 165, 166

Verbintennis, 17  
Volonte de tous, 77, 89  
Volonte generale, 77, 89

Welfare state, 60, 234, 235, 238  
Welvaart Staat, 231  
Wenang wisesa ing sanagari, 37  
Workfare, 238

## DATA RINGKAS PRIBADI (Curriculum Vitae)

- 1. NAMA : Jimly Asshiddiqie.
- 2. TEMPAT/TGL LAHIR : Palembang, 17 April, 1956.
- 3. STATUS MARITAL : Beristeri dan tiga anak.
- 4. ALAMAT : Jl. Enau II Blok E.51, Jatibening Dua, Bekasi.
- 5. PENDIDIKAN :

- 1) Ibtidaiyah, 1962-1968 (Palembang).
- 2) Tsanawiyah, 1968-1971 (Palembang).
- 3) 'Aliyah, 1971-1974 (Palembang).
- 4) Fakultas Hukum UI, 1977-1982 (Jakarta).
- 5) Fakultas Pasca Sarjana Bidang Ilmu Hukum UI Jakarta:
  - a. Program S2, 1984-1988.
  - b. Program S3, 1989-1993.

5. PEKERJAAN :

1) Sekarang :

- a. Staf Pengajar Fakultas Hukum UI, Jakarta.
- b. Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Islam As-Syafi'iyah, Jakarta.

2) Pengalaman Kerja:

- a. Pembantu Rektor Bidang Kemahasiswaan Universitas Islam As-Syafi'iyah (UIA) Jakarta, 1985-1993.
- b. Wakil Direktur Sekolah Tinggi Wiraswasta, Jakarta, 1982-1983 dan staf pengajar sejak 1981 s/d 1983.
- c. Staf penelitian dan pendidikan di Lembaga Studi Pembangunan (LSP), Jakarta, 1980 - 1982.
- d. Staf penelitian dan pendidikan Program Pembinaan Industri Kecil, LP3ES (Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial), Jkt., 1979-1981.
- e. Asisten Sekretaris Commercial Kedutaan Besar Mesir, Jakarta, 1978-1979.
- f. Penterjemah Bahasa Inggris-Indonesia, Kedutaan Besar Pakistan, Jakarta, 1975-1977.
- g. Guru Bahasa Inggris SMP Karya Palembang, 1974-1975.
- h. Guru Kursus Bahasa Inggris di Palembang 1972 - 1975.

## 6. KARIL/PUBLIKASI (yang penting-penting):

- a. "Pembaharuan Hukum di Indonesia", Fakultas Pasca Sarjana, Universitas Indonesia, 1984.
- b. "Cultural Heritage in Indonesian Law: The Case of Borobudur Explotion", Universitas Indonesia, 1987.
- c. "SUPERSEMAR: Konteks Kultural Kasus Suksesi Kepemimpinan di Indonesia", Majalah Ilmiah WIDYA, Depdikbud (1987).
- d. "Analisis terhadap Perkembangan Jamaah Haji Indonesia: 1945-1986", Fakultas Pasca Sarjana UI, 1986.
- e. "Pendekatan Sistem Dalam Pemasyarakatan Terpidana Menurut Tinjauan Ilmu Hukum", Majalah Hukum dan Pembngunan Universitas Indonesia, 1988). (Mendapat penghargaan sebagai karya ilmiah hukum terbaik 1988 oleh Yayasan Sudarto dan the Asia Foundation, 1988).
- f. "Telaah Kritis mengenai Perspektif Historis-Evolusioner dalam Studi Hukum dan Perkembangan Sosial di Indonesia", Majalah Hukum dan Pembangunan, UI, 1989.
- g. "Kembali Ke Undang-Undang Dasar 1945", Seminar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1987.
- h. "Evaluasi Sidang Umum MPR-RI 1988", Seminar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988.
- i. "HUKUM ISLAM DAN PERADILAN: Dilemma Legislasi Hukum Agama di Negara Pancasila", Majalah Ilmiah PESANTREN 1989.
- j. "Russel dan Kekuasaan", Majalah Hukum dan Pembangunan, Universitas Indonesia, 1990.
- k. Bentuk-Bentuk Pidana dalam Tradisi Islam dan Relevansinya Bagi Pembaharuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana di Indonesia (sedang dalam persiapan penerbitan, 1992).
- l. Teori Hukum dan Filsafat Hukum, bahan perkuliahan Filsafat Hukum, Fakultas Hukum UIA, Jakarta, 1990.
- m. Teori Hukum Menjelang Abad ke-21, Jurnal Ilmiah Spektra UIA, Jakarta, 1989.
- n. Dan lain-lain sebagainya, baik disampaikan dalam berbagai pertemuan ilmiah maupun dipublikasikan melalui media ilmiah sejak tahun 1977-sekarang.

## 8. LAIN-LAIN.

- a. Anggota Kelompok Kerja GBHN, TANNAS dan WASNUS, Dewan HANKAMNAS, 1991-1992.
- b. Dewan Redaksi Majalah HUKUM dan PEMBANGUNAN Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1990 - sekarang.
- c. Dewan Redaksi Majalah Islam berbahasa Inggris "MIZAN", Pusat Perpustakaan Islam Istiqlal, Jakarta, 1987 - sekarang.
- d. Pernah mendapat undangan dari Department of State Amerika Serikat untuk berkunjung selama 1 bulan ke berbagai kota di Amerika sambil mempelajari mengenai "Religion and Education in the USA" pada tahun 1987.

- e. Koordinator Tim Penguji Mata Kuliah Filsafat Hukum Fakultas Hukum PTS Se-Jakarta, 1990-sekarang.
- f. Pernah menjadi Sekretaris Kelompok Kerja Untuk Usulan Pikiran MUI ataupun ICMI dalam rangka Penyempurnaan RUU Pendidikan Nasional, RUU-Peradilan Agama, RUU tentang Kesehatan, RUU tentang Perkembangan Kependudukan dan Keluarga Sejahtera, RUU tentang Perkoperasian, GBHN 1993, dan lain-lain.
- g. Ketua Tim Pembentukan Fakultas Hukum Universitas Islam As-Syafi'iyah, Jakarta, 1983.
- h. Sekretaris Tim Hukum Persiapan Pembentukan Bank Mu'amalat Indonesia.
- i. Pemrakarsa Pembentukan Badan Arbitrase Mu'amalat Indonesia, Majelis Ulama Indonesia, 1992-1993.
- j. Sekretaris III Dewan Pimpinan Harian Majelis Ulama Indonesia Pusat, 1990-1995.
- k. Pendiri dan Pengurus (Ketua Bidang Pengembangan Wilayah dan Satuan) Ikatan Cendekiawan Muslim Se-Indonesia Pusat, 1990-1995.
- l. Ketua Umum PHAFIC (Pacific Harmony For International Cooperation), 1988-1993, organisasi alumni IATSS Forum Suzuka, Jepang, (Sekretariat di Kantor Menseskab RI).
- m. Sekretaris Jenderal Badan Kerjasama Perguruan Tinggi Islam Swasta (BKSPTIS), 1987-1993.
- n. Pendiri dan Ketua Umum Badan Komunikasi Pemuda Masjid Indonesia, 1983-1986.
- o. Ketua Umum Youth Islamic Study Club, Remaja Masjid Al- Azhar, Jakarta, 1977-1979.
- p. Pengurus HMI komisariat Fakultas Hukum UI dan Rayon Rawamangun dan Utan Kayu, Jakarta, 1978-1979.
- q. Ketua organisasi Pelajar Islam Indonesia (PII) ranting Seberang Ulu Palembang, 1970-1971.

**PERPUSTAKAAN PUSAT  
UNIVERSITAS INDONESIA**